

A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos?

La segunda fase da consulta del marco civil de la internet en Brasil: ¿cómo fue construida, quién participó y cuáles fueron los impactos?

The Brazilian internet law framework: how was it built, who participated and which were the impacts? an analysis of the second online consultation

Rachel Callai Bragatto

Doutoranda em Sociologia pela UFPR, realizou estágio de doutoramento na Universidade da Califórnia - Los Angeles (UCLA). Faz parte do grupo de pesquisa Instituições, Comportamento Político e Novas Tecnologias (GEIST) da UFPR. Bolsista Capes.

Contato: rachelbragatto@gmail.com.

Rafael Cardoso Sampaio

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Realiza estágio pós-doutoral no grupo Mídia e Esfera Pública (EME) da UFMG. É pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CE-ADD/UFBA) e bolsista Capes

Contato: cardososampaio@gmail.com.

Maria Alejandra Nicolás

Doutoranda em Sociologia pela UFPR, integra os grupos de pesquisa Instituições, Comportamento Político e NovasTecnologias (GEIST) da UFPR e Política, Informação e Novas Tecnologias (POINT) da UFG.. Bolsista Reuni/Capes.

Contato: alejandranicolas@gmail.com.

Artigo recebido em: 30/07/2014 e aprovado em 20/08/2014.

Resumo

O Marco Civil da Internet, lei que regulamenta a internet no Brasil, foi recentemente sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff. Dando continuidade a dois outros estudos sobre a iniciativa, é foco aqui investigar os atores que participaram, os argumentos apresentados e as posições políticas sustentadas na segunda consulta, assim como analisar os impactos das contribuições no documento final encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional. Os resultados indicam que houve um ambiente deliberativo, com a existência de reciprocidade e respeito e a prevalência de um ponto de vista libertário. Por outro lado, poucos indivíduos participaram do processo e houve uma concentração das mensagens em alguns usuários. De modo geral, boa parte das contribuições foi ouvida, sendo que ocorreu mais conversação, diálogo e participação na segunda consulta.

Palavras-chave: Consulta online, Deliberação online, Participação política, Democracia, Marco Civil da Internet

Resumen

El Marco Civil de Internet, ley que reglamenta la internet en Brasil, fue recientemente sancionado por la Presidenta Dilma Rousseff. Dando continuidad a otros dos estudios sobre la iniciativa, el objetivo de este trabajo es investigar los actores que participaron, los argumentos presentados y las posiciones políticas sustentadas en la segunda consulta, así como analizar los impactos de las contribuciones en el documento final enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional. Los resultados indican que hubo un ambiente de deliberación, con la existencia de reciprocidad y respeto y el predominio de un punto de vista libertario. Por otro lado, pocos individuos participaron del proceso y hubo una concentración de los mensajes en algunos usuarios. De forma general, una parte considerable de las contribuciones fueron oídas, siendo que hubo más conversación, dialogo y participación en la segunda consulta.

Palabras clave: Consulta online, Deliberación online, Participación política, Democracia, Marco Civil de la Internet

Abstract

The Brazilian Internet Law Framework was recently sanctioned by President Dilma Rousseff. Giving continuity to previous studies on the initiative, the focus here is to investigate specifically the second consultation, trying to understand who took part, the arguments held and which were the impacts of the online forums contributions on the final document submitted by the Executive to the Congress. The results indicate that there was a deliberative environment, with the existence of reciprocity and respect and the prevalence of a libertarian point of view. On the other hand, not many individuals participated in the process and a large portion of the messages were concentrated in a few users. In general, most of the contributions were heard by the Executive, occurring more conversation, dialogue and participation in the second consultation than in the first one.

Keywords: Online consultation, Online deliberation, Political Participation, Democracy, Brazilian Internet Law Framework.

1. A ordem dos nomes dos autores é protocolar, não representando diferenças de participação na elaboração do trabalho, que foi feito em parceria.

2. Conforme a pesquisa TIC Domicílios e Empresas 2012, conduzida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.Br), apenas 40% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet. No total, 50% dos brasileiros utilizam a internet, enquanto 45% da população brasileira nunca fez uso da mídia. Pela primeira vez desde que é feita a medição o número de usuários superou o número de brasileiros que nunca acessaram a internet.

Introdução

No dia 23 de abril de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei Nº 2.126/2011, conhecida como o Marco Civil da Internet e responsável por estabelecer “princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil”. A lei é considerada uma das mais avançadas no mundo no quesito da regulação da internet e, especialmente, na garantia da neutralidade da rede. O processo do qual o texto resulta remete ao ano de 2009. Naquele momento, existiam 26 propostas para a regulamentação da internet no Congresso Nacional. No entanto, a reação da sociedade civil a um deles, o PL 84/1999, conhecido como AI-5 Digital, motivou o Ministério da Justiça a iniciar um processo de consulta pública através da internet para a construção de uma lei. O debate conduzido pelo poder executivo deu-se em ambiente *online* em duas fases.

Nesse sentido, o presente artigo faz parte de um longo estudo sobre a elaboração do Marco Civil da Internet (MCI) em suas diferentes etapas e reelaborações. Iniciado com um artigo focado em seu contexto político e histórico (NICOLÁS, SAMPAIO e BRAGATTO, 2012), a pesquisa teve sequência com outro artigo que analisou a primeira fase da consulta (SAMPALIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013). No estudo em tela, nos debruçamos especificamente sobre a segunda fase da consulta *online*. Pretende-se aqui, em especial compreender como se deram as discussões, identificando os atores, argumentos e posicionamentos proeminentes e analisar os impactos das contribuições realizadas nessa fase no documento resultante dela, assim como refletir sobre os desdobramentos do processo do Marco Civil em termos gerais.

Para tanto, este artigo encontra-se dividido em cinco partes. A primeira discorre brevemente sobre o contexto político em que se dá a construção do Marco Civil da Internet, buscando destacar seus momentos chave. Já na segunda parte, realiza-se uma revisão teórica, trazendo à luz aspectos e conceitos que colaboram para a análise do desenho e resultados da consulta *online*. Por sua vez, a terceira seção refere-se às escolhas metodológicas e ao desenho da pesquisa empírica. A quarta parte apresenta os resultados encontrados, assim como busca analisar e interpretar os achados. Por fim, na última seção estão as considerações finais e indicações para uma agenda futura de pesquisas sobre o tema.

A Consulta Pública sobre o Marco Civil da Internet: Uma Breve Contextualização

Ainda que se tenha em mente que no Brasil a universalização do acesso à internet ainda não é realidade², e, portanto, a possibilidade de participação de parcela dos cidadãos em consultas *online* ser limitada, especificamente a consulta sobre o Marco Civil da Internet é considerada uma das mais bem sucedidas no Brasil e no mundo, pelo seu formato colaborativo, pela forma como conseguiu envolver diferentes setores da sociedade e do governo e por ter sido uma das primeiras experiências de tal tipo no contexto brasileiro e mundial (STEIBEL, 2012; SEGURADO, 2011).

3. Disponível em: <<http://culturadigital.br/marco-civil/>>. Acessado em: 20/07/2014

Iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), a consulta pública sobre o Marco Civil da Internet foi realizada a partir de um blog criado na plataforma **Cultura Digital**³, ligada ao Ministério da Cultura. O projeto foi lançado em outubro de 2009 e dividido em duas etapas. A primeira fase, com duração de 29 de outubro a 17 de dezembro de 2009, consistiu em uma consulta pública sobre um conjunto de princípios normativos considerados relevantes pelo governo para serem apreciados e debatidos publicamente. Conforme estudo de Sampaio, Bragatto, Nicolás (2013), foram realizados 686 comentários em um ambiente bastante deliberativo, com muita reciprocidade, respeito e argumentações. Constatou-se, por outro lado, uma concentração de parte significativa das contribuições em poucos usuários e a prevalência de uma visão libertária.

Após essa consulta inicial, e como seu resultado, foi elaborado um segundo documento, dividido em capítulos e artigos, já no formato de um anteprojeto de lei. Assim, enquanto na primeira fase os temas eram mais gerais e fundados em princípios, na segunda já se tinha uma minuta de projeto e a discussão dava-se de modo mais específico, a partir de cada um dos artigos e parágrafos que a compunha.

