

41º ENCONTRO ANUAL  
23 A 27 DE OUTUBRO DE 2017  
HOTEL GLÓRIA | CAXAMBU-MG

**ANPOCS**



# 41º Encontro Anual da Anpocs

GT2 - Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura

Coordenação: Claudio Luis de Camargo Penteadó (UFABC)

Rafael Cardoso Sampaio (UFPR)

Democracia digital e consultas online:  
as iniciativas do poder público e a participação da sociedade  
no Brasil e nos Estados Unidos

Samuel Barros (UFBA, INCT.DD)

Wilson Gomes (UFBA, INCT.DD)



## Democracia digital e consultas online: as iniciativas do poder público e a participação da sociedade no Brasil e nos Estados Unidos

Samuel Barros  
Wilson Gomes

### Resumo:

A partir de um censo de todas as consultas públicas online realizadas pelos governos federais do Brasil (n = 481) e dos Estados Unidos (n = 2.544) ao longo de 2015, o presente artigo dimensiona a importância deste mecanismo de participação para a experiência democrática contemporânea. Cada consulta foi categorizada quanto aos órgãos promotores e a área de atuação destes e a quantidade de comentários recebidos. Os resultados apontam que, em ambos os países, a ocorrência de consultas é concentrada em um número pequeno de órgãos, com destaque para as agências reguladoras. O engajamento em consultas online apresenta um volume importante, demonstrando que esse modo de participação política é relevante tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Os temas que respondem por maior volume de engajamento em cada contexto, contudo, são marcadamente diferentes, indicando que a motivação para a participação é explicada mais por questões sociais e políticas do que pelo formato e meios através dos quais a participação se dá. Este trabalho pretende servir à discussão realizada pelo campo de estudos da democracia digital quanto às condições sociais, políticas e tecnológicas em que as comunicações digitais podem ser efetivamente empregadas para o aperfeiçoamento do teor democrático das relações políticas contemporâneas.

### Palavras-chave:

Democracia digital; participação política online; consultas públicas online.

### Introdução

Os estudos dedicados à interface entre tecnologia e democracia têm passado por transformações importantes ao longo dos últimos 45 anos. Desde que a teledemocracia passou a povoar os sonhos de teóricos e entusiastas nos anos 1970, até o amadurecimento verificado em nossos dias do campo conhecido como democracia digital, as expectativas e ceticismos tem sido motivação para um intenso esforço de pesquisa (GOMES, 2017). O campo de estudos tem se desenvolvido e se especializado, mas há uma carência por análises mais amplas do fenômeno, o que em parte é explicado pela amostragem e abordagem que se faz do fenômeno. Parte importante da literatura, especialmente quando do nascimento do campo, tem ganhado a forma de ensaio teórico, parte tem baseado seu



esforço analítico no estudo de casos ou na comparação entre poucos casos. Esse diagnóstico é especialmente válido para o Brasil. Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016), em um levantamento de 526 artigos sobre internet e política apresentados em 11 eventos brasileiros no período entre 2000 e 2014, identificaram que uma maioria de 47,7% declararam ter feito análise de conteúdo e outros 38,2% não indica ter empregado quaisquer métodos, enquanto apenas 2,5% aplicaram *surveys* e 2,7% procederam mapeamentos de redes. No caso das iniciativas de participação, as escolhas de amostragem e de método de análise de boa parte dos estudos não permite que se perceba a distribuição do engajamento no conjunto das oportunidades de participação existentes em um dado contexto.

Assim, a partir do diagnóstico desta carência, empreende-se o presente esforço de pesquisa: fazer um levantamento de todas as consultas realizadas pelo governo federal do Brasil e dos Estados Unidos ao longo de todo o ano de 2015, bem como o número de contribuições recebidas por cada uma das consultas – as razões que justificam a escolha desta amostra são devidamente apresentadas adiante na seção de metodologia. Com este esforço de pesquisa, espera-se compreender o efetivo emprego deste tipo de mecanismo por parte da administração pública e o engajamento por parte da sociedade na forma de comentários enviados, vide que geralmente a literatura que trata de consultas online dedica-se ao estudo dos casos considerados, a partir de algum critério, como sendo de sucesso. Ao fim e ao cabo, espera-se entender as circunstâncias em que a participação ocorre e, mais importante, as circunstâncias em que a participação não ocorre.

O objetivo é estudar a distribuição da participação nas consultas públicas online, comparando os contextos nacionais (CARDOSO, LIANG, LAPA, 2013; LIJPHART, 1971; STROMER-GALLEY, WICHOWSKI, 2011). Assim, a presente pesquisa pode fornecer um quadro geral da participação online. Trata-se de uma estratégia para verificar também a capacidade de as iniciativas de democracia digital se apresentarem como um instrumento cultural e politicamente requisitado para a prática política cotidiana dos diferentes atores políticos de uma sociedade como um todo.

## 1. As consultas públicas online: os contextos brasileiro e americano

Cabe firmarmos entendimento quanto ao que tratamos como consultas online neste trabalho. Ora nominadas como *consultas públicas online*, ora nominadas

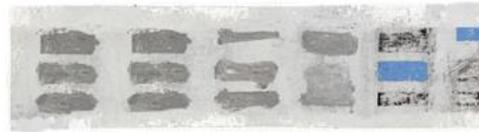


simplesmente como *consultas online*, tratamos das iniciativas criadas pelas autoridades públicas para consultar os cidadãos e outros atores sociais dentro do processo de tomada de decisão sobre questões que dizem respeito à gestão da coisa pública (MACNAMARA, 2010; SHANE, 2012). A literatura registra casos de consulta públicas online em praticamente todas as áreas de atuação do Estado: educação, direitos humanos, comunicação (MACNAMARA, 2010), orçamento público (CULVER; HOWE, 2004), transporte, meio ambiente, saúde (FAGAN *et al.*, 2006), organismos geneticamente modificados (FERRETTI; LENER, 2008) e agricultura (ZAVESTOSKI *et al.*, 2006). De fato, as consultas online, com diferentes objetivos, formatos e resultados, constituem um dos procedimentos de participação mais empregados nas democracias ao redor do mundo (MACNAMARA, 2010; SHANE, 2012; SHIPLEY; UTZ, 2012), inclusive no Brasil (BARBOSA *et al.*, 2011), sendo recomendadas por instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial (SHIPLEY; UTZ, 2012).

Não por acaso tem se registrado a ocorrência de consultas online em lugares tão diversos como Alemanha (SCHULZ, NEWIG, 2015) Austrália (MACNAMARA, 2010; WALSH, 2008), Brasil (BARBOSA, 2015; BARROS, 2016; MATHEUS; RIBEIRO, 2009; MENDONÇA, AMARAL, 2014; STEIBEL; ESTEVEZ, 2012; STEIBEL, 2012), Canadá (CULVER; HOWE, 2004), Estados Unidos (BRYER, 2013; ZAVESTOSKI *et al.*, 2006), Irlanda do Norte e do Sul (FAGAN *et al.*, 2006), Reino Unido (BUTLER *et al.*, 2015; KAEHNE, TAYLOR, 2016; HILTON, 2006) e União Europeia (FERRETTI; LENER, 2008; KIES; NANZ, 2013). Por motivos que apresentaremos detalhadamente na metodologia, decidimos fazer uma comparação entre Brasil e Estados Unidos, sobre os quais passaremos a tratar adiante.

### O modelo descentralizado brasileiro

O Brasil é reconhecido em todo o mundo por suas inovações em termos de participação política. A Constituição Federal de 1988 orienta a criação de canais institucionais para o recebimento de contribuições dos cidadãos, por meio de um conjunto de mecanismos consultivos e deliberativos, no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas de áreas fundamentais como saúde, educação, cultura e meio-ambiente (AVRITZER, 2012; VITALE, 2007; SOUZA, 2005). Há uma previsão da possibilidade de, entre outros mecanismos, conferências públicas, audiências públicas,



consultas, conselhos municipais, projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

Desde, então, um número crescente de órgãos públicos, em diferentes áreas do governo, têm adotado a realização de consultas públicas como parte de seu processo de tomada de decisão. O emprego da internet para a realização de consultas, diante da quase total ausência de parâmetros, modelos ou orientações, tem ocorrido de modo bastante diversificado, com iniciativas institucionalizadas, sofisticadas, e outras tantas improvisadas e pontais. A julgar apenas pelas consultas organizadas pelo Executivo Federal, contudo, podemos identificar ao menos dois grupos distintos: as consultas realizadas pelas agências e aquelas organizadas pelos ministérios.

