

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

É pra valer?

**Experiências da Democracia Digital Brasileira: Um estudo de
caso do Marco Civil da Internet**

Mestrado em Ciência Política FFLCH-USP

Jessica Voigt Quintino Pereira

Novembro de 2015

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação de mestrado é fruto de um trabalho individual mas que certamente demandou de muito apoio ao longo dessa jornada. Nesse sentido, gostaria primeiramente de agradecer o apoio que recebi dos meus pais, Lorena e Cesar, e do meu irmão Alex durante todos esses anos em que me dediquei a esse projeto. Muito obrigada por toda a paciência.

Certamente essa dissertação não seria possível sem o grande apoio do meu orientador, Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle, com quem eu tenho o prazer de trabalhar desde 2009. Suas orientações e contribuições foram valiosas não só para a minha formação acadêmica, mas também para o meu crescimento enquanto pessoa.

Também não seria certo deixar passar em branco o apoio incondicional dos meus amigos que, ao longo dessa trajetória, também tiveram que me ouvir muito em passeios descompromissados e em mesas de bar sobre a minha pesquisa. Primeiramente, a tese da tradução não teria sido elaborada da forma como foi se não fossem as conversas com a Aline Sharlene e com Bruno Vera. Depois, gostaria de agradecer as contribuições dos meus amigos Vinicius do Valle, Breno Barlach, Mariel Deak e Mariana Hangai que desde o início me ajudaram a pensar na pesquisa. Também gostaria de agradecer imensamente o apoio dos meus outros amigos Fernanda Becker, Juliana Heredia, Catherine de Goes, Patrícia Baldasso, Bruna Duarte, Taís Péri, Ana Massariollo, Carla Vitale Fernandes, Felipe Molina, Tatiana Riccioppo, Sara Lubliner, Guilherme Nicolau, Thiago Meirelles e Bárbara Regina Vieira.

Também gostaria de agradecer aos meus companheiros do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP pelo apoio durante essa trajetória e contribuição para o meu crescimento intelectual. Por fim, queria também agradecer meus companheiros do projeto CEPID, Bruno Vello, Fernando Peres, Augusto Salgado, Ariana Monteiro, Ricardo Marchiori e Hellen Guicheney, vocês todos são uma grande inspiração para mim.

RESUMO

O presente trabalho se insere no campo sobre Democracia Digital e procura compreender o funcionamento das iniciativas de participação digitais que visam incidir na decisão política. Será argumentado que, na ausência de ferramentas de agregação e de níveis de representação, é através de um processo de tradução que o Estado é capaz de lidar com os grandes volumes de informação difusa provenientes dessas iniciativas. Ao longo do trabalho, serão explorados os aspectos que compõem o processo de tradução e será utilizado como exemplo empírico o estudo de caso sobre o Marco Civil da Internet.

ABSTRACT

This work falls within the field of Digital Democracy and intends to understand the functioning of digital participation initiatives seeking to produce effects on political decision. I argue that in the absence of aggregation- and representation-level tools, it is through a translation process that the state is able to handle the large volumes of scattered information from these initiatives. Throughout the work, the aspects that constitute the translation process and the empirical example will be a case study on the Brazilian Civil Rights Framework for the Internet

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EXPECTATIVAS DE INCIDÊNCIA DA DEMOCRACIA DIGITAL	38
TABELA 2 ASPECTOS DAS WEB 2.0 E SEUS DIÁLOGOS COM O COMPORTAMENTO POLÍTICO	42
TABELA 3 ETAPAS DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE E-GOV	49
TABELA 4 FATORES INFLUENCIADORES DA IMPLEMENTAÇÃO E OPERAÇÃO DO E-GOV	50
TABELA 5 ASPECTOS COMPONENTES DO PROCESSO DE TRADUÇÃO	65
TABELA 6 DOCUMENTO BASE DA PRIMEIRA FASE DE CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET	87

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 PROCEDIMENTO DA TRADUÇÃO	64
FIGURA 2 PAINEL DE COMENTÁRIOS DA PLATAFORMA CULTURADIGITAL.BR – SEGUNDA FASE DA CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET	91

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - MANIFESTO EM DEFESA DA LIBERDADE E DO PROGRESSO DO CONHECIMENTO NA INTERNET BRASILEIRA	119
ANEXO 2 CARTAZ CONVOCATÓRIO PARA MOBILIZAÇÃO CONTRA A LEI AZEREDO	122
ANEXO 3 DOCUMENTO BASE - PRIMEIRA FASE DA CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET	123
ANEXO 4 MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI PARA DEBATE COLABORATIVO	132

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGI.br – Comitê Gestor da Internet no Brasil

CTS-FGV / CTS – Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas – RJ

FGV- RJ – Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro

FGV- SP – Fundação Getúlio Vargas – São Paulo

IPs – Instituições Participativas

MC – Ministério das Comunicações

MCI – Marco Civil da Internet

MinC – Ministério da Cultura

MJ – Ministério da Justiça

PL – Projeto de Lei

PNPS – Plano Nacional de Participação Social

RJ – Rio de Janeiro

SAL-MJ / SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SP – São Paulo

TICs – Tecnologias de Comunicação e Informação

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT.....	iv
LISTA DE TABELAS.....	v
LISTA DE FIGURAS.....	v
LISTA DE ANEXOS.....	v
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vi
INTRODUÇÃO	4
A EXPERIÊNCIA DO MARCO CIVIL DA INTERNET	4
1. CONSIDERAÇÕES, OBJETIVOS E TESE.....	6
2. JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E RECORTE	9
3. MÉTODO E ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO	12
CAPÍTULO 1 DEMOCRACIA DIGITAL: DISPUTAS CONCEITUAIS E AVANÇOS REAIS.....	15
1. AS ORIGENS DAS ATUAIS COMPREENSÕES DOS USOS SOCIAIS E POLÍTICOS DA TECNOLOGIA	17
2. PERSPECTIVAS <i>ESTÁTICAS</i> E <i>DINÂMICAS</i> : UMA PROPOSTA ALTERNATIVA.....	24
2.1 PERSPECTIVAS DINÂMICAS.....	26
2.2 PERSPECTIVAS ESTÁTICAS	30
2.2.1 PERSPECTIVAS ESTÁTICAS: PERSPECTIVA DELIBERATIVA	32
2.2.2 PERSPECTIVAS ESTÁTICAS: GOVERNO ELETRÔNICO	43
CAPÍTULO 2 GOVERNO ELETRÔNICO, DELIBERAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E TRADUÇÃO .	53
1. APRENDIZADOS DA LITERATURA BRASILEIRA DE PARTICIPAÇÃO	55
2. A TRADUÇÃO	63
3. MÉTODO	70
CAPÍTULO 3 O MARCO CIVIL DA INTERNET	74
2. A CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DO MARCO CIVIL DA INTERNET	84
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET	102
3.1 COMPONENTES DA TRADUÇÃO: ASPECTOS QUE FOMENTAM A CONCEPÇÃO DA INICIATIVA	104

3.2 COMPONENTES DA TRADUÇÃO: ASPECTOS QUE COMPÕEM O CANAL	105
3.3 COMPONENTES DA OPERAÇÃO DA TRADUÇÃO.....	107
CONCLUSÕES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	113
BIBLIOGRAFIA ORIUNDA DE NOTÍCIAS E SITES	117

“The web is more a social creation than a technical one. I designed it for a social effect — to help people work together — and not as a technical toy. The ultimate goal of the Web is to support and improve our weblike existence in the world.”

Tim Berners-Lee

Criador da *World Wide Web*,
sistema de interconexão de documentos
em hipermídia que é basicamente como
conhecemos a internet hoje.

INTRODUÇÃO

A EXPERIÊNCIA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

Pode-se afirmar, sem grandes receios, que a construção e a massificação da *World Wide Web* marcam uma importante etapa na história da humanidade. Trata-se não só do desenvolvimento de uma nova tecnologia de comunicação, como também o surgimento de novas formas de socialização que rompem as limitações naturais de espaço e tempo. Não é à toa que a internet tem sido, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, tema dos mais diversos estudos nas mais diversas áreas, estudos esses interessados em explorar as potencialidades da tecnologia em todas as formas do conhecimento humano.

Este trabalho insere-se na discussão da relação entre o exercício da política e do uso da internet, tratando das iniciativas desenvolvidas pelo Estado que visam estimular, por meio da tecnologia, a participação da sociedade civil na elaboração da *policy*. O conhecimento que já se tem acerca das potencialidades e limites da internet para a democracia foi responsável por tornar a literatura que trata desse tema mais pragmática. No entanto, esse pragmatismo não diminui a fascinação de muitos desses autores pelo potencial de transformação social que as tecnologias de comunicação e informação (TICs) têm, principalmente na medida em que as TICs podem auxiliar no desenvolvimento de formas cada vez mais justas e inclusivas de mediação das relações entre os homens.

De maneira geral, a literatura que trabalha com a relação entre internet e política é vasta, distribuída entre diferentes áreas do conhecimento, e nem sempre é capaz de equilibrar a relação entre expectativas e diagnósticos. Em especial, a literatura que trabalha com iniciativas estatais de participação *online* é dividida entre diferentes perspectivas as quais cada uma dá conta de um ou outro conjunto de aspectos que compõem as experiências, analisando-as assim a partir de premissas particulares. Por essas razões, torna-se difícil se apoiar em uma literatura específica para dar conta da descrição de iniciativas de participação online, já que as limitações próprias de cada perspectiva não

possibilitam uma compreensão esférica dessas experiências. Sendo assim, esse trabalho visa contribuir para essa literatura, procurando assimilar seus pressupostos comuns ao mesmo tempo em que confronta ganhos analíticos de diferentes perspectivas a fim de se compreender uma iniciativa específica, a consulta colaborativa para o projeto de lei do Marco Civil da Internet (MCI).

A consulta colaborativa para a construção do Marco Civil da Internet do Brasil ocorreu entre os anos de 2009 e 2010, momento em que o projeto de lei foi elaborado dentro da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ) em conjunto com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (CTS-FGV), contando com contribuições de diferentes setores da sociedade recolhidas por meio da plataforma CulturaDigital.br, via rastreamento de postagens em blogs e redes sociais e também através de e-mails enviados para a própria secretaria.

O Marco Civil da Internet é considerado no Brasil e no mundo como uma referência em relação à proteção das liberdades civis na internet, questão que vem se tornando cada vez mais urgente dados os interesses do *copyright*, das empresas de *telecom*¹ e por conta de práticas de espionagem promovidas por governos dentro do próprio território nacional². Trata-se de uma regulação bem sucedida na medida em que se considera que ela conseguiu salvaguardar direitos básicos dos cidadãos desses outros poderosos interesses³.

Essa batalha se deu sobretudo durante a tramitação do projeto de lei no Congresso. Nesse momento, a legitimidade oriunda do processo de construção colaborativa do PL foi um dos principais aspectos que blindou o Marco Civil da Internet das ofensivas constantes de deputados, senadores, órgãos e agências. Essa legitimidade, no entanto, não seria possível sem o reconhecimento da sociedade civil da fidelidade do projeto de lei em relação

¹ Considera-se aqui o conjunto total das empresas de telecomunicações, e não só um ramo dela como as empresas de telefonia (teles).

² Cf. GREENWALD, 2014.

³ Cabe dizer que mesmo com a promulgação do MCI a liberdade dos internautas ainda se encontra ameaçada. A questão mais recente tratada pelos ativistas digitais diz respeito ao PL 215/2015, também conhecido como “PL Espião”, que visa modificar a lei do MCI para ampliar a pena para casos de injúria, calúnia e difamação ocorrido nas redes. Além disso o projeto também prevê a abertura de dados de acesso e dados de aplicação sem necessidade de mandado judicial. Para mais informações, acessar < <http://gizmodo.uol.com.br/giz-explica-pl-espiao/> >

aos princípios e demandas expressos tanto na plataforma que foi utilizada para a coleta de informações, como nos debates mais amplos realizados antes e durante a consulta.

Assim sendo, essa dissertação se insere na literatura sobre política e internet por meio da análise da iniciativa estatal da consulta colaborativa para o Marco Civil da Internet. Para a compreensão dessa experiência, será necessário antes de mais nada a análise minuciosa das diferentes perspectivas pertencentes a literatura a fim de estabelecer bases sólidas para uma compreensão mais ampla da experiência. As seções a seguir explicarão os objetivos específicos dessa dissertação, a tese que norteia esse trabalho e como ela será demonstrada..

1. CONSIDERAÇÕES, OBJETIVOS E TESE

O objetivo principal desse trabalho é compreender como a administração pública lida com grandes volumes de informação sem a mediação de mecanismos de agregação ou representação. Porém antes de entender como isso será realizado, será exposto aqui alguns conceitos que serão trabalhados nas próximas páginas a fim de se promover uma melhor compreensão da discussão.

Em primeiro lugar, denominam-se *perspectivas*⁴ os diferentes agrupamentos de trabalhos que concentram semelhantes retóricas, experiências, identidades e instituições. Tal conceito foi sugerido por Dahlberg (2011) e é útil na medida em que permite um primeiro agrupamento de trabalhos que tematizam o exercício da política por meio da internet, trabalhos esses que normalmente encontram-se muito dispersos. Dahlberg assume que as perspectivas são construídas cada uma sobre uma matriz teórica comum.

Em segundo lugar, o termo *iniciativa(s)* será usado para denotar experiências que se realizam por meio de sites, plataformas ou aplicativos e que visam conectar de diversas maneiras o Estado com a sociedade civil.

⁴ O autor usa originalmente o termo *positions*, mas para fins de compreensão esse trabalho irá mencionar *perspectivas*.

Essas experiências possuem graus diferenciados de institucionalização e trabalham com diferentes aspectos da ampliação do escopo da democracia, como promoção de transparência, da abertura de dados governamentais, de diálogo com os cidadãos, dentre outros. Mesmo em relações não-cooperativas entre Estado e sociedade civil, iniciativas podem ser desenvolvidas por este modo a apresentar àquele demandas societais que não são capazes de se expressar, ou de se expressar em sua magnitude, por outras vias de acesso ao Estado.

Por sua vez, será denominado como *ferramentas* os dispositivos presentes na iniciativa por meio das quais as informações são permutadas entre os próprios atores societais ou entre estes atores e o Estado. Sendo assim, são exemplos de ferramentas quadros de enquetes, dispositivos para se comentar notícias ou outras matérias, etc. Algumas ferramentas, por sua vez, funcionam como canais de informações da sociedade civil para o Estado, e é nesse sentido que o termo *canal* será empregado.

Por fim, o levantamento bibliográfico demonstra que o termo *democracia digital* diz respeito a um conceito que não pode ser considerado monopólio de uma única perspectiva. Pelo contrário, é uma ideia que habita, ainda que de maneira dispersa, todos os trabalhos que lidam com o tema de internet e política, cada uma com o seu enfoque. Para algumas perspectivas, o conceito estará fortemente ligado à questão da inclusão no sentido de dar voz a grupos marginalizados (socialmente e economicamente); em outras, o conceito de democracia digital irá se referir à ideia de governança – tanto no sentido de redistribuição de serviços quanto no sentido de incidência na decisão política. Portanto, esse trabalho classifica todas as perspectivas a serem apresentadas como pertencentes à literatura de Democracia Digital. Consequentemente, as iniciativas a serem trabalhadas podem ser denominadas como *iniciativas de democracia digital*.

Feitas essas considerações, cabe prosseguir para os objetivos desta dissertação. Um problema enfrentado pela literatura de democracia digital é que esta tem dificuldades em compreender as iniciativas de maneira completa. Isso acontece porque a literatura está fragmentada em compreensões parciais da realidade, e que acabam por selecionar quais iniciativas seriam dignas de

pesquisa, e por vezes somente algumas ferramentas dessas iniciativas é que são trabalhadas. Sendo assim, o primeiro objetivo desse trabalho é superar essa limitação imposta pelas diferentes perspectivas. Para isso, será trabalhada uma macro-classificação dos diferentes trabalhos de democracia digital baseada não na matriz teórica que os orienta, mas sim de acordo com a natureza do objeto (iniciativas) com os quais eles lidam, diferenciando-se assim as perspectivas que lidam com elementos de ruptura de hierarquias sociais e econômicas (*perspectivas dinâmicas*) daquelas que trabalham com a experimentação no cotidiano da administração pública (*perspectivas estáticas*).

Ao longo desse exercício de agrupamento das perspectivas, procurar-se-á demonstrar dois pressupostos comuns a toda a literatura de democracia digital que dialogam com aspectos intrínsecos da tecnologia digital: a *autonomia comunicativa* e o *protagonismo individual*. Essa macro-classificação será útil na medida em que possibilita verificar os limites de cada matriz teórica para o tratamento das iniciativas ao mesmo tempo em que permite botar em confronto diferentes perspectivas.

Uma segunda questão a ser apresentada diz respeito à possibilidade de um diálogo entre perspectivas estáticas e a literatura de participação dada a proximidade entre algumas iniciativas de democracia digital e as instituições participativas (IPs), e também à origem comum da literatura de participação e a perspectiva deliberativa (que compõe as perspectivas estáticas). Dessa maneira, seria possível aproveitar alguns dos deslocamentos já realizados no campo da participação para a compreensão das iniciativas de democracia digital, entendendo assim estas como *mecanismos de controle social*. Desta maneira, o segundo objetivo desse trabalho é confrontar o conceito de *mecanismo de controle social* com os pressupostos próprios da literatura de democracia digital (autonomia comunicativa e protagonismo individual) a fim de se entender como se operariam esses mecanismos nessa nova realidade.

Daqui surgirá a tese que orienta esse trabalho, que é a existência de um processo de *tradução* próprio de iniciativas de democracia digital que carecem de ferramentas de agregação na própria iniciativa (como votações em enquetes), assim como de estágios de representação. Entende-se aqui a tradução como o processo por meio do qual informações difusas são

comprimidas a um produto final legível pela administração pública. Esse processo é composto tanto pela interpretação dos *inputs* quanto por mecanismos decorrentes dos aspectos do canal por meio qual essas informações serão recebidas.

Para o desenho do processo de tradução e dos seus componentes, serão utilizados elementos presentes nos trabalhos que realizam a crítica às diferentes perspectivas estáticas, como também aspectos já apontados pela literatura de governo eletrônico (que também compõe as perspectivas estáticas) como inibidores do desenvolvimento e implementação de programas de *e-gov* e de iniciativas de maneira geral. Entende-se aqui que esses aspectos são fundamentais não somente para a implementação da iniciativa de democracia digital, como também para o sucesso da iniciativa. Em outras palavras, a apuração dos fatores que compõem a tradução explica não somente como operou a iniciativa, mas também pode apresentar as razões do distanciamento ou da proximidade entre as informações fornecidas pela sociedade civil e o produto final escrito pelo Estado.

Por fim, o terceiro e último objetivo desse trabalho demonstrar a tradução utilizando como caso o desenvolvimento e operação da consulta colaborativa para o projeto de lei do Marco Civil da Internet. Espera-se que ao longo da narrativa do Marco Civil da Internet seja possível verificar como os aspectos da tradução incidiram na iniciativa, e eles acabaram por moldar tanto os *inputs* que viriam a ser recebidos pelo Estado quanto a leitura e escrita do projeto de lei final. Nas conclusões ainda serão feitas algumas observações com relação à experiência do Marco Civil da Internet em contraposição à perspectiva deliberativa, e finalmente será apresentado e comentado de maneira resumida cada componente da tradução.

2. JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E RECORTE

O Marco Civil da Internet é hoje a lei 12.965/2014, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Este trabalho irá conceber a

plataforma colaborativa do Marco Civil da Internet como uma iniciativa de democracia digital, e irá analisá-lo de modo a apreender os componentes do processo de tradução.

A escolha deste caso, preterindo outras consultas públicas realizadas por agências reguladoras, ministérios, autarquias e empresas públicas se deu devido a singularidades tanto da concepção da iniciativa quanto de sua trajetória, singularidades estas presentes desde a reivindicação de setores da sociedade civil por uma carta de direitos dos usuários de internet até a abrangência da discussão pública antes, durante e depois da concepção e votação do projeto de lei.

Em primeiro lugar, o MCI é aclamado como resultado do primeiro processo de consulta colaborativa para elaboração legislativa no Brasil em que esta ocorre *antes* da elaboração textual. Existem no Brasil mecanismos para a incidência em projetos de lei em tramitação, como audiências públicas e enquetes, mas até então o Estado não havia tomado a iniciativa de realizar uma consulta aberta para elaboração do texto a ser enviado ao Congresso. Hoje em dia é possível encontrar no portal do Senado Federal⁵ e em iniciativas de prefeituras em parceria com o terceiro setor⁶ mecanismos de construção colaborativa ou endossamento de proposições legislativas. No entanto, em 2009 quando começou-se a arquitetar o processo de consulta, essa atividade ainda era pioneira, existindo apenas na época os modelos de consultas públicas tradicionais, operadas por agências e pela Casa Civil. Assim, a consulta para o Marco Civil da Internet constituiu-se em um espaço de ampla experimentação para o desenho desse tipo de iniciativa, assim como tornou-se a base por meio da qual se estabeleceram consultas futuras, como a consulta para a Lei de Proteção de Dados Pessoais, realizada pelo Ministério da Justiça, e outras consultas setoriais realizadas pelo Ministério da Cultura.

Em segundo lugar, o caso do MCI é emblemático no sentido de que envolve muito mais do que simples regulação técnica, ultrapassando assim um público de experts em tecnologia. Os temas tratados pela consulta pública do Marco Civil da Internet envolveram a proteção de direitos civis, a garantia e

⁵ <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>>

⁶ <<http://www.votenaweb.com.br/>>

regulação de novas formas de negócios baseadas na internet, assim como diretrizes para os três níveis federativos no desenvolvimento da internet no Brasil. Esses temas compõem o escopo de interesses de empresas de telecomunicações, que querem ampliar a exploração comercial do fornecimento de conexão à internet; de empresas baseadas em novos modelos de negócios que necessitam da regulação da internet para sua expansão; de políticos e demais figuras públicas preocupadas com sua exposição na rede e, por fim, dos próprios cidadãos que visam garantir a sua privacidade e a livre expressão na internet. Sendo assim, trata-se de um caso com amplos e fortes interesses e que por vezes são conflitantes. Entender como essa iniciativa se desenvolveu pode levar a compreensões sobre como o Estado pode vir a equilibrar interesses de diferentes naturezas e por vezes desproporcionais.

Em terceiro lugar, o formato e abrangência da consulta gerou números de participação consideráveis em relação sobretudo ao modelo de consultas públicas realizadas até então⁷: ao total foram 2.082 inserções na plataforma, 800 na primeira fase e 1.282 na segunda fase, oriundos de grupos de estudos de universidades, empresas de telecomunicações, agências governamentais, membros da academia, servidores públicos, juristas e pessoas individuais com interesse em participar, contabilizando 130 participantes na primeira fase, 172 na segunda. Além disso, a consulta também recebeu 23 contribuições via e-mail e 34 pareceres sobre a legislação internacional de internet enviados pelas embaixadas brasileiras ao redor do mundo. Nenhuma dessas contribuições foram limitadas por extensão, conteúdo ou quantidade de intervenções. É portanto essencial para o controle dessas experiências entender como uma secretaria é capaz de lidar com tamanho volume de informações.

Por fim, a escolha do Marco Civil da Internet como estudo de caso se deu sobretudo pela capacidade de visualização do seu produto: um projeto de lei, o que permite que se averigüe como as informações fornecidas pela sociedade civil foram trabalhadas. Ao contrário de outras experiências semelhantes que não contam com objetivos e um produto claro, sendo este por vezes até desconhecido, a consulta para a elaboração do MCI tinha um objetivo específico – a formulação de um projeto de lei a ser encaminhado pelo

⁷ Cf. PINHO (2008)

Governo Federal. Além disso, essa experiência contou não só com um *feedback* para os participantes durante a sua elaboração – a minuta do anteprojeto de lei, que deu início à consulta da segunda fase – como também com uma política de transparência que disponibilizou todas as intervenções feitas durante as duas fases da consulta. Sendo assim, mesmo se tratando de um processo que ocorrera entre 2009 e 2011, tem-se até hoje uma vasta quantidade de material que torna capaz o aprendizado a partir dessa experiência.

Por fim, cabe dizer que o recorte a ser analisado inicia-se na concepção do processo de consulta do Marco Civil, percorre a adaptação da plataforma Cultura Digital e a sua operação durante a consulta, e encerra-se no encaminhamento do projeto de lei ao Congresso. Aqui optou-se por não dar tanta relevância aos conteúdos expressos durante a consulta, assim como ignorar a discussão gerada em torno do projeto no Congresso. Uma das estratégias de análise possível seria a verificação dos conteúdos inseridos na plataforma e sua comparação com o produto final. Isso só foi realizado como estratégia complementar em alguns casos para ilustrar os conflitos políticos presentes na operação da tradução. Por outro lado, a discussão no congresso pouco interessa a esse trabalho, uma vez que ela ultrapassa os limites da consulta colaborativa, já que o produto final – o projeto de lei – já fora apresentado⁸. Sendo assim, tais discussões tiveram que ser deixadas de lado para que fosse possível seguir com os objetivos desse trabalho: compreender como a administração pública lida com grandes volumes de informação sem a mediação de mecanismos de agregação ou representação. Nesse sentido, ater-se de maneira incisiva a essas etapas significaria perder energia na compreensão da ação humana inerente a consultas como essa.

3. MÉTODO E ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

⁸ Para mais informações sobre a recepção do Marco Civil da Internet no Congresso, sugere-se a leitura do trabalho de Brito Cruz (2015).

O trabalho se desenvolverá ao longo de três capítulos, percorrendo os diferentes objetivos apresentados anteriormente. No primeiro capítulo, serão abordadas as diferentes literaturas que compõem o campo da democracia digital, apresentadas ao longo de uma classificação orientada para a natureza do objeto desses trabalhos, que os dividem entre aqueles que lidam com a ruptura de hierarquias sociais e econômicas (perspectivas dinâmicas) e os que lidam com iniciativas que visam contribuir para o cotidiano da gestão pública e da *policy* (perspectivas estáticas). Ao longo desse capítulo também procurará-se demonstrar como os pressupostos da autonomia comunicativa e do protagonismo individual dialogam com as diferentes compreensões da relação entre política e internet. Por compreender ao campo que dialoga com a experiência da consulta para o Marco Civil da Internet, o conjunto das perspectivas estáticas será trabalhado de maneira mais minuciosa, e cada perspectiva desse grupo será seguida da apresentação de sua crítica.

O segundo capítulo terá como objetivo trabalhar os pontos de intersecção entre a literatura de participação e o campo da democracia digital. Nesse momento será argumentado que iniciativas de democracia digital podem ser entendidas como *mecanismos de controle social*. Também será argumentado que os pressupostos próprios da arquitetura da internet presentes em toda a literatura de democracia digital (autonomia comunicativa e protagonismo individual) vão de encontro a características de instituições participativas, a saber a existência nessas instituições de mecanismos de representação. Sendo assim, as iniciativas de democracia digital dizem respeito a um tipo particular de mecanismo de controle, que opera a informação recebida pela sociedade civil por meio de um processo de *tradução*.

O capítulo dois também irá esboçar, a partir da discussão das perspectivas estáticas, quais seriam os componentes do processo de tradução. Esses componentes serão listados em diálogo tanto com aspectos apresentados pela perspectiva do governo eletrônico como responsáveis por inibir ou promover a implementação de iniciativas, quanto com as compreensões críticas à essa perspectiva e à democracia deliberativa. Desta forma, será alegado que a tradução é composta por aspectos que atuam na concepção, implementação e operação das iniciativas, aspectos esses que

incidem na construção do canal que colherá as informações e na interação da ação humana com esses *inputs* recebidos.

Ainda ao final do capítulo dois, será discutida rapidamente a estratégia de pesquisa para demonstrar a existência do processo de tradução e de seus componentes no caso da elaboração colaborativa do Marco Civil da Internet. Para isso, a investigação abrange pesquisa documental, como legislação, relatos em blogs e notícias veiculadas na grande mídia e portais oficiais; pesquisa em trabalhos acadêmicos, como dissertações e *papers* apresentados em Congresso; e de entrevistas semiestruturadas realizadas durante o segundo semestre de 2015 com atores da sociedade civil e do Estado envolvidos na construção e operação do Marco Civil da Internet.

Por fim, o terceiro e último capítulo irá apresentar a história por trás da concepção do Marco Civil da Internet, desde a formulação da demanda por uma carta de direitos do internauta, realizada a partir de conflitos de natureza jurídica com projetos de lei que procuravam criar novos tipos penais para condutas na internet, até o momento final da entrega do *output* da consulta – o PL 2126/2011. Ao longo da apresentação dessa trajetória serão listados os diferentes aspectos que compõem a tradução e como eles incidiram no desenvolvimento da consulta e no desenho final do *output* da iniciativa, o projeto de lei 2126/2011.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA DIGITAL: DISPUTAS CONCEITUAIS E AVANÇOS REAIS

O universo que procura dar conta das diferentes relações entre tecnologias de comunicação e política é de difícil sistematização: em primeiro lugar, por ser um campo em construção, seus elementos mais fundamentais ainda são objeto de disputa; em segundo lugar, trata-se de uma literatura dispersa em diversas áreas do conhecimento (filosofia, direito, sociologia, comunicação, administração pública e ciência política), e conseqüentemente as concepções de democracia que embasam tais autores, suas compreensões dos deveres do Estado, expectativas relacionadas à atuação política dos cidadãos (*online* e *offline*) e, de maneira geral, seus objetos de análise são desencontrados e por vezes conflitantes. Diante de tal cenário, é importante que o(a) pesquisador(a) opte por determinados recortes teóricos que sejam capazes de dialogar com os fenômenos que pretende estudar.

Sendo assim, esse primeiro capítulo tem dois objetivos: primeiramente quer-se listar aspectos comuns aos diferentes trabalhos que lidam com a relação entre política e internet. Para isso, serão expostas discussões presentes no trabalho basilar elaborado por Pierre Lévy (1999) a fim de se entender a origem de determinadas compreensões presentes na literatura como um todo. Ao longo da discussão, será apontado como as premissas da autonomia comunicativa e do protagonismo individual, princípios que dialogam fortemente com aspectos da arquitetura da internet, serão articuladas dentro das diferentes formulações concebidas pela literatura.

Para a discussão da literatura, os trabalhos serão apresentados de acordo com os agrupamentos realizados por Dahlberg (2001, 2011) denominados como *perspectivas* ou *posições*, que são conjuntos de trabalhos unidos por retóricas, experiências, identidades e instituições que segundo o autor seriam orientados por uma matriz teórica comum.

No entanto, esses agrupamentos possuem três problemas: em primeiro lugar, eles foram construídos de modo a promover uma orientação teórica (a

matriz habermasiana) em detrimento de outras, de modo a enaltecer os componentes normativos de determinadas perspectivas. O maior problema desse movimento surge na medida em que se realizam pré-julgamentos em relação à ausência de aspectos normativos nas demais perspectivas, entendendo-as como incompatíveis com um conceito normativamente orientado de democracia digital, o que, como será mostrado, nem sempre é verdadeiro.

Sobre esse ponto, é necessário fazer uma observação e destacar que o levantamento bibliográfico a ser demonstrado nesse capítulo permite verificar que o termo *democracia digital* está presente, ainda que por vezes indiretamente, em todos os trabalhos analisados. Sendo assim, esse conceito está ora relacionado à inclusão de grupos marginalizados, ora em articulação com conceito de governança, seja na redistribuição de serviços ou por meio da incidência na decisão política. Sendo assim, esse trabalho denomina todo o conjunto de trabalhos a serem apresentados como literatura de Democracia Digital.

Um segundo problema dos agrupamentos expostos por Dahlberg se expressa no momento em que se imputa à determinados autores raízes que não condizem com as suas origens teóricas, realizando assim uma excessiva simplificação que limita a compreensão desses trabalhos. Por fim, o terceiro problema está justamente na rigidez que se imputa a esses trabalhos quando alocados dentro de perspectivas conflitantes, em outras palavras deixa-se de aproveitar ganhos analíticos provenientes de diferentes perspectivas para a compreensão dos fenômenos.

Assim sendo, o segundo objetivo desse capítulo é propor uma solução para esses problemas não por meio da dissolução do conceito de perspectivas, mas sim recorrendo à uma classificação mais ampla que agrupe diferentes perspectivas de acordo com a natureza do objeto (iniciativa) com o qual elas lidam. Essa nova classificação será útil uma vez que permite incluir um número maior de trabalhos que foram desconsiderados nas formulações de Dahlberg, como a literatura da *sociedade em rede*. Por outro lado, a nova classificação também é vantajosa uma vez que, ao se livrar da concepção de perspectivas como antagonistas teóricas, possibilita a comparação entre diferentes trabalhos

que lidam com objetos de natureza semelhante, ampliando o escopo de análise de fenômenos próprios de determinadas experiências.

As próximas sessões estão dispostas da seguinte forma: Primeiramente, tem-se a discussão das origens das atuais compreensões dos usos da tecnologia, sobretudo do elemento normativo presente nos primórdios do conceito de democracia digital, seguida de uma sistematização de diferentes abordagens do tema utilizada por Dahlberg e outros autores deliberacionistas. Em um segundo momento, será apresentada uma proposta de classificação alternativa da literatura de democracia digital orientada pelo objeto de investigação das diferentes perspectivas. Será argumentado que algumas perspectivas trabalharão com fenômenos que visam romper a lógica do *status quo* e superar as hierarquias sociais, essas serão consideradas perspectivas *dinâmicas*. Do outro lado, estarão perspectivas que irão trabalhar com iniciativas de democracia digital que promovem cooperação entre Estado e sociedade, dialogando mais com o cotidiano da administração pública e formulação da *policy*, essas serão apresentadas como perspectivas *estáticas*. Por fim, esse segundo conjunto de perspectivas será trabalhado de maneira mais aprofundada e posteriormente confrontada com trabalhos críticos.

1. AS ORIGENS DAS ATUAIS COMPREENSÕES DOS USOS SOCIAIS E POLÍTICOS DA TECNOLOGIA

A presente sessão visa delinear as origens do conceito de democracia digital por meio da investigação dos trabalhos de Pierre Lévy (1999) e as sistematizações de literatura propostas por Dahlberg (2001, 2011). Esse resgate histórico permite observar que o desenvolvimento do conceito está fortemente ligado às expectativas que os autores tinham sobre as transformações da sociabilidade que poderiam ser provocadas pela massificação da comunicação digital, assim como aos deslocamentos da teoria democrática dos anos 70.