A mudança de governo, no início de 2011, teve certo impacto sobre o encaminhamento do projeto, sendo que apenas no final de agosto daquele ano foi assinada pela presidenta Dilma Rousseff a Mensagem Presidencial nº 326/2011, encaminhando ao Congresso Nacional o projeto de lei. O processo passou então a ser conduzido pelo poder Legislativo, tendo sido realizada uma nova consulta pública *online* e audiências públicas e seminários regionais presenciais em 2012. Em setembro de 2013, o poder Executivo interviu e solicitou que o projeto fosse apreciado em regime de urgência - justamente após as denúncias da espionagem contra o governo brasileiro, realizadas pela agência de segurança dos Estados Unidos (*National Security Agency - NSA*) e vazadas por Edward Snowden. Logo em seguida, a presidenta Dilma afirmou em seu pronunciamento durante a Assembleia da ONU de Setembro de 2013 a necessidade de estabelecer um "marco civil multilateral para a governança e o uso da internet" e listou medidas que garantiriam a proteção do tráfego de dados na rede mundial. O Marco Civil acabou sendo aprovado na Câmara dos Deputados em março de 2014 e, posteriormente, no Senado, em abril de 2014, tendo sido sancionado pela presidenta no mesmo mês, durante a realização do evento "NetMundial", encontro internacional que reuniu 85 países em São Paulo e discutiu alternativas e caminhos para uma governança mundial da internet. O Marco Civil foi evidenciado no evento como uma lei de vanguarda no que tange à proteção da privacidade dos usuários, liberdade de expressão e neutralidade da rede.

Nesse estudo em específico, nosso objetivo é analisar a segunda parte da consulta *online*, que originou a primeira versão do PL, encaminhado pela presidência à Câmara dos Deputados em 2011. Reconhecendo que as consultas não precisam ter um caráter vinculativo, mas não podem ser meros exercícios não considerados na tomada de decisão, a seção abaixo busca discutir algumas noções sobre as consultas públicas *online*.

Apontamentos Teóricos Sobre Participação Política e Consultas Online

Como perspectiva teórica, parte-se do pressuposto de que consultas públicas online são formas de participação nas quais agentes políticos, geralmente governamentais, utilizam as TICs para questionar as opiniões, vontades e posições dos cidadãos sobre algo de interesse público, sendo uma das formas de participação política via internet mais utilizada nas democracias (SHANE, 2012). As consultas, que podem ser obrigatórias para certas questões, a depender de cada país, podem ser orientadas para múltiplos fins, como a tomada de decisões, a criação de leis, normas e regulamentos ou para a condução de políticas públicas (MEDAGLIA, 2011; SHANE, 2012).

No entanto, é preciso ter em conta que as consultas *online* podem ser realizadas desde com a finalidade de ouvir o cidadão, sem a obrigação de resposta direta, até como modo de engajá-lo na construção de uma solução para uma questão. De um lado, teríamos a consulta *online* como modo de coletar opiniões. Do outro, ela é parte institucionalizada do processo político (BARROS; GALVÃO, 2013).

Alguns autores apontam que, com o advento da internet, novos espaços seriam abertos para consultas bem sucedidas. Entre suas vantagens, indicam que estas podem ser convenientes para pessoas muito ocupadas, além de uma série de outras vantagens que incluem: os participantes não serem julgados por questões físicas ou morais (se sentindo menos intimidados, portanto); não haver limitação espaço-temporal; maior propensão dos jovens engajarem-se; disponibilidade de informação relevante aos cidadãos; aumento da responsividade do governo através de mecanismos de *feedback* e criação de políticas públicas melhores e mais legítimas, fomentando a confiança da população na classe política (COLEMAN; GIBSON; SCHNEEBERGER, 2012; VAN DIJK, 2012).

Porém existem alguns fatores complicadores. Entre eles, a possibilidade de as consultas *online* acarretarem tanto novos quanto velhos problemas, como a exclusão digital e a consequente falta de inclusão e acessibilidade a todos os cidadãos interessados e concernidos; a falta de impacto nas decisões; a falta de interesse dos atores e representantes do sistema político por conta do temor de que os novos mecanismos *online* gerem excessivo trabalho e poucos ganhos políticos; a elevação das expectativas da população, que não recebem, posteriormente, o *feedback* adequado, fomentando seu cinismo com relação aos políticos; a existência de mecanismos mal pensados e mal planejados para as consultas e a própria falta de interesse e vontade da esfera civil em tomar parte (BARROS; GALVÃO, 2013; CHADWICK, 2003; MACINTOSH; WHYTE, 2008; MARQUES, 2010; SHANE, 2012; TOMKOVA, 2009; WRIGHT, 2012).

De modo geral, reconhece-se aqui que: 1) existem consultas verticais e horizontais, mas elas são geralmente ofertadas e geridas pelos governos; 2) a esfera civil e os agentes estatais devem engajar-se em um processo interativo e dialógico para alcançar os melhores resultados; 3) não se pode ignorar a assimetria dos poderes entre os participantes, especialmente no que tange ao ator político a realizar a consulta (que tende a ter mais

4. Denota-se que tal escolha impede que a amostra possa dar resultados generalizáveis para toda a segunda fase da consulta. No entanto, a opção visou lidar com os três temas que mais renderam discussões, posicionamentos e mesmo polêmicas na primeira fase (cf. SAMPAIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013). Assim, optamos por tratar com os tópicos completos para melhor captar os diálogos, argumentos e posicionamentos que figuravam no debate acerca do MCI.

atribuições e poder dentro do processo); 4) o formato adotado (duração, agenda, moderação, tópicos, impacto etc.) é vital na avaliação da consulta pública *online*; e 5) o *design* das ferramentas digitais impacta diretamente seus resultados (COLEMAN; GIBSON; SCHNEEBERGER, 2012; SHANE, 2012; MACINTOSH; WHYTE, 2008; MEIJER; BURGER; EBBERS, 2009; WRIGHT, 2012).

