UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LIVIA YURI DE QUEIROZ ENOMOTO

Influência e disputa regulatória: a atuação de grupos de interesses do setor privado na
definição da neutralidade de rede no Brasil

Versão corrigida

São Paulo
2017

LIVIA YURI DE QUEIROZ ENOMOTO

Influência e disputa regulatória: a atuação de grupos de interesses do setor privado na definição da neutralidade de rede no Brasil

Versão corrigida

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH-USP como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso
De acordo

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Ei Enomoto, Livia
Influência e disputa regulatória: a atuação de grupos de interesses do setor privado na definição da neutralidade de rede / Livia Enomoto ; orientador Wagner Mancuso. - São Paulo, 2017.
87 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. grupos de interesses. 2. influência. 3. internet. 4. neutralidade de rede. 5. lobby. I. Mancuso, Wagner, orient. II. Título.

ENOMOTO, L. **Influência e disputa regulatória:** a atuação de grupos de interesses do setor privado na definição da neutralidade de rede no Brasil. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Wagner Pralon Mancuso, pelo acompanhamento durante esses anos de estudos para mestrado. Ainda no Departamento de Ciência Política da USP, gostaria de agradecer a Caroline Frassão, minha parceira de estudos desde a preparação para a prova de admissão, com quem eu semanalmente compartilhava frustrações e descobertas durante nossas reuniões de pesquisa.

Além de uma experiência acadêmica enriquecedora, escrever uma dissertação de mestrado foi uma jornada de autoconhecimento e gostaria de agradecer aqueles que me apoiaram nesse processo. Da minha família, agradeço ao Guilherme pela paciência e pelo companheirismo, aos meus pais, Maya e Akira, ao meu irmão Pedro, a minha prima Rayana e minha tia Cristina, minhas referências acadêmicas dentro do ambiente familiar. Por fim, gostaria de agradecer os amigos que me apoiaram: Isabela Menon, Bruno Marra, Ana Carolina Carbonieri, Cassiane Jaroszewski e Marcus Vinícius Brasil.

NOTA DE ESCLARECIMENTO

Paralelamente à dedicação ao mestrado, mantive vínculo empregatício com a consultoria de relações corporativas Speyside, de janeiro de 2013 a junho de 2014, aonde prestei serviços de consultoria política e de estratégia de comunicação as empresas do setor de tecnologia da informação e comunicação e do setor de saúde. No presente momento, mantenho vínculo empregatício com a empresa de TV por assinatura e banda larga SKY, primeiramente como consultora de relações institucionais e, a partir de março de 2016, como consultora de responsabilidade social. As opiniões aqui expressas são minhas e não devem ser atribuídas ao meu empregador ou colegas de trabalho.

RESUMO

ENOMOTO, L. **Influência e disputa regulatória:** a atuação de grupos de interesses do setor privado na definição da neutralidade de rede no Brasil. Dissertação (mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2016.

Esta pesquisa analisa a atuação dos grupos de interesses do setor privado na política de internet no Brasil, concentrando-se na definição do princípio da neutralidade de rede no âmbito do Marco Civil da Internet. A influência dos grupos de interesses e o seu papel como fornecedores de informação aos tomadores de decisão foi constatada a partir do levantamento de documentos oficiais, contribuições a consultas e audiências públicas e artigos jornalísticos. Em seguida, os dados levantados foram analisados sob três abordagens teóricas: os tipos de políticas públicas de Lowi, a ciência política com foco na política (*policy-focused*) de Hacker e Pierson, e o equilíbrio interrompido de True e Baumgartner. A pesquisa identificou que os grupos de interesses traçaram as suas estratégias em função das características da política, formaram coalizões baseadas em interesses compartilhados e construíram três imagens principais para o assunto da neutralidade de rede a fim de destacar o seu posicionamento e captar a atenção de formuladores de política, tomadores de decisão e da opinião pública, são elas: a liberdade de expressão, competição e a legalidade. Os três principais grupos de interesses do setor privado que disputaram a definição do Marco Civil da Internet foram o setor de conteúdo, o setor de internet e o setor de telecomunicações. Em conclusão, a pesquisa identificou a redução gradativa do escopo da política para acomodar interesses conflitantes em um mínimo final.

Palavras-chave: Grupos de interesses, neutralidade de rede, internet, influência, lobby

ABSTRACT

ENOMOTO, L. **Influence and regulatory dispute**: political action of interest groups on network neutrality policy in Brazil. Dissertação (mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2016.

This research aims to analyze private sector interest groups influence on internet policy in Brazil, particularly on the definition of network neutrality in the Internet Framework Law (Marco Civil da Internet). Interest groups influence and their role as information subsidizers was examined through the study of official documents, contributions to public consultations and public hearings and media articles. Following data collection, a descriptive analysis of the results was undertaken based on three main theoretical approaches: Theodore Lowi's public policy typology, Hacker and Pierson's policy-focused social science and True and Baumgartner's punctuated equilibrium. The research identified that interests groups traced their strategies according to the policy in dispute, built coalitions based on shared (but mutable) interests, and developed three main images to emphasize their position and engage policymakers, decisionmakers and public opinion: network neutrality as freedom of speech, as competition and as legality. Three main private sector interest groups were identified during the dispute: the content industry, the internet industry and the telecommunications industry. In conclusion, this research observed that group dispute gradually reduced policy scope to accommodate conflicting interests in one final policy.

Keywords: interest groups, network neutrality, internet, influence, lobby

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Pilares e variáveis do Índice de Desenvolvimento da Banda Larga (IBDL).....	19
Quadro 2 – Instituições do setor privado que participaram da consulta pública do Marco Civil da Internet e comentaram a neutralidade de rede, por fase	34
Quadro 3 – Audiências públicas analisadas	35
Quadro 4 – Perguntas e tópicos utilizados nas entrevistas	40
Quadro 5 – Evolução do subsistema à macropolítica dos assuntos, atores, espaços e imagens apresentados na seção “Dos limites da criminalização à expansão dos direitos”.....	55
Quadro 6 – Evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens apresentados na seção “Subsistemas de acesso, conteúdo e aplicações na internet”.....	66
Quadro 7 – Evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens apresentados na seção “As denúncias de espionagem e o retorno à macropolítica”.....	72

TABELAS

Tabela 1 – Tipos de restrição de uso da rede identificados na pesquisa de Tim Wu (2003)....	21
Tabela 2 – Os cinco fornecedores de informação do setor privado que mais participaram de audiências públicas	36
Tabela 3 – Menções às empresas ou entidades representativas do setor privado nas reportagens jornalísticas	38
Tabela 4 – Lista de entrevistados	39
Tabela 5 – Argumentos de desvantagem competitiva apresentados em audiência pública na CCTCI em 7 de agosto de 2013.....	69

GRÁFICO

Gráfico 1 – Reportagens jornalísticas sobre o Marco Civil da Internet e a neutralidade de rede - 2009 a 2014	37
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV
ABES	Associação Brasileira das Empresas de Software
Abinee	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABPD	Associação Brasileira dos Produtores de Discos
ABRAFIX	Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado
ABRANET	Associação Brasileira de Internet
ABTA	Associação Brasileira de TV por assinatura
ACEL	Associação Nacional das Operadoras Celulares
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
APL	Anteprojeto de Lei
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Brasscom	Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação
Câmara-e.net	Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPIF	<i>Cámara Argentina de Industriales y Productores de Fonogramas</i>
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal
CCT	Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CDI	Comitê para Democratização da Informática
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
CESP	Comissão Especial
CGI.br	Comitê Gestor da Internet
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados

CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados
ESA	<i>Entertainment Software Association</i>
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FEBRATEL	Federação Brasileira de Telecomunicações
Fecomércio-SP	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo
FGV-RIO	Centro Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro
Filaie	Federação Ibero-americana de Artistas Intérpretes e Executantes
FISL	Fórum Internacional de Software Livre
FNDC	Fórum Nacional para Democratização da Comunicação
GPOPAI	Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Acesso à Informação da Universidade de São Paulo
IBDI	Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática
IDBL	Índice de Desenvolvimento da Banda Larga
IDE	Investimento estrangeiro direto
IFPI	<i>International Federation of the Phonographic Industry</i>
ITU	<i>International Telecommunications Union</i>
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MCI	Marco Civil da Internet
MCTI	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MiniCom	Ministério das Comunicações
MJ	Ministério da Justiça
MPA	<i>Motion Picture Association</i>
MPF	Ministério Público Federal
NSA	<i>National Security Agency</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Ofcom	<i>Office of Communications</i>
ONU	Organização das Nações Unidas

PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMEs	Pequenas e médias empresas
PPS	Partido Popular Socialista
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL Brasil	Projeto Software Livre Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
RITS	Rede de Informações do Terceiro Setor
SACM	<i>Sociedad de Autores y Compositores de México</i>
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SINDISAT	Sindicato Nacional das Empresas de Telecomunicações por Satélite
Sinditelebrasil	Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal
TelComp	Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas
TELEBRASIL	Associação Brasileira de Telecomunicações
Telerj	Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICA	União da Indústria de Cana de Açúcar
W3C	<i>World Wide Web Consortium</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1. REFERENCIAL TEÓRICO	17
1.1 A internet e o princípio da neutralidade de rede.....	17
1.2 Abordagens teóricas das ciências sociais	26
CAPÍTULO 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
2.1 Mapeamento bibliográfico.....	31
2.2 Levantamento de documentos oficiais	34
2.3 Levantamento jornalístico	37
2.4 Entrevistas	39
CAPÍTULO 3. DESCRIÇÃO ANALÍTICA	41
3.1 Dos limites da criminalização à expansão de direitos	42
3.2 Subsistemas de acesso, conteúdo e aplicações na internet	56
3.3 As denúncias de espionagem e o retorno à macropolítica.....	66
3.4 A regulamentação posterior à lei	73
CAPÍTULO 4. CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS.....	80

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a atuação dos grupos de interesses do setor privado na regulação do princípio da neutralidade de rede no Brasil. Usaremos neste estudo a definição proposta por Thomas (2006), segundo a qual grupos de interesses são o conjunto de indivíduos, organizações ou instituições – públicas ou privadas – que compartilham uma condição ou propósito e tentam influenciar políticas públicas em seu favor. Dessa forma, será desenvolvida uma pesquisa exploratória sobre o processo decisório de definição de políticas para a internet, percorrendo a evolução política do tema da internet desde a primeira legislação de crimes cibernéticos em 1997 até a aprovação da legislação de direitos na rede, o Marco Civil da Internet em 2014.

O Marco Civil da Internet (MCI) é uma legislação de caráter civil que estabeleceu os direitos e as obrigações para o ecossistema da internet e foi a primeira a ser elaborada colaborativamente por meio de plataforma online aberta aos cidadãos (e aos estrangeiros). Há uma crescente literatura no país que trata deste processo inédito de consulta pública com enfoque no papel da sociedade civil (SANTARÉM, 2010; PAGANOTTI, 2014 e SOLAGNA, 2015). Outra parcela da literatura dedica-se a discutir a nova lei à luz do ordenamento jurídico brasileiro e da aplicação da legislação (LEITE e LEMOS, 2014; ARTESE, 2015). Existe uma lacuna em estudos no campo da ciência política que se concentram em entender a atuação dos grupos de interesses empresariais no MCI.

O assunto mais disputado no âmbito do MCI foi a neutralidade de rede (MOLON, 2014; RAMOS, 2014), que atualmente também é um dos assuntos mais importantes dentre as políticas regulatórias para a rede no mundo (KIM et al., 2011; POWELL e COOPER, 2011, WU, 2003; RAMOS, 2014). Assim, a presente dissertação busca contribuir ao debate, analisando o papel dos grupos de interesses do setor privado com recorte na definição da neutralidade de rede no Brasil – que também foi o último ponto de conflito a ser pacificado no processo político.

O princípio da neutralidade de rede evoca um tipo de gestão de tráfego de dados da internet que exige que os gestores da infraestrutura de acesso não diferenciem ou intervenham nos dados da rede, ou seja, mantenham-na neutra. A disputa pelo princípio da neutralidade é uma política regulatória dentro dos tipos de Lowi (1964) porque define perdas e ganhos imediatos aos grupos de interesses envolvidos na disputa, o setor de telecomunicações e o setor de serviços de internet. Esses grupos se organizam e definem suas respectivas estratégias

em função da estrutura institucional na qual a política regulatória está alocada, e influenciam os tomadores de decisão combinando a sua capacidade como fornecedores de informação com um desenho estratégico da política (HACKER e PIERSON, 2014; TRUE et al., 2011).

Esta pesquisa pretende entender como a ação dos grupos de interesses do setor privado influenciou a definição do escopo da política de neutralidade de rede no Brasil e qual foi o papel da informação nesse processo. Para isso, a metodologia adotada foi a análise dos dados provenientes do levantamento de literatura, documentos oficiais – em especial consultas e audiências públicas –, artigos jornalísticos e entrevistas.

A hipótese é que os grupos se apresentaram aos formuladores de política como fornecedores de informação e influenciaram a concepção de alternativas políticas. O debate entre os formuladores de política é feito nos termos das informações que recebem, e essas podem ser enviesadas, dependendo dos interesses do transmissor. Esse viés pode ser prejudicial ao processo democrático, no caso de refletir os interesses de uma restrita parcela da sociedade.

O objetivo deste trabalho é compreender a atuação dos grupos de interesses em políticas regulatórias, concentrando-se nas estratégias de atuação dos grupos de interesses do setor privado na transformação e na consolidação da legislação da internet no Brasil. Observaremos como os grupos construíram imagens para o assunto, formaram coalizões a partir de interesses compartilhados com outros grupos, e tiveram os seus interesses contemplados ou não na política. Para atingir os objetivos, o estudo seguirá a seguinte estrutura: o capítulo 1 compõe a parte teórica da dissertação e discutirá as abordagens que formam a linha mestra da análise: o foco na política de Hacker e Pierson (2014), o equilíbrio interrompido e as imagens de True et al. (2011), e os tipos de política de Lowi (1972). Ainda neste capítulo, será apresentado o conceito de neutralidade de rede por meio de seus principais especialistas no campo da economia e do direito, Tim Wu (2003 e 2007), Christopher Yoo (2007) e Barbara Van Schewick (2015), e como o conceito foi interpretado pelas políticas regulatórias de gestão de tráfego de rede nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Coreia do Sul. O Capítulo 2 será voltado à metodologia do trabalho, descrevendo os bancos de dados escolhidos, os procedimentos de coleta e os resultados preliminares alcançados. O Capítulo 3 fará uma descrição analítica dos dados reunidos no Capítulo 2 sob o olhar das três abordagens teóricas discutidas no Capítulo 1. Esse capítulo seguirá a ordem cronológica do desenvolvimento da política de internet e neutralidade de rede no Brasil, e está subdividido em quatro seções que ilustram suas fases de estabilidade e mudança: (3.1) dos limites da

criminalização à expansão de direitos, (3.2) os subsistemas de acesso, conteúdo e aplicações na internet, (3.3) as denúncias de espionagem e o retorno à macropolítica, e (3.4) a regulamentação posterior à lei.

A conclusão irá sumarizar os principais resultados alcançados ao longo da pesquisa, tais como as diferenças entre as estratégias adotadas pelos grupos de interesses empresariais para alcançar seus objetivos em termos das escolhas de imagens, locais políticos e coalizões, e como essas escolhas afetaram o escopo final da política regulatória. Por fim, serão assinalados possíveis caminhos para o futuro da agenda de pesquisa focada na ação dos grupos de interesses como fornecedores de informação e para o estudo da política da neutralidade de rede no Brasil.

Capítulo 1. Referencial teórico

O surgimento da internet e a expansão do acesso ao conhecimento e à informação transformaram as relações de poder e a comunicação entre os indivíduos (CASTELLS, 2007). Assim, multiplicaram-se as possibilidades da informação como ativo econômico e instrumento político e muitas disputas foram travadas pelo poder na rede¹, uma delas em torno do princípio da neutralidade de rede.

Na primeira seção deste capítulo, apresentaremos uma breve discussão sobre a importância da internet para a sociedade contemporânea e como a construção de políticas públicas para o seu desenvolvimento devem refletir o seu ecossistema e a arquitetura da rede. Em seguida, explicaremos o que é o princípio da neutralidade de rede, por meio dos argumentos de seus principais pesquisadores, e como esse princípio foi tratado nos processos decisórios de políticas regulatórias específicas nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Coreia do Sul. Na segunda seção do capítulo, apresentaremos as abordagens teóricas das ciências sociais que contribuíram para o entendimento do processo decisório da política de neutralidade de rede no Brasil e que servirão à descrição analítica no Capítulo 3.

1.1 A internet e o princípio da neutralidade de rede

Os anos 70 marcaram o início de uma revolução tecnológica que aumentou a capacidade de processamento de informação e de geração de conhecimento dos indivíduos. A informação é historicamente um recurso de poder (CASTELLS, 2007), mas a tecnologia potencializou a sua disseminação e alcance. Para Castells (1999), essas transformações foram intensas a ponto de abalarem as estruturas de interações sociais e fazerem com que indivíduos questionassem identidades e símbolos, assim como a legitimidade das instituições estabelecidas - como o Estado, sua burocracia verticalizada e tendência centralizadora. Para o autor, este foi um movimento revolucionário que iniciou uma nova Era da Informação.

Nos anos 90, a internet chegou aos grandes centros econômicos, tornando-se um dos principais ativos de produtividade e competitividade constituindo a nova economia informacional global (CASTELLS, 1999). Daí em diante, a rede disseminou-se e expandiu

¹ No fim dos anos 1990, o governo americano travou uma batalha com os fundadores da rede pelo controle dos nomes de domínio (*Root Authority*), quando reconheceu o potencial econômico deles. Foi uma disputa de

suas funções de comunicação e produção para tornar-se o “epicentro do nosso mundo” (GREENWALD, 2015).

Segundo a *International Telecommunications Union* (ITU), 3,2 bilhões de indivíduos acessaram a internet em 2015, o equivalente a mais de 40% da população mundial. No Brasil, segundo a pesquisa TIC Domicílios da Cetic.br², 51% dos domicílios possuíam acesso à internet neste mesmo ano. No entanto, a diferença de acesso por região é expressiva. No sudeste, os domicílios com acesso à internet chegam a 60%, mais do que a média nacional, enquanto na região norte chegam somente a 38%. O dispositivo mais popular entre os brasileiros para acessar a internet é o telefone celular (89%), seguido do computador (69%). A principal atividade desenvolvida na internet pelos brasileiros é a comunicação, principalmente o envio de mensagens instantâneas (85%), seguido pelo uso das redes sociais (77%). Segundo avaliação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - Nic.br (2016), preços altos e falta de infraestrutura permanecem como entraves ao acesso às tecnologias de informação e comunicação (TIC) no país.

Pensando em políticas públicas para o desenvolvimento do setor TIC, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) criou um indicador para o desenvolvimento da banda larga considerando-a como um ecossistema composto por estrutura física de rede, sistemas de informação, equipamentos, aplicações, serviços e conteúdos. O Índice de Desenvolvimento da Banda Larga (IDBL) propõe o desenho de políticas públicas a partir desse ecossistema em quatro pilares: infraestrutura, aplicação e capacidade, regulação estratégica, políticas públicas e visão estratégica (ZABALLOS et al., 2014). O pilar de infraestrutura reúne indicadores tradicionais de alcance e acesso da banda larga, como a porcentagem de domicílios conectados à internet e a velocidade média da conexão. O pilar de aplicação e capacidade reúne dados sobre o acesso à internet em escolas, acessibilidade a conteúdo digital e uso de mídias sociais. O pilar de regulação estratégica trata de informações como a competição entre os setores econômicos de internet e telefonia e as leis relacionadas às TICs. O pilar de políticas públicas e visão estratégica trata das atividades do governo para as TICs, desde compras públicas no setor até a sua priorização na agenda política. O Quadro 1 em seguida expõe os detalhes do indicador. As diferentes variáveis do IDBL ilustram a complexidade do desenho de uma política pública eficiente para a internet e os mais variados aspectos da vida em sociedade que ela impacta.

² Pesquisa TIC Domicílios 2015. Disponível em: data.cetic.br. Acesso em: 4 jul. 2016.

Quadro 1 – Pilares e variáveis do Índice de Desenvolvimento da Banda Larga (IBDL)

Pilar	Variável
Infraestrutura	Cobertura da rede de telefonia móvel
	Servidores seguros de internet
	Domicílios com computador (%)
	Domicílios com acesso à internet (%)
	Assinantes de banda larga fixa (%)
	Assinantes de banda larga móvel (%)
	Telefonia fixa (%)
	Velocidade da banda larga (bps por usuário)
Aplicação e capacidade	Absorção de tecnologia no nível empresarial
	Índice de desenvolvimento de e-governo
	Indivíduos que utilizam a internet (%)
	Acesso à internet nas escolas
	Acesso à conteúdos digitais
	Uso de redes sociais virtuais
	Carregamento de vídeos no Youtube
	Matrículas no ensino superior
	Matrículas no ensino secundário
Regulação estratégica	Custo mensal de assinatura de banda larga
	Leis relacionadas à TIC
	Efetividade do fundo de universalização dos serviços de telecomunicações
	Índice de competitividade de internet e telefonia
	Número de competidores no mercado de banda larga fixa
	Número de competidores no mercado de banda larga móvel
Políticas públicas e visão estratégica	Licitações do governo em produtos de tecnologia
	Priorização do governo para o setor de TIC
	Estado da política pública de banda larga nacional

Fonte: Zaballos et al. 2015, p.8. Tradução e elaboração própria.

O entendimento das políticas públicas para TICs como um ecossistema, segundo proposto pelo IBDL, é importante porque a informação e a comunicação são hoje a força motriz das relações na sociedade em rede (CASTELLS, 1999 e 2007). Estudo realizado em parceria por OCDE, UNESCO e *Internet Society* constatou a relação entre o desenvolvimento de conteúdo local online com o crescimento da infraestrutura de rede. Ou seja, uma política de internet não se trata isoladamente de fomentar um sistema de cabos, uma linguagem de programação, a fabricação de computadores ou a disponibilização de um conteúdo multimídia. Todas as partes do ecossistema informacional devem ser consideradas em conjunto no desenho de uma política pública efetiva. O desenho de políticas públicas é importante porque ele orienta o desenvolvimento da rede, enfraquecendo certos aspectos e

fomentando outros. Esta escolha pode garantir as bases para a evolução sustentável da rede e acessibilidade à população ou criar barreiras impeditivas ao desenvolvimento e condenar grupos a exclusão digital.

