FRANCISCO CARVALHO DE BRITO CRUZ

DIREITO, DEMOCRACIA E CULTURA DIGITAL

A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR: PROF. DR. JEAN PAUL CABRAL VEIGA DA ROCHA

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2015

FRANCISCO CARVALHO DE BRITO CRUZ

DIREITO, DEMOCRACIA E CULTURA DIGITAL

A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, na área de concentração de Filosofia e Teoria Geral do Direito.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2015

FRANCISCO CARVALHO DE BRITO CRUZ

DIREITO, DEMOCRACIA E CULTURA DIGITAL

A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, na área de concentração de Filosofia e Teoria Geral do Direito.

Aprovado em: _____

Banca examinadora:

Prof.: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Estes parágrafos buscarão sem sucesso sanar uma dívida que este trabalho possui com uma série de pessoas e influências. Esta dívida é acadêmica, profissional, política e afetiva – não necessariamente nesta ordem e em maior ou menor grau a depender do sujeito agradecido.

Em primeiro lugar devo agradecer a meu orientador, Professor Jean Paul Rocha, pelo paciente, atencioso e riquíssimo acompanhamento acadêmico fornecido. Seu rigor, postura provocativa e abertura incondicional são motivos de inspiração. É na retidão de seu exemplo que adquiri gosto pela atividade acadêmica e pela tarefa difícil e tempestuosa de dedicar-me à pesquisa em direito no Brasil. A gratidão se estende desde os tempos do PET-Sociologia Jurídica, adentra o período de orientação no Trabalho de Conclusão de Curso e abarca minhas incipientes aventuras em discussões sobre regulação e tecnologia.

Sou muito grato também ao Professor José Eduardo Faria, que foi meu tutor no PET-Sociologia Jurídica desde 2008. Agradeço suas palavras e postura de incentivo para com meu trabalho, assim como suas precisas e valiosas sugestões.

Agradeço também aos professores Celso Campilongo, Newton de Lucca, Carlos Alberto Salles, Maria Tereza Sadek, Fernando Herren Aguillar e Rafael Mafei Queiroz. Sendo aluno ou monitor, as aulas frequentadas foram espaços de recorrentes e enriquecedores pensamentos sobre este trabalho.

É sem tamanho a gratidão que tenho pelo Dennys Antonialli, meu colega de disciplina no primeiro semestre, amigo de primeira hora, e parceiro de inúmeras empreitadas. Devo ao Dennys a maior parte das minhas referências neste campo. Minha trajetória na discussão travada neste trabalho não faria o menor sentido sem os debates, as reflexões e os empreendimentos de todos os tipos em que eu tive a oportunidade de acompanhá-lo.

Foi com o Dennys que criamos o Núcleo de Direito, Internet e Sociedade, o NDIS-USP, espaço vital para o meu desenvolvimento no campo do direito e tecnologia. Criamos, mas não sem a ajuda inestimável do Professor Virgílio Afonso da Silva – a quem também agradeço pelo acompanhamento atento e sempre provocativo de nossas atividades em coletivo e do meu trabalho individual de pesquisa. Não sem a colaboração, também, de pós-graduandos e graduandos aos quais agradeço nas pessoas de Mariana Giorgetti Valente, Daniel do Amaral Arbix, Rafael Zanatta, Pedro Henrique Ramos, Cristiana Gonzalez,

Eduardo Paiva, Jonas Marchezan, Jacqueline Abreu, Marcela Matiuzzo e todos aqueles que passaram pelo espaço do Núcleo. Muito obrigado, mesmo.

Devo um enorme agradecimento à equipe do escritório Rodrigues Barbosa, Mac Dowell de Figueiredo e Gasparian Advogados, o primeiro espaço em que tomei contato direto com questões de regulação da Internet. Obrigado especial à Taís Gasparian e a Charlene Miwa Nagae, Monica Galvão e Karen Motta. Sou muito grato também a Marco Antonio Rodrigues Barbosa e a Samuel Mac Dowell de Figueiredo, bem como a Wadih Coury, Jaqueline Destefani, Virginia Barbosa e a todos que tornaram o tempo que eu passei lá uma época de aprendizado intenso.

Pela inspiração e diálogos nesta mesma área de pesquisa gostaria de agradecer a Veridiana Alimonti, Marcel Leonardi, Ronaldo Lemos, Carlos Affonso Pereira de Souza, Monica Guise Steffen Rosina, Camila Marques, Luiz Moncau, Marília Maciel, Danilo Doneda, Tatiana Dias, Juliana Nolasco, Pablo Ortellado, Joana Varon, Carol Conway e Pedro Mizukami. A eles e a toda comunidade ativa e agitada de discussão de políticas de Internet no Brasil: obrigado. É uma comunidade que me move e à qual endereço, com grande alegria, este e todos os outros trabalhos que tenho feito após a graduação.

Devo um enorme agradecimento a meus colegas de Faculdade, na graduação e no mestrado. Sou muito grato a Flávio Prol, Bianca Tavolari, Silas Cardoso, Ivan de Franco, Flavia Annenberg, Fernando Rugitsky, Pedro de Paula, Rita Mattar, Aline Viotto, Renan Kalil, Raquel Pimenta, Ricardo Leite Ribeiro, Renan Quinalha, José Carlos Callegari, todos os petianos e todos os integrantes da esquerda acadêmica, em especial do Fórum da Esquerda. Grandes companheiros e amigos que, cada um do seu jeito, contribuíram com essa dissertação, mesmo com seus interesses temáticos completamente diferentes e únicos. Muito obrigado ao Ivo Matos pela leitura atenta, criteriosa e derradeira.

Expresso minha gratidão eterna ao Coletivo Sushi dos Broders, inclusive pelo prazer de poder escrever a palavra "sushi" neste trabalho, nas pessoas de Nest, Quico, Mosca, Ivan e Isaac. Acho que não esqueci de ninguém deste grupo.

Também agradeço a todas e todos os amigos e parceiros que estiveram próximos de mim nessa empreitada. Vocês foram essenciais, inclusive os que eu esquecerei de dizer os nomes. Felipe Poroger, Martim Bernardes, Guilherme d'Almeida, Marcelo Moraes, Arthur Decloedt, Gabriel Basile, André Vac, Julia e Pedro Zylberstajn, Beatriz Cardoso, Paula Sacchetta, Pedro Santos, Gabriel Lancman, Pedro Butelli, Paulo Manoel, Martha Ruch, Natalie Hoage, Teresa Nobre, Guilherme Giufrida, João Turchi, Mariana Granziera, Marina

Sawaya, Thomas Huszar, Juliano Abramovay, Carlos e Pablo Meijueiro, Luiza Mizarela, Otavio Bessa, Saylon Alves, Isabela Mariotto, Maria Claudia Levy, Marina Zilberstejn, Paula Serra, Tuto de Paula Souza e Vera Mendes, muito obrigado. Isadora, muito obrigado mesmo.

Agradeço à minha família: meus pais, Zé e Lúcia, que juntos e separados são fruto de orgulho, ouvintes pacientes e ternos apoiadores, e meus irmãos, João Batista e Luciana, os maiores companheiros de todos.

O melhor é saber que posso contar com todas essas pessoas no que ainda virá.

Obrigado.

RESUMO

BRITO CRUZ, F. C. *Direito, democracia e cultura digital: A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet*. 2015. 138 pp. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2015.

Este trabalho tem como objeto de pesquisa o processo de consulta pública *online* para elaboração do Marco Civil da Internet, nova lei que dispõe sobre os direitos dos usuários de Internet no Brasil. Ele busca responder às seguintes perguntas: (i) como foi idealizado processo de consulta pública *online* do Marco Civil da Internet? (ii) Como a consulta foi gerenciada e executada? (iii) Quais foram os resultados da consulta em termos de soluções jurídicas aos conflitos políticos do setor da Internet? A proposta é realizar uma descrição desta experiência de participação social pela Internet a partir de um mapeamento das contribuições dos cidadãos e instituições, de informações em fontes variadas (imprensa – especializada ou não – e outros trabalhos acadêmicos) e do confronto deste levantamento com entrevistas dadas pelos gestores do projeto sobre seu planejamento e execução. A pesquisa trabalhou com a hipótese de que a consulta pública *online* que elaborou o Marco Civil da Internet se colocou como alternativa a um debate instaurado dentro do Congresso Nacional e bloqueado por propostas de lei de enfoque penal. O resultado da pesquisa sugere a confirmação dessa hipótese, bem como a relevância da experiência analisada para o sucesso uma estratégia política de reversão dessa agenda legislativa anterior.

Palavras-chave: “participação social”; “democracia digital”; “marco civil da internet”; “consultas pública”; e “regulação da internet”.

ABSTRACT

BRITO CRUZ, F. C. *Law, democracy and digital culture: the "Marco Civil da Internet" lawmaking process*. 2015. 138 pp. Master – School of Law, University of São Paulo. 2015.

Between 2009 and 2011 the Office of Legislative Affairs of the Ministry of Justice (SAL/MJ), in partnership with the Center for Technology and Society at Fundação Getúlio Vargas (FGV-CTS), organized a virtual platform to collect people's comments and insights for a new bill that promises to establish a regulatory framework for the Internet: the *Marco Civil da Internet*. This work aims to describe this experience, addressing the following issues: (i) how the process was created; (ii) how it was managed and operationalized; and (iii) which outputs it produced in terms of legal solutions solving Internet regulation dilemmas. The research tested the hypothesis that the public consultation process revealed a turning point of the Brazilian Internet regulation debate, which was dominated by criminal-related approaches. The study suggests that the hypothesis was correct and that the analyzed experience was relevant in a reexamination of that previous political agenda.

Keywords: "participatory lawmaking"; "digital democracy"; "marco civil da internet"; "public consultation"; and "internet regulation".

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. *Resumo das proposições legislativas de regulação da Internet anteriores ao Marco Civil (PL 2.126/2011)*
Tabela 2. *Indivíduos envolvidos no processo de elaboração e execução da consulta pública do Marco Civil da Internet e suas funções*
Tabela 3. *Regime de guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações no texto do PL 2.126/2011 enviado ao Congresso*
Tabela 4. *Regime de guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações na lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet)*

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. *Participantes únicos da consulta pública do Marco Civil da Internet*
Gráfico 2. *Participação nas duas fases da consulta pública do Marco Civil da Internet*
Gráfico 3. *Divisão da participação de entidades privadas nas duas fases da consulta pública do Marco Civil da Internet*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. *Diagrama de desafios para uma consulta pública* online**.**

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRANET – Associação Brasileira de Internet

AI – Ato Institucional

AL – Alagoas

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ARPA – *Advanced Research Projects Agency* (Agência de Projetos de Pesquisa Avançada)

BA – Bahia

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CCTCI - Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CDA – *Communications Decency Act* (Lei de Decência nas Comunicações dos EUA, tradução livre)

CETIC.br - Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

CF – Constituição Federal

CGI.br – Comitê Gestor da Internet no Brasil

CN – Congresso Nacional

CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico da Câmara dos Deputados

CTS-FGV – Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DF – Distrito Federal

ESNet - *Energy Sciences Network*

EUA – Estados Unidos da América

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FISL – Fórum Internacional do *Software* Livre

GO – Goiás

IANA – *Internet Assigned Numbers Authority* (Autoridade para Atribuição de Números na Internet)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICANN – *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números)

Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IETF – *Internet Engineering Task Force* (comunidade de engenheiros, agências técnicas, fornecedores, pesquisadores e fabricantes preocupada com o estabelecimento de padrões para a arquitetura da Internet)

IGF – *Internet Governance Forum* (Fórum de Governança da Internet)

IP – Internet Protocol

JEC – Juizado Especial Cível

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

MJ – Ministério da Justiça

NETMundial – Encontro Multissetorial Global sobre Futuro da Governança da Internet

NIC.br – Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

NSA – *National Security Agency* (Agência Nacional de Segurança dos EUA)

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PB – Paraíba

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Pernambuco

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro

RO – Rondônia

RS –Rio Grande do Sul

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

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

SENACON/MJ – Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça

SindBancários – Sindicato Nacional dos Bancários

SP – São Paulo

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCP/IP – *Transmission Control Protocol/Internet Protocol*

TI – Tecnologia da informação

TJ – Tribunal de Justiça

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TO – Tocantins

URL – *Uniform Resource Locator*

VOIP – *Voice Over Internet Protocol*

SUMÁRIO

Apresentação e contexto: a vida em rede.....15

Capítulo 1: Introdução.....17

1.1. O problema de pesquisa: uma descrição da experiência de consulta pública *online* do Marco Civil da Internet.....17

1.2. Justificativas: relevância e recorte.....21

1.3. Método e estruturação do trabalho.....25

Capítulo 2: Retrato prévio: o debate sobre a regulação da Internet no Brasil anteriormente ao Marco Civil.....29

2.1. Histórico de propostas e debates legislativos: o Congresso entre vigiar e punir na Internet (1991-2011).....29

2.2. O "Mega Não" e a gestação de uma agenda política para criação de direitos dos usuários de Internet.....44

Capítulo 3: Retrato da consulta pública do Marco Civil da Internet.....54

3.1. Legitimidade em xeque na elaboração legislativa e inversão de pauta no debate público: uma consulta pública como estratégia política?.....54

3.2. A discussão de um projeto de lei de forma participativa na Internet: os desafios da estruturação da plataforma para a consulta pública.....60

3.3. O plano em prática: um raio-X da consulta pública.....65

3.3.1. Equipe, gestão da plataforma e métodos de tomada de decisão.....65

3.3.2. Dinâmica da consulta: as regras do jogo.....68

3.3.3. Perfil da participação.....71

3.3.4. Pontos de maior discussão na consulta pública *online*.....81

3.4. Resultados: o texto final enviado ao Congresso Nacional.....88

Capítulo 4: No Legislativo – as antíteses e a síntese na Lei nº 12.965/2014.....91

4.1. A conjuntura do recebimento do PL 2.126/2011 no Congresso Nacional e notas sobre sua tramitação.....91

4.2. A neutralidade da rede.....96

4.3. Responsabilidade de intermediários, remoção de conteúdo e liberdade de expressão.....99

4.4. Privacidade, coleta e guarda de dados de usuários.....105

4.5. Problemas de jurisdição e aplicação da legislação brasileira.....111

Conclusão.....116

Referências bibliográficas.....120

Anexo: roteiro de entrevista utilizado.....137

APRESENTAÇÃO E CONTEXTO: A VIDA EM REDE.

Este trabalho debruça-se sobre o debate brasileiro relativo à regulação da Internet[1], fruto das transformações tecnológicas e jurídicas ocorridas nas últimas décadas do século XX. O objeto de estudo deste trabalho nasce a partir deste período que assistiu a transformações radicais da vida humana, impulsionadas pela ascensão de novas tecnologias que encurtaram distâncias e transformaram paradigmas. Investimentos massivos em telecomunicações, a partir de uma motivação estratégica dos Estados Unidos e seus aliados – a princípio a partir de seu complexo militar industrial –, combinados à consolidação de um conjunto de empresas criativas de microengenharia lotadas no Vale do Silício marcam o começo dessa história[2] (Castells, 1999: 76 a 82).

Este encurtamento de distâncias, a construção de redes para comunicação e o desenvolvimento tecnológico de servidores e discos para armazenamento de dados ganhou corpo e, em um pequeno período, transformou aspectos importantes da economia global. Autores diagnosticam o surgimento de um novo paradigma em termos econômicos, o da *informação em rede*[3] (Benkler, 2006). Em sentido semelhante, Castells adjetiva esta economia transformada de "informacional", "global" e "em rede" (1999: 118). Neste sentido

[1] Este e outros termos merecem especial atenção. Neste trabalho, "Internet" denomina o conjunto de computadores, cabos e equipamentos eletrônicos ligados em rede de forma global utilizando um protocolo chamado TCP/IP, desenvolvido pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América através da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada[1] (a ARPA, posteriormente renomeada DARPA). A partir desse protocolo, os terminais ligados à Rede podem conversar através de requisições e respostas entre usuários (ou, em linguagem técnica, clientes) e provedores (ou, em linguagem técnica, servidores). A Internet pode ser o suporte para muitos usos, sendo a *Web* um deles. Outros usos são redes *peer-to-peer*, aplicativos de telefonia móvel ou programas de VOIP (*Voice Over Internet Protocol*), como o *Skype*. Quanto à grafia da palavra, adota-se neste trabalho o padrão utilizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, que usa a letra maiúscula para escrever "Internet". Poderão ser utilizados sinônimos, como "rede mundial de computadores" ou simplesmente "Rede".

[2] Esse conjunto de transformações interpretado por Manuel Castells pode ser lido como parte de um processo de ainda maior escopo, como consequência da "reestruturação do capitalismo" (conforme defende José Eduardo Faria, 2010: 11; ou também Claus Offe, 1996 – para citar alguns). O sociólogo defende que o desenvolvimento da Internet, ferramenta síntese dessa imensa gama de transformações, se deve à "fusão singular de estratégia militar, grande cooperação científica, iniciativa tecnológica e inovação contracultural" (Castells, 1999: 82), mistura que teria desencadeado, nas três décadas do pós-guerra, a preparação de um ambiente favorável a uma revolução científica sem precedentes. Segundo ele, a revolução prospera na medida em que consegue articular grandes programas de macropesquisa e mercados, em arranjos produzidos por governos e organismos internacionais. Teria sido esta "inovação descentralizada" que permitiu sucessos meteóricos de empreendedores do setor (idem: 107).

[3] Benkler afirma que o estágio da economia global "da informação em rede" é fruto da centralidade da informação para as economias desenvolvidas e de um ambiente de inovação tecnológica e barateamento de soluções na área de comunicação (2006: 2 e 3). Na sua visão, esse momento permite um reposicionamento das noções de colaboração e coordenação na economia, colocando em xeque dogmas do diagnóstico econômico que permearam o século XX. Mais tarde, defende que a economia da informação em rede evidenciou a possibilidade que têm os seres humanos de poderem se comportar de forma colaborativa e cooperativa, e não egoística (2011).

podemos afirmar que as instituições e empresas que interagem no mercado se veem deparadas a novos modelos de negócio, serviços e paradigmas organizacionais (Castells, 1999: 210).

No campo criativo as inovações emergem a todo tempo, cultural e cientificamente (Lessig, 2004). São enormes as consequências no âmbito acadêmico, como, por exemplo, a disponibilização de imensas bibliotecas virtuais e de repositórios de periódicos científicos acessíveis a um clique. Na área da criação artística a disseminação de novas tecnologias alia a cultura pop de massa à quebra de vigorosos paradigmas estéticos vigentes dentro das empoeiradas "belas artes", fagocitando referências e misturando erudito e popular.

É no bojo dessas transformações na vida social e econômica que o direito debate-se, também em franca transformação. O processo de globalização econômica é um pano de fundo de intensas e dinâmicas variações nas ordens jurídicas nacionais (Faria, 2010). Elas são instadas a regular e a responder a novas dinâmicas de sociabilidade em rede e mediadas por novas tecnologias. É uma nova tensão que abre um intenso campo de atuação institucional e de pesquisa sociojurídica.

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

1.1. O problema de pesquisa: uma descrição da experiência de consulta pública *online* do Marco Civil da Internet.

No Brasil, estes problemas regulatórios situados na tensão entre direito e tecnologia se multiplicam e carecem de um exame detido nas faculdades de direito sob uma perspectiva da sociologia jurídica ou, ainda, em termos de tutela de direitos fundamentais. Enquanto dos repositórios de teses, dissertações e artigos estrangeiros transbordam trabalhos sobre direito e Internet, é possível contar nos dedos as análises disponíveis sobre o assunto realizadas por brasileiros ou grupos de pesquisa especializada conduzidos em universidades nacionais de ponta.[4]

Na esfera estatal e na prática jurídica o assunto tem seus ascendentes. As discussões sobre a Lei Geral de Telecomunicações, a Política Nacional de Informática (e sobre a reserva de mercado que ela estabeleceria para os computadores e periféricos produzidos pela indústria nacional), a conformação da Agência Nacional de Telecomunicações formaram a topografia da discussão sobre regulação da Internet no Brasil.

Entretanto, ao observarmos estes corpos normativos e suas respectivas discussões, percebe-se que eles pouco produziram em termos de regras positivas sobre o uso da Rede, sobre os princípios a serem aplicados em dilemas jurídicos originados na Internet ou sobre os direitos e deveres dos usuários, das empresas provedoras de serviços e aplicações de Internet e dos entes governamentais. Apesar de o País haver produzido uma série de normas sobre telecomunicações (não sendo a informática um tema inédito na legislação nacional), uma série de situações permanecia sem padrão, cabendo ao Judiciário a última palavra e o estabelecimento de réguas decisórias.

O endereçamento de tais situações é uma tarefa complexa e remonta aos primeiros passos da Rede, quando muitos defendiam que o Estado deveria frear suas expectativas regulatórias. Um marco para esta corrente argumentativa é a "Declaração de Independência do Ciberespaço" (Barlow, 1995)[5]. Neste manifesto, defende-se que a Internet é um fenômeno global que está além do controle dos Estados-nação. Neste sentido libertário, o legítimo seria

[4] Foi realizado levantamento intensivo nos bancos de teses e dissertações das principais universidades brasileiras, bem como mapeamento cruzado de referências. O resultado desse levantamento compõe a bibliografia deste trabalho. Merece destaque o fato de que, durante uma década, apenas um centro de pesquisa com enfoque jurídico (o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro) dedicou-se ao assunto no País, adquirindo relevância internacional por conta disso.

[5] Trechos citados são traduções livres do original.

que as normas do ciberespaço viessem de sua autorregulação, e não pelo direito estatal: "Nós estamos formando nosso próprio Contrato Social [...] Essa governança [da Internet] vai surgir de acordo com as condições do nosso mundo, não do de vocês [...] Seus conceitos legais de propriedade, expressão, identidade, movimento e contexto não se aplicam a nós. Eles são todos baseados em material, e não há matéria aqui".

Aceitando ou não esta posição política, o consenso que resta é a centralidade da *arquitetura da Rede* no bojo das discussões regulatórias sobre a Internet. Este é um dos sentidos da afirmação de que "a governança vai surgir de acordo com as condições do nosso mundo". Leonardi, Marsden e Tambini sintetizam esta ideia dizendo simplesmente que "a arquitetura da Internet influencia o comportamento" (2008: 11).

A arquitetura da Rede propõe aos Estados, portanto, desafios adicionais à regulação do comportamento. Lawrence Lessig, em "*Code*" (de 2000, e posteriormente em "*Code* 2.0", de 2006), explica esta ideia, abrindo espaço[6] para um extenso campo de debate jurídico:

> "'*Regulabilidade'* é a capacidade de um governo de regular o comportamento dentro de seu escopo. No contexto da Internet, isso significa a habilidade do governo de regular o comportamento de (pelo menos) os seus cidadãos na Rede. [...]
>
> Para regular bem, você precisa saber (1) quem a pessoa é, (2) onde a pessoa está, e (3) o que ela está fazendo. Por conta da forma que a Internet foi desenhada, [...] não há jeito simples de saber (1) quem a pessoa é, (2) onde ela está, e (3) o que ela está fazendo. Dessa forma, quando a vida moveu-se para (a sua versão na) Internet, a '*regulabilidade'* da vida diminuiu. A arquitetura do espaço [...] tornou a vida nesse espaço menos regulável." (2006: 23, tradução livre)

Esta condição topológica demandaria uma mudança das lentes usadas para observar a regulação estatal:

[6] Para Ronaldo Lemos (2005: 15), por exemplo, este modelo de pensar a regulação na Rede lhe serviu como moldura teórica para o mapeamento e crítica dos desafios que o direito enfrenta com a chegada da Internet e da tecnologia digital. Até mesmo um de seus críticos, Viktor Mayer-Schonberger, reconhece que "[Lessig] formou o nascente campo do direito cibernético" (2008: 714, tradução livre). De forma bastante clara, Mayer-Schonberger explica que "John Maynard Keynes reinventou a economia e dominou o campo por anos. Jack Kerouac definiu o ritmo de toda uma geração. A Steve Jobs nós devemos o computador pessoal como o conhecemos hoje. No explosivo campo do direito cibernético, Lawrence Lessig encorpa todos estes três ícones. Através de seus livros e artigos, ele estabeleceu e formou este campo nascente, enquanto suas palavras deram ao campo seus sinais distintivos e um ritmo reconhecível. Com sua eloquência e persuasão, ele nos fez acreditar. Nós devemos a Lawrence Lessig, como economistas devem a John Maynard Keynes, a geração *beat* deve a Jack Kerouac, e usuários de computador devem a Steve Jobs" (idem)

> O ciberespaço demanda um novo entendimento sobre como a regulação funciona. Ele nos compele a olhar para além do escopo jurídico tradicional – para além das leis, ou mesmo das normas sociais. Ele requer uma compreensão mais ampla de 'regulação', e mais importante, o reconhecimento de um novo 'regulador'.
>
> Este regulador é o obscuro título deste livro – Código. No espaço real, nós reconhecemos como as leis regulam – através de constituições, leis e outros códigos legais. No ciberespaço nós precisamos entender como um diferente 'código' regula – como *software* e *hardware* (o 'código' do ciberespaço) que fazem o ciberespaço ser o que é também regulam o ciberespaço como ele é. Como William Mitchell explica, esse código também é o "direito" do ciberespaço. "*Lex Informatica*", como primeiro postulou Joel Reidenberg, ou melhor: "código é direito". (2006: 5, tradução livre)

Para Lessig, portanto, a arquitetura do ciberespaço é decisiva como ponto de partida para as decisões regulatórias. Esse entendimento é compartilhado pelos críticos de Lessig, como David Post (2000: 1447, 1448). A importância da arquitetura da Rede é a mesma, mas numa perspectiva mais libertária.

Diversos são os elementos desta complexidade: a abertura de possibilidades de comunicação repletas de plataformas administradas por terceiros que não têm condição de editorar o conteúdo disponibilizado globalmente;[7] a criação de um mercado especializado em coletar dados de navegação de usuários com o objetivo de "perfilização" destes e de posterior venda de espaço publicitário "qualificado" sob encomenda (como exemplarmente explicado em Hoofnagle *et al*, 2012); e, ainda, a possibilidade de discriminar pacotes de dados a partir do controle da infraestrutura de telecomunicações com razoável granularidade (que traria ao debate, posteriormente, o conceito de *neutralidade da Rede*). Um exemplo desta capacidade desenvolvida pelos provedores de infraestrutura de telecomunicações está no artigo de um conselheiro do CGI.br sobre a degradação do tráfego do serviço de telefonia pela Internet "Skype" (Afonso, 2007).

A Internet, ambiente moldado pela engenharia da computação e de redes, é exemplo de ambiente situado nas franjas de um conhecimento interdisciplinar e especializado. Sua complexidade é condicionada por sua arquitetura e pelos novos modelos de negócios que aproveitam-se do comportamento "em rede".

[7] O *YouTube*, sítio de disponibilização de vídeos de propriedade do Google, divulga em seu *site* que a cada minuto passado são carregadas 100 horas de vídeo em seus servidores. O seu modelo de negócio é o que mais gera tráfego nos Estados Unidos, conforme as listas das consultorias *Alexa* e *Quantcast*, conhecidas pela contabilização de acessos. Fonte: https://www.youtube.com/yt/press/statistics.html. Último acesso em 10/09/2014.

A complexidade da regulação do uso da Internet, entretanto, não redundou em uma falta de reflexão sobre o assunto. Durante parte da década de 1990 – e até meados dos anos 2000 – muitos projetos de lei próximos de aprovação no Legislativo traziam regras sobre o tema. A maioria deles estabelecia condutas tipificadas como crimes (como será visto adiante, em especial no tópico 2.1). As preocupações pareciam girar em torno do uso da rede mundial de computadores com fins criminosos, do combate à pedofilia e à pornografia infantil, da filtragem de conteúdo impróprio e do combate ao anonimato (Santarém, 2010). Concomitantemente, o Judiciário resolvia as questões de ordem civil, com decisões muito contrastantes entre as diferentes regiões e instâncias[8]. Dentro deste conjunto de decisões observamos, por exemplo, extensos debates jurisprudenciais e doutrinários sobre a responsabilização de plataformas digitais por conteúdo postado por terceiros (Leonardi, 2005), a retenção e guarda de registros de conexão e atividades na Rede (Ferraz Jr., 1992; Doneda, 2006; Leonardi, 2007 e 2011; e Antonialli e Brito Cruz, 2012), conflitos de propriedade intelectual (como bem mapeado na literatura brasileira por Lemos, 2009; Moncau, 2011; e Valente, 2013) e comércio eletrônico (Leonardi, 2011 e outros doutrinadores tradicionais, como Lucca, 2003; Finkelstein, 2004; e Lorenzetti, 2004).

Foi entre 2009 e 2011 que esta lacuna civil começou a ser objeto de discussão legislativa (como visto em Santarém, 2010: 97). Neste período a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em parceria com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas, organizou uma plataforma virtual para construir de forma participativa com os cidadãos brasileiros o texto de um projeto de lei (PL) que regulasse a Internet no Brasil: o Marco Civil da Internet. A iniciativa foi um esforço conjunto de órgãos da administração federal (notadamente a SAL/MJ, a Secretaria de Assuntos Estratégicos[9] e setores do Ministério da Cultura, conforme foi levantado nas entrevistas realizadas por este trabalho) e do CTS-FGV, centro de pesquisas que acompanhava o debate legislativo sobre cibercrimes criteriosamente,[10] encabeçando a ideia de que a Internet brasileira necessitava de um marco regulatório civil.[11]

[8] As referências citadas adiante dão conta da disparidade jurisprudencial no País. O argumento de que o Judiciário produzia decisões díspares em todo o País, pois haveria ausência de padrões civis, pode já ser encontrado na palestra proferida por Ronaldo Lemos na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, em 29/04/2010. Disponível em: http://vimeo.com/11890444. Último acesso em 12/03/2013.

[9] A participação da SAE foi especialmente relevante durante o período em que o ex-chefe de gabinete da SAL/MJ, Guilherme Almeida de Almeida, estava lotado em seus quadros, conforme apurado em entrevistas.

[10] Percepção explicitada em entrevista por Guilherme Almeida de Almeida.

[11] Seu coordenador, Ronaldo Lemos, foi o primeiro a lançar essa ideia ao público, em artigo publicado no UOL (Lemos (a), 2007). O mesmo foi reiterado em entrevista pelo gestor do Marco Civil na SAL/MJ, Paulo Renã da Silva Santarém.

O desafio deste trabalho foi empreender um estudo deste processo participativo de criação de um texto de projeto de lei (que viria a se tornar, no Congresso, o PL 2.126/2011) e descrever esta experiência de elaboração legislativa participativa. [12]

A pesquisa formula três perguntas a serem respondidas no decorrer do trabalho a partir da coleta de dados: (i) como foi idealizado o processo de consulta pública *online* do Marco Civil da Internet? (ii) como a consulta foi gerenciada e executada? (iii) quais foram os resultados da consulta em termos de soluções jurídicas aos conflitos políticos do setor da Internet e como estes resultados foram recebidos pelo Legislativo? A proposta foi realizar uma descrição desta experiência de participação social pela Internet. A pesquisa trabalhou com a hipótese de que a consulta pública *online* que elaborou o Marco Civil da Internet se colocou como alternativa a um debate legislativo (dentro do Congresso Nacional) bloqueado por debates legislativos com enfoque criminalizante.

1.2. Justificativas: relevância e recorte.

É necessário justificar a escolha do processo de consulta pública *online*. Em primeiro lugar, o caso ilustra um problema situado no campo temático do trabalho. Não se quer realizar um estudo sobre "consultas públicas" em geral, mas examinar um caso de criação de uma regulação para o uso da Internet. A criação desse arranjo participativo para produzir o "marco normativo para a Internet no Brasil"[13] encara este debate de frente e de forma criativa: faz a Rede ser substância e processo democrático ao mesmo tempo.

É certo que a exclusividade, originalidade ou o pioneirismo desta experiência podem ser desafiados. Desde 1988 multiplicaram-se experiências de consulta à sociedade civil e de participação popular em decisões regulatórias e de políticas públicas.[14] A própria ANATEL impõe a obrigatoriedade de realização de consultas públicas em todos os seus processos decisórios de produção normativa, o que já foi bem descrito por Mattos (2004) ou, ainda, em maior escopo, por Da Gama (2004). Além disso, experiências incipientes de abertura de

[12] Segundo o mesmo Ronaldo Lemos, esse processo "histórico" foi a primeira experiência de produção colaborativa de um projeto de lei no Brasil. Fonte: palestra no 2º Congresso Global sobre Propriedade Intelectual e Interesse Público, Rio de Janeiro, 15/12/2012. Vale a pena dizer que esse conceito, de processo colaborativo, resta em disputa. Em entrevista, Guilherme Almeida de Almeida (SAL/MJ) afasta o uso do termo.

[13] Citação tirada do discurso que o coordenador do projeto no Ministério da Justiça, Guilherme de Almeida, endereçou à 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Fonte: http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ667121FBITEMID93E61E2C396949E88238EC218834A622PTBRNN.htm e http://culturadigital.br/marcocivil/2011/10/22/experiencia-do-marco-civil-da-internet-e-apresentada-na-onu/#more-3058. Último acesso em 11/03/2013

[14] Como referência de mapeamento dessas experiências, são utilizados, principalmente, os trabalhos de Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2012; Avritzer, 2007 e 2012; Vitale, 2004; Dagnino, 2004; e Coelho e Nobre, 2004.

canais de participação através da rede mundial de computadores durante os anos 2000 foram descritas por Gomes *et al* (2011[15]). É neste sentido que a expressão "histórica" utilizada por Lemos para descrever a consulta *online* deve ser colocada em perspectiva. Para fins de justificativa da escolha deste estudo de caso basta ter em mente que esta consulta foi considerada, quase que consensualmente, uma experiência inovadora na esfera pública.[16]

Diferentemente de outros casos, uma justificativa para este recorte é o fato de que a discussão pública sobre o PL 2.126/2011 atingiu amplitude política nacional, de modo que representou um polo de debate legislativo relevante e crescente. O alcance de tal difusão ocorreu por vários motivos, valendo citar quatro deles.