Metodologia Aplicada

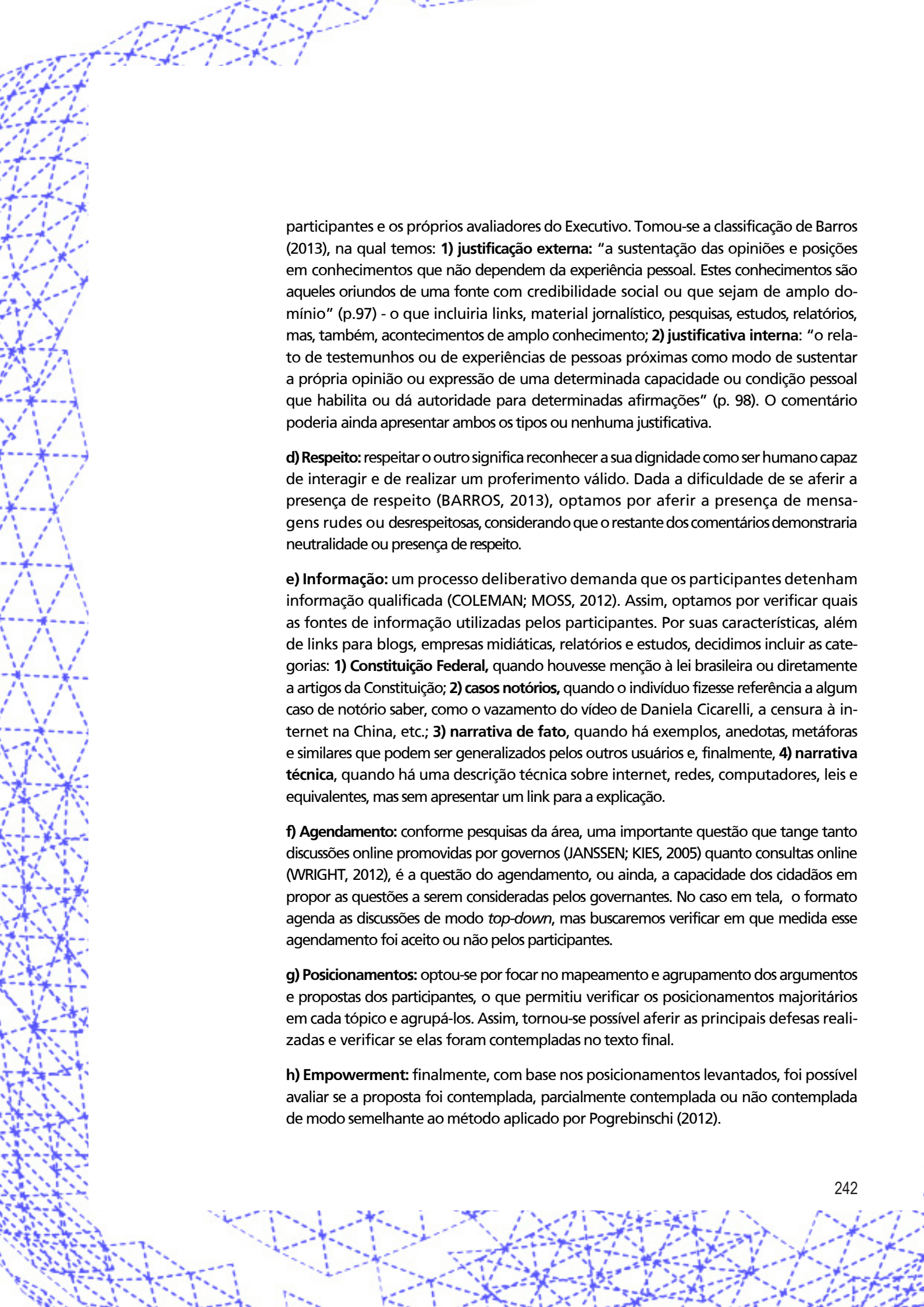
A análise concentra-se em uma amostra de 363 mensagens do total de 1.141 contabilizadas pelo governo. A amostragem foi definida a partir dos artigos com o maior número de contribuições, sendo que, não à toa, eles coincidem com os temas que viriam a ser chamados de pilares do Marco Civil da Internet. São eles o artigo 2º, que trata dos princípios da Lei, em especial a neutralidade da rede; o artigo 14º, a respeito da guarda dos registros de conexão e, portanto, da privacidade dos dados; e o artigo 20º, responsável pela definição do procedimento de retirada de conteúdo do ar e relacionado, dessa forma, ao conceito de liberdade de expressão⁴.

Os comentários deram-se através de uma ferramenta que permitia aos usuários cadastrados no site Cultura Digital comentar cada parte da redação do projeto de lei. Assim, como realizado na análise da primeira fase (SAMPAIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013), nosso objetivo principal nessa segunda etapa foi verificar se houve trocas argumentativas (como seria benéfico para um ambiente colaborativo) e quais foram as linhas de argumentação, ou, seja, os posicionamentos defendidos pelos participantes. Finalmente, se tais posicionamentos eram favoráveis ou não às sugestões dos organizadores da consulta pública e se, efetivamente, as sugestões dos participantes foram levadas em conta na elaboração do documento final desta fase. A análise observou as categorias abaixo descritas:

a) Usuário: foram classificados conforme sua identificação (login) no fórum online. Isso permite avaliar possíveis concentrações da discussão em poucos participantes, o que não seria desejável em uma consulta democrática (COLEMAN; MOSS, 2012). Incluiu-se também uma classificação por tipo de usuário: cidadão, empresa, organização da sociedade civil ou governo.

b) Reciprocidade: parte-se do pressuposto que as trocas discursivas entre os participantes eram vitais para o objetivo da consulta e que os participantes estavam dispostos a entender e considerar os diferentes pontos de vista apresentados. Incluímos duas categorias *dummies* nesta variável: **1) comentários dialógicos:** quando o cidadão está se dirigindo a comentários de outras pessoas ou argumentos específicos; **2) comentários monológicos:** quando os comentários se referem ao tema em questão, mas, no entanto, o cidadão parece falar sozinho.

c) Justificativa: avaliou-se o uso de justificativas como forma de convencer os outros



participantes e os próprios avaliadores do Executivo. Tomou-se a classificação de Barros (2013), na qual temos: **1) justificção externa:** “a sustentação das opiniões e posições em conhecimentos que não dependem da experiência pessoal. Estes conhecimentos são aqueles oriundos de uma fonte com credibilidade social ou que sejam de amplo domínio” (p.97) - o que incluiria links, material jornalístico, pesquisas, estudos, relatórios, mas, também, acontecimentos de amplo conhecimento; **2) justificativa interna:** “o relato de testemunhos ou de experiências de pessoas próximas como modo de sustentar a própria opinião ou expressão de uma determinada capacidade ou condição pessoal que habilita ou dá autoridade para determinadas afirmações” (p. 98). O comentário poderia ainda apresentar ambos os tipos ou nenhuma justificativa.

d) Respeito: respeitar o outro significa reconhecer a sua dignidade como ser humano capaz de interagir e de realizar um proferimento válido. Dada a dificuldade de se aferir a presença de respeito (BARROS, 2013), optamos por aferir a presença de mensagens rudes ou desrespeitosas, considerando que o restante dos comentários demonstraria neutralidade ou presença de respeito.

e) Informação: um processo deliberativo demanda que os participantes detenham informação qualificada (COLEMAN; MOSS, 2012). Assim, optamos por verificar quais as fontes de informação utilizadas pelos participantes. Por suas características, além de links para blogs, empresas midiáticas, relatórios e estudos, decidimos incluir as categorias: **1) Constituição Federal**, quando houvesse menção à lei brasileira ou diretamente a artigos da Constituição; **2) casos notórios**, quando o indivíduo fizesse referência a algum caso de notório saber, como o vazamento do vídeo de Daniela Cicarelli, a censura à internet na China, etc.; **3) narrativa de fato**, quando há exemplos, anedotas, metáforas e similares que podem ser generalizados pelos outros usuários e, finalmente, **4) narrativa técnica**, quando há uma descrição técnica sobre internet, redes, computadores, leis e equivalentes, mas sem apresentar um link para a explicação.

f) Agendamento: conforme pesquisas da área, uma importante questão que tange tanto discussões online promovidas por governos (JANSSEN; KIES, 2005) quanto consultas online (WRIGHT, 2012), é a questão do agendamento, ou ainda, a capacidade dos cidadãos em propor as questões a serem consideradas pelos governantes. No caso em tela, o formato agenda as discussões de modo *top-down*, mas buscaremos verificar em que medida esse agendamento foi aceito ou não pelos participantes.

g) Posicionamentos: optou-se por focar no mapeamento e agrupamento dos argumentos e propostas dos participantes, o que permitiu verificar os posicionamentos majoritários em cada tópico e agrupá-los. Assim, tornou-se possível aferir as principais defesas realizadas e verificar se elas foram contempladas no texto final.

h) Empowerment: finalmente, com base nos posicionamentos levantados, foi possível avaliar se a proposta foi contemplada, parcialmente contemplada ou não contemplada de modo semelhante ao método aplicado por Pogrebinschi (2012).

5. Consultamos os organizadores do sistema sobre esta questão. Informamos que, devido à atualização da plataforma, nem todas as páginas do Cultura Digital haviam sido reestabelecidas integralmente, mas que isso deveria retornar ao normal em breve. No entanto, os autores já possuíam cópia de todas as contribuições realizadas.

Para alcançar tais critérios, foram realizados dois estudos pilotos, nos quais os indicadores foram verificados e testados. Mudanças foram realizadas na ficha de análise. Na aplicação final, cada campo foi verificado por ao menos dois codificadores. As dúvidas foram resolvidas entre eles.