Além de fomentar políticas públicas de desenvolvimento da rede, o governo também busca estabelecer diretrizes ao comportamento e à convivência dos indivíduos no ciberespaço. Para Lessig (2006), o governo restringe a liberdade dos indivíduos por meio de leis, normas sociais, mercado e arquitetura (ou código). Essas regulações devem sempre ser transparentes para que os indivíduos percebam as restrições que estão sendo impostas às suas liberdades individuais (LESSIG, 2006). Para o autor, regular a arquitetura do ciberespaço oferece ao governo a possibilidade de controlar indiretamente a liberdade dos indivíduos, sem ter que arcar com os mesmos custos políticos que teria se o fizesse diretamente. Para o indivíduo, a arquitetura de rede influenciará diretamente seu comportamento e suas possibilidades de interação no ciberespaço. No limite, afetará sua concepção do que é a sociedade em rede. Por exemplo, suponhamos que a arquitetura restringisse aos indivíduos a inserção de material de sua autoria na rede, e a internet se tornasse uma via de mão única, como um jornal. Grande parte do significado que atribuímos à rede hoje perderia o sentido. Visto isso, conclui-se que a arquitetura pode influenciar o desenvolvimento da rede, e em última instância, as oportunidades do indivíduo de se comunicar, criar e interagir no ciberespaço com liberdade.

Não é somente o governo que impõe limites aos indivíduos na rede. Em 2003, Tim Wu pesquisou quais restrições as grandes empresas provedoras de internet impunham ao comportamento de seus clientes na rede. Ele analisou os termos de uso das 10 maiores operadoras de banda larga dos Estados Unidos em 2003. E foi a partir deste estudo que Tim Wu cunhou o termo “neutralidade de rede” e tornou-se uma das vozes mais influentes no tema³. A tabela a seguir resume as restrições de uso que Wu encontrou nos contratos de prestação de serviços ao consumidor dessas empresas, que incluem desde restrições comerciais, como revenda de banda e operação de servidores, até subjetivas, como o uso da rede para propósitos considerados imorais. A decisão de restrição e fiscalização do seu cumprimento ficava a cargo do provedor de acesso, que poderia posteriormente, se fosse de seu interesse, processar o usuário por quebra de contrato. A questão da transparência

³ “Mr. Wu is one of the most influential voices arguing that net neutrality be fully protected by law and regulation (...)What got him to this point of influence and authority, besides his creative legal scholarship, was firsthand experience in Silicon Valley during the wildest days of the dot-com era” Soomer, Jeff. Defending the Open Internet, 10 de maio de 2014. New York Times. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/05/11/business/defending-the-open-internet.html?_r=0>. Acesso em: 4 jul. 2016.

levantada por Lessig (2006) para as restrições impostas por governos a indivíduos soma-se aqui à questão de legitimidade de uma entidade privada em propor, fiscalizar e punir o comportamento dos indivíduos na rede.

Tabela 1 – Tipos de restrição de uso da rede identificados na pesquisa de Tim Wu (2003)

Restrição	A cabo	DSL
Uso de redes privadas virtuais (VPN)	10%	0%
Conexão de aparelho Wi-Fi	10%	0%
Criação de ponto de rede a partir de conexão doméstica	10%	0%
Uso externo de conexão doméstica	40%	0%
Uso para qualquer fim comercial ou de negócio	60%	0%
Operação de servidor ou fornecimento de informações públicas	100%	33%
Uso excessivo de banda	100%	33%
Revenda de banda ou ação como provedor	100%	33%
Condução de atividades de spam e fraudes	100%	100%
Condução de atividades de hacker ou que provoquem falhas de segurança	100%	100%
Qualquer conduta ilegal	100%	100%
Qualquer propósito ofensivo ou imoral	100%	100%

Fonte: Wu, 2003, p.160. Tradução própria.

Segundo Wu (2001), essas restrições impostas por empresas provedoras de acesso à internet poderiam ter consequências socioeconômicas de longo prazo como (i) o congelamento de oportunidades de inovação, (ii) danos ao equilíbrio do mercado de internet como um todo, e (iii) a concentração de poder regulatório no setor privado de maneira ilegítima. Para o autor, as medidas limitadoras do uso da rede são resultado do comportamento míope dos provedores de acesso em relação à inovação (WU, 2003). Ao pensar somente no retorno de curto prazo, eles não conseguem enxergar as possibilidades de inovação (talvez até lucrativas) que uma rede livre ofereceria. Como solução, Wu propôs o princípio da neutralidade de rede para “proibir operadores de banda larga, nos casos onde não se acusa nenhum dano, de restringir o que os usuários fazem com a sua conexão à internet” (WU, 2003, p.168, tradução própria). Com a aceitação deste princípio, empresas provedoras de acesso à internet não poderiam interferir em como o usuário usufrui da sua rede, não podendo restringir ou privilegiar um comportamento, conteúdo ou aplicação em detrimento de outro. O usuário deveria estar livre para se comportar como quiser na rede adquirida, pois seria necessário um ambiente livre e "desprovido de viés cognitivo" para que novas ideias germinassem (WU, 2003).

Christopher Yoo⁴ (2005) critica o modelo de neutralidade de rede de Wu, pois afirma que ele não será desprovido de viés cognitivo, ele simplesmente passará o viés ao Estado. A neutralidade de rede exigirá que o governo regule o comportamento do indivíduo na rede, e a intervenção do Estado nos modelos de negócios das empresas seria prejudicial à prosperidade do livre mercado, na visão do autor. Para ele, não são claros os malefícios e os benefícios da neutralidade de rede e não se deve definir uma regulamentação impeditiva *a priori*. É necessário que se experimentem diferentes modelos de gestão para entender na prática suas consequências e, posteriormente regulamentá-las, caso necessário. Existe ainda, segundo o autor, a ameaça do descompasso entre a velocidade dos avanços tecnológicos e a morosidade do processo legislativo regulatório, que criaram “restrições que persistirão mesmo depois de dissipadas às condições que justificaram a sua imposição” (YOO, 2005, p. 11, tradução própria)⁵. Ele afirma também que a rede nunca operou com neutralidade, e que ela funciona sob o regime de "ordem de chegada" e "lei do menor esforço", privilegiando certos dados para manter níveis de desempenho e padrões de segurança.

Yoo propõe o modelo da “diversidade de rede”, oposto ao modelo de Wu (2003), sugerindo a divisão da rede em três e criando segmentos de mercados por tipo de dado e de aplicação. A rede teria um segmento para e-mails e acesso a websites, outro para os recursos de seguranças para transações financeiras e *e-commerce*, por exemplo, e um terceiro para aplicativos de maior demanda de dados, como *streaming* de vídeos e *VoIP*. Provedores de acesso poderiam firmar acordos de exclusividade com provedores de conteúdo e aplicação, usar protocolos privados de gerenciamento de rede, e sobreviveria no mercado a composição de segmentos de rede que fosse mais vantajosa aos usuários (YOO, 2005).

Um elemento importante para a compreensão do debate entre Yoo e Wu é entender as origens da inovação para cada um. Para Yoo (2007 e 2005), a inovação surgirá das grandes

⁴ Christopher Yoo é professor de direito da *University of Pennsylvania Legal School*, especializado em comunicação, informática e ciência da informação. Previamente, assumiu cargos como assessor na *United States Court of Appeal* e na *Supreme Court of Justice*, na equipe dos juízes Arthur Raymond Randolph e Anthony Kennedy, respectivamente. Além disso, trabalhou no escritório Hogan & Hartson, hoje Hogan Lovells, em Washington DC durante dois anos, uma das maiores empresas de lobby dos Estados Unidos. Fonte: <https://www.law.upenn.edu/cf/faculty/csyoo/cv.pdf>. Acesso em: 4 out. 2016.

⁵Um bom exemplo disso é a regulamentação do Plano Geral de Metas da Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado, o PGMU III. Estabelecido pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, que determina no seu artigo 10, que todas as concessionárias de serviço de telefonia devem se comprometer a ativarem Telefones de Uso Públicos (TUP), popularmente conhecidos como orelhões, na densidade de 4TUPs por 1000 habitantes. Com o avanço da telefonia móvel, em alguns lugares o orelhão é um serviço obsoleto, a Anatel afirma que 50% dos orelhões realiza somente duas chamadas por dia, segundo declaração ao jornal online G1. Entretanto, o PGMU III é uma regulação vigente para as operadoras de telefonia fixa. G1, “Em dez anos, Brasil perde um terço de seus orelhões”, 05/05/2015, disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2014/05/em-dez-anos-brasil-perde-um-terco-de-seus-orelhoes.html>> Acesso em 4 out. 2016.

empresas do mercado que possuem condições econômicas para assumir riscos. Para Wu (2007), a inovação surgirá dos comuns (*commons*), de novos empreendedores com ideias livres e por isso a neutralidade de rede na sua concepção seria tão importante.

O debate entre Christopher Yoo e Tim Wu sobre o melhor modelo de gestão de rede tornou ambos referências nas discussões regulatórias contra e a favor da adoção do princípio da neutralidade de rede, respectivamente.

Uma terceira pesquisadora, Barbara van Schewick⁶, tornou-se posteriormente uma das principais vozes influenciadoras do processo decisório em Washington, nos Estados Unidos, para a definição de uma política de gestão de rede. Barbara afirma que o modelo ideal deve, primeiramente, considerar o fomento à inovação, à liberdade de expressão e à descentralização das relações econômicas. Ela propõe um terceiro modelo, entre as propostas de Yoo e Wu, orientado pela transparência nas relações comerciais e pela liberdade de escolha do consumidor. Para a pesquisadora, é possível admitir discriminação de tráfego de dados em momentos de congestionamento de rede por tipo de aplicação, ou seja, segmentos completos podem ser discriminados (por exemplo, todos os serviços de vídeo de uma vez), sem prejuízos a princípios fundamentais.

A partir desses conceitos, é possível elaborar propostas de regulação da gestão de rede que podem ser *ex post* ou *ex ante*, ou seja, podem propor modelos à medida que a rede se desenvolve ou modelos prévios à operação ou ao "início do jogo", respectivamente. O modelo de Yoo (2005) pode ser considerado uma proposta *ex post*, pois não admite definição regulatória prévia, confiando no desenvolvimento do mercado. Propostas *ex post* contam com a possibilidade de análise caso a caso de eventuais distorções prejudiciais na rede. Sua desvantagem é o estímulo ao litígio, o que privilegiaria atores com mais recursos jurídicos (RAMOS, 2014). O modelo de Wu (2003) pode ser considerado uma proposta *ex ante*, pois estabelece o princípio da neutralidade de rede antes do "início do jogo". Entre as consequências desse modelo estão o possível congestionamento de tráfego, o aumento de preços e consequentemente, a redução do acesso (RAMOS, 2014). O mesmo vale para o modelo de Van Schewick, que também é uma proposta *ex ante*, porque estabelece previamente que não é permitida a discriminação entre aplicações de características

⁶Ammori, Marvin. The Women who won net neutrality. Slate, 22 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.slate.com/blogs/future_tense/2015/09/22/barbara_van_schewick_susan_crawford_and_other_women_who_won_net_neutrality.html>. Acesso em: 30 ago. 16

equivalentes. Essa proposta evita distorções comerciais entre provedores de acesso e conteúdo, mas não garante acesso pleno à rede pelo consumidor (RAMOS, 2014).

A discussão sobre regular ou não a arquitetura da rede e como fazê-la tornou-se um dos pontos mais importantes da agenda regulatória do setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC) da atualidade. Empresas provedoras de acesso à rede querem manter a autonomia de gestão da sua infraestrutura e empresas provedoras de conteúdo e de aplicação temem enfrentar barreiras de entrada no mercado, caso tenham que condicionar a prestação de seus serviços a acordos comerciais com provedores de acesso. Independentemente do resultado, esta definição afetará a configuração da sociedade em rede, porque como colocado por Demi Getschko durante seminário na Câmara dos Deputados, "a arquitetura [de rede] traz embutida o comportamento. A arquitetura é que define a legislação de rede. A arquitetura é, na verdade, a política" (BRASIL, 2006).

Os modelos de Yoo, Wu e Van Schewick vão aparecer nas imagens dos grupos de interesses que tentaram influenciar o processo decisório sobre a regulação da rede. Como veremos adiante, imagens são artifícios políticos concebidos sobre fatos somados a elementos emocionais (TRUE et al., 2014) que, à medida que evoluem, podem desviar-se da sua concepção técnica original.

A discussão sobre a gestão da infraestrutura de rede assumiu formatos acessíveis à opinião pública e também aos formuladores de política e tomadores de decisão, através dessas imagens em diversos países.

Nos Estados Unidos, a neutralidade de rede transformou-se em um conflito entre liberdade de expressão *versus* competição. Powell e Cooper (2011) constataram que a ênfase no termo “neutralidade” tornou a estrutura técnica da rede algo acessível ao grande público e abriu espaço para que o debate tivesse um viés político, mais amplo do que técnico. Grupos organizados da sociedade civil, chamados pelas autoras de grupos de pressão, favoráveis à neutralidade, adotaram a imagem da liberdade de expressão. Para esses grupos, somente uma rede aberta e sem obstáculos, ou seja, neutra, garantiria a ocupação plena do ciberespaço pelo usuário, deixando-o livre para acessar e contribuir à rede com o conteúdo que desejar. A segunda imagem mais utilizada por esses grupos foi a imagem da inovação. Esses grupos argumentam como Wu (2007) que a inovação virá de novos empreendedores que não podem arcar com barreiras de entrada, formando o mote “inovação sem permissão” (POWELL e COOPER, 2011).

Do outro lado, grupos de pressão contrários à neutralidade de rede, compostos pela sociedade civil organizada em prol de ideais liberais e da redução do papel do Estado, adotaram a imagem da competição. Para esses grupos, o livre mercado garante a sustentabilidade e a evolução da rede e entregar a definição de sua arquitetura ao Estado causaria desvios desastrosos à plenitude da liberdade do indivíduo. Powell e Cooper (2011) constataram que grupos de pressão pela liberdade de expressão alinharam-se a grupos de interesses de empresas de serviços na internet, enquanto grupos de pressão liberais alinharam-se a grupos de interesses de empresas de telecomunicações.

Na Coreia do Sul, o debate da neutralidade de rede colocou-se em função do entendimento da sociedade coreana sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico e tecnológico (SHIN, 2014). A política nacional de internet vê a rede como um ecossistema amplo e articulado, que conjuga os provedores da estrutura física com o mercado de aplicação e de serviços e foi desenhada com o objetivo de promover igualdade de acesso no país. A partir deste pressuposto, a neutralidade de rede foi discutida não entre diferentes grupos de interesses que compunham o mercado de internet, mas dentro do conflito regulação *versus* competição, ou seja, do papel do Estado como intervencionista ou a adoção de um modelo *laissez-faire* (SHIN, 2014).

No Reino Unido, a discussão sobre a regulação da arquitetura e da gestão de rede tomou uma terceira forma. Para começar, o termo “neutralidade” não ditou o debate. A imagem construída da rede consolidou-se no termo “internet aberta” (Powell e Cooper, 2011). Somente a imprensa falava da “neutralidade de rede”, influenciada pela mídia norte-americana (Powell e Cooper, 2011). Esta diferença na adoção do termo central é significativa. Como apontado pelo Entrevistado 3⁷, um representante do setor de telecomunicações, tratar do tema como “neutralidade de rede” já parte do pressuposto de que é possível haver uma rede isenta e neutra. Entretanto, na opinião dele, a rede é naturalmente parcial aos dados que nela trafegam porque prioriza pacotes de conteúdos de dados e executa filtros de segurança, como no caso de bloqueios de spam.

Em vez de enquadrar o debate em torno da liberdade de expressão ou da competição, os grupos atuantes na discussão da “internet aberta” no Reino Unido adotaram uma imagem de defesa dos direitos do consumidor (SHIN, 2014). Para esses grupos, o usuário da rede possuía direitos como consumidor de acesso e de conteúdo que deveriam ser respeitados,

⁷ Entrevista realizada em 17/11/2015.

baseados em qualidade de serviço e transparência. Diferentemente dos Estados Unidos, Powell e Cooper (2011) afirmam que quem ditou os termos do debate britânico foram os próprios reguladores da agência de comunicações *Office of Communications* (Ofcom).

As concepções técnicas para o desenho de uma política regulatória de gestão de tráfego de rede de Yoo, Wu e van Schewick, e as suas discussões nos ambientes institucionais dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Coreia do Sul ilustram a diversidade de alternativas políticas e a pluralidade de argumentos e interesses que pululam o assunto.

1.2 Abordagens teóricas das ciências sociais

De acordo com os tipos de políticas públicas de Lowi (1972 e 1964), as políticas regulatórias afetam diretamente a conduta dos setores econômicos, limitando ou expandindo seus custos, recursos e alternativas. Em consequência disto, os grupos afetados podem entrar em conflito direto para defender seus interesses (LOWI, 1964).

A abordagem de Lowi (1972 e 1964) para a política regulatória ajuda a elucidar a questão da neutralidade de rede no Brasil. A adoção do princípio da neutralidade de rede pode, por um lado, garantir acesso a qualquer tipo de informação aos usuários da rede em condição de isonomia, e por outro diminuir a eficiência do tráfego de dados e aumentar seu custo operacional. Também pode promover a inovação e o empreendedorismo no mercado ou limitar grandes investimentos e consequente expansão de capacidade da rede. Essa equação de perdas e ganhos fará com que grupos entrem em conflito, barganhas, formem coalizões e acordos (LOWI, 1972).

Mudanças constantes dos padrões de conflito são típicas da arena da política regulatória de Lowi (1964). Sendo assim, os grupos serão formados e reformados constantemente, sob interesses compartilhados em constante transformação. A balança de poder na arena regulatória é instável, imprevisível, e dessa maneira, não há formação de uma elite política. As instituições não conseguem sozinhas concentrar poder suficiente para independentemente definir políticas regulatórias sem construir uma coalizão e passar por processos de barganha (LOWI, 1972). Por esse motivo, no Brasil, a arena da disputa regulatória é o Congresso Nacional, onde há uma multiplicidade de atores e interesses representados lado a lado que reduzirão a política ao mínimo (LOWI, 1972).

A política regulatória de internet, na qual a questão da neutralidade de rede está inserida, começa com a alteração de uma coalizão para o reenquadramento da política de crimes cibernéticos para uma política de direitos na rede. Essa coalizão entre a sociedade civil organizada e o poder executivo foi possível devido a interesses compartilhados que pretendiam (i) propor modelos alternativos de governabilidade (STREIBEL, 2014) e (ii) alterar os termos do debate de crimes para direitos. A solução foi a constituição de uma consulta pública que abriu espaço a novos atores interessados em expor novos posicionamentos, mas também criou oportunidade para que o governo pudesse modificar os termos da disputa e angariar apoio para distribuir os custos políticos dessa decisão.

A adoção do conceito de Lowi é pertinente a esta dissertação porque coloca a política pública no centro da análise, e os atores, as instituições e os locais de poder em função dela. Para traçar a sua estratégia de atuação, os grupos de interesses do setor privado adotam a mesma lógica, primeiro definem a política que pretendem influenciar, depois, mapeiam os atores interessados, as estruturas institucionais e o fluxo de poder no processo decisório, e assim, decidem como atuar.

Os grupos de interesses entendem a importância de captar a atenção dos formuladores de políticas e dos tomadores de decisão aos seus assuntos, principalmente quando dentro de um enquadramento favorável ao seu interesse. Como colocado por Lowi, “o sistema político muda na medida em que as visões deles [do núcleo do governo] sobre o assunto se deslocam de um prisma político para outro” (LOWI, 1972, p.300, tradução própria).

Em termos da atenção despendida pelo governo, True et al. (2006) dividem as políticas públicas em dois níveis, a macropolítica e o subsistema. A movimentação das políticas entre esses níveis, de mudança ou estabilidade, é explicada pela abordagem do equilíbrio interrompido. Quando um assunto recebe atenção prioritária do governo ele está no nível da macropolítica. Na macropolítica, o assunto recebe retorno positivo (*positive feedback*), sua balança de poder está em desequilíbrio e assim ele é disputado por grupos que contestam a sua definição, sua importância e seu local político (*political venue*), podendo gerar mudanças críticas. O acesso à macropolítica não garante a mudança radical, mas é pré-condição a ela (TRUE et al., 2006).

O nível inferior à macropolítica é o subsistema. No subsistema, o assunto recebe retorno negativo de atenção, a balança de poder está equilibrada e um grupo ou uma coalizão mantém o monopólio político. As mudanças neste caso serão, no máximo, incrementais (TRUE et al., 2006). Neste nível, diversos assuntos são tratados paralelamente. As agendas se

sobrepõem fazendo com que vários tomadores de decisão compartilhem frações de poder de decisão dentro do mesmo assunto. De acordo com True et al. (2006), esses diferentes níveis refletem a diversidade de assuntos com que o governo tem que lidar, combinada com a limitada capacidade de racionalidade e atenção dos tomadores de decisão.

A abordagem do equilíbrio interrompido de True et al. (2006) propõe a análise do processo político pela movimentação do assunto entre a macropolítica e o subsistema. Os autores afirmam que elementos como o desenho das instituições, a estratégia de mobilização dos grupos de interesses e a racionalidade e a atenção limitada dos atores vão gerar retornos positivos, colocando o assunto na macropolítica e fomentando a mudança, ou retornos negativos, que mantêm o assunto no subsistema e proporcionam estabilidade. Esta dissertação usará a abordagem do equilíbrio interrompido para analisar os períodos de estabilidade e as mudanças no processo decisório da política da neutralidade de rede, dando relevância aos elementos de desenho, estratégia e atenção.

É impossível a um legislador conhecer todos os temas da agenda política ou até mesmo todos os que chegam ao seu gabinete, pois os projetos de lei cobrem os mais variados tópicos. Por esse motivo, atrair a atenção dos formuladores de política para o assunto é tão importante. Grupos de interesse, por outro lado, dedicam seus esforços políticos a um escopo menor de trabalho, relacionado somente à sua atividade econômica. Além disso, possuem recursos, capacidade de organização e durabilidade para informar e impulsionar assuntos de maneira transversal e atrair atenção (HACKER e PIERSON, 2014).

Para atrair atenção a um assunto, uma das estratégias dos grupos de interesses é fornecer informações aos tomadores de decisão que os convençam da sua importância e emergência. Kim et al. (2011), ao estudarem o debate da neutralidade de rede nos Estados Unidos, constataram que grupos eram fornecedores de informação que educavam os tomadores de decisão, no sentido de transmitirem conhecimento e instrução sobre um assunto.

No entanto, esse conhecimento chega enviesado ao legislador, da maneira como os grupos de interesses queiram que ele seja absorvido. Isso não quer dizer que os legisladores não possuam conhecimento prévio, experiência ou histórico, mas deve-se reconhecer que existe uma assimetria de informação que é relevante ao equilíbrio das decisões políticas.

O poder da informação não atinge somente os formuladores de políticas, ele se espalha. Como colocado por Hacker e Pierson (2014), ao moldar o que os partidos e os políticos defendem grupos também moldam alternativas frente ao eleitorado. A assimetria de informação deixa também os eleitores com uma visão distorcida do assunto em questão.