O trabalho seminal de Pierre Lévy “Cibercultura” pode ser considerado o marco no qual se determinam algumas das bases das diversas literaturas que

trabalham com tecnologia e política. É possível destacar três argumentos da obra de Lévy: em primeiro lugar, nega-se que o avanço tecnológico tenha qualquer efeito social pré-determinado, ou seja o autor entende que a popularização dos computadores pessoais não iria por si só mudar fatalmente a sociedade em determinada direção (premissa que até o momento não era consensual entre os autores dentro desse tema)⁹. Em segundo lugar, o autor propõe que no lugar de um efeito pré-determinado, o que a disseminação de tecnologia traria seriam novos tipos de sociabilidade, tipos esses que já estariam em desenvolvimento. Segundo o autor, pela primeira vez na história seria possível a construção de uma sociedade global na qual as identidades coletivas fossem conhecidas e respeitadas – aspecto da internet que o autor denomina como "universal não totalizante" (LÉVY, 1999 p. 259). Lévy acaba por trazer assim à discussão sobre tecnologia a questão da convivência com as diferenças. Por fim, a obra inaugura uma agenda propositiva para a construção da melhor sociabilidade possível: a cibercultura, que deve atender ao projeto da inteligência coletiva, o único na visão do autor desenvolvido de maneira a buscar o bem-comum.

Para Lévy, a relação entre o ambiente digital e o mundo físico não é de continuidade, mas sim de articulação: interesses mercadológicos, políticos, culturais e individuais estariam presentes tanto em um ambiente quanto no outro. No entanto, a disposição "física" da internet faz com que tais manifestações da realidade não se espelhem no ambiente digital com as mesmas proporções, e sendo assim, relações de poder presentes no mundo físico acabam por sofrer distorções no ambiente virtual. Portanto, dentro dessa compreensão, a internet pode ser entendida como um potencial espaço para a equalização de desigualdades, uma vez que permitiria a exploração dessa desproporcionalidade por grupos marginalizados.

Justamente por conta desse potencial existe a preocupação em construir uma agenda propositiva para a melhor sociabilidade dentro da rede. O autor entende que naquele momento os componentes da cibercultura ainda estariam sendo objeto de disputa entre diferentes projetos, dentre eles: 1) um projeto mercadológico que visaria expandir a lógica de consumo por meio da rede; 2)

⁹ (Cf. CASTELLS, 2003)

um projeto estatal que visaria não perder sua soberania frente as características territorializantes da internet; 3) um projeto midiático que combateria as formas emancipadas de produção e disseminação de conteúdo; e por fim 4) um projeto de inteligência coletiva que buscaria a realização do bem-comum à medida que estaria focado no desenvolvimento das potencialidades humanas, isto é," (...) *um projeto fundamentalmente humanístico, que retoma para si, com os instrumentos atuais, os grandes ideais de emancipação da filosofia das luzes*" (Idem, 1999 p. 206). E é dentro desse projeto que está alocada uma das primeiras definições de democracia digital, o o propósito político para o qual a inteligência coletiva deveria se orientar:

"A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível - graças a possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço -, a expressão e elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos"

(LÉVY, 1999, p.190)

Portanto, o conceito de democracia digital nasce com um duplo direcionamento: ao mesmo tempo que visa a vocalização de interesses cidadãos, procura a incidência nas decisões políticas e mecanismos de garantia de responsividade aos membros da comunidade política. Acomete, dessa maneira, tanto aspectos da organização da sociedade civil quanto mudanças na estrutura institucional dos Estados. Esses diversos usos políticos da internet serão posteriormente considerados em maior ou menor grau em decorrência da perspectiva que irá trabalhá-los.

A articulação entre o mundo virtual e o físico, entre a identidade coletiva e a gestão do território, permitiria aos homens explorar as potencialidades da internet para aprimorar suas realidades. Entende-se que as práticas transversais de relação, próprias do ambiente digital, iriam de encontro às

práticas tradicionais das organizações territoriais, hierárquicas e fundamentadas em representação e delegação. Espera-se que o resultado da articulação entre a inteligência coletiva e a gestão territorial seja o estabelecimento de formas inéditas de democracia direta em grande escala, capazes de *dialogar* e *complementar* as instituições políticas do mundo real. Essas novas formas seriam mais próximas dos cidadãos atingidos pela *policy*, e permitiriam a colaboração coletiva tanto no levantamento de problemas quanto na busca de soluções cooperativas. Portanto, não se trata da substituição de uma prática democrática (representação) por outra (democracia direta), mas da combinação entre essas duas formas.

As expectativas de Lévy serão posteriormente compartilhadas por diversas áreas do conhecimento que irão gerar trabalhos que procurarão dar conta de diferentes ângulos para a discussão do uso político da tecnologia, trabalhos esses que se segmentam no que Dahlberg (2011) chama de *perspectivas*. Segundo o autor, o campo da democracia digital é marcado pela pluralidade de práticas e retóricas orientadas por diferentes compreensões de democracia. É possível, então, pensar que as perspectivas assim definidas possuem um componente *ativo* e *normativo*, que reflete a sua base teórica, responsável por fornecer o norte de quais seriam os procedimentos ideais para se alcançar as potencialidades da internet; e um componente *reflexivo* e *seletivo*, pois sob essa orientação, acaba-se não só realizando a descrição das experiências mas também definindo quais delas são dignas de análise. Desta maneira, cada perspectiva terá uma orientação ideal de exercício da democracia digital (independentemente do conteúdo deste conceito) e isso se refletirá na escolha e descrição dos fenômenos estudados.

Existem diversos agrupamentos possíveis dentro do campo de democracia digital, sendo que Dahlberg destaca quatro perspectivas proeminentes: liberal-individualista, deliberativa, contra-públicos (*counter-publics*) e, por último, perspectiva autonomista-marxista. Inicialmente utilizaremos a exposição dessas quatro perspectivas feitas pelo autor de modo a apresenta-las superficialmente para depois trabalha-las de maneira mais aprofundada e contrapô-las umas com as outras.

A perspectiva liberal-individualista foca nas oportunidades oferecidas aos indivíduos para que tenham atendidos seus interesses particulares, estando erguida sobre as bases da teoria da escolha racional e da concepção *schumpeteriana* de democracia. Essa postura entende as mídias digitais como meios pelos quais os indivíduos podem apresentar aos representantes ou gestores seus pontos de vista e informações, e conseqüentemente terão suas escolhas registradas, agregadas e possivelmente atendidas. Ao mesmo tempo, as mídias digitais também são meios pelos quais esses indivíduos recebem informações que necessitam para examinar problemas e questões políticas a custos infinitamente menores em relação às mídias tradicionais.

Segundo Dahlberg, as práticas relacionadas com essa perspectiva são a maioria das iniciativas locais e nacionais de *e-democracy*, assim como sites comerciais e sites de media política, corporações e iniciativas privadas de democracia digital¹⁰. Essa concepção embasa as mais antigas experiências do uso político dos meios de comunicação, sendo até hoje a perspectiva mais difundida nessas iniciativas, sendo trabalhado por autores como Layne e Lee (2001), Jane Fountain (2007, 2014), Coursey e Norris (2008). No entanto, o autor ressalta que o predomínio dessa perspectiva tanto no que se refere à quantidade de experiências como também à quantidade de registros acadêmicos, não significa sua superioridade normativa.

A perspectiva deliberativa por sua vez foca na potencialidade da internet para a promoção da opinião pública qualificada, capaz de escrutinar e guiar as decisões políticas. Trata-se de uma posição que tem suas raízes na discussão da esfera pública habermasiana, desenvolvida a partir da crítica normativa à democracia pluralista (HABERMAS, 1997a), e cuja orientação substantiva dialoga com a expectativa de promoção do bem-comum relativa ao projeto da inteligência coletiva de Lévy. O objetivo dos autores dessa perspectiva é verificar o sucesso da comunicação, medido não pela capacidade dessa opinião pública qualificada em se tornar majoritária, uma vez em que ela não é representativa de toda a sociedade; mas sim pela *qualidade procedimental* de sua criação, qualidade essa que é necessária para fundamentar a legitimidade

¹⁰ Como o site de petições *on-line* Avaaz, que é uma iniciativa com fins públicos mas sua origem é privada.

da opinião pública para exercer influência no processo político. Os critérios para essa avaliação dependerão, no entanto, da concepção de democracia deliberativa que orienta cada autor.

Segundo a compreensão deliberacionista, a formação da opinião pública é produto de uma ação comunicativa orientada para o entendimento mútuo sobre um determinado tema de interesse coletivo que ocorre na esfera pública. **Desta maneira**, 1) entende-se que não há a necessidade da presença física dos indivíduos para que a esfera pública se materialize; e 2) o objeto de investigação dessa perspectiva não é a internet como um todo, que diz respeito à um *espaço público* (PAPACHARISSI, 2002a), mas sim o conjunto de práticas que variam enquanto sua qualidade e extensão, essas sim podendo se configurar enquanto *esferas públicas*: iniciativas para deliberação online¹¹, projetos de consulta governamentais, alguns portais de jornalismo cidadão e em menor grau listas de email, chats, fóruns e demais espaços de deliberação informal. Essa é a principal perspectiva adotada pela literatura brasileira que trabalha no tema na área de comunicação social, os principais nomes aqui são Wilson Gomes (2005a, 2005b, 2011), Rousiley Maia (2011), Rafael Sampaio (2013; 2010, 2011a, 2011b, 2013) e José Antônio Pinho (2011; 2008; AKUTSU; ANTONIO; PINHO, 2002).

A terceira perspectiva enumerada pelo autor é a “contra-públicos”. Trata-se de um conjunto de trabalhos que se propõe a responder críticas à esfera pública deliberativa e cujo argumento central foi sintetizado pelo próprio autor (DAHLBERG, 2007). Tal perspectiva busca trabalhar com grupos sistematicamente excluídos que se encontram à margem da esfera pública

¹¹ 1 Aqui, Dahlberg destaca dois projetos de década de 90, o “Minnesota E-democracy” e o “Kuro5hin”. O primeiro diz respeito a uma lista de emails promovida por uma organização não governamental que busca “ (...) *to increase citizen participation in elections and public discourse through the use of electronic communications technologies.*” (disponível em: <<http://www.e-democracy.org/about2.html>>). O segundo projeto diz respeito a um site de discussão colaborativa, onde os cidadãos submetiam artigos que passavam pela avaliação de outros membros, que deveriam votar se o artigo iria ou não a público, dentro das diversas seções que o site exibia <<http://www.kuro5hin.org/>>. A grande diferença entre esses sites e outros sites que atualmente são mais populares, como o Avaaz <<http://www.avaaz.org/po/>> ou os projetos brasileiros do Transparência Brasil <<http://www.transparencia.org.br/>> ou o Transparência Hacker <<http://thacker.com.br/>> é o caráter de discussão desses sites, e não meramente informativo ou consultivo por meio de métodos de agregação (enquetes, e de certa forma petições) .

mesmo em contextos deliberativos, uma vez que ainda nesses contextos existem resquícios de poder instrumental, inequidades socioculturais e coerção. São em sua maioria grupos não-brancos/ não-masculinos/ não ocidentais que utilizam a internet como ferramenta de vocalização e coordenação da ação visando perfurar os limites da esfera pública. Portanto, ao mesmo tempo que a internet corroboraria com práticas hegemônicas, ela também possibilitaria o desenvolvimento de questionamentos contra-hegemônicos. Sendo assim, essa perspectiva consegue dar conta de um elemento transformador da internet que as demais perspectivas não haviam alcançado.

A noção de contra-públicos está diretamente relacionada com a crítica à teoria da esfera pública desenvolvida por autoras feministas. Segundo Dahlberg, o entendimento de democracia que embasa essa perspectiva possui dois pressupostos: 1) todas as formações sociais se baseiam em relações de inclusão e exclusão sujeitas à contestação discursiva, sendo o discurso uma maneira contingente e parcial de constituir e organizar relações sociais; e 2) entende-se também que essa situação antagonística (inclusão e exclusão) é a base para a criação de espaços críticos de comunicação, os contra-públicos, onde identidades e contra-discursos são desenvolvidos, se tornam públicos e passam a contestar hegemonias. De maneira geral, os autores dessa perspectiva observam a criação de contra-públicos por meio de sites de mídia alternativa e iniciativas digitais de movimentos sociais, como listas de e-mails, sites e a publicação de material audiovisual online. Também são analisadas redes sociais alternativas e ações do que o autor chama de “desobediência civil eletrônica”, como a derrubada de sites governamentais ou relacionados a ideologias questionadas por hackers, e atos de subversão digital, como viralização de memes¹² (imagens descontextualizadas em tom de paródia) dentre outros. Acredita-se que essas ações chamam a atenção para vozes marginalizadas e colaboram na coordenação entre esses atores inclusive para

¹² É gritante a quantidade de páginas do facebook criadas diariamente para a disseminação desse tipo de conteúdo, sobretudo com conotação política. Podemos destacar como exemplos o “Site dos Menes” <<https://www.facebook.com/SiteDosMenes?fref=ts>> que costuma tratar de assuntos cotidianos gerais com um olhar progressista e o “Moça, você é machista” <<https://www.facebook.com/MocaVoceEMachista?fref=ts>> que viraliza conteúdos de temática feminista.

o desenvolvimento de práticas no ambiente *off-line*. Essa perspectiva foi descrita como uma agenda comum pelo próprio Dahlberg (2007), mas também conta com nomes como Fenton e Downey (2003), Ananda Mitra (2004) e Lauren Langman (2005).

Por fim, a última perspectiva enumerada é a autonomista-marxista. Essa percepção tem como eixo a participação inclusiva e auto organizada nas atividades de produção de bens desmaterializados (*commons*¹³) de maneira alheia ao capital, como softwares, sistemas operacionais e aplicativos desenvolvidos em sua maioria com código aberto¹⁴, ou seja, as linhas de programação estão disponíveis para o conhecimento de todas as funções da aplicação, para sua correção ou até mesmo replicação.

Segundo o autor, a concepção de democracia que norteia esses autores não estaria baseada em definições consagradas da teoria política, mas sim em uma orientação autonomista e alheia aos sistemas centralizados de poder. No entanto, ao contrário das outras perspectivas enumeradas, não se trata de uma concepção que busca a resistência ou transformação do sistema político de maneira geral, mas estaria mais interessada na expansão de sua rede autônoma de produção. Trata-se da perspectiva mais recente, e, por isso, menos trabalhada pelo autor. Cabe acrescentar que tal agenda de pesquisa pode ser promissora na investigação dos impactos na indústria e na economia do desenvolvimento colaborativo e aberto de patentes de produtos para impressão em 3D. Essa perspectiva tem como principal autor Antonio Negri (2008a; 2008b *apud* DAHLBERG, 2007).

2. PERSPECTIVAS *ESTÁTICAS* E *DINÂMICAS*: UMA PROPOSTA ALTERNATIVA

¹³ Palavra inglesa, cujo significado remete ao uso comum, que pertence à comunidade.

¹⁴ Questões de segurança também estão relacionadas com o desenvolvimento de aplicativos / softwares / sistemas operacionais com código aberto. O argumento dentro da comunidade de programadores é que o código aberto promove uma política de transparência, que permite tanto a rápida correção de erros quanto a verificação de atividades ilegítimas, como o armazenamento indevido de informações pessoais do usuário.

Essas quatro perspectivas apresentadas por Dahlberg fornecem uma interessante e útil sistematização da vasta literatura que procura trabalhar os efeitos políticos das novas formas de socialização e ação política possibilitadas pela tecnologia. Como o próprio autor argumenta, as perspectivas correspondem a uma generalização baseada em observação empírica, estando portanto sujeitas à ajustes. Até o momento foram destacados 1) a concepção de democracia que orientaria tais perspectivas e 2) as práticas comuns analisadas por cada perspectiva.

No entanto, como a produção de Dahlberg é fortemente influenciada pela difusão da agenda deliberacionista, a sistematização das literaturas é feita de maneira a separar as perspectivas que por um lado, no entendimento do autor, possuem um componente ativo e normativo mais forte, procurando trabalhar com o exercício da verdadeira soberania popular por meio da incidência em procedimentos políticos legítimos; daquelas que, por outro, possuem esse componente mais fraco, de modo a trabalhar com o potencial da internet não para o alcance do *bem-comum* mas sim para a realização de interesses particulares.

Esse entendimento incentiva o que Shapiro (2002) chama de conhecimento empírico orientado pelo método, o que por vezes implica no “encaixe” do problema à teoria em questão. Shapiro defende que os problemas não devem ser trazidos pela teoria, mas que eles devem existir independentemente dela. A proliferação de iniciativas visando o incremento da participação por meios digitais, assim como a adoção de tecnologia para melhoria do desempenho de sistemas ou a organização de protestos e novos repertórios de ação via online são fenômenos que estão acontecendo em todo o mundo, e supor uma única concepção de democracia norteadora de cada grupo de fenômenos é limitar a capacidade de sua compreensão.

Sendo assim, esta segunda sessão tem como objetivo apresentar uma proposta diferente de classificação de literatura, que leve em consideração a natureza dos objetos investigados pelas diferentes perspectivas. Faz-se esse passo de modo a possibilitar o trabalho com ganhos analíticos provenientes de duas ou mais perspectivas, entendendo a existência tanto de elementos de continuidade quanto de complementaridade entre mais de uma perspectiva.

De maneira geral, observa-se a existência no universo dessa literatura de dois pressupostos comuns: o *protagonismo individual* e a *autonomia comunicativa*. Isso significa dizer que todas as perspectivas trabalhadas contam em algum grau com a possibilidade (e a expectativa) de que o indivíduo seja capaz de falar por si mesmo - o que tem implicações para a dinâmica da ação coletiva - ; e que essa expressão se dê (ou deva se dar) em um ambiente livre de restrições comunicativas de quaisquer natureza, permitindo que essas mensagens alcancem proporções e consequências nunca antes imaginadas e até certo ponto desconhecidas. Ambos pressupostos dialogam com elementos constituintes da própria internet.

Aqui propõe-se uma segunda classificação, orientada não por uma suposta conexão de autores e iniciativas com determinada teoria democrática, mas sim pela natureza do objeto (ou das práticas) comuns a cada conjunto de trabalhos, separando aquelas que lidam com elementos de ruptura social - orientadas sobretudo para a análise organização de grupos marginalizados - daquelas que procuram trabalhar com aspectos cotidianos da gestão pública - orientadas a compreender e aperfeiçoar políticas de controle, transparência e construção de políticas públicas, assim como preocupadas em garantir a eficiência e a eficácia a partir da adoção da tecnologia. O primeiro conjunto de trabalhos será denominado como perspectivas *dinâmicas*, e o segundo perspectivas *estáticas*. Desta maneira, possibilita-se o diálogo entre duas ou mais perspectivas, assim como a comparação crítica entre os seus principais elementos. Além desse novo agrupamento, serão apresentados também outros conjuntos de trabalho que não haviam sido trabalhados por Dahlberg¹⁵.

2.1 PERSPECTIVAS DINÂMICAS

As perspectivas dinâmicas buscam dar conta dos elementos de transformação social associados à popularização dos meios digitais de comunicação. Nesse sentido, é comum encontrar um outro componente

¹⁵ Como a perspectiva Autonomista-Marxista foi pouquíssimo trabalhada pelo autor optou-se por não retomá-la nessa segunda sistematização.

essencial na ruptura: os movimentos sociais. Muitos dos trabalhos incluídos nesse conjunto de perspectivas acaba por tratar não só como os movimentos sociais incorporam essa tecnologia, mas também como a tecnologia permite a criação de novos tipos de movimentos sociais. Aqui, os pressupostos orientadores das perspectivas, a autonomia comunicativa e o protagonismo individual, ganham maior visibilidade: a autonomia comunicativa será um componente essencial para a luta dos movimentos sociais ou, em outros trabalhos, será justamente o objeto de luta desses movimentos. O protagonismo individual, por sua vez, dá um novo caráter na composição e atuação dos movimentos, possibilitando que esses se formem em torno de redes de sociabilidade mais fracas. São perspectivas próprias desse grupo autores que trabalham com o princípio da sociedade em rede (CASTELLS, 2003, 2005, 2013); os trabalhos com movimentos de temática digital, como os ciberpunks (AMADEU, 2010; 2015); e a perspectiva de contra-públicos (DAHLBERG, 2007).

A sociedade em rede é uma teoria construída empiricamente, a partir da observação das transformações sociais resultantes da promoção e incorporação da tecnologia em diferentes áreas como economia, comunicação, no processo político, no Estado e, por fim, na sociabilidade humana como um todo. Trata-se de uma possível continuação da interpretação da ascensão da Cibercultura, descrita por Lévy. A maior diferença aqui é que Castells não concebe a existência de um projeto ideal para a nova sociabilidade (ou Cibercultura), mas observa empiricamente o desenvolvimento dessa nova forma de organização social. Ou seja, a sociedade em rede não é um futuro, mas sim um presente que precisa ser conhecido para que se consiga cumprir com êxito os projetos individuais e coletivos frutos das necessidades e valores nessas novas condições estruturais (CASTELLS, 2005 p. 26).

Para Castells, a mudança fundamental provocada pela tecnologia foi o surgimento da *autocomunicação*, que processa a mensagem de muitos para muitos e ao mesmo tempo dá ao receptor a prerrogativa de escolher se, onde e como procura por determinada informação, podendo assim ser considerado um receptor ativo. A autocomunicação de massas, portanto, contribui para a

construção da autonomia individual em relação às instituições da sociedade (Idem, p. 16).

Nesse cenário, o protagonismo individual se torna notório: se nas formas de organização coletiva tradicionais, como os movimentos sociais, a comunicação se dava dentro dos espaços que contribuía para a coesão do grupo, com a massificação da tecnologia ela pode ocorrer entre indivíduos que apenas possuam um interesse ou identidade comum, ao mesmo tempo em que cada indivíduo está sujeito ao pertencimento à diferentes redes que não necessariamente dialogam umas com as outras. Aqui não se está negando que sujeitos no “mundo real” também não pertençam a diferentes redes que também podem não se comunicar umas com as outras, mas a coesão que fundamenta a ação coletiva nas formas de organização política tradicionais baseiam-se na intensificação da rede e trocas internas ao ator coletivo (a noção de *catness*), enquanto na internet esse tipo de coesão se torna muito mais difícil. No entanto, cabe dizer que para o autor, mesmo considerando que esses movimentos se formem no ambiente virtual, eles só ganham vida quando vão para as ruas, para os espaços comuns das cidades.

Sendo assim, para Castells é de fundamental importância a compreensão do que motiva a insurreição individual, antes dela virar uma ação coletiva:

“ (...) a questão-chave para esse entendimento é quando, como e por que uma pessoa ou uma centena de pessoas decidem, individualmente, fazer uma coisa que foram repetidamente aconselhadas a não fazer porque seriam punidas”

(CASTELLS, 2013, p. 20)

Os movimentos sociais da sociedade em rede de Castells e a perspectiva de contra-públicos de Dahlberg tem em comum o entendimento que a internet pode vir a promover uma autonomia comunicativa (protegida das interações nocivas com o Estado e grandes corporações) que por sua vez viabiliza a organização dos sujeitos em torno de demandas (ou no caso de Dahlberg identidades) capazes de perfurar os limites do poder, sendo que para

Dahlberg isso se dá por meio da incorporação desses sujeitos na esfera pública deliberativa; já para Castells a demanda poderia ser qualquer fagulha que provoque indignação no conjunto de indivíduos e a ruptura se dá por meio do encontro desses sujeitos em lugares visíveis da vida social (CASTELLS, 2013 p. 19).

Por fim, um terceiro ponto de vista que poderia ser destacado dentro da lógica da ruptura está na análise crítica da dominação cibernética exercida pelos ciberativistas, atores que orientam sua atuação para a própria internet (e não para o espaço público físico, como em Castells), por meio da subversão da tecnologia. Amadeu (2015) faz uma exposição da trajetória *ciphernpunk*, um tipo específico de ativismo que defende o uso da criptografia¹⁶ como maneira de proteger a privacidade do indivíduo contra as ameaças inicialmente do Estado e, mais recentemente, das grandes corporações que vivem da venda de dados de indivíduos sobretudo com finalidade comercial.

Segundo o autor, esses ativistas, originalmente de ideologia anarcocapitalista, veem como fundamental a defesa da liberdade individual e do direito a privacidade como garantia de liberdade e pré-requisito para a mudança social. Se por um lado essa perspectiva trabalha com um protagonismo individual ainda maior que as anteriores, o tipo de ativismo que ela descreve se diferencia das demais concepções por conta do entendimento de que, *a priori*, a internet não proporciona um ambiente livre dos interesses corporativos e estatais. Pelo contrário, o uso da tecnologia e a possibilidade da interceptação e coleta massiva de dados promove um exercício do controle inimaginável até mesmo no mais totalitário dos regimes. Aqui, a proteção do indivíduo é assumidamente a condição essencial para o exercício da ação coletiva, seja qual for o propósito dessa ação.

Por fim, essas três perspectivas tem em comum, além da gradual atribuição do protagonismo da mudança política ao indivíduo, a preocupação com a criação e manutenção da autonomia comunicativa, o que também é comum à perspectiva deliberacionista enumerada por Dahlberg. Seus mecanismos de garantia da autonomia comunicativa se modificam de uma

¹⁶ Técnica para cifrar textos com a finalidade de impossibilitar sua leitura por um eventual interceptor.

visão para outra, mas o seu objetivo é o mesmo: promover a livre troca de razões entre os sujeitos. Essa é uma característica fundamental da ruptura, ainda que seja possível entender que a autonomia comunicativa esteja presente também em perspectivas *estáticas*, sobretudo a deliberacionista.

2.2 PERSPECTIVAS ESTÁTICAS

As perspectivas estáticas são por sua vez aquelas sobre as quais esse trabalho irá se debruçar. Aqui tais perspectivas estão agrupadas em decorrência da natureza das iniciativas que são seu objeto de análise: iniciativas de origem estatal ou civil que se materializam no ambiente online e que pretendem atuar na relação *entre* esses dois atores, seja por meio da melhora da entrega de serviços, da publicação de informação governamental de qualquer natureza, do aumento da transparência, do aumento da dimensão de accountability dos governos ou representantes, da incidência em decisões políticas, entre outros. Novamente, dizer que essas práticas são estáticas não significa dizer *a priori* que elas não possam nem consigam promover mudanças sociais em médio e em longo prazo. O que quero enfatizar com essa separação de perspectivas (e conseqüentemente das experiências que por elas são analisadas) é que estas não terão o elemento de ruptura próprio das perspectivas dinâmicas.

Nas perspectivas estáticas, o pressuposto do protagonismo individual estará mais uniformemente presente do que o da autonomia comunicativa. No entanto, observa-se que a presença do protagonismo individual nas duas perspectivas a serem enumeradas, deliberativa e *e-gov*^{17 18}, se diferenciam por conta do seu sentido principal: enquanto na perspectiva deliberativa o sentido *forte* do protagonismo individual é de fora para dentro do Estado, trabalhando sobretudo com a incidência cidadã na decisão política; na perspectiva do governo eletrônico o sentido *forte* do protagonismo individual é de dentro do

¹⁷ Optou-se nesse trabalho a não utilizar a nomeação de Dahlberg “Perspectiva Liberal-Individualista”. Entende-se que esse nome está fortemente ligado à promoção da agenda deliberativa e que a literatura de governo eletrônico

¹⁸ Os termos *e-gov*, *e-government* e governo eletrônico serão usados de forma intercambiável.

Estado para o cidadão, dialogando com a provisão de serviços. Isso não implica dizer que a perspectiva de governo eletrônico desconsidere o *input* do cidadão, ou que a perspectiva deliberativa desconsidere o *output*, mas sim que o foco da análise dessas duas perspectivas concentram-se nos sentidos fortes da relação entre Estado e sociedade civil: enquanto os deliberacionistas estarão preocupados com a qualidade da interação na ferramenta de modo a promover o *input* para o Estado, os autores do governo eletrônico estarão mais preocupados em verificar em que medida o Estado se transforma e consegue promover novos *outputs* .

A autonomia comunicativa por sua vez não é um pressuposto presente na perspectiva de governo eletrônico como um todo. Trata-se de uma literatura mais dispersa do que a deliberativa, e por vezes a questão que irá surgir não dirá respeito à comunicação alheia às intervenções do Estado ou das corporações, mas sim aos possíveis ruídos na transmissão dos fluxos informacionais, sobretudo na forma de *inputs*. Por outro lado, a autonomia comunicativa diz respeito à uma condição fundamental para o exercício político dos cidadãos na esfera pública, sendo uma questão central avaliar até que ponto a interferência estatal nesses espaços deve ocorrer, e como deve ocorrer. Aqui também não se pode cair no simplismo de afirmar que a literatura de e-gov não zelaria por um ambiente onde os participantes tenham autonomia em se expressar, mas a questão é que não se tem a preocupação sistemática, própria da literatura deliberativa e das demais perspectivas dinâmicas, com as imposições estruturais do Estado e do mercado para que os indivíduos cheguem a determinado consenso, ou sequer existe a preocupação na formação de um consenso uma vez que a lógica agregativa para a manifestação de preferências impera (CHUN et al., 2010; CLAYTON; STREIB, 2014; COURSEY; NORRIS, 2008; LAYNE; LEE, 2001; LEE, 2009; MORGESON; VANAMBURG; MITHAS, 2011).

Mesmo considerando as preocupações da perspectiva deliberacionista, é dentro das perspectivas estáticas que o Estado adquire traços de ator colaborador (e não somente coibidor), sendo ele o principal desenvolvedor das experiências que alimentarão os debates teóricos próprios dessas literaturas. Em decorrência do compartilhamento do objeto de análise (ainda que nem

sempre sejam as *mesmas* experiências), trava-se entre as duas perspectivas uma disputa pelos conceitos capazes de elucidar tal objeto: e-governance¹⁹, e-government, e-gov, e-democracy e e-participação. Dessa disputa, é possível dizer que enquanto o conceito de democracia digital, que procura dialogar com o avanço da democracia, acaba por se acomodar mais ao lado do campo deliberativo, o conceito de governo eletrônico, relacionado à utilização geral da tecnologia pelo Estado, tende a ficar no campo “oposto”. Sendo assim, enquanto o primeiro conceito acaba por pressupor mudanças de cunho substantivos na democracia real, o segundo acaba por ganhar traços mais técnicos. De modo geral, ambos conceitos trabalham com a adoção da tecnologia pelo Estado, mas o primeiro se desenvolve de modo a promover melhoras na democracia (inclusão, aumento da incidência na tomada de decisão, dentre outros) enquanto o segundo implica questões procedimentais da ação estatal.

1.2.1 PERSPECTIVAS ESTÁTICAS: PERSPECTIVA DELIBERATIVA

A perspectiva deliberativa se desenvolve por meio da analogia da crítica de Habermas aos modelos de democracia liberal, realizando o mesmo debate, no campo da democracia digital, em contraposição à literatura de e-gov que estaria apoiada em uma concepção liberal-individualista de democracia. A crítica de Habermas encaminha-se no sentido da recuperação do componente normativo do conceito de democracia. De maneira semelhante, a crítica dos deliberacionistas digitais à literatura de e-gov é também a ausência, nessa literatura, de comprometimento com um projeto de democracia, projeto esse que as iniciativas digitais associadas ao governo deveriam cumprir.

A crítica normativa dos deliberacionistas digitais dialoga com a orientação de Pierre Lévy sobre um projeto para Cibercultura quando afirma que os meios de comunicação e informação possuem um uso ideal com a finalidade de aprofundamento democrático, e o desenvolvimento desse projeto

¹⁹ Assim como e-gov, os termos e-democracy/democracia digital ; e-governance/governança eletrônica e e-participação/participação digital também serão tratados de forma intercambiável.

político tem prioridade frente aos outros usos políticos e administrativos da tecnologia (FREY, 2002; GOMES, 2005c). A internet passa a ser entendida como um *espaço público* (PAPACHARISSI, 2002b)(PAPACHARISSI, 2002b) por meio do qual esferas públicas poderiam se formar a partir do uso de softwares, plataformas privadas, sites, aplicativos, etc.

A perspectiva deliberativa orienta atualmente os principais trabalhos da literatura nacional sobre democracia digital, compreendendo aos trabalhos produzidos pelo Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública da UFMG (EME/UFMG), coordenado pela professora Rousiley Maia, e pelo Grupo de Pesquisa em Comunicação, Internet e Democracia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), coordenado pelo professor Wilson Gomes²⁰. Ao longo de uma década, é possível afirmar que a teoria deliberacionista nacional sofreu uma inflexão: se a princípio ela se construiu de maneira análoga à teoria democrática deliberativa, orientando a análise para o conteúdo normativo das experiências de democracia digital, ao longo do tempo ela passa a ser revista de maneira a incorporar a análise sobre ferramentas não-deliberativas consideradas importantes para o aprofundamento da democracia. No entanto, os pressupostos que orientam essa literatura implicam em sérias dificuldades para a compreensão de como o Estado vem efetivamente usando a tecnologia para auxiliar na produção decisória.

Para entender como os autores deliberacionistas concebem o vínculo entre internet e democracia, assim como suas escolhas metodológicas, cabe voltar à matriz habermasiana. Segundo Habermas (1997b), a função da esfera pública é visibilizar e tematizar os problemas da sociedade como um todo. Trata-se (ou tratam-se, pois a esfera pública não se limita a uma única instância) de bolhas de autonomia, onde está implícito o uso da linguagem natural (não jurídica, econômica ou administrativa), linguagem essa que não se especializa (no sentido Luhmaniano sistêmico) e que permite a interação intersubjetiva de sujeitos orientada para o entendimento. O produto desse espaço de autonomia comunicativa é a *opinião pública* agregada em torno de um tema. Tal espaço não serviria para a produção de decisões políticas, mas

²⁰ É sabido que há outros núcleos brasileiros que estudam democracia digital, sendo estes grupos mais orientados por outras perspectivas concorrentes da deliberacionista e que inclusive serão citados como protagonistas na estruturação teórica e prática do MCI.

sim para adensar consensos mediante fluxos comunicativos, e depois exportá-los na forma de opinião pública para o sistema político, que deve por sua vez considerá-la na produção decisória.

Dahlberg (2007) irá afirmar que no que diz respeito à internet, os autores da perspectiva deliberativa estão interessados na extensão e qualidade da argumentação que pode ser facilitada por meios *on-line*. A opinião pública proveniente da esfera pública não é representativa do total das opiniões de uma sociedade, mas um produto de um agir comunicativo, que implica em cooperação e construção. Por isso, a avaliação do sucesso da comunicação pública não se mede pela sua irradiação para o restante da sociedade, mas sim por critérios para o surgimento de uma opinião pública qualificada. Portanto, a qualidade da opinião pública possui valor empírico, pois é medida por qualidades procedimentais avaliadas ao longo de sua criação, fundamentando assim a sua legitimidade para exercer a influência no processo político (HABERMAS, 1997b, p. 94). O “público”, por sua vez, diz respeito à forma da discussão, e não a um lugar ao qual ela se realiza, podendo assim a esfera pública se materializar em qualquer lugar (físico ou não) onde as pessoas iniciem uma argumentação.