Primeiramente, o projeto concentra uma amplitude temática sobre aspectos que nunca haviam sido objeto de legislação, como a responsabilidade de intermediários por conteúdo publicado por terceiros na Internet, neutralidade da Rede, retenção e guarda de registros de navegação e conexão e outros. O PL tangia uma temática já discutida no Congresso, mas desta vez com enfoque civil inédito.

Em segundo lugar, houve um esforço político institucional da SAL/MJ e do deputado relator do projeto na Câmara dos Deputados (que recebeu o produto da consulta pública) para que o processo, o texto ou pelo menos o tema ficassem conhecidos, reiterando o assunto em todos os fóruns especializados e criando espaços de divulgação e diálogo institucional entre diversos setores, como ONGs, empresas e órgãos do governo[17].

Em terceiro lugar, ativistas e agitadores da Rede disseminaram "bandeiras de luta" e organizaram protestos defendendo ou atacando pontos do texto – organizando uma movimentação não institucional que vai do Movimento Mega (composta por blogueiros e ativistas em rede), passa por acadêmicos e intelectuais e chega a ONGs (como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor). Lançada no II Fórum da Internet (organizado pelo CGI.br), a Carta de Olinda de Defesa do Marco Civil da Internet[18] reúne um bom número destes ativistas. Empresas, escritórios de advocacia e associações de classe também

[15] A coletânea é exaustiva na descrição de formulários para envio de sugestões e ideias nos *sites* das Casas do Congresso Nacional e da Presidência da República. Ainda apresenta outros capítulos sobre discussões de identidade em fóruns de Internet. São trabalhos oriundos de pesquisadores de escolas de Comunicação, de forma que não é por eles realizada análise jurídica dessas experiências.

[16] A experiência participativa recebeu divulgação, nacional e internacionalmente, neste sentido. Para citar alguns exemplos: Economist (2013); MIT Center for Civic Media (2013); G1 (2010); TechDirt (2013); e, posteriormente e de forma mais aprofundada, em Abramovay (2014). O artigo de Abramovay é especialmente significativo devido à posição ocupada por ele durante o processo de elaboração do Marco Civil.

[17] Essa enorme compilação está presente no relatório apresentado pelo deputado Alessandro Molon (PT-RJ), designado relator do Marco Civil na Comissão Especial instaurada na Câmara dos Deputados.

[18] Disponível em: http://marcocivil.com.br/2012/07/carta-de-olinda/. Último acesso em 15/06/2013.

manifestaram opiniões sobre o projeto, considerando-o um tema relevante da agenda política (exemplos serão abordados no mapeamento de contribuições desta pesquisa).

Por fim, o PL 2.126/2011 ganhou atenção especial quando o governo brasileiro tornou sua aprovação ponto de honra após o ex-funcionário da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América, Edward Snowden, protagonizar um amplo vazamento de informações que abarcava, dentre outras denúncias, a espionagem da Petrobras e a interceptação do telefone pessoal da Presidenta Dilma Rousseff.[19] De um lado ou de outro o tema do Marco Civil não passou batido no debate político, ao menos dentro de uma comunidade de usuários de Internet interessados no tema e de setores políticos, acadêmicos, econômicos e governamentais especializados.

A realização deste estudo também visa oferecer uma observação aproximada de um fenômeno possivelmente já diagnosticado neste maior grau de abstração. A inédita "redação" coletiva *online* não é um ponto fora da curva, mas pode se inserir dentro de uma tendência, já observada na sociologia jurídica, de "alargamento e desformalização nos tradicionais procedimentos de elaboração legislativa, especialmente nas questões mais técnicas, de caráter interdisciplinar e situadas nas fronteiras do conhecimento" (Faria, 2010: 73). A consulta pública *online* do Marco Civil, por constituir um sistema de escuta desformalizado, com engates para grupos de interesses especializados, e situado dentro de um assunto com forte viés técnico, evidencia esta tendência.

Já que esta pesquisa envolve a descrição do surgimento, execução e resultado de uma consulta pública para elaboração de um PL, serão feitas remissões cronológicas a eventos ocorridos a partir do início da década de 1990. Isso ocorrerá principalmente quando for desenhado o cenário de discussão legislativa prévia sobre a regulação do uso de redes de computadores, mas também quando tangenciadas referências sobre o próprio aparecimento de conceitos teóricos e discussões de políticas públicas. A partir do terceiro capítulo o recorte temporal será mais específico e se deterá no período que começa com a ideia de realização deste processo participativo e termina com o envio do texto do Marco Civil da Internet ao Congresso Nacional, na forma do PL 2.126/2011. Neste período o texto pôde ser discutido por qualquer cidadão com acesso à Internet, mas sempre sob a tutela do Executivo, através

[19] Esta atenção especial foi citada pela própria Presidenta no discurso de abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 24/09/2013. Nessa ocasião, a manifestação do Brasil teve como base a própria estrutura do Marco Civil da Internet, conforme Dilma Rousseff afirmou em suas postagens na rede social Twitter nos meses de setembro e outubro daquele ano. A manifestação na abertura da NETmundial, conferência global sobre governança da Internet, ocasião em que a Presidenta sancionou o texto do Marco Civil, só reforçou esse caráter.

da SAL/MJ. O quarto capítulo abarcará desenvolvimentos posteriores, mas com marca final em meados de maio de 2014, quando o PL foi aprovado e sancionado.

A ideia de dar maior enfoque ao processo de consulta pública feito na SAL/MJ, e não na discussão legislativa no Congresso Nacional, implica duas objeções imediatas. A primeira é que este recorte temporal deixaria de fora um aspecto essencial da elaboração das leis, podendo transformar o trabalho em um estudo do processo legislativo no qual o "verdadeiro processo legislativo" não aparece. A segunda é pelo resultado, pois focar a análise antes do envio do PL ao Congresso poderia deixar de fora elementos regulatórios que o Legislativo viria a incluir na versão aprovada do Marco Civil – muito menos na exata forma que o Marco Civil saiu do forno digital no qual foi gestado.

Apesar de o objeto do trabalho não ser o processo legislativo tradicional, isso não significa desprezar o Congresso enquanto *locus* central da discussão política para a criação de normas. Conforme argumento levantado pelos gestores da consulta pública na SAL/MJ, a ideia da consulta pública seria de complementar este processo – ou seja, de engatar nele algo a mais –, e não de antagonizá-lo[20]. Para os entrevistados, o ponto de partida desta ideia foi um determinado diagnóstico de crise da representação política.[21] Conforme já indicado acima por José Eduardo Faria (2010), o olhar cético ao sistema político revela tendência para alternativas desformalizadas no processo de elaboração legislativa. O caso do Marco Civil inaugura esta experimentação através do uso da *Web*[22]. A gestação via consulta pública de um texto sob a tutela do Executivo e a sua posterior propositura (e defesa) dentro do Congresso Nacional (inclusive sendo fonte de preocupação a órgãos do Executivo que cuidam da relação com o Legislativo[23]) revela, na prática, novos retratos a respeito do funcionamento da elaboração legislativa e da dinâmica entre Poderes. Haverá, inclusive,

[20] Argumento utilizado em entrevista pelos ex-chefes de gabinete da SAL/MJ, Daniel Arbix e Guilherme Almeida de Almeida.

[21] Para fins esquemáticos, e para não repetir o que será exposto adiante, vale a pena a retomada da introdução da pesquisa feita pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) sobre conferências nacionais e participação social (2010).

[22] O termo *Web* designa um sistema de documentos interligados em "hipermídia" que são acessados através da Internet (RNP, 1997), tendo sido criado pelo físico britânico Tim Berners-Lee, ligado ao Centro Europeu de Pesquisas Nucleares (CERN). Esses documentos são páginas acessíveis através de uma interface gráfica inteligível ao usuário doméstico e sem maiores conhecimentos de informática. As informações e recursos acessíveis pela *Web* estão em formato multimídia, a depender da linguagem da programação utilizada para a sua construção. Quando se diz que os documentos são interligados em "hipermídia", refere-se a mecanismos de "hipertexto", ou seja, à presença de ligações entre páginas, denominadas "*hyperlinks*". Ao passar por *hyperlinks*, o usuário passa a "surfar" (ou "navegar") na *Web*.
Para navegar na *Web*, é necessário um navegador (ou *webbrowser*). Os navegadores mais populares atualmente são o Google Chrome, o Mozilla Firefox, o Apple Safari, o Internet Explorer e o Opera, dentre outros. Sinônimos comuns são "*WWW*" ou "*World Wide Web*".

[23] Cf. Agência Câmara (2013).

uma parte do trabalho dedicada a demonstrar o que deste texto permaneceu e o que foi transformado após os debates congressuais, no quarto capítulo.

É neste ponto que é aberto espaço para resposta à segunda objeção. O trabalho não despreza que o processo legislativo *stricto sensu* promoveu mudanças no projeto de lei. Superada a indefinição a respeito da aprovação do Marco Civil na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, há que se dizer, em primeiro lugar, que este trabalho se trata de uma pesquisa sobre um processo, não sobre um resultado. Acredita-se que estudar, no campo temático do trabalho, como o Executivo brasileiro escolheu se posicionar e compreender o processo para elaborar um PL a ser enviado ao Legislativo representa uma investigação relevante por si só. Sabe-se que a tentativa da SAL/MJ representa uma alternativa em matéria de elaboração legislativa. O posicionamento dessa alternativa na arena política representou *per se* algo importante pela perspectiva sociojurídica. Se a opção do sistema político brasileiro, representado pela Câmara e pelo Senado, foi de rechaçar partes deste texto (pois inclusive gozam de prerrogativa constitucional para tanto), não se poderá negar que esta alternativa de elaboração participativa foi levada em conta no debate público sobre regulação da Internet no Brasil. Os próprios parlamentares (dentre outras figuras públicas), com posicionamentos variados, reconhecem que a experiência de discussão *online* do Marco Civil como "exemplar"[24].

1.3. Método e estruturação do trabalho.

O tema da regulação da Internet no Brasil é profícuo e possibilita muitas abordagens e perguntas de pesquisa. A depender das perguntas formuladas, um ou outro método de trabalho se mostra mais ou menos adequado. Para entender o comportamento do Judiciário em questões de responsabilização civil de plataformas que disponibilizam conteúdo gerado por usuários, por exemplo, talvez fosse útil um levantamento jurisprudencial. Caso o objetivo fosse entender os arranjos disponíveis para encarar conflitos oriundos destas plataformas é possível que o indicado fosse um mapeamento de direito comparado.

As perguntas desta pesquisa não são essas. Quer-se neste trabalho examinar uma experiência e conhecer a sua narrativa, através de um ponto de vista bastante próximo. Não poderia ser diferente, pois a consulta é um fenômeno bastante recente. Responder às

[24] "Exemplar" foi o termo utilizado pelo engenheiro criador da *Web*, Tim Berners-Lee, em seu discurso na abertura da conferência NETmundial (Olhar Digital, 2014). As notas taquigráficas do plenário da Câmara do dia 25 de março de 2014 mostram que os discursos das lideranças partidárias seguiram todos nesse sentido, menos o de Roberto Freire (PPS-SP). O projeto foi aprovado no Senado por unanimidade.

perguntas formuladas significa contar esta história com rigor e com apreço pela reunião de dados sobre a experiência conduzida pela SAL/MJ.

Para a aproximação do processo de consulta pública necessária à solução das perguntas de pesquisa postuladas, julgou-se necessária uma abordagem empírica. Neste caso, é importante notar que a elaboração legislativa é um fenômeno jurídico pouco abordado nas pesquisas em direito no Brasil, ainda mais se considerarmos pesquisas de caráter empírico feitas pelos juristas[25].

O trabalho tem caráter descritivo (no sentido de que o projeto quer saber como a consulta pública *online* foi montada e que tipos de objetivos ela visava atingir na produção de um texto de lei). Ele consiste numa investigação a partir de métodos empíricos combinados (qualitativos e quantitativos[26]) que verificou o contexto de instalação da consulta pública, seus métodos de gerenciamento e operação, os atores envolvidos na iniciativa e a relação entre eles, e os resultados concretos em termos de arranjos jurídicos adotados em seu texto. Nesse sentido teve *três frentes de coleta de dados*: (i) o mapeamento objetivo dos dados da moldagem da plataforma virtual criada para a consulta e dos comentários deixados pelos participantes; (ii) o levantamento de informações e dados já coletados através de bibliografia especializada, imprensa e outras fontes alternativas; e (iii) a realização de entrevistas com idealizadores e gestores da consulta pública *online* do Marco Civil.[27] Além disso, foi realizado arquivo diário de todas as informações colhidas, a fim de se buscar a exaustividade.

O mapeamento proposto abarca a tomada de contato direto com a plataforma usada para a consulta pública e representa um levantamento de dados do funcionamento da plataforma *online* (seus mecanismos e dispositivos) e dos comentários deixados pelos cidadãos em todas as suas fases. A partir dele será exposto um retrato de quantas contribuições foram realizadas, de que forma, por que tipo de usuário de Internet e sobre qual ponto do texto o comentário foi realizado. Foram reunidas e organizadas informações sobre como a consulta foi realizada (mecanismos, datas, prazos) e quais foram os comentários inseridos pelos participantes. Este levantamento proporcionou uma explicação detalhada do funcionamento da plataforma digital, por meio de uma linha do tempo dos

[25] Cf. Nobre (2003).
[26] Conforme divisão, descrição e referência de McConville, Mike e Chui, Wing Hong. *Research methods for law*. Edimburgh: Edimburgh University, 2007.
[27] Foi realizado um trabalho minucioso de levantamento cruzado, indicando-se os nomes decisivos nesse processo que valiam a pena ser entrevistados. Isso estará melhor explicitado no tópico sobre equipe e gestão do Marco Civil, no Capítulo 3.

eventos desde sua idealização até o envio do projeto de lei para o Congresso Nacional e por um banco de dados que compilou as contribuições realizadas pelos participantes ao longo de todas as fases de consulta, organizando-as por tópico, data, tipo de comentário (se responde a outro sendo réplica ou tréplica, por exemplo) e tipo de usuário (cidadão, empresa, órgão do governo, etc.).

A segunda frente de coleta de dados buscou fontes em muitas mídias diferentes. O trabalho de levantamento bibliográfico privilegiou trabalhos específicos sobre a experiência do Marco Civil, mas também mapeou outros com um nível maior de abstração – se os primeiros foram utilizados para resgatar a narrativa política e jurídica a ser remontada, os demais forneceram elementos para enquadrar questões relevantes da descrição, inclusive conceitualmente. Apesar de muitas obras terem sido utilizadas neste sentido, o objetivo não foi retomar debates teóricos de forma exaustiva.

Além do levantamento bibliográfico sobre regulação da Internet e sobre participação social, para cercar teoricamente a experiência estudada foi necessário suplementar as fontes acadêmicas e agregar informações presentes em outros suportes. A imprensa foi um destes suportes, onde o debate público foi realizado por diversas vezes, mas não com exlusividade. Plataformas de mídia social, como o Facebook, o Twitter e o *Wordpress*, trouxeram informações relevantes à narrativa do Marco Civil, e não podiam ser desprezadas. Todas as fontes foram incluídas. O cuidado realizado foi sempre de creditá-las e de checar as informações presentes em mídias menos acessadas ou com credibilidade acadêmica ou jornalística reduzida. O objetivo foi reunir dados relevantes sobre as perguntas de pesquisa, a fim de tê-los disponíveis para confronto.

Ocorre que essas fontes não poderiam esgotar a experiência histórica gestada para a construção do PL 2.126/2011. Para tanto, foi realizado amplo levantamento dos indivíduos envolvidos na iniciativa e, em um segundo momento, abordagem para entrevistas conduzidas por roteiro semiestruturado. Todos os profissionais relacionados na tabela constante no terceiro capítulo foram abordados pela pesquisa, mas nem todos foram convidados a realizar entrevista. A partir de suas indicações em contato pessoal ou *e-mail*, foi construído um mapa de atores e relacionados os indivíduos que acompanharam de forma próxima e estratégica a criação e o gerenciamento da plataforma de consulta pública. Estes indivíduos foram convidados a fazer entrevista, abordados a partir de uma carta de intenções e compromissos acadêmicos. O roteiro de entrevista foi o mesmo para todos e consta nos anexos desta dissertação. Ele foi construído com o objetivo de captar a experiência integral dos

entrevistados com a consulta pública do Marco Civil. No final do roteiro foi inserida parte específica para coleta de impressões dos entrevistados a respeito dos resultados encontrados em sede do mapeamento quantitativo.

Optou-se por realizar poucas entrevistas de fôlego, restringindo-as a indivíduos estratégicos, buscando deles extrair detalhes de forma exaustiva sobre a estruturação da consulta. As lacunas e versões faltantes foram preenchidas através de entrevistas ou contatos mais curtos, que serviram para fechar os pontos inconsistentes nas versões dos entrevistados ou para adicionar outros pontos de vista.

Não foram realizadas entrevistas com participantes do processo de consulta pública, ativistas ou representantes do setor privado ou governamental. Como o recorte principal do trabalho não era examinar as estratégias individuais dos grupos interessados, estes pontos de vista foram considerados, mas a partir de fontes secundárias (entrevistas já realizadas em outros trabalhos) ou posicionamentos públicos. Foram realizados alguns testes a partir do resultado desse levantamento. Os pontos concernentes a tais perspectivas e tratados pela narrativa desenvolvida neste trabalho foram previamente disponibilizados a representantes de setores interessados, que puderam indicar as inconsistências que restaram.

O trabalho é estruturado a partir das perguntas de pesquisa formuladas neste primeiro capítulo. A ideia é a construção de uma narrativa da experiência na qual as entrevistas, os dados e as informações sejam entrelaçados com a bibliografia de apoio. O segundo capitulo é destinado ao contexto prévio ao Marco Civil e é crucial para entender, dentro do histórico de discussão legislativa anterior, de onde surge esta iniciativa enquanto estratégia política. O terceiro capítulo é o retrato da consulta, no qual será descrita a execução e a gerência em suas fases. O quarto capítulo explica o resultado da consulta enquanto texto de projeto de lei e faz o exercício de traduzir como questões regulatórias polêmicas que saíram da consulta pública foram enfrentadas pelo Congresso Nacional durante a tramitação do PL 2.126/2011.

Dessa forma, esta dissertação tem a consulta pública do Marco Civil da Internet como seu objeto de pesquisa, não como um estudo de caso, que é método consubstanciado em estudo empírico detalhado e exaustivo de um fenômeno atual (conforme Robert Yin, 2003). Apesar de o objeto de estudo ser único, conforme a tipologia exposta por Yin e comentada por Martins (2008), não se trata aqui de generalizar a experiência.

Entretanto, lições sobre o estudo de caso são relevantes a este trabalho. A justificativa da escolha dessa experiência como objeto é porque ela é rara, nova, extrema, como já argumentado acima. Sabe-se da fragilidade desse tipo de pesquisa específica, pois o

levantamento poderá revelar fatores pouco replicáveis do que estudos de casos múltiplos. Todavia, a pequena e recente história da regulação da Internet no Brasil encurta as possibilidades e revela a singularidade da iniciativa de elaboração do Marco Civil. Nas definições de Gilberto Martins (2006), o trabalho, ao cercar esta experiência como objeto de pesquisa, busca a apresentação de uma experiência *importante*, – original, reveladora –; de maneira *eficaz* – com transparência em relação a seus métodos, concisão e clareza na sua narrativa e estrutura, adequação nas suas referências –; *suficiente* – dotado de exaustividade –; e *atraente* no seu relato.

CAPÍTULO 2: RETRATO PRÉVIO: O DEBATE SOBRE A REGULAÇÃO DA INTERNET NO BRASIL ANTERIORMENTE AO MARCO CIVIL

2.1. Histórico de propostas e debates legislativos: o Congresso entre vigiar e punir na Internet (1991-2011)

Todas as entrevistas realizadas nesta pesquisa revelaram, de uma forma ou de outra, que a gênese do Marco Civil da Internet está umbilicalmente ligada à mobilização contrária a outro projeto de lei que visava à regulação da Internet no Brasil. Esse projeto foi o PL 84/1999, de autoria do deputado pernambucano Luiz Piauhylino (PSDB). Com forte apelo penal, este PL foi durante vários anos foi chamado de "AI-5 digital" (Lemos (b), 2010) por seus detratores no debate público. Segundo duas das principais entidades defensoras e articuladoras da consulta do Marco Civil (o CTS-FGV e CGI.br), a criação da consulta pública aqui estudada está ligada a esta movimentação "e pode ser remontada a um dos principais argumentos utilizados para impedir o avanço desse projeto, o qual tinha como objetivo primordial a instituição de regras criminais para o controle da Internet: a necessidade de realização de uma regulamentação civil prévia que permitisse disciplinar direitos e liberdades dos cidadãos" (CTS-FGV e CGI.br, 2012: 19).

Esse projeto de lei ficou intimamente ligado à figura do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) pelo seu envolvimento com a tramitação, sua defesa intransigente e sua capacidade de liderança dentro do Congresso Nacional em temas ligados à Internet durante seu mandato como senador (de 2002 a 2010). Azeredo foi o relator deste projeto no Senado. Pedro Mizukami, pesquisador do CTS-FGV, sintetiza, em entrevista a este trabalho, a ligação do senador com o projeto e a impressão de que o "PL Azeredo" deu impulso à ideia do Marco Civil: "eu creditaria inclusive ao [senador] Eduardo Azeredo e ao próprio 'PL Azeredo' o *status* de iniciador do processo [...] havia em curso uma vontade legiferante muito criminalizante que a gente tinha como inadequado [*sic*], algo como colocar a carroça na frente dos bois".

A partir da relação realizada por todos os gestores entrevistados, ficou evidente que, para responder essa pergunta de pesquisa, seria necessário rever o histórico da discussão legislativa sobre o tema. Observar a linha do tempo que desemboca na iminência da aprovação do PL 84/1999 e compreender a sua polêmica jurídica poderá oferecer os elementos de diagnóstico político que permearam a idealização do Marco Civil como

alternativa legislativa com viés participativo. Para desenhar esta linha, será utilizado como base o levantamento de Paulo Rená da Silva Santarém (2010), que traça detalhado histórico legislativo do tratamento dado ao assunto no Brasil durante o período que se estende do começo da década de 1990 até o fim dos anos 2000[28]. Trechos das entrevistas, reportagens e outros históricos sobre o Marco Civil serão utilizados como recursos secundários[29].

O começo dessa linha remonta ao início da década de 1990, quando começaram a surgir as primeiras iniciativas legislativas para regular o uso da Internet no Brasil (CTS-FGV e CGI.br, 2012: 13). Nesse período, importantes acontecimentos marcaram o que seria a fundação da Internet brasileira, como a delegação da administração do ".br" para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo em 1989 e a primeira conexão TCP/IP realizada no Brasil, que conectou a Energy Sciences Network à FAPESP em 1991(Carvalho, 2006). Logo depois disso, a Internet passaria a ser usada comercialmente[30], e os programas de computador se popularizariam nos domicílios brasileiros[31].

Para organizar a narrativa realizada neste tópico foi construído um quadro de resumo das principais proposições legislativas nele discutidas. O quadro poderá servir de referência durante a leitura.

Tabela 1. *Resumo das proposições legislativas de regulação da Internet anteriores ao Marco Civil (PL 2.126/2011)*

[28] Dissertação de mestrado em direito defendida na Universidade de Brasília em 2010. O levantamento de propostas legislativas pré-Marco-Civil de Santarém e de Rodrigo Veleda (ativista do blog *Trezentos*) será utilizado porque se mostrou mais abrangente e detalhado do que qualquer um encontrado em pesquisas bibliográficas ou nos próprios bancos de dados virtuais das duas Casas do Congresso Nacional. Ele abrange propostas antigas e a profusão de propostas novas dos anos 2000. Além do farto histórico legislativo sobre o tema, é importante ressaltar a proximidade do autor do citado trabalho com a experiência do Marco Civil. Santarém foi o gestor designado para coordenar a consulta pública *online* no Ministério da Justiça, e vem de um histórico de militância na área.

[29] Um excelente relato jornalístico da história descrita a seguir foi realizado por Ana Carolina Papp, em trabalho de conclusão de curso (Papp, 2014). Papp foi repórter do caderno Link do jornal o Estado de S. Paulo, acompanhando de perto os bastidores da história do Marco Civil.

[30] O uso comercial no Brasil começaria em 1995, junto com a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil, o CGI.br. Mais informações sobre o contexto de criação da Internet anterior a esse período podem ser vistas com qualidade em Abbate (1999) e nas obras de Castells (1999 e 2003). Uma síntese de qualidade deste processo ainda pode ser vista na própria obra de Santarém (2010) e na dissertação de mestrado de Valente (2013: 22 a 40).

[31] Esta tendência que só iria se consolidar mais tarde, agregando nos computadores a conectividade à Internet. Segundo dados do CETIC.br e do IBGE, somente 8,5% dos domicílios brasileiros tinham acesso à Internet em suas casas em 2001, quando foram inseridas pela primeira vez na PNAD questões a respeito da posse de equipamentos de informática e acesso à Internet. Esse percentual atingiu 43% na última pesquisa TIC Domicílios 2013, divulgada pelo CETIC.br

Projeto de Lei (nomes e números)	Autor	Conteúdo/Teor (Ementa)	Desfecho/resultado	Observações
PL 4.102/1993; **PLS 152/1991**.	Senador Maurício Correa (PDT-DF), em 21/05/1991.	Define os crimes de uso indevido de computador e dá outras providências.	Aguarda relator na CCJ da Câmara dos Deputados	Substitutivo relevante redigido pelo senador Jutahy Magalhães (PSDB-BA) aprovado na CCJ do Senado
PL 1.070/1995	Deputado Ildemar Kussler (PSDB-RO), em 10/10/1995.	Dispõe sobre crimes oriundos da divulgação de material pornográfico através de computadores.	Aguarda parecer na CCJ da Câmara dos Deputados.	Tem 16 apensos relacionados a controle de conteúdo em programas de computador e jogos.
PL 1.713/1996	Deputado Cássio Cunha Lima (PMDB-PB), em 27/03/1996.	Dispõe sobre o acesso, a responsabilidade e os crimes cometidos nas redes integradas de computadores e dá outras providências.	Apenso ao PL 1.070/1995.	"Embrião" do PL 84/1999 (proposto a partir de um desarquivamento de uma versão modificada deste projeto).
PL 2.644/1996	Deputado Jovair Arantes (PSDB-GO), em 11/12/1996.	Dispõe sobre a elaboração, o arquivamento e o uso de documentos eletrônicos.	Apenso ao PL 1.713/1996.	Deu força ao PL 1.713/1996 com o apensamento.
PL 3.258/1997	Deputado Osmânio Pereira (PSDB-MG), em 12/06/1997.	Dispõe sobre crimes perpetrados por meio de redes de informação.	Apenso ao PL 1.713/1996.	Deu força ao PL 1.713/1996 com o apensamento.
PL 84/1999; **PLC 83/2003**.	Deputado Luiz Piauhylino (PSDB-PE),	Dispõe sobre os crimes cometidos na área de informática, suas	Aprovado em formato diferente em 07/11/2013 e	Nova versão do PL 1.713/1996, reapresentada em 1999. Foi o principal

	em 24/02/1999.	penalidades e dá outras providências.	transformado na Lei 12.735/2012.	projeto de lei sobre cibercrimes discutido durante o início dos anos 2000. No Senado foi apelidado de "PL Azeredo" e, posteriormente, de "AI-5 Digital".
PL 76/2000	Senador Renan Calheiros (PMDB-AL), em 27/03/2000.	Define e tipifica os delitos informáticos, e dá outras providências.	Em 2005 começa a tramitar conjuntamente com o PL 84/1999, a partir da aprovação do requerimento 847/2005, de Renan Calheiros.	Sem observações.
PL 137/2000	Senador Leomar Quintanilha (PPB-TO), em 11/05/2000.	Estabelece nova pena aos crimes cometidos com a utilização de meios de tecnologia de informação e telecomunicações.	Em 2005 começa a tramitar conjuntamente com o PL 84/1999, a partir da aprovação do requerimento 847/2005, de Renan Calheiros.	Sem observações.

Autoria própria (2014).

A proposta legislativa que marca o início da linha do tempo aqui apresentada é o PLS 152/1991 (que, depois, na Câmara, assumiu o número PL 4.102/1993). Esse projeto de lei é o primeiro citado no levantamento de Santarém e o pioneiro dentro do Congresso na regulação do *uso* de programas de computador pelos cidadãos[32]. Apesar de o Legislativo já

[32] Vale ressaltar que esta não necessariamente representa a primeira iniciativa legislativa ou estatal sobre o controle ou a regulação de tecnologias de informação e comunicação. O recorte aqui se dá pela *regulação do* uso *de programas de computador*, não pela simples temática de "legislação sobre informática". A criação e invenção de programas de computador são, por exemplo, objeto de incentivo, fomento e preocupação governamental desde que se tornaram ativos estratégicos para o desenvolvimento tecnológico e industrial. Neste sentido pode ser entendida a Política Nacional de Informática, trazida na Lei nº 7.232/1984, que estabeleceu a "reserva de mercado" como mecanismo de incentivo à indústria de informática brasileira, cf. Mattos e Vasconcelos (1988). Segundo estes autores, a ideia já estava presente no debate especializado brasileiro desde meados da década de 1970, tendo como alguns de seus defensores Rabah Benakouche, Olavo Setúbal, Matias Machline e a Associação Brasileira de Computadores e Periféricos – e, como seu principal detrator, Roberto Campos.

ter se manifestado a respeito de temas correlatos nas décadas anteriores, o PLS 152/1991 se diferencia por ser o primeiro a tratar especificamente da conduta dos usuários dessas tecnologias, e não sobre o seu desenvolvimento, fomento ou importância[33].

Esse projeto de lei estabelecia dois tipos penais: "o acesso não autorizado a dado ou programa de computação" e a "manipulação danosa", que consistia na inserção, alteração ou supressão de dado ou programa de computação para prejudicar esse sistema ou comprometer sua confiabilidade (art. 1º do PLS 152/1991). A justificativa para essa iniciativa legislativa prendia-se à necessidade de facilitação da investigação de crimes cometidos por meio de computadores e na necessidade da criação de novos tipos para afastar a impunidade de novas condutas "delituosas". Isto se dava especialmente naquele momento em que a informática se popularizava com ferramentas de fácil uso doméstico, e a Internet engatinhava em redes acadêmicas experimentais, tanto em âmbito nacional (Getschko, 2009; e Carvalho, 2006) como internacional (Castells, 2004: 99 a 107) A justificativa do projeto e os debates nas instâncias legislativas foram permeados pela permanente preocupação com o uso de computadores por organizações criminosas e com a propagação de programas maliciosos por indivíduos pertencentes a estas organizações.

Esses debates legislativos incluíram nesse projeto a ideia de inviolabilidade, em especial o substitutivo proposto pelo senador Jutahy Magalhães (PSDB-BA), aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado. A preocupação, aqui, viria a ser a autenticidade e a segurança das informações guardadas em meios informáticos. Preocupados em tachar como delituosa a propagação de vírus, adequar a Lei de *Software* (Lei 7.646/2007) a essa nova regulação, e estabelecer a validação oficial de documentos virtuais, os parlamentares só voltam a discutir o projeto de lei em 1997 (na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara, a CCTCI), e novamente em 2003 (na CCJ da Câmara). O abismo temporal e a dimensão das mudanças tecnológicas ocorridas na década de 1990 agregaram um sem número de emendas ao projeto (Santarém, 2010: 22). Desde então o PL está esperando designação de relator na CCJ da Câmara dos Deputados.

Outro projeto de lei que obteve debate relevante no período foi o PL 1.070/1995, de autoria do deputado Ildemar Kussler (PSDB-RO). Esse projeto dispunha sobre tipos penais relativos à "divulgação de pornografia através de computadores". A ideia era transformar

[33] Outras peças legislativas relevantes neste campo são, por exemplo, a própria Lei Geral das Telecomunicações, de 1962, a Lei nº 8.137/1990 – que trata de crimes contra a ordem tributária e econômica –, e a Lei nº 8.159/1991 – que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. É de se notar que, apesar de serem balizas no desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação no Brasil, nenhuma delas trata sobre direitos, deveres e condutas de seus usuários.

em crime a exposição de conteúdo pornográfico a menores, a transmissão desse tipo de conteúdo sem solicitação e a divulgação sua virtual sem dispositivo que controlasse o acesso. Na justificativa, o deputado rondoniense defendia que o projeto era importante para enfrentar a influência dos meios de comunicação como "instrumento eficiente de perversão da juventude[34]". Na mesma justificativa destaca-se a preocupação com a identificação física dos usuários delitivos, a qual não era "tecnologicamente possível", segundo o deputado Kussler.

Em 2005 a proposta foi retomada e reorganizada em torno do mesmo paradigma. O texto estabelece pena de multa para aqueles que disponibilizarem conteúdo impróprio na Internet sem avisar sua natureza previamente, obrigando esses usuários a requerer identificação e código para acesso, bem como a manter os registros de quem acessou o conteúdo por tempo determinado. No mesmo escopo de "proteção da juventude", a proibição de veiculação irrestrita foi estendida a outros tipos de conteúdo, desde armas a drogas lícitas. A esta proposta vários projetos foram apensados na segunda metade da década de 1990. Conforme consulta no *site* da Câmara, o PL 1.070/1995 tem hoje 15 apensos e espera parecer da CCJ da Câmara para prosseguimento da tramitação.

A "proteção da juventude" em relação a conteúdos "adultos" ou "obscenos" nesse período não foi uma exclusividade brasileira. Nos Estados Unidos essa discussão culminou na edição do *Communications Decency Act*, que entrou em vigor em fevereiro de 1996. Como retoma Leonardi (2005: 48), o CDA foi resultado da preocupação dos legisladores estadunidenses com a crescente oferta *online* de conteúdos "ilícitos, questionáveis ou simplesmente moralmente reprováveis".