A importância dada às audiências públicas nesta dissertação reflete a percepção de Hacker e Pierson (2014) sobre o poder do fornecedor de informação e sua influência no legislador. Os convidados das audiências públicas possuem um espaço privilegiado de contato com os legisladores e contam com forte presença de grupos de interesses organizados em associações setoriais, com alto nível de organização e recursos. No caso do Marco Civil da Internet, outros espaços foram criados para contrabalancear o viés da informação, como a consulta pública participativa online acessível a todos os internautas e a tentativa do relator do projeto de lei, Alessandro Molon, de compor mesas de audiência no modelo multissetorial.

Não são todas as políticas que aguçarão a sensibilidade do legislador ou do eleitor, por mais que essas sejam de interesse dos grupos. Algumas políticas são técnicas e distantes da realidade da rotina dos atores. Para engajá-los, os grupos de interesses formulam imagens (*policy images*). As imagens “são uma mistura de informação empírica e apelo emocional” (TRUE et al., 2006, p. 163) que definem um assunto possivelmente técnico em termos acessíveis. Elas são elaboradas para estimular este ou aquele engajamento e influenciar este ou aquele tomador de decisão. O apoio que uma imagem consegue angariar afetará diretamente o poder de seu proponente de gerar estabilidade ou mudança da política (*policy*) a seu favor (TRUE et al., 2006). No caso da neutralidade de rede, o assunto assumiu imagens de liberdade de expressão, de inovação, de competição, de direito do consumidor, de acordo com o grupo e o interesse que representava.

Para analisar a atuação dos grupos de interesses, levando em conta o seu papel no fornecimento de informação e atenção e o engajamento que angariam dos tomadores de decisão, esta pesquisa se baseará na abordagem *policy-focused* de Hacker e Pierson (2014). Essa abordagem coloca a política pública no centro do jogo político, e afirma que “*policy makes politics*” (HACKER e PIERSON, 2014, p. 648). A mesma noção é apresentada por Lowi (1972) na discussão do tipo de política regulatória.

A política (*policy*) no centro da disputa implica na reconfiguração do posicionamento dos representantes, dos grupos de interesses e do eleitor. A política pública é vista como uma instituição, que influencia a maneira como os atores sociais se organizam, como formam suas preferências, como traçam suas estratégias e reúnem-se em coalizões (PIERSON, 2003).

Hacker e Pierson (2014) afirmam que a visão tradicional da ciência política, em especial o teorema do eleitor mediano de Downs, relaciona a motivação dos representantes eleitos com o seu eleitorado e a reeleição, entretanto, representantes também são motivados pelo exercício da autoridade pública e pela política pública. Os autores afirmam que

políticos querem ganhar eleições para formular políticas e manter autoridade e não somente para ganhar novas eleições, como se um mandato fosse algo vazio.

Essa abordagem fez-se adequada para a análise da política regulatória para a internet e a neutralidade de rede no Brasil porque, primeiramente, trata-se de uma questão distante do eleitor. A definição da gestão do tráfego da rede é uma questão técnica de consequências imediatas a um grande setor da economia, o setor de tecnologia de informação e comunicação (TIC). Ela se aproxima de uma parcela da opinião pública quando assume imagens. Se o objetivo do legislador é apenas se reeleger, não há razão para despendar atenção à neutralidade de rede em detrimento de outras discussões mais próximas do eleitorado.

Em segundo lugar, com a política no centro, o objetivo da análise associa-se com o objetivo dos grupos de interesses. Grupos de interesses do setor privado não buscam legisladores nem eleitores, eles buscam políticas que tragam maior benefício ao seu modelo de negócio, mas sabem que devem influenciar os dois primeiros para chegar ao seu objetivo. Grupos apoiam a corrente ideológica partidária de acordo com a política em jogo e não convicções e preferências, e formam coalizões com atores com quem momentaneamente compartilham interesses.

Diante desse cenário, o resultado de uma política regulatória será inevitavelmente uma resultante de forças, após todas as demandas terem se reduzido a somente aquilo com que a maioria concordar. Algumas vezes essa redução de escopo pode ser significativa e descaracterizar a política.

Mais adiante, no capítulo 3, observaremos a formação das imagens, seu efeito na evolução do processo político e no escopo final da política. As abordagens do equilíbrio interrompido de True et al. (2006) e a análise *policy-focused* de Hacker e Pierson (2014) basearão a descrição analítica do desenvolvimento do processo decisório da política de internet e da neutralidade de rede no Brasil.

Capítulo 2. Procedimentos metodológicos

Esta é uma pesquisa exploratória explicativa sobre a disputa de grupos de interesses na definição da política regulatória sobre a neutralidade de rede no Brasil. O trabalho visa proporcionar a compreensão dos fatores que influenciaram a definição da política por meio de pesquisa bibliográfica e documental, do levantamento de artigos jornalísticos e entrevistas em campo.

A atuação dos grupos de interesses na regulação para neutralidade de rede já foi estudada em outros países como Estados Unidos, Reino Unido e Coreia do Sul (POWELL e COOPER, 2011, KIM et al., 2011 e SHIN, 2014), como vimos no capítulo anterior. Os autores desses estudos partiram do pressuposto de que é possível identificar fluxos de poder e de influência pela análise da imagem que cada grupo de interesse atribui ao assunto em disputa e, em seguida, entender como essas imagens moldam as alternativas políticas perante os formuladores de política, os tomadores de decisão e a opinião pública.

No sentido de contribuir com essa discussão, este trabalho utiliza dos mesmos procedimentos metodológicos de Powell e Cooper (2011), Kim et al. (2011) e Shin (2014) para agora analisar o processo decisório no Brasil. Todos os autores analisaram atas de audiências públicas do Congresso Nacional para entender a comunicação entre o governo e a sociedade. Além disso, os estudos de Powell e Cooper (2011) e Kim et al. (2011) utilizaram a base de dados *LexisNexis Academics* para analisar o impacto das imagens projetadas pelos grupos de interesses na mídia e na opinião pública. Este trabalho utilizou desses mesmos recursos, sendo a análise de audiências públicas a principal fonte de dado para a análise das disputas e do processo decisório no Brasil. A seguir, apresentamos os procedimentos de coleta de dados e os resultados encontrados.

2.1 Mapeamento bibliográfico

Para a pesquisa bibliográfica, foram examinados artigos relacionados ao tema da atuação de grupos de interesses do setor privado e ao tema da neutralidade de rede na biblioteca eletrônica de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O objetivo desse levantamento foi compreender a atenção que o campo da

ciência política tem dedicado ao tema, quais foram as suas abordagens e quais lacunas necessitam de exploração mais profunda para o entendimento do tema.

A busca foi feita pela combinação das palavras “internacional” e “transnacional”, com “lobby”, “grupos de interesses”, “setor privado” e “empresas”, além do termo “neutralidade de rede” isoladamente. A partir dessa primeira busca, foram analisados os artigos de periódicos, teses e dissertações encontradas, para entender se realmente tratavam-se de grupos de interesses transnacionais do setor privado atuando para defender seus interesses e influenciar o governo brasileiro. O alvo desse mapeamento foi o setor privado, por isso, não foi dedicada atenção a produções focadas na atuação do terceiro setor, apesar da popularidade do tema.

A maioria dos trabalhos encontrados dedicou-se ao estudo da defesa de interesses do setor privado nacional no governo brasileiro, sem dedicar atenção à origem da empresa ou a sua relação com uma agenda política privada transnacional (SILVA, 2012; LIMA, 2011; CARVALHO, 2002; SHIKIDA, 2000; BAIRD, 2012; LOUREIRO, 2012; MASCARENHAS, 2012; VIEIRA et. al., 2014; FARIAS, 2011; GONÇALVES, 2012; HIGA, 2012; WIMMER, 2010). Um segundo grupo dedicou-se ao estudo da atuação de empresas estrangeiras nas políticas locais do governo brasileiro (BURLANDI, 2012; CARVALHO, 2007; OLIVEIRA, 2011). Um terceiro grupo discutiu a legitimidade da influência de atores estrangeiros em políticas públicas domésticas e a desproporcionalidade de seu poder em relação ao cidadão eleitor comum na defesa de seus interesses (SILVA, 2012; GARCIA, 2007). Para o termo “neutralidade de rede” foram encontrados menos de uma dezena de artigos, todos em periódicos do campo do direito.

O estudo da defesa de interesses do setor privado em assuntos transnacionais demonstrou-se notório na agenda da pesquisa da ciência política no Brasil. Vale destacar alguns trabalhos que partiram de pressupostos, utilizaram ferramentas analíticas e chegaram a conclusões que auxiliaram o desenvolvimento e a reflexão do objeto desta pesquisa.

Consentino (2011) estudou a formação e a estratégia de atuação da União da Indústria de Cana de Açúcar (UNICA), organização representativa dos interesses das empresas brasileiras produtoras de etanol, açúcar e bioenergia. A UNICA possui uma agenda privada de política externa, que visa a expansão da cana de açúcar em mercados desenvolvidos, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. O autor identificou que, para atingir seus objetivos, a organização adotou um modelo híbrido reativo de recursos. Esse modelo consiste, no monitoramento de políticas públicas e regulatórias, e no engajamento com

formadores de opinião para impulsionar a agenda da associação e influenciar a opinião pública e subsequentemente, captar a atenção do legislador ou regulador (COSENTINO, 2011).

Esse modelo reativo e propositivo foi identificado como comum entre os grupos de interesses nos relatos dos Entrevistados 1, 3, 4 e 5 desta pesquisa. Ao mesmo tempo que os grupos reagem às propostas de outros atores e do governo, eles procuram pautar os seus temas ativamente à sua maneira por meio de seminários, congressos, publicação de estudos e divulgação de notas à imprensa. A construção de um assunto na agenda política traz a vantagem para o grupo de inaugurá-lo com a imagem mais adequada aos seus interesses, relacionando-o com informações que comprovem e legitimem o seu posicionamento.

Oliveira (2011), em sua pesquisa sobre a atuação da uma empresa multinacional em concessões de serviços de saneamento de recursos hídricos no Brasil, na Argentina, na Bolívia e na África do Sul, constatou que houve um movimento por parte da empresa de transformação da imagem da água de bem comum (*commons*) para mercadoria (*commodity*). Para a autora, a construção dessa imagem viabilizou concessões e trouxe rentabilidade aos negócios das empresas.

A defesa de interesses propositiva é uma atividade poderosa de alta eficácia, mas exige mais pessoal, recursos financeiros e tempo que a atuação reativa. Para se ter uma dimensão, Hacker e Pierson (2014) afirmam que gastos em formação de opinião pública e da elite são maiores que com campanhas eleitorais nos Estados Unidos. Este trabalho dá importância à formação de imagens devido ao reconhecimento da influência do acesso à informação na composição das preferências e alternativas perante os legisladores e a opinião pública.

Como vimos, na era informacional global, a informação é um recurso poderoso que transpõe barreiras. Seu uso como instrumento de influência traz consequências ao sistema representativo democrático que conhecemos hoje. Carvalho (2007) levanta este ponto ao estudar a atuação de grupos de interesses internacional em países em desenvolvimento receptores de investimento estrangeiro (IDE). Ela identifica o lobby dessas empresas multinacionais em ambiente doméstico e propõe (i) o estabelecimento de responsabilidade jurídica de empresas quando influenciam a política brasileira e (ii) a necessidade de uma lei que regule o lobby e inclua esses atores não-domésticos.

Durante a discussão do Marco Civil da Internet no Brasil, o estabelecimento de responsabilidade jurídica de empresas estrangeiras apareceu em dois momentos. Primeiro, no

início da discussão sobre crimes cibernéticos quando o Ministério Público não conseguiu punir o site *Orkut* pela não retirada de conteúdo online. Segundo quando, como reação às denúncias de espionagem de Edward Snowden, a Presidência exigiu que fosse incluído na lei um dispositivo que garantisse o cumprimento de leis brasileiras mesmo para empresas estrangeiras prestadoras de serviços de internet.

É notável a pluralidade de temas relacionados à defesa de interesses do setor privado internacional. No entanto, o resultado do mapeamento mostra que existe espaço de desenvolvimento e consolidação da literatura sobre o tema.

2.2 Levantamento de documentos oficiais

Para a pesquisa documental, foram analisadas exposições de motivos, propostas de projetos de lei, pareceres, substitutivos, requerimentos, cartas públicas de posicionamento do setor privado, memorandos, estudos de impacto socioeconômico e contribuições às consultas públicas e atas das audiências públicas. A consulta pública do Marco Civil da Internet, no qual se encontra a neutralidade de rede, foi a primeira feita em plataforma colaborativa online a gerar um anteprojeto de lei apresentado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados. Em todo o seu período de consulta, recolheu mais de 1.500 contribuições. Este trabalho analisou as contribuições apresentadas pelo setor privado relacionadas à neutralidade de rede, dispostas no Quadro 2.

Quadro 2 – Instituições do setor privado que participaram da consulta pública do Marco Civil da Internet e comentaram a neutralidade de rede, por fase

Fase	Instituição
Primeira- de 29 de outubro a 17 de dezembro de 2009	Associação Brasileira de Internet (ABRANET), Câmara Brasileira de Comércio eletrônico (Câmara-e.net) e Telefônica
Segunda- de 8 de abril a 30 de maio de 2009	Rede Bandeirantes, Claro, Embratel, Associação Brasileira dos Produtores de Discos (ABPD), <i>Cámara Argentina de Industriales y Productores de Fonogramas</i> (CAPIF, Argentina), <i>International Federation of the Phonographic Industry</i> (IFPI, EUA), <i>Motion Picture Association</i> (MPA)

Fonte: Elaboração própria

Este trabalho também analisou as 15 atas das audiências públicas promovidas pelo Poder Legislativo para a discussão da internet, iniciando-se com os crimes cibernéticos (PL 84/1999) até o Marco Civil da Internet (PL 2126/2011) – dispostas a seguir no Quadro 3.

Quadro 3 – Audiências públicas analisadas

Data	Temas dispostos nos requerimentos	Comissão Legislativa
15/10/1997	Debate sobre o PL 1713/1996	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados
26/04/2006	Seminário “Utilização da internet como instrumento para práticas de crimes”	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
14/11/2006	Seminário “Liberdade de Acesso à Internet e Combate ao Crime Cibernético”	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
04/07/2007	Debate sobre PLC 89/2003	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
13/11/2008	Debate sobre o PL 84/1999	Comissões de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados
17/04/2012	Direitos dos usuários, responsabilidade de terceiros e atuação do Poder Público	Comissão Especial para o PL 2126/2011 – Princípios do uso da internet da Câmara dos Deputados
10/05/2012	Guarda de logs e privacidade dos usuários	
17/05/2012	Direitos dos usuários	
26/05/2012	Liberdade de expressão, potencial da inovação da internet	
01/06/2012	Responsabilidade civil de terceiros, neutralidade de rede e o potencial para a inovação	
04/06/2012	Responsabilidade civil de terceiros, neutralidade de rede e governança da internet	
12/06/2012	Responsabilidade civil de terceiros, neutralidade de rede e o potencial para a inovação	Comissões de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados
07/08/2013	Debate sobre “O Marco Civil da Internet”	
10/04/2014 e 15/04/2014	Debate para instrução do Projeto de Lei da Câmara 24/2014	Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

Fonte: Elaboração própria

As audiências públicas, segundo Soares (2002), são um instrumento da administração pública para conscientização comunitária, no qual o Estado abre espaço à sociedade, em caráter consultivo, para que opine e debata temas que a afetam, promovendo assim a transparência e a legitimidade do processo decisório. O objetivo do levantamento das contribuições em consultas e audiências públicas foi identificar quais atores do setor privado serviram de fornecedores de informação e quais imagens foram apresentadas como alternativas políticas perante os formuladores de política e tomadores de decisão. Os atores e grupos que mais participaram de audiências públicas estão dispostas na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Os cinco fornecedores de informação do setor privado que mais participaram de audiências públicas

Instituição	Número de participações
Associação Brasileira de Internet (ABRANET)	7
Renato OpiceBlum (advogado)	4
Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (Sinditelebrasil)	3
Google	3
Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Câmara.e-net)	2

Fonte: Elaboração própria

É possível notar que a Associação Brasileira de Internet (ABRANET), representante do setor de serviços de internet, foi o grupo organizado do setor privado mais ativo no espaço das audiências públicas. A ABRANET esteve presente em todas as fases do debate, desde a discussão de crimes cibernéticos até a última audiência pública do MCI no Senado Federal. Vale comentar também a atuação de Renato Opice Blum, advogado que participou das audiências de 14 de novembro de 2006, como representante da FEBRABAN; em 1 de junho de 2008, como representante da Fecomércio-SP; em 13 de novembro de 2008, como pessoa física e 15 de abril de 2014, também como pessoa física. Em todas as ocasiões o advogado argumentou pela fragilidade do ambiente online e a necessidade de exigência de medidas de segurança. A discussão sobre os atores e os argumentos mapeados nas audiências públicas serão aprofundados no capítulo 3.

2.3 Levantamento jornalístico

Para o levantamento de artigos jornalísticos, pesquisaram-se notícias em língua portuguesa de quatro jornais de ampla circulação nacional⁸, seguindo a metodologia de Kim et al. (2011): o Globo, o Estado de S. Paulo, Valor Econômico e Folha de S. Paulo. A base de dados utilizada para os jornais O Globo e o Estado de S. Paulo foi a *LexisNexisAcademics*, para os jornais Folha de S. Paulo e Valor Econômico foi utilizado o acervo online específico de cada jornal.

A pesquisa foi realizada a partir das palavras chaves “marco civil da internet” ou “neutralidade de rede” entre o período de 2009, surgimento da ideia de um marco civil para a internet, e 2014, ano da aprovação e sanção do projeto em lei. Foram levantados 1102 artigos jornalísticos, com concentrações de publicações durante as apresentações do segundo, do terceiro e do quarto substitutivos ao projeto de lei do marco civil da internet e na data de sua aprovação e sanção presidencial - ver gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Reportagens jornalísticas sobre o Marco Civil da Internet e a neutralidade de rede - 2009 a 2014

Fonte: *LexisNexisAcademic*, acervo Valor Econômico e acervo Folha de S. Paulo. Elaboração própria.

A atenção da imprensa aos substitutivos é correspondente à atenção dos formuladores de política e tomadores de decisão. Veremos mais adiante, que a apresentação de substitutivos eleva o assunto nas prioridades do governo e mobiliza a sua cúpula. No caso do MCI, os

⁸Os dados sobre a média de circulação dos jornais no Brasil estão reunidos no portal da Associação Nacional de Jornais (ANJ). Disponível em: <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>. Acesso em: 21 nov. 16.

Ministros da Justiça, das Comunicações, da Casa Civil e de Relações Institucionais e o relator do projeto reuniram-se para negociação do substitutivo em diversas ocasiões. As reportagens na imprensa noticiam essas reuniões e articulações.

No tocante ao setor privado, as menções às empresas e entidades representativas se fazem principalmente para explicar os impactos da legislação no dia a dia do consumidor, junto a artigos sobre o posicionamento e as movimentações do governo ou reportando declarações de porta vozes do setor a jornalistas em eventos ou aparições públicas em geral. Na tabela abaixo, é possível notar a frequência de menções de atores do setor privado na mídia. Apesar de o Google estar no centro das discussões desde o início com os serviços do YouTube e as discussões sobre retiradas de conteúdos ilegais do ambiente online, o que faz suas menções serem em quantidade tão acima dos outros é que o serviço é muito usado pelos veículos da imprensa como exemplo de uma plataforma online.

Tabela 3– Menções às empresas ou entidades representativas do setor privado nas reportagens jornalísticas

Empresa/entidade	Menções
Google	81 (7,35%)
Facebook	52 (4,72%)
Claro ou NET ou Embratel	41 (3,72%)
Sinditelebrasil	16 (1,45%)
Rede Globo	14 (1,27%)
OpiceBlum	14 (1,27%)
Telefônica ou Vivo	12 (1,09%)
Associação Brasileira de Internet ou ABRANET	9 (0,82%)
Oi	7 (0,64%)
Associação Brasileira de Rádio e TV ou ABERT	5 (0,45%)

Fonte: LexisNexis Academic, acervo Valor Econômico e acervo Folha de S. Paulo.
Elaboração própria

2.4 Entrevistas

As entrevistas em campo objetivaram complementar os dados levantados nas outras fontes, preencher lacunas factuais e identificar motivações e estratégias não formalizadas em documentos e declarações públicas. Foram realizadas cinco entrevistas com representantes do setor de telecomunicações e o setor de serviços de internet, de acordo com a Tabela 4 a seguir. Os indivíduos foram selecionados a partir de contato durante minha carreira profissional e durante participação no Fórum de Governança da Internet, em João Pessoa, Brasil, no ano de 2015.

Tabela 4 – Lista de entrevistados

Entrevistado	Descrição	Data	Local	Duração
1	Consultor para o setor de serviços de internet e aplicação	13/05/2015	São Paulo	1h13min
2	Representante do setor de telecomunicações	10/09/2015	São Paulo	42min
3	Representante do setor de telecomunicações	17/11/2015	São Paulo	50min
4	Consultor para o setor de telecomunicações	17/10/2016	São Paulo	40min
5	Representante do setor de serviços de internet e aplicação	20/10/2016	São Paulo	1h06min

Fonte: Elaboração própria

O roteiro de perguntas foi elaborado com base no trabalho de Leech (2002), que entrevistou lobistas e formuladores de política em Washington D.C. Primeiramente, empregaram-se perguntas pré-definidas para gerar um panorama do que o assunto representava para o entrevistado, o que Leech (2002) denomina *grand tour questions*. Em seguida, tópicos de interesse foram introduzidos de acordo com as circunstâncias momentâneas e as oportunidades que o decorrer da entrevista ofereceu, o que Leech (2002) denomina de *floating prompts* – ver Quadro 4 a seguir. Esta combinação foi escolhida para garantir uma orientação objetiva às entrevistas, e ao mesmo tempo, assegurar a naturalidade e a espontaneidade necessárias para identificação de motivações e estratégias não formalizadas.

Quadro 4 – Perguntas e tópicos utilizados nas entrevistas

Perguntas fechadas <i>Grand tour questions</i>	Como é composta a sua equipe de defesa de interesses? Qual a estrutura de trabalhos? Como vocês decidem no que atuar e/ou o que propor? A partir de que tipo de informação vocês traçam sua estratégia de atuação? Como a política de regulação da internet surgiu para você? Como o assunto da neutralidade de rede surgiu para você?
Tópicos livres <i>Floating prompts</i>	Alinhamento da estratégia local com a sede global da empresa e nível de autonomia Influência de discussões de outros países sobre o tema Agenda de defesa de interesses reativa <i>versus</i> propositiva Participação em eventos sobre o tema da neutralidade de rede ou do marco civil da internet em ambientes nacionais e internacionais Participação em associações Proximidade com a academia Atuação no Poder Legislativo <i>versus</i> no Poder Executivo Negociações entre setores diretamente Proximidade com a ANATEL e com o CGI.br

Fonte: Leech (2002). Elaboração própria.