É justamente a partir da deliberação que se retoma o fundamento da soberania popular. Na crítica elaborada por Habermas, os três modelos de democracia (liberalismo, republicanismo e deliberacionismo) enfatizam a questão das diferenças, mas o modelo deliberativo não propõe que a solução dessas seja por meio de sistemas de agregação (modelo liberal) ou pelo reducionismo a uma identidade comunitária (modelo republicano). A deliberação é um processo performático intersubjetivo que envolve a transformação dos *sujeitos* orientados para o privado em *cidadãos* orientados para o bem comum. A soberania popular se dá uma vez que a tomada final de decisão é fruto da influência exercida pela opinião pública, que foi construída de modo deliberativo nas esferas públicas.

Os anos 2000 são o cenário da emergência do tema da incorporação de tecnologia pelo Estado no Brasil. Nesse momento, essa incorporação se dava sobretudo através listas de email, sites de candidatos ou políticos eleitos e na digitalização de serviços públicos. Autores brasileiros trouxeram o debate

teórico em termos deliberativos para o plano empírico, dando início a uma agenda de pesquisas que visava investigar os efeitos da tecnologia nas experiências que destinavam-se a incidir no governo (AKUTSU; ANTONIO; PINHO, 2002; FREY, 2002; MAIA, 2011; MIOLA, 2011; PAULO; ALMEIDA; MIOLA, 2010; PINHO, 2008; SAMPAIO, 2010, 2011a, 2011b, 2013; SILVA, 2005). Esses diagnósticos marcam a trajetória da construção tanto do conceito de Democracia Digital quanto de Governança Eletrônica, que ao longo dos diagnósticos passam a se adaptar à realidade verificada no estudo das iniciativas, tomando assim formas cada vez menos ambiciosas.

As contribuições teóricas no início dos anos 2000 preocupavam-se com a construção de conceitos que enfatizassem o componente normativo oriundo da matriz habermasiana. Frey (2002) aponta que se deve pensar a adoção da tecnologia pelos governos para além da melhoria da entrega de serviços públicos. Segundo ele, a abordagem de uma governança emancipatória permite a ênfase na inclusão e fortalecimento dos não-poderosos na tomada de decisão política, sendo a eficiência administrativa um objetivo subordinado (FREY, 2002, p. 35). O modelo de governo eletrônico deve, portanto, ter a governança eletrônica como a principal relação estruturante do seu exercício. Mais tarde, Sampaio (2010) entenderá que essa governança eletrônica deverá ainda ter um sentido deliberativo e radical

Em contexto de altas expectativas, Gomes (2005c) passa a propor um modelo ideal de participação política por meio das TICs, cujo espectro varia entre o fornecimento de informações e serviços públicos, grau mais elementar e no qual predominam o universo das iniciativas vigentes, passando pelo grau em que são combinadas as instituições representativas do mundo real com iniciativas deliberativas no plano digital, até o quinto grau correspondente ao exercício por vias eletrônicas de democracia direta²¹.

²¹ Pode-se descrever sucintamente os graus de participação política da seguinte maneira: 1) Acesso dos cidadãos aos serviços públicos: compreende a prestação de informações por parte do Estado, partidos e representantes; 2) Consulta da opinião pública²¹: consiste no uso da tecnologia para consulta sobre determinado tema ou para a construção de uma agenda política – trata-se de uma interação sócio-estatal dependente exclusivamente do agente estatal; 3) Alto nível de transparência: diz respeito à concessão de um grande volume de informações, resultando em um alto grau de responsividade aos cidadãos; 4) Democracia deliberativa: quando são combinadas instituições representativas formais e a intervenção deliberativa dos cidadãos na produção política através dos meios eletrônicos de interação argumentativa por

Com o passar do tempo, as expectativas da literatura vão diminuindo: desfaz-se a ideia de uma ruptura na lógica estatal espelhada no ideal democrático grego (GOMES, 2011), ainda que se mantenha desejável o uso da tecnologia para incidência direta na decisão política por meio de mecanismos agregativos complementados por canais de deliberação (SILVA, 2011). Mesmo assim, é possível perceber que iniciativas que antes eram consideradas menores nos seus designios democráticos passam a ganhar peso. Nas palavras de Rousiley Maia :

“Os efeitos da participação política, em geral, e da participação via internet, em particular, precisam ser compreendidos em sua especificidade em relação aos vários desígnios da democracia – sejam eles relativos ao desenvolvimento de habilidades políticas, virtudes cívicas ou capacidades críticas dos indivíduos, ou sejam eles concernentes à geração de recursos comunicativos, à sustentação da esfera pública ou sejam, ainda, relativos à promoção da representação, fiscalização e exigência de accountability, por parte dos representantes do governo”

(MAIA, 2011 p. 78)

Trata-se de uma inflexão importante, pois estabelece que o ecossistema de iniciativas deve ser analisado em *todos* os seus ganhos possíveis para a democracia. Silva (2011) também realiza um grande avanço nesse sentido, concebendo que os níveis qualitativos da ampliação da democracia (utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório) incidiriam em três requisitos democráticos dos sites do Estado (publicidade, responsividade e porosidade). A partir dessas duas variáveis (níveis de ampliação democrática e requisitos democráticos de sites do Estado), seria possível alocar diferentes tipos de iniciativas - inclusive diferentes ferramentas disponíveis em um mesmo site – em diferentes quadrantes, de maneira a possibilitar uma avaliação geral do site

meio dos quais os cidadãos se tornam orientados publicamente; e 5) Democracia direta: grau que seria atingido por meio da redução da esfera representativa à funções meramente administrativas e cujo poder decisório caberia aos cidadãos por meio de espécies de plebiscitos *online*.

ou de uma gestão de governo através da informação obtida do conjunto de iniciativas.

Esses deslocamentos manifestam-se no conceito de democracia digital. Gomes (2011) passa a sustentar que a participação online deve possuir um propósito democraticamente justificável e realisticamente plausível. Em outras palavras, as expectativas a ser colocadas em qualquer iniciativa digital que vise incidir no governo não devem ser orientadas à construção de um ideal de cidadão, mas sim de acordo com a sua justificação democrática. Elabora-se então uma nova redação, já mais precisa que a redação inicial de Pierre Lévy:

“Entendo por democracia digital qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política.

(GOMES, 2011, p. 27–8)

A justificação democrática, portanto, está no *suplemento*, *reforço* ou *correção* de práticas que, segundo o autor, se relacionam com aspectos da democracia amplamente aceitos nos Estados democráticos modernos. De certa forma, a perspectiva deliberativa acaba por retomar o conceito de Lévy na medida em que considera uma série de bens democráticos nos quais se é possível atuar por meio da tecnologia. A diferença entre esses dois conceitos está justamente na ênfase do protagonismo civil no desenho dessas iniciativas. Se em Lévy nos deparamos com termos como “auto-expressão” e “auto-organização”, Gomes é mais realista, não negando em sua definição que essas iniciativas possam partir da sociedade civil, mas dando igual peso a elas em comparação com as do Estado. Afasta-se a definição dos ideais de ruptura, mas não dos de mudança social.

Ainda no mesmo trabalho, Gomes enumera um conjunto de promessas consideradas por esse trabalho como mais, promessas essas por meio das quais aspectos que compõem à democracia poderiam ser beneficiados. Essas expectativas podem ser agrupadas da seguinte maneira:

TABELA 1 - EXPECTATIVAS DE INCIDÊNCIA DA DEMOCRACIA DIGITAL

Garantias de direitos civis e políticos	Exercício do Controle Social	Incidência na tomada de decisão
<ul style="list-style-type: none"> - Aumento das liberdades de expressão opinião e participação; - Consolidação dos direitos individuais; - Incremento do pluralismo pela representação de minorias 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento dos meios e oportunidades de accountability 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento das experiências de democracia direta; - Aumento dos instrumentos e oportunidades de participação dos cidadãos nas esferas de decisão sobre a <i>policy</i> e gerência dos governos.

(Fonte: GOMES, 2011)

Ainda segundo Gomes, a participação é um mecanismo que auxilia no alcance da verdadeira soberania popular, competindo com outros conjuntos de instâncias sociais, a saber: 1) o sistema político; 2) instâncias sociais como economia e religião; e 3) corporações sociais, que seriam: *"autênticas agências políticas, disputando pelo seus interesses particulares (...), organizadas em torno de uma agenda e de interesses particulares do coletivo que reúnem e representam"* (GOMES, 2011, p. 33).

A literatura também entende que inclusão do maior número de participantes é uma condição para que os interesses expressos sejam os mais diversos possíveis, e para que o resultado da deliberação esteja orientado para o bem público, resolvendo assim a tensão entre o que Maia (2011) chama de *elemento cívico e elemento civil* da cidadania.

Portanto, assim como no paradigma da Sociedade em Rede, a importância do protagonismo individual leva à pergunta sobre quais seriam as

motivações que levam o *indivíduo* a participar politicamente. No entanto, aqui a resposta não estará em termos de “sentimentos de indignação e esperança”, como argumenta Castells, mas sim na compreensão do participante de que os custos seriam compensados pelos seus benefícios (GOMES, 2011; MIOLA, 2011; SAMPAIO, 2011b). Em outras palavras, o indivíduo irá participar se aquela iniciativa se mostra adequada ao fim que ela propõe.

No entanto, cabe observar que mesmo com desenvolvimento do conceito de democracia digital ter se dado de forma a gradualmente adequar suas expectativas, notam-se poucas mudanças nos diagnósticos dessa perspectiva ao longo do tempo. A principal razão é que, a despeito dos movimentos conceituais, a literatura empírica ainda se encontra na fase de aferição de deliberação nos espaços promovidos por essas iniciativas.

Trabalhos como Silva (2005), Pinho (2008), Sampaio (2011b) e Marques (2011) procuram examinar portais de governo nos diferentes níveis federativos a fim de analisar quais tipos de interação entre sociedade e governo esses canais promovem, mas ainda se encontram relativamente presos à ideia de graus de participação da compreensão mais antiga de Gomes. Já trabalhos como Miola (2011) e Sampaio (2010, 2011a) procuram examinar canais propriamente deliberativos, inclusive pela criação de índices de apreensão da deliberação (SAMPALIO, 2011a). Mais recentemente o segundo autor também publicou o resultado de um levantamento de todas as iniciativas de democracia digital provenientes do Estado brasileiro (SAMPALIO, 2013).

Todos os diagnósticos dos portais são incisivos em apontar as falhas destes em promover ferramentas mais elaboradas para participação, focando-se quase que exclusivamente na promoção de informações básicas, transparência e alguns serviços (PINHO, 2008; SAMPAIO, 2011b; MARQUES 2011), diagnósticos esses que já eram apontados por Gomes em 2005. O levantamento das iniciativas também mostra que experiências mais complexas de democracia digital que procuram promover deliberação são praticamente inexistentes. Por outro lado, um dos poucos trabalhos mais otimistas acerca do potencial deliberativo de algumas iniciativas (SAMPALIO, 2011a), está baseado em índices cujos componentes ainda contam com alto grau de subjetividade, o que prejudica a reputação de seus resultados.

Sendo assim, o entendimento deste trabalho é que os diagnósticos da perspectiva deliberativa ressaltam a necessidade de se analisar iniciativas de democracia digital para além da descrição de seus participantes e da existência ou ausência de deliberação no interior das ferramentas. Entende-se, portanto, ser necessária uma compreensão total da iniciativa, o que inclui desde as motivações em torno da sua concepção, a análise do conjunto de ferramentas que a compõe e a leitura de seus *outputs*. Se as produções teóricas da perspectiva deliberativa já são capazes de compreender que os ganhos democráticos por meio de iniciativas de democracia digital não se limitam à ferramentas com potencial deliberativo, cabe agora à pesquisa empírica colocar esses deslocamentos em prática.

Antes de prosseguir para as críticas à perspectiva deliberativa, cabe fazer uma observação sobre a suposta ameaça das corporações sociais feita por Gomes. Aqui, entende-se que essa observação dialoga com uma compreensão heterogênea da sociedade civil (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), que desassocia organizações sociais e interesses genuínos da sociedade, tratando-se assim de uma crítica à matriz habermasiana. No entanto, colocar a questão da forma como Gomes propõe, confrontando o que entende por interesse coletivo (bem-comum) com o que considera como interesse particular, imputa a legitimidade de um conjunto de anseios em detrimento a outro, desfocando a real questão na qual a teria a possibilidade de atuar: a equalização da desproporção de recursos.

Há uma série de condicionantes que acabam por resultar no fato de que determinadas organizações da sociedade civil têm mais recursos do que outras para incidir na decisão política, condicionantes como quantidade de filiados, repertórios (bem sucedidos) de ação, posição relativa nas redes das organizações da sociedade civil, etc. Portanto, a crítica às “corporações” está mal colocada: é na desigualdade de recursos - e não na busca de interesses particulares - que está a fonte da marginalização de determinadas demandas ou populações. Portanto, a ênfase na participação individual é a garantia da diluição da centralidade de influência das “corporações sociais”, Estado, partido; o que passaria a garantir o exercício da soberania popular, mas isso não se daria em decorrência da presença de interesses mais ou menos

legítimos, mas sim por conta da equalização de recursos que garante a expressão desses diferentes interesses. Sendo assim, é possível afirmar que a internet tenha como objetivo do ponto de vista democrático recuperar o regime que estaria enviesado por conta das desigualdades de poder, não só material mas também simbólicas e de prestígio. Esse ponto será recuperado nas considerações finais acerca da experiência do Marco Civil da Internet.

Em 20 anos desde a chegada da internet comercial no Brasil, teriam as iniciativas governamentais caminhado tão pouco no sentido de oferecer mecanismos de participação mais substantivos e complexos à sociedade? Ou é a literatura que não está fazendo as perguntas corretas? Ao verificar um cenário muito semelhante de diagnósticos acerca de experiências de democracia digital no Reino Unido, Andrew Chadwick (2009)²² busca superar as discussões sobre democracia digital realizadas a partir da matriz deliberativa, apresentando uma abordagem alternativa que se baseia nas estruturas de incentivo que moldam o comportamento online tanto dos atores estatais quanto civis. Segundo o autor, focar a análise nas características próprias da *web 2.0* e suas implicações para o comportamento dos cidadãos e nas iniciativas governamentais possui um importante valor para a compreensão de consultas *online* e demais iniciativas que visem incidir na decisão política.

O autor quer entender quais as características próprias da *web 2.0* que implicam e ao mesmo tempo são análogas à mudanças no comportamento político. Para isso, baseia-se nas características da *web 2.0* alavancadas por Tim O'Reilly²³. Segundo o autor, esses são aspectos que acabam por orientar tanto a conduta dos usuários, o modo como eles irão interagir com portais e aplicações governamentais, desenvolver estratégias de ação política, trabalhar com informações de modo a formar considerações políticas; quanto a conduta dos governos, as maneiras pelas quais os governos irão procurar receber *inputs* dos cidadãos e externalizar informações diversas.

²² No artigo de 2011, Dahlberg classifica Chadwick como autor da perspectiva liberal-individualista por sua crítica ao modelo deliberativo. Acredito que tal classificação é completamente imprecisa, visto que esse trabalho definitivamente não dialoga com o *mainstream* da literatura de *e-gov* que será mostrado mais adiante.

²³ Trata-se do fundador da O'Reilly Media e criador do termo *web 2.0*. O artigo original pode ser acessado em <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>

TABELA 2 ASPECTOS DAS WEB 2.0 E SEUS DIÁLOGOS COM O COMPORTAMENTO POLÍTICO

<p>A INTERNET COMO PLATAFORMA PARA O DISCURSO POLÍTICO:</p>	<p>Trata-se da mudança da orientação da internet de páginas estáticas (web 1.0) para redes de serviços de software voltados à alcançar diferentes objetivos (<i>web as a platform service</i>). São características desse aspecto a grande capacidade de redimensionamento de organizações na web (<i>easily scalable networks</i>) e a disponibilidade de produtos para os nichos mais variados e marginais (<i>long tail</i>)²⁴</p>
<p>INTELIGÊNCIA COLETIVA</p>	<p>Diz respeito à existência de uma rede distribuída de criadores e contribuidores, em sua maioria amadores, que usam ferramentas simples e produzem bens informacionais que por vezes superam aqueles produzidos por fontes hierárquicas (empresas). A web 2.0 está baseada em um modelo voluntarista de criação de conhecimento.</p>
<p>IMPORTÂNCIA DOS DADOS</p>	<p>O momento atual é caracterizado pela agregação de grandes quantidades de informação, que podem ser obtidas pelos mais diferentes mecanismos. Os atores que conseguem explorar, refinar e proteger essa informação passam a ter poder.</p>
<p>EXPERIMENTALISMO CONSTANTE NO DOMÍNIO PÚBLICO</p>	<p>A web 2.0 é caracterizada por um alto grau de experimentalismo em aplicações, sites, softwares, dentre outros. Esse princípio é a essência dos sistemas de governo eletrônico e tem implicação no desenvolvimento dos mais variados repertórios de ação política (petições, eventos em redes sociais, plataformas, vídeos, etc.)</p>
<p>CRIAÇÃO DE FORMAS DE ENGAJAMENTO POLÍTICO EM PEQUENA ESCALA POR MEIO DO CONSUMO E PROPAGAÇÃO DE CONTEÚDO POLÍTICO POR MEIO DE DIVERSAS APLICAÇÕES</p>	<p>A web 2.0 se caracteriza pela utilização de dados de diferentes fontes para fins distintos daqueles para os quais foram gerados, inclusive fins políticos. Nesse sentido, dados fornecidos pelos governos para fins por exemplo de transparência acabam sendo reaproveitados pelos cidadãos para outros fins. O portal brasileiro “Transparência Hacker” é uma iniciativa dessa natureza.</p>
<p>RICA EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO EM WEBSITES POLÍTICOS</p>	<p>Esse aspecto se refere ao uso de linguagem java²⁵ ou outra similar para o desenvolvimento de aplicações que facilitem a interatividade, alteração e o armazenamento de dados. O usuário assim pode trabalhar com esses dados de forma a criar conteúdos originais.</p>

(Fonte: CHADWICK, 2009)

No que diz respeito ao comportamento dos governos, o autor destaca que iniciativas que dispõem de várias ferramentas em um mesmo ambiente estão menos sujeitas aos riscos que são próprios das ferramentas deliberativas (maior custo de participação, sujeição à irrelevância ou abandono), e portanto costumam ser mais bem sucedidas. Além disso, destacam-se portais com

²⁴ O termo *Long Tail* se refere à cauda de uma curva em um diagrama Produtos/Consumidores. Na cabeça dessa curva estariam concentrados os produtos de consumo da grande massa, enquanto na cauda estão os produtos feitos para os nichos marginalizados.

²⁵ Java é uma linguagem de programação orientada para o objeto.

ferramentas interativas que recebem informações sobre a policy com a qual lidam (centralidade receptora²⁶) e permitem que esse conteúdo seja reproduzido (centralidade emissora). Por fim, o *feedback* informacional mais básico dos cidadãos deve ser entendido como um componente essencial da democracia digital, mesmo que essa informação não esteja de acordo com o ideal deliberativo, podendo ser fornecida diretamente (como em um questionário) ou indiretamente (por meio de dados de navegação, como documentos baixados, tempo de permanência no site, links clicados, origem do fluxo de navegação, etc.).

A crítica à perspectiva deliberacionista feita por Chadwick acaba chegando a conclusões muito próximas da literatura nacional, como a importância de ferramentas de diferentes naturezas em um mesmo sítio. Além disso, ela acaba por contribuir com elementos novos próprios da funcionalidade da web que podem ser utilizados para caracterizar e entender iniciativas recentes de democracia digital por uma perspectiva mais orgânica. Em outras palavras, existe um grande grupo de possíveis atores que estão envolvidos na concepção e operacionalização dessas iniciativas, não só gestores públicos e acadêmicos, como programadores profissionais e amadores. Nesse sentido, é altamente plausível que essas iniciativas sejam desenvolvidas a partir da “lógica da web”, e não visando obter determinado produto. Chadwick argumenta que ferramentas que seguem a lógica da web possuem maiores chances de sucesso; cabe avaliar quais são as implicações dessa lógica para o produto final dessas experiências, e como a lógica da web dialoga com a lógica do Estado e da administração pública.

1.2.2 PERSPECTIVAS ESTÁTICAS: GOVERNO ELETRÔNICO

Mesmo que a perspectiva deliberativa e a literatura de governo eletrônico possuam origens distintas, elas se aproximam ao ponto de se

²⁶ O autor argumenta que parte da literatura explora o conceito de *nodalidade*, a posição relativa de um nó em relação aos outros. Além de se verificar a *centralidade* do nó, é necessário compreender a direção dos fluxos de informação, se a iniciativa é receptora desses fluxos (*indegree centrality*) ou é emissora (*outdegree centrality*).

tornarem enfoques diferentes para abordar uma mesma classe de fenômenos. Se no princípio a perspectiva deliberativa entendia que a internet possuía o potencial para colaborar com o aprofundamento democrático por meio da criação de esferas públicas deliberativas, a literatura de governo eletrônico pensava o potencial da tecnologia no sentido de transformar do paradigma que orienta a administração pública. Desta maneira, enquanto a primeira literatura procurava aferir deliberação nas iniciativas, a segunda se preocupava com a constatação de modificações na gestão das operações públicas e na sua eficiência. Com o tempo, a literatura de *e-gov* passa a entender que as modificações na gestão pública também deveriam ser avaliadas do ponto de vista do aprofundamento democrático.

Na sistematização inicial de Dahlberg, a perspectiva de *e-gov* é chamada de liberal-individualista, alusão à lógica predominante na literatura do cidadão-consumidor. Apesar desse diagnóstico possuir respaldo na realidade (CHUN et al., 2010; CLAYTON; STREIB, 2014; LAYNE; LEE, 2001; LEE, 2009; MORGESON; VANAMBURG; MITHAS, 2011), é necessário dizer que essa literatura não se limita a esta compreensão. Enquanto alguns autores, ao mencionar a democracia eletrônica, têm dificuldades de separar a gestão, entendida como operação cotidiana da administração pública, da incidência na decisão política (ARAÚJO; GOMES, 2004); outro autores chegam a trabalhar com um conceito de democracia digital muito próximo àquele proposto por Gomes (DINIZ et al., 2009; WEST, 2004), entendendo que *governo eletrônico* e *democracia digital* não são conceitos concorrentes e nem estabelecem entre si uma relação de subordinação, mas sim de complementariedade.

A principal relação dessa perspectiva com o pressuposto do protagonismo individual é a relação de provisão de serviços personalizados sob a lógica do cidadão consumidor, entendendo o *output* do Estado ao cidadão como o sentido forte da relação entre os dois. No entanto, a literatura de *e-gov* é ampla o suficiente para comportar visões críticas à essa lógica (MAYER-SCHÖNBERGER; LAZER, 2007; WEST, 2007b), que tanto trazem a discussão componentes de aprofundamento democrático (como *accountability* e transparência) como também questionam o foco na tecnologia como capaz de modificar por si só as relações entre governo e sociedade. Por essas razões,

optou-se nesse trabalho por usar o termo "*governo eletrônico*" para nomear essa literatura no lugar do termo pejorativo (no sentido de normativamente fraco) "*liberal-individualista*".

Dois elementos são fundamentais na transformação do conceito de governo eletrônico ao longo dos anos 2000: em primeiro lugar, a constatação de que o potencial da tecnologia não fora usando em seu sentido ideal original; e em segundo lugar, a percepção de que a incorporação da tecnologia poderia ter efeitos e ganhos democráticos com relação à accountability e aumento da confiança dos cidadãos nos governos.

Mayer-Schönberger e Lazer (2007) argumentam a existência de pelos menos três etapas do conceito de governo eletrônico. Segundo os autores, a primeira e mais estreita abordagem estaria no contexto dos anos 90, momento em que diversos governos desenvolveram suas primeiras estratégias de implementação de governo eletrônico. Essa abordagem está inteiramente focada na provisão de serviços, e portanto o ápice do uso da tecnologia consistia no oferecimento destes de modo on-line para os cidadãos 24 horas por dia, sete dias por semana.

Essa primeira abordagem foi sucedida por uma visão mais ampla, que procurava abranger o uso da tecnologia no setor público como um todo, sendo o governo eletrônico nada mais do que um passo no processo de busca de eficiência do setor. Essa etapa é marcada por trabalhos como de Layne e Lee (2001), no qual os autores propõem um modelo ideal²⁷ da adoção do governo eletrônico pelos Estados, iniciando-se pela etapa de 1) cataloguização: quando se disponibiliza *online* a maior quantidade de informações possíveis sobre representantes e governos; 2) transação: quando serviços governamentais passam a ser oferecidos pela internet; 3) integração vertical: quando os serviços entre as mesmas agências tem suas informações e bancos de dados integrados em diferentes níveis federativos; e 4) integração horizontal: quando essa integração acontece entre diferentes agências no mesmo nível federativo.

²⁷ Esse não é o único modelo de implementação do governo eletrônico disputado na administração pública (cf. COURSEY; NORRIS, 2008), mas será utilizado aqui como tipo ideal uma vez que os demais modelos eram muito semelhantes.

Aqui, a integração vertical precede a horizontal por uma questão de facilidade na operacionalização. Essas duas últimas etapas marcariam a orientação da administração pública para um paradigma pós-industrial, no qual se prioriza o conforto do cidadão, e não a facilidade da gestão. A orientação *top-down* é substituída por um sistema de liderança compartilhada

É interessante notar que os catalizadores dessas mudanças que levam o governo de uma etapa à outra são: i) os próprios cidadãos, que passam a demandar melhorias nos serviços logo assim que assimilam avanços da tecnologia e avanços na própria gestão pública e ii) a própria gestão pública, uma vez que novas tecnologias trazem novas necessidades (como integração de bases de dados). Ou seja uma vez iniciada a incorporação da tecnologia pelos Estados, esse processo passaria a ser relativamente automatizado, alimentado pelas demandas cidadãs e estatais.

Essa concepção de governo eletrônico está relacionada com o contexto das reformas do Estado sob a influência do *New Public Management* (NPM). Segundo Laia *et. al.* (2011), o contexto da reforma do Estado também sofrera a influência de uma segunda tendência, a *Public Service Orientation* (PSO), que criticava a excessiva carga do setor privado na administração pública. Essa segunda literatura foi a responsável por introduzir conceitos relacionados ao exercício de *accountability* na agenda da reforma do Estado, como transparência, participação política e equidade. (LAIA *et al.*, 2011, p. 44).

De maneira análoga, Mayer-Schönberger e Lazer (2007) demonstram esse deslocamento do conceito de governo eletrônico ao argumentarem que essa segunda abordagem de governo eletrônico foi superada por uma terceira fase, preocupada com a incorporação dos processos democráticos de formação da *policy* (ARAÚJO; GOMES, 2004; DINIZ *et al.*, 2009), com a modificação da participação política (SCHLOZMAN; VERBA; BRADY, 2012) e com a dimensão de *accountability* (ARAÚJO; GOMES, 2004; DINIZ *et al.*, 2009; WEST, 2004). Sendo assim, o conceito de governo eletrônico passa a poder ser compreendido a partir da seguinte redação:

“Governo eletrônico refere-se à entrega de informações e serviços governamentais online pela internet ou outros meios eletrônicos. Diferentemente de estruturas tradicionais, que são hierárquicas, lineares e de mão-única, os sistemas de entrega da internet são não-hierárquicos, não-lineares, de mão-dupla e estão disponíveis durante 24 horas por dia, sete dias por semana. O caráter não-hierárquico da entrega da internet liberta os cidadãos para procurar informação do modo que acham mais conveniente (...) Os aspectos interativos do governo eletrônico permitem que ambos cidadãos e burocratas enviem e recebam informações. Ao facilitar a interação em mão-dupla, a governança eletrônica tem sido aclamada como um meio para melhorar a entrega de serviços e a responsividade aos cidadãos, e no longo prazo, gerando maior confiança pública no governo.”

(WEST, 2004, p. 16 Tradução da autora)

Alguns autores da terceira fase de e-gov também passam a analisar as possíveis variáveis que interferem na implementação de iniciativas de governo eletrônico. Em geral, essas avaliações são incentivadas pela crítica aos modelos da segunda fase, sobretudo o suposto caráter automático do seu desenvolvimento, caminhando no sentido de obter uma compreensão mais realista dos processos que envolvem essas políticas.

Coursey e Norris (2008) argumentam que modelos do desenvolvimento do governo eletrônico foram criados ainda no início da incorporação da tecnologia e de forma especulativa. Segundo os autores, esses modelos possuem um forte elemento normativo referente à transformação da relação entre governo e cidadãos. Os autores dialogam com West (2004) ao afirmar que a implementação do governo eletrônico é incremental e seu desenvolvimento se dá de maneira lenta e por vezes não-linear. Sendo assim, não seria possível definir grandes expectativas para a utilização da tecnologia pelos governos, que poderia ser usada tanto para promover mudanças quanto para reforçar interesses políticos dominantes. Os autores verificam que a administração pública não se inclina a um novo paradigma com a incorporação

da tecnologia e que os impactos decorrentes da implementação de projetos de governo eletrônico são maiores nas primeiras fases (presença *online* dos governos) do que nas fases posteriores.

Assim como os impactos, as barreiras à implementação do governo eletrônico também são maiores nas fases mais iniciais. Coursey e Noris realizam um survey com servidores públicos de governos locais nos Estados Unidos que indicam como barreiras às iniciativas de *e-gov* variáveis de ordem técnica, política, organizacional, legal; e financeira. Segundo o *survey* realizado pelos autores em 2004, as principais queixas se referiam às barreiras financeiras (57%) e de ordem técnica ou de pessoal (53%) (não haviam funcionários com a expertise necessária para operacionalizar essas iniciativas).

Já West (2004, 2007a) aponta como constrangimentos à implementação de políticas de *e-gov* os arranjos institucionais, escassez orçamentária, conflitos de grupos, normas culturais e padrões de comportamento social e político prevaletentes. Segundo um estudo transnacional realizado pelo autor (WEST, 2007), a implementação de graus avançados de governo eletrônico nos Estados estaria correlacionada com o PIB *per capita* e com a formação de cientistas²⁸, entendendo-se que a proporção de cientistas refletiria na ocupação dos cargos no serviço público.

Por sua vez, estudos realizados nos Estados Unidos (WEST, 2004) mostram que o investimento em governo eletrônico ainda está muito aquém do que se espera para a garantia da entrega de serviços, e que de maneira semelhante diferentes agências governamentais ainda possuiriam muito pouco contato umas com as outras. Entende-se que a tecnologia é subaproveitada pelos governos, que ainda se encontram em sua maioria nas etapas iniciais referentes ao fornecimento de informações.

Diniz *et. al.* (2009) apresentam uma outra abordagem da implementação do governo eletrônico que procura estipular, através da observação histórica do processo de implementação do *e-gov* brasileiro²⁹, um modelo geral de

²⁸ A primeira variável possui coeficiente de correlação 0.003 (< 0.005), e a segunda 0.01. Ainda que a segunda não seja estatisticamente significativa, trata-se de uma hipótese razoavelmente plausível e por isso decidiu-se por mantê-la nas considerações.

²⁹ Refere-se ao Programa de Governo Eletrônico (Brasil, 2001).

referência que identifica o conjunto de relações mais frequentemente observadas durante essas etapas. Trata-se de uma crítica aos modelos da segunda fase do governo eletrônico na os autores brasileiros propõem uma abordagem inédita ao dialogar com a literatura do ciclo de políticas (*policy cycle*). As etapas do governo eletrônico, portanto, não se referem aqui aos graus de complexidade das iniciativas, mas sim as momentos do ciclo de políticas.

TABELA 3 ETAPAS DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE E-GOV

ETAPA	DESCRIÇÃO	DESAFIOS
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE E-GOV	Se estabelecem as principais diretrizes e direcionamentos do governo eletrônico que subsidiarão políticas públicas, o que ocorre na alta cúpula do governo	Capacidade de construção e retenção do conhecimento dentro do próprio país e de prever mudanças conjunturais e tecnológicas
CONCEPÇÃO DE PROJETOS DE E-GOV	Trata-se da etapa em que são definidos o macroescopo do projeto, fonte orçamentária e suas principais inter-relações com outros projetos e recursos	Questões relacionadas ao conhecimento da política pública ao qual à iniciativa está vinculada
IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE E-GOV	Nessa etapa se executam projetos, possivelmente envolvendo a redefinição do seu escopo. Também aqui são definidos os mecanismos de gestão, de forma a alcançar maior eficiência do projeto	Questões de privacidade dos cidadãos, transparência de processos, integração e compatibilidade tecnológica (governo e cidadãos), problemas de continuidade orçamentária e rigidez burocrática
AValiação E CONTROLE DE PROJETOS DE E-GOV	Se definem mecanismos de avaliação de desempenho e controle que serão utilizados para a gestão dos programas.	Devem ser criados indicadores de desempenho que tornem possível mensurar os seus resultados
OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROJETOS	Envolve a operação cotidiana do programa, como atualização de informações e continuidade na prestação de serviço, e manutenções evolutivas e corretivas	Descontinuidade devido à restrições orçamentárias ou a questões relacionadas à manutenção da equipe técnica, deficiência documental dos sistemas de informação. Os índices avaliativos devem estar afinados para a devida análise do projeto.

(Fonte: Diniz et. al. ,2009)

Segundo os autores, há três conjuntos de atores envolvidos nos ciclos de políticas: a alta cúpula do governo, que são atores com alta representatividade e responsáveis pela concepção das diretrizes e políticas de

governo; a alta cúpula local, que diz respeito aos dirigentes ou instituições de nível executivo ligados à áreas-fim ou áreas meio; e a equipe técnica, que são os atores que detém conhecimentos técnicos, como empresas de processamentos de dados governamentais, técnicos de órgãos públicos e especialistas da sociedade civil. A tabela 4 apresenta as etapas do *policy cycle* descritas pelos autores:

TABELA 4 FATORES INFLUENCIADORES DA IMPLEMENTAÇÃO E OPERAÇÃO DO E-GOV

	DESCRIÇÃO	PRINCIPAIS ATORES INFLUENCIADOS	ETAPAS INFLUENCIADAS
ASPÉCTOS POLÍTICOS	Demandas implícitas ou explícitas de atores que possuam interesses e que estão envolvidos direta ou indiretamente no projeto	Alta cúpula do governo Alta cúpula local Equipe técnica	Elaboração de políticas de <i>e-gov</i> Concepção de projetos de <i>e-gov</i>
ASPÉCTOS INSTITUCIONAIS	A estrutura hierárquica funcional (organograma), a responsabilidade e poder dos atores envolvidos, o processo de contratação de serviços, o modelo de terceirização de TIC, o grau burocrático organizacional	Alta cúpula do governo Alta cúpula local Equipe técnica	Elaboração de políticas de <i>e-gov</i> Concepção de projetos de <i>e-gov</i> Implantação de projetos de <i>e-gov</i>
ASPÉCTOS TÉCNICOS	Padrões tecnológicos utilizados, complexidade técnica do projeto, metodologia de desenvolvimento, etc.	Alta cúpula do governo Equipe técnica	Concepção de projetos de <i>e-gov</i> Implantação de projetos de <i>e-gov</i> Operação e manutenção de projetos de <i>e-gov</i>

(Fonte: Diniz et. al. ,2009)

Segundo os autores, o funcionamento dessas etapas acaba por definir a forma final da política de e-gov. Essas fases, por sua vez, são produto da interação dos atores influenciados por fatores de diferentes naturezas:

Por fim, mesmo com os afinamentos do conceito, Mayer-Schönberger e Lazer afirmam que o termo governo eletrônico acabou por se tornar um *catchall tag* para o uso da tecnologia no setor público, e que as pesquisas no tema se

encontram desorientadas, tentando abordar a incorporação da tecnologia por todas as maneiras possíveis. Os autores argumentam que “*Todos os governos tratam, em parte, de adquirir, processar, armazenar e decidir sobre informações (...)*” (MAYER-SCHÖNBERGER; LAZER, 2007, p. 6), sendo a habilidade de controlar os fluxos de informações uma fonte de poder. Nesse sentido, os autores propõem a análise não da incorporação pura e simples da tecnologia, mas sim do fluxo de informações dentro do setor público e entre o setor público e cidadãos, abordagem essa que os autores denominam *information government* – *governo de informação*.