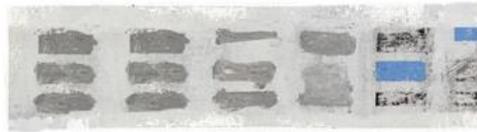
The screenshot shows the ANEEL website interface. At the top, there are navigation links for 'Serviços', 'Participe', 'Acesso à Informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is the ANEEL logo and a search bar. The main navigation menu includes 'A ANEEL', 'SERVIÇOS', 'ESPAÇO DO CONSUMIDOR', 'INFORMAÇÕES TÉCNICAS', 'PARTICIPAÇÃO PÚBLICA', and 'TARIFAS'. The current page is 'Participação Pública / Consultas Públicas'. On the left, there is a sidebar with 'AUDIÊNCIAS PÚBLICAS', 'CONSULTAS PÚBLICAS', and 'CONSELHOS DE CONSUMIDORES'. The main content area is titled 'CONSULTAS PÚBLICAS' and shows a list of consultations. The selected consultation is 'Consulta 012/2015', which is 'Encerradas em 2015'. The details for this consultation include:
 

- Objeto:** Obter subsídios para autorizar o uso, pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), das versões 22 e 24 dos programas computacionais Newave e Decomp, respectivamente.
- Prazo limite para colaboração:** 30/11/2015
- Para envio de contribuições:** cp012\_2015@aneel.gov.br
- Documentos Disponíveis:**

Nº	Descrição	Arquivos
1	Aviso da Consulta Pública 012/2015, publicado no DOU de 19/11/2015, seção 3, página xx	PDF ZIP
2	Íntegra e Resumo do Aviso da Consulta Pública 012/2015	-
3	Procedimentos para participação em Audiências e Consultas Públicas	-
4	Modelo para envio de contribuições	-
5	Nota Técnica nº 129/2015-SRG/ANEEL	-
6	Relatório de Validação - DECOMP 23.2	-
7	Relatório de Validação NEWAVE 21.1.1	-
8	Versão 23.2 do modelo DECOMP	-
9	Versão 21.1.1 do modelo NEWAVE	-
10	Relatórios DECOMP	-
11	Relatórios NEWAVE - Parte 1	-

**Figura 1:** Recorte da página de consultas públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica.

As consultas realizadas por agências reguladoras, de caráter mais técnico e que se dá a partir de minutas de regulamentos, de modo que podemos considerar que a realização de consultas por parte das agências faz parte do *modus operandi* destas. Pó e Abrucio (2006) explicam que a expectativa é que a publicação dos comentários enviados pelos mais distintos atores junto ao modo como a agência processa estas contribuições permite que terceiros entendam os conflitos entre as posições, constringendo os atores



sociais e a discricionariedade da agência. Esses documentos, além de atas e relatórios, aumentam a publicidade dos procedimentos (ver Figura 1, para exemplo de consulta realizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica).

As consultas realizadas pelos ministérios, por sua vez, são de caráter mais propositivo e que têm como objetivo a elaboração de políticas públicas. Provavelmente, o exemplo mais famoso deste tipo são as consultas realizadas durante de elaboração do Marco Civil da Internet (BARROS, 2016). Diferentemente, porém, do modelo americano, o Brasil não tem uma plataforma que agrupe todas as consultas, o que dificulta o monitoramento e diminui eventuais ganhos de transparência.

Ocorreram, contudo, algumas tentativas do governo brasileiro especialmente durante o Governo Dilma Rousseff como resposta política às demandas apresentadas durante as manifestações de rua de junho de 2013. Primeiro, o Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014<sup>1</sup>, que tinha como propósito estimular, de modo geral, a participação da sociedade civil em toda a Administração Federal, inclusive com o emprego da internet para a realização de consultas online. Especificamente, o artigo 17 estabelece algumas diretrizes para as consultas públicas, entre elas:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização; II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver; III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação; IV - sistematização das contribuições recebidas; V - publicidade de seus resultados; e VI - compromisso de resposta às propostas recebidas. [Grifo do autor]

Esse decreto de Dilma Rousseff sofreu fortes críticas por parte de alguns deputados por, alegadamente, significar uma tentativa mascarada de enfraquecimento do instituto da representação política, de modo que se falou até que esta era uma artimanha do governo para solapar a democracia e instalar uma ditadura com inclinação à esquerda.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm) Acesso em: 27 jan. 2017.



## Ranking

Total de Propostas: "104 propostas"

Colocação	10 PROPOSTAS	Posição atualizada a cada 5 minutos
1º	Que seja estendido o benefício do Vale Cultura ao estudantes de universitários por meio de parceria entre Governo e Universidades.	Ir para o programa 62 7 253
2º	Criar um pacto federativo que inclua os professores do ensino básico no Vale Cultura. Essa seria uma forma excelente de promover a formação continuada, já que toda formação passa pela leitura.	Ir para o programa 42 8 165
3º	Deveria haver uma expansão do Vale-Cultura. O ministério deveria comunicar as empresas sobre os benefícios do programa para que elas se cadastrem.	Ir para o programa 61 8 288
4º	Vale-cultura para alunos de escolas públicas do Ensino Médio e Fundamental	Ir para o programa 22 6 146

Figura 2: Recorte da plataforma Dialoga Brasil.

A segunda ação do governo Dilma foi a criação, em 2015, da plataforma Dialoga Brasil (ver Figura 2). Sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência, a plataforma colocou em consulta 27 projetos de cinco áreas estratégicas: saúde, segurança pública, educação, redução da pobreza e cultura. Em termos gerais, a plataforma consiste na apresentação de grandes projetos, para os quais os cidadãos podem fazer sugestões e comentários, bem como votar nas propostas de outras pessoas a fim de escolher as melhores sugestões oferecidas para cada um dos 27 projetos. Até mesmo por ser parte da estratégia do governo Dilma para lidar com a crise política, a plataforma teve uma ampla campanha publicitária. Além da participação da própria presidenta Dilma durante o lançamento, titulares de alguns ministérios com temas em consulta participaram de transmissões de vídeo ao vivo para prestar esclarecimentos.

Não é difícil de entender, portanto, o baixo número absoluto das consultas realizadas pelo governo brasileiro, bem como o fato de poucos órgãos terem nas consultas online um procedimento rotineiro dentro do próprio processo de tomada de decisão. Apesar das tentativas de normatização, as consultas são realizadas pelos diferentes órgãos da administração federal de modo descoordenado e assistemático.



## O modelo centralizado americano

Nos Estados Unidos, a participação online foi impulsionada pela administração Obama. Segundo narrativa de Bryer (2011), logo no primeiro dia de governo, cumprindo promessas de campanha, Barack Obama assinou um memorando orientando a administração federal quanto à promoção da transparência, ao engajamento público e à colaboração, sempre que possível, com o emprego da internet. De fato, foram observados esforços importantes para o desenvolvimento de iniciativas que atendessem à diretiva do governo. Em maio de 2009, foi lançado o portal de dados abertos Data.gov<sup>2</sup>; em 2011 foi ao ar a iniciativa de petição We the People<sup>3</sup>; em 2010 foi lançada a plataforma Challenge<sup>4</sup>, que promove a colaboração, inclusive com prêmios em dinheiro, para a resolução de problemas enfrentados pela administração federal.

Segundo Bryer (2011) os esforços de Obama neste terreno podem ser considerados “únicos na história dos Estados Unidos” (p. 5). As administrações anteriores de Clinton e Bush teriam estado mais focadas no emprego da internet para a promoção da transparência e para a prestação de serviços públicos. Quanto a realização de consultas, contudo, a ferramenta mais importante, a Regulations.gov, foi lançada em janeiro de 2003 durante a primeira administração de George W. Bush (ver Figura 3), apesar do novo impulso recebido pela administração Obama. Várias experiências de consultas são registradas anteriormente, mas atualmente esta pode ser considerada a única iniciativa de consulta em pleno funcionamento dos Estados Unidos (STRAUSS, 2012).

A Regulations.gov publica as regulamentações propostas por órgãos da administração federal – além de conteúdos relacionados, p. e., estudos diagnósticos sobre o contexto e os possíveis impactos da legislação proposta – e permite que os cidadãos enviem comentários a serem considerados pelas autoridades. Strauss (2008) explica que a plataforma é simplesmente consultiva, sem possibilidade de deliberação direta<sup>5</sup>. A plataforma apresenta uma série de funcionalidades que facilitam seu uso, a exemplo de um cadastro para receber alertas por e-mail sobre baseado nos interesses do usuário e um

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.data.gov/> Acesso em: 27 jan. 2017.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://petitions.whitehouse.gov/> Acesso em: 27 jan. 2017.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.challenge.gov/list/> Acesso em: 27 jan. 2017.