Capítulo 3. Descrição analítica

A discussão sobre a internet no Brasil foi predominantemente sobre crimes cibernéticos de 1996 a 2009. Em novembro de 2009, a primeira consulta pública colaborativa online sobre direitos na rede foi lançada pelo Ministério da Justiça (MJ), em parceria com o Ministério da Cultura (MinC) e a Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RIO), formalizando uma virada nos termos da discussão: de tipificação de crimes cibernéticos para a garantia de direitos civis no ambiente virtual. A consulta pública resultou em um anteprojeto de lei (APL) apresentado pelo poder executivo ao Congresso Nacional em 2011, o Marco Civil da Internet. O período de tramitação do projeto de lei (PL) na Câmara dos Deputados, de 2011 a 2014, foi de intensa disputa entre grupos de interesses e também marcado pelas denúncias feitas em 2013 pelo ex-contratado da *National Security Agency* (na sigla em inglês NSA) Edward Snowden de que os Estados Unidos espionavam o governo brasileiro. Dentre os assuntos que compunham o MCI, o mais disputado no processo legislativo foi a definição das exceções ao princípio da neutralidade de rede.

Neste capítulo será apresentada uma descrição analítica seguindo a ordem cronológica da discussão da regulação da internet no Brasil e do Marco Civil da Internet, concentrando-se especialmente na atuação de grupos de interesses do setor privado na definição da neutralidade de rede. O processo foi dividido em quatro seções: (3.1) “dos limites da criminalização à expansão dos direitos”, que tratará do período situado entre o aparecimento do tema em 1996 e a conclusão da consulta pública em 2010; (3.2) “os subsistemas de acesso, conteúdo e aplicações na internet”, que abordará o período entre a apresentação do MCI ao Congresso Nacional em 2010 até o primeiro semestre de 2013; e (3.3) “as denúncias de espionagem e o retorno à macropolítica”, que abará o período em que a atenção conferida ao PL aumentou, em função das denúncias de Edward Snowden, até a aprovação do projeto em 2014. Uma última seção (3.4) será dedicada à regulamentação posterior à aprovação da lei, que apesar de não integrarem o objetivo central de análise desta dissertação, complementam o entendimento do tema.

3.1 Dos limites da criminalização à expansão de direitos

Em 1996, o deputado federal Cássio Cunha Lima (PSDB/PB) apresentou o PL 1713/96, que dispunha sobre crimes cometidos na área da informática e suas penalidades, elaborado no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI), em conjunto com um grupo de juristas e representantes do poder judiciário. O projeto foi arquivado com o fim da legislatura e reapresentado em 1999 pelo deputado Luiz Piauhyllino (PSDB/PE) como PL 84/1999. Na justificativa do PL, o deputado Piauhyllino destacou a necessidade de uma lei específica para tratar, sobretudo, de condutas criminosas na rede que causavam grandes prejuízos econômicos à sociedade.

Durante a sua tramitação, o PL recebeu um parecer na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) em 2000 que destacava o atraso do Brasil em legislar a matéria e a existência de um "reclamo social" para que o "Parlamento socorresse a sociedade" contra a proliferação da pedofilia na rede. O PL foi aprovado no Plenário da Câmara em 2003 e seguiu para a apreciação do Senado Federal.

Neste momento, o debate legislativo sobre a internet era incipiente na Câmara dos Deputados. Os fornecedores de informação eram principalmente representantes do poder judiciário que lidavam com casos de justiça onde a rede havia motivado prejuízos e danos. Entretanto, encontravam-se desamparados para lidar técnica e juridicamente com esses casos devido a falta de legislação compatível. O assunto da internet formou-se sob argumentos de crime e ilegalidade e ficou restrito a um subsistema onde o debate era composto por juristas.

Na tramitação no Senado, a relatoria do PL (agora PLC 89/2003) na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) ficou designada ao senador Eduardo Azeredo⁹ (PSDB-MG). O senador apresentou relatório em maio de 2006 e propôs a expansão do escopo da matéria, adicionando dispositivos ao PL da Câmara que criavam novas condutas criminais e obrigações de vigilância da rede para os provedores de acesso e de conteúdo (CTS FGV, 2012).

Em 2006, a internet era realidade para 28,2 de cada 100 brasileiros, número quase cinquenta vezes maior do que no início da tramitação do PL na Câmara, em 1999, quando essa proporção era de 0,5 para cada 100 brasileiros, de acordo com dados do Banco Mundial.

⁹ O senador Eduardo Azeredo, do PSDB de Minas Gerais, formado em Engenharia Mecânica, foi por 11 anos analista de sistemas da IBM. Também ocupou a presidência de estatais do setor, como a Empresa de Processamento de Dados do Estado de MG (PRODEMGE) entre 1983 e 1987, da DATATEC, da Prefeitura de Belo Horizonte, no ano seguinte, e da Empresa de Processamento de Dados de Belo Horizonte (PRODABEL). Em 1993, assumiu o cargo de Presidente na SERPRO, onde ficou por dois anos.

Nessa época, a rede social Orkut era a mais popular entre os brasileiros. A Safernet, organização não-governamental de combate a crimes contra os direitos humanos na internet, apresentou ao Ministério Público um dossiê com denúncias de crimes de pornografia infantil, racismo, tráfico, entre outros, praticados no Orkut. Esse dossiê motivou a convocação de uma audiência pública para tratar da “utilização da internet como instrumento para a prática de crimes” no dia 26 de abril de 2006 na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, paralelamente à discussão sobre crimes cibernéticos que transcorria no Senado no âmbito do PLC 89/2003.

A audiência pública da CDHM foi proposta pelo seu presidente, o deputado Luiz Greenhalgh (PT-SP)¹⁰ e contou com a presença do presidente da Safernet Brasil, Thiago Tavares Nunes de Oliveira, e do diretor jurídico do Google (proprietário do Orkut) nos Estados Unidos, David Drummond, além do Ministério Público, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, a Polícia Federal, a Associação Brasileira de Internet (ABRANET)¹¹ e o Comitê Gestor da Internet no Brasil¹² (CGI.br).

Durante as suas exposições na audiência pública, o presidente da Safernet e o representante do Ministério Público Federal afirmaram que o Google não cooperava com investigações policiais, diferentemente de outras empresas como Microsoft, Yahoo e UOL, que haviam firmado um acordo para a adoção do procedimento de “notificação e retirada” para o tratamento dos conteúdos ilegais disponíveis na internet. No procedimento de notificação e retirada, ao identificar um conteúdo ilícito, o ofendido notifica o provedor de aplicação (como o Orkut, por exemplo) que retira o conteúdo do ar, tornando-o indisponível na internet, sem a necessidade de avaliação do pedido pela justiça. Para Leonardi (2014), o problema desse procedimento é que os pedidos de remoção não passam pelo equilíbrio da justiça, e podem se tornar arbitrários, e em caso extremo, censura.

Infelizmente, a exposição do Google, na fala do seu diretor jurídico David Drummond, não foi registrada na ata da audiência pública, pois o interlocutor falava inglês e a redatora declarou não ter familiaridade com o idioma. Entretanto, a agência Câmara

¹⁰ Luiz Greenhalgh era um nome forte do Partido dos Trabalhadores, advogado formado pela Universidade de São Paulo e reconhecido pela defesa a causas humanitárias, foi vice-prefeito de Luiza Erundina durante a sua gestão como prefeita de São Paulo pelo PT.

¹¹ A Associação Brasileira de Internet (ABRANET) foi fundada em 1996, com o objetivo de apoiar empresas provedoras de acesso, serviços e informações, buscando o desenvolvimento da internet no país. Fonte: <<http://www.abranet.org.br/Paginas-institucionais/Historia-12.html>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

¹² O Comitê Gestor da Internet, CGI.br, é o órgão multissetorial de governança da internet no Brasil criado em 2003. Fonte: <<http://cgi.br/pagina/sobre-o-cgi/1>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

Notícias¹³ reportou que o diretor jurídico do Google afirmou que leis americanas o impediam de adotar esse procedimento e romper o sigilo de dados solicitado, mas que a empresa estava disposta a colaborar com as investigações.

A internet nasceu com uma ideologia de rede livre e sem fronteiras, mas à medida que se expandiu, sofreu pressões dos Estados para entrar em conformidade com leis nacionais (GOLDSMITH e WU, 2006). As grandes empresas de serviços de internet encontram-se em território norte-americano e ficam subordinadas às suas leis, entretanto, atendem usuários de diferentes países, com a possibilidade de identificação por geolocalização e proporcionando a personalização da plataforma às línguas e conteúdos locais. O questionamento sobre a territorialidade das empresas de internet e a sua subordinação à jurisdição brasileira permeará todo o debate.

Ao longo do ano de 2006, o tema das violações dos direitos humanos na internet, como relatado no Requerimento 52/2006 do deputado Greenhalgh, foi assunto de “reuniões informais” da CDHM com organizações da sociedade civil, com a Polícia e o Ministério Público Federal, e "empresas nacionais e transnacionais com atuação relevante no Brasil, a exemplo da Google, Microsoft e Yahoo". Um novo seminário sobre o tema dos crimes cibernéticos e as violações dos direitos humanos foi proposto para o dia 14 de novembro de 2006. Esse debate contou com a participação de organizações do setor privado, como a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN)¹⁴ e a Associação Brasileira de Internet (ABRANET), assim como de organizações da sociedade civil como o Fórum Nacional para a Democratização da Comunicação (FNDC)¹⁵. Ademais, estavam presentes representantes da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, do Ministério das Comunicações, do CGI.br e do Ministério Público Federal.

A primeira audiência da CDHM em abril ocorreu separadamente da discussão do PL 84/1999 (PLC 89/2003) de crimes cibernéticos no Senado, no entanto esse seminário, ocorrido na comissão em novembro, contou com a participação do relator do PL, o senador Eduardo Azeredo e a presença dele legitimou a discussão do PL em si.

¹³ Câmara Notícias. 26/04/06. Google alega que lei dos EUA não permite acesso a dados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/87108-GOOGLE-ALEGA-QUE-LEI-DOS-EUA-NAO-PERMITTE-ACESSO-A-DADOS-.html>> . Acesso em 10 out. 2016.

¹⁴ A Febraban é a entidade representativa do setor bancário no Brasil. Foi fundada em 1967 e possui 119 instituições financeiras, das 155 em operação no Brasil, no seu quadro de associados. Fonte: <<https://portal.febraban.org.br/pagina/3031/9/pt-br/institucional>>. Acesso em 10 out. 2016

¹⁵ O FNDC surgiu em 1991 como um movimento social pela democratização dos meios de comunicação como um todo, não somente na internet. Fonte: <<http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos/>> Acesso em: 10 de out. 2016

Dentre as obrigações do PL do senador Azeredo que foram debatidas nesta ocasião, estava a certificação digital de todos os usuários da internet sob a justificativa de que a ferramenta garantiria que não houvesse anonimato na rede, facilitando investigações e eventuais punições por crimes online. Durante o seminário da CDHM, a FEBRABAN e a ABRANET se pronunciaram a favor da proposta afirmando que a medida traria mais segurança para o acesso à internet. O representante do CGI.br, Demi Getschko¹⁶, se colocou contra a certificação digital e a obrigatoriedade de identificação do usuário na rede, porque não acreditava ser uma medida eficiente, visto que os criminosos poderiam facilmente fraudar cadastros e identificações.

Nesta época, o senador estava sendo criticado por não promover um debate amplo e de escuta a todos, pois até o momento, ele não tinha promovido nenhuma audiência pública no Senado. Além disso, os fornecedores de informação ouvidos pelo relator até então eram, em sua maioria, juristas, investigadores e membros do poder judiciário.

O seminário da CDHM aumentou a pluralidade do debate no legislativo ao convidar associações setoriais (como a FEBRABAN e a ABRANET) e novos membros da sociedade civil (como a FNDC), e formou novas imagens que entraram no debate da internet relacionadas à liberdade de expressão, à livre iniciativa e à inclusão digital. A neutralidade de rede apareceu nessa audiência de forma sutil, na fala do representante da FNDC, relacionada à imagem da defesa dos direitos do consumidor, mas não recebeu atenção dos formuladores de política ou dos tomadores de decisão.

No primeiro semestre de 2007, Ronaldo Lemos, professor de direito do Instituto de Tecnologia e Sociedade da FGV RIO, publicou um artigo no site de notícias UOL, colocando os problemas do PL de crimes cibernéticos relatado por Azeredo em termos acessíveis à opinião pública. Ele relatou a necessidade de aprovar uma legislação civil antes da criminal, para que os usuários da rede soubessem seus direitos antes de serem penalizados por possíveis crimes. Além disso, propôs que uma legislação civil deveria garantir a manutenção dos incentivos à inovação na rede (LEMONS, 2007). Este artigo de Lemos aborda a imagem da liberdade e introduz a imagem da inovação ao debate da internet.

Em 4 de julho de 2007, o senador Azeredo convocou audiência pública no Senado para nova discussão do PL, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e da

¹⁶ Demi Getschko é considerado o pai da internet brasileira porque compôs o grupo que realizou a primeira conexão de internet, entre a FAPESP, em São Paulo, e a ESnet, nos Estados Unidos. Ele também foi um dos responsáveis pela definição dos domínios .br. É um dos brasileiros no Internet Hall of Fame, da Internet Society. Mais informações em: <<http://internethalloffame.org/inductees/demi-getschko>>. Acesso em: 10 out. 2016

Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT). Foram convidados o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Ministério das Comunicações (MiniCom), o CGI.br, a Polícia Federal, a ABRANET, e a SAFERNET. Todos os convidados da audiência se colocaram favoráveis à proposta do projeto de lei de tipificação dos crimes cibernéticos. Entretanto, mostraram-se preocupados com a desproporcionalidade e ineficiência de alguns artigos que ao tentar coibir e punir os crimes, poderiam causar efeitos colaterais, prejudicando o amplo acesso dos usuários à rede. Nenhum dos interlocutores presentes mencionou a necessidade de uma legislação civil ou algo sobre a neutralidade de rede.

Alguns dias depois, a Comissão Especial de Tecnologia da Informação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil publicou nota lamentando ter sido excluída da lista de convidados e afirmou que "o senador Azeredo tem conduzido o projeto a sete chaves, ouvindo apenas a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e não dialogando com mais ninguém"¹⁷. Esta nota ilustra a contínua insatisfação de alguns grupos com a condução do tema pelo senador Azeredo. Membros da sociedade civil e da academia com argumentos opostos à tipificação de crimes na rede também não encontraram espaço político para participação na audiência pública da CCJ e CCT.

A seleção dos fornecedores de informação em uma audiência pública é um exercício de influência. Ao dispor o acesso a certo tipo de informação, é possível limitar a concepção de alternativas perante os tomadores de decisão (KIM et al., 2011). Nesse momento, apesar de atores marginais à discussão oficial do PL possuírem visões alternativas à criminalização, eles ainda não haviam conquistado espaço para participação no subsistema principal. O assunto encontrava estabilidade sob a imagem da criminalização.

O PL 84/99 foi aprovado no Senado logo após esta audiência e retornou à Câmara no dia 16 de julho de 2008. Em 2008, a sociedade civil organizada encaminhou uma petição de iniciativa popular pedindo a abertura dos debates sobre o PL, assinada pela Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS), CGI.br, Intervozes, Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV RIO), Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática (IBDI), Projeto Software Livre Brasil (PSL-Brasil), Comitê para Democratização da Informática (CDI-PE), Rede Livre, SaferNet Brasil, e mais de 13 mil cidadãos. Concomitantemente, foram apresentados três requerimentos de

¹⁷ Ordem dos Advogados do Brasil- Conselho Federal. "OAB lamenta ser excluída de audiência sobre crimes na internet". Brasília, 13/06/2007. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/10171/oab-lamenta-ser-excluida-de-audiencia-sobre-crimes-na-internet>> Acesso em: 4 out. 16

diferentes deputados solicitando audiências públicas conjuntas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

No dia 13 de novembro de 2008, uma audiência pública foi realizada na CCTCI em conjunto com a CSPCCO com a presença de Pedro Abramovay, então secretário de assuntos legislativos do Ministério da Justiça; Fernando Botelho, desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; Carlos Eduardo Sobral, delegado da Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos da Polícia Federal; Eduardo Fumes Parajo, diretor-presidente da ABRANET; Renato Opice Blum, advogado; Sérgio Amadeu, da Associação de Software Livre; e Luiz Fernando Moncau e Thiago Bottino da FGV-RIO. A formação de uma mesa multissetorial¹⁸ aumentou a pluralidade do debate e abriu espaço para novos fornecedores de informação do governo, sociedade, setor privado e da comunidade técnica. As críticas à redação do projeto dominaram as discussões e surgiram alternativas à concepção de criminalização do PL para os formuladores de política.

O deputado Paulo Teixeira (PT-SP), vice-líder de seu partido na Câmara, afirmou durante a audiência que não havia consenso entre os deputados para que o projeto fosse aprovado, somente para uma nova formulação. Na mesma linha, o secretário de assuntos legislativos do MJ, Pedro Abramovay, sinalizou a negociação de um projeto alternativo e propôs um compromisso de votação dos dois projetos de lei em conjunto para amenizar a resistência da oposição. O novo projeto de lei teria um caráter civil e disporia sobre os direitos e responsabilidades dos cidadãos na internet. Fernando Moncau, da FGV RIO, aprofundou esse conceito e propôs um marco civil para a internet.

A discussão da lei de crimes cibernéticos pode, então, ser dividida em dois momentos distintos. O primeiro, dominado por grupos de interesses a favor da tipificação de crimes cibernéticos, que possuíam a vantagem de terem inaugurado o debate e maior capacidade de organização. No segundo momento, os grupos contra a criminalização se organizaram e forçaram o seu espaço na disputa política, o que resultou na pluralização do debate (FRASSÃO e ENOMOTO, 2016). A apresentação de uma proposta alternativa pelo partido do governo no poder legislativo e a própria manifestação do MJ durante a audiência suscita a passagem de um momento para o outro.

¹⁸ A abordagem multissetorial ou *multistakeholder* é adotada pela comunidade da internet no Internet Governance Forum (IGF) como o formato ideal de governança para a rede. O memorando do IGF explica: *"the multistakeholder approach as a new form of participatory democracy. (...) a dialogue between all stakeholders, government, parliamentarians, private sector, civil society and the technical community."* Disponível em: <<http://www.intgovforum.org/cms/2015/IGF.24.06.2015.pdf>> Acessado em: 19 out. 2016.

No âmbito das discussões no legislativo, essa audiência é o momento onde o subsistema pré-estabelecido entrou em desequilíbrio, o debate foi reconfigurado e surgiram alternativas à criminalização, fomentando uma potencial mudança política. A imagem da internet como liberdade de expressão e inovação passa a prevalecer sobre a imagem da rede como uma tecnologia perigosa sujeita à criminalização. Da academia, surgem novos estudos apontando os problemas da proposta de legislação criminal e a necessidade de uma legislação civil precedente. A sociedade civil organizada mobiliza a opinião pública e reúne 150 mil assinaturas online contra o PL de Azeredo, em um movimento intitulado MegaNão. Como relata Lemos (2014), o "barulho da mobilização" chama a atenção do governo e dos deputados e a tramitação do PL de crimes cibernéticos é suspensa. Logo após, a oposição ao PL chega ao mais alto escalão do governo, o presidente da República, que durante discurso no 10o. Fórum Internacional de Software Livre (FISL) – Porto Alegre, em junho de 2009, declara:

"Essa lei [de crimes cibernéticos] que está aí não visa corrigir abuso de internet. Ela, na verdade, quer fazer censura. O que nós precisamos, companheiro Tarso Genro [Ministro da Justiça], quem sabe, seja mudar o Código Civil. Quem sabe, seja mudar qualquer coisa." (discurso de Lula no FISL 10, 2009).

O apoio público do então presidente Lula consolidou a elevação do tema para a macropolítica. O assunto passa a receber atenção e retorno positivo e a imagem de criminalização é contestada. Novos grupos surgem para tentar emplacar imagens que reflitam seus interesses e tentam ocupar o local político, agora ampliado e em desequilíbrio.

Com o aval da Presidência, o MJ ganhou legitimidade para liderar o tema. O secretário de assuntos legislativos Pedro Abramovay avaliou que "o tema da internet era assunto mais próximo do Ministério das Comunicações (...), que mantinha fortes ligações com as empresas de mídia" (SOLAGNA, 2015, p.72). Com a validação de Lula, o Ministério da Justiça poderia assumir a frente do tema sem ter que "ficar na defensiva, quase que se desculpando pela posição" (ABRAMOVAY, 2014).

Para viabilizar a consulta pública, o MJ precisou buscar recursos para superar as barreiras burocráticas do Ministério e os encontrou na parceria com a FGV-RIO e o Ministério da Cultura (MinC). A FGV RIO chamou a atenção do Ministério pelo pionismo na proposta de um marco civil para a internet e o MinC possuía uma plataforma online

colaborativa de discussões chamada Culturadigital.br¹⁹ (ABRAMOVAY, 2014; LEMOS, 2014, SOLAGNA, 2015). Com essa parceria tripla consolidada, eles lançariam a primeira consulta pública colaborativa online do Brasil.

O grupo de trabalho composto pelo MJ, MinC e FGV-RIO concebeu o texto para discussão online, visando garantir que ele não conflitasse com outros pontos sensíveis da agenda do governo (STREIBEL, 2014). Essa estratégia assemelha-se à noção de assuntos seguros (*safe issues*) de Bachrach e Baratz (1963), que mostram que, para potencializar o poder de decisão, deve-se reduzir o escopo da decisão para os assuntos menos polêmicos ou assuntos seguros.

Ao mesmo tempo, o texto deveria refletir as demandas dos ciberativistas, para garantir participação e o apoio online da sociedade civil organizada (STREIBEL, 2014). A redação de um texto inicial para a consulta que equilibrasse assuntos seguros com as reivindicações dos ciberativistas era fundamental para o sucesso da consulta pública.

Os relatores do PL 84/99 na Câmara dos Deputados, Julio Semeghini (PSDB-SP) e Regis de Oliveira (PSC-SP), concordaram com o pedido do MJ de suspensão temporária das discussões de tipificação de crimes cibernéticos até que o Ministério encaminhasse um novo anteprojeto de lei civil à Casa. A previsão para a conclusão da redação do anteprojeto era março de 2010.