Essa compreensão afirma que a tecnologia nada mais é do que uma ferramenta de controle de informações, podendo tanto ampliar quanto diminuir o acesso dos cidadãos aos governos. A tecnologia – ou o meio pelo qual circulam as informações – não possui efeitos certos sobre as relações sócio-estatais, pois essas relações na verdade são fruto de decisões políticas. Sendo assim, a abordagem do *governo de informação* sugere que o foco nos efeitos da tecnologia seja deslocado para os constrangimentos indiscutíveis do processamento humano das informações.

“Entender a dimensão informacional , nós esperamos, irá por sua vez informar a implementação de tecnologias e políticas para estruturar os fluxos de informação que simultaneamente aumentam a eficiência do governo e a capacidade deliberativa das instituições e cidadãos.”

(MAYER-SCHÖNBERGER; LAZER, 2007:12)

Neste capítulo procurou-se realizar uma classificação dos conjuntos de literaturas do campo da democracia digital, tendo como fio condutor os pressupostos da *autonomia comunicativa* e do *protagonismo individual*, presentes em maior ou menor grau em todas as literaturas. Procurou-se ver também como esses pressupostos se manifestavam dentro das perspectivas nas relações entre os próprios cidadãos e entre os cidadãos e o governo. No final, duas perspectivas classificadas como *estáticas* foram apresentadas de

maneira mais aprofundada – a abordagem deliberativa e a literatura de *e-gov*. A ideia é que classificadas dessa maneira, como perspectivas que trabalham com um mesmo leque de iniciativas, possa-se apreender tanto elementos de complementariedade entre as literaturas, quanto avaliar quais questões ainda não foram trabalhadas por elas.

CAPÍTULO 2

GOVERNO ELETRÔNICO, DELIBERAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E TRADUÇÃO

O objetivo deste segundo capítulo é realizar dois movimentos: compreender o que há de complementar entre as perspectivas deliberativa e de governo eletrônico, e usar esses elementos para enfrentar um problema ainda não trabalhado de maneira enfática pelas literaturas: a passagem dos *inputs* da sociedade civil pelos canais digitais responsáveis por transformar essas contribuições em um determinado produto político (*output*)³⁰.

A perspectiva deliberativa, que procura trabalhar com as iniciativas de democracia digital a partir da problematização da legitimidade da decisão política, mostra-se por si só insuficiente para lidar com a compreensão da totalidade dessas experiências. O problema de se querer verificar empiricamente um procedimento idealizado é que ou essas experiências serão muito pontuais, desenvolvendo-se em um ambiente exageradamente artificial e dificilmente superando o patamar de experimentos; ou o olhar obcecado do pesquisador encontrará pouca ou nenhuma evidência de um procedimento ideal – o que a literatura empírica tem demonstrado – obscurecendo assim uma infinidade de fenômenos presentes nas mesmas “malfadadas” experiências. Portanto, para se aprender o potencial da internet para o aprofundamento democrático, é preciso ter um olhar mais atento a todos os aspectos das iniciativas desenvolvidas.

Por outro lado, a literatura de *e-gov* por si só também se mostra insuficiente para a compreensão satisfatória dessas iniciativas, uma vez que a preocupação com o aprofundamento da democracia não é uma questão que orienta a totalidade dos trabalhos nessa área, sendo o aprofundamento da democracia por vez parcialmente abordado em relação à ampliação da

³⁰ Anteriormente foi utilizado o termo *output* como sinônimo de devolução de serviços ao cidadão pelo Estado. Aqui, o termo se refere ao produto mais imediato da operação de um órgão que recebe contribuições da sociedade civil. Deixarei claro quando *outcomes* terão um ou outro sentido.

transparência (LAIA et al., 2011; WEST, 2004, 2007a), ao aumento da confiança dos cidadãos na eficiência do governo (CLAYTON; STREIB, 2014; MORGESON; VANAMBURG; MITHAS, 2011; WEST, 2004) e apenas por vezes (e de maneira muito inconclusiva e confusa) com a incidência de atores não estatais na tomada de decisões (ARAÚJO; GOMES, 2004; CHUN et al., 2010; FREIRE; STABILE, 2014).

Tendo isso em vista, a próxima seção irá trabalhar com a intersecção da literatura de democracia digital com a literatura de participação, que também lida com mecanismos de cooperação entre Estado e sociedade civil. O objetivo desse encontro é apreender deslocamentos presentes nessa literatura de participação que possam ser úteis para compreensão de iniciativas de democracia digital. Desta forma, será argumentado que essas iniciativas podem ser entendidas como *mecanismos de controle social*, mas que esse deslocamento deve levar em consideração as características próprias dessas iniciativas, os pressupostos da autonomia comunicativa e do protagonismo individual.

Desta maneira, será argumentado já na segunda seção a tese da existência de um processo de tradução próprio de iniciativas de democracia digital que lidam com grandes volumes de informação desagregada sem o intermédio de ferramentas de agregação ou de níveis de representação. Nessa seção também será exposta, a partir da discussão das perspectivas estáticas, quais seriam os componentes presentes nesse processo de tradução. Por fim, a terceira seção irá discutir a estratégia de pesquisa para demonstrar a existência do processo de tradução e de seus componentes no caso da elaboração colaborativa do Marco Civil da Internet.

1. APRENDIZADOS DA LITERATURA BRASILEIRA DE PARTICIPAÇÃO

Uma terceira opção para a compreensão das experiências de democracia digital poderia ser por meio dos instrumentos fornecidos pela literatura de participação. De fato, é possível apontar com clareza dois momentos em que as literaturas de democracia digital e participação se tocam: na simbiose entre os tipos de iniciativas e as instituições participativas (IPs) – sendo que algumas IPs contam com ferramentas de democracia digital na sua operação³¹ –, prenunciando um possível novo ecossistema participativo; e nos diálogos da literatura de participação com a matriz deliberacionista habermasiana.

Mesmo com desfecho desfavorável para o governo federal, a promulgação do Decreto 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)³² oferece indicativos de como essa simbiose entre instituições participativas e iniciativas de democracia digital pode vir a ocorrer. No ano de 2014, esse decreto designou a coordenação do SNPS à Secretaria Geral da Presidência da República. Considerou-se nessa matéria, além de outras instâncias participativas que já existiam na arquitetura institucional brasileira (como conselhos gestores de políticas e conferências), o que foi chamado de “Ambiente Virtual de Participação Social” - o conjunto de mecanismos de interação que buscam promover o diálogo entre a administração pública e a sociedade civil por meio de tecnologias de informação e comunicação.

O conjunto de instâncias que compõem esse ambiente são vistas pelo decreto como “instâncias da democracia direta” e devem complementar e se integrar a instâncias da democracia representativa e participativa (artigo 3, parágrafo II). Visa-se nesse decreto também estabelecer diretrizes e requisitos para a implementação desses espaços, como: o fornecimento de informações

³¹ (cf. SAMPAIO, 2010)

³² Desfecho desfavorável se refere à rejeição do decreto por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/14. No momento seguinte a análise do decreto seguiu ao Senado, onde até o momento da conclusão desse trabalho permaneceu arquivado.

destinadas ao público geral de maneira acessível para pessoas com deficiência, a disponibilização de termos de uso para esses ambientes durante o cadastro, a garantia da diversidade dos sujeitos participantes, a explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados, dentre outros (artigo 18). Estabelece-se também nesse decreto que as consultas públicas³³ devem utilizar as tecnologias de informação e comunicação (artigo 17, parágrafo III) e, por fim, que essas diretrizes também devem ser usadas por agências reguladoras quando estas promoverem audiências e consultas públicas.

O decreto, apesar de considerar a existência de mecanismos de participação virtual, o faz de maneira ainda muito superficial. Acredita-se aqui que isso dialoga com uma baixa atenção dada pela literatura de participação à experiências dessa natureza. Um trabalho interessante que evidencia a desconsideração da relação entre IPs e tecnologia é o levantamento feito por Côrtes (2011) sobre as diferentes instituições participativas nos municípios brasileiros. A autora define esses mecanismos de participação como *instituições* porque:

“(...) se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira”

(CORTES, 2011, 137)

³³ O decreto considera as consultas públicas da seguinte maneira: “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação;” (BRASIL, 2014)

A autora aponta quatro categorias de mecanismos de participação: mecanismos de participação individual; processos conferencistas; orçamentos participativos; e conselhos de políticas públicas e direitos. O curioso é que mesmo naqueles mecanismos com maior probabilidade do uso exclusivo da tecnologia (mecanismos de participação individual), sequer são mencionadas questões inerentes à participação por vias digitais.

Com relação ao segundo ponto, é possível destacar Leonardo Avritzer como autor central na conexão entre as experiências participativas brasileiras à matriz teórica deliberacionista. Segundo o autor (AVRITZER, 2000), diante do desafio de se pensar modos de se garantir a incorporação de práticas deliberativas pelo Estado, as experiências dos conselhos e do orçamento participativo no Brasil poderiam muito bem ser descritas como fóruns entre o Estado e a Sociedade Civil, fóruns esses nos quais ocorrem as três características consideradas pelo autor como centrais para a deliberação argumentativa: a outorga de um espaço de decisão do Estado para uma forma ampliada e pública de participação; a publicização da informação; e a diversidade de possíveis arranjos participativos. De acordo com ele:

“Apesar de participação e deliberação não serem sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação (...) Nesse sentido, tanto a preocupação rawlsiana quanto a preocupação habermasiana parecem estar contempladas, na medida em que se substitui a percepção da falta de legitimidade do processo de agregação de maiorias por um formato institucional no qual maiorias e minorias, ou interesses simplesmente distintos, podem argumentar sobre as suas posições, algo que a teoria democrática convencional julgava desnecessário.”

(AVRITZER, 2000, p. 43)

Essa concepção das instituições participativas como *fóruns deliberativos* é compartilhada por uma série de autores que compõem uma primeira geração

da produção sobre participação no Brasil, responsável por denunciar iniquidades e carências da participação (cf. GURZA LAVALLE, 2011), como a falta de autonomia dos espaços deliberativos, ausência de participação popular, assim como a predominância do poder público nesses espaços (cf. DE SOUZA; VASCONCELOS, 2006). A consequência é que assim como na perspectiva deliberativa da democracia digital, os diagnósticos dessa literatura foram também consideravelmente pessimistas (CÔRTEZ, 2002; FUCKS, 2005; MENDES, 2007).

Nesse contexto, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) afirmam que a teoria democrática - informada pelos então recentes deslocamentos da literatura do campo das teorias da representação que trazia a mídia como elemento mediador da relação entre representante e representado (MANIN, 1997) – compreendia as limitações do voto como vínculo de sanção e orientação de representantes, adotando uma postura que ampliava o escopo da representação política para além dos representantes eleitos nos poderes legislativo e executivo, passando assim a incluir o controle das funções executivas dos governos exercidas pelas burocracias:

“Nesse caso, o núcleo normativo mínimo da representação política – o representante deve trabalhar em benefício do representado – expande suas exigências sobre o governo como um todo, não apenas para a relação entre representante eleito e eleitor, apontando para um horizonte de reflexão e inovação a respeito de mecanismos de controle e indução outros que não os atrelados às eleições e seus atores – partidos, candidatos e cidadãos. Ademais, e conseqüentemente, sugere-se que a divisão e organização da tomada de decisões – divisão do poder – pode induzir governos a atuarem de modo representativo; divisão, por certo, passível de ser desenhada de modo que se melhore ou se construa representação política.”

(GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 73–4)

No entanto, os autores argumentam que mesmo com a estipulação de uma agenda da reforma da democracia que amplia os horizontes para a inovação institucional a fim de se ampliar a representatividade, autores vinculados à teoria democrática não haviam conseguido olhar para além das instituições tradicionais do sistema político. Enquanto isso, a agenda de pesquisa sobre participação não teria, por sua vez, levado em conta as transformações da representação política, deixando de notar o papel dos atores da sociedade civil enquanto representantes *de jure* quando inseridos nas instituições participativas.

Os autores afirmam que esse descuido ocorreu sobretudo devido às concepções de sociedade civil organizada sobre a qual se ergueram as agendas voltadas para a reforma da democracia, que compreendiam a sociedade civil como genuína expressão dos interesses presentes no tecido social, por conta de sua origem no mundo da vida. Sendo assim, a presença de atores coletivos dentro de espaços de participação não se configuraria, nessa concepção, como exercício de representação, mas sim como "auto-representação", ou seja participação propriamente dita.

A conclusão é que o exercício das experiências de participação têm como efeito a pluralização da representação. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello afirmam que se trata do exercício da representação virtual³⁴, modalidade de representação que não consta com uma autorização formal do conjunto dos representados para ocorrer (ao contrário de outros expoentes como a representação outorgada por meio do voto universal).

Entende-se aqui que o reconhecimento do exercício de representação em conselhos e outras experiências participativas diz respeito a um passo fundamental em direção ao abandono da denominação *fóruns deliberativos* (termo que lida com a ideia de auto-apresentação de setores marginalizados da sociedade), para compreensão de tais fenômenos como *instituições participativas*. Além disso, a verificação da representação também foi importante para se compreender os mecanismos de legitimação da produção

³⁴ No sentido cunhado por Edmund Burke em 1774. A nomeação virtual nada tem a ver com mecanismos de comunicação digitais.

decisória e composição institucional (LÜCHMANN, 2007) presentes nessas experiências.

Sendo assim, Gurza Lavalle e Isunza (2010) argumentam que as instituições participativas poderiam ser compreendidas como expediente do *controle social*, uma vez que promovem a incidência dos cidadãos sobre processos decisórios por meio da estipulação de prioridades setoriais, da avaliação durante ou depois da implementação da política, assim como por meio do envio cotidiano de informação ao Estado. Com isso, não se quer reduzir a participação à controle social, mas sim desenvolver distinções analíticas positivas capazes de melhorar a compreensão do ecossistema de experiências de participação.

Para o que interessa aos propósitos desse trabalho, o entendimento de experiências de democracia digital como *mecanismos de controle social* oferece algumas vantagens analíticas em relação ao modo como até então essas iniciativas vinham sendo tratadas. Em primeiro lugar, porque a concepção de mecanismos de controle social não possui atritos, pelo contrário, com os aspectos de aprofundamento democrático contidos no conceito de democracia digital (GOMES, 2011). Além disso, ao trabalhar com mecanismos de controle social, delimita-se de maneira mais detalhada o escopo das experiências a serem consideradas, pois exclui desse conjunto atividades estatais que não visam ampliar a porosidade do Estado, mas que estão apenas preocupadas com o aumento da eficiência. Por fim e conseqüentemente, a compreensão das iniciativas de democracia digital como mecanismos de controle social permite que se conte, sem cometer nenhuma "heresia", com o conhecimento apreendido sobre implementação e operacionalização de iniciativas estudadas tanto pela perspectiva deliberativa quanto pela de e-gov.

No entanto, a transposição do conceito de um campo para outro não pode ocorrer sem alguns ajustes. Em primeiro lugar, cabe entender que até o presente momento não existem evidências que as iniciativas de democracia digital que visem incidir na produção decisória, ao menos no caso brasileiro, possam ser classificadas como instituições. Pelo contrário, percebe-se um alto grau de experimentação e vínculos ainda muito rarefeitos nessas iniciativas. Trata-se na maioria das vezes de experiências eventuais ou apenas interfaces

com as quais instituições propriamente ditas procuram interagir com atores externos ao Estado. No entanto, isso não significa dizer que essas iniciativas não possam futuramente se configurar como instituições dotada de um grau relativo de autonomia e práticas de *enforcement*.

Em segundo lugar, na discussão sobre mecanismos de controle, suas modalidades mais exigentes são descritas como práticas de representação exercidas por atores coletivos que incidem nos processos decisórios em nome de alguém, e por esse motivo as expectativas em relação a participação sobre o controle social só poderiam se realizar por meio de representação política de caráter não-eleitoral (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010). Mas a grande novidade das experiências de democracia digital é justamente que, com o auxílio da tecnologia, as concepções mais exigentes de controle social podem ser realizadas independentemente de representantes nessas iniciativas. Ou seja, a presença de um representante em uma instituição participativa como um conselho gestor de política se faz necessária dada a impossibilidade da presença de todos aqueles afetados por essa política, mas no caso de iniciativas de democracia digital, o pressuposto do protagonismo individual cria a expectativa da participação individual, viabilizada pelo outro pressuposto da autonomia comunicativa que, para além da construção de espaços onde o livre diálogo é possível, permite que interações sejam realizadas a despeito do espaço e do tempo (em caso das mensagens ficarem registradas), possibilitando assim que em um cenário ideal, senão todos ao menos parte significativa dos afetados consiga incidir na decisão política.

Mesmo considerando esses pressupostos, poderia se argumentar que os atores que eventualmente participam de iniciativas digitais com o intuito de interferir na produção de decisões políticas estariam por exercer papel de representantes, mesmo inconscientemente. No entanto, cabe argumentar que esses atores não passam por nenhum mecanismo formal de sanção ou controle de suas atividades, ou seja os atores individuais e coletivos que participam dessas iniciativas falam por ninguém mais que eles próprios. Configura-se aqui então uma atividade que pode ser descrita como participação no seu sentido mais fundamental, e é justamente essa participação o que dá legitimidade a essas experiências. Portanto, se há algum

exercício de representação aqui, esse exercício se daria pelos atores estatais que estariam por representar o poder público, pois a sua discricionariedade estaria sujeita no exercício dessas experiências somente ao controle e à sanção do governo.

Sendo assim, o que os pressupostos da autonomia comunicativa e do protagonismo individual trazem a tona é o desenvolvimento de espaços de controle social por meio do qual os fluxos comunicacionais podem adentrar o Estado sem nenhuma etapa intermediária, utilizando-se de um *canal* de participação presente em uma iniciativa de democracia digital. Entende-se aqui por canal ferramentas presentes nas iniciativas que viabilizam a coleta de informações de atores externos ao Estado, tanto em seu formato agregado (resultado de um mecanismo prévio existente na iniciativa que permita a expressão de um resultado *uno*, como uma enquete) quanto em seu formato desagregado (contribuições dispersas que não passaram por um filtro), dialogando assim com o princípio de fluxos informacionais elucidado por Mayer-Schönberger e Lazer. Mesmo que algumas iniciativas, como é o caso do OP digital de Belo Horizonte estudado por Sampaio (2010), contenham etapas de agregação de preferências que facilitam a operacionalização das preferências dos cidadãos (etapa da decisão por votação de qual obra pública será realizada); outras iniciativas como a produção legislativa colaborativa do Marco Civil da Internet não contam com esse mecanismo, podendo cada participante dessa consulta contribuir da forma como bem entender, ou seja não necessariamente considerando as demais contribuições.

Estamos assim diante de um mecanismo de controle cuja informação, que servirá para orientar os seus resultados, é recebida de maneira difusa, e o Estado, por meio de sua burocracia, tem a prerrogativa de lidar com esses *inputs* desagregados da sociedade de modo a transformá-los em um produto legível para a administração pública. É somente através dessa operação que tais mecanismos de controle são viáveis e produzem efeitos na policy. Sendo assim, a tese desse trabalho é a existência de um procedimento de *tradução*, mecanismo por meio do qual informações difusas que são recebidas pelo Estado em seu “estado bruto” são transformadas em um produto capaz de ser

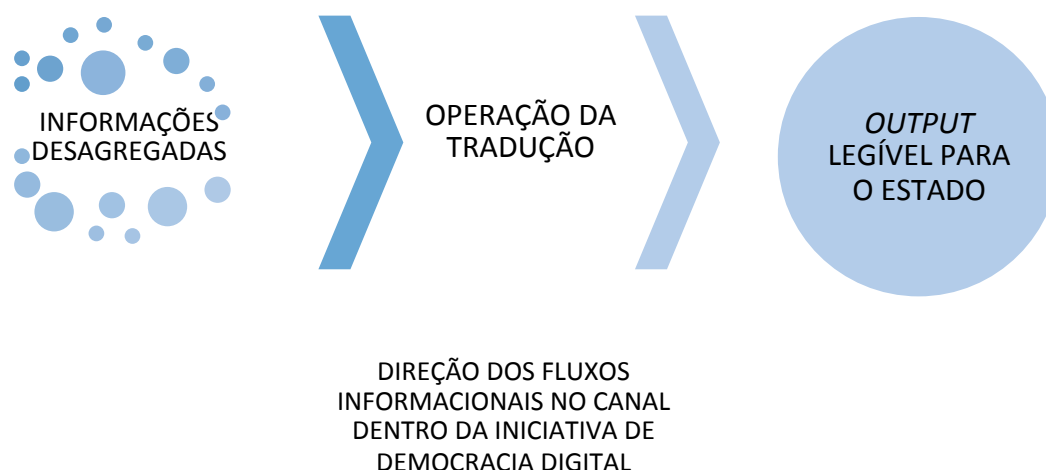
interpretado pela administração pública e assim e de incidir na produção decisória.

É importante frisar, por fim, que a tese da tradução tem relação direta com as expectativas ligadas aos pressupostos do *protagonismo individual* e da *autonomia comunicativa*. Se a literatura de democracia digital considera que esses pressupostos alargam as possibilidades de inclusão política de novos atores na decisão política, o processo da tradução mostra que o alcance desses pressupostos é limitado pela *mediação* exercida por esse processo. Dessa maneira, é necessária a investigação futura em torno de diferentes modelos de tradução que operam de maneira a maximizar ou diminuir os pressupostos do protagonismo individual e da autonomia comunicativa. Dito de outra maneira, a depender de como se opera a tradução esses pressupostos perdem sua força, uma vez que o resultado poderá não refletir a pluralidade social a qual está subentendida que se expressa nessas iniciativas.

2. A TRADUÇÃO

Segundo a definição da língua portuguesa, o substantivo tradução possui tanto referência ao “*ato de transladar palavras, frases ou obras escritas de uma língua para outra*”, como o significado de “*explicação, interpretação*”. Entende-se que o exercício da tradução em iniciativas de democracia digital não seria análogo à *tradução literal*, que se atém o mais próximo possível das palavras e contextos originais; mas seria mais condizente com uma *tradução livre*, “*aquela em que se translada para outra língua o pensamento e ideias do original sem se cingir às palavras textuais*”.

FIGURA 1 PROCEDIMENTO DA TRADUÇÃO



A tese é que tradução opera entre o momento em que se coloca a iniciativa no ar, dando início ao recebimento de informações, até o encerramento das atividades de consulta e a emissão de um produto final (*output*). Esse procedimento (e consequentemente seu produto final) é influenciado por variáveis que atuam antes e durante sua realização, mais especificamente durante a concepção, desenho e coleta realizada pelo canal e por meio da ação humana na leitura dos *inputs* e produção dos resultados. Esses aspectos próprios da formulação do canal são considerados no processo de tradução uma vez que o desenho do canal acaba por moldar, de maneira direta ou indireta, a forma que os *inputs* terão ao serem recebidos pelo Estado. Portanto, entende-se aqui que os aspectos que incidem no canal são comuns tanto às iniciativas que contam com informações desagregadas quanto àquelas que trabalham com procedimentos de agregação.

TABELA 5 ASPECTOS COMPONENTES DO PROCESSO DE TRADUÇÃO

ONDE ATUA	ETAPA	VARIÁVEL
CANAL	CONCEPÇÃO IDEAL DA INICIATIVA	(1) ASPECTOS QUE FOMENTAM A CONCEPÇÃO DA INICIATIVA
		(2) ASPECTOS FINANCEIROS
		(3) ASPECTOS POLÍTICOS
	CONCEPÇÃO DA INICIATIVA DENTRO DO ESTADO E PRODUÇÃO DE SEU DESENHO FINAL	(4) ASPECTOS INSTITUCIONAIS
		(5) ASPECTOS TÉCNICOS
	(5) ORDEM LEGAL	
AÇÃO HUMANA	COLETA E LEITURA DOS <i>INPUTS</i> DA SOCIEDADE CIVIL	(7) ATORES ENVOLVIDOS COM A INICIATIVA
		(8) COMPROMETIMENTOS POLÍTICOS PRÉVIOS DESSES ATORES
	NEGOCIAÇÕES INTRA/INTER INSTITUCIONAIS	(9) INTERESSES POLÍTICOS DE INSTITUIÇÕES E/OU AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

Para pensar os aspectos que compõem o canal de informações, foi utilizado o trabalho de Diniz et. al (2009), que identifica o conjunto de relações mais observadas durante a implementação do governo eletrônico que acabam por se configurar como condicionantes ou barreiras à implementação e operação das iniciativas; e o trabalho de Coursey e Norris (2008) que apresenta fatores citados por gestores públicos como obstáculos ao governo eletrônico - ambos apresentados no capítulo anterior.

O primeiro aspecto a ser considerado é aquele que dialoga com o fomento da iniciativa (1), as matrizes que moldam as experiências. Aqui não se está tratando da elaboração de política e concepção da iniciativa descrita por Diniz et. al. (TABELA 3), mas sim de um momento anterior que dialoga com o tipo de socialização que se tem nos ambientes virtuais, nos termos de Pierre Lévy. Nesse momento, concebe-se um ideal daquilo que se gostaria de ser feito, baseando-se em determinada lógica que irá fundamentar a iniciativa.

Defende-se aqui que ao menos as iniciativas mais recentes de democracia digital foram concebidas idealmente em diálogo com os aspectos próprios da *web 2.0* (TABELA 2). Trata-se de uma variável de difícil aferição, uma vez que os motivos que se levaram a conceber determinada iniciativa podem não ser claros para seus próprios idealizadores. Mesmo assim, o trabalho de Chadwick (2009) argumenta que as iniciativas de maior sucesso possuem diálogo com a lógica da *web 2.0*.

O conjunto dos aspectos seguintes atua nas etapas de concepção da iniciativa dentro do Estado e na produção de seu desenho final. Optou-se por unificar dentro do modelo da tradução os três momentos da formação da política de *e-gov* elaborada por Diniz *et. al.* (elaboração / concepção e implantação – vide TABELA 3) por entender que as particularidades que incidem nessas etapas são demais fluidas entre um momento e outro. Os aspectos de ordem financeira (2) dizem respeito à destinação de recursos para a implementação e manutenção da iniciativa. Estes itens foram indicados pelo trabalho de Coursey e Norris como um dos principais entraves ao desenvolvimento de políticas de governo eletrônico. Desta maneira, é possível supor que a escassez de recursos tenha um efeito cascata sobre as demais componentes da tradução.

Os aspectos políticos (3) dizem respeito à demandas de atores envolvidos nessas etapas do projeto. A diferença desses aspectos para os pontos 7 e 8 está no fato de que as demandas aqui são negociadas sobretudo entre os atores da alta cúpula do governo e da alta cúpula local (DINIZ *et. al.* 2009) , não se tratando necessariamente dos mesmos atores que irão realizar a leitura dos inputs (em quem incide o aspecto 7), e não são negociações realizadas em cima do produto da leitura dos *inputs* (como acontece no aspecto 8). Os aspectos políticos (3) irão definir em um plano mais palpável, em comparação com a primeira etapa da concepção ideal do canal, a que se pretende a iniciativa em construção.

Já os aspectos institucionais (4) lidam com a atribuição de responsabilidade e poder aos atores envolvidos, o grau burocrático organizacional e o modelo de terceirização das atividades de tecnologia da informação (TI). É importante notar que o grau relativo de autonomia que

determinado órgão ou agência possui para desenhar, implementar e operar uma iniciativa de democracia digital também terá grande influência nas etapas seguintes. Caso o órgão em questão possua baixa autonomia, a operação da iniciativa estará seriamente comprometida por conta de fatores como a dificuldade em contratação de pessoal ou a operação da iniciativa por várias subetapas desnecessárias que encarecem a iniciativa, limitando assim o potencial da iniciativa em questão.

Os aspectos técnicos (5) dizem respeito à complexidade técnica do projeto e aos padrões (softwares, linguagem, aplicativos) utilizada. Esses aspectos têm fundamental importância no desenho do canal uma vez que se entende que irão definir o *formato* por meio do qual os *inputs* irão entrar, com por meio de um fórum permite a realização de determinado tipo de contribuição, uma página de comentários outro tipo (SAMPAIO, 2010) e assim por diante. Trata-se de um componente constantemente sujeito à ampliação de suas possibilidades em decorrência do desenvolvimento da própria tecnologia. Linguagens e aplicações são criadas e apropriadas pelos internautas todos os dias. Pode-se pensar como exemplo a adoção cada vez maior de aplicativos de celular e *tablets* como plataforma para o desenvolvimento de iniciativas³⁵.

Por fim, os aspectos legais (5) tratam dos problemas jurídicos que podem estar relacionados com o armazenamento de dados pessoais e demais políticas de privacidade. Chadwick argumenta que a totalidade dos dados obtidos pelas iniciativas de democracia digital deveriam ser utilizados como informação para a elaboração da policy e desenvolvimento da própria iniciativa. Isso inclui metadados, que são informações como o endereço de IP, hora do acesso, origem do tráfego (por onde o internauta chegou naquele site), dentre outras informações que não são voluntariamente fornecidas pelos cidadãos. Sendo assim, os governos devem em consideração as possíveis implicações jurídicas no próprio desenho da ferramenta e do canal dos *inputs*, assim como na criação de termos de consentimento adequados.

³⁵ Um exemplo recente ocorreu no início do segundo semestre de 2015, quando a Câmara dos Deputados lançou o aplicativo para celulares e tablets da plataforma E-Democracia. Mais informações em <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/labhacker-e-cenin-lancam-novo-aplicativo-e-democracia-movel>>

Os dois componentes seguintes dizem respeito às etapas da tradução propriamente dita, sendo diretamente derivadas da ação humana. O primeiro ponto desse conjunto diz respeito aos (7) atores responsáveis pela leitura das informações. Como será mostrado no próximo capítulo, a leitura dos *inputs* do Marco Civil da Internet foi realizada por atores estatais pertencentes à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em conjunto com os integrantes do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, ou seja tanto o Estado quanto a academia foram responsáveis por coordenar a interpretação dos dados e operar a tradução. Estudos de *e-gov* consideram normal a contratação de serviços terceirizados³⁶ para operação de iniciativas, e não se sabe até que ponto esses operadores acabam também por trabalhar com a interpretação das informações que são coletadas. Conhecer os atores envolvidos na manutenção das iniciativas e operacionalização dos dados é, portanto, de extrema importância para a compreensão das particularidades seguintes.

Sendo assim, os comprometimentos políticos dos atores (8) dialogam fortemente com o aspecto anterior, e aqui também cabe fazer algumas observações. Em primeiro lugar, como mencionado na seção anterior, pode-se inferir que os atores estatais na posição de receptores em mecanismos de controle estariam agindo enquanto representantes do poder público, estando sua ação sujeita à sanção. Essa tese pode ser correta, mas atuar como um representante do poder público não é o único comprometimento político possível a que esses atores estão sujeitos. Dowbor (2012), por exemplo, demonstra que a ocupação de espaços dentro das instituições configura-se como uma estratégia de ação possível dos movimentos sociais. Nesse sentido, o exercício da discricionariedade do agente público poderá estar em confronto com os interesses de instâncias superiores, e por conta disso, reforça-se a importância da observação dos aspectos políticos (3) e institucionais (4). Além

³⁶ Sobretudo na literatura norte-americana. Nos casos brasileiros a terceirização da operação técnica, se ocorreu, não foi considerada relevante.

disso, deve-se atentar também aos comprometimentos dos atores externos ao Estado, quando estes existem³⁷.

Finalmente, a depender da *policy* (3) ou do grau de dependência do órgão ou agência (4) que opera a iniciativa, é possível que o produto da leitura dos *inputs* da sociedade civil deva ainda passar por uma etapa de negociação intra-institucional, dentro da própria instituição mas com níveis superiores na hierarquia organizacional, ou interinstitucional, com outras instituições ou agências envolvidas com o teor da consulta em questão. Aqui os interesses políticos dessas instituições ou agências (9) podem atuar de maneira a vetar ou acrescentar outros componentes à leitura das contribuições societárias. Além disso, é possível que os atores responsáveis pela tradução atuem de maneira estratégica, de modo a se antecipar à possíveis obstáculos que venham a aparecer em decorrência desses outros atores, instituições ou agências.

Aqui é necessário apresentar algumas considerações sobre o modelo: em primeiro lugar, é preciso entender que a tradução, conforme a definição aqui assumida, corresponde a uma formulação ainda inicial, construída sobre uma discussão também limitada tanto pela pouca quantidade de casos estudados (a experiência brasileira de implementação do programa de governo eletrônico e as políticas de *e-gov* em municípios americanos), quanto pela distância temporal que se encontram desse trabalho. Sendo assim, entende-se aqui que tanto podem haver mais casos de iniciativas que sujeitas a outras barreiras e condicionantes ainda desconhecidos, como também essas variáveis podem ter sofrido modificações com o desenvolvimento de novas tecnologias, de novos hábitos de consumo de informações por meios digitais, etc.

Também é necessário considerar como uma limitação deste modelo a impossibilidade de sempre imputar com precisão o aspecto na etapa a qual ele incide, especialmente no caso dos pontos que dizem respeito ao canal (2 à 5), cuja incidência é mais fluida. Um exemplo são as restrições orçamentárias (ordem financeira) que podem definir não só o escopo das iniciativa a ser desenhada (culminando no desenho de uma iniciativa mais simples), como

³⁷ Uma possível hipótese, e que infelizmente não será trabalhada nessa dissertação, é saber se há correlação entre experiências bem-sucedidas de democracia digital e a presença ou não de atores não-estatais na sua concepção ou no procedimento de tradução.

também a quantidade de servidores envolvidos na leitura dos *inputs*. Essa restrição, por sua vez, está diretamente ligada à etapa de leitura dos *inputs* pela sociedade civil. Portanto, mesmo definindo o momento que os aspectos incidem, entende-se que eles produzem efeitos nas etapas seguintes.