<sup>5</sup> “The public is given opportunities for input and the input process are transparent in varying degrees, there are no online exchange in the nature of a conversation or round table” (p. 288).



sistema de busca sofisticada que permite o refinamento por tema, data, órgão promotor, entre outros, além de uma API que permite que outros sites ou aplicativos usem o banco de dados da plataforma.



**Figura 3:** Recorte da página inicial da plataforma Regulations.gov

A prática da participação no processo de elaboração de regulamentos já era comum na administração pública americana mesmo antes da existência da internet. Contudo, os interessados precisam saber previamente que algum órgão estava normatizando algum tema, pedir os documentos para consulta e, então, elaborar um comentário. A plataforma online, assim, não criou algo institucionalmente novo, mas facilitou enormemente o processo de participação e promoveu a transparência (STRAUSS, 2012).

A adoção da plataforma por parte dos órgãos federais foi gradual, mas atualmente os organizadores estimam que quase 300 órgãos já tiveram pelo menos um regulamento publicado na plataforma. Para que os comentários recebidos na plataforma sejam visíveis, o órgão precisa aceitar ser participante, condição acatada por 179 órgãos, de acordo a lista de março de 2016<sup>6</sup>. Ressalte-se que todos os órgãos que realizam consultas

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.regulations.gov/aboutPartners> Acesso em: 27 jan. 2017.



devem fazê-lo mediante a plataforma Regulations.gov, exceto aquelas realizadas por comissões independentes (STRAUSS, 2012, p. 292).

## 2. Estudando as consultas públicas online

O desenho de uma pesquisa comparativa deste fenômeno entre diferentes realidades nacionais é um desafio. Foram escolhidos apenas dois países para que os resultados pudessem ser interpretados e contextualizados com a profundidade necessária para estudos deste tipo (CARDOSO, LIANG, LAPA, 2013, p. 29). De início, resolvemos estudar o Brasil por ser um país ainda pouco estudado em perspectiva comparada no campo de internet e democracia. O passo seguinte foi escolher um segundo país a ser comparado com o Brasil. Os critérios estabelecidos foram os seguintes: a) um país em que o Poder Executivo tem as mesmas atribuições que o brasileiro, isto é, que fosse presidencialista; b) um país que, assim como o Brasil, fosse membro da *Open Government Partnership* (OGP)<sup>7</sup>; e c) um país com língua acessível ao pesquisador.

A escolha de um país presidencialista se justifica pela preocupação de comparar contextos em que as consultas públicas online podem ser usadas com as mesmas finalidades e frequência. A literatura tem registrado o uso de consultas públicas com propósitos muito distintos – a exemplo, da elaboração ou avaliação de políticas públicas, leis e decretos. Com isso, ao comparar dois países, a possibilidade de emprego das consultas online deve ser o mais próximo possível quanto ao propósito.

O segundo critério é um indicativo do compromisso do país de aperfeiçoar o emprego da internet para o benefício da democracia, tanto em iniciativas que promovem a transparência quanto em iniciativas de participação. Ao estudarmos os padrões de envolvimento em consultas online, procurou-se garantir que existia a disposição por parte do governo de promover este mecanismo. O terceiro critério se justifica pela preocupação com a viabilidade da pesquisa, uma vez que o pesquisador deve ser capaz de ler os conteúdos relativos às consultas públicas.

---

<sup>7</sup> A *Open Government Partnership* (OGP) é uma iniciativa multilateral que busca promover práticas de governo aberto em todo o mundo. Para saber mais a respeito: <http://www.opengovpartnership.org/about>  
Acesso em: 21 nov. 2016.



Assim, foram levantados todos os países presidencialistas participantes da OGP, o que resultou em uma lista de 20 países<sup>8</sup>. A partir desta lista e tendo em vista que se buscava um país – e apenas um, para garantir a exequibilidade da pesquisa – para ser comparado ao Brasil, o pesquisador escolheu os Estados Unidos, uma vez que este país, ao lado do Brasil, é um dos oito membros fundadores da OGP e tem uma tradição bem documentada de consultas públicas online (BRYER, 2013; COGLIANESE; LAZER, 2001; LUBBERS, 2012; SHULMAN, 2003; STANLEY; WEARE, 2004), o que foi estimulado pela presidência de Barack Obama (BRYER, 2011), bem como é linguisticamente acessível ao pesquisador.

Espera-se que, por um lado, a comparação com os Estados Unidos contribua para a compreensão das particularidades da experiência brasileira, aquilo que podemos hipotetizar ser um produto da nossa sociedade. Por outro lado, espera-se que esta comparação ajude na identificação dos elementos do fenômeno que ocorrem tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, indicando possíveis regularidades (LIJPHART, 1971).

Por fim, foi definido o período de análise. Estabeleceu-se que o período deveria ser de um ano completo para garantir que a pesquisa observaria eventuais alterações sazonais. Como a coleta de dados começou em agosto de 2016, para assegurar que o período de comentários já estivesse encerrado e o número total de contribuições recebidas já tivesse sido computado, foram escolhidas as consultas públicas abertas entre o dia 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2015.

Escolhidos os países, fez-se uma primeira aproximação das consultas brasileiras e americanas para identificar nos dois contextos as variáveis a serem estudadas, isto é, “as características que podem ser observadas (ou medidas) em cada elemento da população, sob as mesmas condições” (BARBETTA, 2012, p. 29). As variáveis estudadas e seus respectivos atributos são apresentados na Tabela 1. Algumas variáveis são qualitativas de tipo nominal: país, órgão promotor, área de atuação do órgão; enquanto o número de consultas organizadas por órgão e número de contribuições enviadas são variáveis quantitativas.

---

<sup>8</sup> Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Indonésia, Quênia, Libéria, Malawi, México, Nigéria, Panamá, Peru, Filipinas, Serra Leoa, Tanzânia e Uruguai. Para uma lista dos países participantes da Open Government Partnership (OGP), ver: <http://www.opengovpartnership.org/countries> Acesso em: 21 nov. 2016.



Variável	Atributos
País	Brasil Estados Unidos
Órgão promotor	O nome de cada um dos órgãos promotores
Área de atuação do órgão	Governo: planejamento, fiscalização e controle Relações Internacionais Justiça Defesa Educação Saúde Trabalho e Previdência Social Indústria e Comércio Agricultura Transporte Energia Habitação Meio Ambiente Ciência, Tecnologia e Inovação Cultura Comunicação
Número de comentários	Número absoluto

**Tabela 1:** Variáveis e seus respectivos atributos para o estudo das consultas públicas online brasileiras e americanas.

O **órgão promotor** foi identificado, no caso brasileiro, pela URL do site que hospedava a consulta, quando não pela identificação gráfica disposta na página. No caso de mais de um órgão promover uma consulta, foi considerado órgão promotor para efeito desta pesquisa o responsável pela administração do site em que a consulta estava hospedada. Foi este o caso da iniciativa chamada Dialoga Brasil<sup>9</sup>, que organizou consultas sobre vários temas com a colaboração de vários órgãos do governo, mas sob a coordenação e hospedado em domínio administrado pela Secretaria Geral da Presidência. No caso americano, foi identificado como órgão promotor aqueles que constavam como tal na plataforma Regulations.gov. Mesmo nos casos em que a consulta foi organizada por mais de um órgão, esta plataforma identificava apenas um como organizador. Assim, tomou-se sempre o órgão informado pela plataforma como sendo o organizador para efeito desta pesquisa.

A variável **área de atuação do órgão** foi construída para viabilizar a comparação da distribuição das consultas e da respectiva participação dos cidadãos entre os dois países para diferentes temas. Essa medida é necessária porque os órgãos nominalmente não são comparáveis, uma vez que o Brasil e Estados Unidos apresentam um desenho

<sup>9</sup>Disponível em: <http://dialoga.gov.br/> Acesso em: 21 nov. 2016.



diferente no que diz respeito às funções e à extensão do poder de atuação de suas estruturas de governo.

A lista das áreas de atuação dos órgãos foi inspirada pelo argumento apresentado por Bobbio (1992) quanto à ampliação gradativa da atuação do Estado ao longo da história à medida que novos direitos foram sendo reconhecidos. Assim, identificamos áreas que poderiam ser descritas como sendo direitos de primeira geração (governo, relações internacionais, justiça e defesa), outras que estão relacionadas aos direitos de segunda geração (educação, saúde, trabalho e previdência social) e outras áreas que estão entre a terceira e a quarta geração de direitos (transporte, habitação, meio ambiente, cultura e comunicação). As demais categorias (indústria e comércio, agricultura, energia e, por fim, ciência, tecnologia e inovação) foram adicionadas à medida que as categorias prévias se mostraram insuficientes.