A primeira fase da consulta pública online colaborativa foi inaugurada na plataforma <www.culturadigital.br> em 29 de outubro de 2009 e recebeu contribuições até o dia 17 de dezembro do mesmo ano. Essa primeira fase constituiu em um debate amplo que delineou os temas da minuta do novo projeto de lei de direitos civis na rede, e foi dividida em três eixos: (1) direitos individuais e coletivos, incluindo os temas de privacidade, liberdade de expressão e direito de acesso, (2) responsabilidade dos atores, incluindo a definição das responsabilidades de intermediários e a não discriminação de conteúdo (neutralidade), e (3) diretrizes governamentais para abertura, infraestrutura e capacitação para a internet. Mais de 800 comentários foram recolhidos, contabilizando as contribuições na própria plataforma, em blogs e via Twitter (BRASÍLIA, 2010). Os debatedores tinham que se cadastrar no site, mas nenhuma verificação de identidade era feita, possibilitando o anonimato.

¹⁹Solagna (2015) relata laços pessoais do assessor do Ministério da Cultura Hermano Vianna a figuras internacionais influentes da cibercultura, como Lawrence Lessig, criador do *Creative Commons* e John Perry Barlow, fundador da *Electronic Frontier Foundation*. E foi a influência desses laços que motivou a formação de um grupo técnico chamado Ação Cultura Digital dentro do MinC que originou a plataforma CulturaDigital.br

O anonimato foi uma das questões debatidas durante a tramitação do PL Azeredo. Temia-se que dar a liberdade de não identificação ao usuário no ambiente online estimularia comportamentos ilegais e imorais. A possibilidade de anonimato na consulta pública online é ilustrativa da concepção alternativa de internet que o governo adotava.

Sampaio et al. (2013) examinaram as contribuições da primeira fase feitas no âmbito da plataforma Cultura Digital e concluíram que os temas que geraram mais mensagens foram o "acesso anônimo", seguido pela "privacidade" e a "guarda de logs", sendo que a maioria das mensagens concordava com a abordagem que o governo atribuía ao tema. O tema da não discriminação de conteúdo (eixo 2) recebeu 16 comentários, sendo que 14 eram favoráveis à posição do governo de uma internet neutra, mas que admitisse o tratamento de tráfego de acordo com critérios técnicos (MJ, 2010). Nesse estágio de consulta pública, a neutralidade não era um ponto polêmico (SAMPAIO et al., 2013) e não havia como prever que no Congresso seria um tópico de resistência que travaria a aprovação do MCI.

As mensagens do setor privado representaram 7,1% das contribuições da primeira fase (SAMPAIO et al., 2013). De início, alguns atores resistiram em fazer comentários no novo formato de plataforma online pública e tentaram enviar cartas ao MJ (SOLAGNA, 2015 e SAMPAIO et al., 2013). Um deles foi o Instituto Brasileiro de Direito Eletrônico, que enviou carta ao MJ afirmando que "o encaminhamento através do blog [era] inviável"²⁰. O MJ reuniu todos os posicionamentos recebidos via carta e publicou-os na plataforma online (ABRAMOVAY, 2014). Para Sampaio et al. (2013), o envio de cartas indicava resistência, principalmente das empresas privadas, em participar de um diálogo horizontal com o cidadão. Outra possibilidade de explicação para a resistência seria o caráter de novidade do formato. A plataforma online colaborativa era nova para todos e seria então necessário tempo de adaptação para que as empresas, acostumadas a contribuir via cartas oficiais em consultas públicas, entendessem como se portar nesse novo canal de contribuição. Um dos representantes do setor de telecomunicações entrevistados para esta pesquisa (Entrevistado 4)²¹ afirmou que, nesta fase, as empresas ainda aguardavam para entender o que seria este novo processo e qual seria a real influência da plataforma nas decisões políticas do governo. Por este motivo, não se empenharam prontamente para apresentar seus argumentos neste espaço.

²⁰ Contribuição do IBDE a consulta pública do Marco Civil da Internet. 01/06/2010. Disponível em: <http://culturadigital.br/marcocivil/2010/06/01/contribuicao-do-ibde/>. Acesso em 10 out. 2016.

²¹ Entrevista realizada em 17/10/2016

A partir das contribuições da primeira fase da consulta, encerrada em 17 de dezembro de 2009, o grupo de trabalho elaborou uma minuta para o Marco Civil da Internet. A segunda fase da consulta pública de contribuições à minuta do MCI começou em 8 de abril e terminou em 30 de maio de 2010. Essa fase da consulta pública reuniu 1.141 comentários e 57 cartas publicadas na plataforma Cultura Digital. Uma mudança significativa foi identificada por Bragatto et al.(2014) entre a primeira e a segunda fase no tocante à concordância dos participantes com o posicionamento do governo. Desta vez, somente um terço dos usuários afirmou concordar com a posição do governo expressa na minuta, enquanto na primeira fase esse grupo representava mais que a metade do total. Esse dado é curioso porque o grupo de trabalho do MJ contemplou mais da metade das contribuições da primeira fase na minuta para a segunda fase (BRAGATTO et al., 2015 e SAMPAIO et al., 2013), o que pode sinalizar uma pluralização do debate entre a primeira e a segunda fase da consulta.

Quatro representantes do setor privado comentaram a minuta da consulta pública via plataforma online, sendo três do setor TIC: a ABRANET, a Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Câmara-e.net) e a empresa de telecomunicações Telefônica. A ABRANET, que participava de debates sobre o tema desde o PL de Azeredo, centrou seus comentários nos temas da responsabilidade civil e dos procedimentos de remoção de conteúdos online. Também abordou a questão da quebra de sigilo de comunicações na internet (art. 7) pedindo mais clareza de redação ao MJ. No tocante à não discriminação de serviços de internet pelas redes de telecomunicações (neutralidade), pediu mais clareza no tema ao MJ, e afirmou que essa questão já era tratada pela Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei 9472/97) e por outras legislações brasileiras de defesa do consumidor e defesa da concorrência. Este é um dos primeiros momentos em que o tema da neutralidade de rede se torna um ponto central de questionamento em consultas públicas.

A Câmara-e.net sugeriu ajustes em definições de termos para que o avanço da tecnologia e da inovação da rede não tornassem as definições obsoletas ou impeditivas ao desenvolvimento. Além disso, atribuiu importância ao direito de propriedade intelectual na rede e ao consentimento expresso do usuário para a utilização de dados pessoais por terceiros, com exceção somente para casos determinados pela justiça. Um outro ponto importante tratado pela entidade foi a não obrigação de fiscalização da rede pelos seus operadores.

Dentre os comentários da Telefônica, é importante ressaltar a crítica ao que ela classificou como assimetria no tratamento da privacidade do usuário para provedores de conexão e de serviços de internet. Para a empresa, a minuta estabelecia privilégios de acesso e

a possibilidade de manipulação de dados de usuários aos serviços de internet. Enquanto isso, segundo a Telefônica, esses mesmos privilégios eram injustificadamente proibidos aos provedores de acesso, o que prejudicaria o desenvolvendo da inovação pelo setor de telecomunicações. Entre as quatro empresas que contribuíram no blog, somente a Telefônica incluiu comentários sobre a neutralidade de rede. Ela sugeriu excluir o termo neutralidade de rede e substituí-lo por "proteção integral dos direitos dos consumidores e transparência na oferta de produtos e serviços na internet". Na visão da empresa, o conceito adotado era prematuro e o tema "merecia ser debatido antes de tornar-se lei". Além disso, a Telefônica sugeriu que já existiam no Brasil regras para discriminação de acesso por tipo de tráfego, baseadas nos direitos do consumidor, nas práticas de concorrência leal e na exigência de transparência contratual com o usuário, e reforçou seu argumento citando o tratamento que outros países deram ao tema, como os Estados Unidos e o Chile.

Outros representantes do setor privado contribuíram ao assunto da neutralidade de rede pelo envio de cartas, publicadas no blog como documentos integrais, sendo eles: a Rede Bandeirantes de televisão, as empresas de telecomunicações Claro e Embratel, e as associações de empresas de conteúdo Associação Brasileira dos Produtores de Discos (ABPD), a *Cámara Argentina de Industriales y Productores de Fonogramas* (CAPIF - Argentina), a *International Federation of the Phonographic Industry* (IFPI - EUA) e a *Motion Picture Association* (MPA).

A Rede Bandeirantes afirmou ser a favor da neutralidade, sem se aprofundar no tema, e pediu a inclusão de medidas protecionistas para a internet, como a exigência de disponibilização de conteúdo nacional pelas plataformas de serviços online e a exigência de que cidadãos brasileiros tivessem participação na propriedade de empresas de internet operando no Brasil. Assim como a Telefônica, vista anteriormente, tanto a Claro quanto a Embratel afirmaram que o assunto da neutralidade de rede ainda precisava ser amplamente debatido e aprofundado antes de qualquer definição, e também citaram os EUA como referência de um país que não definiu regras. Em adição, a Embratel sugeriu que o aprofundamento do debate fosse feito nas comissões temáticas do Congresso Nacional para "gerar ganhos à sociedade".

As entidades do setor de conteúdo, ABPD, CAPIF, IFPI e MPA, propuseram que houvesse discriminação de tráfego de dados para identificação e bloqueio de conteúdos online que violassem a propriedade intelectual e o direito do autor, visto que "ninguém pode ser neutro na ilegalidade". Muitas outras entidades representativas do setor de conteúdo

ingressaram no debate durante a segunda fase da consulta pública, e enviaram contribuições via carta para tratar do procedimento de remoção de conteúdos ilegais disponíveis na internet e a responsabilização de intermediários. Além das já mencionadas ABPD, CAPIF, IFPI e MPA, que fizeram comentários vinculados à neutralidade de rede, também contribuíram a União Brasileira do Vídeo, a *Sociedad de Autores y Compositores de México* (SACM, México), a Federação Ibero latino-americana de Artistas Intérpretes e Executantes (Filaie), a *Entertainment Software Association* (ESA, EUA), a *Asociación de Productores Fonográficos de Chile* (IFPI, Chile) e a Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES).

Contabilizadas as contribuições da primeira e da segunda fase da consulta pública online, foram recebidas mais de 1.500 contribuições de 267 usuários diferentes em 151 dias de consulta (Brasília, 2010). Juntas, as fases de consulta pública do Marco Civil da Internet são consideradas um marco em inovação democrática e participativa no Brasil (ABRAMOVAY, 2014; LEMOS, 2014; SAMPAIO et al., 2013; BRAGATTO et al., 2015; CARDOZO, 2014). Como experiência pioneira, um dos grandes méritos da consulta pública online do MCI foi instigar gestores públicos e cidadãos a questionar processos, pensar novas maneiras de se comunicar e almejar a construção de espaços mais participativos²².

A mudança do assunto da internet do nível político do subsistema para o nível da macropolítica teve no MJ seu principal empreendedor político. Um empreendedor político é um ator fundamental para a mudança. Ele representa uma ideia e está disposto a investir seus recursos para promover a posição (KINGDON, 2003). Nesta fase, o Ministério da Justiça, principalmente na figura da sua Secretaria de Assuntos Legislativos, promoveu a pioneira elaboração da consulta pública online e persistiu durante quase dois anos para que a minuta colaborativa virasse um projeto de lei.

Essa foi uma época áurea para o debate, do ponto de vista da sociedade civil organizada. Além de contar com um representante, a FGV-RIO, no cerne da execução do projeto, os ciberativistas foram os principais contribuidores da consulta pública e viram suas ideias avançarem enquanto a Lei Azeredo, à qual se opuseram intensamente, teve sua tramitação temporariamente suspensa. Nessa fase, a sociedade civil reforçou a imagem da

²² Em 2015, para a discussão do decreto de regulamentação do Marco Civil da Internet, também foi adotado o método participativo de consulta pública online. O novo portal, Pensando o Direito, é mais versátil e possibilita a anexação de documentos. A consulta recebeu 60 mil visitas e 1.200 comentários. O Pensando o Direito também é espaço de outras consultas públicas: debate público sobre adoção de crianças e jovens, medidas anticorrupção, proteção de dados pessoais, classificação indicativa, código do processo civil, código do processo comercial e sistema público de ouvidorias. (Informações retiradas do portal em 5 out. 16).

internet como meio de liberdade de expressão e introduziu ao debate as imagens da inovação, dos princípios fundadores da rede e dos direitos fundamentais.

Os grupos de interesses do setor de telecomunicações pretendiam atrair atenção ao princípio da neutralidade de rede e demonstrar aos tomadores de decisão como sua adoção de maneira absoluta poderia gerar consequências negativas à internet e ao seu negócio. Para isso, muniram-se de informações a respeito do desenvolvimento socioeconômico da internet, dos custos de expansão da infraestrutura e do acesso dos usuários a rede, e dos entraves regulatórios já existentes ao desenvolvimento do setor em oposição à liberdade regulatória usufruída pelo setor de serviços de internet. Desta maneira, construíram a imagem da neutralidade de rede como uma competição desleal.

Em um primeiro momento, a estratégia do setor de telecomunicações foi articular uma não decisão por parte dos formuladores de política e tomadores de decisão em relação ao princípio da neutralidade de rede, afirmando que não existia um problema de discriminação de tráfego. A não decisão é uma situação onde os grupos dominantes tentam evitar que uma questão pontual se desenvolva a ponto de se tornar um assunto político e receba atenção dos tomadores de decisão no processo decisório (BACHRACH e BARATZ, 1963). A primeira estratégia do setor de telecomunicações, antes mesmo da elaboração da imagem da competição desleal, foi afirmar que a ideia de uma rede neutra era incompatível a sua arquitetura, e por isso, não era possível falar em neutralidade de rede. Assim, o objeto de debate se esvaziava e não haveria necessidade de regulação alguma. Esta estratégia também foi utilizada nos debates da neutralidade de rede nos EUA, onde os opositores do princípio da neutralidade repetiram em diversas arenas que debatia-se “uma solução sem um problema” (POWELL e COOPER, 2011).

Além do setor de telecomunicações, outro setor se destacou neste momento da disputa: o setor de conteúdo, formado por emissoras de televisão, produtoras, estúdios cinematográficos, etc. Para eles, a gestão de tráfego de rede deveria discriminar e bloquear conteúdos que violassem direitos do autor e propriedade intelectual na rede. O setor de conteúdo atribui uma imagem de legalidade à neutralidade de rede, como exposto anteriormente no argumento da MPA: “ninguém é neutro na ilegalidade”.

Pelo lado das empresas de serviços de internet, somente as instituições representativas do setor, ABRANET e Câmara.e-net, apresentaram seus posicionamentos na consulta pública. Se o fizeram individualmente, as empresas não utilizaram o espaço público da plataforma online nem enviaram cartas ao MJ. A partir desse questionamento durante uma entrevista com

um representante do setor de serviços de internet, identificado como Entrevistado 5²³, a fonte afirmou que a publicação de posicionamentos por escrito em cartas públicas exigia um procedimento interno longo e complicado, com a necessidade de aprovações internacionais e nacionais, e, por este motivo, sua empresa decidiu não contribuir. Além disso, ressaltou que as negociações em torno do assunto mudavam de termos constantemente e que era arriscado a um ator oficializar um posicionamento em um documento que poderia perder a validade no dia seguinte.

As instituições financeiras, ativas no debate da tipificação de crimes cibernéticos desde o seu início, não se fizeram presentes durante a fase de consulta pública e nenhuma contribuição do setor ao assunto foi publicada.

O quadro 5 a seguir resume a evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens descritos nesta seção.

Quadro 5 – Evolução do subsistema à macropolítica dos assuntos, atores, espaços e imagens apresentados na seção “Dos limites da criminalização à expansão dos direitos”

Assuntos	Atores	Espaço	Imagem
(1) Criminalização	(1) Juristas	(1) Poder legislativo	(1,2) Criminalização
(1,2) Vigilância e anonimato	(1) Setor financeiro	(1,2) Imprensa	(2) Inovação e liberdade
(1,2) Inovação	(1,2) Organizações setoriais	(2) Consulta pública	
(1,2) Direitos humanos	(1,2) Setor de internet		
(1,2) Liberdade de expressão	(1,2) Sociedade civil		
(2) Notificação e retirada	(2) Setor de telecomunicações		
(2) Propriedade intelectual			
(2) Não discriminação ou neutralidade			

Legenda: (1) subsistema, (2) macropolítica

Fonte: Elaboração própria

²³ Entrevista realizada em 20/10/2016.

3.2 Subsistemas de acesso, conteúdo e aplicações na internet

O governo propôs a discussão do MCI antes da tipificação dos crimes cibernéticos, mas a oposição já discutia a Lei Azeredo havia anos e queria sua aprovação²⁴. Em agosto de 2010, o anteprojeto ainda não havia sido apresentado e, na Câmara dos Deputados, começavam as articulações para viabilizar a votação da Lei Azeredo. A deputada Luiza Erundina, coordenadora da Frente Parlamentar para a Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação, apresentou um abaixo-assinado com mais de 350 mil assinaturas de cidadãos repudiando a proposta do PL de crimes cibernéticos e conseguiu impedir a votação²⁵.

Somente no ano seguinte, o APL do Marco Civil da Internet (MCI) chegou à Câmara, com modificações mínimas do poder executivo aos resultados da consulta pública (LE MOS, 2014). Uma Comissão Especial para o Marco Civil da Internet (CESP) foi formada para discutir o novo projeto de lei, PL 2126/2011, e sua primeira reunião foi em 28 de março de 2012.

O deputado Alessandro Molon (PT-RJ) chegou à Câmara junto com o MCI em 2011, em seu primeiro mandato no Congresso Nacional, e solicitou a relatoria ao líder da bancada do governo, Paulo Teixeira (MOLON, 2014). Para acomodar todos os interesses políticos, acordou-se que a Presidência da Comissão Especial ficaria com o PMDB, com o deputado João Arruda e a relatoria ficaria com o deputado Molon (SOLAGNA, 2015). Para o Entrevistado 5²⁶, o deputado Molon viu uma oportunidade de visibilidade política na relatoria do projeto.

Para contribuir para o relatório, Molon propôs sete audiências públicas²⁷ no âmbito da CESP, no modelo multissetorial de governança da internet (governo, sociedade civil, comunidade técnica e setor privado), realizadas em várias capitais brasileiras durante abril e maio de 2011. As audiências também contaram com o recém-inaugurado portal e-Democracia, que transmitiu as audiências online e recebeu perguntas e sugestões dos

²⁴ “Projeto do governo para marco civil da internet começa a tramitar na Câmara” Jornal da Câmara, 24/08/2011. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/201688-PROJETO-DO-GOVERNO-QUE-CRIA-O-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-COMECA-A-TRAMITAR-NA-CAMARA.html> > Acesso em 5 jun. 2016.

²⁵ “Abaixo-assinado com 350 mil nomes repudia a proposta”, Jornal da Câmara, 24/08/2011. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIENCIA-E-TECNOLOGIA/201644-ABAIXO-ASSINADO-COM-350-MIL-NOMES-REPUDIA-A-PROPOSTA.html> > Acesso em 5 jun. 2016.

²⁶ Entrevistado em 20/10/2016

²⁷ As sete audiências foram realizadas: em Brasília no dia 17 de abril, em Porto Alegre no dia 10 de maio, em Curitiba no dia 17 de maio, em Salvador no âmbito do Encontro Nacional de Blogueiros no dia 26 de maio, em São Paulo no dia 1 de junho, no Rio de Janeiro em 4 de junho, e em Brasília novamente no dia 12 de junho.

cidadãos, nos moldes da plataforma Cultura Digital. Neste momento, novos fornecedores de informação de diferentes perfis encontraram espaço político no ambiente da Câmara dos Deputados e o debate chegou ao seu ápice no poder legislativo em termos de pluralidade de atores e imagens. Dentre os 62 palestrantes convocados para participar das audiências, vale destacar para os propósitos deste trabalho os representantes das empresas de serviços de internet Mercado Livre, Google Brasil, Facebook, ABRANET e Câmara-e.net, e das empresas de telecomunicações Telefônica, Oi e Sinditelebrasil, além dos representantes das empresas de conteúdo Rede Globo e MPA.

As empresas Mercado Livre²⁸ e Google elogiaram o MCI e seu caráter principiológico, e concentraram suas contribuições na audiência pública aos temas (i) da responsabilidade por conteúdos de terceiros em suas plataformas, e (ii) da obrigação da guarda de registros de acesso dos usuários. As empresas ressaltaram a importância do marco civil em dar segurança jurídica às empresas de internet, principalmente às pequenas e médias empresas, para que elas não fossem responsabilizadas pelo conteúdo de terceiros publicados em suas plataformas. Ambas justificaram as suas posições afirmando que esta garantia mínima reduziria riscos ao empreendedor e, conseqüentemente fomentaria a inovação na rede.

A Câmara-e.net também se posicionou favorável ao MCI, afirmando que o projeto era "um exemplo de democracia digital" e pediu o condicionamento da retirada de conteúdos online considerados ilegais à ordem judicial, com intuito alegado de reduzir a margem para censura.

Em oposição, a Fecomércio-SP²⁹ solicitou que conteúdos ilegais fossem retirados do ambiente online pelo procedimento de notificação e retirada, devido à morosidade do sistema judiciário brasileiro em comparação à velocidade da disseminação de conteúdos online. O apoio à necessidade de adoção do procedimento de notificação e retirada foi compartilhado também pela MPA e Rede Globo em audiência pública. Essa última também fez acusações ao Google e ao Facebook de serem complacentes com a violação de direitos autorais em suas plataformas e sugeriu a inclusão da propriedade intelectual como princípio no MCI.

O Sinditelebrasil se posicionou a favor das empresas de conteúdo e declarou que o MCI deveria "garantir acessibilidade a todo o conteúdo legal da rede". Por fim, Jorge Machado, do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Acesso à Informação da

²⁸ A época, o Mercado Livre tinha 70% do seu total de operações no Brasil, segundo a própria Diretora Jurídica declarou durante a audiência.

²⁹ A Fecomércio-SP foi representada pelo advogado Renato Opice Blum.

Universidade de São Paulo (GPOPAL), sugeriu que o tema dos direitos autorais fosse separado do MCI e que seu tratamento se desse em legislação específica.

Nesta ocasião, é possível notar a formação de uma coalizão entre o setor de telecomunicações e o setor de conteúdo sob o interesse compartilhado de poder discriminar os dados da rede, ainda que para fins distintos. O primeiro buscava proteger seu modelo de negócio, enquanto o segundo visava garantir seus direitos de propriedade intelectual. O tema da retirada de conteúdo dominava a disputa do MCI, trazido desde a discussão do PL de tipificação de crimes cibernéticos. Todavia, durante a discussão de crimes cibernéticos, a definição de regras para retirada de conteúdos se relacionava ao combate à pedofilia e aos crimes de ódio no ambiente online. Neste momento, ela foi vinculada à proteção do direito do autor e da propriedade intelectual.