Por fim, o peso relativo que esses aspectos enumerados têm na operação da tradução e no seu produto final também não é preciso, sendo possível supor que eles acabem por adquirir diferentes pesos a depender da *policy* em questão e da familiaridade do Estado com o governo eletrônico. Coursey e Norris verificam que os impactos na administração pública das iniciativas de *e-gov* são maiores durante a implementação das primeiras políticas de governo eletrônico, como a presença online das prefeituras e agências municipais e a disposição de informação *online*. Seguindo essa lógica, com o aprendizado da administração pública, os aspectos próprios da operação da tradução (referentes à ação humana) poderiam vir a ganhar mais peso.

Em conclusão, mesmo considerando todas essas ressalvas, acredita-se que a identificação do processo de tradução e a investigação de seus aspectos componentes corresponde a um passo importante para se apreender de maneira mais minuciosa como a internet vem sendo usada para a promoção da participação política, como também ajudará a iluminar os caminhos por meio dos quais essas iniciativas podem ser melhoradas.

3. MÉTODO

A seção anterior apresentou a seguinte tese: a existência de um processo de *tradução* que opera em experiências de democracia digital na qual está ausente o exercício da representação protagonizada por atores sociais, próprio das modalidades mais exigentes dos mecanismos de controle social. Foi também apresentado, a partir da leitura das perspectivas deliberativas e de governo eletrônico, um modelo inicial de aspectos que incidem na tradução. Esses componentes são responsáveis tanto por moldar o canal por meio do qual as informações serão recebidas (e conseqüentemente essas próprias informações), ocorrendo assim antes do exercício da tradução, quanto por

interferir nos julgamentos presentes na atividade humana dessa operação e nas possíveis negociações em torno do conteúdo do seu produto. O objetivo dessa seção é demonstrar como o próximo capítulo irá investigar o processo de tradução.

Sendo assim, a parte empírica deste trabalho buscará verificar a presença dos componentes do processo de tradução (TABELA 5) e seus efeitos na interpretação dos *inputs* da sociedade civil e na publicação de seu produto final a partir do estudo de caso do processo concepção do Marco Civil da Internet (MCI), elaborado entre 2009 e 2010 por meio plataforma colaborativa CulturaDigital.br.

Para tanto, foi utilizada a pesquisa documental, utilizando-se os relatórios elaborados pela Secretaria de Assuntos Legislativos acerca das duas fases da consulta do Marco Civil³⁸, notícias em grandes portais de mídia, vídeos e notícias em portais de comunicação do governo, postagens em blogs de ativistas ligados à reivindicação de uma carta de direitos³⁹, da leitura de outras dissertações e trabalhos acerca desse tema (BRITO CRUZ, 2015; MAGRANI, 2015; NOLASCO, 2013; SANTARÉM, 2012) e, por fim, por entrevistas realizadas no segundo semestre de 2015 com gestores e atores da sociedade civil envolvidos na concepção do MCI.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com atores da sociedade civil que se destacaram na discussão da necessidade da elaboração de uma carta de direitos, e com os atores estatais da Secretaria de Assuntos Legislativos que estiveram presentes de maneira parcial ou integral na elaboração do MCI⁴⁰. Entende-se que a opção da entrevista semiestruturada permite a(o) pesquisador(a) que novas hipóteses sejam levantadas ao longo do processo de coleta de dados (BONI; QUARESMA, 2005; MANZINI, 2004) , podendo trazer novas interpretações aos componentes da tradução.

A opção pela priorização das entrevistas se dá uma vez que o interesse da pesquisa é a verificação de procedimentos sistemáticos na

³⁸ Disponíveis em <<http://culturadigital.br/marcodecivil?s=relat%C3%B3rio>>

³⁹ Citados no final desse trabalho como bibliografia.

⁴⁰ O secretário de assuntos legislativos no início do processo, Pedro Abramovay, foi substituído durante o fechamento da primeira etapa da consulta.

operacionalização de *inputs*, e não necessariamente do resultado da disputa de conteúdos dentro do procedimento de consulta. Sendo assim, a opção de por exemplo se verificar, por meio de técnicas de análise de discurso, todos os *inputs* e compará-los qualitativamente aos *outputs* poderia indicar a existência de ruídos, mas não nos indicaria especificamente sua origem, tratando-se portanto de uma atividade custosa e que não traria muitos ganhos para a tese levantada. Sendo assim, a apresentação de conteúdos só será utilizada como recurso complementar, a fim de ilustrar disputas políticas presentes na concepção do MCI.

O roteiro das entrevistas foi elaborado de maneira a recuperar as trajetórias que envolveram o surgimento da agenda da regulação da internet por meio de uma carta de direitos; a concepção de uma consulta colaborativa para colher contribuições para a formulação do projeto de lei; a conjuntura institucional na qual estava envolvida a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (responsável por realizar a consulta); as escolhas técnicas em respeito à plataforma; a operação cotidiana da plataforma; e por fim as negociações envolvendo o produto final.

Foram elaborados dois questionários, um para os atores societais e outro para os atores estatais, selecionados pelo conhecimento prévio da pesquisadora sobre o quanto esses atores haviam de fato participado do processo de elaboração da plataforma ou do projeto. Para atores societais, procurou-se descobrir o seu envolvimento total com o processo de consulta colaborativa, investigar o seu conhecimento sobre os procedimentos envolvendo a criação e operação do mecanismo de consulta, e, por fim, a dimensão de *accountability* que reconheciam no output em relação às suas propostas e demandas *enquanto* atores da sociedade civil.

Para os atores estatais a estratégia foi mais aberta. Dada a responsabilidade como pessoas públicas envolvidas diretamente na elaboração do projeto de lei, e que sobretudo defendem o caráter inovador desse procedimento de consulta colaborativa (como era o caso do atual Secretário de Assuntos Legislativos, Gabriel Sampaio), esperou-se que a utilização de perguntas muito fechadas estimularia ainda mais a esses atores a objetividade em suas respostas, de modo a evitar transparecer a existência de quaisquer

ruído ou fator que pudesse ser considerado como um *viés* do processo. Sendo assim, deixa-os mais livres para que contassem a sua experiência como gestores envolvidos em um processo de caráter tão inovador pareceu ser uma estratégia mais promissora para que saltassem aos olhos elementos da consulta ainda desconhecidos (BONI; QUARESMA, 2005).

Cabe aqui enfatizar que em momento algum as entrevistas visaram deslegitimar pelo motivo que fosse tanto a mobilização da sociedade na demanda por uma carta de direitos, quanto as opções ou o desenho final da política. Reitera-se aqui que ao expor procedimentos próprios da operacionalização de *inputs* da sociedade civil, o objetivo é o de conhecer as dificuldades e potencialidades próprios da experiência dessa consulta, e a partir disso contribuir com gestores e cientistas políticos no desenvolvimento de outros procedimentos semelhantes.

CAPÍTULO 3

O MARCO CIVIL DA INTERNET

O presente capítulo terá como objetivo expor a narrativa explorar o resultado da pesquisa documental e das entrevistas por meio da exposição narrativa dos processos que envolveram a elaboração do Marco Civil da Internet. Na primeira seção serão expostas os processos que levaram tanto a formulação da agenda quanto à construção de uma consulta colaborativa por meio da internet. Na segunda seção serão tratados ainda em forma de narrativa a operação da tradução e as interações realizadas na plataforma. Mais adiante, as três seções seguintes irão retomar de maneira resumida os aspectos que incidem na concepção geral da iniciativa, no desenho do canal e consequentemente na forma como os *inputs* são moldados, e finalmente os aspectos que dialogam com a atividade humana de interpretação da informação obtida por meio da iniciativa. Ao final, serão também apontadas algumas conclusões que podem ser retiradas da elaboração do Marco Civil da Internet, assim como algumas propostas para agenda de investigação futura acerca de iniciativas de democracia digital.

1. A RESPOSTA À LEI DE CIBERCRIMES E A AGENDA DE UM MARCO DE DIREITOS PARA A INTERNET

A discussão em torno da necessidade de um marco de direitos para o usuário da internet tem como catalizador a oposição gerada em torno da “Lei de Cibercrimes”, o PL 89/2003 do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), substitutivo do PL 84/1999, do deputado Luiz Piauhyllino (PSDB-PE). A “Lei de Cibercrimes”, “Lei Azeredo” ou como ficou conhecido posteriormente o “AI-5 Digital”, previa a criação de novos tipos penais para diversas condutas na internet.

Os maiores problemas apontados por ativistas digitais e demais atores da sociedade civil nesse projeto diziam respeito à extrema responsabilização dos provedores de acesso⁴¹ e de serviços⁴² no caso de má conduta dos usuários; à imprecisão do texto, que resultava na criminalização de várias condutas cotidianas no uso da internet (como o download de músicas e o uso de redes P2P); e à política de vigilância que se institucionalizaria a partir do momento que os provedores de acesso fossem obrigados a informar sigilosamente a prática desses crimes. Argumentava-se que, para além da inibição do desenvolvimento das empresas de tecnologia no Brasil (uma vez que os provedores de serviço passariam a ter muitas responsabilidades sobre a conduta dos usuários⁴³), a liberdade civil dos cidadãos brasileiros também estaria seriamente ameaçada por uma política de vigilância. Além disso, a permissão da interferência dos provedores de acesso no conteúdo da transmissão também poderia resultar na filtragem ou tarifação de diferentes conteúdos⁴⁴, ferindo o princípio de neutralidade de rede da internet.

A intenção principal da “Lei Azeredo” era harmonizar a legislação brasileira com a legislação internacional sobre a prática de cibercrimes, em especial com a “Convenção de Budapeste” ou “Convenção sobre o Cibercrime”, um tratado internacional de direito processual e direito penal que define os crimes praticados na internet e suas formas de persecução. O próprio senador Eduardo Azeredo junto ao deputado Claudio Cajado (DEM-BA) chegaram a cobrar publicamente dos então Ministros da Defesa, Celso Amorim, e das Relações Exteriores, Antônio Patriota, que o Brasil aderisse à convenção. Paralelamente, o Ministério da Justiça, presidido pelo então ministro Tarso Genro, também estudava maneiras de harmonizar a legislação brasileira às leis estrangeiras, visando facilitar extradições e a cooperação internacional. Em 2009, o Ministério da Justiça começou a desenvolver um

⁴¹ Provedor de Acesso fiz respeito à empresa fornecedora do acesso à internet e do código de IP

⁴² Provedor de serviço ou de conteúdo refere-se às plataformas por onde a informação é veiculada, desde grandes portais, redes sociais ou até mesmo pequenos blogs.

⁴³ Um exemplo da sobre responsabilização do “mensageiro” é o caso da ação movida pela modelo Daniela Cicarelli contra o Youtube em decorrência de um vídeo íntimo que foi postado nesta rede.

⁴⁴ Como por exemplo um provedor de acesso só fornecer acesso aos portais e sites do seu conglomerado econômico, exigindo uma taxa extra caso o usuário queira ter acesso à toda a internet.

projeto de lei para substituir o PL proposto pelo Senador Azeredo, e a redação ficou a cargo da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), responsável pela discussão de leis penais.

Segundo Ferreira (2014), o debate no campo da *ciberlaw*, domínio legal que lida com questões jurídicas relacionadas à tecnologia, trata de duas questões fundamentais: a primeira diz respeito à necessidade ou não da designação de um campo jurídico próprio para questões derivadas do uso de novas tecnologias; e a segunda se refere à discussão em torno da regulação ou não da conduta dos indivíduos na internet. Consequentemente, tem-se a discussão derivada acerca de se essa regulação se daria pela criação de novos tipos penais ou por meio do estabelecimento de direitos fundamentais.

Lawrence Lessig (1999 *apud* FERREIRA, 2014), defende que a *ciberlaw* deva ser um campo de estudo separado no direito, uma vez que a tecnologia pode afetar profundamente o comportamento humano, e que esse campo serviria para mostrar que o ciberespaço pode ser, sim, regulado, desde que respeitadas às arquiteturas próprias da rede. Ele e outro grupo de autores, incluindo Ronaldo Lemos (2005) e Mayer-Schönberger (2000) entendem que a conduta na internet será regulada de uma maneira ou de outra: seja via canais democráticos, seja via códigos dos software, prestadoras de serviços ou, mais recentemente, algoritmos em redes sociais.

Esse grupo de autores também defende que a regulação da internet deva ser feita prioritariamente por meio do estabelecimento de direitos e deveres fundamentais. Mayer-Schönberger é enfático ao dizer que a simples criação de tipos penais não terá os efeitos desejados, punindo demasiadamente condutas banais e deixando de punir as verdadeiras práticas criminosas conduzidas na rede. Já Lemos afirma que a criminalização de condutas na web inviabilizaria a criação de novos modelos de negócios e a inovação.

Segundo Marcelo D'Elia Branco, professor honorário da CEVATEC e respeitado ativista digital, a discussão sobre a necessidade do estabelecimento de direitos fundamentais para o internauta começou a ser debatida em conjunto com uma série de outras medidas para o governo ainda em 2003, no início do

governo Lula. Pensava-se no legado que esse novo governo iria deixar no campo digital:

“(...) já em 2003, nós tivemos uma primeira conversa com o então assessor especial do presidente Lula, Cesar Alvarez, uma discussão que nós precisávamos dar continuidade a aquilo que lá no governo do Fernando Henrique Cardoso começou a se esboçar o que seria um plano ou diretrizes para a sociedade da informação. O Fernando Henrique tinha lá o ‘Livro Verde’, (...) e tentava projetar o que que seriam os desafios do Brasil dentro desse novo cenário das sociedades em rede, das sociedades da informação. Isso foi descontinuado pelo governo Lula e havia uma grande preocupação sobre qual seria o legado do governo Lula diante dessa revolução tecnológica digital que a gente está vivendo. Então nós começamos naquela época, já em 2003, a esboçar muita dificuldade dentro do governo pela falta de compreensão dos atores, né, o que que seria um marco regulatório ou um marco de direitos que o Brasil pudesse se destacar no cenário internacional em relação aos demais países, na contramão, em relação aos direitos da internet.”

(Marcelo Branco em entrevista ao Portal EBC, durante a *Campus Party*, 2013)⁴⁵

Sendo assim, essa discussão sobre a necessidade de um marco de direitos passou a ganhar fôlego no contexto da aprovação da “Lei Azeredo” no Senado. Ronaldo Lemos, na época era o diretor do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV (CTS), em seu artigo especial na seção de tecnologia da UOL “Internet brasileira precisa de um marco regulatório civil”, afirma:

"O projeto de lei de crimes virtuais do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) propõe que o primeiro marco regulatório da Internet brasileira seja criminal. Enquanto isso, o caminho natural de regulamentação da rede, seguido por todos os países

⁴⁵ Disponível em <<http://www.ebc.com.br/tecnologia/2013/01/marco-civil-da-internet-e-tema-debate-papo-confira-video-na-integra>>

desenvolvidos, é primeiramente estabelecer um marco regulatório civil, que defina claramente as regras e responsabilidades com relação a usuários, empresas e demais instituições acessando a rede, para a partir daí definir uma regras criminais."⁴⁶

A partir disso, André Lemos, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, e Sérgio Amadeu, sociólogo e na época professor da Fundação Cásper Líbero, iniciaram no primeiro semestre de 2008 a coleta de assinaturas para um abaixo-assinado dentro das redes de pesquisadores de cibercultura (ABCiber).

Segundo Amadeu em entrevista para esse trabalho, a ideia inicial era expressar a posição de intelectuais da área para o Senado. Nesse momento, o publicitário João Caribé do Rio de Janeiro sugere que o abaixo-assinado, que até então só circulava entre os pesquisadores, fosse transformado em uma petição *online* e assim atingisse novos públicos (ANEXO 1). A petição alcançou 100 mil assinaturas em pouco menos de um mês.

A partir das indignação em torno da “Lei de Cibercrimes” criou-se também o “Movimento Mega Não”, espécie de coletivo que atuava e em favor da liberdade na internet, e que contava em sua composição com atores coletivos, pesquisadores, programadores e qualquer um interessado nos temas tratados. É interessante notar que o “Mega Não” tornou-se um ponto de referência no ciberespaço para quem buscava se informar sobre a tramitação do projeto e mobilizações, no entanto esse movimento não poderia ser tratado em si como uma organização:

“(…) é que quando você fala "participação", "os ativistas", primeiro: quem são? Não tem. São vários caras, grupos, alguns são entidades como o Intervezes, outros estavam mais assim atuando individualmente, ou articulando com pesquisadores, que era o meu caso. (...) Existiam muitas ações, muitos blogs,

⁴⁶ Disponível em <<http://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>>

inclusive foi formado um movimento online, o "Mega Não", contra a lei do Azeredo, mas ele pegava muito das coisas que vários caras estavam fazendo, inclusive eu. Se você for lá e você pergunta para o [João] Caribé, que montou [O Mega Não] "o Sérgio Amadeu é do Mega Não?", nem eu sei, eu nunca tive uma reunião do Mega Não."

(Sérgio Amadeu, em entrevista para esse trabalho)

A mobilizações contra o "AI-5 Digital" se mantiveram constantes, tanto por meio da produção e circulação intensiva de informação na blogosfera, quanto por meio da convocação de atos presenciais em São Paulo, Belo Horizonte e no Rio de Janeiro. Esses atos presenciais foram chamados pelos coletivos ligados à cultura digital com o apoio de políticos de centro-esquerda (ANEXO 2), e contaram em média com cerca de 300 manifestantes cada um. Com a repercussão, os deputados Jorge Bittar (PT-RJ) e Paulo Teixeira (PT-SP) apresentaram em agosto de 2008 um requerimento de audiência pública para discutir o projeto de lei do senador Azeredo na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, onde o projeto se encontrava. A audiência ocorreu em novembro do mesmo ano.

"A mobilização dos pesquisadores da cibercultura, blogueiros, ciberativistas e cidadãos conectados não acabou em pizza. No dia 13 de novembro, a Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos deputados realizou uma audiência pública sobre o projeto de Lei de Crimes na Internet (o nome oficial do projeto substitutivo do Senador Azeredo que foi aprovado no Senado). Para esclarecer os perigos daquele projeto estavam Thiago Bottino, Luiz Moncau, da FGV-RJ, e eu. Mesmo estando em franca minoria entre os expositores, acredito que conseguimos deixar claro que o projeto não poderia ser aprovado daquela forma. É preciso dar os devidos créditos a três deputados que barraram o pedido de urgência e evitaram a votação do projeto no plenário da Câmara até que fosse ouvida a sociedade civil

contrária ao projeto. A audiência pública foi aprovada pelo deputado Walter Pinheiro (BA) a pedido dos deputados Paulo Teixeira (SP) e Jorge Bittar (RJ).”

(Postagem de Sérgio Amadeu em seu blog no dia 13 de Dezembro de 2008)⁴⁷

A audiência foi seguida do compromisso do deputado Paulo Teixeira com os ativistas em apresentar um projeto de lei que garantisse os direitos dos cidadãos na rede. Ainda que esse projeto não tenha sido apresentado, cabe notar que nesse momento o Partido dos Trabalhadores já estava ciente de uma nova agenda que estaria surgindo.

Em janeiro de 2009, durante a realização do Fórum Social Mundial em Belém do Pará, ocorreu uma oficina para discussão de alternativas à Lei de Cibercrimes. A mesa havia sido mediada pelo Professor da Universidade de São Paulo, Pablo Ortellado, e integrada pelo Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça Pedro Abramovay, pelo deputado Paulo Teixeira, e por Luiz Moncau do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV-RJ.

Nessa reunião, Pedro Abramovay expôs a posição do Ministério da Justiça sobre a possibilidade da criação de uma lei relacionada aos direitos do usuário: em primeiro lugar a lei não deveria tratar de assuntos relacionados à propriedade intelectual (historicamente um ponto de disputa na regulação da internet e que estava previsto para ser discutido dentro do Ministério da Cultura); em segundo lugar, o projeto não poderia prejudicar a inclusão digital e as redes abertas, e terceiro lugar o direito penal deveria ser o último mecanismo para a regulação de condutas na internet; e por último, um crime não poderia ser considerado mais grave devido seu exercício na internet, sugerindo assim a adequação dos tipos penais já existentes para os mesmos crimes quando praticados pela internet.

Com a eleição do Senador Azeredo para a presidência da Comissão de Relações Internacionais do Senado, intensifica-se a pressão para aprovação

⁴⁷ Disponível em <<http://samadeu.blogspot.com.br/2008/12/pizza-flashmob-substitutivo-do-senador.html>>

da Lei de Cibercrimes na Câmara. Na mesma semana de sua eleição, o senador com o auxílio do deputado Régis de Oliveira (PSC-SP) conseguiu aprovar o projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara.

Além disso, setores da Polícia Federal e a Febraban (Federação Brasileira de Bancos) também exerciam pressão sobre o Ministério da Justiça para uma solução em termos de cooperação internacional. O ministério então optou por realizar uma proposta para retirar da “Lei Azeredo” os pontos de divergência entre os ativistas e os partidos conservadores. No entanto, apesar da retirada de diversos pontos considerados absurdos, os ativistas continuavam a reivindicar que a versão do MJ mantinha imprecisões decorrentes do desconhecimento técnico que refletia em uma redação inadequada, e mantinha aspectos de vigilantismo. Além disso, criticava-se o Ministério da Justiça por manter a posição de regulação por meio da criação de tipos penais e não da promulgação de uma carta de direitos.

No dia 24 de Abril de 2009, o Comitê Gestor da Internet no Brasil⁴⁸ (CGI.br) estabelece por meio da resolução 2009/003 o que chama de “Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil”, ou como ficou mais conhecido, o “Decálogo da CGI”⁴⁹. Esses princípios dialogavam fortemente com os fundamentos que a Lei de Cibercrimes ameaçava, estando entre eles a “Liberdade, Privacidade e Direitos Humanos”, a “Inimputabilidade da Rede” e a “Neutralidade da Rede”.

No dia 04 de junho de 2009, o assessor especial da Presidência da República Cezar Alvarez convocou uma reunião com ativistas digitais para tratar dessa questão. Segundo relatos de Marcelo Branco, na época coordenador do Fórum Internacional de Software Livre (FISL), foi pauta da reunião a discussão sobre um marco legal que permitisse a transição da sociedade industrial para a sociedade em rede, que estivesse baseado nos direitos civis e humanos e que considerasse questões como comércio

⁴⁸ Órgão composto por representantes do setor governamental, do empresariado, do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica responsável, entre outras atribuições, por estabelecer diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da internet no Brasil e da gestão do domínio “.br” .

⁴⁹ Disponível em <<http://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>>

eletrônico, proteção de dados e privacidade. Segundo Branco, o presidente Lula respondeu que estava ciente da ameaça a privacidade que o projeto do senador Azeredo trazia, e que concordava com a necessidade de se pensar alternativas que respondessem aos casos de crimes praticados na internet.

No mês seguinte, o Presidente Lula realizou um discurso na décima edição do FISL (FISL10), no qual tratou da opção brasileira de adotar o software livre no governo e também das ameaças trazidas pela “Lei de Cibercrimes”:

“Eu vi lá, um pessoal com uma faixa da lei do Azeredo, pedindo para eu vetar se a lei for aprovada. (...) Podem ficar certos de uma coisa, companheiros, que nesse governo, é proibido proibir. (...) Essa lei que está aí não visa corrigir abusos de internet, ela na verdade quer fazer censura. E o que nós precisamos, quem sabe seja mudar o Código Civil, (...) o que nós precisamos é responsabilizar as pessoas que trabalham com a internet. É responsabilizar, mas não proibir ou condenar. Porque esse é um interesse policialesco de fazer uma lei que permite que se adentrem à casa das pessoas para verificar o que estão fazendo, inclusive “sequestrando” seus computadores.”

(Luiz Inácio Lula da Silva, em discurso no FISL10, 2009)⁵⁰

Lula afirmou que o Governo Federal estava disposto a debater essa lei de modo a fortalecer a democracia, e que havia justamente delegado à Cezar Alvarez a tarefa de se coordenar junto com os movimentos sociais, de maneira à absorver demandas daqueles movimentos em relação às pautas digitais. Além disso, o presidente incumbiu publicamente o Ministério da Justiça⁵¹ a propor uma nova legislação baseada na premissa de direitos civis. Essa reviravolta na orientação da regulação da internet agradou a burocracia da

⁵⁰ Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=JqULQ5Yv3vw>>

⁵¹ Em todas as conversas e depoimentos com atores estatais, eles afirmam que essa ordem foi realizada ali, publicamente, sem nenhum outro ofício ou despacho.

Secretaria de Assuntos Legislativos, que também criticava internamente ao Ministério da Justiça a “Lei de Cibercrimes”.

“Nós, na Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), éramos contra o projeto. Nosso argumento era o de que não havia necessidade de novos crimes. (...) Mas, no geral, estávamos bastante isolados. Tínhamos o apoio do Ministério da Cultura (na época o ministro Gil foi uma liderança fundamental para que o Brasil não copiasse legislações estrangeiras que se espalhavam pelo mundo por pressão da indústria do entretenimento). Mas a tendência geral do Congresso -- e até do governo -- era que o projeto avançasse.”

(Pedro Abramovay, em depoimento ao Brasil Post, 2014)⁵²

Coincidentemente, como a SAL já era responsável pela tarefa da discussão da “Lei Azeredo” dada sua responsabilidade de fazer o acompanhamento das pautas políticas no legislativo, acabou sendo designada a ela a função de pensar a regulação alternativa baseada no marco de direitos. Dessa maneira, a secretaria assume um protagonismo que poderia ter sido imputado ao Ministério das Comunicações. De fato, como será visto mais a frente, o papel que exerceu o Ministério das Comunicações durante todo o processo de construção, fomentação e votação do Marco Civil no Congresso fora ambíguo.

Sendo assim, por iniciativa da própria secretaria, e com grande protagonismo do secretário Abramovay⁵³ e do assessor Guilherme Almeida, decidiu-se realizar uma consulta pela internet para embasar o trabalho da SAL na redação do projeto de lei do Marco Civil da Internet. Para a realização da

⁵² Disponível em <http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/o-marco-civil-e-a-politic_b_4810634.html>

⁵³ Em entrevista para esse trabalho, Paulo Rená - membro cedido do Tribunal Superior do Trabalho para a SAL durante a concepção do MCI - afirma que já era de desejo de Abramovay desenvolver mecanismos dentro da SAL que permitissem à população acompanhar os debates legislativos e contribuir para a elaboração de projetos de lei. Não se sabe se a sua posição teve influência no desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento implementados posteriormente no poder Legislativo.

consulta firmou-se, através do Programa “Pensando o Direito”, um convênio entre a SAL e o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV-RJ. Por fim, no dia 29 de outubro de 2009 foi lançado em uma cerimônia na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro o processo colaborativo de elaboração legislativa para o MCI.

2. A CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

Consultas realizadas via internet não eram necessariamente novidade em 2009. O que foi inovador na concepção do MCI foi a forma por meio da qual essa consulta se realizou. Até então, o modelo de consultas públicas conhecido, e que legalmente pode ser denominado dessa maneira, era o modelo da Casa Civil, que pedia contribuições sobre determinado tema via email e não oferecia nenhum *feedback* nem para a discussão com a sociedade civil ou setores interessados, nem em relação à utilização dessas contribuições. Queria-se no caso do MCI realizar um procedimento diferente, inovador e aberto, que contasse com ampla participação de todos os setores envolvidos na regulação da internet.

Para isso, seria necessário o desenho de uma plataforma para a coleta das contribuições. Inicialmente a Secretaria de Assuntos Legislativos pensou em elaborar uma plataforma própria para a realização dessa consulta, e então se deparou com a necessidade da abertura de um edital, contratação de uma empresa / revisão de empresa contratada para gerir a área de TI do ministério, o que iria tomar muito tempo. Optou-se então por utilizar a plataforma do Ministério da Cultura, CulturaDigital.Br , que acabara de ser lançada pelo MinC no FISL10 .

A plataforma CulturaDigital.Br foi lançada juntamente com o “Fórum da Cultura Digital Brasileira” ou “Fórum Digital”, articulação entre o Ministério da Cultura, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa e a sociedade civil para discussão, por intermédio da tecnologia, de políticas públicas na área da

cultura⁵⁴. No momento de seu lançamento, o fórum procurava realizar discussões em torno de cinco eixos: memória no digital; economia do digital; comunicação por meio do digital; infraestrutura para o digital; e direitos autorais.

A criação dessa plataforma e a inclinação para o uso da tecnologia de modo a viabilizar discussões de temas variados foram resultado da orientação do MinC durante a gestão do Ministro da Cultura Gilberto Gil, orientação essa que continuou vigente durante a gestão do seu sucessor, Ministro Juca Ferreira⁵⁵. Sob essas gestões, procurou-se tratar a internet como ferramenta que dava voz às expressões subjetivas, e dessa maneira o ministério buscava se adaptar a realidade da produção cultural contemporânea. Dessa maneira, essas gestões assumiram uma postura protagonista em relação às questões como liberdade digital e utilização de software livre pelo governo, estando a própria plataforma CulturaDigital.Br sob a licença *creative commons*.

Nessa conjuntura, Guilherme Almeida, na época assessor da Secretaria de Assuntos Legislativos, foi o responsável por fazer a ponte entre a SAL e o MinC para a realização da consulta do MCI na plataforma CulturaDigital.br. Segundo José Murilo, secretário de Cultura Digital do MinC e na época responsável pela plataforma, a partir do FISL10 deu-se início a uma série de conversas entre os dois ministérios para articular uma possível cooperação, já que a plataforma do MinC havia sido pensada para consultas colaborativas daquela natureza, sendo ela mesmo desenhada em consonância com a cultura brasileira do uso de redes sociais⁵⁶. Além disso, o momento se mostrou propício para realização de testes para a futura consulta a ser feita, referente à legislação de direitos autorais:

“(...) na época a gente vinha se preparando para uma consulta que era muito importante aqui para nós, que era a consulta da Lei de Direito Autoral. Na verdade, na nossa estratégia a gente estava mais focado nessa consulta, a gente vinha se preparando

⁵⁴ Para mais informações, acessar <<http://culturadigital.br/forum2010/sobre/>>

⁵⁵ O ministro Juca Ferreira reassume a pasta em 2015.

⁵⁶ Na época, os brasileiros correspondiam a parcela significativa dos usuários da rede social Orkut.

para ela, apesar de que havia ainda algumas questões internas e avaliações políticas que indicavam que não seria o caso de fazer uma consulta aberta para o tema da lei de direito autoral. E quando o Gui Almeida fez essa solicitação, perguntou se seria possível [usar a plataforma CulturaDigital.br], eu confesso que eu vi a oportunidade da gente fazer essa consulta e demonstrar, aqui dentro do ministério, que seria possível realizar a consulta do direito autoral. Na época foi o que me ocorreu. Eu vi como uma grande oportunidade de fazer um processo aberto, significativo, e demonstrar para todo mundo que era possível. Era o grande desafio, isso era uma coisa bastante nova.”

(José Murilo, em entrevista para esse trabalho)

Sendo assim, não foi preciso elaborar por completo uma nova plataforma, mas sim inserir uma seção ou blog no espaço CulturaDigital.Br que já estava no ar. Como a plataforma já estava construída por meio do *WordPress*⁵⁷, foi apenas necessário o desenvolvimento da nova interface para a seção que seria destinada à consulta do MCI. Para isso, utilizou-se então um recurso simples e bem conhecido dessa aplicação que permite o usuário comentar a cada parágrafo de um texto. Esse recurso, somado a outros pequenos ajustes na interface, permitiram a realização da primeira e segunda fase do MCI.

Por sua vez, o convênio com o Centro de Tecnologia e Sociedade foi realizado por meio do programa “Pensando o Direito”. Trata-se de um programa da SAL financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançado em 2007. Segundo informações do MJ⁵⁸, o programa é uma forma de “*democratização de informações no processo de elaboração normativa*” por meio do financiamento de pesquisas empíricas e interdisciplinares sobre temas em discussão dentro da Secretaria.

⁵⁷ Trata-se de uma aplicação para desenvolvimento de blogs que atualmente é uma das ferramentas mais famosas de edição. Uma das razões de sua popularidade deve-se ao fato de possuir código aberto, o que permite o amplo desenvolvimento de plug-ins e ferramentas interativas.

⁵⁸ Disponível em <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito>>

Sendo assim, quando a secretaria necessita de um especialista, abre-se um edital para que os pesquisadores que trabalham com a área realizem uma pesquisa e informem a SAL por meio de um relatório final. Essas informações, por sua vez, são utilizadas para embasar o trabalho da SAL em auxiliar o governo federal nas pautas políticas oriundas do legislativo. No caso do MCI, era o CTS o responsável pelo fornecimento de conteúdo especialista, que serviu tanto para ajudar a redação do documento base, quanto na operacionalização dos dados e transformação dos *inputs* em anteprojeto e projeto de lei.

Na primeira fase de consulta do MCI, foi apresentado um documento base com eixos gerais para orientar a discussão do anteprojeto de lei. Esse eixos foram elaborados pela SAL juntamente ao CTS que utilizaram como documentos norteadores o “decálogo da CGI.br” e a constituição federal. Queria-se por um lado aproveitar aquelas diretrizes estabelecidas pelo CGI.br e transforma-las em lei, estruturando os temas da consulta de modo que a redação final da lei fosse análoga à redação da constituição federal – pois tratava-se da constituição da internet.

TABELA 6 DOCUMENTO BASE DA PRIMEIRA FASE DE CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

EIXO	ITEM	SUBITEM
EIXO 1: DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS	PRIVACIDADE	INTIMIDADE E VIDA PRIVADA, DIREITOS FUNDAMENTAIS
		INVIOLABILIDADE DO SIGILO DA CORRESPONDÊNCIA E COMUNICAÇÕES
		GUARDA DE LOGS ⁵⁹
		COMO GARANTIR A PRIVACIDADE?
	LIBERDADE DE EXPRESSÃO	CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS
		CONFLITOS COM OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS: ANONIMATO
		LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA INTERNET
		O DIREITO DE RECEBER E ACESSAR INFORMAÇÕES
	DIREITO AO ACESSO	ACESSO ANÔNIMO
		RELAÇÕES COM A LIBERDADE DE EXPRESSÃO
		ACESSO À INTERNET E DESENVOLVIMENTO

⁵⁹ Logs são registros das atividades exercidas em uma aplicação, como por exemplo uma conversa em um aplicativo de mensagem.