Resultados e Análise

Foram analisadas 363 mensagens presentes em cinco artigos da minuta de anteprojeto de lei, sendo que 9,36% das mensagens não foram consideradas por não tratarem diretamente dos temas em debate (*off-topic*). Assim como na primeira fase, os organizadores mantiveram a identificação de usuários e data do envio do comentário. No blog, até o mês de agosto de 2014, os comentários recebidos para consulta não se encontravam mais disponíveis⁵. Além disso, ao contrário da primeira fase, não foi gerado um documento em formato específico, sendo então necessário coletar todos os comentários para a elaboração do banco de dados. A seguir, são apresentados os resultados da segunda fase da consulta em perspectiva comparada com os comentários da primeira etapa.

a) Usuários

Contabilizamos 83 usuários que participaram da amostra analisada. A Tabela 1 apresenta a concentração de envio de mensagens por usuário. 206 mensagens foram enviadas por apenas 15 usuários - o que significa que 63% do total de mensagens analisadas foram enviadas por 18% dos participantes da amostra, evidenciando uma alta concentração da discussão em poucos participantes. Quando comparados estes dados com os da primeira fase, percebe-se a repetição da situação, mas de forma mais tênue. Na primeira etapa, 455 mensagens foram enviadas por apenas 14 usuários - apontando que quase 67% do total de mensagens foi enviado por cerca de 10% dos participantes. Os usuários Frederico/Fred e Mario Marino foram, como na primeira fase, aqueles mais ativos.

Outro dado que merece destaque diz respeito ao tipo de usuário. 96% das mensagens foram enviadas por cidadãos, sendo que os 4% restantes congregam empresas, instituições públicas e organizações da sociedade civil. Assim como na primeira fase, na qual 86% das mensagens foram encaminhadas por indivíduos, ocorreu uma participação elevada de cidadãos em comparação às demais categorias.

TABELA 01 – Envio de mensagens por usuário

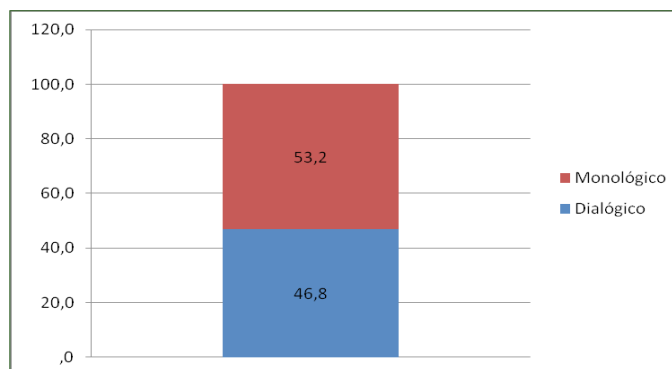
Usuário	F
frederico -fred	40
Mario Marino	38
denise bottmann	32
Marcel Leonardi	17
ricardopoppi	13
Mario Avila de Jesus	11
Marcelo Thompson	10
Vitor Madureira Sales	8
Ronald Amaral Kuntz	9
Claudio de Jesus Torres	6
Sergio G. Almeida jr.	6
alinegoldsztejn	4
Emerson Wendt	4
fundação procon sp	4
Rodrigo Faria	4
Total	206

Fonte: autores.

b) Reciprocidade

O Gráfico 1 demonstra que 53,2% das mensagens não dialogavam explicitamente com outras. Já 46,8% das mensagens responderam a outros comentários seja mencionando outro cidadão, seja referindo-se a argumentos expressados anteriormente no debate. Tais números indicam um alto grau de conversação entre os participantes, demonstrando que os argumentos e posicionamentos apresentados foram, no geral, lidos pelos outros participantes, o que é imprescindível para uma consulta colaborativa.

GRÁFICO 1 - Reciprocidade

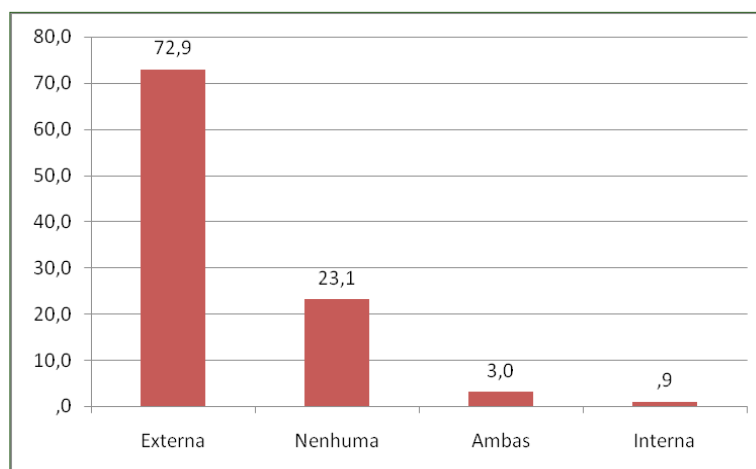


Fonte: autores

c) Justificativa

A grande maioria dos participantes recorreu a justificativas externas (72,9%) para embasar suas defesas e, se contabilizarmos os demais tipos de justificativas (interna e ambas), chegamos a quase 77% das mensagens justificadas. Apenas 23,1% das contribuições não tinham nenhum tipo de justificativa, ilustrações e exemplos. Como se percebe no Gráfico 2, há referências fundamentadas, como aquelas feitas às leis de outros países da Europa e América de Norte e o uso de ilustrações e exemplos – descrito no item Informação abaixo.

GRÁFICO 2 - Tipo de justificação



Fonte: autores

d) Respeito

Praticamente a totalidade das mensagens analisadas foi respeitosa, havendo menos de dez mensagens com tom rude. É importante ter em mente que o processo não contou com uma moderação ativa, o que demonstra que o diálogo cordial entre os usuários prevaleceu, mesmo quando houve discordâncias – conforme descrito no item “agendamento” abaixo.

e) Informação

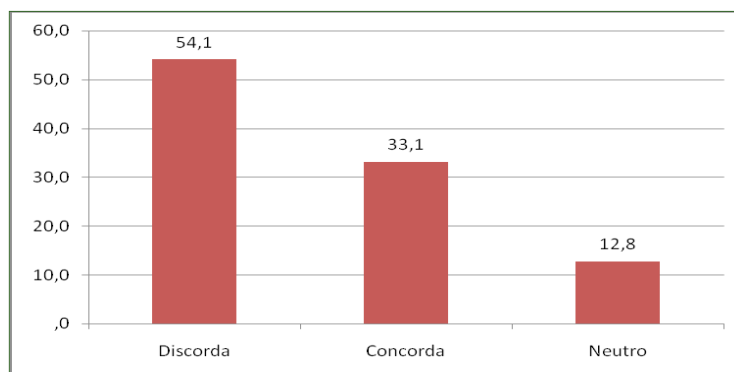
64% das mensagens utilizaram algum tipo de fonte – um incremento de 4% em relação à primeira fase (60%). Entre as fontes utilizadas estão a Constituição Federal, o Código Penal, o Código de Defesa do Consumidor, fatos classificados como casos notórios, sites, pesquisas acadêmicas, legislação americana, alemã e canadense e a imprensa em geral. Assim como na primeira fase, foi possível aferir também nessa etapa que o debate foi bastante qualificado, sendo que os participantes geralmente argumentavam e exemplificavam para defender suas posições.

f) Agendamento

Segundo o Gráfico 3, pouco mais da metade das mensagens da amostra (54,1%) apresentou alguma contrariedade aos posicionamentos apresentados pelo governo no PL construído após a primeira fase do MCI. Uma porcentagem menor foi a favor dos apontamentos do governo (33,1%) .