As empresas de telecomunicações eram as únicas representantes do setor privado que se concentravam em debater a neutralidade de rede nas audiências públicas neste momento. O seu principal argumento era que a demanda de tráfego de dados crescia exponencialmente e que por causa disso elas precisariam de liberdade para formatar modelos de negócio sustentáveis. A possibilidade de gestão de tráfego e discriminação de dados na rede seria uma ferramenta para continuar a oferecer acesso aos usuários dentro dessa nova realidade. Uma analogia exposta por diversos atores do setor de telecomunicações nas audiências públicas relacionava o tráfego de dados com tráfego de automóveis em rodovias: veículos de transporte pequenos pagam valores de pedágio menores que veículos de transporte grandes. Da mesma maneira, consumidores de poucos dados na rede (*light users*) deveriam pagar valores menores que consumidores de muitos dados na rede (*heavy users*), só assim seria possível manter o nível de oferta, segundo os representantes do setor de telecomunicações.

Outro ponto comum nos discursos das empresas de telecomunicações, presente nas falas da Telefônica, Oi e do Sinditelebrasil, foi a desproporcionalidade regulatória entre o setor de telecomunicações e o setor de serviços de internet. As empresas de telecomunicações afirmavam cumprir inúmeras exigências impostas pelo governo brasileiro, além de serem geradoras de empregos locais, enquanto as empresas de serviços de internet eram em sua maioria estrangeiras, com quadro reduzido de funcionários no Brasil, sem obrigações de pagamentos de impostos ou custos com a infraestrutura da rede. Esses argumentos de assimetria regulatória e concorrência desleal basearam a composição da imagem construída pelo setor para opor-se à neutralidade de rede. Sob esta perspectiva, o princípio da neutralidade de rede aparece mais como um impeditivo aos negócios e à livre concorrência,

que aumentaria os custos de acesso à rede sem que as empresas de telecomunicações possam compartilhá-los ou repassá-los aos usuários, sejam eles intermediários (as empresas de internet) ou finais (consumidores).

O Sinditelebrasil afirmou que a ANATEL já possuía requisitos de qualidade que protegiam o consumidor final e permitiam a gestão razoável do tráfego de dados e não havia necessidade de nova legislação sobre o mesmo tema. A própria ANATEL, presente na última audiência pública em Brasília, afirmou que a exigência de não discriminação e suas exceções já estavam salvaguardadas pelo Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Sendo assim, uma nova legislação sobre o tema não seria necessária. Entretanto, o PL do MCI previa outra regulamentação de exceções à neutralidade de rede (art.9) e não reconhecia as legislações citadas acima pela ANATEL. Além disso, o CGI.br propunha que a regulamentação de exceções fosse feita no âmbito do comitê multissetorial para garantir que elas fossem definidas em um ambiente participativo amplo. Essas duas propostas de regulamentação de exceções, sob prerrogativa da ANATEL ou do CGI.br, foram ponto de intensa disputa até a votação do MCI no Plenário da Câmara do Deputados. É o ponto no qual, feitas todas as negociações, barganhas, acordos e concessões, chega-se ao inconciliável. Adianta-se aqui que a solução resultante das forças dos grupos de interesses contemplou ambos os órgãos na legislação, mas com a realocação desta discussão específica em momento posterior para viabilizar a aprovação do restante do projeto de lei.

As audiências públicas, seminários, debates online³⁰ e reuniões nas Comissões Legislativas contribuíram para que o relator Alessandro Molon redigisse o primeiro substitutivo (serão cinco até a aprovação), apresentado em 4 de julho de 2012. As alterações no texto não agradaram a todos os grupos e a primeira tentativa de votação, em 10 de junho de 2012, falhou.

No mesmo dia, o governo pediu a alteração da prerrogativa de regulamentação da neutralidade de rede, de "conforme regulamentação" para "por decreto presidencial após recomendação do CGI.br" e o relator acatou³¹. A segunda tentativa, no dia 11 de julho, não atingiu quórum e foi cancelada. Na ocasião, o presidente da CESP, o deputado João Arruda, declarou: "Queríamos votar, mas não foi a vontade de todos" (BRASIL, 2012, 15:29), lamentando a ausência dos membros na Comissão que postergou a votação. O relator Molon fez um *mea culpa* informal durante a reunião onde admitiu não ter conseguido chegar a um

³⁰ O site da Câmara e-Democracia recebeu 40 mil visitas e 2 mil sugestões ao projeto até novembro de 2012.

³¹ Tatiana de Mello Dias. Que Internet você quer?. O Estado de S. Paulo, Link. p. 2, 16/7/2012. Disponível em: <<http://molon.com.br/estadao-marco-civil-da-internet-ainda-nao/>>. Acesso em 10 out. 16.

consenso quanto ao procedimento de remoção de conteúdo. Disse também que a falta de consenso foi sobre a neutralidade de rede e que o setor de telecomunicações influenciou no adiamento da votação. Em entrevista a *O Estado de S. Paulo*³², Eduardo Levy, do Sinditelebrasil, declarou que "o adiamento foi prudente", visto que o setor estava insatisfeito com o poder concedido ao CGI.br na definição das exceções da neutralidade de rede e que desejava a inclusão da ANATEL. O ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, concedeu entrevista ao jornal *Valor Econômico* na época, expressando o mesmo posicionamento do Sinditelebrasil, de que a regulamentação deveria ficar a cargo da ANATEL e não do CGI.br³³.

A proximidade do Ministério das Comunicações e das empresas de radiodifusão já foi retratada anteriormente nesta pesquisa por meio da fala do secretário de assuntos legislativos na ocasião da concepção da consulta pública colaborativa online do MCI. Na época, o ministro das Comunicações era Hélio Costa do PMDB, e em 2012, o ministro era Paulo Bernardo do PT. Entretanto, a proximidade entre o Ministério e os setores regulados pela ANATEL permaneceu, indicando uma ligação que proporcionou as bases para a formação de uma coalizão em torno do tema da internet.

Mello (2010) destaca que agências reguladoras possuem um ciclo vital. Em sua fundação, elas entram em um processo de conquista de autonomia com fortalecimento institucional em oposição ao prévio monopólio estatal de suas atividades. Durante o seu período de amadurecimento, afastam-se do Estado abrindo espaço para a aproximação com os seus entes regulados. Quando a agência aproxima-se dos seus entes regulados a ponto de atenderem aos seus interesses como se fossem os interesses da coletividade, isso pode caracterizar uma captura regulatória (MELLO, 2010).

A captura da agência pelos seus entes regulados é denominada captura econômica e pode ser motivada por dois fatores principais: (i) a rotatividade de pessoal técnico entre agência e setor regulado, ou *revolving door*³⁴, na expressão americana, e (ii) a assimetria de informações do negócio por parte da agência em relação ao seu ente regulado, o que pode gerar dependência técnica e viés.

³²*idem*

³³ Juliana Colombo. Fiscalização é ponto polêmico no Marco Civil. *Valor Econômico*, 24/8/2012. Disponível em: <<http://molon.com.br/valor-fiscalizacao-e-ponto-polemico-no-marco-civil/>> Acesso em: 10 de out.16

³⁴ Mello (2010) relata um caso de *revolving door*, do Conselheiro da ANATEL, Plínio Aguiar Júnior, que atuou como engenheiro chefe da Westec, telecomunicações antes de assumir cargo na agência. Adicionalmente, também Marcelo Bechara, ativo no debate do MCI primeiro como consultor do Ministério das Comunicações e depois como Conselheiro da ANATEL, deixou a agência em agosto de 2015 e assumiu o cargo de Diretor de Regulação e Novas Mídias do Grupo Globo no início de 2016.

Um segundo tipo de captura é a captura política, que ocorre quando o poder público pressiona para influenciar politicamente as decisões em princípio técnicas da agência. A captura política acontece quando a nomeação de cargos na agência é usada para fins políticos e quando legislações são criadas para influenciar os arranjos institucionais das agências (MELLO, 2010).

O regulador e a agência também possuem interesses próprios em relação ao fortalecimento de sua atividade. Bregman (2006) ressalta a necessidade de o regulador manter seu cargo e, para isso, buscar apoio nas instâncias governamentais e entre os entes regulados, abrindo espaço para ligações e, no limite, a captura. No caso da agência, a ANATEL foi fundada em 1997 com a competência de regular os serviços de telecomunicações. A Lei 9472/1997 separa o serviço de telecomunicações do serviço de valor adicionado, que são as atividades de "acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações", como disposto no art. 61. A ANATEL não possui competência para regular os serviços de valor adicionado, somente a sua relação com os serviços de telecomunicações. Entretanto, como relatado pelo Entrevistado 2³⁵ em entrevista para esta pesquisa, seria de interesse da agência agregar os serviços de valor adicionado ou serviços de internet para fortalecer o escopo da sua atividade. Sendo assim, para a agência, vincular a regulamentação das exceções à neutralidade de rede cumpriria o seu interesse de ampliação de escopo para os serviços de internet, e para as empresas de telecomunicações, cumpriria o seu interesse de alocar a decisão política em um ambiente conhecido. Foram esses interesses compartilhados que viabilizaram a formação de uma coalizão entre esses atores.

Reuniões, audiências, memorandos e estudos circularam no Poder Executivo e Legislativo, provenientes das teles para apoiar a ANATEL, e das empresas de internet e da sociedade civil para apoiar o CGI.br. O governo não possuía um posicionamento consensual, o Ministério das Comunicações e o Ministério da Justiça não concordavam quanto ao órgão que deveria ficar encarregado da regulamentação da neutralidade de rede. O apoio do Poder Executivo, que havia trazido o assunto à macropolítica com o pronunciamento favorável da presidência ao Marco Civil da Internet, se desconfigura e o assunto passa a receber retorno negativo e descender ao subsistema.

³⁵ Entrevista realizada em 10/09/2015.

Em 18 de setembro de 2012, as empresas de internet Google, Facebook e Mercado Livre publicaram uma carta de apoio ao Marco Civil da Internet³⁶, focada na questão da responsabilização por conteúdo de terceiros e a guarda de registros³⁷. A neutralidade de rede não aparece citada nessa carta.

Mesmo com o apoio público das empresas de internet, o assunto continuava a receber retorno negativo. Diante dessa conjuntura, o relator produziu um novo substitutivo que atendia aos interesses das empresas de telecomunicação ao excluir parte da redação do art.9º que vedava a discriminação de tráfego que não decorresse do cumprimento de requisitos técnicos. Ao mesmo tempo, o substitutivo incluía novo item que atentava às práticas anticoncorrenciais na hipótese de discriminações de tráfego, como por exemplo, acordos de exclusividade ou priorização de tráfego entre provedores de acesso e aplicação que pudessem desequilibrar o mercado. A prerrogativa do CGI.br de fazer recomendações sobre as exceções à neutralidade de rede foi mantida.

O tratamento da discriminação sob a leitura das regras de competição econômica e concorrência condiz com a proposta de Yoo (2005), debatida anteriormente. Esta proposta é utilizada pelos oponentes da neutralidade de rede também nos Estados Unidos (POWELL e COOPER, 2011). O relator também incluiu um dispositivo que estabelecia a remoção de conteúdos que infringissem especificamente os direitos do autor sem ordem judicial (art. 15).

Em novembro, tentou-se um acordo para a votação do segundo substitutivo do PL do Marco Civil da Internet junto a dois outros projetos de crimes cibernéticos, a Lei Azeredo e a Lei Carolina Dieckmann³⁸, diretamente no Plenário da Câmara dos Deputados. O relator do PL se reuniu na véspera com o MJ e o MiniCom, além da Secretaria de Relações Institucionais e a Casa Civil para negociar um relatório possível de votação. O MiniCom desejava que as exceções à neutralidade de rede fossem regulamentadas pela ANATEL. O Ministério da Justiça e o relator do PL desejavam manter o texto do substitutivo com "regulamentação por decreto presidencial", atendendo às demandas da sociedade civil

³⁶ Carta de Apoio ao Marco Civil da Internet. Disponível em: <<https://www.facebook.com/notes/facebook/google-facebook-e-mercadolivre-declaram-apoio-ao-marco-civil/470027526362795/>>. Acesso em: 7 out. 16.

³⁷ Na semana seguinte, o Diretor do Google Brasil, Fábio Coelho, é preso por não cumprimento de ordem judicial de remoção de conteúdo do YouTube. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,diretor-geral-do-google-no-brasil-e-preso-pela-policia-federal,936220>>. Acesso em: 7 out. 16

³⁸ A Lei 2.737/12, conhecida como Lei Carolina Dieckmann, tipificou o crime de invasão de dispositivos informáticos com o intuito de prejudicar o portador do dispositivo, e também o crime de falsidade ideológica com objetivo de fraudar cartões e interromper serviços eletrônicos. A lei foi proposta e aprovada em meio a clamor popular após a invasão do email pessoal, tentativa de suborno e extorsão da atriz Carolina Dieckmann (PAGANOTTI, 2014).

organizada³⁹. Essa reunião culminou na proposta de "regulamentação pelo poder executivo" como solução negociada de meio termo.

Ao mesmo tempo, outros atores propunham mudanças ao trecho da regulamentação das exceções da neutralidade de rede no âmbito do poder legislativo. Duas propostas de emendas legislativas circulavam na Câmara dos Deputados, do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), líder do partido na época, e do deputado Ricardo Izar (PSD-SP). As propostas alteravam o artigo 9º para permitir a comercialização de pacotes de dados por aplicação e contrariando o conceito adotado pelo relator do PL para o princípio da neutralidade de rede. Além disso, as emendas propunham que os provedores de conexão poderiam recolher os dados de comportamento dos seus clientes na internet e comercializá-los para fins de publicidade.

O deputado Molon declarou frustração com as pressões das empresas de telecomunicações sobre os partidos e os deputados no tema da neutralidade de rede, que impediam o projeto de seguir em frente⁴⁰. De acordo com Solagna (2015), o deputado Eduardo Cunha foi o que mais se destacou na defesa dos interesses do setor de telecomunicações, com o qual cultivava relação de longa data, fruto do período em que o Deputado presidia a empresa pública de telecomunicações TELERJ, durante seu processo de privatização.

Além da neutralidade de rede, assim como no primeiro substitutivo, o tema da responsabilidade de intermediários por conteúdo na internet e os procedimentos de remoção desses conteúdos ainda não estava pacificado. A ABRANET publicou carta⁴¹ manifestando preocupação com a nova redação do artigo 15 do segundo substitutivo de Molon, que agora contava com dispositivo determinando a retirada de conteúdos que infringissem os direitos do autor sem necessidade de ordem judicial. Em resposta, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), principal representante brasileira das empresas de conteúdo, publicou carta manifestando apoio à modificação no artigo 15, e afirmando que "liberdade

³⁹ A sociedade civil organizada publicou uma carta com a assinatura de mais de 20 instituições, que pedia, entre outros, a regulamentação por decreto presidencial. Íntegra da carta disponível em: <<https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/entidades-enviam-carta-aberta-ao-relator-do-marco-civil/>>. Acesso em 7 out. 2016.

⁴⁰ "Votação do marco civil da internet é adiada para semana que vem", Jornal da Câmara, 18/11/2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/463929-VOTACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-E-ADIADA-PARA-A-SEMANA-QUE-DEM-VEREMOS.html>>. Acesso em 5 jun. 2016.

⁴¹ Íntegra da carta disponível em: <<http://mais.uol.com.br/view/p4y54g8ssga6/carta-da-abranet--projeto-de-lei-do-marco-civil-da-internet-0402CD9A3972D8A13326?types=S&>>

exigia responsabilidade" e que as empresas de serviços de internet não podiam permitir que conteúdos ilegais e "piratas" circulassem na rede.

Como vimos, dois assuntos principais travavam a aprovação do MCI no final de 2012: a definição da responsabilidade e do tratamento de conteúdos irregulares na rede e definição do órgão responsável pela regulamentação das exceções à neutralidade de rede.

Uma coalizão foi formada entre o MiniCom, a liderança do PMDB e as empresas de telecomunicações para defender a regulamentação das exceções ao princípio da neutralidade pela ANATEL. Do outro lado, interesses compartilhados entre o MJ, o relator do PL, deputado Molon, e a sociedade civil organizada formaram uma coalizão em defesa da regulamentação da neutralidade de rede por decreto presidencial após recomendação do CGI.br. Para eles, esta era a melhor solução devido à *expertise* do CGI.br e pelo formato multissetorial do Comitê para a governança da internet.

Além disso, a prerrogativa institucional de regulamentação da internet no Brasil estava historicamente no CGI.br, pois a internet não era entendida como um serviço de telecomunicações e sim um serviço de valor adicionado⁴², por isso, não seria prerrogativa da ANATEL regulá-la. O ponto da prerrogativa de regulamentação das exceções da neutralidade de rede para o CGI.br ou para a ANATEL compunha uma discussão mais ampla, sobre quem teria o poder de decisão sobre a internet brasileira como um todo.

Na questão do tratamento de conteúdos irregulares na rede, de um lado estavam as empresas de conteúdo, representadas pela ABERT, que desejavam a adoção do procedimento de notificação e retirada. Do outro lado, as empresas de serviços de internet, que não queriam a responsabilidade de fiscalização de propriedade intelectual na rede e desejavam que a retirada de conteúdos fosse avaliada pela justiça antes de estes serem considerados ilegais e sujeitos à retirada. A sociedade civil organizada estava alinhada com as empresas de serviços de internet e temia a censura na rede, caso procedimentos de notificação e retirada se tornassem lei.

Esses três principais grupos de interesses do setor privado, as empresas de telecomunicações, as empresas de conteúdo e as empresas de serviços de internet, disputavam a redação final do MCI em diversos pontos. As audiências públicas promovidas por Molon para a redação de um relatório consensual expandiram o número de fornecedores de informações que formularam novas alternativas. Essas alternativas alcançaram formuladores

⁴² Norma 4/1995 da Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em: <www.anatel.gov.br/hotsites/Direito.../prt/minicom_19950531_148.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

de política e os tomadores de decisão que não estavam presentes na etapa de consulta pública. Assuntos que antes pareciam pacificados voltaram ao debate.

O MCI acabou o ano sem votação e sem acordo. Paralelamente, 2012 foi marcado pela aprovação e sanção de outras duas leis para a internet, a lei 2.737 de 2 de dezembro de 2012, conhecida como Lei Carolina Dieckmann, e a lei 12.735 de 3 de dezembro de 2012, a Lei Azeredo. Como conta Solagna (2015), o projeto de lei Carolina Dieckmann, liderado pelo deputado Paulo Teixeira, foi uma manobra legislativa para anular a Lei Azeredo. Entretanto, pelo lado dos ativistas, "a aprovação de uma lei criminal para condutas na internet antes do Marco Civil tinha sido uma derrota" (SOLAGNA, 2015, p.87).

Com o início do novo ano legislativo em fevereiro de 2013, o presidente da Câmara, Marco Maia, do Partido dos Trabalhadores, terminou seu mandato e Henrique Eduardo Alves, do PMDB, foi eleito. O relator do MCI não contava mais com o seu partido na definição da pauta do Plenário da Câmara. Além disso, o assunto não estava mais na macropolítica, passou a receber retorno negativo e retornou ao subsistema, e não contava com o mesmo nível de atenção e mobilização dos tomadores de decisão e formuladores de política.

O deputado Molon assumiu o papel de empreendedor político no lugar do MJ nessa fase legislativa e para manter o projeto vivo, cumpriu um calendário de palestras, discursos em plenário, almoços com associações, viagens (inclusive internacionais) e entrevistas para a mídia⁴³ durante todo o primeiro semestre de 2013. Outros atores interessados, como as empresas de serviços de internet *Mozilla International*⁴⁴ e Yahoo Brasil⁴⁵ publicaram cartas de apoio ao MCI. O Yahoo chegou a mobilizar sua equipe da matriz norte-americana para se reunir com autoridades em Brasília e apoiar o projeto. Da sociedade civil, o criador da WorldWide Web, Tim Berners Lee⁴⁶, declarou apoio ao MCI e a neutralidade de rede durante à Conferência Mundial da W3C no Rio de Janeiro, relacionando a sua aprovação com a garantia de direitos humanos. O esforço empreendedor do relator e o apoio das empresas de serviços de internet e da sociedade civil não foram suficientes para que o assunto voltasse a receber retorno positivo e avançasse na agenda política do governo.

⁴³ Entre as aparições estão a Rio Content Market (fev/13), Campus Party (fev/13), almoço com ABPI (mar/13), Congresso Brasileiro de Internet da ABRANET (abr/13), Berman Center for Internet and Society em Harvard (jun/13), Conferência da W3C (mai/13), entre outras.

⁴⁴ Íntegra da carta disponível em: <<https://blog.mozilla.org/blog/2013/04/16/marco-civil/>> . Acesso em 10 out. 16.

⁴⁵ Carta na íntegra disponível em: <<http://molon.com.br/yahoo-no-brasil-apoio-ao-marco-civil-da-internet/>> . Acessado em: 10 out. 16.

⁴⁶ O Globo. Pai da web apoia Marco Civil da Internet. 16/5/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/tecnologia/pai-da-web-apoia-marco-civil-da-internet-brasileira-8413946>> . Acessado em: 10 out. 16.

O quadro 6 a seguir resume a evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens descritos nesta seção.

Quadro 6 – Evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens apresentados na seção “Subsistemas de acesso, conteúdo e aplicações na internet”

Assuntos	Atores	Espaço	Imagem
Inovação	Setor de internet	Poder legislativo	Inovação e liberdade
Notificação e retirada	Sociedade civil	Imprensa	*Desvantagem
Propriedade intelectual	Setor de conteúdo	*Audiências públicas	competitiva
Não discriminação ou neutralidade	Setor de telecomunicações		
*Guarda de registros	*Ministério da Justiça		
*Livre iniciativa	*Ministério das Comunicações		
*Assimetria regulatória			

Legenda: () novos elementos apresentados da seção 3.2 em relação à seção 3.1*

Fonte: Elaboração própria

3.3 As denúncias de espionagem e o retorno à macropolítica

Em abril de 2013, Edward Snowden, um ex-analista de infraestrutura da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos, divulgou documentos sobre um programa secreto do governo americano, em associação a empresas americanas provedoras de acesso e de serviços de internet, para a coleta e processamento de dados de internautas no território americano e no mundo, inclusive no Brasil.