A maioria dos projetos sucessores do PL do deputado Kussler que visavam a filtragem do fluxo de conteúdo potencialmente impróprio através de computadores foi apensada a ele, conforme observa-se na própria ficha de tramitação do PL nos sítios eletrônicos de ambas as Casas Legislativas. Porém, um desses projetos teve a capacidade de impulsionar um debate mais amplo, ganhando razoável destaque (pelo menos até o seu apensamento ao PL 1.070/1995, de Kussler, em 1999). Segundo o Relatório de Políticas de Internet no Brasil (CTS-FGV e CGI.br, 2012: 13), o PL 1.713/1996 (de autoria do deputado Cássio Cunha Lima, do PSDB-PB) pode ser considerado um "embrião" do PL 84/1999, que

[34] Diário da Câmara dos Deputados. Sábado, 4 de Novembro de 1995: 4177b. A justificativa vai além: "A INTERNET, por exemplo, extremamente útil até hoje para pesquisadores de Universidades brasileiras poderá tomar-se, com sua utilização comercial prevista para este ano, um divulgador eficiente de material impróprio para menores, como já vem acontecendo em outros países".

foi proposto a partir do desarquivamento de uma versão modificada do projeto de Cunha Lima. Santarém (2010) considera essa iniciativa de Cunha Lima o marco final da "pré-história legislativa" da regulação da Internet no Brasil, apesar de depois ter sido apensado ao projeto do deputado Kussler, ficando esquecido à sombra da discussão muito maior proporcionada pelo PL 84/1999.

Esse projeto é mais um na genealogia das propostas legislativas sobre o uso de computadores e suas redes. Visando dispor "sobre o acesso, a responsabilidade e os crimes cometidos nas redes integradas de computadores", a justificativa do PL de Cunha Lima salienta que o objetivo é de fato "definir e apenar as condutas ofensivas ao regular uso[35]" das redes de computadores.

Segundo Santarém (2010), esse PL ganhou força no final da década de 1990, quando recebeu duas outras propostas de cunho criminalizante como apensos: o PL 2.644/1996 e o PL 3.258/1997. O primeiro resgata uma preocupação presente no PLS 152/1991 – a validade legal de documento gerado eletronicamente e a criação de tipos penais que garantissem a punição de condutas lesivas a sua segurança. O segundo resgata a preocupação com a veiculação de conteúdos impróprios já defendida pelo deputado Kussler (com a mesma ideia de criação de tipos penais).

O PL 1.713/1996 é maior e mais abrangente que os anteriores, inclusive se preocupando em apresentar uma compilação de princípios e definições em seus primeiros artigos. A principal figura que foi criada foi a do "administrador de rede". Este indivíduo se responsabilizaria legalmente em matéria de serviços, controle de acesso e pela "segurança, integridade e sigilo" das informações armazenadas pelo servidor (solidariamente ao provedor de acesso, ou conexão, à Internet – o chamado "provedor de valor adicionado[36]"). Caso o administrador de rede desviasse a finalidade pela qual a rede de computadores tivesse sido estabelecida, ele poderia receber pena de reclusão de um a dois anos, além de multa (art. 31 do PL 1.713/1996).

Mas esse não foi o único tipo penal com previsão de privação da liberdade como possível sanção. Na primeira versão do texto há 11 tipos (arts. 18 a 31). A justificativa do projeto seguiu uma linha parecida com a dos projetos anteriores – apresentou a ideia de que

[35] Diário da Câmara dos Deputados. Quinta feira 18 de Abril de 1996. 10035.
[36] Expressão que remete à categoria de prestadores de serviços diferenciados, definida pela Norma 4/1995 da ANATEL. Essa normativa foi bastante significativa em debates sobre o desenvolvimento da Internet brasileira, diferenciando operadoras de serviços de telecomunicações, muitas vezes concessionárias de serviço público, de provedores de "acesso". Estes últimos seriam os responsáveis por uma tarefa específica, de autenticação de acesso à Rede.

o "incremento tecnológico" no uso das redes ocupava, já na época, uma posição social e economicamente importante, demonstrando preocupação com a inexistência de "qualquer legislação específica que regule as responsabilidades dos agentes envolvidos, no caso em que irregularidades ou crimes venham a ocorrer nesse ambiente[37]".

Para Santarém (2010: 31), o episódio que marcou a transição de uma discussão mais difusa na década de 1990 para a emergência de um debate mais centralizado pelo PL 84/1999 foi a audiência pública sobre o PL 1.713/1996 na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara, em 15 de outubro de 1997. O evento contou com a presença de especialistas do governo federal em diversas áreas, como investigação criminal, arquivamento de documentos e ciência e tecnologia, bem como representantes de empresas e do CGI.br. Segundo Santarém (2010: 31), "[a]o final da reunião, o Deputado Luiz Piauhylino solicitou ajuda aos membros da mesa 'na elaboração desse documento, uma assessoria para que o Projeto de Lei seja concluído. É um desafio'. Em resposta, os membros da mesa se colocaram à disposição. Precisamente essa solicitação daria origem, finalmente, ao Projeto de Lei 84 de 1999".

De fato, o deputado Piauhylino propôs o PL 84/1999 como uma tentativa de superação desse desafio de sistematizar certas condutas de usuários de computadores e de redes, a fim de proibi-las e apená-las. A trajetória da tramitação do projeto e da discussão sobre cibercrimes no Brasil foi bastante longa e mereceria um estudo mais detido[38]. O objetivo aqui é de traçar linhas gerais sobre a evolução desse projeto e explicar por que instituições como o CTS-FGV e o CGI.br – além de inúmeros ativistas – dizem que a iniciativa do Marco Civil da Internet "está diretamente relacionada à mobilização social que se formou em torno" dele, podendo ser "remontada como um dos principais argumentos utilizados para impedir o avanço desse projeto" (2012: 19). É necessário resgatar o contexto do surgimento do PL proposto por Piauhylino e entender, a partir da perspectiva institucional das entidades que o organizaram, em que medida ele se encaixa na narrativa política do projeto do Marco Civil.

Segundo o CTS-FGV e o CGI.br (2012: 13), o PL 84/1999 se diferenciou dos demais pois conjugou um conteúdo regulatório "excessivamente criminalizante" – proibindo inclusive condutas "tidas como banais ou indispensáveis à inovação na rede" – à aceleração

[37] Diário da Câmara dos Deputados. Quinta feira, 18 de Abril de 1996. 10035.

[38] Além do trabalho de Santarém (2010), poucos estudos detalharam esta história legislativa. Apesar de alguns trabalhos aspirarem a travar essa discussão até com maior fôlego, em nenhum deles há um levantamento empírico sistematizado em algum grau. Três exemplos estão em Crespo, 2008; Monteiro, 2010; e Santos, 2008.

"súbita em seu processo de tramitação, impulsionado especialmente pela bandeira do combate à pedofilia e à pornografia infantil na Internet".

O texto inicial do PL 84/1999 criava ainda mais tipos penais do que o PL 1.713/1996, do deputado Cunha Lima, mas esse não era o único motivo de polêmica. O projeto trazia novas obrigações de vigilância e dava "superpoderes" à autoridade policial para coibir condutas na *Web*. Um dispositivo que sintetizava o tipo de arranjo jurídico do PL e que concentrou críticas era o artigo 22. Nele restava a obrigatoriedade, aos provedores de serviço de Internet e aos provedores de conexão, de guardar os registros de conexão e acesso dos usuários por três anos (art. 22, inciso I) e o dever destes de comunicar as autoridades policiais caso suspeitassem de algum crime (inciso II). Após tramitação em diversas comissões na Câmara e a aprovação de três substitutivos, o PL 84/1999 foi aprovado em 2003, na forma do substitutivo do deputado Nelson Pelegrino, do PT-BA (apresentado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico). Sobre esse texto, explica estudo do CTS-FGV que, "[n]a CSPCCO, normas referentes à privacidade, sigilo e direitos dos usuários, presentes desde a primeira versão do PLC 1713/96 [...] desapareceram, passando o projeto a versar estritamente a respeito de tipos penais, acrescido de algumas definições [...], e da problemática equiparação de 'dado' e 'senha' a 'coisa'. A exclusão desses artigos ocorreu em razão de decisão, tomada na CSPCCO, de *emendar o Código Penal* ao invés de regular por lei esparsa os crimes em questão" (original com ênfases; Lemos et al, 2009: 23). O projeto vai ao Senado e recebe nova numeração: PLC 89/2003.

No Senado, outros dois projetos de lei originários desta Casa legislativa somaram-se ao PL 84/1999 nos anos seguintes, fazendo com que algumas mudanças lhe fossem incorporadas (Santarém, 2010: 37 a 40). O PLS 76/2000, de autoria do senador Renan Calheiros (PMDB-AL), tinha objeto parecido com o texto de Piauhylino e visava coibir "delitos informáticos". O PLS 137/2000 (de autoria do senador Leomar Quinanilha, do PPB-TO) ia além, e dispunha que, na hipótese de uso de tecnologia da informação ou de telecomunicações, uma série de crimes pré-existentes poderiam ter sua pena aumentada até o triplo.

Através de abordagens de diferentes parlamentares, a preocupação sobre a tipificação de condutas como regulação inaugural da Internet no Brasil estava posta na ordem do dia da Câmara alta, mesmo sem estudos ou levantamentos de dados sobre cibercrimes sendo realizados. A pesquisa bibliográfica deste trabalho constatou a ausência de diagnósticos

sobre o surgimento, funcionamento, tamanho do mercado, comportamento dos envolvidos e as consequências de escolhas regulatórias sobre crimes informáticos[39] disponíveis na época, seja pela "novidade" do tema, seja pela escassez de pesquisas empíricas interdisciplinares na área das ciências humanas aplicadas (voltando à Nobre, 2003). Como regra, as justificativas dos projetos de lei baseavam-se mais em dados e constatações genéricas e referências a hipóteses de crime do que em pesquisas e relatórios técnicos sobre atividades criminosas na Rede (como pode ser exemplificado em Santarém, 2010: 20, 23, 26, 27, 29, 34, 38 a 40, e, principalmente, 52 a 55). Os problemas argumentativos e a falta de amparo técnico foram amplamente percebidos no levantamento realizado, e aqui utilizado como referência, a partir da leitura das próprias justificativas dos PLs em tela. O argumento constante seria de que a sociedade estaria, nas palavras de Santarém, "vulnerável diante da tecnologia" – o que pode ser encarado inclusive na esfera moral (conforme teor dos projetos já descritos acima).

Em 2005, todos os três PLs (84/1999, 76/2000 e 137/2000) começam a tramitar conjuntamente, a partir da aprovação do requerimento 847/2005, feito por Calheiros. Esse requerimento apensou o seu projeto e o do Senador Quintanilha ao PL 84/1999, denominado PLC 89/2003 no Senado. Ao ser designado relator desses projetos de lei em tramitação conjunta, Azeredo consolidou sua ascendência no tema (Santarém, 2010: 42). Em 2006, conseguiu ter relatório aprovado na Comissão de Educação, e ali despertou ampla atenção na mídia.[40] Tinha início sua relação próxima com o tema dos cibercrimes e com o PL inicialmente proposto pelo deputado Piauhylino. Em entrevista, Paulo Rená Santarém entende esse momento como divisor de águas no debate, salientando que o PL ganhou atenção na mídia após a sua aprovação na Comissão de Educação. Nos termos de Santarém, em sua pesquisa, Azeredo inovou o projeto com novas ideias, dentre elas uma, bastante polêmica:

> "Passaram-se três anos até que em 20 de junho de 2006 a Comissão de Educação do Senado aprovou o parecer apresentado por Eduardo Azeredo no mesmo dia, com um texto substitutivo que acabava por incorporar partes do PLS 76/00, mas inovava ao

[39] Exemplo destes tipos de estudo podem ser encontrados em Clayton (2005); Franklin *et al* (2007); Eisenmann (2009), um estudo de caso; e, principalmente, em Anderson (2001). Através de uma abordagem econômica, o estudo de Anderson revela os principais aspectos da dificuldade persecutória a condutas criminosas no ciberespaço.

[40] A revista Info, da Editora Abril, e outros veículos de comunicação já iniciavam campanhas sobre o tema a partir desta data.

incluir (em decorrência de uma audiência realizada para o projeto de lei do senado nº 279 de 2003) a ideia do cadastramento obrigatório dos usuários e do registro e armazenamento dos dados das comunicações pela Internet". (2010: 42)

Essa ideia, que foi um ponto importante de combate por parte da sociedade civil, foi uma inovação justificada por Azeredo da seguinte forma:

"A evolução das tecnologias relacionadas à produção, ao processamento, ao armazenamento e à difusão da informação tem ocorrido com muita velocidade, gerando lacunas no ordenamento jurídico vigente.

A existência dessas lacunas tem motivado a proliferação de casos de fraudes e de danos ao patrimônio e danos morais de agentes públicos e privados. Estima-se que bilhões de reais já foram desviados de contas bancárias de pessoas físicas ou jurídicas em decorrência da atuação indevida de especialistas da área. Além disso, a violação de bases de dados mantidas em meio eletrônico tem provocado danos de grande monta pelo roubo de informações pessoais.

Não bastasse isso, há evidências de ligação entre o cibercrime e o financiamento do terrorismo internacional, e o crescimento do tráfico de seres humanos e de drogas. [...] A sociedade clama por medidas eficazes no combate ao crime cibernético.

[...]Recentemente em Audiência Pública sobre o PLS nº 279 de 2003, do qual também sou relator, de autoria do nobre Senador Delcídio Amaral e que propõe a criação de um cadastro de titulares de correio eletrônico na internet, ficou evidente que, para fins de investigação, é necessário estabelecer um prazo legal de armazenamento dos dados de conexões e comunicações realizadas pelos equipamentos componentes da internet, o que será feito pelos seus provedores de acesso. Os serviços de telefonia e transmissão de dados mantêm por cinco anos os dados de conexões e chamadas realizadas por seus clientes para fins judiciais, mas na internet brasileira inexiste procedimento análogo.

(…) Além disso, também para fins de investigação [...] registrou-se a necessidade de estabelecer a obrigatoriedade de identificação positiva do usuário que acesse a Internet, ou qualquer rede de computadores, perante seu provedor ou junto a quem lhe torne disponível o acesso a dispositivo de comunicação ou sistema informatizado, muito embora todos tenham reconhecido as dificuldades técnicas, econômicas e culturais que a regra possa oferecer.

[...] Desde já, alertamos que tal identificação e cadastramento necessitam serem necessariamente presenciais, com cópias de documentos originais, mas admite-se a

> alternativa de se utilizarem os certificados digitais, cuja emissão já é presencial conforme definido em Lei."

Como será visto adiante, o cadastro de usuários de Internet por meio de cópias de documentos originais causou grande polêmica no debate público a respeito do tema no Brasil. A possibilidade de identificação de usuários, problema que Azeredo queria endereçar, teria de ser encarado mais adiante pelo Marco Civil, como veremos. É o que também indica Santarém, que, ao realizar reflexão sobre o enfoque penal dos projetos então debatidos no Congresso, observa a visão dos legisladores: "cabe ao futuro, um dia, permitir a 'identificação física do usuário'". Mais do que isso, "enquanto isso não for possível por meios técnicos, a alternativa seria a lei exigir medidas de segurança. Será exatamente o reaparecimento dessa perspectiva [no substitutivo defendido e aprovado por Azeredo] que fará do projeto de lei de cibercrimes o estopim da reação social" (2010: 53).

Este dilema da identificação dos usuários e do fortalecimento da capacidade persecutória e investigativa do Estado e de entidades privadas não abandonou o projeto, mesmo após a apresentação de novo substitutivo do senador Azeredo à Constituição de Constituição e Justiça. Em abril de 2007, o senador sugeriu que o cadastro fosse substituído por duas inovações: a instituição da obrigação de provedores de serviços de Internet em denunciar às autoridades possíveis condutas ilegais de seus usuários e a permissão a "profissionais habilitados", como empresas privadas de segurança, para interceptar dados ou invadir redes como forma de "legítima defesa". "As expressões 'provedor dedo duro' e a abertura para 'justiceiros virtuais' foram alvos de pesadas críticas", afirma Santarém (2010: 47).

Após tramitar em diversas comissões e haver sido reiteradamente modificado em diversos pontos, o projeto foi aprovado em plenário no Senado em 2008, voltando à Câmara. Um quadro-síntese da tramitação do PL 84/1999 até este ponto pode ser visualizado no trabalho de Lemos *et al* (2009: 23). Após voltar à Câmara, o PL seguiu para a CCJ sob a relatoria do deputado Regis de Oliveira.

O conteúdo do projeto, entretanto, continuou polêmico. O autógrafo enviado à Câmara dos Deputados em 2008 continha, por exemplo, a disposição chamada de "provedor dedo duro". O art. 22 desse substitutivo dizia que o "responsável pelo provimento de acesso à rede de computadores mundial, comercial ou do setor público" seria obrigado a manter os registros de atividade de todos os seus usuários por 3 (três) anos e "a informar, de maneira sigilosa, à autoridade competente, denúncia que tenha recebido e que contenha indícios da

prática de crime sujeito a acionamento penal público incondicionado, cuja perpetração haja ocorrido no âmbito da rede de computadores sob sua responsabilidade".

Essa versão do texto concentrou o debate até a propositura do Marco Civil, em 2011. Outro estudo do CTS-FGV, apresentado mais adiante, após o retorno do projeto à Câmara, indicou que aquele texto conservava diversos óbices a direitos fundamentais, causados por sua excessiva abrangência e imprecisão. Nos termos deste estudo:

> "[n]o que tange os problemas de abrangência, ainda que a intenção do projeto seja criminalizar somente condutas graves no âmbito da rede, seus dispositivos estendem-se para além da tipificação de condutas criminais, traçando obrigações de vigilância por parte dos provedores de acesso e de conteúdo e obrigações de disponibilização de dados sem que haja a necessidade de ordem judicial, o que representa uma *ameaça à garantia de direitos fundamentais dos usuários*" (ênfases no original; Lemos et al, 2010: 3 e 4).

A mesma análise apontava ambiguidades e imprecisões do texto que chegou à Câmara dos Deputados, argumentando o seguinte:

> "[A] imprecisão da redação dos artigos [...] [trata] conceitos relacionados à proteção de dados com pouco rigor técnico, corrobora para aumentar ainda mais essa ameaça aos direitos fundamentais. Permite ainda que condutas triviais e cotidianas entre usuários da rede mundial de computadores encontrem-se abrangidas pelo tipo penal prescrito pelo projeto" (idem).

Esse estudo também apresenta uma preocupação especial com os efeitos colaterais que o projeto causaria em termos de inovação tecnológica e desenvolvimento da Internet no Brasil. A ideia é que haveria um "desincentivo à existência de um ambiente propício à inovação, no qual os agentes empreendedores contam com previsibilidade jurídica e lidam com regras civis claras e pré-estabelecidas" (idem).

No final de 2008, o assunto foi objeto de uma audiência pública, organizada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e pela Comissão de Segurança e Combate ao Crime Organizado. A audiência foi proposta pelos deputados Jorge Bittar (PT-RJ), Paulo Teixeira (PT-SP) e Pinto Itamaraty (PSDB-MA) sob o pretexto de que o PL 84/1999 poderia inviabilizar condutas e pesquisas triviais.[41] Nesse espaço, o secretário

[41] Intenção que foi inclusive noticiada por fontes oficiais (Agência Câmara (a), 2008)

de Assuntos Legislativos Pedro Abramovay, convidado presente na mesa de trabalhos, encampou a oposição à criminalização de usuários por condutas tidas como banais na Rede.[42] Segundo Guilherme Almeida de Almeida, que posteriormente seria seu chefe de gabinete, a tônica de Abramovay era de que "seria necessário pensar em alguma outra coisa [para além do PL 84/1999]". A disposição de combate ao "PL Azeredo" foi percebida na sociedade civil. Na data, Ronaldo Lemos, então coordenador do CTS-FGV, afirmou: "a Câmara dá sinais de ter ouvido a grande manifestação que teve lugar por meio da Internet. Trata-se de medida positiva que reflete a preocupação da sociedade brasileira com relação às imprecisões do texto do PL de Cibercrimes"[43]. Essa manifestação contrária será explorada com maior densidade no próximo tópico, como já foi salientado.

A ênfase criminal do projeto de lei de cibercrimes (84/1999 e seus apensos) e o estágio avançado de sua tramitação despertaram então a atenção mais detida de diversos agentes envolvidos na discussão regulatória da Internet, o que foi detectado nas entrevistas realizadas tanto com a equipe da SAL/MJ, quanto com os pesquisadores do CTS/FGV. Conforme as entrevistas realizadas com ambos lados, o momento que isto ocorreu foi a audiência pública na CCTCI/CSPCCO. Enquanto os defensores do PL argumentavam que sua aprovação era necessária para harmonizar a legislação brasileira com a Convenção dos Cibercrimes (assinada em Budapeste, no âmbito do Conselho Europeu, e que cria padrões de combate ao crime *online*), uma rede de instituições e atores da sociedade civil mobilizou-se para combater a medida, como será visto no próximo tópico, argumentando que o direito penal não era a via prioritária de regulação da *Web* no Brasil. Para estes, era necessária uma regulamentação civil anterior, que garantisse direitos e deveres das empresas, usuários e governo (Lemos (a), 2007).

A partir desse ponto, o debate regulatório da Internet adquire um novo foco: o Marco Civil da Internet – apesar de a história do PL 84/1999 entrelaçar-se com a desse novo projeto e ter perdurado até sua aprovação em 2012, já completamente desfigurado. Parte dessa desnaturação originou-se da estratégia adotada por parlamentares da base do governo comprometidos com a mobilização pró-Marco-Civil, a fim de propor o PL 2.793/2011[44], um

[42] Ponto de toque para o envolvimento da SAL/MJ, a importância deste momento foi reiterada em entrevista pelo seu ex-chefe de gabinete, Guilherme Almeida de Almeida. A Secretaria tem a prerrogativa de acompanhamento legislativo de projetos do escopo do Ministério da Justiça – neste caso, todos os projetos de mudança e criação de legislação penal. Todas as atribuições da secretaria estão descritas na Portaria do Ministério da Justiça número 1.315, de 23/07/2007.

[43] Cf. Safernet Brasil (2008).

[44] Este projeto foi posteriormente foi modificado e aprovado. Após a aprovação, ficou conhecido também como Lei Carolina Dieckmann.

outro texto sobre cibercrimes, mas desta vez afinado com o CTS-FGV (CTS-FGV e CGI.br, 2011: 18). Esse projeto coroaria a enorme árvore de apensos ao PL 84/1999 – adquirida durante o *boom* da Internet no Brasil ocorrido durante os anos 2000 – e seria usada como moeda de troca para aprovação conjunta com o Marco Civil. A aprovação do "pacote de cibercrimes" - o PL 2.793/2011 e a versão desidratada do PL 84/1999 (já sem os principais pontos polêmicos que geraram críticas na sua década de tramitação) - ocorreu no segundo semestre de 2012, em dia que estava prevista também a votação do Marco Civil. Esta, porém, foi adiada[45] (Santarém, 2010: 91 a 94). Estes andamentos serão retomados com mais profundidade no quarto capítulo.

2.2. O "Mega Não" e a gestação de uma agenda política para criação de direitos dos usuários de Internet

Conforme descreve Guilherme Almeida de Almeida, a oposição ao PL 84/1999 faz parte da "gestação" do processo de consulta pública. Esse processo deu-se de forma pouco formalizada, numa rede de indivíduos engajados, presentes dentro e fora do governo federal. Com a ajuda do conhecimento colhido nas entrevistas realizadas, será traçada a história da construção dessa alternativa política[46]. Neste ponto haverá remissões ao histórico legislativo na medida em que isso for relevante para ilustrar impulsos que a construção dessa alternativa institucional recebeu da conjuntura, segundo os entrevistados. A partir de suas percepções e de outras fontes, também serão abordados os momentos-chave na organização da sociedade civil brasileira em relação à discussão legislativa sobre cibercrimes.

Um dos ativistas mais importantes desse processo foi o publicitário João Caribé. Citado por gestores da SAL/MJ e por pesquisadores do CTS-FGV em entrevistas[47], Caribé foi, na sociedade civil, um dos primeiros ativistas a se manifestar contra o projeto de lei proposto pelo deputado Piauhylino e reapresentado e defendido por Eduardo Azeredo no Senado. Sua luta teve início já com o Blog "Xô Censura", em 2006. Na página, o ativista agregava críticas ao substitutivo aprovado por Azeredo na Comissão de Educação do

[45] Cf. Dias (2012).
[46] Os marcos mais relevantes foram escolhidos com especial atenção à linha do tempo produzida na rede de articulação pela aprovação do Marco Civil da Internet e pela SAL/MJ, já em 2014. Este documento está disponível em: http://cdn.knightlab.com/libs/timeline/latest/embed/index.html?source=0AppZf10-TVhKdG9Ycm5TRzJ1OWwxbkwwcFVvVlowLWc&font=Bevan-PotanoSans&maptype=toner&lang=pt-br&start_at_end=true&height=650. Último acesso 13/06/2014.
[47] Notadamente Guilherme Almeida de Almeida, Paulo Rená Santarém (SAL/MJ) e Pedro Mizukami (CTS-FGV).

Senado, que previa o cadastro e identificação dos usuários de Internet. A sua postagem[48] de título "A morte da Internet no Brasil", agregava uma série de *links* de notícias e análises sobre o assunto. As manifestações de Caribé acompanharam uma campanha contrária ao projeto conduzida pela revista Info[49], da Editora Abril. Nessa lista de *links*, encontramos notícias da época sobre a tramitação que esboçam os primeiros passos das polêmicas. A Folha de São Paulo já mapeava declarações contrárias do então presidente da Câmara, Aldo Rebelo (PC do B-SP), de membros do Poder Executivo Federal (do Ministério das Comunicações e do Planejamento) e do presidente da TelComp, associação de classe de empresas provedoras de conexão e de serviços de telecomunicações.[50] A crítica que compartilhavam seria de que o projeto atentava contra liberdades civis (conforme também manifestou-se na época o presidente da Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Greenhalgh, do PT-SP) e tinha efeitos negativos em relação à inclusão digital.

A luta pela inclusão digital foi um vetor inicial de organização contra o projeto, conforme afirmou em entrevista Daniel Arbix, outro ex-chefe de gabinete da SAL/MJ. A preocupação dos ativistas engajados em expandir o uso da Internet no País era de que o projeto poderia retardar este processo, por criar entraves burocráticos e custos no acesso a conexões à *Web*. Além de ser vista como "cartorização da Internet"[51], a ideia de cadastros de usuários com cópia de documentos era criticada como excessivamente custosa e "contra os princípios norteadores da Internet" (O Globo, 2006). Com a saída da institucionalização do tal cadastro no texto, em abril de 2007, a mobilização substituiu seu principal argumento, passando a alvejar a criminalização de condutas banais de usuários de Internet, como descrito a seguir.

Santarém descreve a evolução da organização da sociedade civil contra o projeto de 2006 até o ano seguinte. Essa narrativa confere com o que foi colhido em entrevista, na imprensa da época e nos blogs dos opositores do projeto, como Caribé. É de se notar que a já citada defesa de um marco regulatório civil, realizada por Ronaldo Lemos em artigo ao portal UOL Tecnologia, entrou no debate sem muito alarde, ainda antes do aumento da rede de opositores ao PL de cibercrimes. Vale lembrar que essa defesa ocorreu no contexto da

[48] Disponível em http://xocensura.wordpress.com/2006/11/. Último acesso em 23/06/2014.
[49] Disponível em http://info.abril.com.br/aberto/infonews/112006/07112006-4.shl e http://info.abril.com.br/aberto/infonews/112006/06112006-10.shl, ambas páginas de 2006. Último acesso em 23/06/2014.
[50] Conforme Folha de São Paulo (2006).
[51] Termo usado por Caribé, em http://xocensura.wordpress.com/2006/11/, e na Revista Info (2006).

inclusão projeto de lei de Azeredo na pauta da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara.

> "Ao longo dos próximos doze meses, a dinâmica seria a mesma, tendo como embrião inovador apenas a proposição de um 'marco regulatório civil', mas que não foi de cara adotada de forma difundida, mas sim espraiando-se aos poucos, a cada nova oposição aos substitutivos propostos no Senado. A Internet não se diferenciava como ambiente, servindo apenas como um novo suporte para os veículos tradicionais da imprensa.
> A mudança para a web 2.0 começou tomar forma no segundo semestre de 2007, quando as informações começaram a amparar novas considerações e reflexões por parte de blogueiros. Os textos tinham um caráter noticioso, servindo como amplificadores das informações, mas vinham com posicionamentos que agregavam sentido. Não por acaso, as estatísticas da época apontavam o inédito número de 50 milhões de internautas brasileiros, mas apenas 42% tinham como hábito inserir algum conteúdo" (Santarém, 2010: 66),

O que Santarém descreve como "mudança para a web 2.0" merece destaque e explicação. *Web* 2.0 é um termo que indicaria uma mudança no comportamento de usuários e provedores de aplicações na *Web*. Enquanto a versão 1.0 da *Web* teria como mote a conexão entre computadores para maior disponibilidade de informação, a versão 2.0 estaria suplantando esta vocação para também "conectar pessoas e estabelecer novas formas de colaboração" (entrevista a Lannigham, 2006). Apesar de polêmicas (Brodkin, 2007) sobre essa nomenclatura, é possível sintetizar a ideia passada através da ideia que a *Web* estaria passando por um processo de transformação protagonizado pelo empoderamento de usuários comuns na produção de conteúdo original e novas formas de diálogo. A transformação gira em torno da ideia de "*Web* como plataforma", e do crescimento de ferramentas como *blogs*, *wikis* e outros mecanismos de disponibilização de conteúdo gerado por usuários individuais e com poucos recursos de forma global.

Um dos recursos popularizados no bojo da chamada *Web 2.0* foi o das petições públicas. Organizada por Caribé, Sergio Amadeu (professor da Fundação Casper Líbero e ciberativista) e André Lemos (professor da Universidade Federal da Bahia), a petição *online* contra o projeto de lei de cibercrimes, e "em defesa da liberdade e do progresso do conhecimento na Internet Brasileira", catalisou a insatisfação originada a partir de 2006. Organizada após a aprovação do PL de Azeredo no Senado, a petição atentava para o regime

de urgência em que o projeto tramitava na Câmara. No dia 8 de julho de 2008, Sergio Amadeu comemorava a marca das 5 mil assinaturas. Três dias depois, com a divulgação em blogs e páginas de jornalistas simpatizantes, a marca já passava de 25 mil (De Luca, 2010), (Santarém, 2010: 69 a 74).

O texto da petição exemplifica os argumentos utilizados pelos ativistas para agitação e convencimento, destacando-se os comentários a respeito do PL de cibercrimes:

> [...] Um projeto de Lei do Senado brasileiro quer bloquear as práticas criativas e atacar a Internet, enrijecendo todas as convenções do direito autoral. O Substitutivo do Senador Eduardo Azeredo quer bloquear o uso de redes P2P, quer liquidar com o avanço das redes de conexão abertas (Wi-Fi) e quer exigir que todos os provedores de acesso à Internet se tornem delatores de seus usuários, colocando cada um como provável criminoso. É o reino da suspeita, do medo e da quebra da neutralidade da rede. Caso o projeto Substitutivo do Senador Azeredo seja aprovado, milhares de internautas serão transformados, de um dia para outro, em criminosos. Dezenas de atividades criativas serão consideradas criminosas pelo artigo 285-B do projeto em questão. Esse projeto é uma séria ameaça à diversidade da rede, às possibilidades recombinantes, além de instaurar o medo e a vigilância.
>
> Se, como diz o projeto de lei, é crime "obter ou transferir dado ou informação disponível em rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado, sem autorização ou em desconformidade à autorização, do legítimo titular, quando exigida", não podemos mais fazer nada na rede. O simples ato de acessar um site já seria um crime por "cópia sem pedir autorização" na memória "viva" (RAM) temporária do computador. Deveríamos considerar todos os browsers ilegais por criarem caches de páginas sem pedir autorização, e sem mesmo avisar aos mais comum dos usuários que eles estão copiando. Citar um trecho de uma matéria de um jornal ou outra publicação on-line em um blog, também seria crime. O projeto, se aprovado, colocaria a prática do "blogging" na ilegalidade, bem como as máquinas de busca, já que elas copiam trechos de sites e blogs sem pedir autorização de ninguém!
>
> Se formos aplicar uma lei como essa às universidades, teríamos que considerar a ciência como uma atividade criminosa já que ela progride ao ‘transferir dado ou informação disponível em rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado’, ‘sem pedir a autorização dos autores’ (citamos, mas não pedimos autorização aos autores para citá-los). Se levarmos o projeto de lei a sério, devemos nos perguntar como poderíamos pensar, criar e difundir conhecimento sem sermos criminosos.[...]

> Projetos como esses prestam um desserviço à sociedade e à cultura brasileiras, travam o desenvolvimento humano e colocam o país definitivamente para debaixo do tapete da história da sociedade da informação no século XXI.

Essa petição foi acompanhada por uma "blogagem" coletiva também organizada por Caribé e Amadeu. Mais de 70 páginas participaram do movimento, que consistia no compartilhamento de informações sobre o projeto de lei 84/1999. Caribé listou todos os participantes em seu blog nos dias 19 a 20 de julho de 2008. A data foi escolhida "por representar o dia em que o jornal O Estado de São Paulo publicou receitas e poemas de Luiz de Camões no lugar das matérias censuradas no ano de 1972". Conforme a chamada, pedia-se ao "blogueiro" que "poste no dia 19 de julho de 2008 um post político, uma crítica aos fatos citados acima, o alvo principal é o projeto de Cibercrimes"[52].

No início de agosto a petição foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT-SP), e para deputados da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática. Esses mesmos deputados (Jorge Bittar e Paulo Teixeira) protocolaram, no dia seguinte, o requerimento para a audiência pública realizada nesta Casa Legislativa no final daquele ano. Apesar de a iniciativa ter sido desvalorizada pelo então senador Azeredo (Nunes, 2008), ela foi endossada pelo seu companheiro de partido, o deputado Pinto Itamaraty, o que permitiu a sua realização em novembro de 2008. Na ocasião, Azeredo afirmou que já sofria forte pressão por sua defesa do projeto: "Vocês não imaginam como eu tenho apanhado". Para Caribé, essa foi uma batalha ganha pelo ciberativismo (2008). Uma manifestação de rua e outra blogagem coletiva foi organizada no caldo criado pela audiência pública. Caribé percebia que a audiência mostrava uma receptividade institucional às reivindicações, o que tendia a fortalecer o movimento.