		SOCIAL
		FACILIDADE DE ACESSO
EIXO 2: RESPONSABILIDADE DOS ATORES	DEFINIÇÃO CLARA DE RESPONSABILIDADE DOS INTERMEDIÁRIOS	AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA
		UM REGIME DE RESPONSABILIDADE COMPATÍVEL COM A NATUREZA DINÂMICA DA INTERNET
	NÃO-DISCRIMINAÇÃO DE CONTEÚDOS (NEUTRALIDADE)	PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E EXTRAJUDICIAIS PRÉVIOS
		O PRINCÍPIO END-TO-END
EIXO 3: DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS	ABERTURA	INTEROPERABILIDADE PLENA
		PADRÕES E FORMATOS ABERTOS
		ACESSO A DADOS E A INFORMAÇÕES PÚBLICAS
	INFRAESTRUTURA	CONECTIVIDADE, APLICAÇÕES ⁶⁰ , CONTEÚDO
		AMPLIAÇÃO DAS REDES DE BANCA LARGA E INCLUSÃO DIGITAL
	CAPACITAÇÃO	CULTURA DIGITAL PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
INICIATIVAS PÚBLICAS E PRIVADAS		

Os dois primeiros eixos desse documento dialogavam com os principais temas tratados durante a discussão da Lei Azeredo que também estavam expressos no decálogo, a delimitação da responsabilidade dos provedores de acesso e serviços e a garantia de direitos fundamentais do internauta. O terceiro eixo, por sua vez, dialogava com um dos princípios do decálogo que dizia respeito à “Padronização e interoperabilidade”, entendendo-se por interoperabilidade a capacidade de se estabelecer comunicação entre sistemas diferentes de maneira eficiente. Para isso, existem padronizações que normalmente exigem que as informações, independentemente de seu formato, possuam código aberto.

Sendo assim, o estabelecimento do terceiro eixo (Diretrizes Governamentais) servia sobretudo para assegurar por meio de legislação que o governo continuaria seguindo, independentemente de uma possível mudança de gestão, as orientações do ePING⁶¹ - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - referente à questões como a utilização de *software* livre e a publicação de documentos em formato aberto⁶². Cabe por fim lembrar que

⁶⁰ Cf. Nota 21

⁶¹ Para mais informações, conferir <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padres-de-interoperabilidade>>

⁶² Cabe mencionar que tais padrões também passaram a ser exigidos dos governos por conta da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011)

questões relacionadas ao direito autoral ficaram para a discussão posterior que já estava sendo elaborada no Ministério da Cultura. Os temas trabalhados pelo documento base se estruturaram como mostra a Tabela 6.

Joana Varon, pesquisadora do CTS, afirma que a intenção da primeira fase era provocar uma discussão geral e mais inclusiva sobre o tema, comportando assim públicos mais amplos⁶³. Em cada eixo foram disponibilizadas informações gerais que norteavam a discussão em torno do tema (ANEXO 3). Já em cada subitem era exposta a sua importância no contexto mais geral do eixo. Os cidadãos poderiam comentar nos subitens. Nem na primeira nem na segunda fase haviam pré-moderações de qualquer natureza sobre os comentários, assim qualquer cidadão poderia postar inúmeras vezes, sem limite de caracteres⁶⁴. A ausência de restrições, somada à possibilidade de verificar todos os comentários anteriormente realizados, fez com que alguns subitens se transformassem em verdadeiros espaços de debate entre os comentadores. Muitos comentários citavam um ou mais participantes presentes no debate.

Durante a primeira e a segunda fase, enquanto o MinC ficava responsável pela manutenção da plataforma e correção de quaisquer problemas técnicos que viessem a surgir, a SAL era responsável pelo monitoramento das contribuições e geração de conteúdo no blog. Esse conteúdo era postado com o objetivo de sanar dúvidas que se manifestavam na discussão dentro da plataforma, sobretudo na segunda fase.

Em entrevista para esse trabalho, Paulo Rená, assessor da Secretaria de Assuntos Legislativos durante a realização da consulta, afirma que não chegou a ser necessária a realização de nenhuma moderação prévia dos comentários devido à má conduta de participantes, e que nem a secretaria ou o MJ manifestou posicionamentos durante a consulta. Sendo assim, a manifestação de servidores públicos, quando houve, dizia respeito a sua posição pessoal, exceto no que se referia a justificativa da necessidade de regulação da internet.

⁶³ As declarações foram feitas em seminário coordenado pelo Observatório de Inovação e Competitividade da USP. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=hVkFN2RSLaM>>

⁶⁴ Muitos comentários, sobretudo na segunda etapa, chegam a ter mais de 4 páginas entre considerações sobre legislação e descrição de códigos.

A divulgação da plataforma CulturaDigital.Br e da consulta colaborativa ocorreu de forma concomitante. Para o MinC, era interessante a propaganda da consulta pois chamava atenção para a plataforma recém-lançada. Já a Secretaria de Assuntos Legislativos dispunha de pouco pessoal encarregado do MCI, e mesmo assim não exclusivamente. Boa parte da consulta foi operada na SAL por apenas dois funcionários e uma estagiária.

Dada a dificuldade em realizar os próprios eventos para divulgar a consulta do MCI, a SAL optou por fazer a divulgação presencial em eventos aos quais ela era convidada, o que abrangeu discussões promovidas por federações comerciais, eventos específicos de tecnologia como a *Campus Party*⁶⁵, e debates em universidades (especialmente na UNB, onde membros da SAL haviam estudado ou ainda estavam concluindo sua pós-graduação).

Aproveitava-se também nesses eventos a presença da mídia tradicional para a divulgação da plataforma e da consulta. Por outro lado, a SAL divulgou seu evento na mídia participando de discussões em blogs e vlogs via *streaming*. Um outro mecanismo de divulgação da consulta foi o perfil oficial do @marcocivil no *Twitter*. Segundo o relatório da primeira fase, o perfil era responsável por pontuar vários elementos do documento base de modo a tentar viralizar um debate. De maneira geral, o relatório da primeira fase indica que o twitter foi mais utilizado para divulgação do que meio para receber contribuições.

Houve também uma ampla divulgação da consulta por meio das redes que já haviam sido criadas ao longo das manifestações contra a Lei Azeredo. Blogs independentes ligados à discussão de Cibercultura e até associações como a Associação Software Livre Brasil (organizadora do FISL) e o coletivo de movimentos Trezentos (rede de ativistas semelhante ao “Mega Não”) divulgavam por meio de seus blogs e contas em redes sociais as consultas. Esses blogs também discutiam aspectos do que vinha sendo tratado nos eixos, colaborando assim para a construção do anteprojeto de lei.

A primeira fase da consulta do MCI foi realizada entre os dias 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009. Nessa etapa, foram recebidas mais de 800

⁶⁵ Principal evento de tecnologia e “cultura nerd” realizado anualmente no Brasil.

contribuições, entre comentários, emails e referências propositivas em blogs rastreadas via *trackback*⁶⁶. A SAL adotou uma postura de total transparência em relação às proposições recebidas: aquelas que chegavam via email eram disponibilizadas para consulta no blog, ainda que não fosse possível comentá-las como era feito na plataforma. Além disso, uma caixa de *feeds* foi disponibilizada no blog do marco civil contendo as contribuições e comentários enviados via *twitter* por meio da hashtag #marcocivil. Por fim, a SAL também solicitou às embaixadas brasileiras em outros países sua contribuição contendo a descrição da legislação que regulava a internet naqueles locais. Essas contribuições também foram disponibilizadas para consulta dos participantes⁶⁷.

FIGURA 2 PAINEL DE COMENTÁRIOS DA PLATAFORMA CULTURADIGITAL.BR – SEGUNDA FASE DA CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET⁶⁸

The screenshot shows a web interface for article comments. At the top, it displays 'Art. 3º' and '(4 Comentários)'. Below this, the text of the article is shown: 'A disciplina do uso da Internet no Brasil tem os seguintes objetivos:'. To the right of this text, '(4 Comentários)' is visible. A list item follows: 'I - garantir a todos os cidadãos o acesso à Internet;', with '(18 Comentários)' to its right. A section titled 'Comentários' contains two entries. The first is by 'Victor Hugo' on 09/04/2010 at 14:32. It includes a profile picture, a 'Texto do comentário:' asking about access conditions and prices, and a 'Proposta de nova redação:' suggesting incentives for internet services. The second comment is by 'ricardopoppi' on 11/04/2010 at 13:22, with tags 'banda larga, direito fundamental, pnbi' and a 'Texto do comentário:' discussing the validity of incentives and competition.

⁶⁶ Funcionalidade do *Wordpress* que serve para notificar um blog de que ele foi mencionado em outro blog. Os blogs que queriam contribuir para o MCI utilizavam dessa função e eram assim rastreados pela SAL.

⁶⁷ Todas as contribuições estão disponíveis em <<http://culturadigital.br/marcocivil/noticias/>>

⁶⁸ Disponível em <<http://culturadigital.br/marcocivil/debate/>>

No dia 8 de abril de 2010 foi lançada oficialmente a segunda etapa da consulta, que teria 45 dias para colher opiniões, críticas e adendos sobre a minuta do anteprojeto de lei do Marco Civil da Internet (ANEXO 4). Agora, os participantes poderiam contribuir em todas as linhas do projeto: nos capítulos, seções, subseções, artigos, incisos e parágrafos (FIGURA 1). Se comparada com a primeira fase, a segunda etapa contou com uma participação significativamente maior: ao todo foram mais de 70 mil visualizações⁶⁹ e 1.239 contribuições⁷⁰, cerca de 35% a mais do que na primeira fase, realizadas por 172 participantes. A média de contribuições por participantes na plataforma também aumentou, de cerca de 5,3 contribuições por participante na primeira fase para 7,2 na segunda. No entanto, é preciso estar atento a observação feita por Sampaio, Bragatto e Nicolás (2013) sobre a alta concentração de contribuições emitidas por alguns usuários. Os autores mostram que na primeira fase cerca de 67% das mensagens foram enviadas por cerca de 10% dos participantes. Já na segunda fase, 67% das contribuições (aqueles que contribuíram com 10 ou mais comentários) corresponde à 16,5% dos participantes. É importante também notar que o perfil das contribuições também muda entre as duas fases: se na primeira fase queria-se debater de maneira mais ampla a normatividade da regulação, na segunda fase os comentários tinham caráter objetivo, sendo que cerca de 25% continham propostas alternativas de redação.

Quando perguntados sobre a concepção da plataforma e do próprio processo de consulta, tanto José Murilo do MinC, quanto Paulo Rená e o atual secretário de assuntos legislativos, Gabriel Sampaio, foram enfáticos em dizer que a consulta colaborativa havia sido elaborada em sua versão *beta*⁷¹, o que significava dizer que a própria concepção da consulta e a interface da plataforma poderiam sofrer mudanças visando aperfeiçoamentos. De fato, José Murilo relata que houve pequenos ajustes técnicos entre a primeira e a

⁶⁹ Segundo dados do CTS-FVG.

⁷⁰ Os números da segunda fase são fruto de contagem feita pela autora. Ao trabalhar com o relatório do MCI, percebeu-se a existência de duplicatas, postagens que aparecem duas vezes no mesmo relatório. Sendo assim, retirou-se as duplicadas e o número de postagens de 1.325 passou a ser 1.239.

⁷¹ Beta é como se costuma referir à softwares e aplicativos desenvolvidos mas ainda em fase de testes. Normalmente, as versões betas são disponibilizadas ao público pra que esse testem suas funcionalidades e reportem problemas ou sugestões. Na cultura de software livre, costuma-se nunca “fechar” uma versão final, estando essa sempre aberta para melhoramentos.

segunda fase, ainda que esses ajustes não tenham destoado a consulta da proposta original.

Por outro lado, uma correção interessante feita no próprio processo de consulta se deu em decorrência da discussão da necessidade de mandados oficiais para retirada de conteúdo dos provedores de serviço. Dada a necessidade de se estabelecer os deveres e limites desses provedores, entendeu-se que seria mais eficiente adotar o sistema “*Notice and Takedown*”, também conhecido como “Notificação e Retirada”, o que implicaria na obrigação do intermediário (provedor de serviço) em retirar o conteúdo oriundo de atividade de terceiros caso fosse notificado como causador de algum dano. Sendo assim, se algum usuário do *Youtube*, por exemplo, subisse um vídeo que fere a honra de terceiros, a pessoa ofendida notificaria o Youtube que deveria por sua vez retirar o vídeo do ar, caso contrário a responsabilidade por aquele conteúdo cairia sobre o próprio site. Essa medida, na compreensão de alguns juristas, é interessante visto que desafogaria o judiciário de ações penais decorrentes da exigência de retirada de conteúdo, tornando-as necessárias somente quando o provedor de serviços descumpra a notificação.

A intenção de se adotar o sistema de “*Notice and Takedown*” estava expressa na minuta do Marco Civil da Internet nos artigos 20 à 24 da Seção IV, artigos esses que foram muito mal recebidos pelos participantes. Ao longo da discussão que se estabeleceu, os participantes argumentavam que, dentre outras consequências, tal medida traria tanto problemas de gerenciamento para pequenos provedores de conteúdo, uma vez que se estipulava a criação de um canal específico para receber as notificações (Art. 21); como também resultaria em uma lógica de censura prévia, pois os blogs e portais se negariam a postar determinados conteúdos temendo pedidos de retirada. Além disso, argumentava-se também que figuras públicas e autoridades se aproveitariam desse sistema para manipular com muito mais facilidade o que se publicava sobre eles, prejudicando seriamente a liberdade de imprensa. Dada a má recepção desses artigos, a SAL optou para suspendê-los antes mesmo do fim da segunda fase da consulta, submetendo em seu lugar a redação substituta para avaliação. Por conta dessa modificação, o encerramento da consulta foi adiado em alguns dias.

Durante a primeira e a segunda fase, a Secretaria de Assuntos Legislativos acompanhava as postagens realizadas na plataforma e as demais contribuições recebidas via email. Nessa etapa, a SAL realizava consultas pontuais dentro do próprio ministério a fim de se entender as consequências e possibilidades legais de algumas contribuições que eram realizadas, verificando assim as possibilidades em torno do projeto. Ao final de cada fase, esse material era recolhido e analisado no Rio de Janeiro em conjunto com a equipe do CTS. Ao todo, eram sete membros do grupo de trabalho (dois da SAL, cinco do CTS) para se debruçar em um ou dois dias em cima das contribuições e assim formular os produtos. Todo o trabalho de escrita substantiva foi feito durante essas reuniões.

Para auxiliar na organização das principais ideias em torno dos temas, foram elaborados fluxogramas com o auxílio de *softwares de mindmapping*. No entanto, o grosso da elaboração textual se deu por meio da leitura e confrontamento de opiniões dentro dos temas e, posteriormente, dentro dos textos. Outro recurso interessante, mas que segundo relatos foi parcialmente utilizado pelos membros do grupo de trabalho, foram as gráficos em nuvens elaborados pelo coletivo *Esfera* como parte de um mutirão realizado na *Campus Party* de 2010 que se propunha a analisar os dados da primeira fase do Marco Civil da Internet. Para isso, utilizou-se o arquivo com os dados em formato “.odt”, disponível na seção do MCI na plataforma CulturaDigital.br. Segundo relatos, essas visualizações elaboradas para a *Campus Party* só não foram melhor aproveitadas porque foram disponibilizadas entre a primeira e a segunda fase, com dados da primeira fase que já tinham sido trabalhados.

É interessante notar que a disponibilização dos dados da consulta colaborativa é um recurso que incide não só no aumento da transparência e da *accountability* do processo de operacionalização de dados, mas também pode vir a servir para fomentar uma coprodução entre atores civis e estatais, expandindo a participação para além do momento de coleta de informações. Sobre as visualizações produzidas para a *Campus Party*, Guilherme Almeida afirma:

“Essa ferramenta foi amplamente utilizada no processo de conversão dos resultados da primeira etapa da consulta em lei. Assim, em cada ponto polêmico - ou mesmo nos não polêmicos - fazíamos uso da ferramenta para verificar em que contexto aquele tema tinha sido tratado na consulta”

(Guilherme Almeida, em entrevista para SAMPAIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013).

Dessa forma, ainda que seja o Estado o responsável pela decisão final do produto, os atores civis as vezes têm ferramentas para demonstrar alguma agregação de preferências e assim auxiliar os atores estatais nas decisões a serem tomadas. Isso pode se tornar bastante relevante também se há um desnível de conhecimento tecnológico entre os atores de fora e de dentro do Estado, nesse cenário a disponibilização de dados de consulta permite que o Estado possa ter mais recursos para interpreta-los.

Depois da produção do texto final elaborado a partir dos *inputs* da sociedade civil em duas fases, o futuro projeto de lei do Marco Civil da Internet seguiu para discussão entre os ministérios. Os projetos de lei encaminhados ao plenário pelo Executivo Federal devem ter a anuência de todos os ministérios e secretarias envolvidos diretamente na matéria. E a redação intermediária (pós-segunda fase) envolvia uma quantidade significativa de ministérios.

Inicialmente, havia-se concebido que a primeira e a segunda fase da consulta do MCI duraria no total cerca de um mês. De certa maneira, o encontro de uma solução para plataforma em um período relativamente curto de tempo pode ter animado as expectativas da SAL em fazer uma consulta ampla e rápida. No entanto, dado uma série de fatores menores que influenciaram tanto o trabalho da secretaria como a própria consulta, o produto intermediário só ficou pronto no fim do primeiro semestre de 2010. A SAL agora enfrentava um novo problema para a criação do MCI: o período eleitoral.

Passava-se da metade de 2010 e a ex-ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, era a candidata do Partido dos Trabalhadores à presidência. Era a primeira vez que o candidato do partido não seria Lula, e no lugar dele estava

uma candidata com perfil técnico que precisava correr contra o tempo para se tornar conhecida pelos brasileiros. Já em Brasília, o receio de que qualquer matéria de teor polêmico pudesse atrapalhar a candidatura petista fez com que o Marco Civil da Internet fosse sendo levado em banho-maria. Aconteciam as discussões com os ministérios, mas já se sabia que muito provavelmente o PL não seria encaminhado ao Congresso naquele ano.

De fato, em 2011 a SAL se viu de volta em negociações com os ministérios para poder enviar ao congresso o PL para a regularização da internet. No entanto, a nova gestão também trouxera um novo perfil de ministérios. As negociações precisaram ser refeitas, e se a SAL já teria que se ajustar com os ministros da gestão Lula, agora com a gestão Dilma o cenário parecia piorar.

Uma das premissas mais realçadas tanto durante a discussão da “Lei de Cibercrimes” quanto durante as duas fases da consulta do MCI era o princípio da neutralidade de rede. A premissa da neutralidade de rede, como mencionado, é aquela por meio da qual se estabelece que todos os conteúdos que trafegam nas conexões não podem sofrer nenhum tipo de discriminação, nem de ordem técnica ou relativa ao seu conteúdo. Esse princípio é o que garante a isonomia no trato dos dados pela internet, permitindo assim que se tenha acesso a qualquer site na *world wide web*, assim como garante que qualquer tipo de dado (vídeo, música, texto, etc.) será tratado da mesma forma pelo provedor de acesso.

Trata-se de um princípio de extrema importância para o caráter que a internet tem hoje no mundo, e que é constantemente ameaçado pelas empresas de telecom, interessadas na exploração comercial da discriminação de conteúdos. Em outras palavras, um provedor de acesso poderia, ao quebrar o princípio de neutralidade de rede, restringir o acesso somente à sites pertencentes a um determinado grupo comercial de seu interesse e exigir que o usuário pague mais caro para ter acesso a toda a internet. Também nesse cenário, poderia ocorrer que o provedor de aplicação vendesse pacotes de internet que permitissem somente o acesso à texto e fotos, mas não à vídeos. Além desses problemas, a quebra da neutralidade de rede implica também que o provedor de acesso tenha conhecimento sobre o conteúdo que se trafega na

rede, o que fere diretamente o direito à privacidade. Até a promulgação do Marco Civil da Internet, não havia nenhuma legislação que assegurasse que o princípio de neutralidade de rede fosse respeitado, e esse talvez tenha sido o principal combustível da pressão dos ativistas para a aprovação do MCI.

Nesse cenário, a SAL tinha receio de sofrer pressões vindas do Ministério das Comunicações, mais suscetível aos interesses das empresas de telecom. Na minuta do anteprojeto de lei, o princípio de neutralidade de rede foi discutido no Art. 12 e de maneira menos direta no Art. 9. Na plataforma, os tópicos relativos à neutralidade de rede foram questionados quanto a imprecisão de sua redação uma vez que, segundo participantes, a forma como estava escrito o artigo 12 permitia a prática do *traffic shaping*, que prioriza um tipo de dado em detrimento de outro. A posição da Telefônica nessa plataforma, no entanto, foi de refutar esses questionamentos, sugerindo a manutenção de uma redação considerada como imprecisa.

No PL 2126/2011, por sua vez, os artigos 9 e 12 foram condensados em um artigo único que continha as correções relativas à imprecisão propostas pelos participantes. Isso sugere que o Ministério das Comunicações não atuou de forma a enviesar a redação desse artigo no projeto de lei final do MCI. De fato, as entrevistas relatam que a atuação do MC não foi necessariamente de enfrentamento, mas ambígua: enquanto membro do Comitê Gestor da Internet e subscritor do projeto de lei do MCI, suas declarações eram em favor do estabelecimento de um marco de direitos que garantisse a neutralidade de rede. No entanto, a sua atuação depois do despacho do PL, juntamente com outros deputados inclusive da base do governo, aparentava ter cedido ao *lobby* das teles. Por conta dos impasses entre os interesses dessas empresas e aqueles por trás do MCI em torno da neutralidade de rede, o projeto só veio a ser aprovado em 2014 acrescido de um parágrafo que estipulava que a discriminação do tráfego seria permitida mediante condições a serem estipuladas em futura regulamentação, regulamentação essa que até o presente momento ainda não foi promulgada⁷².

⁷² O processo de consulta para a regulamentação do Marco Civil da Internet foi realizado de maneira semelhante à primeira e a segunda fase no ano de 2015. No entanto, aguarda-se ainda a entrega do texto final.

A mudanças oriundas da transição presidencial no período entre a concepção e o despacho do projeto de lei do Marco Civil refletiram também na ausência da subscrição do Ministério da Cultura no PL final. Na minuta do anteprojeto de lei, os incisos VII e VIII do Art. 28, assim como o Art. 31 tratavam do desenvolvimento de ações de capacitação para o uso da internet, a promoção da cultura e da cidadania e o fomento da cultura digital, questões essas que eram protagonizadas pela gestão Gil-Juca no MinC. No entanto, na redação do PL final, essas diretrizes da ação do Estado foram resumidas no Art. 22 , com uma redação mais enxuta.

A transição para o governo Dilma implicou a nomeação de Ana de Holanda como nova Ministra da Cultura. Diferentemente de seus predecessores, a ministra possuía posição muito mais conservadora em relação a questões de direitos autorais, o que implicava também em posturas moderadas quanto às novas licenças jurídicas (flexíveis em relação a utilização e compartilhamento de bens culturais). Essa orientação mais conservadora e até mesmo desinformada⁷³ frente a aspectos da cultura digital tiveram forte impacto na orientação do Ministério da Cultura como um todo: se antes o MinC atuava de maneira a criar um elo de ligação entre diferentes temas relacionados à tecnologia que estavam espalhados entre as competências dos demais ministérios, agora ele passaria a não mais exercer essa função. Sendo assim, entendeu-se que a ausência da subscrição do Ministério da Cultura, e inclusive a subtração de responsabilidades do Estado expressas nos artigos 28 e 31 do anteprojeto de lei, tenham sido consequência da posse de Ana de Holanda como ministra.

No dia 25 de abril de 2011, finalmente é enviado para a avaliação da presidenta Dilma o projeto de lei que visa estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Assinam a exposição de motivos o Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão Miriam Belchior; o Ministro da Ciência e Tecnologia Aloizio Mercadante; e o Ministro das Comunicações Paulo

⁷³ Em declarações, a ministra mostrou desconhecimento em relação ao selo *Creative Commons*, ao qual estava vinculado o site do MinC. Para mais informações, acessar <<http://oglobo.globo.com/cultura/em-audiencia-no-senado-ministra-ana-de-hollanda-nega-relacao-com-ecad-confunde-natureza-do-creative-commons-2799612>>

Bernardo. O PL foi apresentado ao congresso no dia 24 de outubro daquele mesmo ano, sendo finalmente sancionado pela presidenta em 23 de abril de 2014 como Lei 12.965/2014 .

De maneira geral, a consulta colaborativa do MCI foi considerada exitosa pelos atores envolvidos, tanto do ponto de vista técnico, de se realizar uma consulta com essas dimensões, quanto em relação reprodução dentro da plataforma das principais divergências e interesses referentes à regulação da internet. Sobre a experiência, José Murilo afirma que mesmo que nem todas as consultas tivessem a dimensão e a importância que teve o marco civil, ele foi fundamental para o aprendizado do MinC em relação ao desenho colaborativo de políticas:

“ (...) eu considero que é uma referência no campo. De fato, aquilo ali inaugurava um processo de consultas com várias naturezas diferentes que nós realizamos. Por exemplo, a gente teve a consulta pública sobre dados pessoais que teve bem menos visibilidade, e obviamente aí você tem uma dinâmica bastante diferente. A gente tem consultas públicas a respeito de projetos que nós vamos lançar aqui no ministério [DA CULTURA], e aí nós fazemos uma divulgação para públicos bastante específicos. Tivemos as consultas sobre os Planos Setoriais da Política Nacional de Cultura, do Plano Nacional de Cultura. Então nós vínhamos fazendo consultas de vários tipos, tamanhos, modalidades diferenciadas. E de uma certa forma o sucesso que o Marco Civil representou nacionalmente e mundialmente acabou nos dando uma maior reputação, ou seja as consultas que a gente passou a fazer no decorrer dos anos, após 2009/2010/2011 que foram os anos do o processo do MCI, elas contaram com esse apoio, essa reputação que o marco civil alcançou”

(José Murilo, em entrevista para esse trabalho)

Por sua vez, relatos de integrantes da SAL e do CTS que haviam participado do processo consultivo apontaram em entrevistas e documentos algumas falhas na operação da consulta. A primeira diz respeito a realização de uma consulta da internet para a internet, o que suscitou na exclusão daqueles que não tinham acesso à internet, ou o tinham mas de maneira restrita. Já uma segunda limitação foi a restrição da divulgação em eventos e na internet, o que limitou seu alcance ao grande público. Mesmo assim, Paulo Rená admite que talvez essa restrição de quantidade de público tenha viabilizado a realização da consulta:

“(...) se a gente tivesse mais equipe, o governo poderia ter se envolvido mais, por exemplo por meio de anúncio na televisão ou em um jornal de grande circulação. Mas não fez porque a nossa equipe era pequena também, seria um fracasso e um sucesso pois iam chegar muitos comentários e não íamos ter gente para ler.”

(Paulo Rená, em entrevista para esse trabalho)

Já Eduardo Magrani, pesquisador do CTS que participou da sistematização junto a SAL, aponta como crítica a fragilidade das consultas colaborativas frente aos processos legislativos tradicionais:

“Alguns dispositivos adicionados posteriormente ao anteprojeto sem que houvesse uma prestação de contas e um diálogo mais amplo com a sociedade para a incorporação das alterações, distanciavam o texto de pilares estabelecidos ao longo da maturação do anteprojeto como, por exemplo, ao mitigar a garantia de neutralidade de rede, ao alterar o regimento de responsabilidade de provedores e de retirada de conteúdo, ao impor a localização forçada de servidores no Brasil e ao ampliar a obrigatoriedade da guarda dos registros de acesso dos usuários. (...) No entanto, a redação final aprovada tece saldo

positivo e nem todas essas alterações consideradas mais nocivas foram acatadas.”

(MAGRANI, 2015, p. 170)

Nesse sentido, é possível argumentar a existência de um *trade-off* na institucionalização desses mecanismos: ao mesmo tempo que a falta de institucionalização permite um alto grau de experimentação nessas consultas, ela também implica na sua vulnerabilidade. Dessa maneira, o produto da consulta colaborativa depende fortemente do prestígio dessa consulta. A persistência para a aprovação do MCI por parte dos ativistas envolvidos, assim como às críticas realizadas às mudanças que o projeto sofreu nos plenários, é um indicativo da legitimidade que o PL final produzido pela SAL teve entre os atores da sociedade civil. Por fim, é possível apontar também como indicativo de sucesso o reconhecimento da consulta colaborativa do MCI como uma consulta séria, compromissada com os fins aos quais ela foi concebida.

“Então você construiu essa lei dessa forma, fez uma sistematização clara e devolveu para quem participou a sistematização, e depois obviamente o governo encampa o que ele acha que deve, mas ele ouviu a sociedade de fato. E nesse caso ele encampou a maior parte das contribuições, ou das contribuições que representavam o pensamento majoritário das pessoas que contribuíram. Então não foi um blefe, foi pra valer, o que é outra coisa importante. Por exemplo, o governo agora está com outras plataformas, é pra valer? A minha pergunta é: é pra valer? É, é legal abrir espaços de participação, mas muitas vezes você pode anular esses espaços e torna-los, vamos dizer assim, locais de baixa visitação porque eles não têm nenhuma efetividade. Não se respeita o que você está querendo, se é que se está querendo, que o governo se abra para a sociedade, para ter uma participação efetiva na formulação legal, na análise, ou no próprio planejamento da gestão.”

(Sérgio Amadeu, em entrevista para esse trabalho)

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSULTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

A experiência da consulta colaborativa do Marco Civil da Internet não a toa pode ser considerada uma referência para políticas de participação que usam a tecnologia como via principal de coleta de informações da sociedade civil. No segundo capítulo foram discutidas as particularidades de iniciativas de democracia digital enquanto *mecanismos de controle* que não possuem instâncias de representação sujeitos à sanção e *accountability*, argumentando que no lugar da representação e de mecanismos de agregação vinculados à própria ferramenta, tem-se um procedimento de *tradução*, que é como os *inputs* são recebidos e trabalhados de forma a originar um produto final (*output*). Ao ter que lidar com uma série de contribuições que visam construir uma política, nem sempre há como se garantir (se é que há) uma decisão justa.

Antes de prosseguir com a apresentação resumida dos aspectos que compõem a tradução no estudo de caso do MCI, é necessário destacar um ponto: é interessante perceber que mesmo que cada indivíduo participe da plataforma enquanto tal, não tendo nenhuma relação enquanto representante de outrém, esses participantes na plataforma podem vir a se reconhecer como manifestantes da “sociedade civil” frente às falas vistas como “da polícia”, “da Câmara” (Estado), e sobretudo no caso do MCI “das teles”. Ao mesmo tempo, aos olhos dos operadores dos *inputs*, por vezes também é assim que esses participantes são classificados. Entende-se assim que uma consulta que conte com cerca de 2 mil contribuições não é pouco mas sim muito competente em avaliar as questões existentes sobre o objeto em discussão, desde que os diferentes setores interessados se manifestem. O que se teme com a baixa participação não é uma deslegitimação em decorrência da quantidade de pessoas, mas sim por conta da falta de variedade dos argumentos expostos e trabalhados. Sendo assim, a SAL se orgulha dizer que os interesses societais, comerciais, interesses ligados ao trabalho da polícia e à ação da justiça foram

considerados de maneira paritária na elaboração do PL final que seguiu ao Congresso.

Além disso, é preciso destacar também que o sucesso de uma consulta de alta complexidade como foi o caso do Marco Civil da Internet está organicamente vinculado aos intensos debates que já ocorriam durante a mobilização contra a “Lei de Cibercrimes”. Nesse sentido, procurar aferir deliberação na plataforma como tem sido feito por pesquisadores da perspectiva deliberativa no Brasil (SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2013) pode ser uma estratégia inadequada, uma vez que o conhecimento sobre as questões mais relevantes e até mesmo alguma parte dos consensos entre conjuntos de atores se estabeleceu fora da iniciativa.

Uma terceira consideração a ser feita é que a conjuntura foi determinante para possibilitar um experimento tão grande quando o Marco Civil da Internet (FERREIRA, 2014). A primeira seção desse capítulo procurou mostrar que a agenda de regulação da internet de fato não era uma pauta tão nova assim, tendo sido discutida na sua primeira vez com o governo mais de dez anos antes da promulgação do MCI. Se dez anos parece ser um tempo razoável para a implementação de uma agenda completamente nova, certamente esse tempo tem que ser relativizado dada a rápida expansão da internet. Entretanto, admitir que o caso estudado tenha sido possibilitado por um cenário particular não implica em dizer que os aspectos da sua realização não se repitam em outras consultas similares. Como a própria fala de José Murilo enfatiza, o MCI foi um aprendizado para demais consultas, ainda que tivessem perfis completamente diferente entre elas.

Contudo não só a conjuntura foi fundamental, mas também a criatividade da gestão pública brasileira. Como será visto nas próximas subseções, tanto a *tradução* dos *inputs* do MCI como a própria viabilização da consulta estão estreitamente ligados a uma “cultura de *software* livre” derivada da *web 2.0*, presente no âmago da SAL e do MinC. Aqui não se refere somente ao quadro mais amplo da concepção da iniciativa, mas sim a utilização de *know-how* e soluções próprias dessa cultura para driblar os principais aspectos que minam as iniciativas de democracia digital.

3.1 COMPONENTES DA TRADUÇÃO: ASPECTOS QUE FOMENTAM A CONCEPÇÃO DA INICIATIVA

No segundo capítulo, é mencionado que a verificação da conjuntura mais ampla que fomenta as iniciativas de democracia digital por vezes é dificultada pelo desconhecimento dos atores envolvidos na concepção da ferramenta sobre quais são os princípios mais gerais que guiam sua ação. Esse definitivamente não é o caso da consulta do Marco Civil da Internet. Os aspectos da *web 2.0* transbordam nas falas e nas atitudes dos atores estatais envolvidos com consulta.

Em especial, a idealização da consulta parte da premissa do aproveitamento da inteligência coletiva para a produção de uma peça legislativa. Ao contrário do que se argumentaria sobre uma iniciativa dessa natureza, o que se pretendeu com ela não foi o estabelecimento de processos deliberativos de discussão, mas sim a produção voluntária de conhecimento. Em outras palavras, a concepção da consulta para elaboração de uma peça legislativa não visava estabelecer entre os participantes uma discussão orientada para o consenso, mas sim incitava a colaboração com argumentos fundamentados em interesses particulares para se conseguir redigir o melhor documento possível. A tecnologia aqui é pensada como equalizadora no sentido de se fazer possível ouvir todas as vozes, e era a SAL em conjunto com o CTS quem decidia o limite em que cada interesse particular seria considerado. Por isso a concepção da consulta desde o início previu sem constrangimento algum ouvir as *teles*, a polícia e demais interesses que poderiam ser considerados mais poderosos em relação aos interesses societais.

Outros aspectos da *web 2.0* que fomentam a cultura de software livre também estão presentes no desenvolvimento do canal e na operação da consulta, como a consideração da importância dos dados e o experimentalismo no domínio público. Estes aspectos serão melhor explorados a seguir.

3.2 COMPONENTES DA TRADUÇÃO: ASPECTOS QUE COMPÕEM O CANAL

Os aspectos que compõem o canal acabam em consequência moldando a forma que os *inputs* irão assumir, estabelecendo-se assim como uma espécie de filtro prévio à operação da tradução, e por isso deve ser considerada na elucidação do processo. Vimos aqui que no caso do Marco Civil da Internet, a cultura de *software livre* ligada à lógica própria da *web 2.0* foi um dos principais fatores que atuaram no desenho dos componentes do canal.