Esta é a coleção passiva global de redes, ambas domésticas para os EUA e internacional. Existem muitas maneiras diferentes com que eles [governo] fazem, mas as alianças corporativas são a maneira principal. Eles fazem-nas nacionalmente, e também com multinacionais que poderiam ter sedes nos EUA, para que eles possam coagir ou simplesmente pagar para conseguir acesso. (...) Eles podem monitorar um bilhão de telefones móveis e sessões de internet, simultaneamente, por um destes dispositivos, que podem pegar um ritmo de 125 gigabytes por segundo (Snowden em Citizenfour, 00:41:30)

Snowden também revelou interceptações telefônicas dos EUA que tinham como alvo a presidente Dilma Rousseff e mais 29 autoridades do governo brasileiro⁴⁷, além da empresa pública Petrobras. O caso Snowden colocou o MCI novamente na macropolítica. A ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, declarou publicamente em julho de 2013 que o Marco Civil da Internet seria uma resposta à espionagem e que esta ameaça da soberania nacional sobreporia qualquer conflito de interesses⁴⁸ que pudesse travar seu avanço. O governo queria a inclusão da exigência do armazenamento de dados de brasileiros gerados por provedores de serviços de internet em *data centers* em território nacional no MCI. A medida visava garantir a aplicação das leis brasileiras aos dados de seus cidadãos, mantendo-os dentro da jurisdição nacional. A mídia⁴⁹ reportou na época que as empresas de telecomunicações eram copatrocinadoras dessa medida. O Entrevistado 1⁵⁰, consultor para empresas de serviços de internet, compartilhou a mesma percepção e afirmou que a exigência de *data centers* no Brasil foi uma tentativa das empresas de telecomunicações de esvaziar o apoio das empresas de serviços de internet ao MCI. As grandes empresas de serviços de internet não possuíam *data centers* em território brasileiro, a construção e transferência de física de dados de brasileiros para o Brasil representaria um custo que inviabilizaria o negócio. Essa nova exigência funcionaria como uma *poison pill*, ou seja, infectaria o projeto a ponto de torná-lo inviável de ser apoiado pelas empresas de serviço de internet.

Para lidar com esta mudança significativa no texto do PL, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Inovação (CCTCI) promoveu uma audiência pública em 7 de agosto de 2013 com a presença do MiniCom, do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a da ANATEL. Pelo setor privado estavam: a ABERT, ABRANET, o Sinditelebrasil e a Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom). Nelson Wortsman, da Brasscom, se dedicou a debater a obrigatoriedade de armazenamento de dados (*data centers*) no Brasil afirmando ser uma medida equivocada, que impediria a inovação e a competitividade do mercado brasileiro, principalmente para pequenas e médias empresas (PMEs). Além disso, a medida não traria os

⁴⁷ G1. EUA grampearam Dilma, ex-ministros e avião presidencial, revela Wikileaks. 04/07/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/lista-revela-29-integrantes-do-governo-dilma-espionados-pelos-eua.html>>. Acesso em: 10 out.16.

⁴⁸ O Globo. Votação do Marco Civil na Câmara deve demorar mais que o previsto pelo governo. 10/07/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/tecnologia/votacao-do-marco-civil-na-camara-deve-demorar-mais-que-previsto-8977597>> . Acesso em: 10 out. 16.

⁴⁹ Veja. Renata Honorato. As quedas de braço por trás do Marco Civil. 16/11/13. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/tecnologia/as-quedas-de-braco-por-tras-do-marco-civil/>>. Acesso em: 10 out. 16.

⁵⁰ Entrevista realizada em 13/05/2015.

resultados esperados em termos de segurança. Ele afirmou que a solução para o problema de espionagem seria o investimento em inteligência e criptografia.

A ABERT foi representada pelo diretor de relações institucionais da Rede Globo, Francisco Araújo Lima. Em relação à neutralidade de rede, ele afirmou que o conceito ainda era muito confuso mesmo depois de tantos debates. Araújo Lima sugeriu que o termo fosse abandonado e que em seu lugar o comportamento ideal de tráfego pudesse ser descrito como "rede não sujeita a interferência do seu operador, exceto nos casos previstos em lei e decreto" (BRASIL, 2013, 01:23). Esta solução abria espaço tanto para que as exceções à neutralidade de rede respondessem às leis previamente citadas pelo setor, a LGT e o Regulamento de SCM da ANATEL, quanto para regulamentação posterior à aprovação do MCI via decreto presidencial, deixando vasto espaço para negociações e interpretações jurídicas.

A ABRANET⁵¹ defendeu a neutralidade de rede, mantendo a coerência com seus argumentos desde o início dos debates. Afirmou que queria uma rede "cega", na qual o seu "dono" não teria privilégios de filtro. Também defendeu que o debate já havia sido feito de maneira ampla e completa e que o Marco Civil da Internet devia "ser aprovado como se encontra (...) está pronto para ser votado" (BRASIL, 2013, 01:44: 10).

O Sinditelebrasil reforçou o argumento da desvantagem competitiva, afirmando que o setor de telecomunicações já era extremamente regulado, relacionando o assunto com o novo contexto de espionagem, declarou que não poderia assumir a responsabilidade pela privacidade de todos na rede sem compartilhá-la com os outros agentes. A respeito da neutralidade de rede, afirmou que o setor era "totalmente a favor" do princípio, mas pediu que a sua definição admitisse discriminação para possibilitar a venda de pacotes de dados segmentados por aplicação. O representante do setor argumentou que as novas regras de neutralidade de rede o colocariam em desvantagem competitiva em relação ao setor de serviços de internet, dadas as regulações a que o seu setor já estava submetido. Além disso, arcaria sozinho com a infraestrutura de rede na qual as aplicações se instalam, sem receber nenhum bônus por isso, somente ônus. O quadro abaixo resume os argumentos de desvantagem competitiva das empresas de telecomunicações:

⁵¹ Nesta audiência, a ABRANET exibe um vídeo da FreenetFilm, que passa a ser reproduzido por muitas associações da sociedade civil, como o Idec, que ilustra um futuro com a venda de pacotes por tipo de acesso ao invés de velocidade de conexão. Disponível em :<<https://www.youtube.com/watch?v=8DdaC93O9Yw>> . Acessado em: 10 out. 16.

Tabela 4 – Argumentos de desvantagem competitiva apresentados em audiência pública na CCTCI em 7 de agosto de 2013

	Telecomunicações	Serviços audiovisuais, rádio e TV	Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet
Atividade principal	Infraestrutura	Produção e veiculação de conteúdos	
Empregos no Brasil	500.000	63.860	4.348
Impostos arrecadados	R\$ 59,2 bilhões	R\$ 3,3 bilhões	R\$ 0,3 bilhões
Órgãos supervisores	MiniCom, Anatel e Ancine		Não tem
Armazenamento de dados	No Brasil	No Brasil	No exterior
Sujeito às leis brasileiras	sim	sim	não

Fonte: Castro, 2013. Elaboração própria

Ao final da audiência pública, o Deputado Alessandro Molon fechou os trabalhos afirmando que a neutralidade de rede era o assunto em conflito que impedia a aprovação do MCI e que a Câmara teria que escolher entre atender aos provedores de conexão ou a sociedade civil neste ponto inconciliável (BRASIL, 2013, 02:45:25). Ele não demonstrou a mesma frustração com a recém-inserida exigência de armazenamento de dados no Brasil ou com o outro ponto frustrado de seu segundo substitutivo, a responsabilidade e o procedimento de retirada de conteúdos irregulares da rede.

Ronaldo Lemos, professor da FGV-RIO e ativista do MCI, relatou a Solagna (2015) que essa audiência pública foi espaço de consolidação de um acordo que já estava sendo construído há alguns meses entre o setor de serviços de internet, reunidos na ABRANET, e o setor de conteúdo, reunidos na ABERT, a respeito da responsabilidade e do procedimento de retirada de conteúdos irregulares do MCI. Ele afirma que essa foi uma estratégia para alinhar dois grandes atores do setor privado e isolar o terceiro (as empresas de telecomunicações) e eliminar mais um obstáculo para a aprovação do projeto.

Nesse acordo, as empresas de internet se comprometeram a adotar o procedimento de notificação e retirada para conteúdos que violassem direitos de propriedade intelectual, enquanto as empresas de conteúdo se comprometeram com a oposição à exigência de *data*

centers no Brasil. Durante entrevista para esta pesquisa, o Entrevistado 5⁵² relatou que não se tratou de um acordo, mas de um “consenso”, e que o interesse em não adotar o procedimento de notificação e retirada nos casos de violação de direito autoral era somente da sociedade civil. Entretanto, como vimos anteriormente, em 2012 a ABERT publicou carta de posicionamento do setor de internet colocando-se contra a retirada de conteúdos que infringissem o direito do autor sem ordem judicial, o que ao contrário do que afirma o Entrevistado 5⁵³, sinaliza que não se tratava de um interesse somente da sociedade civil.

Paralelamente, audiências públicas foram realizadas no Senado para discutir os casos de espionagem americana, e nessas ocasiões o Marco Civil da Internet também era citado. Em uma delas, o Ministro das Comunicações declarou que era necessário incluir no MCI a exigência da manutenção dos dados de usuários brasileiros no país. Em sua opinião, a manutenção dos dados em território nacional submeteria as empresas à jurisdição nacional, prevenindo invasões norte-americanas⁵⁴. Também em audiência no Senado, o representante do Facebook, Bruno Magrani⁵⁵, declarou o apoio da empresa ao Marco Civil da Internet e sua oposição à exigência do armazenamento de dados no Brasil.

Mesmo com o PL do MCI ainda na Câmara, o deputado Molon conseguiu articular discussões sobre o assunto no Senado. Duas novas audiências foram requisitadas para discussão específica do Marco Civil da Internet na Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado (CCT), no dia 15 de abril de 2014, pelo Senador Vital do Rêgo. Entre os representantes do setor privado, estavam presentes novamente ABERT, ABRANET, SindiTeleBrasil, Brasscom e a Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TelComp). Após as audiências, senadores declararam publicamente apoio ao projeto.

A presidente decidiu atribuir caráter de urgência ao MCI em setembro de 2013, ainda na tentativa de solidificar uma resposta aos casos de espionagem norte-americana. A partir daí, o PL teria 45 dias para ser apreciado na Câmara ou passaria a trancar a pauta de votação do Plenário, ou seja, nada mais seria votado. Os atores do governo pareciam ter chegado a

⁵² Entrevista realizada em 20/10/2016.

⁵³ *idem*.

⁵⁴ “Ministro quer armazenamento de dados de internautas em território nacional” Câmara Notícias, 14/08/2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/449324-MINISTRO-QUER-ARMazenamento-de-dados-de-internautas-em-territorio-nacional.html>. Acesso em 5 jun. 2016.

⁵⁵ Ver 16:55 do vídeo: Canal TV Senado no YouTube. Rep.do Facebook Brasil participa de debate sobre denúncias de espionagem norte-americana no Brasil. Publicado em 13/08/2014. Duração de 18:55. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aES2nk7AoLA>>. Acesso em: 10 out. 16.

um consenso, mostrando-se satisfeitos com as alterações para as exceções da neutralidade de rede e a exigência do armazenamento de dados no Brasil. O relator do projeto, Alessandro Molon, apresentou o terceiro substitutivo ao projeto em 5 de novembro de 2013.

Entretanto, o líder do PMDB (partido com maioria) na Câmara, Eduardo Cunha, declarou querer exatamente o contrário em ambos os pontos e que o único consenso era o adiamento⁵⁶. As empresas de internet reclamaram que não eram ouvidas pelo líder do PMDB, e as empresas de telecomunicações diziam o mesmo de Molon⁵⁷, ilustrando dois lados de uma disputa. Novamente o relator alterou o substitutivo, apresentando sua quarta versão em dezembro. Neste, incluiu como princípio do uso da internet (art.3) "a liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei" (PIMENTA, 2014), atendendo à demanda do setor de telecomunicações. Ainda não seria suficiente e o projeto terminaria o ano sem evolução.

Retomados os trabalhos em fevereiro, emendas, votos em separado e textos alternativos ao PL circulavam pela Casa, ainda com divergências dos parlamentares em relação à neutralidade de rede e à exigência de *data centers* em território nacional. O governo recuou em relação aos *data centers* no Brasil e, em troca, reforçou o texto do projeto para deixar claro que empresas que operam com dados de brasileiros seguiriam a legislação brasileira - mesmo estando fora do país. Detalhes desse ponto ficariam para uma lei posterior de dados pessoais.

O tópico da responsabilidade e do procedimento de retirada de conteúdo ilegal estava pacificado, viabilizado pelo acordo entre os setores selado entre a ABERT e a ABRANET para apoiar um projeto de lei específico de reforma da lei de direitos autorais. O assunto da privacidade de dados, motivado pelas denúncias de espionagem, também foi pacificado pela mesma solução, a alocação do assunto em outro projeto de lei específico sobre proteção de dados pessoais a ser discutida posteriormente. Restava em debate o assunto da neutralidade de rede, que também teria suas especificações tratadas em regulamentação posterior, mas disputava-se o local político dessa decisão, o CGI.br ou a ANATEL. No início de 2014⁵⁸, o deputado Eduardo Cunha, líder do PMDB e aliado das empresas de telecomunicações neste

⁵⁶ O Globo. Câmara não chega a acordo sobre Marco Civil da Internet. 13/11/13. Disponível em: <<http://molon.com.br/o-globo-camara-nao-chega-a-acordo-sobre-marco-civil-da-internet/>>. Acesso em 10 out.16.

⁵⁷ Veja. Renata Honorato. As quedas de braço por trás do Marco Civil. 16/11/13. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/tecnologia/as-quedas-de-braco-por-tras-do-marco-civil/>>. Acesso em: 10 out.16.

⁵⁸ G1. PMDB se divide entre derrubar Marco Civil ou aprovar e discutir emendas. Nathalia Passarinho. Brasília. 19/03/14. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/03/pmdb-se-divide-entre-derrubar-marco-civil-ou-aprovar-e-discutir-emendas.html>> Acesso em: 10 out.16.

debate, usou a imagem da liberdade para argumentar contra a neutralidade de rede, afirmando "a regulação da internet pode afetar a liberdade", que até então tinha sido utilizada pelos grupos a favor da neutralidade. Ao opor-se à regulação nos mesmos termos daqueles que a apoiavam, este episódio com o deputado Cunha ilustra como uma imagem pode ser maleável para cumprir o interesse de um grupo.

Uma nova rodada de negociações foi liderada pelo MJ, que foi até a Câmara dos Deputados para tentar um acordo com os líderes de partidos divergentes. Dessas conversas, consolidou-se o quinto substitutivo do deputado Alessandro Molon, que previa a regulamentação das exceções da neutralidade por decreto presidencial, após consulta com o CGI.br e com a ANATEL.

Finalmente, no dia 25 de março de 2014, foi aprovado o Marco Civil da Internet em votação tranquila no Plenário. Somente um partido, o PPS, votou contra. A tramitação do projeto (PLC 21/2014) no Senado foi relâmpago, sendo iniciada em 26 de março e já concluída em 22 de abril. Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.965/2014 no âmbito da NET Mundial, encontro multissetorial global sobre o futuro da internet realizado na cidade de São Paulo, proposto pela própria presidente⁵⁹ em seu discurso na ONU após as denúncias de Snowden.

O quadro 6 a seguir resume a evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens descritos nesta seção.

Quadro 7 – Evolução dos assuntos, atores, espaços e imagens apresentados na seção “As denúncias de espionagem e o retorno à macropolítica”

Assuntos	Atores	Espaço	Imagem
Inovação	Setor de internet	Poder legislativo	Inovação e liberdade
Não discriminação ou neutralidade	Sociedade civil	Imprensa	Desvantagem
Guarda de registros	Setor de conteúdo	Audiências públicas	competitiva
Livre iniciativa	Setor de telecomunicações	*Consulta pública	*Segurança cibernética
Assimetria regulatória			
*Privacidade			
*Data centers nacionais			

Legenda: () novos elementos apresentados da seção 3.3 em relação à seção 3.2*

Fonte: Elaboração própria

⁵⁹Solagna (2015) relata que a proposta de sediar o NET Mundial surgiu após reunião da presidente Dilma com o presidente do ICANN, Fadi Chedadé.

3.4 A regulamentação posterior à lei

A lei do Marco Civil da Internet definiu a neutralidade de rede como um princípio geral e a discriminação de tráfego de dados limitada ao cumprimento de requisitos técnicos indispensáveis e de serviços de emergência, sujeita à regulamentação específica pela Presidência da República após ouvidos o CGI.br e a ANATEL. O texto final incluiu como princípio do uso da internet no Brasil a liberdade de modelos de negócios, desde que não conflitem com outros princípios da lei. A inclusão deste ponto na redação final exprime o trabalho de defesa de interesses do setor de telecomunicações, porque (i) parecia a “liberdade de negócios” à “neutralidade de rede” afirmando ambas como um princípio na lei, e (ii) abre espaço para a comercialização de pacotes por tipo de dados, acordos comerciais para acessos exclusivos e modelos de negócios futuros de formato imprevisíveis. De certa maneira, a lei final reflete o conflito ao invés de pacificar o assunto.

A lei também definiu que o tratamento de conteúdos considerados irregulares da internet seria feito nos termos de legislação autoral específica, individualizando o tema do direito do autor em vez de incluí-lo como uma parte dos direitos na internet. Em relação aos dados pessoais e registros de acesso e aplicação, o MCI definiu que provedores deveriam adotar medidas de segurança e sigilo e respeitar a confidencialidade dos dados.

O CGI.br promoveu consulta pública entre os dias 19 de dezembro de 2014 e 20 de fevereiro de 2015 para receber sugestões para a regulamentação das exceções à neutralidade de rede e hipóteses de discriminação de pacotes de dados na internet e degradação de tráfego permitidas, além de aspectos relacionados à proteção de registros, dados pessoais, comunicações privadas e guarda de registros de rede. O Comitê recebeu 138 contribuições, entre elas, das seguintes entidades do setor privado: ABRANET, FEBRABAN, Abinee, Fecomércio/SP, Brasscom, Qualcomm, Sinditelebrasil, NET e Telcomp.

Entre 28 de janeiro e 30 de abril de 2015, o Ministério da Justiça abriu consulta pública sobre o tema e recolheu mais 1.200 contribuições. A consulta foi dividida em quatro eixos: neutralidade de rede, guarda de registros, privacidade na rede e outros assuntos. O eixo mais discutido foi o de exceções à neutralidade de rede, principalmente o seu subtópico sobre discriminação de tráfego de rede. Nesta ocasião contribuíram mais de 30 entidades do setor privado entre elas grandes associações de telecomunicações que articularam uma contribuição conjunta ao tópico da neutralidade de rede (FEBRATEL, SINDITELEBRASIL, SINDISAT, TELCOMP, TELEBRASIL, ABRAFIZ, ACEL e ABINEE). Novamente, as empresas de

serviços de internet não utilizaram do espaço da consulta pública para expor seu posicionamento, com exceção da americana Netflix, que contribuiu ao tópico da neutralidade de rede.

A ANATEL recolheu contribuições à sua consulta pública de 30 de março até 19 de maio de 2015, divididas em seis grandes temas: proteção adequada de serviços e aplicações, relações entre os agentes envolvidos, modelos de negócios, comunicações de emergência, bloqueio de conteúdo a pedido de usuário e outras considerações. A agência recebeu 147 contribuições, sendo a maioria relacionada à neutralidade de rede. Dentre as contribuições do setor empresarial, destacou-se a alegada preocupação pelas empresas de telecomunicações com a potencial limitação ao gerenciamento de tráfego perante a evolução tecnológica e o aumento crescente do leque de aplicações.

As eleições presidenciais de 2014 e o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2015 ocuparam a agenda macropolítica e os tomadores de decisão reduziram a atenção às rotinas legislativas e administrativas do governo. A regulamentação do Marco Civil da Internet não era prioridade para o governo, mas os grupos envolvidos no processo desde 2009 pressionaram pela publicação do decreto, preocupados com a imprevisibilidade do futuro político do país.

Ouvidos todos os órgãos, o Ministério da Justiça publicou uma minuta do decreto para regulamentação do Marco Civil da Internet e abriu nova consulta pública de 27 de janeiro a 29 de fevereiro de 2016. A minuta propôs exceções à neutralidade de rede permitindo o tratamento nos casos de questões de segurança e de qualidade, e em situações de congestionamento de rede. O texto também incluía a permissão de ofertas comerciais e outros modelos de cobrança de acesso à internet (art. 4º) condicionada à preservação de uma internet “única, aberta, plural e diversa”, entretanto, o termo “neutra” não aparece relacionado no artigo. As condições para as ofertas e modelos de cobrança do art. 4º ficaram condicionadas a questões principiológicas como “a promoção do desenvolvimento humano” em vez de técnicas relacionadas ao tratamento de dados.

No dia 11 de maio de 2016 foi publicado o decreto 8.771 de 2016, que regulamentou a lei 12.965, de 23 de abril de 2014, o Marco Civil da Internet, um dos últimos atos do governo de Dilma Rousseff. No capítulo II, da neutralidade de rede, ficou estabelecida a neutralidade como princípio e a discriminação e degradação de tráfego como medidas para os casos de garantia de segurança e situações de congestionamento da rede. É exigido que essas situações sejam dispostas nos contratos de prestação de serviços e divulgadas amplamente pelas

empresas de telecomunicações como garantia de transparência. Diferentemente do texto da minuta, o decreto vedou a priorização de pacotes de dados em razão de arranjos comerciais, ou seja, acordos entre provedores de acesso e de aplicação para privilegiar dados específicos não são permitidos. À ANATEL foi concedido o papel de fiscalização e apuração de infrações na rede e ao CGI.br foi concedida prerrogativa de estabelecer diretrizes para a gestão da internet. A redação do decreto é um tanto confusa e possui dispositivos conflitantes, ilustrativa dos diversos interesses que foram contemplados.

Capítulo 4. Conclusão

Esta conclusão articula os resultados encontrados na análise dos dados, nas abordagens teóricas e na descrição analítica para responder os objetivos desta dissertação: (i) compreender como os grupos de interesses atuaram na definição da política da neutralidade de rede no Brasil, (ii) como eles abordaram o assunto através de imagens, (iii) como formaram coalizões a partir de interesses compartilhados e (iv) como influenciaram no resultado da política. Além disso, essa conclusão também debate as limitações da pesquisa e propõe uma agenda futura para os estudos dos grupos de interesses e da neutralidade de rede.

Vimos que a revolução tecnológica potencializou a capacidade de organização e processamento de conhecimento, criando a sociedade em rede na qual a informação é uma força motriz. Em regimes democráticos, o acesso à informação, tanto por parte do tomador de decisão quanto por parte dos cidadãos, garante o equilíbrio nas decisões e a promoção do bem público. Entretanto, esse acesso é assimétrico, algumas informações ganham mais força e visibilidade do que outras, dependendo dos recursos e do poder do seu transmissor e da atenção do seu receptor.