Essa audiência[53] serviu como um ponto de articulação entre os setores contrários ao projeto, que serviu tanto ao movimento encabeçado por Caribé e Amadeu (que alcançou 160 mil assinaturas em dezembro de 2008), como à articulação contra o PL 84/1999 encabeçada dentro de setores do Poder Executivo e Legislativo, conforme já comentado no tópico anterior. Amadeu compôs a mesa e acusou o projeto de Azeredo de "absurdo criminalizante", fruto da pressão de bancos para transferir custos com segurança da

[52] Endereço do chamado completo: http://xocensura.wordpress.com/2008/07/05/chamada-para-o-dia-da-blogagem-politica/. Último acesso em 02/06/2014.
[53] A audiência está disponível em vídeo na Internet. As remissões realizadas tomam por base o arquivo multimídia disponível em: https://archive.org/details/Everton137-DebateSobreCrimesPraticadosPorMeioDaInternetNoBrasil720-2. Último acesso em 05/06/2014.

informação ao Poder Público. Para ele, o principal problema do projeto seriam os seu caráter genérico e, sua principal inspiração, a Convenção de Budapeste. Na ocasião, ganhou ressonância a ideia de Lemos para uma regulamentação civil, expressa nas manifestações dos parlamentares Teixeira e Bittar, nas de Amadeu e na do então advogado do Idec, Luiz Moncau. Do outro lado, deputados como Julio Semeghini (PSDB-SP) argumentavam que a refutação ao projeto iria deixar condutas criminosas indicadas pela Polícia Federal ainda mais tempo sem tipificação penal. Semeghini e Thiago Bottino (representante da FGV) protagonizaram um debate sobre a urgência dessa peça legislativa *versus* a sua imprecisão, que implicaria açodamento.

Alguns meses depois, no início de 2009, a mobilização culminaria na *Campus Party*, evento de tecnologia sediado em São Paulo. O PL 84/1999 foi debatido em mesa composta por um assessor técnico do senador Azeredo, um desembargador do TJ-MG, e os acadêmicos Sergio Amadeu e Ronaldo Lemos. Conforme matéria da Folha, "[José Henrique Santos] Portugal (assessor de Azeredo) e [Fernando] Botelho (desembargador) tiveram muita dificuldade para apresentar seu ponto de vista sobre o projeto, sofrendo intensos protestos dos 'campuseiros'", "a maioria dos expectadores era contra o projeto", incluindo os próprios organizadores do evento (Folha de São Paulo (a), 2009). A manifestação é relevante pelo significado do evento para a comunidade de interessados em tecnologias da informação e comunicação (a *Campus Party* é o maior evento da área no Brasil em número de visitantes, colaboradores e patrocinadores desde sua primeira edição)[54]. Nessa ocasião, Amadeu conseguiu consolidar na mobilização o apelido de "AI-5 Digital" ao projeto defendido por Azeredo[55] (Santarém, 2010: 81).

De maio a março de 2009, a mobilização continuou, ainda puxada por Amadeu e Caribé, conforme publicações em seus blogs. Amadeu havia deixado seu blog pessoal para a construção de um projeto coletivo com a mesma temática (o blog "Trezentos"), e Caribé concentrava-se na construção de mais um novo blog para agregar as mobilizações em rede contra o PL 84/1999, o chamado "Movimento Mega Não". A ideia era amplificar as vozes

[54] Histórico pode ser acessado em: http://www.campus-party.com.br/2014/o-evento.html.

[55] O sociólogo narra da seguinte forma a história deste batismo: "Dois jovens vieram me entrevistar para o IG e o que estava filmando falou "poxa, mas isso é um AI-5 digital". Era a época do aniversário do AI-5 [o Ato Institucional nº 5 completou 40 anos em 13 de dezembro de 2008] e eu comentava que, quando se transforma exceção em regra e todo mundo passa a ser considerado culpado até que se prove a inocência, tem-se um Estado de exceção. Quando você fala que tem que colher e guardar dados de todo mundo, afirma que todo mundo é suspeito. E serão criadas dificuldades para tele-centros, programas de inclusão digital... Você vai em um café, em uma cidade que tem rede aberta, e o gestor da rede vai ser responsabilizado. Ninguém vai querer abrir a rede", cf. Martins *et al* (2009).

contrárias ao projeto. Santarém descreve o significado desse chamado "movimento" logo após o envolvimento dos dois ativistas com a organização de um ato público sobre o tema na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo:

> "Este endereço virtual acabou servindo como agregador das diversas manifestações virtuais e catalisou o acontecimento de uma série de eventos presenciais realizados posteriormente em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Vitoria e Campo Grande.
>
> Em cada cidade, pessoas diferentes se responsabilizaram de forma autônoma pela realização de uma "edição" presencial do Mega Não. Nesse momento a Internet servia como base de encontro, oferecendo a plataforma ideal para a troca de experiências e circulação de material, tanto de referência como de divulgação.
>
> O Mega Não tornou-se então um movimento social, organizado pela Internet, e que adotou como objetivo a oposição ao que define como vigilantismo" (2010: 85).

A ideia de que o "Mega Não" tornou-se um "movimento social, organizado pela Internet", pode ser questionada. O "movimento" não possuía características típicas de um grupo organizado, apesar de representar diversos indivíduos comprometidos com uma pauta institucional bastante específica. O blog iniciado por Caribé está distante de organizações tradicionalmente vistas como movimentos sociais no Brasil, como grupos ligados a lutas de gênero ou a conflitos fundiários. Apesar dessas características, o "Mega Não" foi o vetor de divulgação escolhido justamente por movimentos mais tradicionais para divulgar uma carta enviada ao Ministro da Justiça à época. A manifestação era assinada pelo Setorial de Tecnologia de Informação do PT-RS, sindicatos (CUT e SindBancários) e associações de classe, e pedia a retirada dos artigos mais polêmicos do PL 84/1999. O ministro Tarso Genro respondeu à carta[56], dizendo que a "aprovação do projeto de lei no Senado demonstrou o perigo de uma legislação com esses problemas ser aprovada caso não haja reação forte e decidida dos setores democráticos da sociedade. Estamos a serviço desses setores". A resposta ainda cita que "a proposta que levamos à discussão foi – e ainda vem sendo – debatida no interior do Poder Executivo". A proposta do Ministério da Justiça viria a ser a consulta pública do Marco Civil da Internet, conforme Daniel Arbix.

[56] Ambos documentos podem ser encontrados em compilação realizada por Caribé. Fonte: http://www.flash-brasil.com.br/ciberativismo/2009/05/page/2/. Último acesso em 30/03/2013.

No dia seguinte à resposta, o então secretário Pedro Abramovay, da SAL/MJ, já demonstrava simpatia às causas de mobilização popular verbalizadas no "Mega Não". Em entrevista à Folha de São Paulo (b) (2009), afirmou: "[O PL 84/1999] pode gerar vigilantismo, tratar todo internauta como possível criminoso. A internet é um espaço de liberdade por excelência, não um local de medo".

Os acenos do Ministério da Justiça à mobilização não pararam por aí. Se, em 12 de junho de 2008 – um ano antes –, em evento dedicado ao setor bancário, o ministro defendeu pontos constantes no PL 84/1999. No início de julho de 2009, reuniões entre parlamentares e representantes do MJ (Santarém, 2010: 92) já apontavam para o arrefecimento das discussões em torno do projeto e para a abertura de espaço à outra agenda (Convergência Digital, 2009). Santarém afirmou em entrevista que "o próprio governo do PT estava imbuído em melhorar o projeto de lei de crimes depois das críticas de 2007" e, num segundo momento, "com a reação mais pesada da sociedade contra o projeto penal" o MJ teria decidido congelar as negociações sobre o projeto de cunho penal e começado a pensar em iniciativas de outra natureza: "o Marco Civil é uma reação, vamos dizer assim, 'institucional' em resposta a uma reação da sociedade".

Ao encontrar uma caixa de ressonância para suas reivindicações (o Ministério da Justiça) as mobilizações contra o PL de Azeredo conseguiram, em junho de 2009, que o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva criticasse o projeto durante a abertura do X Fórum Internacional do *Software* Livre[57]. Mais do que isso: ao final do evento, o Presidente formalmente deu início ao processo de construção do Marco Civil ao designar o Ministério da Justiça para essa tarefa[58] (Abramovay, 2014), a partir da ideia lançada por Ronaldo Lemos em meados de 2007[59]. A consulta pública viria a ser lançada quatro meses depois, em 29 de outubro de 2009, em conjunto com Lemos e a FGV. Santarém resumiu esse momento em entrevista: "um ano depois, teve esse reconhecimento pelo presidente Lula no FISL em Porto Alegre. Ele se reuniu com ativistas nacionais e alguns internacionais, houve uma explicação

[57] A fala do Presidente está na íntegra no Youtube em vários *links*. Um deles está dividido em três partes, sendo a primeira disponível em http://www.youtube.com/watch?v=GXh0vLfNyPw. Acesso em: 25/03/2013.
[58] Esta escolha não foi natural, mas foi motivada por tensões dentro do próprio governo: "É interessante perceber, também, que, normalmente, não faria parte das atribuições do Ministério da Justiça propor um marco regulatório para a rede, e sim do Ministério das Comunicações, na época sob o comando de Helio Costa (PMDB-MG), que, enquanto senador, posicionou-se a favor do PL Azeredo" (Nolasco, 2014: 97).
[59] Ainda Nolasco: "A partir das entrevistas e dos documentos analisados nesta pesquisa, Ronaldo Lemos foi identificado como o empreendedor da proposta de um marco civil da internet. Foi a partir do artigo de Lemos que o discurso em torno de um marco regulatório para a rede começou a ser ventilado; se, antes, as movimentações eram no sentido de bloquear ou alterar o PL proposto pelo senador Eduardo Azeredo, a partir daí iniciou-se a pressão por um marco de direitos civis" (idem: 79).

desse projeto de cibercrimes, ressurgindo a ideia do marco civil regulatório da Internet já com uma cara de um pouco mais de direito fundamental dos usuários. Recuperava a ideia do artigo do Ronaldo Lemos de que antes de uma regulação penal precisava de uma regulação civil, de direitos". O advogado, que seria posteriormente gestor do Marco Civil na SAL/MJ, complementa: "e então houve um terceiro momento da criação [após a ideia de Lemos e do reconhecimento do Presidente da República no FISL], dentro da SAL mesmo, em que o projeto ganhou também um corpo de atribuições do Estado". Tanto Santarém, como Arbix e Almeida reconheceram que o fato da SAL/MJ ter como uma de suas atribuições a elaboração legislativa foi um fator decisivo para o órgão aproximar a responsabilidade pelo novo projeto ao Ministro da Justiça.

Almeida argumenta que "o grande divisor de águas", em termos políticos, foi o FISL e o discurso do Presidente: "este foi o momento que [a ideia de reinventar a pauta do debate de políticas de Internet] saiu da agenda de governo para a agenda de decisão[60]". Com a orientação para que o MJ entrasse na pauta, Almeida explica que a reação foi "ok, temos o mandato para fazer alguma coisa. Foi a carta branca que a SAL precisava para poder tocar no assunto".

A ideia de utilizar novas tecnologias já circulava na secretaria, como explicaram Arbix e Almeida. Os dois e o Secretário de Assuntos Legislativos, Pedro Abramovay, já estabeleciam, desde antes da ideia da consulta pública, debates sobre democratização na produção legislativa. As conversas tinham como um dos interlocutores o então chefe de Almeida na SAE, o ministro Roberto Mangabeira Unger, e abordavam modelos de participação pública com novas bases tecnológicas. A ideia de democratização do processo legislativo já era, inclusive, um mote institucional da SAL/MJ, e perpassava todos os seus projetos.

Esse tipo de iniciativa tinha um limite legal, consubstanciado no Decreto 4.176/2002, que regula os procedimentos de elaboração legislativa no interior do Poder Executivo Federal. Por submeter as consultas públicas sobre consolidações de leis federais à Casa Civil da Presidência e estabelecer procedimentos rígidos para tanto, o decreto redundava, segundo Almeida, no "pior dos mundos", no qual aqueles que queriam contribuir não se sentiam ouvidos e não conseguiam dialogar entre si, e aqueles que queriam colher as contribuições

[60] No trabalho de Papp (2014), é possível ter acesso a uma narrativa jornalística desta tomada de decisão na cúpula do Executivo, remontada através de relatos dos presentes nos bastidores da organização do evento em Porto Alegre. A autora destaca o papel de convencimento do ativista de *software* livre Marcelo Branco (um dos organizadores do FISL) em momento anterior à fala do Presidente e descreve a decisão deste em discursar "de improviso".

tinham grande dificuldade de tabulação dos comentários e análises. O resultado final também seria opaco para a sociedade.

Para Almeida, faltava ainda uma ferramenta que suplantasse essas dificuldades. Com a "carta branca" dada na ocasião do FISL, o processo pode ser iniciado. Almeida, que vinha de dez anos de experiência no tema no setor privado e público – ou seja, com extensa rede de contatos que remontavam aos debates do início da década de 2000 –, foi então convidado por Abramovay a substituir Arbix e cuidar da iniciativa de perto. Ele chegaria na SAL/MJ no início de outubro de 2009, poucas semanas antes de a consulta ser lançada em conjunto com o CTS-FGV.

A entrada da FGV na iniciativa se deu através de um convênio de cooperação técnica (Santarém, 2010: 97). Até então, o Centro de Tecnologia e Sociedade era o único desse tipo, baseado em uma faculdade de direito do Brasil, e contava com uma equipe de pesquisadores grande o bastante para oferecer suporte técnico especializado em termos de elaboração normativa ao Ministério da Justiça. Além disso, seu coordenador era o idealizador de uma abordagem civil do problema, o que tornou fácil a aproximação. Os pesquisadores do CTS-FGV entrevistados descrevem que, durante o segundo semestre de 2009, o centro foi procurado pela SAL para fornecer o apoio consubstanciado em convênio, pelos motivos expostos acima.

CAPÍTULO 3: RETRATO DA CONSULTA PÚBLICA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

3.1. Legitimidade em xeque na elaboração legislativa e inversão de pauta no debate público: uma consulta pública como estratégia política?

A narrativa do surgimento da ideia de uma construção de um projeto de lei a partir de uma consulta pública *online* aponta que ela foi fruto de uma estratégia política que teve como alvo a agenda da regulação da Internet no Brasil. Ao encontrar um debate legislativo bloqueado pela polêmica entre defensores do PL de Cibercrimes e os seus detratores ciberativistas e acadêmicos, coube à Secretaria de Assuntos Legislativos traçar um plano para a superação desse entrave a partir da ideia lançada por Lemos, em 2007, e da sinalização positiva dada pelo Presidente da República no FISL, em 2009. A contradição entre esses dois campos políticos apareceu de forma unânime nos relatos colhidos e ficou ainda mais evidente nos debates congressuais sobre o PL 84/1.999 – assim como a proximidade política da equipe da SAL com o grupo anti-PL 84/1.999.

Tendo em vista que a responsabilidade de pautar a agenda de regulação da Internet restou sob seus cuidados, o caminho escolhido pela SAL foi o da construção de um instrumento de participação social através da Internet. A ideia estava relacionada com o trabalho anterior do órgão, que teve como mote a implantação de mecanismos de participação no processo de elaboração normativa[61]. Como explica Daniel Arbix, "a participação foi vista como um valor em si nesse momento. [...] Para todas as pessoas nesse momento havia uma crença muito grande que a participação é um valor em si e que ela deveria ser maximizada. E as novas tecnologias abriam uma oportunidade tremenda para isso". Paulo Rená Santarém, gestor do projeto, segue na mesma toada: [foi] "Uma ideia de incrementar o processo legislativo, sendo mais democrático, com mais participação". É de se notar, portanto, a ligação umbilical na percepção e no discurso realizado pela SAL entre o incremento da participação e o fortalecimento do teor democrático da elaboração normativa e de sua legitimidade frente a demandas sociais.

A escolha pelo caminho da participação merece bastante atenção. Em primeiro lugar, ela não está apartada do contexto histórico de inovações institucionais de democracias nas

[61] O projeto "Pensando o Direito", realizado com verba do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, à época, era o carro-chefe deste tipo de iniciativa. Isto foi citado por Daniel Arbix em entrevista.

duas últimas décadas, como reparam Insunza Vera e Gurza Lavalle (2012). Segundo esses autores, as ideias de "sistema político e separação de poderes são, hoje, notadamente insuficientes para dar conta dos controles democráticos institucionais multiplicados nas últimas décadas". Nesse caso, trata-se de uma escolha que sinalizaria o abarcamento do movimento "Mega Não", organizado como reação a um processo governamental deflagrado no Legislativo e, na perspectiva de seus porta-vozes, pouco poroso às demandas da sociedade civil.

Ao retomar a história do PL de Cibercrimes até a audiência pública de novembro de 2008, vê-se que ela apresentou pouca porosidade a críticas formuladas por ativistas e acadêmicos – o que não automaticamente redunda em um processo de elaboração normativa menos "democrático", em geral. Chamar a discussão legislativa que se deu no Congresso Nacional de "pouco democrática" esbarra no forte argumento da legitimidade eleitoral, segundo o qual os deputados e senadores fruto do sufrágio poderiam recorrer aos seus votos para respaldar a legitimidade de seus argumentos em termos de representatividade. Sem a devida justificativa e contextualização, a defesa de que o debate dentro do Congresso foi "pouco democrático" fica difícil de ser aceita. A forte ligação entre representação eleitoral e democracia perdura fortemente até hoje no imaginário político, apesar de encontrar uma série de críticas na teoria política.

Esse debate encontra repercussão na imprensa brasileira já há algum tempo. Modelos de participação experimentados na nova ordem constitucional recebem, por meio da imprensa, críticas duras de defensores da tripartição dos Poderes e da representação eleitoral. Um exemplo recente está inscrito no debate sobre o Decreto 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e organizou a estrutura de escuta do Poder Executivo a grupos da sociedade civil. Após a publicação do decreto, diversos setores da imprensa e dos partidos políticos manifestaram sua oposição, argumentando que a forma e o conteúdo da iniciativa mudariam o regime representativo "por decreto[62]".

Os trabalhos de referência nesta pesquisa que identificam uma crise do modelo de representação eleitoral (Avritzer, 2000 ou 2004 ou Vitale, 2011) não sugerem a ruptura com esse arranjo, tampouco a migração imediata para outras soluções. Em um estudo como o que aqui se realiza, faz-se necessária toda cautela para não fazer do trabalho uma apologia

[62] Podemos representar esta argumentação com o editorial do jornal "O Estado de S. Paulo", intitulado "*Mudança de regime por decreto*" (2014). O texto afirma que "a participação social numa democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos. O que se vê é que a companheira Dilma não concorda com o sistema representativo brasileiro, definido pela Assembleia Constituinte de 1988, e quer, por decreto, instituir outra fonte de poder: a 'participação direta'".

imediata de experiências que carecem de análise detida e criteriosa. O argumento que permeia tais referências em termos normativos é mais contido do que uma substituição da representação eleitoral ou da regra da maioria como método de tomada de decisões políticas. Avista-se uma perspectiva de complementaridade, especialmente quando se aventam novas iniciativas de participação social.

Esse vetor argumentativo de "complementar" o poder legiferante das instituições do Estado brasileiro com arranjos de escuta e colaboração dos cidadãos permeou o discurso dos gestores da consulta pública realizada pela SAL. Esses entrevistados indicaram que a montagem da plataforma era uma resposta à condução do debate sobre regulação da Internet no Legislativo, mas nenhum deles se mostrou entusiasta de um formato participativo que *substituísse* a representação eleitoral dos deputados e senadores. Mais do que isso, todos eles tinham a expectativa de que o projeto de lei gestado na consulta pública ainda passasse pelo caminho "tradicional" do processo legislativo constitucional e regimental em ambas as Casas.

Otimista, Schultz (2014) acredita que o parlamento ainda toma papel central na produção normativa. No entanto, no campo das matérias normativas complexas, a tendência é de que apareçam problemas advindos da falta de conhecimento (corroborando a tendência identificada por Faria, 2010). Estas formas de construir, organizar e *atribuir conhecimento* ao processo decisório emergiriam a partir dessa conjuntura. Schultz destaca em seu trabalho o valor de processos participativos *online* de produção normativa como processos de *produção de conhecimento*. Para ele, experiências como essa criam para a sociedade a oportunidade de produção e articulação de argumentos (com especial ênfase no papel dos acadêmicos), bem como o seu posterior oferecimento ao processo legislativo parlamentar, o que certamente o enriqueceria.

Conforme expõem Best e Krueger (2005), ainda outras inquietações surgem da perspectiva complementar de um instrumento como essa consulta pública. A participação pela Internet pode excluir um determinado público ou produzir contribuições que não necessariamente reflitam a opinião pública que se manifesta *offline*. Apesar do otimismo dos autores quanto ao potencial da participação na Rede (e sua conclusão positiva no sentido de incentivar o uso da Internet para participação política), eles ainda expõem duas preocupações.

A primeira é ligada à (falta de) conectividade da população brasileira. Segundo a pesquisa TIC Domicílios 2013[63], foi somente nesse ano que a proporção de usuários de Internet no Brasil ultrapassou a marca de 51% da população, o que corresponde a mais de 85 milhões de pessoas. A marca demonstra uma evolução patente por conta da difusão de telefones celulares com acesso à Internet e de planos de dados móveis compatíveis com estes aparelhos, mas está longe de apontar o Brasil como um país "conectado". Segundo a mesma fonte, apenas um quarto dos domicílios brasileiros possuíam acesso à Internet na época da consulta analisada neste trabalho.

Essa limitação deve ser considerada, pelos defensores de alternativas como a consulta pública organizada pela SAL/MJ, como potencial para uma participação digital análoga a métodos não digitais. A importância da complementaridade de instrumentos como esse parece estar, antes de tudo, diretamente associada ao número de pessoas que podem participar ou observar esse processo, mesmo que, neste caso, a legislação que estava sendo discutida tratava justamente de questões de interesse direto dos brasileiros que já experimentavam a Internet em seu cotidiano. O que não se pode desprezar, entretanto, é que a possibilidade de participação pela rede mundial de computadores não se coloca como substituta das demais formas de participação: ela se soma a elas. É o que Ronaldo Lemos argumenta quando explica[64] que a participação *online* fica facilitada em termos de custos, vez que não haviam mecanismos baratos que pudessem ligar cidadãos de todo o País em uma discussão desse tipo.

A segunda preocupação propõe uma discussão difícil sobre a possibilidade de o público participante na Internet *refletir* a opinião pública, ou de esta forma de participação equivaler àquela praticada fora da Rede. Best e Krueger realizam questionários com indivíduos participantes de processos de consulta digitais e encontram características específicas desse tipo de "participante" ou "interessado". Mais do que isso, esses autores percebem que é necessário dar um passo atrás para admitir que cada possível formato de participação do cidadão favorece um determinado tipo de anseio de contribuir ou influenciar decisões governamentais. Uma contribuição desinteressada de um cidadão que encara o assunto discutido como *hobby* pode ser favorecida ou desfavorecida a depender do formato

[63] Pesquisa realizada pelo CGI.br, através de seu braço operativo, o NIC.br. A TIC Domicílios é um dos levantamentos mais confiáveis da área, em especial pelo fato de que seus levantamentos sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no País têm maior frequência temporal do que os da PNAD, realizada pelo IBGE.

[64] Fonte: palestra no 2º Congresso Global sobre Propriedade Intelectual e Interesse Público, Rio de Janeiro, 15/12/2012.

como se constroem os instrumentos de participação – assim como aspirações de grandes grupos empresariais, interessados na manutenção de uma regulação favorável à sua operação. Admite-se que a criação de um instrumento de participação redunda inevitavelmente na modulação da forma de participação desejada.

A escolha pela realização da consulta na Internet (e de forma interativa, com a construção de uma plataforma de discussão) produz, portanto, efeitos diferentes daqueles advindos da consulta presencial ou em formatos tradicionais – o que amplia o leque de variáveis a serem consideradas. Na academia, esta interface entre política e tecnologias da informação e comunicação protagonizou uma rápida e distinta abertura de um campo bibliográfico dedicado à análise e avaliação das estratégias e apropriações dos grupos de pressão e movimentos sociais (Dahlberg, 2001; Lievrouw e Livingstone, 2002; Donk *et al*, 2004); de experiências de governo aberto (no Brasil, exemplos em Gomes *et al*, 2011; no exterior, exemplos não exaustivos na parte "prática" de Hacker e van Dijk, 2010); e, ainda, de reflexões sobre as possibilidades de uma "democracia digital[65]" (Buchstein, 1998; Hague e Loader, 1999; Sunstein, 2001; Thompson, 2008; e na parte "teórica" de Hacker e van Dijk, 2010).

Ao menos dentro da construção da agenda regulatória da Internet no Brasil, a atitude tomada pela SAL, de abertura para debates sobre um "marco civil", teve uma dupla finalidade – de *estratégia política de inversão de pauta* e de *construção de uma "pré-elaboração normativa" de ordem responsiva*.

A *estratégia política* consistiu em abrigar e organizar, em um arranjo institucional dentro do Executivo, os grupos que pressionavam contra o PL de Cibercrimes, a fim de aproveitar essa energia política latente em setores acadêmicos (notadamente, o CTS-FGV), técnicos (CGI.br) e no movimento "Mega Não". A inclusão desses setores significou a

[65] Todas estas contribuições interdisciplinares dialogam com a experiência do Marco Civil, em maior ou menor grau. A avaliação das estratégias e das práticas dos movimentos sociais, por exemplo, posiciona questões do ponto de vista sociológico. Autores identificam o surgimento concorrente do desenvolvimento tecnológico no campo da Internet e de alternativas políticas vindas de fora da instituição estatal (Dahlgren, *Foreword*. *In* Donk et al, 2004). Uma política mais *ad hoc*, móvel e menos dependente de organizações como partidos e sindicatos – não só interessada em atingir objetivos instrumentais, mas em realizar ação e atividade performativa, de afirmação de identidade (como observamos na coletânea de Ruggiero e Montagna, 2008: 195 a 240). Como vimos, estas foram características da movimentação política que resultou no Marco Civil da Internet.
As descrições de experiências de governo aberto, por outro lado, dissecam os pontos de toque entre os Estados e as tecnologias da informação e comunicação. A consulta pública da SAL/MJ foi mais uma destas experimentações. O uso da Internet para interação entre Estado e sociedade não aparece pela primeira vez no Marco Civil. Quando encontram um maior grau de abstração teórica, estas descrições dão elementos a trabalhos que refletem sobre o papel da Internet nas democracias. A partir de diferentes instrumentais teóricos, estes trabalhos começam a discutir a ideia de uma "democracia digital", ou seja, mediada pela Internet ou outras novas tecnologias da informação e comunicação.

agregação de apoio e legitimidade à substituição da pauta criminal por uma pauta civil e a pavimentação da construção pactuada de consensos em torno dessa legislação civil, com vistas à força política que aqueles atores poderiam oferecer a um possível futuro projeto. Com os consensos construídos de antemão, teria maiores chances a aprovação no Congresso, ainda que ali houvesse resistências dos deputados comprometidos com o PL 84/1999.

Esse esboço de estratégia mostrou-se mais claro ao passarmos pela história legislativa anterior e ao considerarmos a proximidade da SAL e desses outros grupos. Pensado ou não, esse plano foi colocado em prática e funcionou: o PL de Cibercrimes teve a tramitação parada até o Marco Civil ser enviado à Câmara dos Deputados. Isso ocorreu também porque a base aliada do governo colaborou e trabalhou dentro do parlamento para bloquear esse avanço. Durante a consulta pública, o projeto encabeçado pelo Senador Azeredo teve muito menos atenção que antes, o que torna razoável afirmar que a estratégia da "inversão de pauta" funcionou.

Em termos temáticos, essa estratégia não consistiu, de início, no compromisso do Executivo em nenhuma questão específica da regulação a ser positivada na legislação civil. O compromisso se deu numa esfera superior, de não tratar de temas de direito penal. Mesmo que os grupos envolvidos já defendessem arranjos normativos específicos para tratar dos temas que viriam a constar nessa nova regulação – e mesmo que existisse dúvida sobre a abrangência dela –, o que tal estratégia endereçou foi um reenquadramento do debate. Tal reenquadramento ocorreu sobre o modo como deveria se dar o primeiro olhar do regulador em relação à Internet.

Quando se fala na construção de uma "*pré-elaboração normativa"* (que responde à uma agenda previamente colocada, pois é parte de uma estratégia de reação), a ideia é afirmar que o processo, além de carregar uma estratégia política, podia enriquecer e contribuir com a produção de um "marco civil" feito pelo Executivo, no sentido de "produção de conhecimento" indicado por Schultz (2014). Ao despertar polêmicas por estar ligado à gerência de direitos fundamentais – como a liberdade de expressão e o direito à privacidade, intimidade e vida privada –, tal instalação de um mecanismo de escuta pelo Executivo, destinado a produzir uma lei sobre condutas e direitos da rede, poderia prover à SAL mais material e argumentos, informando a decisão do regulador.

A ideia desta pré-elaboração está bem sintetizada em relato colhido em entrevista com o pesquisador Pedro Mizukami, do CTS-FGV: "A gente estava trabalhando em algo que nunca havia sido feito antes, e era imprevisível em larga medida. [...] [a gente] Esperava

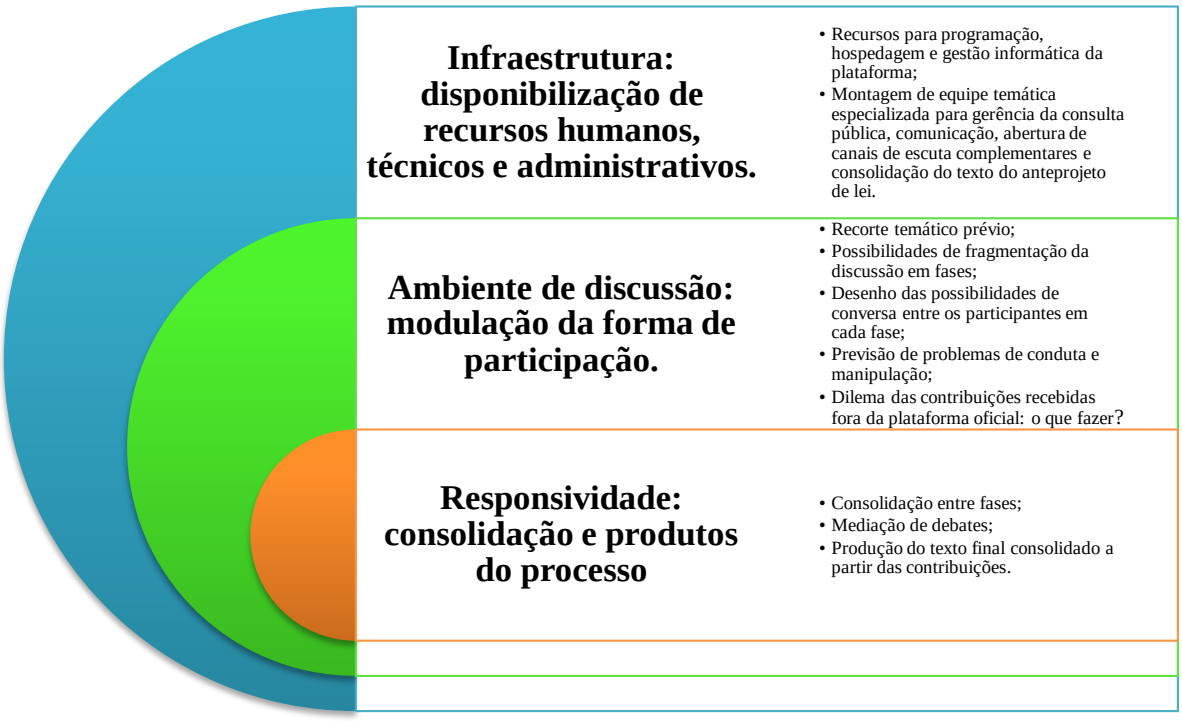
de fato que as pessoas participassem, que houvesse engajamento dos atores, principalmente pelos que haviam se pronunciado contra o PL Azeredo, e que se posicionassem em relação ao que seria uma legislação ideal para a Internet".

3.2. A discussão de um projeto de lei de forma participativa na Internet: os desafios da estruturação da plataforma para a consulta pública.

Muitas preocupações estão presentes no momento de estruturação de uma consulta pública a um anteprojeto de lei através da Internet. Uma das primeiras é, por exemplo, a tradução da discussão jurídica para uma linguagem acessível a um público leigo e diverso de usuários de Internet. Este tópico é dedicado a mapear essas dificuldades e, o seguinte, a entender como elas foram endereçadas.

O esquema abaixo, montado a partir das entrevistas realizadas, é resultado deste mapeamento dos desafios enfrentados na montagem da consulta pública. Ele se organiza em três círculos. Um círculo está dentro do outro pois as questões se organizam a partir desta ordem de camadas: englobando tudo, está a infraestrutura; num nível abaixo, está a modulação da participação; e, condicionada por ela, a *responsividade* que a equipe de gestão da consulta poderá proporcionar.

Figura 1. *Diagrama de desafios para uma consulta pública* online**.**



Autoria própria (2014).

A primeira camada de problemas diz respeito aos recursos necessários para a construção da plataforma. Neste ponto foi necessário reunir a infraestrutura técnica, burocrática e de recursos humanos básica a partir da qual o ambiente de discussão poderia ser montado.