Por fim, o **número de comentários** refere-se justamente ao número de comentários enviados pelos participantes das consultas. Esse número foi verificado na própria plataforma e/ou em relatórios publicados pelos organizadores da consulta.

É importante notar que, diferentemente de muitas das avaliações que são processadas por acadêmicos e consultores, essas variáveis não têm como propósito proporcionar a avaliação do grau de sucesso das iniciativas de participação, mas, antes, de dimensionar a extensão de sua ocorrência e emprego por parte da sociedade. Mesmo ao avaliar o número de contribuições enviadas às consultas, não se deseja projetar a impressão de que mais participação é necessariamente melhor; antes, deseja-se entender como se dá a distribuição normal da participação em iniciativas institucionais. Mais que elogiar algumas consultas e criticar outras, o objetivo é fazer um censo das consultas, identificando o número de consultas e a média de comentários por consulta.

Por fim, cabe ainda uma descrição do processo de coleta e análise dos dados. As informações sobre as consultas brasileiras foram coletadas, na ausência de uma plataforma que agrupe todas as experiências, através de navegação sistemática em todos os sites da administração pública federal, a partir de uma listagem dos órgãos feita pela Presidência da República. Foi verificada também um levantamento do próprio governo<sup>10</sup>, bem como os dados de uma plataforma de participação criada pelo Executivo Federal

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas> Acesso em: 15 dez. 2016.



chamada Participa.BR<sup>11</sup>. Também foram solicitados por e-mail os dados de seis consultas que estavam hospedados em uma plataforma chamada Governo Eletrônico, mantida até meados de 2015 pelo Ministério do Planejamento<sup>12</sup>. Ao fim, para verificar a completude dos resultados, foram feitas buscas sistemáticas no Google com os termos “consultas públicas” + o nome de todos os órgãos da administração federal. Ao fim, foram encontradas 481 consultas organizadas por 31 órgãos diferentes.

Referente aos Estados Unidos, a identificação das consultas realizadas ao longo de 2015 foi mais fácil em virtude da existência de uma plataforma que agrupa todas as iniciativas deste tipo chamada Regulations.gov. Para verificar se, de fato, esta plataforma congrega as consultas promovidas pelo governo americano, o pesquisador navegou pelo site de todos os ministérios americanos e não encontrou consultas que não as hospedadas pelo site Regulations.gov. Assim, mediante o sistema interno de buscas da ferramenta foram pesquisadas todas as consultas que começaram a receber comentários entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2015. Os resultados, então, foram capturados com o auxílio do software Web Scraper.

Quando os dados não foram encontrados pelo pesquisador, foram deixados em branco ou constam como ausentes (*missing*) no banco de dados, razão pela qual todas as análises indicam o número de casos com dados válidos. Há muitas ausências, particularmente, no número de contribuições recebidas por parte das consultas brasileiras.

### 3. As consultas públicas online em nível federal no Brasil e nos Estados Unidos

O esforço de prospecção do contexto brasileiro registrou a ocorrência de 481 consultas, enquanto nos Estados Unidos este número chega a 2.544 casos. No próximo, apresentaremos a distribuição destes casos pelos órgãos, bem como, para viabilizar a comparação, agruparemos as consultas considerando a área de atuação do órgão promotor. Na sequência, consideraremos o número de comentários recebidos pelas consultas de cada uma das áreas nos dois países.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.participa.br/> Acesso em: 15 dez. 2016.

<sup>12</sup> Algumas informações podem ser encontradas aqui: <https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/arquivo-consultas-publicas> Acesso em: 15 dez. 2016.



## A ocorrência de consultas públicas online por órgãos e suas áreas de atuação: uma comparação entre Brasil e Estados Unidos

No Brasil, conforme disposto na Tabela 2, o levantamento revelou uma distribuição profundamente desigual no número de consultas entre os órgãos. Apenas 31 órgãos organizaram ao menos uma consulta ao longo de 2015. A média de consultas organizadas por órgão é de 16, mas o desvio padrão é 26,64191, o que pode ser explicado se percebermos que apenas um órgão organizou mais de 100 consultas, 18 organizaram 5 consultas ou menos e 8 organizaram apenas uma consulta. Conforme pode ser verificado na Tabela 2, os 10 órgãos brasileiros que organizaram mais consultas respondem por 86,9% de todas as consultas realizadas.

Órgão	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	114	23,7	23,7
Agência Nacional de Energia Elétrica	94	19,5	43,2
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	50	10,4	53,6
Agência Nacional de Telecomunicações	36	7,5	61,1
Secretaria Geral da Presidência da República	31	6,4	67,6
Agência Nacional do Petróleo	25	5,2	72,8
Agência Nacional de Aviação Civil	21	4,4	77,1
Agência Nacional de Transportes Terrestres	20	4,2	81,3
Ministério da Saúde	18	3,7	85,0
Agência Nacional do Cinema	9	1,9	86,9
Outros	63	13,1	100
<b>TOTAL</b>	<b>481</b>	<b>100,0</b>	

**Tabela 2:** Os 10 órgãos brasileiros que mais organizaram consultas durante o ano de 2015.

No caso dos Estados Unidos, 138 órgãos organizaram ao menos uma consulta. A média de consultas realizadas por órgãos foi de 18,4, um pouco maior do que o Brasil, mas o desvio padrão de 63,33746 indica que a distribuição de consultas por órgão no contexto americano é agudamente desigual. Enquanto 4 órgãos americanos organizaram mais de 100 consultas cada ao longo do ano, 75 órgãos organizaram 5 consultas ou menos, e 32 órgãos organizaram apenas 1 consulta. Os 20 órgãos que mais realizaram consultas, conforme a Tabela 3, respondem por 76,6% de todas as consultas realizadas. As possíveis razões para o grande número de consultas realizadas pelos Estados Unidos passam pela institucionalização do processo de consultas ao longo do século passado e pela existência, desde o ano de 2003, de uma plataforma específica para a realização de



consultas através da internet, a Regulations.gov. Atualmente, todas as consultas realizadas por órgãos federais devem obrigatoriamente ser publicadas nessa plataforma (BRYER, 2011; GORMLEY, 1986; STRAUSS, 2012).

Órgão	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
Environmental Protection Agency	599	23,5	23,5
Federal Aviation Administration	401	15,8	39,3
National Oceanic and Atmospheric Administration	134	5,3	44,6
Fish and Wildlife Service	111	4,4	48,9
Coast Guard	92	3,6	52,6
Federal Communications Commission	90	3,5	56,1
Energy Efficiency and Renewable Energy Office	82	3,2	59,3
Food and Drug Administration	72	2,8	62,1
Internal Revenue Service	59	2,3	64,5
Agricultural Marketing Service	45	1,8	66,2
Centers for Medicare & Medicaid Services	41	1,6	67,8
Nuclear Regulatory Commission	35	1,4	69,2
Department of Education	27	1,1	70,3
Consumer Product Safety Commission	26	1	71,3
Securities and Exchange Commission	25	1	72,3
Centers for Disease Control and Prevention	24	0,9	73,2
Federal Energy Regulatory Commission	24	0,9	74,2
Animal and Plant Health Inspection Service	23	0,9	75,1
Defense Acquisition Regulations System	20	0,8	75,9
Department of Housing and Urban Development	19	0,7	76,6
Outros	595	23,5	100
<b>TOTAL</b>	<b>2544</b>	<b>100</b>	

**Tabela 3:** Os 20 órgãos americanos que mais organizaram consultas durante o ano de 2015.

Enquanto, isso, no Brasil, apesar de alguns movimentos no sentido de institucionalizar a realização de consultas online pela Administração Pública Federal (BARROS, 2016) e pela tradição de consultas presenciais em várias áreas (AVRITZER, 2012; VITALE, 2007), a abertura de consultas públicas na internet depende em grande parte da decisão do gestor público de fazê-lo (MARQUES, 2010), ressalvadas as exceções.