6. Foram excluídas as mensagens off-topic.

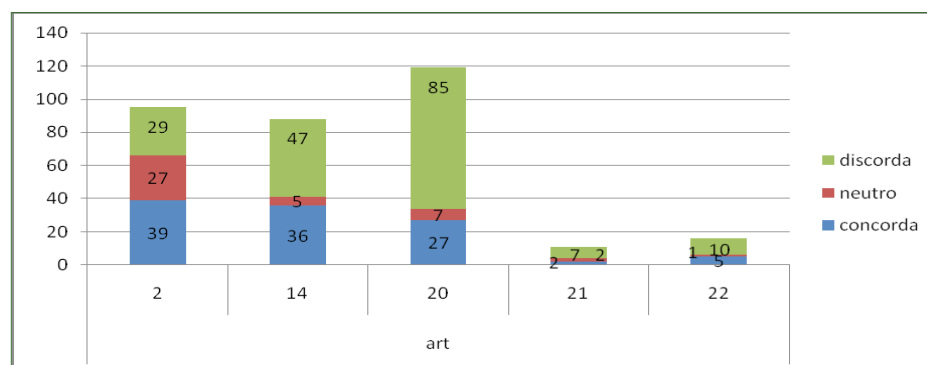
GRÁFICO 3 - Reação dos usuários ao agendamento inicial do governo



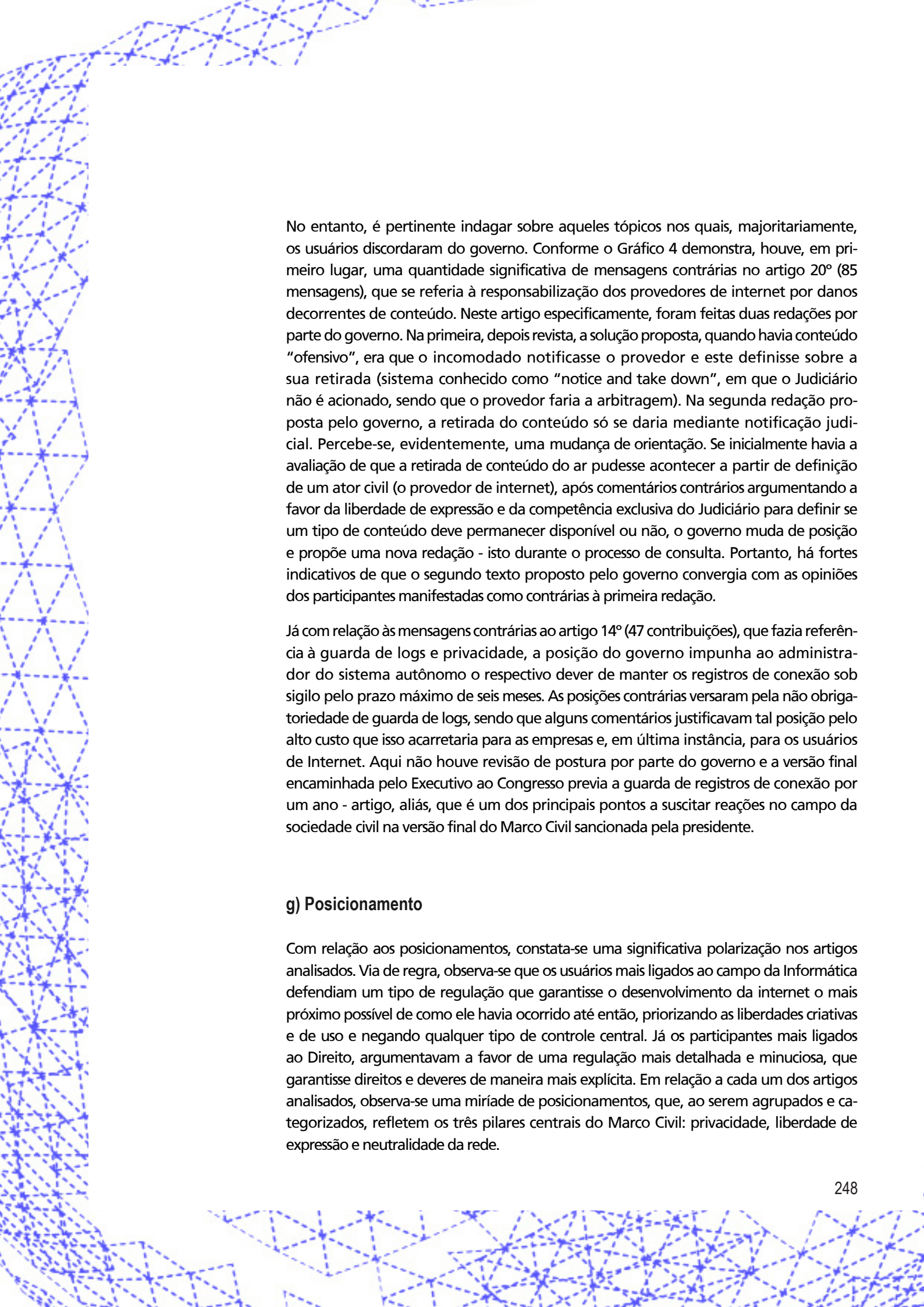
Fonte: autores

Na primeira etapa da consulta, a relação foi inversa. Mais da metade das contribuições demonstraram acordo com os posicionamentos apresentados pelo governo (62,9%), principalmente em relação ao acesso anônimo, neutralidade da rede, regras para se impedir filtragem indevida de dados e necessidade do governo realizar a ampliação das redes de banda larga e inclusão digital, enquanto que 27,4% se mostraram contrários às ideias dos promotores da consulta (SAMPAIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013). Embora nesta etapa não tenhamos contabilizado a totalidade de mensagens, os usuários, quando contrários aos apontamentos do governo, manifestaram-se explicitamente, conforme o Gráfico 4.

GRÁFICO 4 - Reação dos usuários ao agendamento inicial do governo por artigos



Fonte: autores

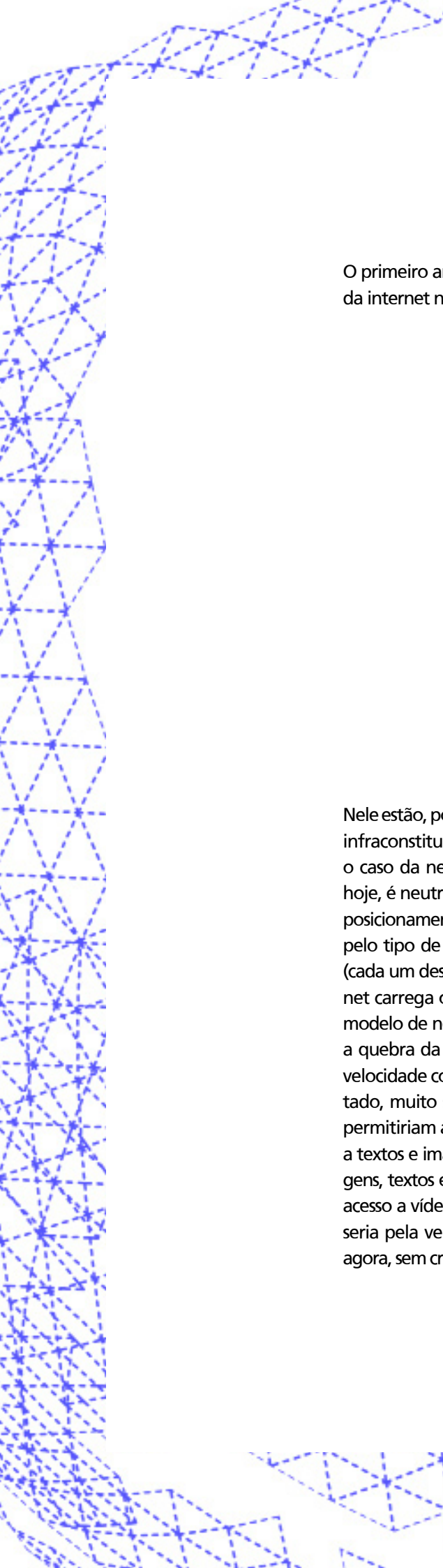


No entanto, é pertinente indagar sobre aqueles tópicos nos quais, majoritariamente, os usuários discordaram do governo. Conforme o Gráfico 4 demonstra, houve, em primeiro lugar, uma quantidade significativa de mensagens contrárias no artigo 20º (85 mensagens), que se referia à responsabilização dos provedores de internet por danos decorrentes de conteúdo. Neste artigo especificamente, foram feitas duas redações por parte do governo. Na primeira, depois revista, a solução proposta, quando havia conteúdo “ofensivo”, era que o incomodado notificasse o provedor e este definisse sobre a sua retirada (sistema conhecido como “notice and take down”, em que o Judiciário não é acionado, sendo que o provedor faria a arbitragem). Na segunda redação proposta pelo governo, a retirada do conteúdo só se daria mediante notificação judicial. Percebe-se, evidentemente, uma mudança de orientação. Se inicialmente havia a avaliação de que a retirada de conteúdo do ar pudesse acontecer a partir de definição de um ator civil (o provedor de internet), após comentários contrários argumentando a favor da liberdade de expressão e da competência exclusiva do Judiciário para definir se um tipo de conteúdo deve permanecer disponível ou não, o governo muda de posição e propõe uma nova redação - isto durante o processo de consulta. Portanto, há fortes indicativos de que o segundo texto proposto pelo governo convergia com as opiniões dos participantes manifestadas como contrárias à primeira redação.