Hospedar e realizar a gestão informática de uma plataforma desse tipo ainda não tinha sido algo realizado pela equipe de tecnologia da informação do Ministério da Justiça, responsável por assessorar a SAL no início da ideia. Conforme aferido em entrevistas, isso foi tentado pela então equipe da secretaria, que acabou por encontrar na plataforma CulturaDigital.br, gerida pelo Ministério da Cultura, a estrutura necessária para viabilizar o ambiente de debates com a segurança e a gerência técnica necessárias. Nas palavras de Guilherme Almeida de Almeida, a "ideia de usar a plataforma Cultura Digital caiu como uma luva", porque "gerenciar TI no Governo é surrealmente difícil". Segundo o entrevistado, o setor governamental apresenta densas amarras institucionais que criam entraves e lentidão em processos de inovação institucional ou de construção de ferramentas tecnológicas. Para ele, a "contratação e gestão de tecnologia têm uma dificuldade tremenda porque não têm profissionais especializados no governo com essa *expertise*, não tem como fazer isso de um jeito simples e fácil, e você não consegue fazer as coisas de um jeito rápido nem prático". Mais do que isso, tudo nesse setor tenderia a ser muito "engessado, ultradocumentado". A solução foi encontrada pela equipe da SAL após alguns meses de dificuldades internas ao MJ, como narra Guilherme Almeida de Almeida:

> "Voltando para o tema, quando Lula fala 'Precisamos mudar isso aí. Tarso, cuide!' Era julho. Chega em agosto, e surge a ideia 'Vamos fazer uma consulta'. Setembro, 'Guilherme, quer fazer uma consulta com a gente?'. Outubro, 'Quando a gente lança?' 'Final do mês'. 'Como a gente faz?', Podemos fazer um blog', 'Vamos falar com alguém da TI do MJ?'. [...] O MJ não tinha como iniciar naquele momento, mas apenas dentro de dois meses. A previsão era de que em dois anos e meio isso fosse lançado, a TI falou. Eu falei 'Vocês não estão entendendo! Eu preciso de um blog! Essa ferramentinha não é o fim do mundo!'. [...] Eu falei 'Se a gente fizer fora e não tiver nada a ver com vocês, vocês se incomodam?'. Disseram que não. Nisso, o Cultura Digital era recém lançado, era uma ferramenta financiada pelo Governo, natureza meio híbrida e inovadora, justamente para discutir políticas públicas voltadas para cultura e tecnologia, o que permite que qualquer um faça um blog. Eu criei um blog. Não era o fim do mundo! Olha que mágico!"

Ainda segundo o entrevistado, a ideia foi recebida com entusiasmo no MinC, que preparou-se tecnicamente para acolhê-la no âmbito do CulturaDigital.br[66], uma plataforma criada a partir da Rede Nacional de Pesquisa com verba pública e gerida pelo próprio ministério.

Simultaneamente, a equipe da SAL teve de montar sua equipe para receber a gestão da consulta, o que se imaginou resolvido pela aproximação de Paulo Rená da Silva Santarém, ciberativista e mestrando na área, que foi o responsável pelo dia a dia da plataforma e do convênio com o CTS-FGV. Analisar-se-á adiante o funcionamento e a composição da equipe como um todo.

A viabilização jurídica da consulta também ficou nesse nível de desafio. Seria necessário encaixar a sua realização com o disposto no já citado decreto 4.176/2002, que regula os procedimentos de elaboração legislativa no interior da Administração Pública Federal, como ressaltaram em entrevistas Daniel Arbix e Guilherme de Almeida. Nesse quesito, entretanto, não restaram muitos óbices após a adoção da estratégia política pró-Marco-Civil depois do X FISL.

Em um segundo plano de desafios está a própria modulação da forma de participação a ser contemplada. Neste ponto estão: o (i) recorte temático a ser realizado, pois nem todos os temas correlatos deverão ser abordados; a (ii) possibilidade de fragmentação do debate em fases, a fim de organizar a reflexão e possibilitar fóruns mais específicos conforme assuntos diversos; o (iii) desenho do modo como os participantes deveriam interagir em cada momento e sob ambiente de discussão; a (iv) tentativa de previsão de problemas na gerência derivados da conduta dos usuários; e (v) o dilema sobre o que fazer em relação às contribuições recebidas por fora da plataforma oficial.

As entrevistas também revelaram esses desafios. Uma parte do roteiro de entrevista concentrou-se na extração dessas percepções, e o papel deste tópico é a discussão desse material, tanto no sentido de buscar a comparação de referências que a própria equipe citou (como a consulta pública *online* sobre a estruturação das forças policiais na Nova Zelândia, feita através da Internet por um instrumento semelhante ao utilizado no caso do Marco

[66] Cf. a própria plataforma: "Atento a esse processo de transformação o Ministério da Cultura lançou em julho de 2009 o Fórum da Cultura Digital Brasileira com o objetivo de agregar em uma plataforma web pessoas e fluxo de conteúdos ligados à construção de políticas públicas e marcos regulatórios para o digital" Fonte: http://culturadigital.br/sobre/. Acesso em 24/08/2014.

Civil[67]), quanto na investigação de modos pelos quais se desenham, teórica e praticamente, novos instrumentos de participação social com novas tecnologias de informação e comunicação.

Por fim, a SAL encontraria o problema da responsividade, que é onde reside boa parte da discussão a respeito da legitimidade democrática que é formada (ou violada) por mecanismos de participação como este que é objeto de estudo desta dissertação. Como criar ferramentas para contemplar os comentários dos cidadãos em versões do texto? Cada comentário deveria ser respondido? Se a consulta tivesse fases, haveria necessidade de apresentação de versões parciais do anteprojeto de lei para comentários? Isso já representaria uma posição do governo em relação a determinados arranjos para encaminhar problemas regulatórios? A solução encaminhada para esse tipo de problema também será vista mais adiante, mas residiu no dever autoimposto pelo Executivo de justificação das redações escolhidas. De todos os trechos de entrevistas coletados, o mais significativo perante esse desafio foi o seguinte, de Guilherme de Almeida:

> "A gente queria que o texto inteiro fosse debatido, **e não que uma pessoa achasse que tinha a palavra final**. Mais que isso, o que a gente tentou deixar claro é que **não era uma estrutura colaborativa de um projeto de lei**, mas que o MJ, o qual tinha a prerrogativa de escrever por conta própria o texto, **estava abrindo as suas portas para ouvir a sociedade e captar os melhores argumentos para escrever um texto melhor, coerente e adequado para internet e para a sociedade**. Mas a prerrogativa disso era do MJ, e a gente acreditava que isso [a participação] ia melhorar muito a qualidade do texto. Embora, muitas vezes apareça como um processo de extrema abertura e participação**, em momento algum renunciamos nossa prerrogativa de escrever**." (Grifos nossos)

Sua fala deixa o termo "colaborativo" em suspenso, o que é bastante relevante. Não é incomum que estudiosos ou ativistas nomeiem o processo dessa forma. Até mesmo o Secretário de Assuntos Legislativos, Pedro Abramovay (2014) afirmou em artigo que o que ocorreu foi uma "construção colaborativa do projeto de lei, pela internet". De uma forma ou de outra, pouco importa aqui entrar nessa discussão terminológica – vale mais a percepção de que o uso da expressão pôde ser apropriado ao longo do tempo com vistas a legitimar o

[67] As referências citadas foram conforme os seguintes *links*: http://www.police.govt.nz/news/release/3370.html; e http://www.stuff.co.nz//47127.

processo de construção do PL 2.126/2011, estando isso tudo calcado na discussão de complementaridade à representação eleitoral exposta acima. A afirmação de Almeida apenas situa que a consulta não foi tão longe na experimentação a ponto de eliminar dúvidas a respeito do uso da expressão "colaboração", comumente utilizada por programadores e "nativos" do mundo digital.

Algo que pode colaborar com essa percepção é o uso realizado pela consulta de uma plataforma *Wordpress*. Esse tipo de tecnologia utilizada para publicação de conteúdo na *Web* é identificada com a retórica da colaboração, especialmente por ser *software livre*[68]. Era nesse campo (em contraposição ao do *software proprietário*) que a comunidade técnica, jurídica e política envolvida com a consulta pública se posicionava (e inclusive militava) nas disputas no âmbito da propriedade intelectual. O código usado nas páginas da consulta, inclusive, é *software* livre (licença AGPL 3). Foi percebido em entrevista com Pedro Mizukami (CTS-FGV) que a ideia de programar a plataforma em *Wordpress* surge naturalmente desta proximidade e sinergia entre a imagem de múltiplos programadores "colaborando" para construir um código de um programa e a de múltiplos cidadãos "colaborando" para "programar" o próprio código de direitos e deveres na Internet. Esse tipo de metáfora foi reproduzida de forma bastante semelhante em inúmeras manifestações sobre o assunto, inclusive na própria página da consulta pública.

A simplicidade da plataforma *Wordpress*, sua capacidade de organizar comentários em um sistema razoavelmente organizado de glosa e anotação (como lembrou Mizukami em entrevista) e sua proximidade com os setores já anteriormente organizados contra o PL 84/1.999 (muitos militantes e lideranças coincidiam, como Marcelo Branco e Sergio Amadeu, já citados neste trabalho) foram decisivos para que a consulta se realizasse da forma descrita no próximo tópico.

De toda forma, o termo "colaboração" resiste em aparecer em relatos ou análises da experiência do Marco Civil (como em Schultz, 2014), cercando essa narrativa política de modo a legitimar a participação como método de escuta da sociedade no processo legislativo.

[68] Esta ligação pode ser identificada nas palavras de Valente (2013: 118): "Software livre e software *open source* são softwares não proprietários mas licenciados por uma licença livre. Em inglês, o nome *free software* pode levar ao entendimento errôneo de que *free software* é software gratuito, ou não comercial. Mas *free* refere-se a *freedom* [liberdade]. O comprometimento dos desenvolvedores de software livre é com a liberdade, o acesso e a transparência. O software livre confere ao usuário o acesso ao seu código fonte, o que confere liberdade para o uso, a modificação e a criação de trabalhos derivados, e inclusive para usos comerciais. Assim, coloca-se a distinção entre software *proprietário*, que não é livre, e software *comercial*, que pode ou não ser livre. O *freeware*, por sua vez, é o software gratuito, e que pode ser livre ou não (código proprietário, apesar da gratuidade)".

3.3. O plano em prática: um raio-X da consulta pública.

3.3.1. Equipe, gestão da plataforma e métodos de tomada de decisão

A tabela abaixo apresenta os nomes mais relevantes que tiveram participação no processo de elaboração e execução da consulta pública do Marco Civil. Após a tabela, serão explicitadas as dinâmicas entre os atores institucionais citados.

Tabela 2. *Indivíduos envolvidos no processo de elaboração e execução da consulta pública do Marco Civil da Internet e suas funções*

Instituição	**Papel da instituição**	**Nome**	**Função**
Ministério da Justiça	Coordenação	Paulo Rená da Silva Santarém	Gestor da consulta pública (SAL)
		Daniel do Amaral Arbix	Chefe de gabinete durante o início do projeto (SAL)
		Guilherme Almeida de Almeida	Chefe de gabinete durante a consulta pública (SAL)
		Pedro Abramovay	Secretário de Assuntos Legislativos responsável pela consulta pública
		Felipe de Paula	Secretário de Assuntos Legislativos após a consulta pública
		Fábio D'Urso Catarina Barbieri Mariana Levy Vanessa Motta (assessoria de imprensa do MJ) Marivaldo Pereira	Demais integrantes da equipe do MJ envolvidos, em algum momento, com o projeto
Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio	Convênio técnico com o governo para	Ronaldo Lemos	Professor e Coordenador do CTS-FGV
		Carlos Affonso Pereira de Souza	Professor Vice Coordenador do CTS-FGV

Vargas do Rio de Janeiro	realização da consulta	Pedro Nicoletti Mizukami, Bruno Magrani, Eduardo Magrani, Marília Maciel, Luiz Moncau, Pedro Augusto Ferreira Joana Varon	Pesquisadores do CTS-FGV
Ministério da Cultura	Gerência da plataforma Cultura Digital.br	José Murilo Yasodara Córdova Lincoln de Souza Alfredo Manevy (Secretário Executivo – MinC) e Thiago Silva.	Equipe do MinC responsável direta ou indiretamente pela plataforma Cultura Digital.br
CGI.br	Instituições e órgãos participantes da rede interessada e apoiadora da iniciativa	Carlos Afonso, Demi Getschko, Hartmut Glaser e demais membros do CGI.br e do NIC.br.	Apoio temático (e político) ao projeto
Itamaraty		Everton Lucero, Alvaro Galvani e Lívia Sobota	Diplomatas responsáveis pela articulação internacional da consulta perante as representações do Brasil
Assessorias de parlamentares no Congresso Nacional		Pedro Paranaguá, João Cassino e Pedro Dourado Rezende	Assessores técnicos especializados na área responsáveis pela articulação junto à base aliada
Sociedade civil (Mega Não! e outros) e acadêmicos		João Caribé (Mega-Não!), Ricardo Binho, Omar Kaminski, Marcelo Thompsom, Marcel Leonardi, Sergio Amadeu, Veridiana Alimonti (Idec),	Apoio constante, articulação e participação em debates públicos.

		Renato Opice Blum, Thiago Tavares	

Autoria própria (2014).

As entrevistas evidenciaram[69] três tipos relevantes de processo e que envolveram diferentes atores. Os três processos tinham a SAL como instância final de decisão, na condição de coordenadora: (i) o processo de elaboração, coleta de contribuições e consolidação temática do futuro projeto de lei; (ii) o processo de gerência da plataforma; e (iii) a articulação política, dentro e fora do governo, com o objetivo de difundir a consulta pública e incentivar a participação de cidadãos comuns e atores econômicos e sociais mais diretamente interessados.

O primeiro processo teve o CTS-FGV como protagonista, juntamente à SAL/MJ. Conforme revelaram as entrevistas, as duas equipes tiveram reuniões e encontros frequentes para sistematizar os conteúdos inseridos e organizar os argumentos apresentados. Esses encontros moldaram a maior parte do texto. Entretanto, as decisões finais mais polêmicas sobre o texto não foram realizadas em conjunto, mas exclusivamente pela SAL/MJ. Em entrevista com Guilherme de Almeida, viu-se que a percepção do MJ em relação à FGV era de que o CTS era o principal ator que discutia os temas do Marco Civil no âmbito acadêmico, e que esta instituição poderia ajudar a contextualizar, pontuar e sistematizar os resultados, bem como sugerir os próximos passos. Almeida diz que a FGV foi chamada, mas "a palavra final é e sempre foi do MJ". Embora tenham sido conferidos poderes de "moderação e de postagem" aos pesquisadores do CTS, no portal da consulta pública, poucas publicações teriam sido realizadas por eles: "ficou combinado que a SAL e o MJ [...] fariam os textos [...] Eles eram literalmente consultores, no sentido de que foram consultados sobre o teor, o contexto".

O processo de gerência técnica da plataforma para a consulta pública teve uma participação chave do Ministério da Cultura, em especial da equipe citada acima. Foi esse órgão que deu o suporte técnico necessário, inclusive hospedando a página da consulta no interior do portal CulturaDigital.br e programando sua estrutura na plataforma *Wordpress.*

Apesar de ser o processo menos aparente (ou pelo menos aquele que reuniu menos indivíduos e entidades que tinham poder de decisão final em relação aos resultados da consulta), a articulação política realizada pela SAL/MJ junto à sua rede (exposta acima) foi

[69] Não houve diferenças significativas nos relatos colhidos sobre estas dinâmicas, de modo que as entrevistas serão citadas em geral, neste tópico.

apontada pelos entrevistados como causa relevante no alcance dos resultados da consulta. Como sua avaliação tendeu a ser positiva em relação a esses números (respaldada pelo já citado reconhecimento nacional e internacional da experiência), evidenciou-se a satisfação com essa articulação, que veio a se complicar e a ser tensionada no momento em que o texto foi enviado ao Congresso Nacional, como será visto em tópico dedicado ao tema.

3.3.2. Dinâmica da consulta: as regras do jogo.

A consulta pública analisada neste trabalho dividiu-se em duas fases de participação. Na primeira fase, foram disponibilizados eixos de discussão com pequenos textos de apresentação e, na segunda fase, uma minuta, já em formato de anteprojeto de lei, para comentários mais detidos em relação ao texto. Segundo os organizadores, os textos disponibilizados para comentários tiveram duas inspirações principais: a Constituição e "o conjunto de recomendações apresentadas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) no documento 'Princípios para a governança e uso da Internet' (Resolução CGI.br/RES/2009/003/P)", conforme explica a justificativa do PL 2.126/2011, posteriormente enviado ao Congresso Nacional. A adaptação dessas referências ficou a cargo da equipe da SAL/MJ, com a consultoria do CTS-FGV.

A estrutura de consulta pública adotada na plataforma CulturaDigital.br definiu as normas apresentadas aos usuários interessados em inserir contribuições. Podemos estabelecer duas fontes de regras: as diretrizes e termos de uso da própria consulta pública e os *Termos de Uso da página CulturaDigital.br*, *site* onde a consulta foi hospedada. As diretrizes da consulta são curtas e fazem remissão aos termos, havendo complementaridade entre ambos.

Quanto às *diretrizes da consulta*[70], percebemos um texto resumido – sem vedações ou proibições vistas de imediato, e mais ligado à otimização do uso da plataforma pelos participantes –, com vistas a facilitar o trabalho de organização e consolidação posterior, bem como a incentivar a qualidade argumentativa da discussão. Em primeiro lugar, as diretrizes dispõem que aplicam-se os Termos de Uso do CulturaDigital.br, o que significa dizer que a discussão é aberta. Segundo o documento, a ideia é que o processo de discussão não seja um *chat*, ou seja, uma sala de bate-papo, ou mesmo um fórum de debates. Essa diretriz tem como objetivo explicar que as opiniões manifestadas deveriam ser qualificadas.

[70] Disponível em: http://culturadigital.br/marcocivil/termos-de-uso/. Último acesso em 11/09/2014.

Quanto maior a qualidade e fundamentação dos argumentos, maiores as possibilidade de serem levados em consideração.

Outro ponto das diretrizes é a compartimentalização temática dos debates. O texto diz ser "fundamental que as contribuições sejam postadas nas respectivas seções apropriadas do site, fazendo referência ao tema pertinente naquela seção", apesar de muitos temas terem conexão entre si. Explica, ainda, que "comentários postados na seção temática incorreta podem não ser considerados".

Para a segunda fase do debate, na qual há discussão pormenorizada do texto do anteprojeto de lei, as diretrizes sugerem que, previamente à realização de comentários, seja realizada a leitura completa da minuta disponibilizada, de modo que o usuário contemple uma visão do todo.

Por fim, expõe que a participação deve ocorrer de "boa-fé, de forma cordial, sendo vedado qualquer forma de abuso. A discussão poderá ser moderada, de acordo com os termos de uso, que serão aplicados sempre que necessário".

Os *Termos de Uso da página CulturaDigital.br*[71] são mais longos e apresentam regras mais específicas, próprias de um fórum de discussões. Fica explicitado no texto que o aceite ao documento é requisito para participação nos debates da página, e que, ao aceitar os Termos, o usuário reconhece que "todas as contribuições são bem-vindas" nos debates. Basicamente, o texto estabelece que: (i) não há presunção de anonimato, ou seja, cada usuário é plenamente responsável pelo que insere como comentário, admitindo-se, entretanto, o pseudônimo (elimina-se, portanto, a responsabilidade da plataforma por conteúdo gerado por terceiros); (ii) deve haver pertinência temática e de linguagem com o objetivo do portal, sendo o usuário responsável por acatar "as definições adotadas pelo CulturaDigital.br e sem induzir outros usuários a atitudes tecnicamente incorretas, e sem conter ofensas, vocabulário ofensivo ou desrespeitoso a terceiros, incluindo calúnias, injúrias e difamações"; (iii) a permanência das contribuições não é direito dos usuários, pois os mantenedores do *site* devem ter autonomia para aplicação dos termos de uso (os autores dos comentários podem, no entanto, editar ou remover o que já inseriram); (iv) o conteúdo inserido pelos usuários será automaticamente licenciado, no mesmo regime que o do conteúdo do *site*, sem distinção; (v) o conteúdo inserido deverá estar em conformidade com a legislação em vigor; (vi) a plataforma buscará evitar o *spam*, ou seja, a inserção em massa de conteúdo promocional de qualquer tipo; e que (vii) os usuários não podem escolher

[71] Disponível em: http://culturadigital.br/termos-de-uso/. Último acesso em 11/09/2014.

"*logins*" (nomes de usuários visíveis a terceiros) considerados inadequados pela gerência da plataforma. São dadas sugestões de linguagem, sempre valorizando a cortesia e a qualidade de conteúdo (sugestão de uso de *links* e referências externas, por exemplo). Há também no final uma explicação sobre o modo de reportar violações à moderação do portal.

A aferição da autoria das postagens e a impossibilidade de gestão de uma plataforma com inserções realizadas anonimamente merecem atenção especial. Os Termos de Uso do CulturaDigital.br estabelecem a seguinte solução a esse problema:

> "Para se identificar como autor, poderá o criador do conteúdo enviado ao CulturaDigital.br usar seu nome civil, completo ou abreviado até por suas iniciais, pseudônimo ou qualquer outro sinal convencional (Lei 9.610/1998, Art. 12). Não são permitidos conteúdos de autor não identificado. Embora não seja possível tecnicamente garantir que os pseudônimos e endereços de *e-mail* fornecidos sejam sempre corretos e identificáveis, a administração do site solicita seu correto preenchimento em todas as ocasiões, e identifica o autor através do registro (e possível exibição) do endereço de origem e do horário de cada comentário. Comentários de usuários que não tenham registrado uma conta de acesso identificado no CulturaDigital.br poderão ser exibidos de maneira diferenciada, assim como os comentários que receberem moderação negativa."

O portal CulturaDigital.br tenta resolver uma complexa questão regulatória da Internet nesse ponto de seus Termos de Uso, questão que inclusive viria a ser objeto de discussão no próprio Marco Civil da Internet. A vedação do anonimato presente na Constituição exigiria um arranjo claro para que a consulta fosse bem encarada tanto do ponto de vista jurídico e da responsabilidade civil (por ser uma página sob controle e responsabilidade do governo), quanto pela perspectiva dos usuários comuns de Internet, acostumados muitas vezes com um ambiente de debate no qual não precisam especificar seu nome e dados pessoais para participar. O documento deixa claro que a identificação é possível através dos dados coletados a partir das atividades do indivíduo (endereço IP, data e hora), mas não exige outras provas de autoria e autenticidade.

Adotar os Termos de Uso já estabelecidos no CulturaDigital.br conferia à equipe de gestão da consulta pública do Marco Civil conforto suficiente para se reservar à edição das diretrizes para o uso específico da ferramenta de participação. Essa adoção e definição das

regras do jogo foram, no entanto, uma preocupação discutida detidamente nas entrevistas realizadas por este trabalho.

Por moldarem o debate realizado dentro da consulta pública, tais regras – definidas previamente por setores específicos do Executivo Federal – foram decisivas para a experiência descrita neste trabalho. Ambos os textos mencionados funcionaram como um "regimento" para discussões entre cidadãos, e estabeleceram parâmetros para futuras experiências participativas através da Internet. Ao mesmo tempo, revelam a posição dos órgãos envolvidos em relação a dilemas regulatórios que estavam sendo substancialmente discutidos dentro da consulta, o que poderia indicar uma tendência ou propensão desses atores, já à época, a alguma determinada alternativa regulatória (especialmente em relação ao uso de pseudônimos, ao arranjo conferido ao anonimato e à responsabilidade de provedores de plataformas de Internet por conteúdo gerado por terceiros).

Também visando extrair opiniões nesse sentido, no processo de entrevistas buscou-se detectar os tipos de preocupações sobre "mal uso" da plataforma que foram aventados em sua fase de estruturação. A dificuldade de gestão de conteúdos gerados de forma anônima e as possíveis intromissões técnicas (como a inundação de comentários gerados por programas automatizados) foram mencionadas por alguns dos entrevistados, mas tratadas *a posteriori* com pouca importância. Uma hipótese para isso é a de que nenhum dos entrevistados (ou fontes consultadas) tenha relatado problemas significativos de mal uso da plataforma – um espectro que não atingiu esta consulta, mas que a rondou[72].

3.3.3. Perfil da participação.

Este trabalho observou os resultados da consulta pública do Marco Civil com o objetivo de entender quais indivíduos ou entidades aproveitaram a abertura proporcionada pela SAL/MJ neste caso. Conforme visto em documentos oficiais (como o relatório da primeira fase da consulta pública) e verbalizado em entrevistas (em especial as realizadas

[72] Em agosto de 2010, foi publicado um relatório da *Transparência Hacker* (THacker) sobre a consulta pública ao projeto de reforma da Lei de Direitos Autorais (LDA), processo conduzido pelo Ministério da Cultura. A THacker se intitula uma comunidade de "de prática que reúne hackers, desenvolvedores, sociólogos, palhaços, jornalistas e muito mais gente buscando um novo jeito de fazer política". Esta entidade conduziu um estudo da plataforma disponibilizada para elaboração da reforma da LDA e obteve achados comprometedores, que a levaram a afirmar que uma minoria manipulava os resultados do instrumento de participação. Nesta consulta, diferentemente da do Marco Civil, havia mecanismos de endosso e de contagem de apoios a comentários, ou seja, de quantificação de apoios a propostas. A THacker descobriu que usuários tiveram comportamento compatível com o de programas automatizados (ou seja, que alguns usuários muito ativos não eram humanos de fato). Esta análise está disponível em: http://consultalda.thacker.com.br/2010/08/31/uma-leitura-dos-dados-gerados-pela-consulta-publica-da-nova-lei-de-direitos-autorais/#more-72. Último acesso em 27/09/2014.

com a equipe da secretaria à época), a ideia era de que o projeto participativo fosse o mais amplo possível. Isso quer dizer que a consulta pública seria viabilizada a partir da plataforma *online* criada na página CulturaDigital.br, mas que o Ministério da Justiça buscaria agregar o máximo de opiniões possíveis, incluindo aquelas que não se realizassem através da plataforma.

Essa possibilidade pode aventar discussões sobre as formas legítimas de participação e de escuta pelo Poder Público. Se, por um lado, seja possível defender que o Governo tem a prerrogativa de proporcionar os canais adequados para a participação cidadã e de considerá-los na elaboração de políticas públicas, por outro, pode subsistir o direito de petição de indivíduos ou organizações, que podem enviar a órgãos públicos suas reivindicações em defesa de seus direitos. De um lado, a formalidade pode ser uma aliada da paridade dos setores da sociedade na influência das decisões tomadas pelo Poder Público. De outro, a possibilidade de não se prender a um único tipo de participação poderia proporcionar a consideração de uma maior pluralidade de vozes. Essa ambiguidade se relaciona de forma íntima com a discussão a respeito do valor da participação social e do seu papel em termos de legitimidade para decisões governamentais – a partir desta tensão pode ser aberta uma reflexão sobre como qualificar tal participação.

A decisão da SAL/MJ de considerar contribuições realizadas fora da plataforma disponibilizada crava posição nessa ambiguidade sobre o papel da formalidade. Conforme apurado em entrevista, dentre os motivos que concorreram para tal decisão estava o receio de a plataforma não ser suficiente para abarcar todas as possíveis contribuições ao texto. Entretanto, essa abertura para diversos canais não foi absoluta. Os relatórios da consulta apontam para uma sistemática que agregava, para além da plataforma do CulturaDigital.br, conteúdos postados em redes sociais populares (especialmente o Twitter), em blogs e enviados por *e-mail*. As entrevistas com Guilherme de Almeida e Paulo Renã Santarém revelaram também que a equipe da SAL/MJ buscou considerar comentários realizados nos diversos eventos e seminários realizados durante o prazo legal de consulta destinados a promovê-la pelo País. Além disso, segundo o Ministério da Justiça, todas as contribuições enviadas que foram consideradas durante o processo de consulta pública foram publicadas em sua página com a respectiva assinatura.

Para analisar os comentários inseridos diretamente na plataforma – que representaram a maior parte das contribuições no processo de consulta pública –, o levantamento destinou-se a organizá-los a partir dos seguintes critérios: tema em questão;

pessoa que inseriu o conteúdo; e grau da repercussão gerada pela contribuição entre os pares. Essa repercussão pode ser medida a partir da contagem de respostas e tréplicas dos demais participantes.

Para a realização desse levantamento foi necessária a definição de quais seriam os dados coletados em cada comentário inserido, individualmente. Alguns dados, por exemplo, não estavam disponíveis devido à dinâmica de apresentação da plataforma CulturaDigital.br e dos relatórios finais da SAL/MJ. O gênero dos usuários, por exemplo, não foi uma variável levada em conta, assim como a ocupação específica de cada usuário, seu nível de escolaridade, raça ou faixa etária. Nenhuma dessas variáveis estava disponível de forma abrangente, pois os usuários apenas interagiam a partir de um curto "nome de usuário", associado a um perfil pessoal em geral bastante simples (em regra, contendo somente o "nome de usuário" e, algumas vezes, um contato ou *link*). Em ambas as fases, os dados coletados foram aqueles inseridos na plataforma de consulta pública[73], e foi possível inserir na mesma tabela também os comentários enviados por meio digital, mas por fora da plataforma, como por *e-mail*. Todos os dados apresentados nos relatórios foram analisados por este trabalho. Abaixo está reproduzido o cabeçalho da tabela utilizado para classificação dos comentários:

Tabela 3. *Cabeçalho da planilha utilizada para a compilação das contribuições dos participantes na consulta pública do Marco Civil da Internet*

Data	Fase	Ponto de debate	Usuário	Classe de usuário	Tipo de usuário	Tipo de comentário	Nº de réplicas

Autoria: Francisco Brito Cruz e Daniel Arbix (2013).

O parâmetro "data" foi escolhido para tentar revelar estratégias de atores e indivíduos ao longo do tempo e seu desenvolvimento no decorrer da consulta. A "fase" marcaria qual o momento em que a interação ocorreu: se durante a primeira fase (mais geral), ou se durante a segunda fase (de discussão da minuta).

[73] Este levantamento foi realizado em conjunto com o pesquisador Daniel do Amaral Arbix (DIN-USP), com vistas a um banco de dados que pudesse ser utilizado de forma comum em trabalhos futuros. Bastante extensa, a planilha completa pode ser visualizada a pedido do leitor, mas os dados para sua confecção são públicos e encontram-se publicados nos relatórios finais da primeira e da segunda fase da consulta pública do Marco Civil da Internet. Este banco de dados conjunto não congrega as contribuições realizadas por carta ou demais meios físicos, que foram analisadas em separado por este estudo. O foco destes dados foram as contribuições enviadas pela Internet.

O item "ponto de debate" variou de acordo com as duas fases. Na primeira, os "pontos de debate" foram estabelecidos por assunto, organizados em torno de três grandes eixos (*direitos individuais e coletivos*, *responsabilidade dos intermediários* e *diretrizes para o governo*). Na segunda fase, cada título, capítulo, artigo, parágrafo ou alínea do texto do anteprojeto foi considerado um "ponto de debate", pois em cada um deles a plataforma permitia a instalação de um fórum específico de discussão para aquele debate pontual, via de regra apartado das demais.

"Usuários" foram todos aqueles que se cadastraram na página CulturaDigital.br e estavam aptos a inserir contribuições. Nessa coluna, foram inseridos os "nomes de usuário" do indivíduo ou entidade que apareceram nos relatórios finais como responsáveis pelos comentários. Com o acesso ao CulturaDigital.br e ao teor dos comentários, percebeu-se que alguns usuários mudaram de "nome de usuário" durante a consulta. Embora isso pudesse ter se tornado um problema à coleta e organização dos dados, com multiplicação indevida de comentários ou de usuários (ou de ambos), tal situação foi resolvida por meio do acesso às páginas de perfis com "nomes de usuário" ou contribuições semelhantes, com o intuito de verificar se "nomes de usuário" distintos foram oriundos de um mesmo indivíduo. Por esse procedimento as disparidades foram resolvidas.

Os usuários foram organizados em duas colunas diferentes: "classe de usuário" e "tipo de usuário". Convencionou-se tratar "classe" como uma classificação mais geral, que dissesse respeito somente ao setor ao qual tal usuário fizesse parte. Para tanto, foram escolhidas quatro "classes": "cidadão", "empresa", "órgão público" e "terceiro setor". Os "tipos" são uma espécie do gênero "classes". Por exemplo, dentro da classe "empresa" foram elencados os tipos "*administradores de sistemas autônomos*" (ou "provedores de infraestrutura de Internet"), "*provedores de aplicações*" e "*outros*" – tudo isso a partir da definição que o próprio Marco Civil da Internet (em sua versão final pós-consulta) apresentou no que diz respeito aos atores privados do setor. Os "órgãos públicos" foram divididos conforme a esfera federativa (municipal, estadual ou federal) e de Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O "terceiro setor", mais abrangente, agregou a sociedade civil organizada segundo os seguintes tipos: "associação de classe", "ONG", "partido político" e "sindicato". Sabe-se que o tipo "ONG" pode ser bastante abrangente, mas, neste caso, definiu entidades privadas ligadas à defesa e promoção de direitos coletivos. Nessa classificação em tipo ou classe, usou-se o critério de *autoproclamação* para verificar se o comentário era representativo de algum setor, órgão ou instituição. Isso quer dizer que

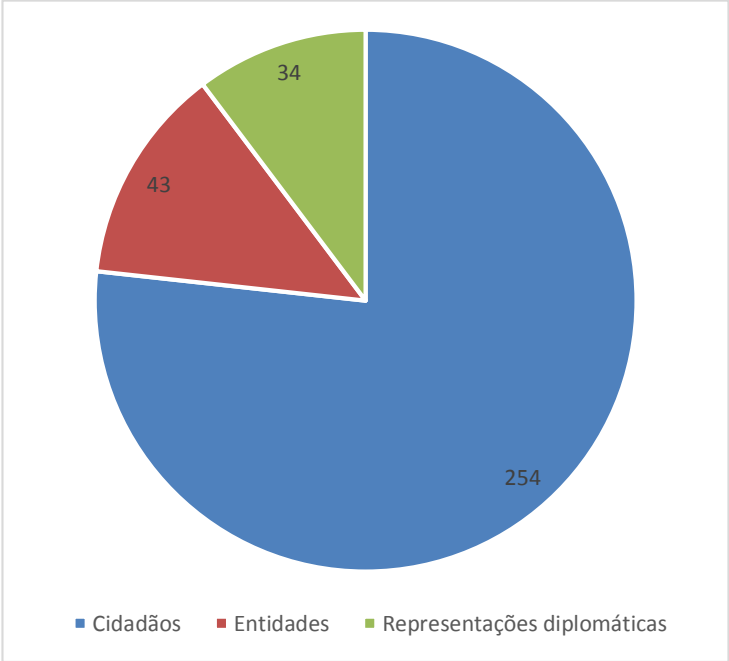
o comentário só foi classificado como representativo de uma entidade nos casos explícitos, por identificação direta pelo nome de usuário ou no conteúdo do comentário.