A institucionalização das consulta via internet como parte obrigatória do processo de tomada de decisão também nos ajuda a entender porque as agências reguladoras figuram entre os órgãos que mais realizaram consultas no período analisado, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. No caso brasileiro, entre os 10 órgãos com maior número de consultas realizadas, sete são agências reguladoras. No caso americano o



número de agências reguladoras é menor, mas chega a quatro entre os 10 órgãos que organizaram mais consultas. É interessante, contudo, perceber que nos dois países as agências reguladoras ocupam a primeira e a segunda colocação, respondendo por um percentual parecido em relação ao total de consultas de cada país. No Brasil, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é a primeira colocada e responde por 23,7% das consultas realizadas, enquanto a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) responde por 19,5% das realizadas no ano de 2015. Juntas, as duas agências reguladoras respondem por 43,2% de todas as consultas. Nos Estados Unidos, em primeiro, a Environmental Protection Agency (EPA) responde por 23,5% das consultas, enquanto a Federal Aviation Administration (FAA) organizou 15,8% das consultas. Somando, as duas agências chegam a 39,3% de todas as consultas realizadas nos Estados Unidos no decorrer de 2015.

A prática das agências reguladoras americanas de realizar consultas pode ser explicada pela história institucional. Desde a metade do século passado as agências têm adotado a realização de consultas como parte do processo de elaboração e regulamentação de novas leis (GORMLEY, 1986; STRAUSS, 2012). Particularmente, a EPA tem uma longa tradição de realização de consultas (BEIERLE, 2004) e foi a agência responsável pelo esforço inicial para a criação da plataforma Regulations.gov, sendo ainda hoje um dos principais órgãos responsáveis por sua gestão<sup>13</sup>. Por sua vez, o fato de as agências reguladoras brasileiras serem os órgãos que respondem pelo maior número de consultas realizadas no Brasil pode ser explicado, entre outros fatores, pela influência americana no desenho institucional, o que tem sido abertamente declarado desde a criação das primeiras agências brasileiras nos anos 1990 (PÓ, ABRUCIO, 2006).

Ao agruparmos as consultas por área de atuação dos órgãos, fica mais fácil perceber o modo como a ocorrência de consultas é distribuída. No caso brasileiro (ver Tabela 4), saúde, energia e indústria respondem por mais de 63% das consultas, o que pode ser explicado pela participação dos órgãos com mais consultas – Anvisa, Aneel e Inmetro – cf. Tabela 2. Entre as quatro áreas com maior número de consultas, podemos perceber que todas têm agências reguladoras com grande número de consultas. É particular o caso da área do Governo, que no ano de 2015 teve consultas organizadas pela Secretaria Geral da Presidência por meio da plataforma Dialoga Brasil.

---

<sup>13</sup> Conforme informações disponíveis aqui: <https://www.regulations.gov/aboutProgram>



Área de atuação do órgão	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
Saúde	135	28,1	28,1
Energia	120	24,9	53,0
Indústria e Comércio	51	10,6	63,6
Transporte	46	9,6	73,2
Governo: planejamento, fiscalização e controle	44	9,1	82,3
Comunicação	37	7,7	90,0
Cultura	12	2,5	92,5
Meio Ambiente	9	1,9	94,4
Justiça	8	1,7	96,0
Agricultura	8	1,7	97,7
Educação	5	1,0	98,8
Defesa	2	,4	99,2
Trabalho e Previdência Social	2	,4	99,6
Ciência, Tecnologia e Inovação	2	,4	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>481</b>	<b>100,0</b>	

**Tabela 4:** As consultas realizadas em 2015 no Brasil por área de atuação do órgão promotor.

Por fim, cabe um comentário sobre as áreas com poucas consultas ou nenhuma. Três áreas realizaram apenas duas consultas: Defesa; Trabalho e Previdência Social; e Ciência, Tecnologia e Inovação. Enquanto nenhuma consulta foi organizada nas áreas de Relações Internacionais e Habitação. O resultado, por conta do caráter de suas atividades, é compreensível para a área de Defesa e, no limite, também para Relações Internacionais, mas para as demais áreas o baixo número ou a inexistência de consultas é difícil de entender ou justificar. As áreas de Trabalho e Habitação desenvolvem políticas públicas que dizem respeito a amplas parcelas da população, mas não têm como prática a realização de consultas pela internet. Eventualmente essa inexistência pode ser explicada pelos possíveis riscos políticos envolvidos na realização de consultas em áreas que historicamente são palco de grandes disputas, a exemplo da promoção de direitos trabalhistas e de políticas de moradia popular. Outra hipótese explicativa é que por existirem muitos atores políticos mobilizados em torno dessas questões o processo de escuta da sociedade e de seus atores ocorre em outros ambientes e por meio de outros mecanismos. Por fim, é surpreendente também a parca quantidade de consultas na área de Ciência, Tecnologia e Inovação, uma vez que se poderia supor que os atores envolvidos neste setor não teriam dificuldade de usar a internet para se manifestar, mas novamente o fato de existirem mecanismos consultivos baseados em conselhos e comissões que se reúnem presencialmente pode explicar essa ausência.



Quanto aos Estados Unidos, a enorme discrepância entre os órgãos também influencia na diferença entre as áreas (ver Tabela 5). A área de meio ambiente com 29,1% das consultas engloba a Environmental Protection Agency (EPA) que sozinha responde por 23,5% das consultas. A área de transporte com 18,9% das consultas compreende a Federal Aviation Administration (FAA) com 15,8% das consultas realizadas em 2015.

Área de atuação do órgão	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
Meio Ambiente	740	29,1	29,1
Transporte	480	18,9	48,0
Governo	223	8,8	56,7
Saúde	176	6,9	63,6
Energia	150	5,9	69,5
Defesa	146	5,7	75,3
Ciência, Tecnologia e Inovação	145	5,7	81,0
Comunicação	113	4,4	85,4
Agricultura	82	3,2	88,6
Justiça	80	3,1	91,8
Trabalho e Previdência Social	66	2,6	94,4
Indústria e Comércio	64	2,5	96,9
Educação	27	1,1	98,0
Habitação	27	1,1	99,0
Relações Internacionais	25	1,0	100,0
<b>Total</b>	<b>2544</b>	<b>100,0</b>	

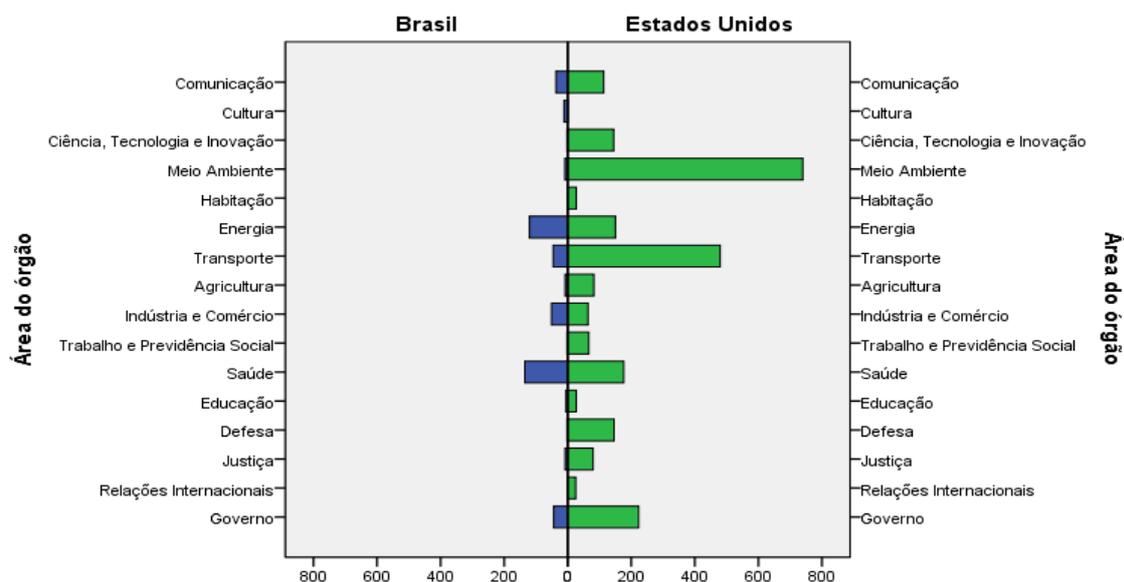
**Tabela 5:** As consultas realizadas em 2015 nos Estados Unidos por área de atuação do órgão promotor.