Com relação à aspectos de ordem financeira, destacam-se tanto estratégias da gestão pública para o aproveitamento de recursos originalmente destinados a outros fins, assim como a utilização de ferramentas em código aberto para a construção da plataforma CulturaDigital.br e a seção do Marco Civil dentro dela.

Ainda que a fala de Paulo Rená tenha mencionado limitações derivadas da falta de pessoal para trabalhar com um número maior de *inputs*, caso a consulta tivesse contado com um maior número de contribuições, a questão é que os recursos vindos do PNUD para o programa “Pensando o Direito” viabilizaram o convênio da SAL com o CTS, permitindo que se operasse satisfatoriamente a consulta na dimensão que ela teve, dimensão essa que não foi pequena, dada a quantidade de inserções dentro e fora da plataforma e a complexidade das contribuições colhidas.

Além disso, os aportes de recursos destinados ao “Fórum Digital” no MinC também possibilitaram que uma equipe acumulasse as funções técnicas relacionadas à manutenção da seção do MCI na plataforma. Isso sem contar o intercâmbio entre a SAL e o MinC, o que poupou muitos recursos do Ministério da Justiça. Por fim, a utilização de ferramentas abertas para criação da plataforma reduziu imensamente os custos de hospedagem de site e manutenção especializada de uma equipe externa de TI, já que a linguagem da plataforma *WordPress* é simples e amplamente difundida.

Já no que se refere aos aspectos políticos, não houve, no caso da consulta do MCI, diferenciação entre os atores que conceberam o canal e aqueles que negociaram a sua construção. A ordem da Presidência da

República não fora acompanhada de quaisquer especificações no tocante à sua realização, e tampouco o Ministro da Justiça interferiu em como a regulação da internet seria redigida. Sendo assim, os aspectos políticos que incidiram na construção do canal estavam em consonância com a demanda pela regularização da internet por meio do estabelecimento de uma carta de direitos. Cabe dizer também que o conhecimento prévio da demanda (e do público) da discussão sobre a regulação da internet incidiu positivamente na construção de um desenho de canal adequado.

Em terceiro lugar, no que tange aos aspectos institucionais, novamente a liberdade que a SAL dispunha dentro do Ministério da Justiça, ao menos no tocante da elaboração do Marco Civil da Internet, diminuiu significativamente atritos e entraves decorrentes da hierarquia e permitiu que a SAL tocasse suas atividades sem sofrer interferências. Por sua vez, a Coordenadoria de Cultura Digital havia sido pensada dentro do MinC como uma coordenadoria diferenciada em decorrência da natureza dos assuntos que tratava, tendo sua gestão interna consideravelmente autônoma ao Ministério da Cultura.

Sobre os aspectos técnicos que incidem no canal, opção pela plataforma *Wordpress* contribuiu também para que a interface da consulta do MCI fosse familiar e de fácil uso, pois tratava-se de um mecanismo de comentário em texto bastante conhecido. Além disso, a visualização dos comentários era amigável e estimulava o diálogo entre os participantes. Além da plataforma, os comentários também foram recolhidos por outras vias, como email, por meio de *trackbacks* em blogs ou pela hashtag no twitter, permitindo uma pluralidade maior de atores colaboradores, ainda que esses outros mecanismos de coleta não contassem, ou ao menos não de maneira tão intensa, com a interatividade entre os participantes.

Por sua vez, o lançamento da plataforma em formato *beta*, dialogando com o princípio da *web 2.0* de experimentação na gestão pública, também contribuiu para que eventuais problemas percebidos no canal fossem corrigidos durante a realização da consulta. Além disso, outro aspecto da *web 2.0*, a importância dos dados, foi o que motivou a disponibilização das contribuições feitas à consulta em formato aberto para que atores da sociedade civil pudessem manipular e interpretá-los, utilizando-se disso como uma etapa

adicional de controle, ao mesmo que em que se contribuiu indiretamente para auxiliar a leitura dos *inputs* pelo Estado,

Por fim, no que se refere aos aspectos legais relacionados ao canal, a utilização da plataforma CulturaDigital.br também contribuiu ao poupar o Ministério da Justiça da responsabilidade do armazenamento de dos metadados dos perfis participantes da consulta, uma vez que esse cadastro estava vinculado ao MinC e não ao MJ. Isso foi uma vantagem também na medida que a consulta não se tornou refém de provedores de serviços como o *Facebook*, garantindo assim que os metadados oriundos do conjunto de participantes não fossem utilizados para fins outros senão a construção do projeto do MCI.

3.3 COMPONENTES DA OPERAÇÃO DA TRADUÇÃO

Vimos no segundo capítulo que, no processo de tradução, aspectos que dizem respeito ao canal por meio do qual as informações serão recebidas interagem com a interpretação dos *inputs* recebidos pela iniciativa, sendo esse o momento quando se realiza a operação propriamente dita da tradução. Por sua vez, essa interpretação está sujeita às agendas políticas dos atores envolvidos, assim como nas negociações inter e intrainstitucionais necessárias para a o desenho final do produto.

No que diz respeito à atores não-estatais envolvidos na tradução, o convênio da SAL com o CTS foi fundamental para garantir a operacionalização das informações oferecidas ao longo da consulta, uma vez que a secretaria sozinha não daria conta dessa leitura. Como a CTS fazia parte do coro que discutia os problemas envolvendo a “Lei de Cibercrimes”, não houve dissonâncias no que diz respeito à concepção dos objetivos da consulta entre eles e a SAL. Também não é possível dizer que a origem desses atores tenha viesado a operação da tradução, uma vez que os dados foram a todo momento trabalhados em reuniões presenciais com a SAL e que os mecanismos de desenhados pela consulta acabaram por exercer um poder de veto à predisposições desses atores, como será visto a seguir.

Já no que tange ao comprometimento político desses dois atores, fato do CTS ter feito parte da discussão em torno da “Lei Azeredo”, e dos próprios integrantes da SAL serem críticos à esse projeto de lei, não queria dizer que não haviam divergências entre esses e outros atores que apoiavam a regulação da internet por meio de uma carta de direitos. O exemplo mais latente se deu na discussão acerca da responsabilidade dos provedores de serviço sobre conteúdos de terceiros. Com a intenção de definir deveres e agilizar respostas à casos de crimes contra a honra, estipulou-se no anteprojeto que os provedores de serviços estariam sujeitos ao sistema “*Notice and Takedown*” .

No entanto, uma vez que havia duas fases de discussão, os participantes tiveram a oportunidade de se manifestar contra essa premissa que consideravam possuir efeitos negativos sobre a liberdade de expressão, retirando os artigos que tratavam da questão antes mesmo do fim da segunda fase da consulta. Isso não significa que todos os pontos que sofreram críticas foram alterados, e nem que todas as posições contrárias ao entendimento dos tradutores foram acatadas. Indica, no entanto, que a existência de fases sobrepostas de controle dentro de uma mesma iniciativa possibilita a diminuição dos efeitos que o comprometimento político dos tradutores tem sobre o *output* da iniciativa.

Por fim, sobre os interesses políticos de outras instituições e agências,, a etapa de negociação entre a SAL e os demais ministérios para a subscrição do projeto de lei do Marco Civil da Internet foi marcada pela transição presidencial entre os anos de 2010 e 2011. Com a mudança de gestão, mudou-se também o perfil dos ministérios, o que imputou na renegociação da matéria do projeto.

No caso do MinC, a transição de governo implicou na ausência da subscrição desse ministério no projeto de lei, o que mudou o produto final no que se refere as diretrizes para orientação estatal em relação à internet. Viu-se que artigos que condiziam com o protagonismo que o MinC via exercendo no campo da cultura digital foram substituídos por um artigo com a redação mais imprecisa, além de não deixar claro quem estava incumbido daquelas diretrizes.

Por outro lado, como o produto final se tratava de um projeto de lei e não de uma política pública, viu-se também que os interesses políticos ligados ao Ministério das Comunicações acabaram por se manifestar ao longo da discussão do projeto no plenário, e não na concepção do MCI. Trata-se de uma ação estratégica pois não expõe o ministério a uma imagem negativa vinculada ao atendimento de interesses das empresas de telecomunicações.

CONCLUSÕES

Procurou-se nessa dissertação elencar as principais correntes da discussão de democracia digital, que foram expostas no primeiro capítulo, identificando nessa literatura dois pressupostos norteadores na discussão: o da autonomia comunicativa e do protagonismo individual. Por sua vez, no segundo capítulo esses pressupostos foram utilizados para demonstrar a singularidade das iniciativas da democracia digital em relação às outras instituições participativas já conhecidas pela literatura brasileira de participação. Sendo assim, passa-se a classificar as iniciativas de democracia digital como *mecanismos de controle social*, porém desprovidos de instâncias de representação sujeitas à sanção e accountability. Desta maneira, a mediação que é, nas instituições participativas, realizada pela representação é substituída pela mediação exercida por um processo de tradução, defendido aqui como processo por meio do qual informações difusas são transformadas em produto legível para a administração pública. Esse processo, por sua vez, é consequência das interações entre os *inputs* recebidos por meio da iniciativa (moldados pelo *canal* o qual os recebe) com as interpretações dos atores responsáveis pela operação da tradução (interpretação essa sujeita à agenda política na qual estão inseridos esses atores) e com possíveis negociações envolvendo órgãos e agências os quais a *policy* sobre a qual diz respeito a iniciativa dialoga.

Sendo assim, nesse terceiro e último capítulo procurou-se demonstrar como ocorre o processo da tradução por meio do estudo de caso do Marco Civil da Internet. A primeira seção do terceiro capítulo faz todo o resgate da

narrativa do MCI, desde a formulação da agenda de regulação da internet no Brasil até o momento da entrega do *output* da consulta colaborativa, que foi o projeto de lei do Marco Civil da Internet. As seções seguintes, por sua vez, procuraram resgatar de maneira resumida os momentos da narrativa que correspondiam aos aspectos componentes da tradução: os aspectos que fomentam a concepção mais geral da iniciativa, os aspectos que incidem na formulação da iniciativa e do canal e, por fim, os aspectos ligados à interpretação dos atores responsáveis por operar a tradução (origens, agendas e possíveis negociações).

A discussão dos componentes da tradução nas seções anteriores leva ao entendimento de que o sucesso da concepção colaborativa do MCI estava ligado 1) à conjuntura que levou a Secretaria de Assuntos Legislativos à ficar responsável pela discussão da regulação da internet; 2) à adoção de medidas consistentes com aspectos da *web 2.0* que viabilizaram a ferramenta de consulta e contribuiu para a superação de dificuldades próprias da administração pública; e 3) à experimentação de uma consulta colaborativa com camadas sobrepostas de controle que acabaram por mitigar alguns dos efeitos indesejáveis do procedimento de tradução.

Sendo assim, demonstrou-se a existência de um procedimento de tradução em iniciativas de democracia digital que se configuram como mecanismos de controle social desprovidos de etapas de agregação de preferências na ferramenta e ausentes de instâncias de representação. O caso do Marco Civil da Internet traz a tona que aspectos que compõem a tradução interagem com os pressupostos da autonomia comunicativa e do protagonismo individual produzindo assim produtos mais ou menos fidedignos às contribuições oriundas da plataforma que se refletirão na legitimação que esses procedimentos virão a ter.

Em outras palavras, é possível afirmar que, em uma hipótese contrafactual, a ausência de elementos como por exemplo o alto grau de experimentação da administração pública brasileira, que no caso do MCI foi extremamente importante para driblar dificuldades que dialogam com aspectos financeiros e técnicos, teria incidido no canal de forma a limitar a quantidade de

contribuições recebidas ou a forma como essas contribuições foram feitas. E assim por diante.

O estudo de caso do Marco Civil da Internet também possibilitou verificar que etapas sobrepostas de controle incidem na diminuição dos efeitos da tradução provenientes da ação humana, em especial da orientação política dos atores que interpretam os *inputs*. Dessa maneira, outras pesquisas empíricas são necessárias para se avaliar quais condições institucionais, técnicas ou de outra ordem favorecem a existência desses mecanismos sobrepostos.

Esse trabalho entende que outras investigações também são necessárias para se compreender quais modelos de tradução, formados por quais aspectos específicos, culminam em um produto final (*output*) mais ou menos fidedigno às contribuições. Ou seja, quais são as condições necessárias para que o produto final de uma iniciativa aproveite as possibilidades derivadas do protagonismo individual e da autonomia comunicativa, ou se preferir as possibilidades que dialogam com a arquitetura da internet. Entende-se também que outras pesquisas também podem vir a trabalhar com as mudanças no decorrer do aprendizado da gestão pública em torno da implementação do governo eletrônico e do desenvolvimento de diferentes experiências de democracia digital.

Além disso, entende-se também que com a popularização desse mecanismo, os atores que participam dessas consultas podem desenvolver novas estratégias de ação que passam a ter que ser consideradas pelo Estado se este deseja desenvolver uma política que considere de maneira paritária os diferentes setores envolvidos. Essa também pode se configurar uma nova agenda de pesquisa para os estudos de movimentos sociais.

Sendo assim, acredita-se que essa dissertação é um passo importante na compreensão de como as potencialidades da internet vêm sendo apreendidas pelo Estado de maneira a criar novas formas de interação cooperativa entre ele e diferentes setores da sociedade civil. Torna-se, portanto, cada vez mais necessária a investigação dessas novas formas de interação de maneira a conhecer e aprender cada vez mais as possibilidades e limites da tecnologia para o exercício democrático.

BIBLIOGRAFIA

AKUTSU, L.; ANTONIO, J.; PINHO, G. DE. e democracia delegativa : investigação em portais de governo no Brasil *. v. 36, n. 5, p. 723–745, 2002.

AMADEU, S. Ambivalências, liberdade e controle dos ciberviventes. In: AMADEU, S. (Ed.). . **Cidadania e redes digitais**. 1a. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil: MARACÁ - Educação e Tecnologias, 2010. p. 65–85.

ARAÚJO, W. F. G. DE; GOMES, M. P. S. GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA AMÉRICA LATINA: PODEMOS ESPERAR UMA DEMOCRACIA ELETRÔNICA? p. 1–23, 2004.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberacao Pública. **Lua Nova**, v. 50, p. 25–46, 2000.

BONI, V.; QUARESMA, S. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 3, p. 68–80, 2005.

BRASIL. **Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014** Brasília Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], , 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>

BRITO CRUZ, F. **Direito, Democracia e Cultura Digital: A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2015.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (Eds.). . **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2005b. v. 1p. 17–30.

_____. **Redes de indignação e esperança: Movimentos sociais na era da internet**. 1 ed. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHADWICK, A. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance. **Journal of Law and Policy for the Information Society**, v. 5, n. 1, p. 45–75, 2009.

CHUN, S. A. et al. Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. **Information Polity**, v. 15, n. 1-2, p. 1–9, 2010.

CLAYTON, J.; STREIB, G. The new face of government: citizen-initiated contacts in the era of e-government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 1, p. 83–102, 2014.

CÔRTEZ, S. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Revista Sociologias**, n. 7, p. 16–49, 2002.

_____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. (Ed.). . **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

- COURSEY, D.; NORRIS, D. F. Models of e-government: Are they correct? An empirical assessment. **Public Administration Review**, v. 68, n. 3, p. 523–536, 2008.
- DAHLBERG, L. Democracy via Cyberspace: Mapping the Rhetorics and Practices of Three Prominent Camps. **New Media & Society**, v. 3, n. 2, p. 157–177, 1 jun. 2001.
- _____. The Internet, deliberative democracy, and power: Radicalizing the public sphere. **International Journal of Media and Cultural Politics**, v. 3, p. 47–64, 2007.
- _____. Re-constructing digital democracy : An outline of four “ positions ”. **New Media & Society**, v. 3, p. 1–18, 2011.
- DE SOUZA, D. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, v. 14, n. 50, 2006.
- DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23–48, 2009.
- DOWBOR, M. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.
- FENTON, N.; DOWNEY, J. New Media, Counter Publicity and the Public Sphere. **New Media & Society**, v. 5, n. 2, p. 185–202, 2003.
- FERREIRA, J. N. **ACESSANDO A REDE: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil**. [s.l.] Escola de Administração de Empresas de São Paulo., 2014.
- FOUNTAIN, J. E. Challenges to Organizational Change. In: MAYER-SCHÖNBERGER, V.; LAZER, D. (Eds.). **Governance and information technology: from electronic government to information government**. London: MIT Press, 2007. p. 63–93.
- _____. On the Effects of e-Government on Political Institutions. In: **Routledge Handbook of Science, Technology, and Society**. [s.l: s.n.]. p. 462–478.
- FREIRE, F. R.; STABILE, M. AS NOVAS TECNOLOGIAS E A PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA: ENTRE PROMESSAS E DESAFIOS. In: **TIC Governo Eletrônico 2013 - PESQUISA SOBRE O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. p. 47–56.
- FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Eds.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 141–163.
- FUCKS, M. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista Sociologia e Política**, n. 25, p. 47–61, 2005.
- GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, v. 27, n. 3, p. 58–78, 2005a.

- _____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214–222, 2005b.
- _____. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, F. P. J. A. (Ed.). **Internet e participação política no Brasil**. 1a. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 296.
- GURZA LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. DEMOCRACIA, PLURALIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL. **Lua Nova**, v. 67, p. 49–103, 2006.
- GURZA LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 33–42.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Eds.). **La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: Publicaciones de la Casa Chata, 2010. p. 19–84.
- HABERMAS, J. Política deliberativa: conceito procedimental da democracia. In: **Direito e Democracia: Entre a facticidade e validade v.2**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. p. 354.
- LAIA, M. M. D. et al. Electronic Government Policies in Brazil Context, ICT Management and Outcomes. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, p. 43–57, 2011.
- LANGMAN, L. From virtual public spheres to global justice: A critical theory of internet-worked social movements. **Sociological Theory**, v. 23, n. 1, p. 42–74, 2005.
- LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. **Government Information Quarterly**, v. 18, n. 2, p. 122–136, 2001.
- LEE, K. Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–2009. **Public Administration Review**, p. 19–34, 2009.
- LEMOS, R. **Direito, Tecnologia e Cultura**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- LÉVY, P. **Cibercultura**. 3a. Edição ed. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 1987, p. 139–170, 2007.
- MAGRANI, E. Os Limites da E-Democracia no Brasil: Um balanço entre dois movimentos. In: **Democracia Conectada - A Internet como Ferramenta de Engajamento Político-Democrático**. Rio de Janeiro: Juruá Editora, 2015. p. 222.
- MAIA, R. C. M. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 47–94.

MANIN, B. **Principles of Representative Government**. [s.l.] Cambridge University Press, 1997.

MANZINI, E. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos ...**, p. 10, 2004.

MARQUES, F. P. J. A. Participação, instituições políticas e internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). . **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 95–121.

MAYER-SCHÖNBERGER, V. Impeach the Internet! **Loy. L. Rev.**, v. 46, p. 569–583, 2000.

_____.; LAZER, D. From electronic government to information government. In: MAYER-SCHÖNBERGER, V. (Ed.). . **Governance and information technology: from electronic government to information government**. London: The MIT Press, 2007. p. 1–14.

MENDES, D. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, p. 143–153, 2007.

MIOLA, E. Iniciativas institucionais de deliberação online: Um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). . **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 147–174.

MITRA, A. Voices of the marginalized on the Internet: Examples from a website for women of South Asia. **Journal of Communication**, v. 54, n. 3, p. 492–510, 2004.

MORGESON, F. V.; VANAMBURG, D.; MITHAS, S. Misplaced trust? Exploring the structure of the e-government-citizen trust relationship. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 2, p. 257–283, 2011.

PAPACHARISSI, Z. The virtual sphere. **New Media & Society**, v. 4, n. 1, p. 9–27, 2002.

PAULO, F.; ALMEIDA, J.; MIOLA, E. Deliberação mediada: Uma tipologia das funções dos. v. 1, p. 1–28, 2010.

PINHO, J. A. G. DE. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil : muita tecnologia , pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008.

_____. Revista de Administração de Empresas Sociedade da informação , capitalismo e sociedade civil : reflexões sobre política , internet e democracia na realidade Brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, 2011.

SAMPAIO, R. C. GOVERNANÇA ELETRÔNICA NO BRASIL : LIMITES E POSSIBILIDADES INTRODUZIDOS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA INTERNET de representação democrática . Primeiramente , os governantes passaram a ter em também abrir espaço para que o cidadão relatasse seus anseios. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2010.

SAMPAIO, R. C. Quão deliberativas são as discussões na rede: um modelo de apreensão da deliberação online. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). . **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011a. p. 197–230.

_____. Participação, instituições políticas e internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). . **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011b. p. 95–121.

_____. Democracia Digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, p. 55–79, 2013.

SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, A. M. **Inovadora e democrática . Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet Congresso da Compólitica**. Curitiba: [s.n.].

SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S.; BRADY, H. E. Weapon of the Strong? Participatory Inequality and the Internet. In: SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S.; BRADY, H. E. (Eds.). . **The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 483–533.

SHAPIRO, I. Problems, Methods and Theories in the Study of Politics, or What s Wrong with Political Science and What to do about it? **Political Theory**, v. 30, n. 4, p. 596–619, 2002.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. XI, p. 450–468, 2005.

_____. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). . **Internet e participação política no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123–146.

WEST, D. M. E-Government and the Transformation of Public Sector Service Delivery and Citizen Attitudes. **Public Administration Review**, v. 64, n. 1, p. 15–27, 2004.

_____. Global Perspectives on E-Government. In: MAYER-SCHÖNBERGER, V.; LAZER, D. (Eds.). . **Governance and information technology: from electronic government to information government**. London: MIT Press, 2007. p. 17–32.

BIBLIOGRAFIA ORIUNDA DE NOTÍCIAS E SITES

AMADEU, S. **ATO CONTRA O AI-5 DIGITAL**, 5 maio 2009. Disponível em: <<http://samadeu.blogspot.com.br/2009/05/ato-contra-o-ai-5-digital.html>>

ASCOM. **Presidente Lula vai ao Fórum Internacional de Software Livre Blog do Planalto**, 25 jun. 2009. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/fisl10/>>

BRANCO, M. **Arrancada para construir um Marco Civil de Direitos para a Internet ! Software Livre Brasil**, 24 out. 2009. Disponível em:

<<http://softwarelivre.org/branco/blog/arrancada-para-construir-um-marco-civil-de-direitos-para-a-internet>>

BRANCO, M. **Está aberta a segunda fase do debate sobre Marco Civil da Internet** *Software Livre Brasil*, 11 abr. 2010. Disponível em: <<http://softwarelivre.org/portal/noticias/esta-aberta-a-segunda-fase-do-debate-sobre-marco-civil-da-internet>>

BRASIL. **DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014**, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>

BRASIL - SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Pesquisa brasileira de mídia 2014**. Brasília: Secom, 2014. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>>.

BRASIL, A. **Em audiência no Senado, ministra Ana de Hollanda nega relação com o Ecad e confunde natureza do Creative Commons** *O Globo* Rio de Janeiro, 7 abr. 2011.

BRASIL COMITÊ GESTOR DA INTERNET DO. **Resolução CGI.br/RES/2009/003/P**, 2009.

GONÇALVES, C. **Comissão do Senado debate projeto que susta decreto de participação social** *Agência Brasil* Brasília, 15 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/12/comissao-do-senado-debate-projeto-que-susta-decreto-de-participacao-social>>

HAUBRICH, A. **A internet veio para bagunçar o correto do intermediário - entrevista com Marcelo Branco** *Jornalismo B*, 5 dez. 2014. Disponível em: <<http://jornalismob.com/2014/12/05/a-internet-veio-para-baguncar-o-coreto-do-intermediario-entrevista-com-marcelo-branco/>>

JUNGBLUT, C. **PSDB do Senado quer revogar decreto de Dilma sobre superestrutura social no governo** *O Globo* Brasília, 2 jun. 2014.

LOPES, R. **Os problemas do “PL Espião” que muda o Marco Civil para punir calúnias na internet** *Gizmodo*, 2 out. 2015. Disponível em: <<http://gizmodo.uol.com.br/giz-explica-pl-espiao/>>

MARI, A. **Brazil passes groundbreaking Internet governance Bill** *ZDNet*, 26 mar. 2014.

Observatório do Marco Civil da Internet. , [s.d.]. Disponível em: <<http://www.omci.org.br/>>

OSTROCK, G. **Marco Civil é publicado para a segunda fase da consulta pública** *Info e Lei*, 8 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.infolei.com.br/marco-civil-e-publicado-para-a-segunda-fase-da-consulta-publica/>>

RBA. **Câmara derruba decreto de Dilma que cria plano de participação social Rede Brasil Atual** São Paulo, 29 out. 2014.

**ANEXO 1 - MANIFESTO EM DEFESA DA LIBERDADE E DO PROGRESSO DO CONHECIMENTO NA
INTERNET BRASILEIRA⁷⁴**

“A Internet ampliou de forma inédita a comunicação humana, permitindo um avanço planetário na maneira de produzir, distribuir e consumir conhecimento, seja ele escrito, imagético ou sonoro. Construída colaborativamente, a rede é uma das maiores expressões da diversidade cultural e da criatividade social do século XX. Descentralizada, a Internet baseia-se na interatividade e na possibilidade de todos tornarem-se produtores e não apenas consumidores de informação, como impera ainda na era das mídias de massa. Na Internet, a liberdade de criação de conteúdos alimenta, e é alimentada, pela liberdade de criação de novos formatos midiáticos, de novos programas, de novas tecnologias, de novas redes sociais. A liberdade é a base da criação do conhecimento. E ela está na base do desenvolvimento e da sobrevivência da Internet.

A Internet é uma rede de redes, sempre em construção e coletiva. Ela é o palco de uma nova cultura humanista que coloca, pela primeira vez, a humanidade perante ela mesma ao oferecer oportunidades reais de comunicação entre os povos. E não falamos do futuro. Estamos falando do presente. Uma realidade com desigualdades regionais, mas planetária em seu crescimento. O uso dos computadores e das redes são hoje incontornáveis, oferecendo oportunidades de trabalho, de educação e de lazer a milhares de brasileiros. Vejam o impacto das redes sociais, dos software livres, do e-mail, da Web, dos fóruns de discussão, dos telefones celulares cada vez mais integrados à Internet. O que vemos na rede é, efetivamente, troca, colaboração, sociabilidade, produção de informação, ebulição cultural.

A Internet requalificou as práticas colaborativas, reunificou as artes e as ciências, superando uma divisão erguida no mundo mecânico da era industrial. A Internet representa, ainda que sempre em potência, a mais nova expressão da liberdade humana. E nós brasileiros sabemos muito bem disso. A Internet oferece uma oportunidade ímpar a países periféricos e emergentes na nova sociedade da informação. Mesmo com todas as desigualdades sociais, nós, brasileiros, somos usuários criativos e expressivos na rede. Basta ver os números (IBOPE/NetRatimg): somos mais de 22 milhões de usuários, em crescimento a cada mês; somos os usuários que mais ficam on-line no mundo: mais de 22h em média por mês. E notem que as categorias que mais crescem são, justamente, "Educação e Carreira", ou seja, acesso a sites educacionais e profissionais. Devemos, assim, estimular o uso e a democratização da Internet no Brasil.

⁷⁴ Dada a impossibilidade de se ter acesso ao manifesto no site original da petição *online*, obteve-se essa cópia que circulou na ABCiber por meio do blog do Prof. Sérgio Amadeu, disponível em < <http://samadeu.blogspot.com.br/2008/07/manifesto-em-defesa-da-liberdade-e-do.html> >

Necessitamos fazer crescer a rede, e não travá-la. Precisamos dar acesso a todos os brasileiros e estimulá-los a produzir conhecimento, cultura, e com isso poder melhorar suas condições de existência. Um projeto de Lei do Senado brasileiro quer bloquear as práticas criativas e atacar a Internet, enrijecendo todas as convenções do direito autoral.

O Substitutivo do Senador Eduardo Azeredo quer bloquear o uso de redes P2P, quer liquidar com o avanço das redes de conexão abertas (Wi-Fi) e quer exigir que todos os provedores de acesso à Internet se tornem delatores de seus usuários, colocando cada um como provável criminoso. É o reino da suspeita, do medo e da quebra da neutralidade da rede. Caso o projeto Substitutivo do Senador Azeredo seja aprovado, milhares de internautas serão transformados, de um dia para outro, em criminosos. Dezenas de atividades criativas serão consideradas criminosas pelo artigo 285-B do projeto em questão. Esse projeto é uma séria ameaça à diversidade da rede, às possibilidades recombinantes, além de instaurar o medo e a vigilância. Se, como diz o projeto de lei, é crime "obter ou transferir dado ou informação disponível em rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado, sem autorização ou em desconformidade à autorização, do legítimo titular, quando exigida", não podemos mais fazer nada na rede. O simples ato de acessar um site já seria um crime por "cópia sem pedir autorização" na memória "viva" (RAM) temporária do computador. Deveríamos considerar todos os browsers ilegais por criarem caches de páginas sem pedir autorização, e sem mesmo avisar aos mais comuns dos usuários que eles estão copiando. Citar um trecho de uma matéria de um jornal ou outra publicação on-line em um blog, também seria crime.

O projeto, se aprovado, colocaria a prática do "blogging" na ilegalidade, bem como as máquinas de busca, já que elas copiam trechos de sites e blogs sem pedir autorização de ninguém! Se formos aplicar uma lei como essa as universidades, teríamos que considerar a ciência como uma atividade criminosa já que ela progride ao "transferir dado ou informação disponível em rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado", "sem pedir a autorização dos autores" (citamos, mas não pedimos autorização aos autores para citá-los). Se levarmos o projeto de lei a sério, devemos nos perguntar como poderíamos pensar, criar e difundir conhecimento sem sermos criminosos.

O conhecimento só se dá de forma coletiva e compartilhada. Todo conhecimento se produz coletivamente: estimulado pelos livros que lemos, pelas palestras que assistimos, pelas ideias que nos foram dadas por nossos professores e amigos... Como podemos criar algo que não tenha, de uma forma ou de outra, surgido ou sido transferido por algum "dispositivo de comunicação ou sistema informatizado, sem autorização ou em desconformidade à autorização, do legítimo titular"? Defendemos a liberdade, a inteligência e a troca livre e responsável. Não defendemos o plágio, a cópia indevida ou o roubo de obras. Defendemos a necessidade de garantir a liberdade de troca, o crescimento da criatividade e a expansão do conhecimento no Brasil. Experiências com Software Livres e Creative Commons já demonstraram que isso é possível. Devemos estimular a colaboração e enriquecimento cultural, não o plágio, o roubo e a cópia improdutiva e estagnante. E a

Internet é um importante instrumento nesse sentido. Mas esse projeto coloca tudo no mesmo saco. Uso criativo, com respeito ao outro, passa, na Internet, a ser considerado crime.

Projetos como esses prestam um desserviço à sociedade e à cultura brasileiras, travam o desenvolvimento humano e colocam o país definitivamente para debaixo do tapete da história da sociedade da informação no século XXI. Por estas razões nós, abaixo assinados, pesquisadores e professores universitários apelamos aos congressistas brasileiros que rejeitem o projeto Substitutivo do Senador Eduardo Azeredo ao projeto de Lei da Câmara 89/2003, e Projetos de Lei do Senado n. 137/2000, e n. 76/2000, pois atenta contra a liberdade, a criatividade, a privacidade e a disseminação de conhecimento na Internet brasileira.”

ATO PÚBLICO

CONTRA O AI-5 DIGITAL

CONTRA O PROJETO DO SENADOR AZEREDO
EM DEFESA DA LIBERDADE E PRIVACIDADE NA INTERNET

PROJETO NO SENADO
INVIABILIZARÁ REDES
ABERTAS

14 DE MAIO

19:00 horas

Auditório Franco Montoro

Assembléia Legislativa de São Paulo

Av. Pedro Álvares Cabral, 201 - Ibirapuera - São Paulo

Contra o vigilantismo na rede!
Em defesa da privacidade
e da liberdade!

Iniciativa: Deputados Estaduais Simão Pedro - PT

Rui Falcão - PT, Adriano Diogo - PT, Raul Marcelo - PSOL, Carlos Gianazi - PSOL,
Jonas Donizetti - PDT;

Deputados Federais Paulo Teixeira - PT

Luiza Erundina - PSB, Manoela D'Avila - PCdoB, Ivan Valente - PSOL

Convocatória: Intervezes - Instituto Paulo Freire - Rede Livre de Compartilhamento da Cultura Digital, GPOPAl - USP - Epidemia - Coletivo Ciberativismo - Coletivo Digital - Teatro Mágico - Laboratório Brasileiro de Cultura Digital - Attac-Br - 4 Linux - Oboré - CADESC - Francisco Whitaker, Comissão Brasileira de Justiça e Paz, da CNBB - Grupo TORTURA NUNCA MAIS - APN -Agentes de Pastoral Negros do Brasil-SP - Centro Cultural Afro-brasileiro Francisco Solano Trindade - Ação Educativa - A Comunidade para o Desenvolvimento Humano.

1. Direitos individuais e coletivos (Eixo 1)

Informações gerais para os debates do Eixo 1

O primeiro eixo da discussão busca identificar direitos individuais e coletivos relacionados ao uso da internet atualmente não previstos de forma explícita no ordenamento jurídico nacional. Embora passíveis de proteção, por derivarem de princípios constitucionais, a ausência de previsão legal específica para sua proteção acaba por prejudicar sua tutela e exercício. Também busca adaptar os direitos fundamentais existentes a um contexto de comunicação eletrônica. O debate será estruturado em tópicos. O texto apresentado problematiza o debate, convidando à discussão. Ao longo do processo, as contribuições dos participantes levarão à redação de possíveis encaminhamentos para os problemas propostos, os quais também serão abertos à discussão.

1.1 Privacidade

1.1.1 Intimidade e vida privada, direitos fundamentais (76 Comentários ; 4 Trackbacks)

A intimidade e a vida privada são reconhecidas como direitos fundamentais pela nossa Constituição Federal, que assegura aos indivíduos indenização moral ou material na hipótese de sua violação. Há também previsões esparsas sobre o tema, em particular com relação à proteção de dados pessoais, no Código de Defesa do Consumidor e na Lei do Habeas Data. No entanto, o País não conta com um documento único que trate do tema de forma abrangente e ordenada. Um marco próprio e unificado para a proteção de dados pessoais existe, por exemplo, no âmbito da União Europeia, que editou diretivas tanto para a proteção das pessoas com relação ao tratamento de seus dados pessoais (1995), quanto para o tratamento de dados pessoais e proteção da privacidade no setor das comunicações eletrônicas (2002).

1.1.2 Inviolabilidade do sigilo da correspondência e comunicações (21 Comentários; 1 Trackback)

Outro direito fundamental reconhecido na Constituição Federal é o da inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e telefônicas. A própria Constituição faz ressalva a este direito, resguardando a possibilidade de não aplicação dessa proteção apenas por força de ordem judicial, para investigação criminal e instrução processual, e nos casos e na forma que a lei permitir. Destaca-se, assim, que cabe ao Poder Judiciário arbitrar a questão, a partir de balizas pré-definidas, quando houver conflito entre pretensões de garantia do direito à privacidade e ao sigilo, por um lado, e a investigação policial e a segurança pública, por outro.