As colunas "tipo de comentário" e "número de réplicas" foram importantes na compreensão da primeira fase, pelo fato de sua arquitetura permitir que os usuários debatessem entre si, realizando réplicas a comentários específicos. Foram gerados, assim, debates centralizados a partir de cada comentário individual. Para captar esta repercussão pertinente a cada comentário, os comentários desse momento da consulta pública foram classificados como "comentários", "réplicas" ou "tréplicas" (que inclusive podiam se aprofundar em réplicas das tréplicas, representadas na planilha de análise como "tréplica (1)" ou "tréplica (2)"). Para mensurar a capacidade de determinados comentários de causar mais discussão e celeuma, mediu-se também o "número de réplicas", ou seja, a repercussão (número de réplicas realizadas a partir de um determinado comentário), enxergando o comentário inicial como um tronco de árvore do qual nascem diversos galhos.

Durante a primeira fase de consultas, que almejava definir os princípios regentes do Marco Civil da Internet, 133 participantes se manifestaram. Ao lado de 118 cidadãos, 15 entidades (envolvendo mormente associações de classe e ONGs) engajaram-se nos debates, sugerindo princípios e comentando temas gerais e específicos, inclusive a estrutura do anteprojeto a ser debatido na fase seguinte e a forma das consultas. Durante a segunda fase, debruçaram-se sobre os textos do anteprojeto 245 participantes únicos – sendo que 150 cidadãos e 14 entidades inseriram suas contribuições diretamente na plataforma hospedada no CulturaDigital.br, e 2 cidadãos e 21 entidades enviaram comentários por *e-mail*. Adicionalmente, 34 de representações diplomáticas enviaram contribuições diretamente ao Ministério da Justiça, a pedido conjunto deste e do Itamaraty[74]. As repostas de representações diplomáticas não foram consideradas como próprias "de entidades" por estarem respondendo a uma circular do Ministério das Relações Exteriores, não havendo espontaneidade. No total, foram 331 participantes únicos em ambas as fases somadas, divididos nas frações do gráfico abaixo.

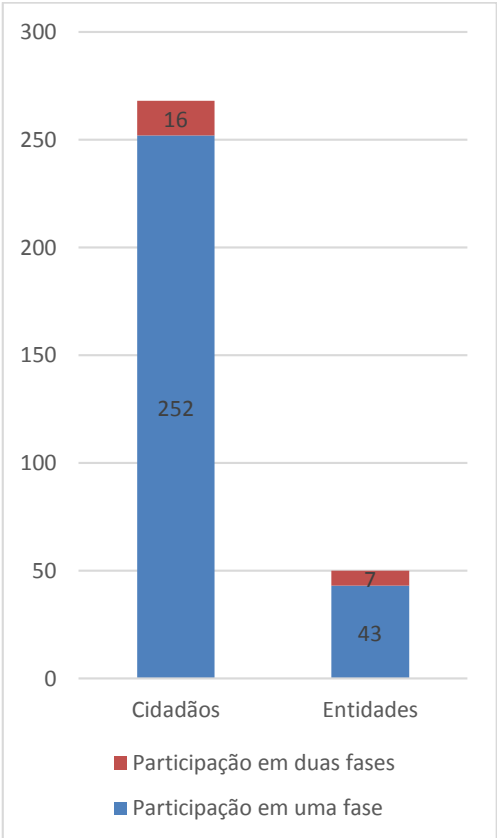
[74] Estas contribuições foram respostas a um chamado divulgado pelo Itamaraty para que as representações diplomáticas brasileiras enviassem relatos sobre regulação da Internet dos países nos quais elas estivessem situadas. Estas respostas não tiveram teor opinativo, mas serviram à equipe da SAL/MJ como mapeamento de experiências e arranjos, conforme apurado em entrevista com Guilherme de Almeida.

Gráfico 1. *Participantes da consulta pública do Marco Civil da Internet*



Autoria: Francisco Brito Cruz e Daniel Arbix (2013).

Gráfico 2. *Participação nas duas fases da consulta pública do Marco Civil da Internet*

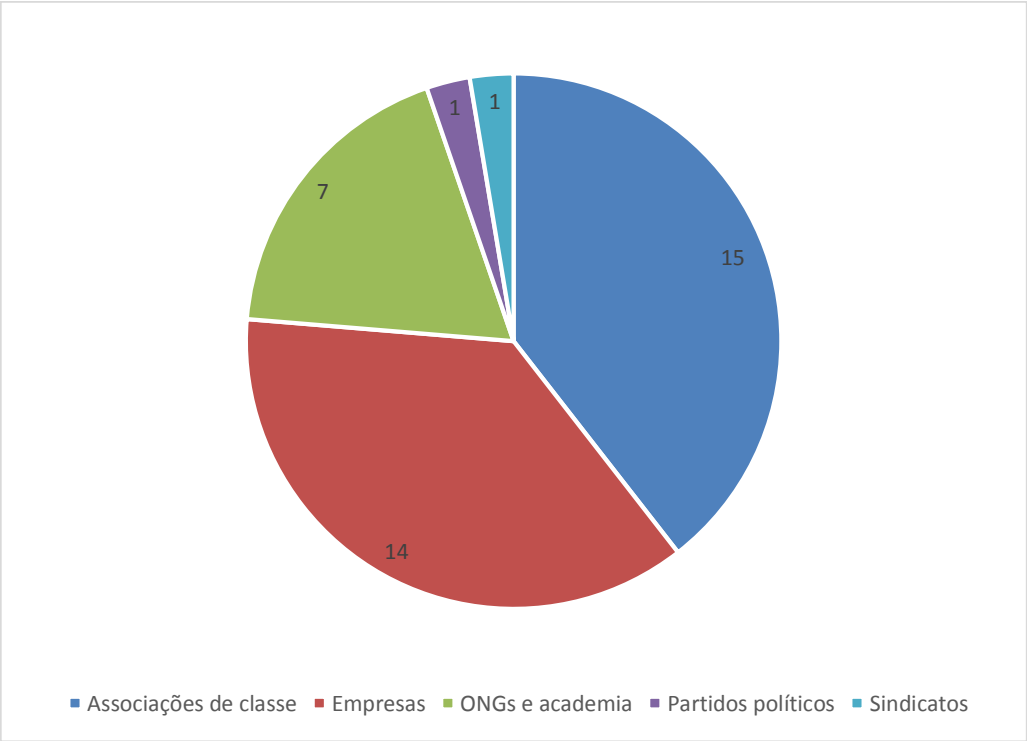


Autoria: Francisco Brito Cruz e Daniel Arbix (2013).

Poucos participantes estiveram presentes em ambas as fases da consulta – somente 16 cidadãos e sete entidades (ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; ABRANET - Associação Brasileira de Internet; ANJ - Associação Nacional de Jornais; Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico – Câmara-e.net; Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon São Paulo; Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor; e Partido Pirata do Brasil, à época ainda não constituído formalmente como partido político). Tais entidades já possuíam interesse temático nas discussões a respeito de regulação da Internet.

Da primeira para a segunda fase de consultas, notou-se um aumentou do número absoluto de empresas participantes (de duas para mais de uma dezena). Esse dado parece demonstrar um interesse reduzido de empresas em discussões sobre princípios, diferente de sua atuação acentuada em casos de dispositivos com força normativa clara, como os examinados na segunda fase de consultas. Em ambas as fases as empresas dominaram o total de contribuições de entidades privadas, ao lado das associações de classe, como pode-se observar no gráfico abaixo.

Gráfico 3. *Divisão da participação nas duas fases da consulta pública do Marco Civil da Internet, por número de entidades privadas*



Ao se observar o número de contribuições por participante, verifica-se que a maioria delas decorreu de uma fração específica dos participantes. Na primeira fase, aproximadamente 75% das contribuições foram feitas por participantes com mais de cinco contribuições; na segunda fase, foram cerca de 80%.

Alguns cidadãos, inclusive, tiveram, isoladamente, imenso destaque em ambas as fases, sendo responsáveis por uma grande quantidade de comentários individuais. É o caso dos usuários "fredericopandolfo" (que também postava sob o apelido "fred" e "frederico") e "mario marino" (que também postava sob o apelido "marino"), que, juntos, contribuíram com 254 dos comentários na primeira fase (177 e 77, respectivamente), e 287 na segunda (124 e 163, respectivamente).

A concentração das contribuições na primeira fase foi significativa: os pontos 1.1.1 ("Intimidade, vida privada e direitos fundamentais"), 1.1.3 ("Guarda de *logs*"), 1.1.4 ("Como garantir a privacidade"), 1.2.5 ("Acesso anônimo") e 3.2.2 ("Ampliação de redes de banda larga e inclusão digital") foram muito mais comentados do que os demais. Já na segunda fase, em que há grande dispersão temática, houve intensa concentração de comentários a respeito dos seguintes dispositivos: ementa; artigo 14, *caput* (que dispõe sobre a obrigação dos administradores de sistema autônomo de guardar em sigilo os registros de conexão dos usuários por tempo determinado); artigo 20, *caput* (que dispõe sobre a responsabilidade de provedores de aplicação em relação a conteúdo gerado por terceiros); e a nova redação do artigo 20, proposta em meados da segunda fase pelo Ministério da Justiça. Empresas, em regra, comentaram pontualmente os princípios e disposições normativas, ao passo que a categoria de cidadãos espraiou comentários de maneira mais homogênea sobre todos os pontos de consulta.

Alguns debates desenrolaram-se com intensidade, concentrados em alguns poucos dias da consulta[75]. A maior parte dessas datas corresponde ao dia agendado como final para as consultas, tendo havido, ao final, múltiplas datas, em virtude de adiamentos.

Ainda, observando os períodos de maior concentração de comentários, nota-se que os grupos de interesse organizados em torno de entidades privadas optaram por realizar a maioria de suas contribuições nos últimos dias do prazo, nas duas fases. Disso resultou pouca possibilidade de resposta e discussão a respeito dos pontos levantados por essas entidades.

[75] Especificamente 30 de outubro, 4 e 7 de novembro, 16 e 17 de dezembro de 2009 durante a primeira fase; e 9 a 16 de abril, 27 de abril, 20 e 21 de maio de 2010 durante a segunda fase.

A redução da possibilidade de resposta às suas contribuições também se verifica naqueles grupos que enviaram suas contribuições ao Marco Civil por *e-mail*. Essa estratégias não foram adotadas por cidadãos, mas, em geral, por associações de classe de grande porte.

A análise dos dados do levantamento realizado nos permite o seguinte sumário de achados de maior relevância ou interesse:

1. A maioria dos comentários foi feita por indivíduos (cidadãos), não entidades;
2. Alguns cidadãos foram extremamente participativos, concentrando boa parte do total de comentários;
3. As entidades privadas (de todos os tipos) concentraram sua participação nos últimos dias de consulta;
4. A participação de empresas na plataforma digital foi tímida, se comparada à de ONGs e entidades representativas de classe. As empresas preferiram enviar suas contribuições via *e-mail*, separadamente;
5. Nenhum setor empresarial diretamente interessado no o mercado de Internet deixou de ser representado na consulta pública em pelo menos uma de suas fases;
6. A concentração das contribuições na primeira fase foi significativa nos seguintes pontos: 1.1.1 (“Intimidade, vida privada e direitos fundamentais”), 1.1.3 (“Guarda de logs”), 1.1.4 (“Como garantir a privacidade”), 1.2.5 (“Acesso anônimo”) e 3.2.2 (“Ampliação de redes de banda larga e inclusão digital”);
7. A dispersão de comentários na segunda fase foi maior, mas com concentração de debate nos artigos 14 e 20.

Os achados quantitativos acima foram confrontados com a percepção dos entrevistados, com o objetivo de descobrir se eram esperados no momento da elaboração da plataforma. Nenhum dos entrevistados se mostrou surpreso com tais resultados da consulta.

O primeiro achado merece ser visto por um prisma relativo. Mesmo que cidadãos tenham inserido a maioria dos comentários, em termos proporcionais a participação de entidades privadas e entes governamentais pareceu significativa. É difícil fazer essa asserção sem um parâmetro de comparação (aí carece-se de um trabalho realizado a partir de uma experiência razoavelmente pioneira). Percebe-se, entretanto, que a representatividade das contribuições das entidades abrangeu, ao menos, os principais setores do mercado de Internet à época (provedores de conteúdo, de infraestrutura, de aplicações de Internet, *lan houses*, comércio eletrônico e consultorias e assessorias especializadas), as entidades mais relevantes dedicadas à defesa de direitos coletivos à época e diversos setores governamentais (como a

Polícia Federal e o Procon-SP, por exemplo), como se observa no quinto achado enunciado acima.

A segunda afirmação, sobre a participação intensa de alguns cidadãos, pode levar a uma leitura negativa da consulta pública, como dominada por poucos aficionados ou mesmo manipulada por usuários muito ativos, por estarem comprometidos secretamente com algum setor. Do que se aferiu de seus comentários (quando abordavam sua experiência na área), esses usuários são especialistas em tecnologia da informação sem vínculos diretos com grupos de interesse empresariais. Os nomes também foram levados aos entrevistados, que confirmaram que tais indivíduos não estavam, individualmente, representando interesses de terceiros. De fato, os números demonstram que tais usuários participaram intensivamente, dando a tônica de muitos debates. Uma análise detida dos comentários, entretanto, permite afirmar que tais usuários não foram decisivos na redação final do texto dada pela SAL/MJ. Muitas de suas opiniões revelavam um pessimismo em relação a qualquer alternativa regulatória. Esta visão não foi abarcada na consolidação entre as duas fases do processo de consulta, tampouco no texto final enviado ao Congresso Nacional. Outros usuários com menos atividade mostraram-se muito mais influentes no debate, especialmente por conta da densidade de seus comentários (como no debate sobre responsabilidade civil).

O terceiro achado revela um traço da estratégia das entidades privadas. Inserir comentários no último dia revela uma indisposição para expor os comentários à réplicas e tréplicas, sujeitando-se a críticas. Essa demora também poderia decorrer da dificuldade de formar consensos internos na organização. Ambas as possibilidades permanecem, mas o primeiro entendimento, de que isso poderia fazer parte de um pensamento estratégico, recrudesce se considerarmos o próximo achado, segundo o qual empresas (e algumas entidades do terceiro setor) utilizaram o *e-mail* à SAL/MJ como via preferencial de envio de suas contribuições. A opção por não utilizar a plataforma, ou utilizá-la logo antes do fechamento do prazo para contribuições, revela uma menor disposição ao diálogo e à construção coletiva, que ocorreu mais entre cidadãos do que entre organizações.

Por fim, a concentração dos comentários em torno de pontos de debate na primeira e na segunda fase pavimenta uma reflexão sobre as polêmicas temáticas que ocorreram no interior da consulta. Na primeira fase alguns pontos obtiveram a maioria esmagadora dos comentários, especialmente aqueles que versavam sobre a proteção da intimidade e privacidade e sobre a retenção de registros de conexão à Internet e acesso a aplicações – estes últimos necessários como prova para investigações sobre a identidade de usuários de

Internet. Esse também foi um tema extensamente debatido na segunda fase, e que também destacou o debate – e a mudança de redação – a respeito da responsabilidade de intermediários (provedores de aplicação) por conteúdo gerado por terceiros. Os dois últimos pontos elencados como achados abrem, portanto, espaço para uma descrição das disputas encontradas nos comentários analisados.

3.3.4. Pontos de maior discussão na consulta pública *online*.

Os temas mais polêmicos durante o debate público com suporte na plataforma *online* de consulta do Marco Civil foram o eventual dever de retenção de dados para identificação de usuários de Internet (na primeira e segunda fase) e o modelo de responsabilização de provedores de Internet por conteúdo hospedado em suas plataformas, mas gerado por terceiros. Outros temas mais caros a alguns setores empresariais, como, por exemplo, questões de infraestrutura ligadas ao princípio da neutralidade da Rede, foram mais abordados nas contribuições via *e-mail* enviados pelas empresas e grupos de interesse.

O debate sobre a identificação de usuários de Internet não é novo. Em 1996, nos primórdios da Internet comercial, Lawrence Lessig identificou esse dilema no artigo "*Reading the Constitution in the Cyberspace*". Ao elencar os problemas do ciberespaço (onde tudo pode ser fictício), o autor dá destaque à possibilidade de anonimato ou, ao menos, de ocultação da identidade real dos usuários. De fato, o ciberespaço confere um poder maior de controle sobre o que os outros usuários sabem sobre o indivíduo – seu nome, idade ou aparência. Através das camadas da Rede é possível escolher um pseudônimo e, ao menos para os olhos dos outros usuários, permanecer protegido por uma espécie de anonimato (ou *pseudonímia*). Mais do que isso, a localização e origem das informações encontradas na Rede está sempre na berlinda, ao menos superficialmente. Lewis Shnurr expõe esse atributo arquitetônico da Rede da seguinte forma:

> "[...] o mecanismo de transferência de informações entre terminais conectados pela Internet não carrega em si distinção geográfica. O usuário é superficialmente ignorante da localização da origem da informação (ao menos que, é claro, a natureza do conteúdo sugira uma origem em particular por meio de linguagem ou contexto, por exemplo). Além disso, o recebimento de informações pelo usuário pode ser de uma ou mais fontes com localizações físicas não necessariamente relacionadas com o que foi razoavelmente esperado pelo usuário". (2000: 13, tradução livre)

A possibilidade de os usuários poderem conectar-se livremente à Internet de diversas formas sem informar dados pessoais é um fator que confere ao usuário um poder de controle sobre sua identidade (Lessig, 1996 e Price, 1995 *apud* Lessig, 1996). Apesar de os provedores de sua conexão (que administram a infraestrutura que lhe é necessária) e das aplicações e serviços utilizados poderem guardar registros sobre as atividades dos usuários (o que não fazem *necessariamente*) através de seu endereço IP, faz-se necessário ressaltar que este número é muito diferente de um RG digital[76]. O IP é um número dado pelo provedor de conexão ao usuário que entra na Rede, mas não precisa estar vinculado a nenhum tipo de documento ou nome próprio. Mesmo que provedores registrem os endereços IP utilizados pelos usuários para exercer suas atividades na Rede, o fato é que a identificação dos usuários de Internet pelas suas atividades é muito mais mediada do que a ligação de cidadãos a seus atos no mundo *offline*[77]. Não basta instalar uma "câmera de segurança" na Internet, pois, como explica Lessig, "o ciberespaço é um lugar que maximiza a plasticidade social e individual, o que significa ser um lugar que determina muito pouco sobre o que os outros sabem sobre você" (1996: 9, tradução livre). O que essa "câmera" pode capturar não é, necessariamente, uma prova inequívoca de que *aquele* indivíduo realizou *aquele* ato.

Isso não é em si algo ruim (Lessig, 1996: 9), mas pode ser desesperador em termos jurídicos ou persecutórios – aspectos que, no entanto, o senador Azeredo valorizava na

[76] Numa analogia simples, o IP funciona como um CEP, se pensarmos a Internet como um enorme sistema de requisições e respostas por cartas. O endereço IP (Internet Protocol) é uma "sequência de números associada a cada computador conectado à Internet" (CeRT-NIC.br, 2006). Este endereço é conferido a cada conexão pelo administrador da rede de computadores ligada à Internet utilizada, e todos os computadores que utilizarem esta conexão serão identificados através desta sequência numérica.
A arquitetura da Internet faz necessário que cada conexão tenha um IP, para que os pacotes de dados não se percam. Quando um usuário acessa um conteúdo, ele envia um pacote de dados contendo uma requisição a este conteúdo ao *website* (que, neste caso, é o provedor de conteúdo). Este pacote de dados só consegue chegar ao provedor pois está endereçado ao seu IP. Na resposta, para que este provedor consiga enviar à conexão do usuário o pacote de dados contendo o conteúdo requisitado, ele também precisa de seu endereço IP. Portanto, um endereço IP só pode ser utilizado por uma conexão ao mesmo tempo, pois isto é essencial para o funcionamento da Rede. O fato de que cada conexão possui um endereço IP único não significa, entretanto, que *cada computador ou terminal* possua um IP. Numa casa que contratou uma conexão de Internet banda larga, por exemplo, todos os terminais conectados à Internet serão identificados pelo mesmo IP. A diferenciação entre os computadores desta rede doméstica é realizada em outra etapa, pelo roteador de sinal ligado ao modem de Internet.
A administração de blocos de endereço IP é escalonada globalmente através de entidades de cunho técnico, lideradas pela Autoridade para Atribuição de Números da Internet, sediada nos EUA. Blocos são repassados a entidades regionais e nacionais, que ficam responsáveis por conferir aos administradores de sistemas autônomos os IPs que serão administrados por eles e assim conferidos às conexões seus usuários.
As páginas presentes na *Web* possuem necessariamente um endereço IP, constituindo condição para seu acesso. Em razão de as sequências numéricas dos IPs serem de difícil memorização, é utilizado um sistema de "nomes de domínio" para a definição dos endereços das páginas, os chamados URLs (*uniform resource locators*).

[77] Este processo de identificação é descrito nas ciências da computação por Clayton (2005), em obra relevante para a discussão sobre evidências e rastros digitais em processos investigativos ou judiciais.

justificativa para defender medidas de controle e autenticação para o uso da Internet, antes do Marco Civil. Muitos usuários reforçaram essa apreensão no debate público *online*.

Essa insegurança encontrava ressonância também desde os anos 1990, por exemplo, em artigo de Jack Goldsmith ("*Against Cyberanarchy*", 1996). Após a invalidação parcial do *Communications Decency Act* pela Suprema Corte dos EUA, Goldsmith expressou sua preocupação em relação ao "ceticismo" técnico. Essa corrente alegaria que, "do lado descritivo", "a aplicação de concepções geográficas de regulação jurídica" no ciberespaço não faria nenhum sentido ou levaria à uma grande confusão, e que, "do lado normativo", a regulação deste fluxo de informações pelos Estados seria "ilegítima", "por conta das transações do ciberespaço correrem de forma idêntica e simultânea em todas as jurisdições nacionais". Para esse autor, acomodar-se com esses argumentos dos céticos é não perceber que as "transações do ciberespaço não são diferentes de transações do 'espaço real'". Por envolverem pessoas reais, não haveria argumento normativo que justificasse "a imunização das atividades do ciberespaço da regulação lastreada no território". Para ele, "há todas as razões para acreditar que as nações podem exercer autoridade territorial para conseguir o controle regulatório significativa sobre as operações do ciberespaço" (1996: 1200, traduções livres).

No Brasil, a vedação constitucional (artigo 5º, inciso IV da CF) ao anonimato pode parecer um reforço à necessidade de o Estado preocupar-se com a identificação de usuários de Internet, infratores em potencial de normas jurídicas. A preocupação nasce da hipótese de que um conteúdo que seja, potencialmente, objeto de controvérsia jurídica pode circular sem que seu autor seja localizado. Conforme já notado em trabalhos anteriores, o anonimato, no Brasil, parece estar ligado à ideia de impunidade (Antonialli e Brito Cruz, 2012: 21).

No Marco Civil, são dois os tipos de registros que seriam tutelados, por decorrerem das atividades dos usuários de Internet: os registros de *conexão* e os registros *de acesso à aplicações*. Em linguagem técnica, esses registros são comumente chamados de *logs*. Os registros de conexão, gerados pelos administradores de sistemas autônomos[78], são

[78] Esta expressão técnica foi endossada por Demi Getschko, diretor-presidente do NIC.br, membro do CGI.br e considerado "pioneiro da Internet no Brasil". A ideia por trás de seu uso é restringir esta obrigação de guarda deste tipo de registo a "administradores de sistemas autônomos" é de deixar claro que outras entidades que provêm conexões de qualquer tipo não têm o dever de guardar registros. Conforme a definição que perdurou no texto do Marco Civil, seriam pessoas jurídicas cadastradas junto ao "Registro de Endereçamento da Internet para América Latina e Caribe (LACNIC), responsável por blocos específicos" de endereços IP "e por um conjunto de roteadores, redes e linhas de comunicação pela internet que formem uma infraestrutura delimitada por protocolos e métricas comuns". A fonte desta definição está no documento RFC 3160, da IETF.

compostos pelo endereço IP utilizado pela conexão, agregado à data, hora e duração. Os registros de acesso à aplicação, gerados pelos provedores de aplicação (mas que também podem tecnicamente ser guardados pelos administradores de sistemas autônomos, uma vez que eles proveem a infraestrutura necessária para todas as atividades), são compostos pelo número IP ligado à conexão, agregado à data, hora e à atividade realizada – que pode ser desde uma visita à uma página *Web* até o envio de um *e-mail*.

Não é possível descobrir quem é um usuário de Internet sem a combinação dos dois tipos de registros. Em primeiro lugar, busca-se o registro de acesso a aplicações junto ao provedor responsável pela aplicação em questão – como, por exemplo, a empresa responsável por um *e-mail* utilizado para difamar alguém. Em posse desse dado, é possível descobrir quem é o administrador do endereço IP a partir de uma consulta simples na página do Registro.br, órgão ligado ao CGI.br. Identificado o administrador – normalmente uma operadora de telecomunicações –, é possível pedir-lhe os dados sobre o terminal (computador ou celular) utilizado para a manutenção da conta e para o envio dos *e-mail*s em questão.

Para os participantes preocupados com um discurso de segurança pública (e para as entidades com atribuições investigativas, como a Polícia Federal), a preservação de registros das atividades dos usuários de Internet é peça chave para que haja a segurança de que alguém possa ser responsabilizado pelo que fez durante sua conexão. Ao mesmo tempo – e como expresso por cidadãos e entidades ligadas à defesa de direitos coletivos – a retenção desses dados para fins de investigação é uma medida juridicamente polêmica. Mario Marino, um dos usuários mais ativos da consulta pública, expõe o problema da seguinte maneira: "impor a prévia guarda de registros sobre todos os inocentes os põe sob a condição de suspeitos compulsoriamente. Isto é um atentado à liberdade!".

A análise dos comentários inseridos neste ponto demonstrou quatro pontos de vista diferentes expressos pelos participantes: (i) a perspectiva daqueles terminantemente contrários a qualquer guarda de registros, por a considerarem uma ameaça à vida privada e à intimidade, além de violar a presunção de inocência garantida pela Constituição Federal; (ii) o ponto de vista cético, que lembrava que a mera guarda dos registros não resolve completamente o problema da autoria, já que apenas apontaria o endereço e a conexão utilizada para o malfeito, e não de fato o seu autor; (iii) o ponto de vista do defensor da guarda, que não admitiam a possibilidade de existirem situações onde não se pudesse localizar o autor da conduta investigada; e (iv) o ponto de vista moderado, que sugeria uma

redação que equilibrasse a proteção da intimidade e da presunção de inocência com a garantia das capacidades do Estado para identificar e, posteriormente, julgar usuários de Internet por atos ilícitos cometidos através de perfis apócrifos, pseudônimos ou outros mecanismos de ocultação da identidade real.

O outro ponto que abriu enorme campo para discussão – e que inclusive levou à equipe da SAL/MJ a apresentar, no decorrer do processo de consulta pública, uma proposta de nova redação –, foi o da responsabilidade de intermediários por conteúdo gerado por terceiros. Basicamente, o ponto é a aferição de responsabilidade jurídica pelo conteúdo do que está disponibilizado: se ela recai sobre o usuário que "postou" o conteúdo, sobre a plataforma que forneceu o espaço ou, até, sobre o provedor de conexão que forneceu a infraestrutura para que o conteúdo fosse acessado.

Existem hipóteses em que essa discussão é razoavelmente pacificada. A existência de um controle editorial sobre o conteúdo disponibilizado, por exemplo, aproxima o provedor da responsabilidade por danos decorrentes do conteúdo publicado. Nesses casos e nos que existissem falhas na prestação do serviço oferecido (seja ele qualquer um, de *streaming* de vídeos a rede social), não houve grande celeuma entre os participantes para consensuar que a responsabilidade recairia sobre o provedor de aplicações de Internet em questão.

Outro ponto relativamente pacífico foi o da não responsabilização dos provedores de conexão, infraestrutura ou *backbone* (administradores de sistemas autônomos, no jargão), ou seja, aqueles responsáveis pelos cabos e roteadores, a parte física da Internet. A responsabilização desses atores poderia ser comparada com a responsabilização da empresa de telefonia por um trote realizado através de seu sistema – algo impensável.

Na discussão ocorrida na plataforma do CulturaDigital.br, o tema polêmico foi o da verificação da responsabilidade pelo conteúdo "postado" quando o usuário que não tem vínculos com a administração da plataforma nela insere um conteúdo violador de direitos de terceiros ou da coletividade. Qual ator deveria responder pelos danos decorrentes dessas violações?

Um desdobramento dessa questão, e talvez o ponto fulcral da polêmica, é a definição do momento em que esta responsabilidade deverá ser "atraída" pelas plataformas de Internet. Em um arranjo de responsabilidade pelo conteúdo gerado por terceiros (os usuários das plataformas), por exemplo, a plataforma não responde pelos danos decorrentes do conteúdo gerado por terceiros até que ela receba a notícia de que está disponibilizando algum conteúdo

antijurídico. O que definiria essa notícia? Uma simples notificação extrajudicial ou a decisão de um juiz de que o conteúdo em questão é, de fato, ilícito?

Essa questão também apresenta grande histórico nos debates de regulação da Internet desde os anos 1990. Muitos trabalhos já abordaram o tema com grande profundidade, seja jurisprudencial, doutrinária ou com enfoque em políticas públicas e nos argumentos dos atores envolvidos (Leonardi, 2005; Lemos, 2005; e Freiwald, 2000-2001).

Para sintetizar as posições que estavam em jogo durante a consulta pública do Marco Civil é necessário retomar um debate acalorado entre Marcel Leonardi, jurista que havia produzido robusta compilação jurisprudencial sobreo assunto em sua dissertação de mestrado (2005), e Marcelo Thompson, jurista da mesma geração de Leonardi. Muitos outros atores participaram da discussão coletiva, mas a descrição do embate entre os dois cumpre o papel de sintetizar as posições mais marcadas do debate, que deram respaldo às demais. Essa discussão gravitou em torno da definição de um modelo de responsabilização no qual a notificação extrajudicial tivesse um papel chave (Thompson); ou outro, que conferia a um juiz a definição da ilicitude de um conteúdo (Leonardi). Pela proposta de Thompson, o Marco Civil deveria adotar um arranjo no qual o ofendido pelo conteúdo pudesse notificar o provedor responsável pela plataforma, que, em seguida, deveria repassar tal notificação ao responsável pela inserção do conteúdo, para que este contranotificasse. A partir da contranotificação, o indivíduo responsável pela inserção do conteúdo assumiria total responsabilidade.

A minuta inicial do Marco Civil disponibilizada pela plataforma apresentava um arranjo semelhante, mas mais propenso a um modelo de "notificação e retirada" (do inglês *notice-and-takedown*). Segundo esse texto inicial, apresentado logo no início da segunda fase do debate público, o provedor passava a ser responsável pelo conteúdo gerado por terceiro caso recebesse notificação para retirada e não procedesse nesse sentido. O texto apresentava a possibilidade de contranotificação, mas não estabelecia prazos, o que Thompson criticou.

Esse arranjo mostrava-se problemático a Leonardi, que argumentava que tornar responsável pelos conteúdos gerados por terceiros a empresa dona da plataforma no qual o conteúdo foi disponibilizado causaria danos à liberdade de expressão. Para ele, a plataforma buscaria afastar de si qualquer responsabilidade ou controvérsia jurídica futura que pudesse lhe causar problemas ou custos, o que faria com que qualquer conteúdo gerado por terceiros que recebesse uma simples notificação extrajudicial fosse retirado da Internet. O modelo de

"notificação e retirada" (ou o modelo de "notificação e contranotificação" defendido por Thompson) redundaria numa situação na qual o provedor do serviço em questão ficaria na posição inadequada de "juiz", para decidir se o conteúdo fica ou é indisponibilizado.

Thompson respondia à argumentação de Leonardi dizendo que isso reduziria a celeridade e agilidade da retirada de conteúdos ilícitos da Internet, inundando o Judiciário com ações. Para ele, o modelo de "notificação e contranotificação" demonstraria, ao menos, uma "pretensão resistida" do usuário que gerou a postagem, o que eliminaria um enorme montante de conteúdos ilícitos sobre os quais o terceiro que os gerou sequer teria a pretensão de manter *online* após uma notificação extrajudicial.

O debate também comportou opiniões mais radicais. Para alguns usuários, as plataformas deveriam ser completamente responsabilizadas pelo conteúdo postado por terceiros – o que traduz-se pela chamada "responsabilidade objetiva". Esse argumento é respaldado juridicamente pela tese de que os provedores de serviço de Internet arcam com tal risco ao empreender sua atividade, devendo ser solidariamente responsáveis por ilícitos presentes em suas plataformas. Essa interpretação já contava com acolhimento relevante na jurisprudência de segunda instância (apesar de o Superior Tribunal de Justiça ter conduzido julgados em contrário, sob a relatoria da Ministra Nancy Andrighi[79]), como observa-se em julgados dos Tribunais de Justiça de São Paulo e Minas Gerais[80] (geralmente citados, portanto, como precedentes em decisões de primeira instância).

No meio do debate, a SAL/MJ reviu sua posição em relação à minuta inicial, acatando os argumentos de Leonardi e transformando o modelo anterior. A nova redação sugerida foi a 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".