Há ainda um grupo de áreas que apresenta um número intermediário de consultas, variando entre 8% e 2,5% das consultas realizadas: Governo; Saúde; Energia; Defesa; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicação; Agricultura; Justiça; Trabalho e Previdência Social; e Indústria e Comércio. Essa parece ser a posição média no cenário americano, porém com um expressivo número absoluto de consultas, variando entre 223 e 64 ocorrências ao longo de um ano. Entre as áreas com menor número de consultas, com apenas 1% das ocorrências, temos: Educação, Habitação e Relações Internacionais. Sendo que as duas últimas aparecem mais ou menos na mesma posição no caso brasileiro. Na área da Cultura, por não ter nenhum órgão expressamente dedicado ao seu fomento nos Estados Unidos, não consta nenhum caso.

O Gráfico 1 apresenta uma comparação da ocorrência de consultas por área no Brasil e nos Estados Unidos. O gráfico foi construído com números absolutos e ajuda a demonstrar que mesmo que o total de consultas por ano seja discrepante, é muito



próximo em algumas áreas: Energia; Indústria e Comércio; e Saúde. Fica evidente também que algumas áreas apresentam um baixo número de consultas (ou nenhuma) em ambos os países: Cultura, Habitação, Educação e Relações Internacionais.



**Gráfico 1:** As consultas realizadas em 2015 no Brasil e nos Estados Unidos por área de atuação do órgão promotor.

Área de atuação do órgão	% Brasil (n)	% Estados Unidos (n)	% TOTAL
Governo	9,1% (44)	8,8% (223)	8,8% (267)
Relações Internacionais	0,0% (0)	1,0% (25)	0,8% (25)
Justiça	1,7% (8)	3,1% (80)	2,9% (88)
Defesa	0,4% (2)	5,7% (146)	4,9% (148)
Educação	1,0% (5)	1,1% (27)	1,1% (32)
Saúde	28,1% (135)	6,9% (176)	10,3% (311)
Trabalho e Previdência Social	0,4% (2)	2,6% (66)	2,2% (68)
Indústria e Comércio	10,6% (51)	2,5% (64)	3,8% (115)
Agricultura	1,7% (8)	3,2% (82)	3,0% (90)
Transporte	9,6% (46)	18,9% (480)	17,4% (526)
Energia	24,9% (120)	5,9% (150)	8,9% (270)
Habitação	0,0% (0)	1,1% (27)	0,9% (27)
Meio Ambiente	1,9% (9)	29,1% (740)	24,8% (749)
Ciência, Tecnologia e Inovação	0,4% (2)	5,7% (145)	4,9% (147)
Cultura	2,5% (12)	0,0% (0)	0,4% (12)
Comunicação	7,7% (37)	4,4% (113)	5,0% (150)
<b>TOTAL</b>	<b>100,0% (481)</b>	<b>100,0% (2544)</b>	<b>100,0% (3025)</b>

**Tabela 6:** Comparação entre Brasil e Estados Unidos por área de atuação do órgão promotor das consultas.

A Tabela 6 apresenta uma comparação mais detalhada entre Brasil e Estados Unidos para cada área. Nela estão dispostos tanto o número absoluto de consultas



realizadas, quanto o percentual tomando como referência o país. É interessante perceber que apesar da discrepância no número absoluto, algumas áreas têm percentualmente um número de consultas muito próximo: Governo (9,1% e 8,8%); Relações Internacionais (0% e 1%); Justiça (1,7% e 3,1%); Educação (1% e 1%); Agricultura (1,7% e 3,2%); Habitação (0% e 1,1%); e, poderíamos dizer, Cultura (2,5% e 0%).

A última coluna da Tabela 6 revela também quais as áreas com mais consultas no total, isto é, somando os valores dos países para cada área, o que nos ajuda a perceber as diferenças entre as áreas desconsiderando as variações entre os países. Entre as quatro áreas com mais consultas temos Meio Ambiente (24,8%), Transporte (17,4%), Saúde (10,3%) e Governo (8,8%). O primeiro lugar para Meio Ambiente já era esperado em razão do grande número de consultas realizadas pela agência americana EPA, mesmo que o Brasil apresente um número baixo de consultas nesta área. Transporte, Saúde e Governo, contudo, podem ser tomadas como as áreas mais importantes levando-se em conta os dois países em conjunto.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	694,788 <sup>a</sup>	15	,000
Likelihood Ratio	683,579	15	,000
Linear-by-Linear Association	22,621	1	,000
N of Valid Cases	3025		

a. 3 cells (9,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,91.

**Tabela 7:** Teste de qui-quadrado da comparação entre Brasil e Estados Unidos quanto as consultas por área de atuação do órgão promotor.

Enfim, o estudo das áreas em que as consultas são realizadas permite a demonstração de que algumas delas têm um volume de consultas em número absoluto que independe do país (Energia, Indústria e Comércio, e Saúde), enquanto outras áreas têm números percentuais muito próximos (Governo, Relações Internacionais, Justiça, Educação, Agricultura, Habitação e Cultura). Tal resultado aponta para a importância de se considerar, para além do contexto nacional: a) a importância relativa de uma área dentro da totalidade das consultas realizadas; e b) a influência das dinâmicas características de determinadas áreas. Essas inferências podem ser tomadas hipóteses para estudos futuros. De imediato, podemos afirmar que a variação da ocorrência de consultas por área não foi aleatória, conforme atesta o teste qui-quadrado (ver Tabela 7).



## A participação em consultas públicas online: uma comparação entre Brasil e Estados Unidos

Conforme disposto na Tabela 8, os comentários enviados para as iniciativas brasileiras no acumulado do ano de 2015 chegam a mais de 230 mil, mas é surpreendente o número total de comentários enviados para as consultas americanas: mais de 5,7 milhões. Os demais valores nos ajudam a entender a distribuição dos comentários entre as consultas. No Brasil, a média de comentários por consulta chega a 824,95, enquanto nos Estados Unidos esse valor é muito maior, alcançando uma média de 2.257,32 comentários por consulta.

	<b>Brasil</b>	<b>Estados Unidos</b>
Número Total de Comentários	235.936	5.742.628
Mínimo	0	0
Máximo	184.589	1.315.513
Média de Comentários por Consulta	824,95	2257,32
Desvio Padrão	10942,867	36888,931
Variância	119746335,731	1360793235,559

**Tabela 8:** Ocorrência de comentários por consulta.

A distribuição dos comentários por consulta é extremamente desigual. No caso do Brasil, uma única consulta responde por mais de dois terços de todos os comentários recebidos por consultas em 2015. Trata-se de uma consulta do Ministério da Educação para discutir a reestruturação do currículo do ensino básico, que recebeu sozinha 184.589 comentários. Deste total, 27.147 foram propostas de novos objetivos a serem adotados pelo currículo nacional, enquanto 157.442 foram sugestões de modificações nos objetivos de aprendizagem apresentados pelo MEC e que haviam sido previamente formulados por uma comissão de 116 pesquisadores. Essa consulta teve ampla divulgação, tendo sido coberta pelo jornalismo, além de com publicidade paga na televisão aberta, rádios e jornais, bem como os organizadores da consulta fomentaram a realização de seminários pelas secretarias estaduais e municipais de educação para discutir a proposta e incentivar a participação de professores e outros profissionais da educação mediante a consulta online.

No caso dos Estados Unidos, a consulta que registrou o valor mais alto de comentários enviados representa um percentual menor do total, mas ainda assim uma única consulta responde por mais de um quinto dos comentários recebidos. Trata-se de



uma consulta, aberta pelo Fish and Wildlife Service (FWS), sobre medidas para a proteção do elefante africano mediante o combate do comércio ilegal de marfim, matéria que constituem os dentes dos elefantes. Com o aumento do risco de extinção do animal, a agência propôs um endurecimento das regras que orientam a importação e comércio doméstico e/ou de produtos feitos com o marfim.

Se em cada país apenas uma consulta responde por um percentual alto de comentários, há também um percentual expressivo de consultas que não receberam nem mesmo um comentário. No caso americano, consta que 1.220 consultas não receberam comentários, o que chega a quase metade das consultas americanas estudadas (48%). Para o Brasil, é difícil ter certeza quanto ao número de consultas que não receberam comentários, porque em 195 (o que representa 40,5% do total de consultas casos) essa informação simplesmente não existia e outras 14 consultas informaram não ter recebido comentários (2,9% do total). Não por acaso, o número do desvio padrão e da variância aponta que a distribuição do número de comentários por consulta é mais desigual nos Estados Unidos do que no Brasil. O número de consultas que não teve nenhum comentário ajuda a explicar essa concentração.