Já com relação às mensagens contrárias ao artigo 14º (47 contribuições), que fazia referência à guarda de logs e privacidade, a posição do governo impunha ao administrador do sistema autônomo o respectivo dever de manter os registros de conexão sob sigilo pelo prazo máximo de seis meses. As posições contrárias versaram pela não obrigatoriedade de guarda de logs, sendo que alguns comentários justificavam tal posição pelo alto custo que isso acarretaria para as empresas e, em última instância, para os usuários de Internet. Aqui não houve revisão de postura por parte do governo e a versão final encaminhada pelo Executivo ao Congresso previa a guarda de registros de conexão por um ano - artigo, aliás, que é um dos principais pontos a suscitar reações no campo da sociedade civil na versão final do Marco Civil sancionada pela presidente.

g) Posicionamento

Com relação aos posicionamentos, constata-se uma significativa polarização nos artigos analisados. Via de regra, observa-se que os usuários mais ligados ao campo da Informática defendiam um tipo de regulação que garantisse o desenvolvimento da internet o mais próximo possível de como ele havia ocorrido até então, priorizando as liberdades criativas e de uso e negando qualquer tipo de controle central. Já os participantes mais ligados ao Direito, argumentavam a favor de uma regulação mais detalhada e minuciosa, que garantisse direitos e deveres de maneira mais explícita. Em relação a cada um dos artigos analisados, observa-se uma miríade de posicionamentos, que, ao serem agrupados e categorizados, refletem os três pilares centrais do Marco Civil: privacidade, liberdade de expressão e neutralidade da rede.



O primeiro artigo estudado foi o 2º, que versa sobre os princípios e fundamentos do uso da internet no Brasil:

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

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

II - proteção da privacidade

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

IV - preservação e garantia da neutralidade da rede;

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

VI - preservação da natureza participativa da rede.

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

Nele estão, portanto, os princípios gerais. Embora careçam, em grande parte, de regulação infraconstitucional posterior, alguns, pelo próprio enunciado, proíbem certas práticas. É o caso da neutralidade da rede, prevista no inciso IV. A internet, como a conhecemos hoje, é neutra: não na acepção de que seus conteúdos não carreguem valor opinativo ou posicionamentos, mas no sentido de que, tecnicamente, a rede não discrimina o conteúdo pelo tipo de dados que carrega. Isto significa que, seja vídeo, áudio, texto ou imagens (cada um desses é um tipo de dados de características diferentes e identificáveis), a internet carrega o conteúdo da mesma forma, sem discriminá-lo. Em disputa, encontra-se o modelo de negócios a ser explorado pela rede nos próximos anos no Brasil. Se permitida a quebra da neutralidade, ao invés da internet brasileira ser determinada apenas pela velocidade contratada, possivelmente haveria uma internet oferecida de modo segmentado, muito semelhante à TV a cabo. Por exemplo, existiriam pacotes de serviços que permitiriam acesso apenas a texto e, portanto, mais baratos, e outros pacotes com acesso a textos e imagens, um pouco mais caros. Consequentemente, pacotes com acesso a imagens, textos e áudios seriam um tanto mais caros. E mais caros ainda os que garantissem acesso a vídeo, por exemplo. Se garantida a neutralidade, a única discriminação possível seria pela velocidade do serviço e seguiríamos com a internet como a conhecemos até agora, sem criar categorias diferenciadas de acesso aos conteúdos.

Já com relação ao artigo 14º, ele previa em sua redação original:

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

Aqui os posicionamentos podem ser agrupados entre aqueles favoráveis à guarda de registros e aqueles contrários a ela. Os dois grandes grupos, evidentemente, tinham divisões internas: os favoráveis à guarda por seis meses, um ano, dois anos, três anos etc. e aqueles contrários por motivos financeiros ou por razões éticas. Mas, de modo geral, o que se discutia aqui era o primado da privacidade versus a capacidade investigativa de crimes (e questões derivadas dessas, como a possibilidade de usar dados relativos às conexões como indícios ou provas em investigações ou a efetividade de usar esses dados uma vez que poderiam ser forjadas informações de conexão).

Por sua vez, o artigo 20º refere-se à responsabilização pela manutenção ou retirada de conteúdo da internet. Temos aqui duas redações. A primeira versão diz:

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

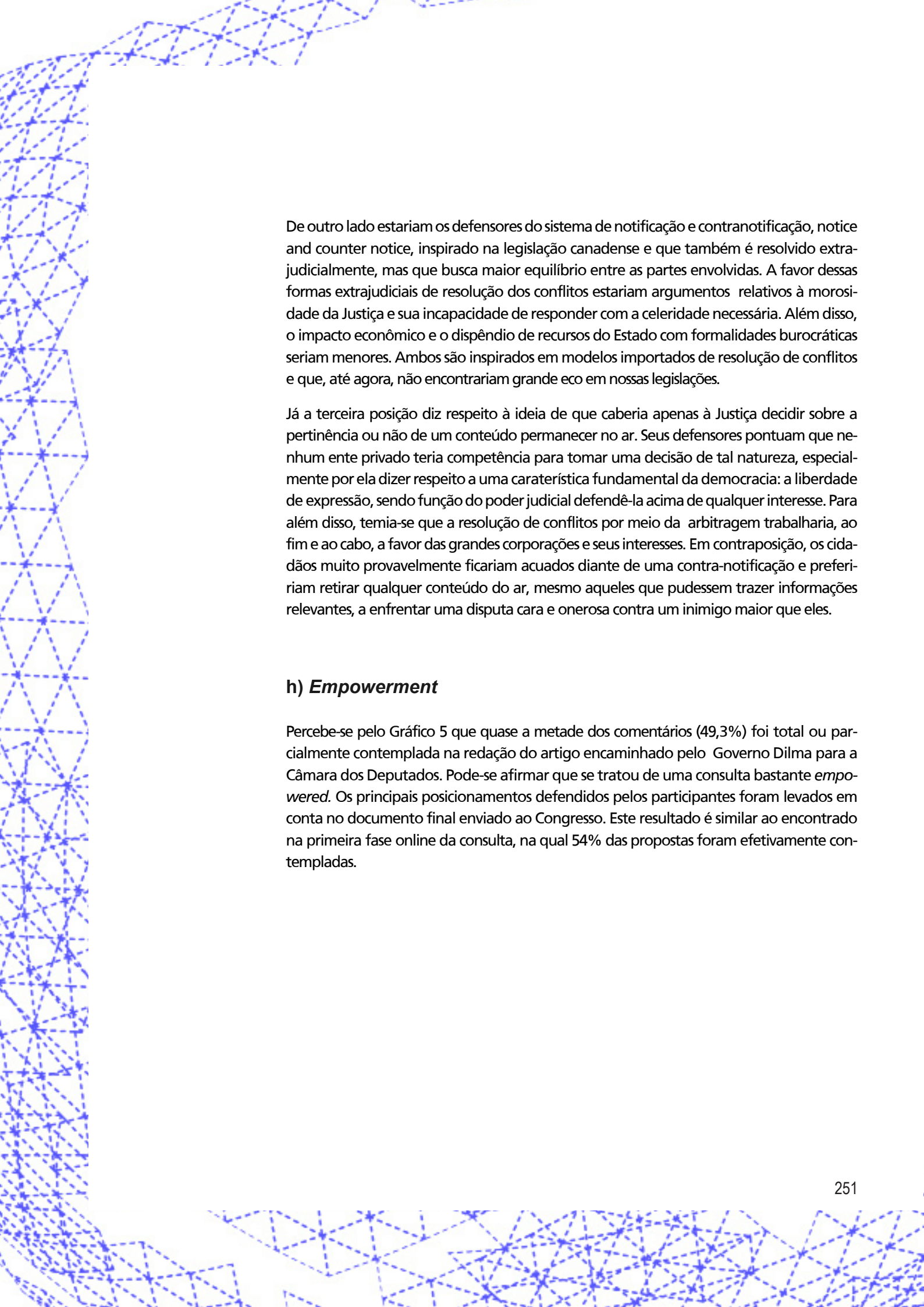
§ 1º. Os provedores de serviços de Internet devem oferecer de forma ostensiva ao menos um canal eletrônico dedicado ao recebimento de notificações e contranotificações.