Essa mudança de redação comporta várias interpretações. Guilherme de Almeida, da SAL, descreveu o debate de Leonardi e Thompsom como uma surpresa na plataforma, e comentou o caráter experimental na mudança de redação da seguinte forma:

[79] Como visto exemplarmente nos seguintes julgados: REsp 1.306.066, REsp 1.175.675, REsp 1.192.208, REsp 1.316.921 e REsp 1.323.754.
[80] No TJ-SP: Apelação Cível n. 431.247-4/0-00, da 8ª Câmara de Direito Privado, em 22/03/2007. No TJ-MG: Apelação Cível n. 1.0439.08.085208-0/001, da 13ª Câmara Cível, em 16/03/2009.

> "Outro divisor de águas foi um resultado imprevisto, mas um bom achado. Você deve ter visto o duelo entre o Marcel Leonardi e o Marcelo Thompson, no artigo 20. Um debate acadêmico de altíssima qualidade, com Heidegger etc., ao longo de páginas que davam direitos a *papers* na SSRN em inglês. Ou seja, era exatamente o que a gente queria: debates, de alto nível, qualificado, informado, e que desse subsídios para a gente debater. Mas a gente passou 25 dias debatendo uma das três regras, que era a que estava colocada. Chegou um momento em que os PhDs, os pós-doutores, haviam esgotado seus argumentos sobre os assuntos. 'E se a gente mudasse o texto e propusesse o contrário disso?' Teríamos mais argumentos para analisar os prós e os contras. **Fizemos isso. Riscamos o texto, e propusemos uma nova redação, que é justamente a oposta do que estava ali, e um texto saiu direto da consulta para virar uma proposta**, e foi um dos textos mais comentados. 'Olha, o pessoal mudou o texto!', 'Olha, um redirecionamento dos atores!'. **A gente não queria fazer isso o tempo inteiro, porque se fizéssemos isso entraríamos pelo cano, e seria pior do que comentar comentários um a um. Mas, foi tão polarizado que eu acho que foi a melhor solução possível**." (Grifos nossos)

3.4. Resultados: o texto final enviado ao Congresso Nacional.

Após a consolidação das contribuições inseridas através da consulta pública, o PL 2.126/2011 foi enviado ao Congresso Nacional. A dinâmica dessa consolidação, liderada pela SAL/MJ, produziu um texto enviado por mensagem presidencial à Câmara dos Deputados. O texto reproduziu uma estrutura que já constava na minuta apresentada na segunda fase da consulta pública e trouxe, em sua justificativa, um compilado resumido de argumentos apresentados pelos participantes nos diversos pontos do texto.

No primeiro capítulo, das "disposições gerais", foi realizado um esforço para emplacar os termos técnicos utilizados na lei, os fundamentos para a disciplina da Internet no Brasil, os princípios de direito aplicáveis à interpretação do Marco Civil e os objetivos que essa peça legislativa visava atingir. Este trecho não foi muito modificado em relação ao que foi disponibilizado na minuta na segunda fase, ganhando mais emendas do que propriamente transformações de redação, especialmente na parte técnica.

Houve, porém, uma mudança significativa do texto da minuta para o PL: foi no artigo 3º, que tratou dos "objetivos" e da "disciplina do uso da Internet no Brasil". A minuta apresentada na segunda fase trazia como objetivo "fortalecer a livre iniciativa e a livre concorrência", trecho que foi recortado dos "objetivos" e inserido dentro dos "fundamentos" da regulação. Na sua consolidação, o Executivo acolheu a sugestão da Fundação Procon-SP,

que lembrava que a proteção da livre iniciativa e da livre concorrência vinha acompanhada, no art.170 da CF, da "defesa do consumidor".

O capítulo II trouxe os "direitos e garantias dos usuários". Neste ponto, a consolidação incorreu na inclusão do direito de "manutenção da qualidade contratada da conexão à Internet", inciso cuja interpretação se combina com a ideia de neutralidade da Rede. De fato, uma análise dos comentários inseridos na plataforma indica que a qualidade da conexão contratada foi um ponto recorrente em diversas contribuições, incluindo aquelas realizadas pelos próprios administradores de sistemas autônomos.

Os deveres dos provedores de conexão e de aplicações de Internet foram o objeto do capítulo III. Neste ponto, foram tratadas as maiores controvérsias regulatórias do projeto, explicitadas na discussão aberta na plataforma *online*: (i) a retenção de dados dos usuários (tanto vedações como obrigações de retenção para fins de identificação) e as regras para garantia do sigilo de dados dos usuários; (ii) a neutralidade da Rede; e (iii) a responsabilidade dos intermediários por conteúdo gerado por terceiros e as diretrizes para remoção de conteúdo da Rede. A despeito de críticas dos mais variados lados em relação aos arranjos propostos na minuta apresentada na segunda fase, o desenho das soluções jurídicas permaneceu relativamente o mesmo, excetuando-se a mudança relativa à responsabilidade de intermediários por conteúdo gerado por terceiros (de um sistema de "notificação e retirada" para um sistema de descumprimento de ordem judicial para responsabilização do provedor). Por consequência dessa mudança de redação, o texto teve que ser adaptado para comportar os requisitos da intimação judicial, que não estava prevista no modelo anterior.

O capítulo IV, menos comentado e polêmico, enumerou as diretrizes para atuação do Poder Público na área. Muitos desses artigos restaram sem comentários na segunda fase. O ponto que recebeu mais contribuições nesse trecho foi o da promoção da inclusão digital, que se mostrou uma preocupação significativa dos comentadores já na primeira fase. A preocupação quanto à articulação da expansão da conectividade com formas de economia criativa e de produção de conteúdo digital nacional, vocalizada em debates por cidadãos, como "Marcelo Rodrigues Saldanha da Silva" e "frederico", impactou na inclusão, no PL, do "fomento à produção e circulação de conteúdo digital" como diretriz nas iniciativas do Poder Público para promoção da cultura digital.

Por fim, a consolidação trouxe as mesmas disposições gerais da minuta, também pouco comentadas. Nesse pequeno trecho, o texto consolidado trouxe a manutenção da disposição segundo a qual a tutela dos direitos positivados na íntegra do Marco Civil pode

ser realizada tanto individual, como coletivamente – o que foi bem recebido pelos usuários que fizeram comentários.

O quadro abaixo sintetiza a estrutura do texto enviado ao Congresso Nacional por mensagem presidencial, aclarando os pontos principais da consolidação do debate aberto na plataforma de consulta pública:

Capítulo do PL 2.126/2011		Principais destaques
I.	**Disposições preliminares**	• Fundamentos para a disciplina da Internet no Brasil; • Princípios para a disciplina da Internet no Brasil; • Objetivos para a disciplina da Internet no Brasil; • Termos técnicos/glossário.
II.	**Dos direitos e garantias dos usuários**	• Assegura os direitos dos usuários: inviolabilidade e sigilo de comunicações (salvo por ordem judicial), não suspensão da conexão à Internet, manutenção da qualidade de conexão contratada, informações claras sobre a prestação de serviços, não fornecimento de registros de conexão ou de acesso a aplicações sem ordem judicial, e, de forma mais geral, privacidade e liberdade de expressão.
III.	**Da provisão de conexão e de aplicações de Internet**	• Neutralidade da Rede (dever de tratar de forma isonômica os pacotes de dados, independentemente da sua origem, destino, teor, serviço, terminal ou aplicativo); • Obrigatoriedade de guarda de registros de conexão e de acesso à aplicações; • Responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros; • Requisição judicial de registros de conexão e de acesso à aplicações;
IV.	**Da atuação do Poder Público**	• Diretrizes para atuação do Poder Público no desenvolvimento da Internet no Brasil e em políticas públicas correlatas
V.	**Disposições finais**	• Tutela coletiva de direitos

CAPÍTULO 4: NO LEGISLATIVO: AS ANTÍTESES E A SÍNTESE NA LEI Nº 12.965/2014.

4.1. A conjuntura do recebimento do PL 2.126/2011 pelo Congresso Nacional e notas sobre sua tramitação.

Este capítulo discute as tensões enfrentadas pelo PL 2.126/2011 durante a sua tramitação no Congresso Nacional e apresenta as principais modificações que esse processo causou no texto que foi produto da consulta pública antes de sua aprovação e sanção, já como Lei nº 12.965/2014. Seu objetivo principal é percorrer e compreender as polêmicas e transformações significativas do texto, bem como seu contexto, através de um comparativo da versão final aprovada pelo Legislativo com o PL que saiu da consulta pública. O seu propósito é analisar os desafios de complementaridade existente entre os instrumentos de participação social na elaboração normativa e o trabalho legiferante: a compreensão da tramitação no Congresso e de suas principais polêmicas poderá aclarar o modo pelo qual o resultado de um processo participativo foi recebido pelo Poder Legislativo, titular constitucional da produção normativa.

Ao chegar no Congresso, foram designados, para o trâmite do texto, um relator (o deputado Alessandro Molon, do PT-SP) e uma Comissão Especial (instrumento regimental que agregava, em uma só comissão parlamentar, o trabalho que normalmente seria distribuído entre todas aquelas comissões que guardassem alguma afinidade temática com o projeto de lei, garantindo, desse modo, maior celeridade à sua tramitação).

Ao receber o projeto de lei, o deputado Molon adotou uma postura destinada a ampliar ainda mais a participação social na sua elaboração. Para realizar seu relatório, contou com duas frentes de coleta de contribuições: (i) a realização de audiências públicas, em capitais, com setores interessados; e (ii) a disponibilização do texto e de versões preliminares do relatório para debate no sistema E-Democracia, dedicado à participação cidadã em discussões legislativas da Câmara dos Deputados.

As audiências públicas aproveitaram o mapeamento de posições expostas durante a consulta pública, como afirmou o relatório final do PL 2.126/2011[81] (e toda a sua árvore de apensos). Realizadas em seis capitais, as audiências reuniram 62 palestrantes, especialistas e representantes de setores. Tratando tanto de aspectos específicos levantados durantes as

[81] Numeração que o Marco Civil recebeu ao chegar na Câmara do Deputados.

polêmicas existentes desde a consulta (neutralidade da Rede, responsabilidade civil de intermediários, guarda de *logs* e privacidade), como também daqueles assuntos endereçados de forma mais geral (direitos dos usuários e atuação do Poder Público), os painéis temáticos escolhidos cobriram todos os pontos que constavam da versão enviada pelo Executivo. As audiências serviram para sedimentar as posições dos setores interessados e da sociedade civil, refletindo as maiores disputas que viriam na fase da tramitação. Esse mapa de disputas foi complementado pelas contribuições setoriais escritas recebidas pelo relator (mais de 54, majoritariamente de empresas, entidades representativas de classe e coalizões de entidades de defesa de direitos, nacionais e internacionais).

Disponibilizado o projeto de lei na plataforma E-Democracia, o Marco Civil seguiu mais uma vez para escrutínio *online*, tendo o procedimento, desta vez, menores dimensões. A partir do sistema *Wikilegis*, o projeto recebeu mais de 200 postagens, com 140 propostas para alteração do PL, algumas delas abarcadas pelo substitutivo apresentado em novembro de 2012. A plataforma ainda disponibilizava salas de bate-papo aos internautas que acompanhavam as sessões de votação do projeto (elas tiveram, em média, poucas dezenas de participantes nessas ocasiões). Essa nova rodada foi significativamente considerada por Molon, conforme visto em seu relatório. O documento descreve que esse foi um processo de "consolidação" do produto enviado pelo Executivo.

Com o relatório pronto após essa nova rodada de contribuição, o PL 2.126/2011 foi diversas vezes[82] para a pauta da Câmara dos Deputados, com poucas modificações em relação à versão enviada na mensagem presidencial – e sem nenhum avanço no sentido da aprovação.

Essa situação perdurou até junho de 2014, quando o País foi surpreendido com denúncias de vigilância em massa na Internet feitas pelo ex-funcionário da NSA dos EUA, Edward Snowden. O ex-espião expôs que a agência mantinha um enorme aparato de monitoramento global de conteúdos e de acesso a comunicações privadas, o que iniciou um esquentado debate público em torno da defesa da privacidade.

Mesmo com as denúncias sendo objeto de enorme discussão na imprensa internacional, no Brasil, "[a] Internet ainda não estava na pauta do dia, nem do governo, nem do Congresso" (Agência Pública, 2014) até o chamado "efeito Snowden" atingir em cheio o Governo Federal (Nolasco, 2014). Isso ocorreu a partir do momento que o jornalista Glenn Greenwald, responsável pelo furo no jornal inglês *The Guardian*, associou-se à repórter

[82] Pelo menos seis vezes, na conta de Nolasco (2014: 67).

Sonia Bridi, do programa *Fantástico*, da Rede Globo. Bridi e Greenwald iniciaram uma série de reportagens no dominical que revelavam a incidência direta de espionagem digital na cúpula do governo brasileiro e na maior empresa pública do País, a Petrobras.

Após as reportagens, a Presidenta Dilma Rousseff adotou uma postura mais proativa em relação ao tema da regulação da Internet, num tom de resposta externa ao que foi revelado por Snowden. Cancelou uma visita aos EUA, e em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas citou o ocorrido com ênfase: "Imiscuir-se dessa forma na vida de outros países fere o direito internacional e afronta os princípios que devem reger a relação entre eles, sobretudo entre nações amigas. Jamais pode uma soberania firmar-se em detrimento de outra soberania"[83]. Rousseff ainda afirmou ser "pior ainda quando empresas privadas estão sustentando essa espionagem". Domesticamente, a atitude foi de colocar o PL 2.126/2011 em regime de "urgência constitucional" (artigo 64, §§1º e 2º da Constituição Federal), o que significou que a votação do Marco Civil passou a ser matéria prioritária na análise do Legislativo. Depois desse pedido, caso o PL não fosse objeto de votação "em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação". Foi a partir dessa conjuntura que o tema foi trazido à ordem do dia. Por requerimento de parlamentares, foi inclusive convocada uma Comissão Geral da Câmara dos Deputados (procedimento de discussão em plenário, mas com a participação de convidados) no início de novembro de 2013, para debater o projeto.

As denúncias do ex-funcionário da NSA reverberaram de forma significativa na sociedade civil organizada em defesa do Marco Civil. No início de outubro de 2013, entidades de defesa de direitos coletivos publicaram um manifesto de apoio ao projeto, nos termos em que ele foi enviado ao Congresso[84], como resposta à espionagem digital. O teor da carta manifestava preocupação com o tempo que o texto passou na Câmara sem votação, colocando como motivo a atuação de grupos de pressão ligados a empresas de telecomunicações, Internet e de produção de conteúdo protegido por direitos autorais.

Mesmo requerida a sua urgência, trancada a pauta de votação e estabelecido o clima de resposta à violação da soberania nacional pela NSA, é necessário observar que o PL 2.126/2011 não continha disposições que pudessem dar estofo a uma resposta a tais denúncias de espionagem digital internacional. O texto não tinha regras fortes a respeito do

[83] Disponível na íntegra em: http://www.ebc.com.br/noticias/politica/galeria/videos/2013/09/integra-do-discurso-de-dilma-rousseff-na-assembleia-da-onu. Último acesso em 02/09/2014.
[84] Disponível em: http://migre.me/mPCjm. Último acesso em 07/10/2014.

tema da proteção de dados dos cidadãos[85] ou que endereçassem o tema da aplicação da jurisdição brasileira a empresas privadas de Internet que colaborassem com a espionagem realizada pelos EUA ou por seus aliados – temas esses que guardam relação mais direta com a retórica de resguardo da soberania nacional e de proteção dos direitos dos cidadãos brasileiros utilizada pela chefe de Estado em seu discurso na ONU. Esses foram os dois temas que mais trouxeram modificações na redação do PL 2.126/2011 a partir do "efeito Snowden".

Descrever o "efeito Snowden", porém, não esgota o conjunto de notas a serem feitas sobre a tramitação do PL 2.126/2011, em especial se observarmos os motivos de seu estado, até então, letárgico (e, por conseguinte, quais poderiam ser as soluções necessárias para acelerar sua aprovação). Outros dois processos políticos tiveram relevância suficiente para serem vistos como condicionantes para aprovação do texto no Legislativo[86]: (i) a negociação política com os *lobbies* corporativos e sociais (que proporcionou mudanças na redação); e (ii) a aprovação de um pacote legislativo de cibercrimes, que contou com uma versão desidratada do PL 84/1.999 e do novo PL 2.793/2011, apelidado "Lei Carolina Dieckmann" por conta da comoção gerada em torno do vazamento de fotos íntimas da atriz homônima. Esses processos ocorreram simultaneamente à discussão pública ocasionada pelas revelações de Snowden, mas sem relação necessária com os pedidos do Executivo de resposta aos EUA.

A negociação política por consensos, coordenada por Alessandro Molon, ocorreu em frentes bastante diferentes e não necessariamente interligadas. Isso pode ser observado a partir do histórico de substitutivos liberados pelo relator no decorrer da tramitação. Molon adicionava, em partes diferentes do texto, pontos novos a cada versão, o que indica que os acordos foram sendo fechados paulatina e independentemente. Isso demonstra uma diferença em relação ao processo político coordenado pela SAL/MJ, no qual os posicionamentos foram abertos ao público quase que instantaneamente após a inserção de comentários na plataforma. Os tópicos abordados neste capítulo mostram as principais mudanças do texto ocasionadas por tais negociações, bem como quais atores foram protagonistas de conversas com Molon.

[85] Tema este que era somente tangenciado pelo então texto do Marco Civil da Internet por conta de um anteprojeto de lei para a "proteção de dados pessoais" estar na agenda do Executivo já a algum tempo. Seria especificamente neste foco que tais disposições seriam discutidas a fundo.
[86] Ambos os processos foram percebidos por Dias (a) (2012).

De uma certa forma, a aprovação do pacote legislativo de cibercrimes se inclui nesse processo de negociação política destinado a pavimentar a aprovação do Marco Civil. Porém, diferentemente dos acordos que condicionavam apoios ao projeto a mudanças na redação, esse acordo buscava comprometer parlamentares através da aprovação simultânea do Marco Civil com outros textos normativos de cunho penal, mas que não tivessem um teor de controle como aquele encontrado nas versões mais polêmicas da Lei "Azeredo". Conforme Papp (2014) e CTS-FGV e GGI.br (2012), o deputado governista Paulo Teixeira (PT-SP) foi o principal responsável pelo desenho dessa estratégia:

> "[F]oi feito um acordo na Câmara para que o PL 84/99 tivesse seus pontos polêmicos subtraídos e que, juntamente com o novo PL 2.793/2011, fosse analisado somente após a sanção presidencial do Marco Civil da Internet [...] Em 7 de novembro, ambos os projetos seriam aprovados na Câmara: a chamada Lei Dieckmann e o que restara da Lei Azeredo. Em dezembro de 2012, foram sancionados pela presidente Dilma Rousseff. Da redação original do AI-5 Digital, considerado excessivamente restritivo, restaram apenas quatro dos 23 artigos. 'O acordo é quebrado; saem as leis de crime antes da lei de direitos', diz Carlos Affonso [Pereira de Souza, professor então no CTS-FGV]. 'Não foi surpresa para ninguém, mas isso deu mais força para que a gente [ativistas favoráveis à aprovação do Marco Civil] quisesse aprovar o Marco Civil'." (Papp, 2014: 73 e 74).

Todos esses acordos não foram assumidos pela sociedade civil organizada de forma geral, mas pelo Executivo e por sua base parlamentar, neste caso capitaneada por Alessandro Molon. Nos diversos pontos que sofreram transformações na tramitação, ativistas ou ONGs recusaram-se, por exemplo, a compactuar com mudanças na redação.

Na perspectiva das negociações com os grupos interessados, a conjuntura também reservou um papel surpreendente ao Marco Civil no início de 2014. Com o pedido de urgência fazendo o projeto trancar a pauta da Câmara, o PL entrou em um grande fogo cruzado entre o governo e a base aliada, capitaneada esta pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). A rebelião do "blocão" (Revista Época, 2014) foi outra dificuldade com que o Executivo e o deputado Molon tiveram que lidar para aprovar um texto. O caráter complexo e a multiplicidade de diferentes preocupações que o PL 2.126/2011 despertava serviram como uma luva para que ele se tornasse uma espécie de moeda de troca, ou um "refém político" (Papp, 2014: 113 a 117).

Para muitos neste campo amplo e cheio de divergências, o texto saído da consulta pública da SAL/MJ era uma referência significativa. A genealogia dos pontos em comum deste movimento remonta à luta contrária ao PL 84/1.999, como ressaltam Nolasco (2013 e 2014) e Papp (2014). A construção de uma redação através do processo de consulta pública pareceu produzir um argumento político de legitimidade favorável tanto à necessidade de aprovação de um "marco civil", como ao próprio texto substantivo, consolidado através da participação cidadã na Internet. Este argumento foi reiteradamente utilizado nas manifestações da rede de entidades e indivíduos favoráveis ao projeto ou às redações produto da consulta pública.

Este capítulo foi dividido por temas, a partir dos assuntos que enfrentaram maior modificação textual ou, então, maior resistência (aqui entendida como discursos contrários e tentativas de parlamentares para emplacar textos substitutivos) no Congresso: a neutralidade da Rede (questões diretamente ligadas à arquitetura da Rede e aos provedores de conexão); a responsabilidade de intermediários por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros (em especial as exceções ao modelo consolidado na consulta pública); privacidade, coleta e guarda de dados de usuários; e questões relativas à aplicação da lei brasileira e jurisdição (assunto que não tinha sido abordado na consulta pública).

4.2. A neutralidade da Rede.

A neutralidade da Rede foi indicada de forma unânime[87] pela imprensa como o maior motivo para o Marco Civil ter enfrentado dificuldades de aprovação no Congresso Nacional[88]. Ao remontar a narrativa da tramitação explicitada nestas fontes, a inclusão desse princípio no texto foi a grande responsável pelo fato de o PL apenas ter sido aprovado por meio de um enorme impulso externo, o "efeito Snowden".

A inserção dessa ideia no Marco Civil remonta ao conjunto de princípios e diretrizes para a Internet brasileira, documento elaborado pelo CGI.br (o chamado "Decálogo do CGI") que serviu como primeira inspiração para a consulta pública *online*. A genealogia do conceito de neutralidade da rede está na literatura estadunidense sobre regulação da Internet,

[87] Um exemplo da força desta polêmica está no fato de este ter sido o único tema presente no Marco Civil da Internet, que foi objeto de debate público entre articulistas em jornais de grande circulação. Em 02/11/2013 a Folha de São Paulo reservou o seu espaço "Tendências e Debates" para um texto contrário (escrito por Eduardo Levy, do SindiTeleBrasil, das empresas de telefonia e serviço móvel) e outro favorável (escrito por Alessandro Molon, o relator do PL 2.126/2011) ao princípio.

[88] A força desta polêmica pode ser bem entendida através da leitura da reportagem bastante completa realizada pela Agência Pública (2014). Segundo ela, as operadoras de telecomunicações tiveram participação tímida durante a consulta pública, mas foram decisivas para a estagnação da tramitação do Marco Civil no Congresso Nacional até o "efeito Snowden".

em especial a partir da sua apologia feita por Tim Wu (2003). No Brasil, Pedro Henrique Ramos fornece um excelente mapeamento da questão[89].

A explicação dessa polêmica está ligada ao uso da infraestrutura que suporta a Internet. É comum a ideia de que a Internet constrói-se a partir de três camadas sobrepostas: a camada física, a camada lógica e a camada de conteúdo (como vemos em Lemos, 2005). A camada física constitui-se de todo o cabeamento e estrutura material necessária para que os pulsos elétricos e pacotes de dados digitais trafeguem entre os terminais ligados à rede mundial de computadores. A camada lógica está presente na programação dos *softwares* e aplicações instaladas nos terminais e redes, e representa diretamente, portanto, as linhas de código, os "tijolos" dos construtos digitais que, finalizados, aparecem como interfaces ao usuário, permitindo diversos usos. A camada de conteúdo, por fim, é composta pelas mídias disponibilizadas a partir das aplicações construídas na camada lógica. É a camada de conteúdo que está visível ao usuário comum.

O problema da neutralidade da Rede está relacionado à camada física e atinge diretamente as operadoras dos cabos de fibra ótica, satélites e antenas. Esses aparelhos tem uma capacidade limitada em termos de banda, ou seja, suportam até um certo limiar o fluxo de dados trafegando através deles *ao mesmo tempo*. A analogia comum é a de uma autoestrada com um número limitado de pistas aos automóveis, caminhões e ônibus. Se há cinco pistas, apenas cinco veículos poderão passar pelo mesmo ponto ao mesmo tempo – os que estão atrás deles deverão esperar.

Essa escassez de infraestrutura implica na necessidade de constantes investimentos por parte das empresas operadoras de telecomunicações e do governo através de programas de expansão da banda larga. Tal limitação implica que as operadoras da infraestrutura de Internet façam uma gestão desses recursos e do uso da Rede, cobrando pacotes de Internet com diferentes velocidades e franquias de dados, por exemplo.

Essa gestão pode ser combinada com a capacidade das operadoras de perceber e discriminar o tipo de dado que está trafegando pelas suas redes, ou seja, de entender se um pacote de dados é fruto do envio de um *e-mail*, do acesso a um serviço de *streaming* de vídeo (como o *Youtube*) ou do acesso e uso de redes sociais (como o *Facebook*). Através da combinação da necessidade de *traffic shapping* (modulação do tráfego de dados por conta da limitação da infraestrutura em termos de banda) com essa habilidade, tais empresas

[89] Estas contribuições estão bem organizadas no *site* www.neutralidadedarede.com.br, de autoria de Ramos. O texto chave é a contribuição realizada pelo autor (2013) através do Núcleo de Direito, Internet e Sociedade da USP (NDIS-USP), publicada durante o debate do Marco Civil no Congresso.

prestadores de serviço de telecomunicações adquirem o poder de discriminar, segregar ou bloquear o tráfego de dados a partir do uso.

A recomendação I.371 da União Internacional de Telecomunicações (a agência da ONU especializada em telecomunicações) define a prática como "mecanismo de controle de tráfego de dados". Esses mecanismos poderiam "alterar as características do tráfego" de pacotes de dados, "com o objetivo de atingir eficiência" na "qualidade" dos serviços oferecidos. A discussão sobre a qualidade dos serviços de telecomunicações revela o lado técnico da discussão. Para além da liberdade empresarial e de iniciativa, resta em jogo a gerência de um recurso limitado – a capacidade de banda de uma rede de telecomunicações na qual trafegam os pacotes de dados que carregam toda a informação necessária para a navegação na Internet. Barbara van Schewick (2010) endereça o problema, adaptando a ideia de neutralidade ao conceito de "qualidade do serviço" (do inglês, *quality of service,* ou *QoS*).

Para os defensores da neutralidade da Rede, as operadoras de telecomunicações não podem concentrar esse tipo de poder, sob pena de transformação da Internet em uma espécie de TV a cabo, onde apenas camadas mais ricas da população teriam acesso a uma experiência completa em termos de conteúdos e serviços. Sem a neutralidade, tais empresas estariam livres para oferecer pacotes de conexão que segmentassem tais serviços, tolhendo o poder de escolha e inovação que a Internet confere às pontas da Rede. A neutralidade garantiria que todos os usuários na ponta pudessem ser livres para compartilhar e consumir produtos e serviços, sendo condicionados apenas pela diferença na velocidade contratada (Ramos, 2013). Mais do que isso, autores defendem que arranjos regulatórios para este complexo tema implicam profundas consequências econômicas, conforme descrevem Economides e Hermalin (2012).

Durante a consulta pública organizada pelo MJ, o tema foi objeto de um debate bem mais tímido do que o ocorrido no Congresso. Muitos indivíduos expressaram sua preocupação com a modelagem de tráfego (no inglês, *traffic* shapping) através da consulta pública, sendo respondidos de forma contrária pelas operadoras de telecomunicações. No Congresso, porém, estas empresas entraram em peso no debate, tendo suas opiniões vocalizadas por Eduardo Cunha, parlamentar líder do segundo maior partido da Câmara e aliado rebelde do Executivo[90]. Cunha afirmava que a neutralidade encareceria o preço de

[90] Uma síntese de suas posições pode ser encontrada em suas publicações na rede social Twitter e em seu *site*. Fonte: http://www.portaleduardocunha.com.br/um-breve-esclarecimento-sobre-o-marco-civil-da-internet/11/1292.html. Último acesso em 02/09/2014.

planos de conexão à Internet, por impor limites muitos estritos à liberdade empresarial e de iniciativa das prestadoras desse tipo de serviço.

O argumento de Cunha encontra correspondência no trabalho de Sidak (2012). Este autor aprofunda a leitura da contradição entre a neutralidade da Rede e os demais princípios e objetivos do PL 2.126/2011. Sidak argumenta que aquele princípio prejudica o acesso à Internet (pois encarece o investimento em infraestrutura), a inovação (replicando como base o argumento de liberdade empresarial), e a proteção da liberdade de expressão e do livre fluxo de informações (por comprometer a manutenção da "qualidade de serviço" pelas empresas de telecomunicações).

Apesar da trajetória polêmica e do forte *lobby* contrário, o conceito permaneceu no Marco Civil desde o início, tendo sua redação sofrido apenas pequenas modificações, que não atingiram o cerne da ideia de "não discriminação". No texto aprovado, portanto, a neutralidade é a regra geral para o oferecimento de planos de conexão à Internet.

No entanto, a lei previu exceções nos casos de: (i) "requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações"; e de (ii) "priorização de serviços de emergência". A disputa pela interpretação desses incisos foi protelada para a fase de regulamentação da lei, que será feita "[n]os termos das atribuições privativas do Presidente da República previstas no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, para a fiel execução desta Lei, ouvidos o Comitê Gestor da Internet e a Agência Nacional de Telecomunicações", arranjo de consenso produzido por Molon após a pressão tanto dos setores contrários à neutralidade (que pleiteavam a regulamentação via ANATEL), quanto daqueles favoráveis ao princípio.

4.3. Responsabilidade de intermediários, remoção de conteúdo e liberdade de expressão.

O arranjo regulatório recebido pelo Congresso sobre remoção de conteúdo ou responsabilização de plataforma de Internet por conteúdo gerado por terceiros não foi significativamente modificado na tramitação. O modelo de necessidade de ordem judicial para remoção permaneceu presente na versão do texto apresentada durante a consulta pública, mesmo após tentativas de reeditar a ideia de "notificação e retirada". Foi no Congresso, entretanto, que exceções e condicionantes significativas foram adicionadas. O teor destas modificações não teve ligação direta com o caso das denúncias de Edward Snowden, mas sim com acordos políticos costurados pelo relator Alessandro Molon visando

tornar o texto consensual o bastante entre grupos de pressão para conseguir a força política necessária para a sua aprovação. O exercício assumido nesta negociação demonstra a presença de obstáculos tradicionais do processo legislativo intracongressual e contrasta com a elaboração do texto em ambiente de consulta pública.

A primeira das referidas exceções diz respeito à responsabilidade dos provedores de aplicações no caso de violação a direitos autorais ou conexos. Caso a regra do PL 2.126/2011 permanecesse, somente o descumprimento de uma ordem judicial de retirada do conteúdo poderia tornar uma plataforma de Internet responsável pelo conteúdo gerado por terceiros – ou seja, uma rede social só poderia responder judicialmente pela disponibilização de um vídeo protegido por direitos autorais postado por um usuário qualquer caso recebesse uma ordem judicial para retirada e não a cumprisse.

Essa disposição do texto não foi bem recebida pelos principais detentores de direitos autorais e conexos, empresas que fazem de sua exploração o seu modelo de negócios. A contribuição das Organizações Globo, por exemplo, foi, desde a consulta pública, constante no sentido de criação de uma regra própria nesses casos. Isso permaneceu durante o processo de audiências públicas conduzido pelo relator Molon, como podemos perceber da leitura das justificativas apresentadas em todas as versões do texto disponibilizadas como substitutivos ao longo da tramitação.

A inclusão de uma exceção para casos de direito autoral no Marco Civil da Internet ocorreu em uma negociação capitaneada por Molon, mas que contou com diversos atores-chave. O trabalho de Papp (2014) é o que mais dá detalhes das tratativas. À época, o diagnóstico presente no debate era de que o texto do PL 2.126/2011 gerava polêmicas com setores muito diferentes, o que tornaria a sua aprovação inviável. Avaliando a situação, Ronaldo Lemos afirmou a Papp que "[o] fato é que o Marco Civil estava em estado terminal. Ele não era votado porque havia interesses divergentes de vários players: as TVs abertas, as teles, as plataformas… cada um puxava para o seu lado. Aí naquele momento a gente percebeu que ou a gente fazia uma aliança ou o projeto iria morrer". Expoentes da Academia (em especial do CTS-FGV) percebiam que o Marco Civil estava sendo "esgrimado pela questão do conflito de direito autoral, das teles e outros interesses[91]". Ainda que o "efeito Snowden" tornasse iminente a aprovação do projeto, o texto teria enorme bloqueio de setores relevantes da indústria produtora de conteúdo (além de outros).

[91] Fala de Carlos Affonso Pereira de Souza à Papp (2014: 77).

Essa postura de abertura à negociação encontrou pontos de apoio e opositores. O Ministério da Cultura, ao lado da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e da Globo, exerceu força para apoiar a inserção de uma exceção a direitos autorais. No Ministério, corria desde 2010 um estudo sobre a reforma da Lei de Direitos Autorais (LDA), que também comportou experiências de "consulta pública". O texto, que endereçaria a questão da disponibilização de conteúdo protegido por direitos autorais ou conexos nas novas tecnologias, já estaria inclusive pronto para ser enviado ao Congresso, mas parado na Casa Civil (Papp, 2014).

A mudança foi confirmada por Molon via *Twitter*, em resposta ao músico Leoni. O deputado relator afirmara que a ministra da Cultura havia lhe pedido pessoalmente para que se abrisse uma exceção no caso de direitos autorais, em razão do processo de reforma da LDA que estava sendo preparado em seu ministério.

A proposta foi recebida efusivamente pelos que pressionavam pela exceção a direitos autorais[92], mas com apreensão de diversos setores. A Associação Brasileira de Internet foi a primeira a se manifestar:

> "A ABRANET entende que a retirada ou alteração do artigo 15 [o então artigo que dispunha sobre a responsabilidade dos provedores de aplicações por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros] desfigura de maneira indelével o Projeto de Lei do Marco Civil da Internet. [...] A ABRANET entende que não compete ao provedor decidir sobre eventuais celeumas a respeito de todos os milhões de conteúdos veiculados em sua plataforma[93]."