Na Tabela 9, apresenta-se o número de comentários agrupados pela área de atuação dos órgãos promotores das consultas. A tabela compara o número absoluto de comentário entre o Brasil e os Estados Unidos, a média de comentários por consulta e o desvio padrão. Alguns campos estão em branco porque nenhum órgão foi identificado como parte destas áreas. Observando as cinco áreas com maior número de comentários, no caso brasileiro, seriam: Educação, com mais de 180 mil comentários; Saúde, que recebeu pouco mais de 26 mil; Governo, com mais de 12 mil comentários; Justiça, com quase 4 mil; e Cultura, com pouco mais de 2,5 mil contribuições. Já no caso dos Estados Unidos, as áreas que receberam mais comentários foram: Meio Ambiente, com a impressionante marca de 4,5 milhões de comentários recebidos; Trabalho e Previdência Social, com quase 700 mil contribuições; Governo, com pouco mais de 200 mil comentários; Saúde, com cerca de 130 mil comentários no total; e por fim Ciência, Tecnologia e Inovação, com quase 75 mil comentários recebidos ao longo de um ano.

		<b>Brasil</b>	<b>Estados Unidos</b>
Governo	Comentário	12.468	205.256
	Média por Consulta	402,19	920,43
	Desvio Padrão	488,052	7128,452



Relações Internacionais	Comentário		38.913
	Média por Consulta		1556,52
	Desvio Padrão		5853,844
Justiça	Comentário	3.871	56.206
	Média por Consulta	774,2	702,58
	Desvio Padrão	1109,144	5667,699
Defesa	Comentário	6	2.309
	Média por Consulta	3	15,82
	Desvio Padrão	4,243	79,35
Educação	Comentário	184.589	5.695
	Média por Consulta	184589	210,93
	Desvio Padrão		590,395
Saúde	Comentário	26.289	130.758
	Média por Consulta	430,97	742,94
	Desvio Padrão	1878,168	3177,018
Trabalho e Previdência Social	Comentário	62	686.838
	Média por Consulta	31	10406,64
	Desvio Padrão	24,042	59520,265
Indústria e Comércio	Comentário	73	2.591
	Média por Consulta	36,5	40,48
	Desvio Padrão	30,406	130,228
Agricultura	Comentário		13.445
	Média por Consulta		163,96
	Desvio Padrão		997,158
Transporte	Comentário	1.506	9.784
	Média por Consulta	44,29	20,38
	Desvio Padrão	66,966	222,208
Energia	Comentário	2.225	1.937
	Média por Consulta	22,03	12,91
	Desvio Padrão	44,727	41,116
Habitação	Comentário		2.255
	Média por Consulta		83,52
	Desvio Padrão		209,418
Meio Ambiente	Comentário	383	4.511.928
	Média por Consulta	47,88	6097,2
	Desvio Padrão	36,502	65691,034
Ciência, Tecnologia e Inovação	Comentário		74.705
	Média por Consulta		515,21
	Desvio Padrão		4217,405
Cultura	Comentário	2.632	
	Média por Consulta	877,33	
	Desvio Padrão	1211,346	
Comunicação	Comentário	1.832	8
	Média por Consulta	50,89	0,07
	Desvio Padrão	99,868	0,753

**Tabela 9:** Número de comentários por área de atuação dos órgãos promotores.

A variância do número de comentários entre as áreas foi testada para o Brasil e para os Estados Unidos. O resultado é significativo para os casos brasileiros (ver Tabela



10), mas não o é para os Estados Unidos (ver Tabela 11). Isto é, as áreas não servem para explicar a variação do número de comentários feitos nos Estados Unidos, pelo menos não em termos estatisticamente significativos.

	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	33900345478,175	11	3081849588,925	3714,048	,000
Within Groups	227360205,140	274	829781,771		
Total	34127705683,315	285			

**Tabela 10:** Teste Anova para o estudo da variância do número de comentários entre as áreas – Brasil.

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	22123414180,084	14	1580243870,006	1,162	,298
Within Groups	3438373783845,610	2529	1359578404,051		
Total	3460497198025,690	2543			

**Tabela 11:** Teste Anova para o estudo da variância do número de comentários entre as áreas – Estados Unidos.

A partir da observação dos dados dispostos na Tabela 9, é interessante perceber também algumas similaridades e diferenças entre os países: a) Governo e Saúde estão entre as áreas que receberam mais comentários tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, indicando que a preocupação com estes temas é alta entre os atores que usam mecanismos online para participar em ambos os países; b) alguns temas recebem mais atenção apenas em um dos contextos nacionais (este é o caso de Educação, Justiça e Cultura para o Brasil; e Meio Ambiente, Trabalho e Previdência Social, e Ciência, Tecnologia e Inovação para o Estados Unidos); c) os direitos de segunda geração ou os direitos sociais têm uma importância central no Brasil visto que Educação e Saúde são, respectivamente, a primeira e a segunda área com maior número de comentários; d) os direitos de segunda geração são superados pela área de Meio Ambiente nos Estados Unidos, mas ocupam a segunda e quarta posição, com Trabalho & Previdência Social e Saúde, respectivamente; e) Justiça aparece como a quarta área com maior volume de engajamento no Brasil e como a sexta área com mais engajamento nos Estados Unidos; f) os direitos de terceira geração demonstram engajar um volume maior de pessoas nos Estados Unidos – enquanto são pouco expressivos no Brasil – com a área de Meio Ambiente somando mais de 4,5 milhões de comentários; enquanto o Brasil tem como



melhor colocação, dentro os direitos de terceira geração, a Cultura que é apenas a quinta em número de comentários recebidos dentro do contexto brasileiro; g) Energia apresenta um número absoluto parecido, por mais que o número percentual dentro do contexto nacional seja bastante distinto.

#### 4. Conclusão

A presente pesquisa apresenta um levantamento da ocorrência e da participação em consultas públicas online realizadas ao longo do ano 2015 no Brasil e nos Estados Unidos. O problema central que orientou a pesquisa foi mapear a organização de consultas pelos diferentes órgãos da administração federal, considerando suas áreas de atuação, bem a disposição por parte da sociedade para engajar-se e enviar contribuições para estas iniciativas, nomeadamente buscou-se entender quais temas motivam os atores sociais a apresentar argumentos e preferências diante de uma consulta do Estado. A seguir, serão apresentados os quatro principais resultados desta pesquisa.

Primeiro, a realização de consultas públicas é altamente desigual entre os órgãos, considerando suas áreas de atuação, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. No Brasil foram realizadas 481 consultas ao longo de 2015, sendo que 31 órgãos diferentes organizaram ao menos uma consulta ao longo de 2015, mas apenas um órgão organizou mais de 100 consultas, outros 18 organizaram 5 consultas ou menos e 8 organizaram apenas uma consulta. Nos Estados Unidos, foram organizadas 2.544 durante o ano de 2015, sendo que 138 órgãos organizaram ao menos uma consulta. A distribuição, contudo, é muito desigual. Enquanto quatro órgãos organizaram mais de 100 consultas cada, 75 organizaram cinco consultas ou menos, e 32 órgãos organizaram apenas uma consulta.

Segundo, há que se destacar a participação das agências reguladoras entre os órgãos que organizaram mais consultas ao longo de 2015, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos. No caso brasileiro, entre os 10 órgãos que organizaram mais consultas, sete são agências reguladoras. Os dois órgãos brasileiros que mais organizam consultas são agências reguladoras – a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Agência Nacional de Energia Elétrica – e juntas respondem por 43,2% de todas as consultas realizadas no país. Já nos Estados Unidos, há quatro agências reguladoras entre os 10 órgãos que organizaram mais consultas. Duas agências – a Environmental Protection



Agency e a Federal Aviation Administration – respondem por 39,3% de todas as consultas realizadas. Possíveis explicações para o grande número de consultas realizadas pelas agências reguladoras podem estar na história institucional. As agências americanas estabeleceram uma rotina de regulação que passa quase sempre por uma fase de consulta (GORMLEY, 1986; STRAUSS, 2012). Sendo o desenho das agências reguladoras brasileiras inspiradas pelo modelo americano (PÓ, ABRUCIO, 2006) é compreensível que a prática de consultas públicas também seja robusta no contexto brasileiro, dado que se trata do proceder rotineiro destes órgãos.