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

Esta foi revista e substituída pelo governo durante a própria consulta pela seguinte:

O provedor de serviço de internet somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após intimado para cumprir ordem judicial a respeito, não tomar as providências para, no âmbito do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.

Nesse artigo, são três as principais posições. De um lado, estariam aqueles favoráveis ao sistema de notificação, conhecido internacionalmente como *notice and take down* e inspirado na legislação dos Estados Unidos. Tal sistema passa ao largo do sistema judiciário, sendo que caberia ao intermediário, nesse caso o provedor, fazer o papel de árbitro e decidir pela manutenção ou não de um conteúdo no ar, assim como responder por essa decisão.



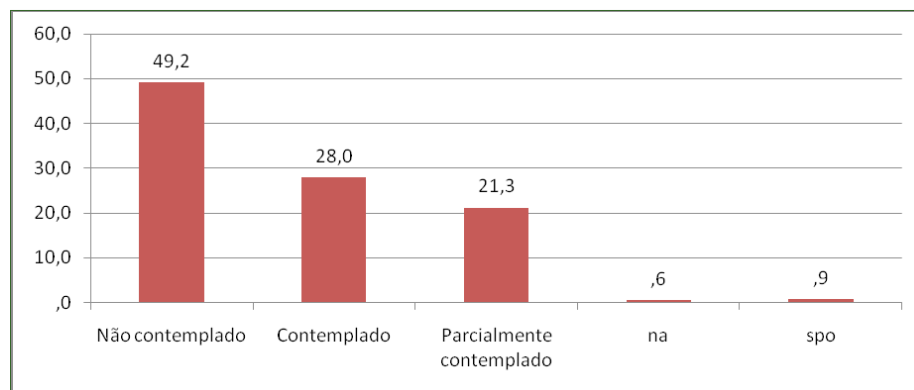
De outro lado estariam os defensores do sistema de notificação e contranotificação, notice and counter notice, inspirado na legislação canadense e que também é resolvido extrajudicialmente, mas que busca maior equilíbrio entre as partes envolvidas. A favor dessas formas extrajudiciais de resolução dos conflitos estariam argumentos relativos à morosidade da Justiça e sua incapacidade de responder com a celeridade necessária. Além disso, o impacto econômico e o dispêndio de recursos do Estado com formalidades burocráticas seriam menores. Ambos são inspirados em modelos importados de resolução de conflitos e que, até agora, não encontrariam grande eco em nossas legislações.

Já a terceira posição diz respeito à ideia de que caberia apenas à Justiça decidir sobre a pertinência ou não de um conteúdo permanecer no ar. Seus defensores pontuam que nenhum ente privado teria competência para tomar uma decisão de tal natureza, especialmente por ela dizer respeito a uma característica fundamental da democracia: a liberdade de expressão, sendo função do poder judicial defendê-la acima de qualquer interesse. Para além disso, temia-se que a resolução de conflitos por meio da arbitragem trabalharia, ao fim e ao cabo, a favor das grandes corporações e seus interesses. Em contraposição, os cidadãos muito provavelmente ficariam acuados diante de uma contra-notificação e prefeririam retirar qualquer conteúdo do ar, mesmo aqueles que pudessem trazer informações relevantes, a enfrentar uma disputa cara e onerosa contra um inimigo maior que eles.

h) Empowerment

Percebe-se pelo Gráfico 5 que quase a metade dos comentários (49,3%) foi total ou parcialmente contemplada na redação do artigo encaminhado pelo Governo Dilma para a Câmara dos Deputados. Pode-se afirmar que se tratou de uma consulta bastante *empowered*. Os principais posicionamentos defendidos pelos participantes foram levados em conta no documento final enviado ao Congresso. Este resultado é similar ao encontrado na primeira fase online da consulta, na qual 54% das propostas foram efetivamente contempladas.

GRÁFICO 5 - Empowerment



Obs: na (não se aplica); spo (sem posicionamento)

Fonte: autores.

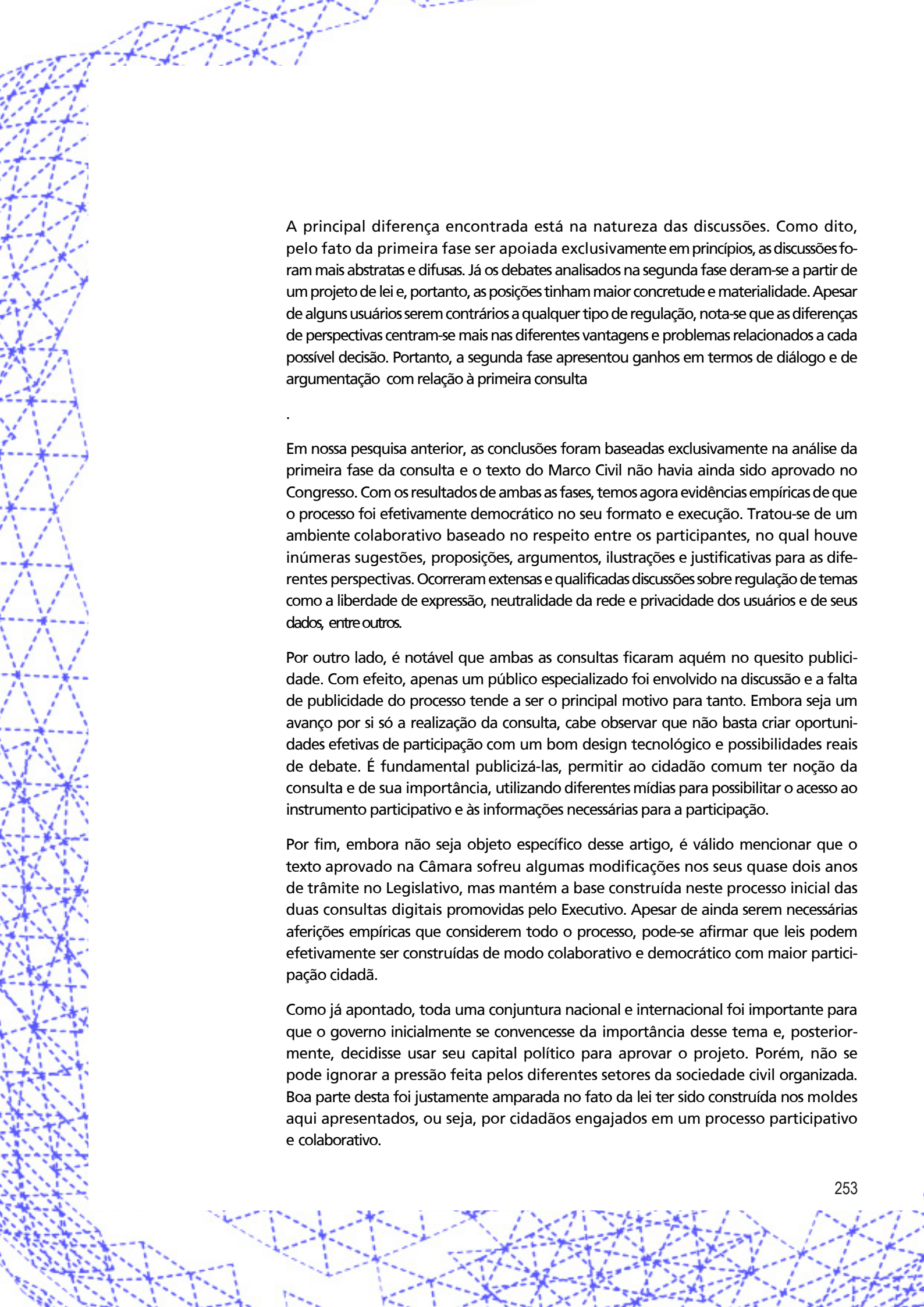
Conclusões

Com algumas exceções, os resultados aqui apresentados essencialmente corroboram aqueles encontrados na análise da primeira fase da consulta (SAMPAIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013). Mesmo não contando com uma moderação ativa e atuante, houve um ambiente de grande respeito e os participantes buscaram engajar-se em trocas discursivas, justificando seus posicionamentos através de narrativas ou de justificativas técnicas, preocupando-se com que o Marco Civil não se contrapusesse à Constituição Federal.