1.1.3 Guarda de logs (75 Comentários; 1 Trackback)

A guarda de *logs* – ou retenção de dados pessoais – pelos provedores de acesso à internet e provedores de conteúdo ou serviços – é um dos pontos mais polêmicos desta discussão. E a União Europeia também conta com diretiva específica, datada de 2006. Independentemente de seu conteúdo, é importante perceber que a diretiva apenas foi editada após a consolidação de uma regulamentação sobre o tratamento de dados pessoais (inclusive em forma eletrônica), que estabeleceu

limites claros à proteção deste direito fundamental.

Em caso de regulamentação que permita a guarda de *logs*, faz-se necessário determinar claramente os casos em que tal registro seria permitido, as condições para sua implementação – tanto de tempo quanto de escopo dos dados registrados –, as condições de segurança para sua guarda, os casos em que se permitida a requisição, obrigatoriamente por ordem judicial, para sua obtenção e as punições para a violação ao sigilo intrínseco de tais dados.

A especificação de um formato para os *logs*, discriminando precisamente quais os dados relevantes – por exemplo, endereço IP, data de conexão etc. –, também se mostra indispensável para assegurar a privacidade dos usuários, bem como a regularidade de armazenamento e comunicação dos dados. Além da indicação pormenorizada do que deveria constar de eventuais *logs* arquivados, é fundamental também uma definição negativa – ou seja, o que em hipótese alguma poderia constar como dados coletados.

É importante distinguir a guarda de informações pessoais, na forma de *logs*, do monitoramento constante do tráfego de dados pessoais de um usuário, o que demanda condições ainda mais rígidas e excepcionais para sua concessão e execução.

1.1.4 Como garantir a privacidade? (61 Comentários; 0 Trackbacks)

Uma regulamentação do ambiente digital deve levar em conta um regime sistematizado e transversal de proteção à privacidade, à vida privada, ao sigilo das comunicações e aos dados pessoais. Ainda que, para o mundo *off-line*, esse contexto amplo ainda não esteja expresso em uma norma específica, a construção do marco civil da internet deve considerar a existência desses contornos gerais e, nesse panorama, assumir-se como um avanço na regulamentação da tutela dos dados pessoais, para a concretização legislativa de direitos fundamentais. Este é um dos objetivos do presente debate.

1.2 Liberdade de expressão

1.2.1 Constituição Federal e Declaração Universal dos Direitos Humanos (12 Comentários; 1 Trackback)

O direito à liberdade de expressão também encontra-se previsto em nossa Constituição Federal. Em seus termos, é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. É livre também a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

Sem prejuízo de outros textos normativos de âmbito nacional ou internacional que tutelem o direito da liberdade de expressão e correlatos, destacamos que este direito também é expresso de forma ampla na Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

1.2.2 Conflitos com outros direitos fundamentais. Anonimato (38 Comentários; 1 Trackback)

A liberdade de expressão deve ser analisada em consonância com outros direitos

fundamentais. Um deles é o direito de resposta; outro é o direito de indenização pelos danos morais e materiais sofridos no caso de violações de imagem, honra, intimidade ou privacidade.

Esse é um dos motivos pelos quais a Constituição veda o anonimato com relação à livre manifestação do pensamento: numa sociedade democrática, a liberdade de expressão gera também um dever de responsabilidade com relação à manifestação emitida, na medida em que esta fira direitos fundamentais de terceiros.

Não se quer dizer com tal vedação que a Constituição Federal considere negativamente a ideia de anonimato em si. Em diversas situações, o anonimato é fundamental para a preservação da ordem democrática, como no caso de sigilo da fonte jornalística ou mesmo em mecanismos de denúncias anônimas com o objetivo de combate ao crime e garantia de direitos. Mais do que isso, o anonimato é frequentemente forma legítima do exercício da liberdade de expressão e comunicação.

A vedação ao anonimato tem por fundamento apenas evitar a impossibilidade da identificação de eventuais responsáveis por violação de direitos de terceiros, estando também essa identificação submetida à proteção de garantias constitucionais.

Além disso, interesses que não tenham por base direitos fundamentais não deveriam servir como barreiras ao livre exercício da liberdade de expressão. Assim, devem ser protegidos não só o direito de crítica, como também o direito à não discriminação das comunicações pelos intermediários/transmissores da comunicação (provedores de acesso, hospedagem, conteúdo, aplicativos e conexão, dentre outros).

1.2.3 Liberdade de expressão na Internet (41 Comentários; 2 Trackbacks)

O presente debate busca compreender, dentre outras coisas, em que medida o direito à liberdade de expressão precisa ser tutelado ou regulado no âmbito da internet, e quais as situações potenciais trazidas pelas novas tecnologias que mereceriam atenção especial quanto à sua proteção.

Em um contexto de convergência, a liberdade de informação, de modo geral, e a liberdade de expressão, em particular, devem sofrer uma ampliação da sua abrangência, devendo ser respeitadas não somente na camada de conteúdo, mas também na camada física (infraestrutura) e lógica (protocolos responsáveis pela localização, transporte e endereçamento das informações).

1.2.4 O direito de receber e acessar informações (19 Comentários; 1 Trackback)

Outro ponto de relevo é o fato de que a liberdade de expressão tem um direito que lhe complementa, no destinatário da comunicação: a liberdade de receber e acessar informações. Também aqui, o direito à não discriminação é um fator importante para o pleno exercício de direitos individuais.

1.2.5 Acesso anônimo (101 Comentários; 0 Trackbacks)

Uma questão ainda não adequadamente discutida diz respeito ao acesso anônimo. Se o exercício da liberdade de expressão implica responsabilização pelo teor da comunicação emitida, o mesmo não é necessariamente verdadeiro com relação ao

direito de acesso. Formas de identificação que impusessem, *a priori*, um monitoramento do conteúdo das comunicações recebidas ou emitidas feririam frontalmente os direitos à intimidade e privacidade.

1.3 Direito de acesso

1.3.1 Relações com a liberdade de expressão (5 Comentários; 0 Trackbacks)

O direito de acesso à internet pode ser entendido como um desdobramento dos direitos fundamentais de expressão e de comunicação, em seus âmbitos de acesso à informação e de livre manifestação e formação do pensamento. É ainda condição para o pleno exercício da democracia, por meio do acesso a serviços de governo eletrônico e da possibilidade de interação que pode ser estabelecida com representantes políticos.

Entendido como um direito fundamental, o acesso à internet não corresponde apenas à navegação, mas também à produção de conteúdo, seja pelo uso de ferramentas online, incluindo aí as chamadas redes sociais; seja pela intervenção nos processos comunicativos, por meio de comentários ou respostas a conteúdos prévios.

1.3.2 Acesso à internet e desenvolvimento social (20 Comentários; 0 Trackbacks)

Além dessa perspectiva de direito individual, outro lado da questão, do ponto de vista coletivo, é o potencial de desenvolvimento social e de promoção de justiça social das comunicações pela internet. As possibilidades horizontais de produção de significados, de construção de relevâncias, de reflexão sobre a própria sociedade, são multiplicadas nesse ambiente multidirecional de conversação. E a plena fruição da internet, nessa sua dupla face, depende de o acesso ser barato, fácil e rápido.

Se os meios de comunicação tradicionais dependem de um grande investimento para funcionar, a internet permite um uso pleno com um gasto infinitamente mais baixo. O custo mínimo para acessar a internet deve se manter ao alcance de todos os níveis de renda. Só assim a rede pode ser espaço de promoção de igualdade social, e não um multiplicador de desigualdades já existentes.

1.3.3 Facilidade de acesso (11 Comentários; 1 Trackback)

Tecnologicamente, a internet deve se manter uma ferramenta viável para o usuário final, da qual as pessoas possam se valer para construir as soluções e respostas de que precisem. A facilidade do acesso é um pressuposto, que compreende uma infraestrutura adequada igualmente distribuída pelo País, que possibilite a navegação por diversos dispositivos.

Nesse contexto, é essencial a existência de pontos públicos de acesso, não apenas por redes sem fio abertas, mas também com terminais de uso público. Da mesma forma, deve ser garantida a possibilidade de acesso pleno em estabelecimentos de ensino, *LAN houses*, telecentros, bibliotecas, centros comunitários, bem como no ambiente de trabalho.

A velocidade do acesso deve acompanhar as evoluções tecnológicas, fomentando tanto a apreciação cultural como a capacidade de intervenção. Uma internet lenta representa um obstáculo para o acesso, tanto passivo quanto ativo, dos conteúdos

online.

O debate, neste aspecto, recai não só sobre a viabilidade prática da afirmação do direito de acesso como direito fundamental, como também sobre os meios para alcançá-lo.

2. Responsabilidade dos atores (Eixo 2)

Informações gerais para os debates do Eixo 2

O segundo eixo da discussão busca identificar quais as responsabilidades dos diversos atores encarregados de viabilizar processos de comunicação por meio da internet. Isso inclui os provedores de acesso, de conteúdo, de serviços, de aplicativos, de hospedagem, ou mesmo os usuários em sua condição de criadores de conteúdos criativos e participantes ativos de processos de comunicação em rede.

O debate também é estruturado em tópicos, com problematizações e convite à discussão. Também aqui, as contribuições dos participantes ao longo do processo levarão à redação de possíveis encaminhamentos, abertos à discussão, para os problemas propostos.

2.1 Definição clara de responsabilidade dos intermediários

2.1.1 Ausência de legislação específica (13 Comentários; 0 Trackbacks)

Ainda não existe no Brasil uma legislação específica que trate da responsabilidade daqueles que prestam serviços de acesso à rede ou que prestam serviços a partir dela (provedores de acesso, conteúdo, aplicativos, hospedagem, etc.). Com isso, prevalecem dúvidas sobre o regime de responsabilidade aplicável a estes provedores.

Na ausência de legislação específica, a maior parte das decisões judiciais tem aplicado o regime de responsabilidade objetiva aos provedores de serviços na internet. Os fundamentos para isso estão tanto no Código do Consumidor quanto no Código Civil (art. 927, p. único). A diferença entre responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetiva consiste no fato de que, na responsabilidade objetiva, basta que se prove a existência de um dano e uma relação de causa e efeito. Na subjetiva, é necessário também a existência de uma conduta culposa do agente, que consiste em uma ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência.

A responsabilização objetiva dos provedores de serviço resulta na imprevisibilidade quanto à responsabilidade de sua atuação, bem como constitui barreiras para a inovação tecnológica, científica, cultural e social.

2.1.2 Um regime de responsabilidade compatível com a natureza dinâmica da internet (9 Comentários; 1 Trackback)

Como se vê, essa aplicação reiterada da responsabilidade objetiva ignora a dinâmica da internet como espaço de colaboração. Expor os provedores a um regime de responsabilidade civil tão amplo significa exigir de tais provedores um controle *a priori* das atividades dos usuários, para que não sejam responsabilizados. Isto aumenta os custos relacionados ao serviço e gera prejuízo à inovação. A insegurança com relação ao resultado de eventuais ações judiciais decorrentes de atos praticados por terceiros desincentiva o surgimento de novos

serviços *online*, que não têm como avaliar com clareza a extensão do risco jurídico incorrido.

Também está no escopo desta discussão debater quais os regimes de responsabilidade civil são adequados às diferentes naturezas de prestação de serviço na rede.

2.1.3 Procedimentos administrativos e extrajudiciais prévios (11 Comentários; 0 Trackbacks)

Uma das formas de minimizar o efeito negativo da excessiva responsabilização dos provedores é pelo estabelecimento de salvaguardas e de procedimentos extrajudiciais para resolução de conflitos.

Salvaguardas são situações específicas nas quais, desde que cumpridas determinadas condições ou desde que praticados determinados atos de resguardo pré-estabelecidos, o provedor poderia ficar isento de responsabilidade por atos de terceiros. Trata-se de delimitar objetivamente quais seriam as obrigações cabíveis a provedores para que pudessem ter sua responsabilidade excluída, dando previsibilidade aos atores e padronizando as medidas de segurança necessárias à sua isenção.

Por sua vez, procedimentos administrativos ou extrajudiciais podem ser estabelecidos para evitar que o recurso ao Poder Judiciário seja necessário todas as vezes em que se busque coibir um ilícito praticado pela internet que gere prejuízo a um indivíduo. O estabelecimento legal de procedimentos de notificação para que o provedor tome providências em caso de ilícitos praticados por terceiros em seus serviços, com prazo pré-estabelecido para seu cumprimento sob pena de ação judicial, por exemplo, pode desafogar o Poder Judiciário de um volume excessivo de novas demandas decorrentes da popularização do acesso à rede.

Cabe notar que tais procedimentos precisam ser adequadamente calibrados, para não gerarem prejuízo à privacidade, à liberdade de expressão e à própria natureza da rede. Um desequilíbrio em tais procedimentos pode levar, por um lado, a um cerceamento a direitos fundamentais. Um desequilíbrio em direção oposta pode causar, por sua vez, uma total falta de responsabilização ou sobrecarga dos magistrados com questões que poderiam ser decididas sem que fosse necessário o recurso ao Poder Judiciário.

A pertinência da regulamentação de tais procedimentos administrativos ou extrajudiciais, bem como os parâmetros adequados para sua implementação sem prejuízo a direitos fundamentais, são os principais temas de debate deste tópico.

2.2 Não-discriminação de conteúdos (neutralidade)

2.2.1 O princípio end-to-end (18 Comentários; 0 Trackbacks)

A internet desenvolveu-se até seu estágio atual, dentre outros aspectos, por conta de sua natureza aberta e não discriminatória. Os protocolos de comunicação que permitem o envio de dados de um canto a outro, sob a forma de pacotes ou datagramas, foram planejados para que permitissem um tráfego livre e igualitário, independentemente da forma ou da natureza de seu conteúdo.

No entanto, este princípio não legislado – que afirma que a internet deve permanecer neutra com relação às suas inúmeras possibilidades de uso, sem sofrer

limitação ou controle na transmissão, recepção ou emissão de dados – nem sempre é obedecido pelos diversos intermediários do processo de comunicação virtual. Isto fere a própria lógica da internet, no sentido de que suas aplicações e controles devem ficar nas pontas (o chamado princípio “end-to-end”), ou seja, nas mãos dos seus usuários.

2.2.2 Filtragem indevida (36 Comentários; 1 Trackback)

Cabe perceber que, do ponto de vista tecnológico, uma neutralidade “absoluta” é impraticável. Critérios técnicos, por exemplo, podem exigir determinado privilégio de tráfego. No entanto, permitir formas de favorecimento ou discriminação por motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais ou de qualquer outra natureza, que não seja fundada em valores técnicos, significa degradar a rede e seu próprio valor como bem público – sem falar em uma potencial ofensa a valores fundamentais, como a liberdade de expressão e o direito ao acesso e à comunicação.

A delimitação de eventual legislação que tenha por objetivo impedir tais práticas de filtragem indevida e outros obstáculos à circulação de dados pela rede, garantindo sua neutralidade, é o principal objeto deste tópico.

3. Diretrizes governamentais (Eixo 3)

Informações gerais para os debates do Eixo 3

O terceiro eixo da discussão busca discutir diretrizes governamentais que possam servir de referência para a formulação de políticas públicas e para a posterior regulamentação em nível infralegal de aspectos relacionados à internet. Já existem diretrizes sobre o tema, como as dispostas na Lei Geral das Telecomunicações e na Política Nacional de Informática, de 1984. O objetivo, portanto, será de atualizar tais diretrizes a partir de um novo contexto de comunicações, bem como identificar novos valores decorrentes deste contexto que mereçam ser alçados à condição de princípios para a atuação governamental.

O debate aparece, como de praxe, estruturado em tópicos, com foco na problematização do debate de modo a convidar à discussão. Mais uma vez, as contribuições dos participantes ao longo do processo levarão à redação de possíveis encaminhamentos, abertos à discussão, para os problemas propostos.

3.1 Abertura

3.1.1 Interoperabilidade plena (17 Comentários; 0 Trackbacks)

O mundo da cultura digital é munido de várias portas de entrada e de vários caminhos para navegação. Esse feixe crescente mostra complexidade de um grau quase improvável, considerando os incontáveis atores que utilizam a rede para os mais variados propósitos, e com as mais diversas ferramentas.

O fato de que todos esses processos comunicacionais possam coexistir e se relacionar de forma inteligível não é aleatório: depende de um cuidado específico em relação aos formatos com os quais se trabalha. Ao lado da colaboração, um dos principais pilares para o funcionamento da rede é a abertura, a ampla visibilidade dos códigos de funcionamento.

A preservação do próprio funcionamento da internet, antes mesmo do seu potencial de desenvolvimento social, depende da manutenção de sua abertura. Essa

abertura, no plano técnico de estruturação da rede, é condição para o estabelecimento de padrões que permitam a interoperabilidade entre as diferenciadas formas de acessar a rede.

A abertura, primeiramente, deve estar presente na própria arquitetura das diversas redes e sistemas que compõem a internet. Assim, essas redes e sistemas devem ter como pressuposto sua abertura para a plena interoperabilidade. O ponto chave é permitir que possam ser desenvolvidas aplicações e formas de uso de acordo com as demandas e necessidades dos diversos usuários.

3.1.2 Padrões e formatos abertos (21 Comentários; 0 Trackbacks)

Outro aspecto em que se exige a abertura está na definição e uso de padrões. Estes devem ser desenvolvidos de forma democrática e transparente e disponibilizados para que possam ser vistos, analisados e usados por todos.

No que diz respeito à comunicação e à interoperabilidade, o fechamento de formatos de arquivos e protocolos, típico da lógica dos segredos industriais, é contrário à natureza e às práticas da internet.

3.1.3 Acesso a dados e informações públicos (9 Comentários; 2 Trackbacks)

Por fim, a abertura, como política pública, deve ser estendida também aos dados e às informações produzidos ou coletados pelo poder público sobre os quais não recaia obrigação de sigilo.

A publicação e organização padronizada da informação pública, de forma a tornar sua obtenção e seu processamento uma possibilidade aberta a qualquer interessado, reitera a lógica de transparência inerente a um Estado moderno e democrático.

O escopo deste debate é delimitar quais seriam as diretrizes para uma política pública de acesso à informação em meios eletrônicos.

3.2 Infraestrutura

3.2.1 Conectividade, aplicações, conteúdo (15 Comentários; 2 Trackbacks)

As ações de governo devem ser elaboradas como políticas de Estado voltadas para a efetivação do direito de acesso à internet, em suas máximas potencialidades.

A camada física da comunicação pela internet, como primeiro nível de seu funcionamento, deve servir sempre como um facilitador das comunicações, nunca como obstáculo. A infraestrutura deve ser tal que permita o máximo desenvolvimento da conectividade, funcionamento das aplicações e circulação de conteúdo.

Buscamos aqui contribuições sobre quais diretrizes devem ser buscadas na regulamentação desta camada para garantia do acesso amplo da internet e dos direitos dos usuários.

3.2.2 Ampliação das redes de banda larga e inclusão digital (43 Comentários; 4 Trackbacks)

Logicamente, o maior e primordial entrave à rede é a inexistência de serviço de internet. Assim, o governo deve ter como meta básica a ampliação da rede para todo o território nacional. Isso inclui, considerando os desenvolvimentos atuais da tecnologia e o perfil dos usuários brasileiros, a preocupação com a ampliação de redes acessíveis por aparelhos de telefonia móvel, seja por aparelhos que acessem redes sem fio, seja por tecnologias que usem o próprio serviço de telefonia.

Para além da simples existência de uma rede, a qualidade e velocidade dessa rede são essenciais para um pleno acesso à internet. Assim a promoção da banda larga, e sua constante ampliação e aprimoramento devem constituir agendas permanentes do Estado. O Brasil já é pioneiro no desenvolvimento de tecnologias de redes sem fio em terrenos acidentados, o que mostra a importância de esforços de desenvolvimentos que se direcionem para as soluções dos problemas específicos do País.

Tais debates encontram-se em curso no governo, no âmbito de um comitê para a formulação de um Plano Nacional de Banda Larga, que deverá ser finalizado e divulgado em breve. Este espaço serve também para buscar consolidar diretrizes em nível legal que possam contribuir para esse processo.

3.3 Capacitação

3.3.1 Cultura digital para o desenvolvimento social (7 Comentários; 0 Trackbacks)

A internet é uma ferramenta e, por si só, não garante o desenvolvimento social, a intensificação da democracia ou a promoção de justiça social. Nesse sentido, o dever estatal da educação deve abarcar o uso da internet como ferramenta de exercício de cidadania e promoção da cultura.

Essa capacitação deve primar não apenas pela transmissão de conteúdos, mas por uma construção do pensamento crítico e de saberes adaptáveis. A internet muda de forma veloz, e a aquisição de informações estáticas contribui pouco para um cenário de desenvolvimento da cultura digital. Os usuários devem ser estimulados e capacitados a descobrir novas formas de se relacionar com a rede, de acordo com sua própria evolução; bem como ser capacitados a desenvolver novos usos por conta própria.

Dessa forma, buscamos com este tópico contribuições para a elaboração de diretrizes relacionadas a políticas públicas para capacitação, bem como desenvolvimento da cultura, da educação e da ciência a partir do uso da internet.

3.3.2 Iniciativas públicas e privadas (7 Comentários; 0 Trackbacks)

O fomento a iniciativas privadas deve ser levado em consideração quando da definição de políticas públicas de capacitação. De toda forma, é essencial incluir o uso da rede como ferramenta no processo educacional em todos os níveis de ensino. A finalidade é habituar as pessoas ao ambiente digital, torná-lo uma possibilidade familiar e que represente um auxílio na construção de soluções, e nunca um entrave.

MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI PARA DEBATE COLABORATIVO

*Estabelece o Marco Civil da Internet
no Brasil.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Esta Lei estabelece direitos e deveres relativos ao uso da Internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.

Art. 2º. A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamentos o reconhecimento da escala mundial da rede, o exercício da cidadania em meios digitais, os direitos humanos, a pluralidade, a diversidade, a abertura, a livre iniciativa, a livre concorrência e a colaboração, e observará os seguintes princípios:

I – garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento;

II – proteção da privacidade;

III – proteção aos dados pessoais, na forma da lei;

IV – preservação e garantia da neutralidade da rede;

V – preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas; e

VI – preservação da natureza participativa da rede.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria, ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 3º. A disciplina do uso da Internet no Brasil tem os seguintes objetivos:

I – garantir a todos os cidadãos o acesso à Internet;

II – promover o acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural;

III – fortalecer a livre iniciativa e a livre concorrência;

IV – promover a inovação e fomentar a ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e

V – promover a padronização, a acessibilidade e a interoperabilidade, a partir do uso de padrões abertos.

Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Internet: o conjunto de meios de transmissão, comutação e roteamento de dados, estruturados em escala mundial, bem como os protocolos necessários à comunicação entre terminais, incluídos ainda os programas de computador específicos para esse fim;

II – terminal: computador ou dispositivo análogo que se conecte à Internet;

III – administrador de sistema autônomo: pessoa jurídica, devidamente cadastrada junto ao Registro de Endereçamento da Internet para América Latina e Caribe (LACNIC), responsável por blocos específicos de número IP (Internet protocol) e por um conjunto de roteadores, redes e linhas de comunicação pela Internet que formem uma infraestrutura delimitada por protocolos e métricas comuns.

IV – conexão à Internet: autenticação de um terminal para envio e recebimento de pacotes de dados pela Internet, mediante a atribuição de um número IP;

V – registro de conexão: o conjunto de informações referentes à data e hora de início e término de uma conexão à Internet, sua duração e o número IP utilizado pelo terminal para o recebimento de pacotes de dados;

VI – serviços de Internet: conjunto de serviços diversos que podem ser acessados por meio de um terminal conectado à Internet, como, por exemplo, navegação, comunicação instantânea, envio e recebimento de correspondência eletrônica, publicação de obras textuais ou audiovisuais em formato digital, entre outros;

VII – registros de acesso a serviços de Internet: o conjunto de informações referentes à data e hora de uso de um determinado serviço de Internet a partir de um determinado número IP.

Art. 5º. Na interpretação desta Lei, levar-se-ão em conta, além dos fundamentos, princípios e objetivos previstos, a natureza da Internet, seus usos e costumes particulares e sua importância para a promoção do desenvolvimento humano, econômico, social e cultural, as exigências do bem comum, e os direitos e deveres individuais e transindividuais.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS USUÁRIOS

Art. 6º. O acesso à Internet é direito do cidadão, fundamental ao exercício da cidadania, às liberdades de manifestação do pensamento e de expressão e à garantia do acesso à informação.

Art. 7º. O usuário de Internet tem direito:

I – à inviolabilidade e ao sigilo de suas comunicações, salvo por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

II – à não suspensão ou degradação da qualidade contratada da conexão à Internet, nos termos do art. 12, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;

III – a informações claras e completas constantes dos contratos de prestação de serviços, estabelecendo o regime de proteção aos seus dados pessoais, registros de

conexão e registros de acesso a serviços de Internet, bem como sobre práticas de gerenciamento da rede que possam afetar a qualidade do serviço oferecido; e

IV – à não divulgação ou uso de seus registros de conexão e registros de acesso a serviços de Internet, salvo mediante seu consentimento expresso ou em decorrência de determinação judicial.

Art. 8º. A garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício do direito de acesso à Internet.

Parágrafo único. O exercício do direito à privacidade e à liberdade de expressão autoriza aos usuários da Internet a livre opção por medidas de segurança direcionadas a salvaguardar a proteção de dados pessoais e o sigilo das comunicações.

CAPÍTULO III

DA PROVISÃO DE CONEXÃO E DE SERVIÇOS DE INTERNET

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º. A provisão de conexão à Internet impõe a obrigação de guardar apenas os registros de conexão, nos termos da Subseção I da Seção III deste Capítulo, ficando vedada a guarda de registros de acesso a serviços de Internet pelo provedor.

Parágrafo único. O provedor de conexão a Internet fica impedido de monitorar, filtrar, analisar ou fiscalizar o conteúdo dos pacotes de dados, salvo para administração técnica de tráfego, nos termos do art. 12.

Art. 10. A provisão de serviços de Internet, onerosa ou gratuita, não impõe ao provedor a obrigação de monitorar, filtrar, analisar ou fiscalizar o conteúdo dos pacotes de dados, tampouco de guardar registros de acesso a serviços de Internet, salvo, em qualquer dos casos, por ordem judicial específica, observado o disposto no art. 18.

Parágrafo único. Para efeitos deste dispositivo, os usuários que detenham poderes de moderação sobre o conteúdo de terceiros se equiparam aos provedores de serviços de Internet.

Art. 11. A responsabilização do provedor de serviços de Internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros fica condicionada ao descumprimento dos procedimentos previstos na Seção IV deste Capítulo.

Seção II

Do tráfego de dados

Art. 12. O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, conteúdo, serviço, terminal ou aplicativo, sendo vedado estabelecer qualquer discriminação ou degradação do tráfego que não decorra de requisitos técnicos destinados a preservar a qualidade contratual do serviço.

Seção III

Dos registros de dados

Subseção I

Da guarda de registros de conexão

Art. 13. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão a que esta lei faz referência devem atender à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.

Art. 14. A provisão de conexão à Internet impõe ao administrador do sistema autônomo respectivo o dever de manter os registros de conexão sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo máximo de 6 (seis) meses, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. O dever de manter os registros de conexão não poderá ser transferido.

Art. 15. Na guarda de registros de conexão:

I – os registros de conexão somente poderão ser fornecidos a terceiros mediante ordem judicial ou por autorização prévia e expressa do respectivo usuário;

II – os dados cadastrais somente poderão ser disponibilizados de maneira vinculada aos registros de conexão mediante ordem judicial; e

III – as medidas e procedimentos de segurança e sigilo dos registros de conexão e dos dados cadastrais devem ser informados de forma clara aos usuários.

Parágrafo único. Os procedimentos de segurança necessários à preservação do sigilo e da integridade dos registros de conexão e dos dados cadastrais referidos neste artigo deverão atender a padrões adequados, a serem definidos por meio de regulamento.

Subseção II

Da guarda de registros de acesso a serviços de Internet

Art. 16. A guarda de registros de acesso a serviços de Internet dependerá de autorização expressa do usuário e deverá obedecer ao que segue, sem prejuízo às demais normas e diretrizes relativas à proteção de dados pessoais:

I – informação prévia ao usuário sobre a natureza, finalidade, período de conservação, políticas de segurança e destinação das informações guardadas, facultando-lhe o acesso, retificação e atualização sempre que solicitado;

II – consentimento livre e informado do usuário previamente ao tratamento, à distribuição a terceiros ou à publicação das informações coletadas; e

III – os dados que permitam a identificação do usuário somente poderão ser disponibilizados de maneira vinculada aos registros de acesso a serviços de Internet mediante ordem judicial.

Art. 17. Os danos causados aos titulares de dados pessoais devem ser reparados nos termos da lei.

Subseção III

Da proteção ao sigilo das comunicações pela Internet

Art. 18. Os procedimentos de interceptação, escuta ou disponibilização de conteúdo das comunicações pela Internet somente poderão ocorrer para fins de persecução penal e serão regulados pela lei que trata da interceptação de comunicação telefônica e dados telemáticos.

Seção IV

Da remoção de conteúdo

Art. 19. O provedor de conexão à Internet não será responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.

Art. 20. O provedor de serviço de Internet somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se for notificado pelo ofendido e não tomar as providências para, no âmbito do seu serviço e dentro de prazo razoável, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.

§ 1º. Os provedores de serviços de Internet devem oferecer de forma ostensiva ao menos um canal eletrônico dedicado ao recebimento de notificações e contranotificações.

§ 2º. É facultado ao provedor de serviços de Internet criar mecanismo automatizado para atender aos procedimentos dispostos nesta Seção.

Art. 21. A notificação de que trata o art. 20 deverá conter, sob pena de invalidade:

I – identificação do notificante, incluindo seu nome completo, seus números de registro civil e fiscal e dados atuais para contato;

II – data e hora de envio;

III – identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material pelo notificado;

IV – descrição da relação entre o notificante e o conteúdo apontado como infringente; e

VI – justificativa jurídica para a remoção.

Art. 22. Ao tornar indisponível o acesso ao conteúdo, caberá ao provedor do serviço informar o fato ao usuário responsável pela publicação, comunicando-lhe o teor da notificação de remoção e fixando prazo razoável para a eliminação definitiva do conteúdo.

Parágrafo único. Caso o usuário responsável pelo conteúdo infringente não seja identificável ou não possa ser localizado, e desde que presentes os requisitos de validade da notificação, cabe ao provedor de serviço manter o bloqueio.

Art. 23. É facultado ao usuário responsável pela publicação, observados os requisitos do art. 21, contranotificar o provedor de serviço, requerendo a manutenção do conteúdo e assumindo a responsabilidade exclusiva pelos eventuais danos causados a terceiros, caso em que caberá ao provedor de serviço o dever de restabelecer o acesso ao conteúdo indisponibilizado e informar ao notificante o restabelecimento.

Parágrafo único. Qualquer outra pessoa interessada, física ou jurídica, observados os requisitos do art. 21, poderá contranotificar o prestador de serviço, assumindo a responsabilidade pela manutenção do conteúdo.

Art. 24. Tanto o notificante quanto o contranotificante respondem, nos termos da lei, por informações falsas, errôneas e pelo abuso ou má-fé.

Art. 25. Os usuários que detenham poderes de moderação sobre o conteúdo de terceiros se equiparam aos provedores de serviços de Internet para efeitos do disposto nesta Seção.

Seção V

Da requisição judicial de registros

Art. 26. A parte interessada poderá, para o exclusivo propósito de formar conjunto probatório em processo judicial, requerer ao juiz a expedição de requisição solicitando, ao responsável pela guarda, o fornecimento de registros de conexão ou de acesso a serviço de Internet.

Parágrafo único. No requerimento de requisição judicial a parte deverá fazer constar:

- I – a descrição pormenorizada de indícios razoáveis da ocorrência do ilícito;
- II – a justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação do ilícito; e
- III – período ao qual se referem os registros.

Art. 27. A requisição judicial de fornecimento de registros obedecerá aos ritos processuais cabíveis, observado o que segue:

§ 1º. A requisição de fornecimento de registros de acesso a serviços de Internet fica sujeita à comprovação de que o responsável mantém a guarda com a autorização expressa dos usuários, obedecido o disposto no art. 16.

§ 2º. Caso o fornecimento dos registros de acesso a serviços de Internet não seja necessário para os fins da investigação, cabe ao juiz limitar a requisição apenas ao fornecimento dos registros de conexão.

§ 3º Cabe ao juiz tomar as providências necessárias à garantia do sigilo do conteúdo das comunicações e à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem do usuário, podendo, inclusive, determinar o segredo de justiça em relação às informações recebidas.

CAPÍTULO IV

DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 28. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da Internet no Brasil:

- I – estabelecimento de mecanismos de governança transparentes, colaborativos e democráticos, com a participação dos vários setores da sociedade;
- II – promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, nos diferentes níveis da federação, para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;
- III – promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes níveis federativos e diversos setores da sociedade;

IV – adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos;

V – publicização e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada;

VI – otimização da infraestrutura das redes, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços de Internet, sem prejuízo à abertura, neutralidade e natureza participativa;

VII – desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet;

VIII – promoção da cultura e da cidadania, inclusive pela prestação mais dinâmica e eficiente de serviços públicos;

IX – uso eficiente de recursos públicos e dos serviços finalísticos disponibilizados ao cidadão; e

X – prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, simplificada e por múltiplos canais de acesso.

Art. 29. Os sítios e portais de entes do Poder Público devem buscar:

I – compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso;

II – acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais;

III – compatibilidade tanto à leitura humana como ao tratamento por máquinas;

IV – facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e

V – fortalecimento da democracia participativa.

Art. 30. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, abarca a capacitação para o uso da Internet como ferramenta de exercício de cidadania, promoção de cultura e desenvolvimento tecnológico.

§ 1º Sem prejuízo das atribuições do poder público, o Estado fomentará iniciativas privadas que promovam a Internet como ferramenta educacional.

§ 2º A capacitação para o uso da Internet deve ocorrer integrada a outras práticas educacionais.

Art. 31. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da Internet como ferramenta social devem:

I – buscar minimizar as desigualdades, sobretudo as regionais, no acesso à informação; e

II – promover a inclusão digital de toda a população, especialmente a de baixa renda.

Art. 32. O Estado deve buscar, formular e fomentar estudos periódicos regulares e periodicamente fixar metas, estratégias, planos e cronogramas referentes ao uso e desenvolvimento da Internet no país.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 33. A defesa dos interesses e direitos dos usuários da Internet poderá ser exercida em juízo individualmente ou a título coletivo, na forma do disposto nos artigos 81 e 82 da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 34. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.