Terceiro, podemos assumir que o número maior de consultas realizadas pelos Estados Unidos, para além das características do Estado e da sociedade, indica para a importância da institucionalização do processo de realização das consultas. A prática de realização de consultas na administração pública federal ocorre desde meados do século passado e desde 2003 existe uma plataforma online específica e exclusiva para a realização de consultas: a Regulations.gov. Nesta plataforma são obrigatoriamente publicadas todas as consultas do executivo federal, sendo possível um acompanhamento mais sistemático da produção de normas e políticas públicas por parte da sociedade mediante um sistema de busca refinado e da existência de um serviço de alerta por email, que pode ser configurando pelo usuário a partir dos interesses deste (BRYER, 2011; GORMLEY, 1986; STRAUSS, 2012). O Brasil, por sua vez, apesar de uma tradição importante de consultas presenciais em várias áreas (AVRITZER, 2012; VITALE, 2007), a realização de consultas via internet depende em grande parte da iniciativa de cada órgão e, uma vez que as consultas ocorrem dispersas nos sites de cada órgão, aumenta-se o esforço necessário para que o interessado – em participar ou em monitorar as atividades dos órgãos públicos – encontre a oportunidade para tanto.

Quarto, existem algumas similaridades e diferenças entre os países que podem ter três explicações, a serem testadas em outros contextos, para a participação em consultas online de acordo com o tema: a) alguns temas são transnacionais (Governo e Saúde); b) outros são particulares de um determinado contexto nacional (Educação, Justiça e Cultura para o Brasil; e Meio Ambiente, Trabalho e Previdência Social, e Ciência, Tecnologia e Inovação para o Estados Unidos); e c) outros ainda parecem ter lógicas próprias para o engajamento, não importando o percentual relativo dentro do contexto nacional (Energia).



Considerando as gerações dos direitos das quais trata Bobbio (1992), pode-se chegar a algumas observações interessantes: 1) o engajamento em torno de questões que dizem respeito aos direitos de primeira geração pode ser considerado equivalente, em uma posição importante, no Brasil e nos Estados Unidos, ressaltando que o engajamento na área de Justiça é mais expressivo no Brasil; 2) o engajamento em temas que dizem respeito aos direitos sociais apresenta uma proporção relativa semelhante entre os países, porém Educação e Saúde são mais relevantes para o Brasil, e Trabalho e Saúde engajam mais os americanos; 3) as agendas de terceira geração demonstram capacidade de engajar um volume expressivo de participantes nos Estados Unidos, particularmente a área de Meio Ambiente, enquanto no Brasil é observado o engajamento em temas dessa geração em Cultura, mas apenas como a quinta área mais importante.

## Referências

- AVRITZER, L. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. **Critical Policy Studies**, v. 6, 2012.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Ed. UFSC, 2012.
- BARBOSA, H.; HAYASHI, M.; RIGOLIN, C. Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. **Em Questão**, v.17, 2011.
- BARBOSA, H. Comunicação, Transparência e Consultas públicas on-line: a importância da participação em políticas de saúde. **Comunicação & Sociedade**, v. 37, n. 3, p. 239-256, 2015.
- BARROS, S. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. **Liinc em Revista**, v. 12, n. 1, 2016.
- BARROS, S.; SAMPAIO, R. C. Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte. **Policy & Internet**, v. 8, n. 3, p. 292-312, 2016.
- BEIERLE, T. C. Digital deliberation: Engaging the public through online policy dialogues. **Democracy online: The prospects for political renewal through the Internet**, v. 155, p. 155, 2004.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.1-65.
- BRYER, T. A. Online Public Engagement in the Obama Administration: Building a Democracy Bubble?. **Policy & Internet**, v. 3, n. 4, p. 1-22, 2011.
- BRYER, T. A. Public participation in regulatory decision-making: Cases from regulations. gov. **Public Performance & Management Review**, v. 37, n. 2, p. 263-279, 2013.
- BUTLER, P.; LAVELLE, J; GUNNIGLE, P. Skating on thin ICE? A critical evaluation of a decade of research on the British Information and Consultation Regulations (2004). **Economic and Industrial Democracy**, 2015.
- CARDOSO, G.; LIANG, G.; LAPA, T. Cross-national comparative perspectives from the World Internet Project. **The Oxford Handbook of Internet Studies**. Oxford University Press, Oxford, 2013.



- COGLIANESE, C.; LAZER, D. **Management-based regulation: Using private-sector management to achieve public goals.** Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 2001.
- CULVER, K.; HOWE, P. Calling all Citizens: The challenges of public consultation. **Canadian Public Administration**, v. 47, n. 1, 2004, p. 52-75.
- DAHLBERG, L. **Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions.** *New Media & Society*. 13(6) 855–872, 2011.
- FAGAN, G.; NEWMAN, D. R.; MCCUSKER, P; MURRAY, M. E-consultation: evaluating appropriate technologies and processes for citizens' participation in public policy. **e-Consultation Research Project**, 2006.
- FERRETTI, M.; LENER, M. Lay public or experts? e-Participation in authorization for GMO products in the European Union. **Review of Policy Research**, v. 25, n. 6, p. 507-525, 2008.
- GOMES, W. Democracia Digital: História, problemas e temas. 2017 [prelo]
- GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.C.M; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil.** 1 ed., Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.
- GORMLEY JR, W. T. Regulatory issue networks in a federal system. **Polity**, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.
- HILTON, S. Developing local e-democracy in Bristol: From information to consultation to participation and beyond. **Aslib Proceedings**, v. 58, n. 5, 2006, p. 416-428.
- KAEHNE, A.; TAYLOR, H. Do public consultations work? The case of the Social Services and Well-being (Wales) Bill. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 1, p. 80-99, 2016.
- KIES, R. **Promises and Limits of Web-deliberation.** Springer, 2010.
- KIES, R.; LEYENAAR, M.; NIEMÖLLER, K. European Citizens „Consultations: A Large Consultation on a Vague Topic „ In: KIES, R.; NANZ, P. **Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations**, p. 59-78, 2013.
- KIES, R.; NANZ, P. Introduction. In: KIES, R.; NANZ, Pat. (Ed.). **Is Europe Listening to Us?: Successes and Failures of EU Citizen Consultations.** Ashgate Publishing, 2013.
- LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 1971.
- LUBBERS, J. S. A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes about E-Rulemaking. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. M. **Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication.** MIT Press: Cambridge, MA, London, 2012.
- MACNAMARA, J. The Quadrivium of Online Public Consultation: Policy, Culture, Resources, Technology. **Australian Journal of Political Science**, v. 45, n. 2, 2010, p. 227-244.
- MARQUES, F. P. J. A. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 117-142, 2010.
- MATHEUS, R.; RIBEIRO, M.M. Public online consultation of federal ministries and federal regulatory agencies in Brazil. **Conference on Theory and Practice of e-Governance**, 2009.
- MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. F. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 177-203, 2014.



- PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.
- SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A. The build up of internet & politics research field: an analysis of Brazilian papers presented between 2000 and 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21, p. 285-320, 2016.
- SCHULZ, D.; NEWIG, J. Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. **Environmental Policy and Governance**, v. 25, n. 1, p. 55-69, 2015.
- SHANE, P. M. Online Consultation and Political Communication in the Era of Obama: Na Introduction. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. (Org.) **Connecting Democracy (...)**, 2012.
- SHIPLEY, R.; UTZ, S. Making it Count. A Review of the Value and Techniques for Public Consultation. **Journal of Planning Literature**, v. 27, n. 1, 2012, p. 22-42.
- SHULMAN, S. W. An experiment in digital government at the United States National Organic Program. **Agriculture and Human Values**, v. 20, n. 3, p. 253-265, 2003.
- SOUZA, C. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. [orgs.] **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- STANLEY, J. W.; WEARE, C. The effects of internet use on political participation evidence from an agency online discussion forum. **Administration & Society**, v. 36, n. 5, p. 503-527, 2004.
- STEIBEL, F. Designing Online Deliberation Using Web 2.0 Technologies: The Marco Civil Regulatório case. In: **Anais do Encontro Anual da Compós**, 21, 2012.
- STEIBEL, F., ESTEVEZ, E. Designing argumentative metrics for online consultation portals in Brazil. In: **Conference on Digital Gov. Research**, 13. NY, USA: ACM Press, 2012.
- STRAUSS, P. L. Legal Frameworks and Institutional Contexts for Public Consultation Regarding Administrative Action. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. (Org.), **Connecting Democracy (...)**, 2012.
- STROMER-GALLEY, J.; WICHOWSKI, A. Political discussion online. **The handbook of internet studies**, v. 11, p. 168, 2011.
- VITALE, D. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007, p. 143-153.
- WALSH, L. A case study of public servants engaged in e-consultation in Australia. In: **Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications**. IGI Global, 2008. p. 759-772.
- ZAVESTOSKI, S.; SHULMAN, S.; SCHLOSBERG, D. Democracy and the environment on the internet: electronic citizen participation in regulatory rulemaking. **Science, Technology, & Human Values**, v. 31, n. 4, p. 383-408, 2006.