Consultas públicas e audiências públicas são fóruns criados dentro do arranjo institucional do Estado para que haja a troca formal de informação entre o decisor e o cidadão, visando compreender a demanda normativa, gerar equilíbrio de interesses e opiniões, promover um debate transparente e garantir a legitimidade da decisão final. Nesse contexto, fornecedores de informação exercem papel de influência na concepção do assunto e das alternativas políticas perante os formuladores de política, os tomadores de decisão e a opinião pública. Algumas alternativas políticas chamam mais atenção do que outras, devido às preferências dos atores e também à influência dos grupos de interesses. No caso da definição da política de internet no Brasil e o princípio da neutralidade de rede, observamos grupos organizados da sociedade civil, do setor de conteúdo, do setor de serviços de internet e do setor de telecomunicações assumindo ativamente o papel de fornecedores de informação.

A sociedade civil organizada empreendeu a alteração da imagem do assunto da internet no Brasil, de criminalidade para liberdade e direitos civis, e conseguiu alinhar interesses com o Poder Executivo, principalmente o Ministério da Justiça, para a ampliação do debate e inovação em ferramentas de participação online. Com essa virada, atores que inauguraram e ocupavam o centro do debate de internet, como o Poder Judiciário, a polícia e o setor bancário, tornaram-se coadjuvantes. O setor de conteúdo buscou conquistar espaço

político por meio da imagem da legalidade, relacionada à proteção do direito do autor e da propriedade intelectual na rede. O setor de serviços de internet associou o assunto à imagem de inovação e de liberdade de expressão. O setor de telecomunicações adotou a imagem da competição e do desenvolvimento para defender seus interesses. As imagens apresentadas pelos grupos de interesses em consultas e audiências públicas não foram as mesmas repercutidas pela mídia, que se ateve mais às imagens de direitos de liberdade de expressão e direitos do consumidor.

As estratégias para a apresentação das imagens e dos interesses de cada setor foram diversas. A sociedade civil liderou as contribuições na consulta pública e ocupou grande espaço nas audiências públicas até o primeiro substitutivo ao projeto, apresentado em junho de 2012. Além disso, utilizou-se de abaixo-assinados, campanhas em redes sociais e publicação de cartas públicas. O setor de conteúdo também investiu na exposição de seu posicionamento na consulta pública e articulou-se internacionalmente para reivindicar a inclusão da discussão dos direitos de propriedade intelectual na rede na minuta do Marco Civil da Internet por meio de cartas com posicionamentos de associações da indústria fonográfica de diversos países da América Latina, da Europa e dos Estados Unidos. O direito do autor e a propriedade intelectual ganharam destaque nas audiências públicas da CESP do MCI na Câmara após essa vasta exposição do tema na consulta.

O setor de serviços de internet adotou a estratégia de representação de seus interesses via associação setorial, a ABRANET. Empresas de serviços de internet em si mantiveram-se discretas nos fóruns oficiais de participação e discussão. A associação esteve presente desde o início na discussão de crimes cibernéticos no âmbito do PL 84/99 até a última audiência do MCI (PL 2126/2012) em 2014, no Senado. Ela participou da consulta pública e foi ativa nas audiências públicas estando presente em 7 das 15 audiências públicas analisadas. Seus esforços concentraram-se majoritariamente na definição dos procedimentos de retirada e responsabilidade por conteúdo de terceiros em suas plataformas.

Por outro lado, o setor de telecomunicações defendeu o seu posicionamento em relação à neutralidade de rede desde o início dos debates durante a consulta pública individualmente como empresas e, em seguida, durante audiências públicas, contando com a representação da sua associação setorial Sinditelebrasil.

Diferentes coalizões foram formadas baseadas em interesses compartilhados que se alteraram ao longo do processo decisório. Durante a discussão de crimes cibernéticos, a principal instituição da sociedade civil de proteção de direitos humanos, a Safernet,

compartilhava interesses de maior vigilância na rede com os órgãos policiais, do Poder Judiciário e do setor bancário. Em 2008, a Safernet assinou a petição de iniciativa popular para a abertura da discussão do PL de crimes cibernéticos com outras oito organizações da sociedade civil, mesmo sendo a única a já ter um papel de protagonismo no debate, compondo uma nova coalizão.

A sociedade civil, como já dito anteriormente, formou uma coalizão com o Ministério da Justiça sob o interesse compartilhado de liderar um debate mais amplo sobre o tema e sob ferramentas inovadoras de participação. A mesma congruência de interesses não foi observada dentro do próprio governo, no qual o Ministério da Justiça e o Ministério das Comunicações ficaram em lados opostos durante toda a negociação, impossibilitando a formação de um consenso dentro do governo. O Ministério das Comunicações, por sua vez, formou uma coalizão com as empresas de telecomunicações com base em interesses compartilhados em relação ao espaço político no qual se pretendia alocar o assunto da internet, e a ligação de ambas com a agência nacional de telecomunicações, ANATEL.

A atuação dos grupos de interesses e dos empreendedores políticos, combinados com as suas estratégias de vinculação do assunto a certas imagens, motivaram momentos de atenção e retorno positivo, que elevaram o assunto à macropolítica, e momentos de desatenção e retorno negativo, que rebaixaram o assunto ao subsistema. Elevações à macropolítica foram marcadas por momentos emblemáticos, primeiramente com o apoio da presidência à oposição à Lei Azeredo, e depois, em resposta às denúncias de espionagem de Edward Snowden. Ambas essas elevações possibilitaram mudanças significativas na política, de criminalização para liberdade de expressão na primeira, e de inclusão de direitos de privacidade na rede na segunda. No caso dos rebaixamentos ao subsistema, eles não aconteceram em função de momentos emblemáticos, pelo contrário, aconteceram justamente pela dispersão da atenção ao assunto e à conquista de certa estabilidade na disputa política entre os interessados.

O resultado da disputa, como vimos no Capítulo 3, foi o que Lowi denomina resultante das forças atuantes. Para acomodar os interesses de maneira a atingir satisfação da maioria, o escopo da política foi se reduzindo durante o processo e algumas disputas foram realocadas a outros locais políticos para viabilizar uma decisão sobre um mínimo. Primeiro, a disputa pelo direito do autor e da propriedade intelectual na rede é realocada à lei específica. O setor de conteúdo mantém-se ativo para garantir procedimento favorável de retirada de conteúdos na rede, entretanto chega a um acordo com o setor de internet e retira-se da disputa.

Em seguida, é a vez da disputa pela privacidade e proteção de dados pessoais também realocada para lei específica. Por último, a disputa mantém-se somente na definição das exceções à neutralidade de rede e exatamente no tocante ao espaço político onde será realocada a disputa, no âmbito do CGI.br ou da ANATEL. Ao final, ambos são contemplados.

Dentre as limitações enfrentadas por esta pesquisa está o escopo da análise da defesa de interesses majoritariamente pela observação dos espaços públicos, visto que é de conhecimento que muitas das negociações são feitas em reuniões informais e não registradas. O ambiente do poder legislativo varia entre atividades de alta disponibilidade e alta restrição. Ao mesmo tempo que os cidadãos podem circular em suas comissões e Plenário, e acompanhar as discussões mesmo sem sair de casa, em canal de TV público, o regimento interno da casa não admite que o cidadão opine nos debates sem a permissão de um representante. Além disso, a compreensão dos trâmites e da lógica de funcionamento da Casa não acomoda facilmente recém-chegados, sendo necessário estudo e vivência. Por fim, ao contrário do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo não publicam agendas diárias de audiências e despachos, nem oferecem registros oficiais e acessíveis do que acontece em seu gabinete. As entrevistas com os representantes do setor privado tentaram sanar essa lacuna, entretanto, uma pesquisa acadêmica é pública e os entrevistados não divulgaram informações confidenciais ou muito distantes das levantadas em documentos oficiais e na imprensa. Mesmo assim, entender o que os grupos e os formuladores de políticas optam por tornar público e a maneira que se apresentam foi considerada igualmente relevante para esta pesquisa.

No sentido de contribuir para a continuidade da agenda de pesquisa sobre as disputas regulatórias e a influência dos grupos de interesses do setor TIC no Brasil, sugerimos a expansão da análise da disputa até a definição da sua regulamentação (brevemente comentada na seção 3.4) e a concentração nas implicações de um modelo de consulta dupla para a definição da regulamentação do MCI, posteriormente, nos mecanismos de controle e aplicabilidade da lei adotados. Além disso, a relação entre os grupos de interesses e os resultados normativos só serão compreendidos plenamente se tratadas por uma diversidade de pesquisas que reúnam diferentes aspectos do mesmo tema, possibilitem o diálogo entre pesquisadores e o cruzamento de evidências e bases de dados, assim como a interação de argumentos e contra-argumentos.

Referências

ABRAMOVAY, Pedro. O Marco Civil e a política dos netos. **Huffpost Brasil**. São Paulo, p. 1-1. 19 fev. 2014. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/o-marco-civil-e-a-politic_b_4810634.html>. Acesso em: 3 jul. 2016.

ARTESE, Gustavo (Org.). **Marco Civil da Internet: Análise jurídica sob uma perspectiva empresarial**. São Paulo: QuartierLatin, 2015. 403 p.

BAIRD, Marcello Fragano. **O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**. 2012. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-22102012-121046/pt-br.php>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

BRAGATTO, Rachel C., SAMPAIO, Rafael C. e NICOLÁS, Maria A. **Asegunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos?**. Revista Eptic. Vol. 17, n1, janeiro-abril, 2015. Disponível em: <http://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/3385>. Acesso em: 5 out. 16

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da audiência pública da Comissão Especial para o PL 2126/2011 sobre os princípios de uso da internet**. Lançamento da Comunidade Virtual Legislativa *e-Democracia* e coleta de sugestões da sociedade para o aprimoramento do processo legislativo. 17/04/2012. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0334/12&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=10:30&sgFaseSessao=&Data=17/4/2012&txApelido=PL%202126/11%20-%20MARCO%20CIVIL%20DA%20INTERNET&txFaseSessao=Reuni%C3%A3o%20Deliberativa%20Ordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=10:30&txEtapa=> Acesso em: 7 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da sessão plenária de 5 de novembro de 2003**. Disponível em: www.camara.gov.br/fproposicoesWeb/fprop_mostrarintegra?fcodteor=3D178256%26filename=3DTramitacao-PL%2B84%2F1999 Acesso em: 5 set. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata de audiência pública conjunta das Comissões de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**. Debate sobre a tipificação de crimes e delitos cometidos na área de informática e suas penalidades, para subsidiar a análise do Projeto de Lei nº 84, de 1999.13/11/2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2008/notas-taquigraficas-2008/NT-AP-Crimes-ciberneticos-13.11.08>. Acesso em: 04 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Canal online E-democracia. **Marco Civil - Seminário - Rio de Janeiro - Parte 9**. 25/6/2012. Arquivo de vídeo. Duração de 16:28. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=edwGmBR2FF4&index=12&list=PL32B9D93AB8CB86C8> Acesso em: 7 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Canal online E-democracia. **Audiência Pública - O Marco Civil da Internet**. 07/08/2013. Arquivo de vídeo. Duração 04:55:59. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ksaM5EkkL7E> . Acesso em: 10 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Canal online E-democracia. **Marco Civil da Internet - Seminário - São Paulo**. Arquivo de vídeo. Duração: 3:46:54. 19/06/2012. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=WZ7_Tx7gfiY . Acesso em: 7 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Ata do Seminário Liberdade de Acesso à Internet e Combate ao Crime Cibernético**. 14/11/2006. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/notas-taquigraficas/nt14112006.pdf/view>. Acesso em: 14 set. 16

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do PL 4403/2011 que dispõe sobre o acesso à internet. **Reunião ordinária deliberativa de 11 de junho de 2012**. Arquivo Sonoro. Duração 10:34. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=41512>. Acesso em: 10 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei (PL) 1713/1996**. Dispõe sobre o acesso, a responsabilidade e os crimes cometidos nas redes integradas de computadores e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=14343&filename=Tramitacao-PL+1713/1996 Acesso em: 5 set. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei (PL) 2126/2011**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D3B. Acess em: 5 jun. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento 218/2013 da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Inovação**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1108192&filename=REQ+218/2013+CCTCI Acesso em: 10 out. 16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Seminário da Comissão Especial PL 2126/11 - Princípios de uso da Internet. 12/06/2012**. Arquivo Sonoro. Duração 03:14:07. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=41196> . Acesso em: 7 out. 16.

BRASIL. **Lei 12.965 de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília.

BRASÍLIA. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Compilação de comentários apresentados na primeira etapa: Marco Civil da Internet**. Brasília: Online, 2010. Disponível em: <https://docs.google.com/uc?export=download&id=0B5uBt99PdGHCNjgwYTBjMGItMDA3ZS00MDBmLTlkMmQtMmViNzk3YjhlYzY3>>. Acesso em: 05 out. 16.

BREGMAN, Daniel. Algumas questões sobre a captura regulatória. **Seminário Internacional "reestruturação e Regulação do Setor de Energia Elétrica e Gás Natural"**, Rio de Janeiro, 30 ago. 2006. Disponível em: <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/eventos/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

CARDOZO, José Eduardo M. Prefácio. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. xxv-xxvi.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio de. **Empresas Transnacionais: a regulação do lobby no país receptor de investimentos e a promoção do desenvolvimento econômico**. 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/7527>. Acesso em: 3 jul. 2016.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: Economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 1 v. (A sociedade em rede).

CASTELLS, Manuel. Communication, Power and Counter-power in the Network Society. **International Journal Of Communications**, Los Angeles, v. 1, n. 1, p.238-266, 2007. Anual. Disponível em: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/46/35>.. Acesso em: 3 jul. 2016.

CITIZENFOUR (título original). Direção: Laura Poitras. PraxisFilm, Home Box Office, DCP (114 min). Estados Unidos, 2014.

COSENTINO, Leandro. **Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol**. 2011. Dissertação (mestrado). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-21052012-135806/pt-br.php> . Acesso em: 3 jul. 2016.

CTS FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO – CTS FGV (São Paulo). Comitê Gestor da Internet. **Relatório de políticas de internet - Brasil 2011: Observatório da internet.br**. Observatório Brasileiro de Políticas Digitais. São Paulo, 2012. 174 p. Disponível em: <www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/relatorio-politicas-internet-pt.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

GREENWALD, Gleen. **No place to hide: Edward Snowden, the NSA and the US Surveillance**. Metropolitan Books, 2014. 304 p. Formato eBook Kindle.

GOLDSMITH, Jack e WU, Tim.(2006) **Who controls the internet? Illusions of a borderless world**.Oxford University Press.

GONÇALVES, Alicia F. **Cultura & mercado no contexto transnacional: uma etnografia da tecnologia empresarial Odebrecht**. 2003. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Disponível

em:<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000317492>. Acesso em: 3 jul. 2016.

GONÇALVES, M. e MANCUSO, W. **O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários (2003-2010)**. 2012. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. **Perspect. Polit.**, [s.l.], v. 12, n. 03, p.643-662, set. 2014. Cambridge University PressDisponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/after-the-master-theory-downs-schattschneider-and-the-rebirth-of-policy-focused-analysis/CFBBB44D0D6BDD91343AB0645D0362F2&usg=AFQjCNGNk2s3VgQZ4P-d6MqvAXp5Yq-66A&sig2=sKfOAhsG_iipNaQonTe7xQ>. Acesso em: 3 jul. 2016.

HIGA, C e CONTEL, F. **Políticas de transporte coletivo em São Paulo entre 2001 e 2010: meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços de transporte**. 2012. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-15032013-113927/en.php> Acesso em: 3 jul. 2016.

KIM, Minjeong; CHUNG, Chung Joo; KIM, Jang Hyun. Who shapes network neutrality policy debate? An examination of information subsidizers in the mainstream media and at Congressional and FCC hearings.**TelecommunicationsPolicy**, [s.l.], v. 35, n. 4, p.314-324, maio 2011. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1968224.1968270>>. Acessoem: 3 jul. 2016.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**.3. ed. Nova Iorque: Harper Collins, 2003.

LEECH, Beth L..Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews.**Political Science & Politics**, [s.l.], v. 35, n. 04, p.665-668, dez. 2002. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1049096502001129>. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/E1CF8B87E87F36611AEC4D4A20468DE5>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

LEMOS, Ronaldo. Internet brasileira precisa de marco regulatório civil. **Uol Tecnologia**. São Paulo, 22 maio 2007. Tecnologia, Disponível em: <<http://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>>. Acesso em: 22 maio 2007.

LEONARDI, Marcel. A garantia fundamental do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações como condição ao pleno exercício do direito de acesso à internet. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 20-26.

LESSIG, Lawrence. **Code 2.0: And other laws of cyberspace**. 2. ed. California: Basic Books, 2006. 432 p.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 4, pp. 298-310, Jul. - Aug., 1972. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>. Acesso em 3 jul 2016.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, [s.l.], v. 16, n. 04, p.677-715, jul. 1964. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2009452>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?item_view=read_online>. Acesso em: 3 jul. 2016.

MELO, Thiago Dellazari. **A “captura” das agências reguladoras: Uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador**. 2010. f. 126. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

MOLON, Alessandro. Marco Civil da Internet, uma construção da sociedade. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p.xxvii–xxviii.

NIC.BR. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br. Comitê Gestor da Internet no Brasil (Ed.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2015**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. 424 p. Disponível em: <http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Dom_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

OLIVEIRA, Cristiane F. **Perspectiva da valorização econômica da água frente às estratégias do capital transnacional no setor de saneamento básico**. Revista do Departamento de Geografia – USP, Vol.21: 45-65, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/download/47230/50966>. Acesso em 3 jul. 2016.

OLIVEIRA, M. **Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC)**. Contexto Internacional, Vol 29 (1), 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292007000100001&script=sci_arttext. Acesso em: 5 jul. 2016.

PAGANOTTI, Ivan. **Pressão virtual e regulamentação digital brasileira:: análise comparativa entre o marco civil da internet e a lei azeredo**. Sergipe: Ufs, v. 16, n. 2, maio 2014. Quadrimestral. p.146-160. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/2171/1951>>. Acesso em: 5 set. 2016.

PIERSON, Paul. **Public Policies as Institutions**. In: YALE CONFERENCE ON CRAFTING AND OPERATING INSTITUTIONS, 1., 2003, New Haven. Draft. New Haven: [s.l.]. Disponível em: <<http://studylib.net/doc/7624385/public-policies-as-institutions>>. Acesso em: 3 jul. 16.

PIMENTA, Marcelo; WAGNER Flávio e CANABARRO, Diego R. (2014). Tabela Comparativa da redação das versões do substitutivo do Dep. Alessandro Molon ao texto do Projeto de Lei 2.126/2011 (Marco Civil da Internet), incluindo a versão aprovada na Câmara dos Deputados em 25 de março de 2014. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS). Porto Alegre, 26 de março de 2014. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/gtgov_marcocivilaprovado.pdf. Acesso em: 30 mar. 14.

POWELL, Alison; COOPER, Alissa. Net Neutrality Discourses: Comparing Advocacy and Regulatory Arguments in the United States and the United Kingdom. **The Information Society**, [s.l.], v. 27, n. 5, p.311-325, out. 2011. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01972243.2011.607034>. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01972243.2011.607034>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

RAMOS, Pedro H. S. Neutralidade da rede e o Marco Civil da Internet: um guia para interpretação. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 168 - 184

SAMPAIO, Rafael C., BRAGATTO, Rachel C. e NICOLÁS, Maria A. **Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet**. IV Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política, Grupo de Trabalho de Internet e Política, Curitiba, maio de 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/.../2175-7984.2015v14n29p125>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. **O direito achado na rede: a emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil**. 2010. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8828/1/2010_PauloRenádaSilvaSantarém.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SHIN, Dong-hee. A comparative analysis of net neutrality: Insights gained by juxtaposing the U.S. and Korea. **Telecommunications Policy**, [s.l.], v. 38, n. 11, p.1117-1133, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596114001360>>. Acesso em: 3 jul. 16.

SILVA, Mariana Batista da (2012). **Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência**. Rev. Adm. Pública, vol.46, no.4, jul/Aug. 2012. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000400004. Acesso em: 3 jul. 16.

SOARES, Evana. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 229, p.259-283, Não é um mês valido! 2002. Trimestral. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

SOLAGNA, Fabricio. **A formulação da agenda e o ativismo em torno do Marco Civil da Internet**. 2015. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/117545&usg=AFQjCNEXs5j178E6rNlDWhTbHS0DnYoxAA&sig2=eQD6p-aM81kRyDFlSETSRg&bvm=bv.139138859,d.amc>>. Acesso em: 11 nov.15.

STREIBEL, Fabro. O Portal da consulta pública do Marco Civil da Internet. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 20-26.

THOMAS, Clive S. **Interest Groups**. In: EnciclopédiaBrittanica. 2006. Disponível em: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/290136/interest-group>. Acessoem: 18 abr.16.

TRUE, James L., JONES, Bryan D., BAUMGAUTER, Frank R. **Punctuated- Equilibrium Theory : Explaining stability and change in policymaking**. In: Sabatier, Paul (org.). Theories of the Policy Process. Westview Press, Cambridge, 2006 University Press : 1-34.

VAN SCHEWICK, Barbara. **Network Neutrality and Quality of Service: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like**. Stanford Law School. Stanford Law Review, vol. 67, Issue 1, 2015. Disponível em: . <https://www.stanfordlawreview.org/print/article/network-neutrality-and-quality-of-service/>. Acesso em: 26 jul.16.

WIMMER, Miriam. **Os projetos de lei de comunicação de massa por assinatura: controvérsias, interesses e expectativa**. Revista de Direito, Estado e telecomunicações, v.2 (1): 231-258, 2012. Disponível em:<https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/os-projetos-de-lei-de-comunicac3a7c3a3o-em-massa-por-assinaturas-miriam-wimmer.pdf>. Acessoem: 3 jul. 2016.

WU, Tim e YOO, Christopher S. **Keeping the Internet Neutral?: Tim Wu and Christopher Yoo Debate**. Federal Communications Law Journal, Vol. 59, No. 3, 2007. Vanderbilt Public Law Research Paper No. 06-27; Vanderbilt Law and Economics Working Paper No. 06-30; Columbia Law and Economics Working Paper No. 310. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=953989> . Acesso em: 3 jul. 2016.

WU, Tim. **Network Neutrality, Broadband Discrimination**. Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, p. 141, 2003. Disponível em:<http://ssrn.com/abstract=388863>. Acesso em: 11 nov. 2015.

WU, Tim. Network Neutrality, Broadband Discrimination. **Ssrn Electronic Journal**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.141-179, 2003. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=388863>. Acesso em: 3 jul. 2016.

YOO, Christopher S. **Beyond Network Neutrality**. Harvard Journal of Law and Technology, vol. 19, Fall, 2005. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=742404> . Acesso: 3 jul. 2016.

ZABALLOS, Antonio G. et al. **Methodology for the Broadband Development Index (IDBA) for Latin American and the Caribbean**. Discussion paper n. IDB-DP-336, fevereiro, 2014. Institutions for Development Sector (IFD), Institutional Capacity of the State Division (ICS). Inter-American Development Bank, Washington DC. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38624033> . Acesso em: 3/7/2016.