Outra similaridade entre as duas fases diz respeito ao tipo de participação no processo: houve um reduzido número de participantes e uma alta concentração de mensagens e contribuições enviadas por uma modesta parcela destes participantes. Há fortes indícios de que apenas um público especializado efetivamente interessou-se em participar destas duas fases da consulta. Esta característica, entretanto, é rotineira em projetos de consulta online ou de deliberação online, sendo que assumem este formato aberto baseado na autoseleção de interessados (SMITH, 2009) – o que não precisa ser encarado, necessariamente, como algo negativo (cf. GOMES, 2011).

Ocorreu ainda, assim como na primeira etapa, um nível razoável de empowerment, no qual quase metade das propostas avaliadas foi considerada no projeto de lei enviado pelo Executivo à Câmara dos Deputados.

7. Essa linha argumenta que a autoseleção baseada no interesse próprio dos cidadãos pode gerar distorções à participação, uma vez que indivíduos com maior status socioeconômico tendam a ter mais recursos para participarem (cf. SMITH, 2009).



A principal diferença encontrada está na natureza das discussões. Como dito, pelo fato da primeira fase ser apoiada exclusivamente em princípios, as discussões foram mais abstratas e difusas. Já os debates analisados na segunda fase deram-se a partir de um projeto de lei e, portanto, as posições tinham maior concretude e materialidade. Apesar de alguns usuários serem contrários a qualquer tipo de regulação, nota-se que as diferenças de perspectivas centram-se mais nas diferentes vantagens e problemas relacionados a cada possível decisão. Portanto, a segunda fase apresentou ganhos em termos de diálogo e de argumentação com relação à primeira consulta

Em nossa pesquisa anterior, as conclusões foram baseadas exclusivamente na análise da primeira fase da consulta e o texto do Marco Civil não havia ainda sido aprovado no Congresso. Com os resultados de ambas as fases, temos agora evidências empíricas de que o processo foi efetivamente democrático no seu formato e execução. Tratou-se de um ambiente colaborativo baseado no respeito entre os participantes, no qual houve inúmeras sugestões, proposições, argumentos, ilustrações e justificativas para as diferentes perspectivas. Ocorreram extensas e qualificadas discussões sobre regulação de temas como a liberdade de expressão, neutralidade da rede e privacidade dos usuários e de seus dados, entre outros.

Por outro lado, é notável que ambas as consultas ficaram aquém no quesito publicidade. Com efeito, apenas um público especializado foi envolvido na discussão e a falta de publicidade do processo tende a ser o principal motivo para tanto. Embora seja um avanço por si só a realização da consulta, cabe observar que não basta criar oportunidades efetivas de participação com um bom design tecnológico e possibilidades reais de debate. É fundamental publicizá-las, permitir ao cidadão comum ter noção da consulta e de sua importância, utilizando diferentes mídias para possibilitar o acesso ao instrumento participativo e às informações necessárias para a participação.

Por fim, embora não seja objeto específico desse artigo, é válido mencionar que o texto aprovado na Câmara sofreu algumas modificações nos seus quase dois anos de trâmite no Legislativo, mas mantém a base construída neste processo inicial das duas consultas digitais promovidas pelo Executivo. Apesar de ainda serem necessárias aferições empíricas que considerem todo o processo, pode-se afirmar que leis podem efetivamente ser construídas de modo colaborativo e democrático com maior participação cidadã.

Como já apontado, toda uma conjuntura nacional e internacional foi importante para que o governo inicialmente se convencesse da importância desse tema e, posteriormente, decidisse usar seu capital político para aprovar o projeto. Porém, não se pode ignorar a pressão feita pelos diferentes setores da sociedade civil organizada. Boa parte desta foi justamente amparada no fato da lei ter sido construída nos moldes aqui apresentados, ou seja, por cidadãos engajados em um processo participativo e colaborativo.

Referências

BARROS, Samuel Anderson Rocha. **Deliberação Pública Online: Esferas Conversacionais ao Redor de Conteúdos de Três Jornais Brasileiros**. 2013. 244p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Comunicação Social). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

BARROS, Samuel Anderson Rocha; GALVÃO, Nilson. Conexões Entre os Cidadãos e o Governo: Prospecção dos Canais de Consulta Criados pelo Executivo Federal do Brasil. **Anais do I Seminário de Pesquisadores do CEADD**, Salvador, Setembro 2013.

CHADWICK, Andrew. Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e- governance. **Social Science Computer Review**, V. 21, N. 4, p. 443-455, 2003.

COLEMAN, S.; GIBSON, R.; SCHNEEBERGER, A. Democratic consultation and the e-citizen. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. (Orgs.). **Connecting Democracy: online consultation and the flow of political communication**. Cambridge: The MIT Press, 2012, p. 173-190.

COLEMAN, S.; MOSS, G. Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 9, n. 1, p. 1-15, Jan. 2012.

GOMES, Wilson. Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e Participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-45.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphael. Online Forums and Deliberative Democracy. **Acta Politica**, 40, p. 317-335, 2005.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Vol. 2, N. 1, p. 16-30, 2008.

MAIA, R. C. M. Debates públicos na mídia: enquadramentos e troca pública de razões. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 303-340, 2009.

MARQUES, F. P. J. A. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, p. 117-142, 2010.

MEDAGLIA, Rony. eParticipation Research: A Longitudinal Overview. **Anais do Proceedings ePart 2011**. Delft, Holanda, p. 99-108, 2011.

MEIJER, A.; BURGER, N.; EBBERS, W. Citizens4Citizens: Mapping Participatory Practi-

ces on the Internet. **Electronic Journal of e-Government**, V. 7, N. 1, p. 99 - 112, 2009.

NICOLÁS, M. A. ; BRAGATTO, R. C. ; SAMPAIO, R. C. Marco Civil da Internet: contexto e mapeamento do debate público. In: **IV Seminário Nacional Sociologia & Política**, 2012, Curitiba. IV Seminário Nacional Sociologia & Política, 2012.

POGREBINSCHI, T. The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling-up Deliberation to the National Level. In: Encontro da APSA 2012 Annual Meeting Paper, New Orleans, 2012. **Anais APSA 2012 Annual Meeting Paper**. New Orleans, Agosto 2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel; NICOLÁS, Maria Alejandra. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. **Anais do V Encontro da Compolítica**. Curitiba: Compolitica, 2013.

SEGURADO, R. Entre a regulamentação e a censura do ciberespaço. **Ponto-e-virgula**, São Paulo, v. 9, p; 52- 70,2011.

SHANE, Peter M. Online Consultation and Political Communication in the Era of Obama: An Introduction. In: Coleman, S.; shane, P (Org.). **Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication**. MIT Press 2012, p. 1-21.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STEIBEL, F. Ferramentas web 2.0 e o design de consultas públicas online: o caso do Marco Civil Regulatório. In: XXI encontro anual da Compós . **Anais da XXI Compós. Juiz de Fora**, 2012.

TOMKOVA, J. E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness? **European Journal of ePractice**, N. 7, p. 1-10, Março 2009.

VAN DIJK, Jan. **The network society**. New York: Sage Publications, 2012.

WRIGH, Scott. Assessing (e-)Democratic Innovations: "Democratic Goods" and Downing Street E- Petitions. **Journal of Information Technology & Politics**, 9:4, 453-470, 2012.