Esse entendimento foi acompanhado por muitos ativistas e entidades, o que evidenciou um dissenso entre setores da sociedade civil mais e menos tolerantes à negociação com a indústria produtora de conteúdo. Com uma visão mais pragmática, acadêmicos como Ronaldo Lemos indicavam que a tramitação nunca teria fim, caso não fossem cedidos pontos para aliados táticos do projeto, como citado acima. Do outro lado, um bloco coeso de ativistas protestava veementemente contra a ideia[94]:

---

[92] O momento para tanto foi o seminário "Criadores em defesa dos direitos autorais", realizado na Academia Brasileira de Letras (ABL) em 5 de novembro de 2013.

[93] Excerto da carta aberta da ABRANET. Fonte: http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=32349&sid=4&tpl=printerview. Último acesso em 13/10/2014.

[94] Lemos respondeu a tais críticas: "Os acordos nem sempre foram bem-recebidos, mas para ele, eram necessários. Lemos afirma que, por causa do acordo que isentava casos de infração de direito autoral de passar

> "Na calada da noite, lobistas da emissora inseriram um parágrafo no projeto de lei que permite a retirada de blogs, textos, imagens e vídeos sem **ordem judicial**, por suposta violação do direito autoral. Isso gerará uma indústria da **censura privada**. Também incentivará muitas denúncias vazias que promoverão o **bloqueio do debate político** por meio da alegada violação de direitos autorais." (Silveira, 2013)

O relator Molon respondeu às críticas defendendo sua negociação e modificação. Disse que o tema dos direitos autorais merecia uma discussão à parte e que um debate sobre regulação da Internet precisaria lastrear-se em consensos, como aqueles que estava tentando criar para a votação do Marco Civil. No texto aprovado, a exceção a direitos autorais ficou da seguinte forma:

> "Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário. [...]
> **§ 2º. A aplicação do disposto neste artigo para infrações a direitos de autor ou a direitos conexos depende de previsão legal específica, que deverá respeitar a liberdade de expressão e demais garantias previstas no art. 5º da Constituição Federal**." (Grifos nossos)

Como a reforma da LDA sequer foi ao Congresso Nacional, a redação do parágrafo segundo deixa em aberto a questão sobre qual o modelo de responsabilização das plataformas de Internet deve ser aplicado no lugar do disposto no artigo 19. A exceção estabelece a não aplicação do Marco Civil nestes casos, mas não indica o modelo que deve ser utilizado no lugar.

---

pela Justiça, precisou ir a Brasília várias vezes, pois o grupo passou a ser 'atacado' por ativistas. '*O pessoal da sociedade civil tinha muito poder de voz, mas não sentava com ninguém e era radical contra as empresas*.' Para ele, não era possível abraçar o mundo. '*A minha visão é racional, eu gosto de fazer as coisas acontecerem*', diz Lemos. '*O que aconteceu muito claramente é o Marco Civil tinha morrido e não tinha a menor chance de ser votado. Tinha muita gente contra. Como você vota uma lei dessas? É impossível! Aí a gente empreendeu uma negociação muito boa e muito difícil de ser feita, para alinhar pelo menos dois desses interesses*'" (Papp, 2014: 77 e 78).

Esta exceção à regra da exigibilidade de ordem judicial presente no artigo 19 não foi a única inserida durante a tramitação. Foram negociados outros dois pontos importantes que impactam no tema da liberdade de expressão.

O primeiro deles foi uma outra exceção à regra do artigo 19, mas desta vez tendo como objeto a disseminação não autorizada de imagens ou vídeos íntimos pela Internet. Uma comoção nacional pelo suicídio de duas garotas menores de idade por vazamento de imagens desse tipo colocou a "pornografia de vingança" (do inglês *revenge porn*) em voga no debate público, o que fez dela um tema apadrinhado por diversos parlamentares quase que instantaneamente (Papp, 2014: 109). Em razão dessa comoção (Brasil Post, 2014), Molon incluiu o artigo 21 em um de seus substitutivos finais, que dispôs que as plataformas podem ser responsabilizadas subsidiariamente por essa violação de intimidade caso recebam notificação do participante das cenas de nudez ou "atos sexuais de caráter privado" e não procedam à retirada imediata do conteúdo da Internet. Nesses casos, portanto, foi instalado um modelo de "notificação e retirada", uma exceção à regra da responsabilização posterior ao descumprimento de ordem judicial.

O segundo ponto negociado por Molon quanto à responsabilidade de intermediários foi a inserção do parágrafo 3º ao artigo 19 do texto final, dispondo que "[a]s causas que versem sobre ressarcimento por danos decorrentes de conteúdos disponibilizados na internet relacionados à honra, à reputação ou a direitos de personalidade, bem como sobre a indisponibilização desses conteúdos por provedores de aplicações de internet, poderão ser apresentadas perante os juizados especiais". Apesar de a medida ter sido criticada por alguns especialistas por representar uma ameaça à liberdade de expressão (Telesíntese, 2013), é necessário observá-la à luz da legislação que define as competências dos Juizados Especiais Cíveis. O artigo 3º da Lei 9.099/1995, que institui as competências dos JECs, deixa espaço para o processamento de quaisquer causas nesse foro, desde que não excedam o valor de 40 (quarenta) vezes um salário mínimo. Não há, nessa lei, nenhum tipo de vedação ao ajuizamento de causas correlatas àquelas enumeradas no parágrafo inserido no Marco Civil. Inclusive, a análise das competências dos Juizados Especiais coloca a redação desse trecho numa perspectiva de redundância. Nesse sentido, a inserção do parágrafo 3º do artigo 19 pode ser vista menos como uma mudança substantiva do texto, e mais como uma concessão textual a parlamentares que consideravam a exigência de ordem judicial para retirada de conteúdo um arranjo insuficiente para proteção ao direito à honra.

Mesmo com as exceções abertas a partir das negociações durante a tramitação, o Marco Civil permaneceu identificado com a ideia de proteção da liberdade de expressão. A crítica formulada por Marcelo Thompson seria a seguinte:

> "Menos saudável [do que dar importância à liberdade de expressão e a direitos fundamentais], porém, é o fato de que o Marco Civil confere à liberdade de expressão notável prioridade sobre outros direitos fundamentais — por exemplo, sobre o direito à privacidade e sobre o direito à honra. O último, aliás, a despeito de seus significativos efeitos civis, somente é mencionado em dispositivos esparsos do Marco Civil, confronto significativo com a liberdade de expressão." (Thompson, 2012: 208)

O autor defende que o texto adotou uma hierarquia de direitos importada da prática jurídica estadunidense, oriunda especialmente da interpretação da Primeira Emenda à Constituição dos EUA.[95] Essa hierarquização traria um desequilíbrio e iria contra a CF, que nivela todos os direitos fundamentais *prima facie*.

Thompson é bastante severo na avaliação do modo pelo qual foi incluído no Marco Civil o modelo de necessidade de ordem judicial para remoção de conteúdo da Internet. Para ele, o dispositivo que traz esse modelo foi "redigido por Marcel Leonardi", professor da FGV-SP "e, atualmente, Diretor de Políticas Públicas do Google Brasil[96]". De fato, Leonardi conseguiu emplacar seu modelo durante a consulta pública, em contraposição a Thompson. O modelo entrou no texto para ficar, com grande apoio da sociedade civil organizada e filiada à continuidade do Movimento "Mega Não", mas é inegável que esse arranjo seja de interesse de grandes empresas do setor da Internet, como o Google. A necessidade de ordem judicial para que conteúdos tenham que ser indisponibilizados reduz custos econômicos e políticos desses provedores de aplicação, que podem se eximir dessa filtragem.[97]

A crítica de Thompson vocaliza protestos de setores da comunidade jurídica ao modelo adotado pelo Marco Civil. Uma consulta a *sites* de publicação de artigos doutrinários

[95] Especificamente nos casos *NY Times* vs. *Sullivan* e nas imunidades que a Primeira Emenda criaria na aplicação do CDA, expostas no caso *Zeran* vs. *AOL*.
[96] É necessário reproduzir a ressalva realizada por Thompson neste trecho: "Registre-se que Marcel Leonardi, de parte ter sido um Google Policy Fellow na Electronic Frontier Foundation, nos EUA, em 2009, não era ainda diretor ou, até onde me consta, tinha qualquer relação profissional com o Google no momento em que tal redação foi proposta, em abril de 2010. Marcel tornou-se diretor do Google somente em abril de 2011. O artigo não faz qualquer juízo de valor sobre essa relação e nem refuta o fato notório de que Marcel é um acadêmico extraordinário" (Thompson, 2012: nota de rodapé 26).
[97] Não é à toa que tais atores "comemoraram" a aprovação do texto neste estado – assim como seus aliados táticos, ativistas pró-liberdade-de-expressão (Revista Info (a), 2014).

revela ataques à lei por esse motivo. Renato Opice Blum e Patricia Peck Pinheiro, dois dos advogados mais proeminentes na área[98], avaliaram o artigo 19 negativamente, argumentando que haveria uma prejudicialidade ao direito à honra no arranjo aprovado. Pinheiro coloca em termos de "flexibilização do direito à honra" (Pinheiro, 2014). Opice Blum ainda é mais enfático, conforme vemos abaixo em trecho de matéria da revista *Rolling Stone* (2014) sobre a aprovação da Lei 12.965/2014:

> "Com a nova regra, o provedor só será obrigado a retirar o conteúdo depois que receber uma ordem judicial. 'Hoje, qualquer conteúdo ilegal, quando informado ao provedor, tem que ser retirado se ele não quiser ser responsabilizado por danos morais. Com a nova regra, **haverá um congestionamento no judiciário**', rebate o advogado Renato Opice Blum, especialista em direito digital. 'Isso é muito bom para o advogado, que vai ganhar dinheiro', conclui. Ele alega, ainda, que **a demora da Justiça em julgar os casos permitirá que a ofensa seja viralizada em outros portais e sites até que seja tarde demais**. 'Imagine processar um milhão de sites? **De qualquer forma, qualquer juiz de primeira instância pode entender que isso é inconstitucional e processor o provedor de qualquer jeito**', diz Blum". (Grifos nossos).

4.4. Privacidade, coleta e guarda de dados de usuários.

O mesmo "efeito Snowden" relatado acima pôde ser visto no que diz respeito ao tratamento dos temas de privacidade e coleta e guarda de dados de usuários de Internet. A forma como o assunto foi tratado no texto final aprovado no Congresso é bastante diferente e mais robusta do que saiu como produto da consulta pública realizada pela SAL/MJ.

Dois pontos em específico foram os principais objeto de transformação do texto no tema da privacidade: (i) a inserção de regras gerais de *proteção de dados pessoais*; e (ii) a mudança no regime facultativo de *retenção de registros de acesso a aplicações de Internet para investigações* para um regime *obrigatório*, em alguns casos.

O primeiro ponto guarda relação direta com o "efeito Snowden". Depois das denúncias atingirem a cúpula do governo brasileiro, o Executivo pressionou para que o relator Alessandro Molon adiantasse, no texto do PL 2.126/2011, disposições gerais para proteção da privacidade de usuários de Internet. Houve uma revisão, portanto, na ideia de

[98] A proeminência pode ser verificada a partir dos títulos conferidos a eles, de suas reiteradas aparições na imprensa na condição de fontes, da difusão de seus livros e manuais especializados e, finalmente, de sua atuação em casos de relevância. Estas variáveis podem ser observadas nas páginas de seus respectivos escritórios: http://www.opiceblum.com.br/ e http://www.pppadvogados.com.br/.

que uma legislação específica de proteção de dados pessoais deveria vir após a instituição de princípios mais gerais sobre a matéria no Marco Civil. Os princípios ganharam robustez e o texto passou a oferecer normas sobre o modo pelo qual as empresas podem coletar, armazenar, tratar e proteger os dados pessoais dos cidadãos (inserindo, também, questões relativas à jurisdição, como se verá no próximo tópico). Esses temas já estavam em discussão dentro do Ministério da Justiça, no processo de elaboração do Anteprojeto de lei de Proteção de Dados Pessoais, mas foram incluídos no Marco Civil após o escândalo de vigilância da NSA.

A própria existência de uma discussão anterior sobre o tema dentro do Ministério da Justiça, que corria paralelamente ao processo do Marco Civil, demonstra que o assunto possui um campo próprio, ao menos em termos de discussão regulatória. É extensa a bibliografia específica sobre o assunto, que é bem retomada por Leonardi (2012) e Doneda (2006). Nos EUA e na União Europeia, por exemplo, o tema conta com extensa literatura, organizada em torno de princípios bastante diferentes (como empiricamente observado em comparação entre EUA e Alemanha, por Antonialli, 2012). O anteprojeto discutido no MJ tinha nuances nitidamente inspiradas em exemplos europeus, como a eventual criação de uma Autoridade de Garantia para fiscalizar o descumprimento da lei[99]. Tal projeto permanece em discussão no Executivo (sob a condução do Ministério da Justiça), e passa por processo de revisão de texto após a aprovação do Marco Civil.

A primeira mudança significativa é o aprofundamento e endurecimento no trecho que versa sobre a exposição de informações que devem estar disponíveis aos usuários dos serviços oferecidos pelas empresas de Internet. A partir do acesso a esses subsídios é que os usuários poderão consentir com seus termos de forma clara, inequívoca e informada.

O texto do Marco Civil consolidado após a consulta pública *online* trazia uma disposição vaga sobre o oferecimento dessas informações de forma clara, e também sobre a necessidade de consentimento do usuário para a realização de coleta de dados pessoais. Na versão aprovada pelo Congresso, porém, o Legislativo incluiu que, além da clareza nos subsídios oferecidos aos cidadãos, os dados pessoais somente poderão ser utilizados para finalidades que "a) justifiquem sua coleta"; "b) não sejam vedadas pela legislação"; e "c)

[99] O texto parcial pode ser visto na plataforma criada para debate público do projeto no CulturaDigital.br. Fonte http://culturadigital.br/dadospessoais/tag/projeto-de-lei/. Último acesso em 07/08/2014. A aproximação com a Alemanha parece ainda mais evidente após as denúncias de Snowden, em especial tendo em vista a declaração conjunta das duas nações junto à Assembleia Geral da ONU (Disponível em: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/UNGA_upload_0.pdf. Último acesso em 09/08/2014) e o recente termo de cooperação assinado entre os dois governos, justamente sobre esta matéria (O Globo (a), 2014).

estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet" (art. 7º, inciso VIII). Mais do que isso, o mesmo artigo passou a trazer como direitos dos usuários de Internet o consentimento livre e expresso para a realização dessas operações, a exclusão definitiva de dados pessoais fornecidos a empresas de Internet em decorrência de serviço prestado, a publicidade e a clareza dos termos de uso e a sua acessibilidade a portadores de deficiência.

As mudanças seguem na seção II do capítulo sobre provisão de conexão e aplicações de Internet. Esse trecho também foi enrobustecido após o "efeito Snowden". Além das disposições sobre jurisdição, aqui tratadas separadamente, a seção teve sua redação endurecida quanto ao sigilo das comunicações privadas e a necessidade de proteção dos registros produzidos pelos usuários de Internet por conta da sua navegação. É o que indica a própria mudança do título da seção, que passou de "Guarda de Registros" para "Da Proteção aos Registros, aos Dados Pessoais e às Comunicações Privadas". A guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações (para fins de prova ou posterior identificação de usuários) recebeu uma subseção dentro deste trecho, mas mesmo nela incidiu a preocupação sobre a regulação da atividade de coleta de dados (art. 16, inciso I, que veda na guarda a prática de *third-party tracking*[100] sem que haja consentimento do usuário).

Além de ter a sua redação acentuada no sentido protetivo do sigilo de dados e de comunicações, a mesma seção trouxe o artigo 12, que dispôs sobre os procedimentos sancionatórios a provedores de aplicações que fugissem às regras da nova lei:

> "Art. 12. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10 e 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa:
> I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;
> II - multa de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção;
> III - suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou
> IV - proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

[100] O inciso dispõe que os provedores de aplicações não podem realizar guarda de outros registros de acesso a aplicações de Internet que não tenham relação com a aplicação oferecida sem o consentimento do usuário. Esta prática é comum através de diversos tipos de ferramentas descritas em Hoofnagle *et al* (2012).

> Parágrafo único. Tratando-se de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o **caput** sua filial, sucursal, escritório ou estabelecimento situado no País.''

Assim como no caso da neutralidade da Rede, a concretude e a operacionalização desse enquadramento regulatório depende do regulamento dado pelo Executivo. É uma incógnita o órgão que possa cumprir as funções elencadas por este dispositivo. Uma herdeira natural seria a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, que atualmente é a responsável pelo APL de Proteção de Dados pessoais, detém entre seus quadros especialistas nesse tema e tem expertise na aplicação de multas e na instauração de procedimentos fiscalizatórios. É possível suscitar dúvidas, entretanto, quanto à capacidade da SENACON/MJ para absorver essa competência entre suas tantas outras, devido à seu tamanho e orçamentos reduzidos, que imporiam limites à sua desenvoltura como ente regulador. O Marco Civil da Internet não criou novos cargos ou rubricas orçamentárias, o que pode implicar a necessidade de reorganização de um órgão no Executivo para receber tais atribuições, ou então um ambiente de ausência ou carência de um agente fiscalizador.

Se essas mudanças no texto do Marco Civil foram implementadas como garantias à privacidade, a modificação do artigo 15 do texto final recebeu críticas de ativistas e setores da sociedade civil por representar a eles um passo no sentido contrário à proteção deste direito.

No texto enviado ao Congresso, o regime de guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações de Internet podia ser explicado a partir do seguinte quadro:

Tabela 3. *Regime de guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações no texto do PL 2.126/2011 enviado ao Congresso*

Sujeito da obrigação de guarda	**Tempo**	**Tipos de dados a serem guardados**	**Vedações**
Administradores de sistemas autônomos (**operadoras de**	1 ano	Data e hora do início e término de uma conexão,	Não podem guardar *registros de aplicações.*

telefonia e cabo)		duração, IP utilizado.	
Provedores de aplicações (serviços de Internet) – **Empresas e indivíduos**	Retenção facultativa de registros de acesso a aplicações (Data e hora de uso de uma aplicação, IP utilizado). A opção por não guardar não implica em "responsabilidade por danos decorrentes do uso desses serviços por terceiros" (parágrafo 1º do art. 13 do PL 2.126/2011)		

A mensagem presidencial de envio do PL 2.126/2011 remete aos argumentos levantados durante à consulta sobre este ponto polêmico: "[a] norma mira os usos legítimos, protegendo a privacidade dos usuários e a liberdade de expressão, adotando como pressuposto o princípio da presunção de inocência, tratando os abusos como eventos excepcionais". O equilíbrio entre usos legítimos de dados pessoais e a proteção de direitos teria produzido um modelo de guarda de dados escolhido pelo Executivo à partir do debate público: de facultar aos provedores de aplicações de Internet a guarda de uma das peças do quebra-cabeça da identificação de usuários.

Este regime não perdurou no texto final aprovado pelo Legislativo. Segundo a narrativa de Papp (2014: 109 a 113), a inserção de obrigatoriedade aos provedores de aplicação para reterem registros dos usuários foi uma imposição de partidos da oposição:

> "O artigo não foi uma proposta do governo, não foi uma proposta do Molon e nem uma proposta do PT, diz Bia Barbosa [ativista pró privacidade do Coletivo Intervozes que concedeu entrevista à Papp]. Ele foi uma exigência de seis partidos que blocaram e chegaram no Molon assim: 'Se a gente não garantir a guarda dos dados de aplicação, nós não vamos votar favoráveis ao texto'. Esses partidos eram o DEM, o PSDB, o PPS, o PTB, o PROS e o PP", diz ela. "Da mesma maneira que nós estávamos levando as nossas demandas para os partidos assinarem, a Polícia Federal também estava levando as suas propostas de redação para esses partidos encamparem.

Os órgãos com atribuições investigativas (ministérios públicos e polícias, em especial a Federal) já pressionavam neste sentido desde a consulta pública organizada pela

SAL/MJ, porém sem sucesso. Este posicionamento foi evidenciado pela própria contribuição enviada pela Polícia Federal na segunda fase do processo participativo, que, dentre outras sugestões, indicava que tais registros deveriam ser obrigatoriamente guardados e que poderiam ser acessados pelas autoridades policiais mediante requisição.

A partir desta pressão, Molon cedeu na redação e estabeleceu o regime apresentado abaixo:

Tabela 4. *Regime de guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações na lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet)*

Sujeito da obrigação de guarda	**Tempo**	**Tipos de dados a serem guardados**	**Vedações**
Administradores de sistemas autônomos (**operadoras de telefonia e cabo**)	1 ano	Data e hora do início e término de uma conexão; duração; IP utilizado.	Não podem guardar *registros de aplicações.*
Provedores comerciais de aplicações (serviços de Internet) – "*forma organizada, profissionalmente, com fins econômicos".*	6 meses	Data e hora de uso de uma aplicação; IP utilizado.	Não há.
Provedores não comerciais de aplicações (serviços de Internet) – "*forma não organizada, profissionalmente, com fins econômicos."*	Retenção facultativa.		

Em ambos os esquemas permaneceu a necessidade de ordem judicial para acessar os registros[101] e a possibilidade de pedido cautelar ou administrativo para guarda preventiva fora do prazo ou da faculdade do provedor. Nesses casos também subsistiu a necessidade de ordem judicial para a disponibilização de tais informações.

Esta mudança no texto negociada pelo relator foi mal recebida por aqueles que, já durante a consulta pública, defendiam um regime de guarda de registros mais sensível aos argumentos da presunção de inocência e da defesa da intimidade e da vida privada. Essa insatisfação levou tais setores a organizarem um protesto durante a sanção presidencial ao texto, realizada na abertura da conferência global sobre governança da Internet, a NETMundial, realizada em São Paulo (Papp, 2014: 125).

4.5. Problemas de jurisdição e aplicação da legislação brasileira.

O texto do PL 2.126/2011 enviado ao Congresso Nacional não continha nenhum dispositivo específico que endereçasse o problema da aplicação do direito brasileiro a provedores de aplicações de internet que não têm sede no Brasil. Esse assunto abre um enorme campo de discussões entre juristas e outros estudiosos dedicados ao tema da governança da Internet, especialmente por conta da natureza global da Rede. Para além de retomar uma discussão sobre a *regulabilidade* da Internet, o assunto suscita profundas questões políticas em relação à soberania dos países (cf. Zittrain, 2005).

O problema pode ser ilustrado pelo recente caso envolvendo o aplicativo *Secret*, oferecido para dispositivos móveis no Brasil. Não tendo a empresa que oferecia o aplicativo representação no País, o procedimento para requisição de dados sobre seus usuários, por exemplo, restou extremamente prejudicado, o que frustrou as autoridades brasileiras (IG Tecnologia, 2014). Esse é um problema comum: em breve levantamento das empresas fornecedoras dos aplicativos mais baixados para celulares com o sistema operacional *Android* no Brasil, verifica-se que por volta de 50% delas não têm representação no Brasil[102].

[101] Pode surpreender que o texto final do Marco Civil permita a autoridades administrativas que acessem a seu pedido "dados cadastrais" dos usuários (texto também incluído por Molon na versão que trouxe as concessões "pró-investigação" após negociações com os partidos de oposição). Esta disposição pode causar confusão, pois abre espaço para entender que as autoridades possam ter livre acesso a registros de conexão ou acesso a aplicações dos usuários de Internet – o que não procede. Tais registros têm a guarda definida conforme o regime apresentado. "Dados cadastrais" são, portanto, demais informações preenchidas pelos usuários no momento de inscrição ou requisição do serviço ou conteúdo digital – como um cadastro para uso de *e-mail*. Apesar de, por vezes preenchidos com o nome ou informações reais do usuário do serviço, não haja autenticação destes cadastros, o que os torna muito menos valiosos para fins de prova.

[102] Fonte: palestra de Dennys Marcelo Antonialli (doutorando do DES-USP) no V Seminário de Proteção à Privacidade e aos Dados Pessoais do CGI.br, realizado em 26 e 27 de novembro de 2014. Este trabalho refez este levantamento e confirmou a afirmação.

O "efeito Snowden", que incidiu sobre o processo político de aprovação do Marco Civil, forçou o tratamento dessa questão– tanto para endereçar casos em que o provedor não tivesse escritório no País, como com o objetivo de dar uma resposta política a grandes empresas de Internet que, na leitura do governo, colaboraram com o esquema denunciado pelo ex-espião da NSA. Assim, passou a ser aventada a necessidade de que o Marco Civil tratasse desse assunto, enfrentando a cinzenta situação da aplicabilidade da legislação brasileira a empresas estrangeiras.

Até a aprovação do PL 2.126/2011, inclusive, não foi incomum que tais empresas argumentassem pela aplicação da jurisdição de outros países em tribunais nacionais (Brito Cruz e Antonialli, 2012). A base de seu argumento seria de que os seus serviços não eram prestados pela filial brasileira, e sim pela matriz sediada no estrangeiro, ou, ainda, que os dados requeridos por autoridades brasileiras não estavam guardados no território nacional.

A resposta às declarações de Snowden foi uma nova versão do texto do PL, apresentada no início do segundo semestre de 2013 à Câmara dos Deputados pelo relator do projeto. Molon recebeu a responsabilidade dada pela chefia do Executivo de incutir no projeto novas regras para garantir direitos aos cidadãos brasileiros em operações de coleta e gerência de seus dados pessoais na Internet, bem como para retaliar a colaboração de empresas de Internet com o governo estadunidense[103]. Frente a tal incumbência, foi aventada a ideia de obrigar empresas provedoras de aplicações de Internet a manter, em *data center* localizado em território nacional, cópia dos dados pessoais dos brasileiros. Nesse momento, a redação aventada pelo relator foi a seguinte (Gizmodo, 2013):

> "O armazenamento dos dados de pessoas físicas ou jurídicas brasileiras por parte dos provedores de aplicações de Internet que exercem essa atividade de forma organizada, profissional e com finalidades econômicas no país deve ocorrer no território nacional, ressalvados os casos previstos na regulamentação.
> §1º Incluem-se na hipótese do caput os registros de acesso a aplicações de Internet, assim como o conteúdo de comunicações em que pelo menos um dos partícipes esteja em território brasileiro.

[103] "Se for necessário, inclusive como resposta política à colaboração eventual de empresas transnacionais que tenham colaborado com a espionagem de dados brasileiros, essa resposta será colocado [*sic*] no Marco Civil", disse Molon, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo. Sobre o pedido do Planalto para endereçar a questão da jurisdição e sobre a preocupação da Presidenta com o assunto, Molon é taxativo: "é real esse pedido" (Folha de São Paulo (c), 2014).

§ 2º Aplica-se a legislação brasileira mesmo nos casos em que o armazenamento dos dados e das comunicações previsto neste artigo ocorrer também fora do Brasil."

Pouco tempo depois, durante o Fórum de Governança da Internet, em Bali, o ministro das Comunicações Paulo Bernardo teria confirmado que o Executivo trabalhava para a aprovação dessa disposição, mas talvez com uma redação mais branda. Em agosto, disse que seria necessário "replicar os servidores" no Brasil. Seu argumento seria de que "estabelecer uma política e dar um prazo para que os grandes *datacenters* sejam replicados aqui dá condições de exigir o cumprimento da legislação que protege a privacidade dos cidadãos" (Dias (b), 2013).

A proposta foi recebida com bastante polêmica no meio acadêmico. Enquanto alguns (como o Pablo Ortellado, da USP) defendiam que a obrigatoriedade de retenção seria uma boa medida para retaliar as empresas envolvidas no escândalo Snowden, pois criaria custos, detratores da proposta (como Paulo Rená Santarém) afirmavam que ela "não protege. Para ter proteção de dados, quanto menos informação armazenada, melhor" (Dias (b), 2013).

A proposta era defendida por Molon da seguinte forma (Folha de São Paulo (c), 2013): um dos problemas da regulação da Internet é a questão da jurisdição, e existiria dúvida se a lei brasileira seria aplicável frente a empresas que não armazenassem tais dados no Brasil. Obrigar a armazená-los no País resolveria esse problema. O deputado defendeu que a regulação dessa obrigatoriedade devesse obedecer a uma mensuração de escala das empresas, para não punir pequenos serviços e tornar sua prestação inviável. Nessa mesma entrevista, entretanto, Molon reiteradamente respondeu que essa opção estava em análise por técnicos do governo, que estariam investigando a melhor forma de implementar a ideia.

Em 22 de outubro de 2013, mais de 40 empresas e entidades (na sua maioria Câmaras de Comércio Exterior e de comércio eletrônico, nacionais e internacionais) enviaram uma carta[104] ao Congresso Nacional expondo sua preocupação sobre a proposta que pretenderia "exigir que dados de empresas que operam no Brasil, nacionais ou internacionais, e de cidadãos brasileiros, sejam necessariamente armazenados no Brasil ('requisitos de armazenagem de dados no país')". A carta listava quatro consequências negativas aos consumidores causadas pela proposta, e que deveriam entrar na análise dos deputados: (i) redução da segurança ("a segurança não estaria relacionada ao local de armazenamento de dados, mas sim na forma como são mantidos e protegidos"); (ii) aumento de custos (o Brasil

[104] Disponível em: http://veja.abril.com.br/PDF/carta-deputados.shtml. Último acesso em 02/10/2014.

iria limitar sua capacidade computacional geral e deixar de usufruir de economias de escala, gerando aumento de custo para os usuários finais); (iii) queda da competitividade de empresas brasileiras (que deixariam de ter acesso a serviços mais eficientes e baratos de computação em nuvem sediados fora do território nacional); e (iv) dano aos consumidores (pois tais requisitos de localização de dados negariam acesso de usuários brasileiros a serviços oferecidos por empresas fora do País e que a este trouxessem benefícios sociais e econômicos).

O novo texto contribuiu para que, mesmo em regime de urgência, o governo não conseguisse o consenso necessário à aprovação do Marco Civil. As empresas provedoras de aplicações de Internet, antes entusiastas do Marco Civil – principalmente em razão da proteção de seus modelos de negócio através do mecanismo de não responsabilização, sem ordem judicial, de intermediários por conteúdo gerado por terceiros (o que as deixaria longe do custo de gerenciar e avaliar notificações extrajudiciais para retirada de conteúdo) –, agora se opunham à localização de dados em *datacenters* baseados no País. Essa polêmica só aumentou a pressão sobre o projeto.

Em 18 de março, o Governo voltou atrás na inclusão da obrigatoriedade da manutenção de *datacenters* no Brasil (Folha de São Paulo (d), 2014). Segundo o relator, a ideia foi de "reforçar a redação da matéria para que não haja nenhuma brecha de que aplica-se a lei brasileira aos dados coletados e armazenados no Brasil. Estamos estudando como isso será melhor redação [*sic*] para que não haja nenhuma dúvida de que a soberania nacional está garantida por aquilo que se fez no Brasil. Ou seja, quem oferece serviços ao público brasileiro tem que respeitar a lei brasileira". Esse esforço redundou no artigo 11 do texto final do PL 2.126/2011, que dispôs o seguinte:

> "Art. 11. Em qualquer operação de **coleta**, **armazenamento**, **guarda** e **tratamento** de registros, de **dados pessoais** ou de **comunicações** por provedores de conexão e de aplicações de internet **em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros**.
>
> § 1ºO disposto no *caput* aplica-se aos dados coletados em território nacional e ao conteúdo das comunicações, **desde que pelo menos um dos terminais esteja localizado no Brasil**.

> § 2º O disposto no *caput* **aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que oferte serviço ao público brasileiro ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil**.
> § 3º Os provedores de conexão e de aplicações de internet deverão prestar, na forma da regulamentação, informações que permitam a verificação quanto ao cumprimento da legislação brasileira referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como quanto ao respeito à privacidade e ao sigilo de comunicações.
> § 4º Decreto regulamentará o procedimento para apuração de infrações ao disposto neste artigo." (Grifos nossos)

Para Marcio Freitas Filho, membro da equipe da SAL/MJ durante a tramitação do Marco Civil, a inserção dessa regra não é suficiente para resolver o problema da aplicação da legislação nacional a empresas que não possuem escritório no Brasil, mas estabelece um "piso interpretativo" nos debates sobre a legislação aplicável em casos deste tipo. A redação aprovada afasta de vez qualquer argumento de empresas com sede no exterior de que os serviços são oferecidos apenas pela matriz ou de que, pelo fato de os dados não estarem hospedados no Brasil, a lei brasileira não as alcançaria em termos de tutela jurídica[105].

[105] Freitas Filho fez esta afirmação em sua exposição no evento "*Governança da Internet no Brasil : Um modelo para o mundo?*", realizado pelo Instituto Palavra Aberta, no dia 30 de setembro de 2014, na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

CONCLUSÃO

Descrever o processo de consulta pública do Marco Civil da Internet permite observar com uma lupa esse projeto (político e jurídico) pioneiro e começar a estabelecer parâmetros de comparação e de medição desse tipo de iniciativa. Além disso, ganham clareza métodos contemporâneos de formação de consensos jurídicos ou de construção de estratégias políticas destinadas à cristalização deste ou daquele arranjo regulatório.

Elencam-se aqui duas considerações sobre a descrição realizada; três possíveis parâmetros para observar processos semelhantes que venham a ser realizados no futuro; e duas trilhas de pesquisa indicadas como futuras agendas a serem aprofundadas.

A primeira das considerações refere-se ao sucesso relativo da estratégia política articulada pela rede constituída em torno da reação à Lei "Azeredo", mas consolidada a partir da coordenação da SAL/MJ. Esse heterogêneo grupo de atores (setores do governo, sociedade civil, empresas e ativistas) conseguiu produzir força política suficiente para reverter uma agenda de debates no Legislativo com enfoque penal, confirmando a hipótese deste projeto de pesquisa.

Mais do que isso, este estudo aponta para a indissociabilidade existente entre a realização da consulta pública *online* e esse movimento político, afastando a hipótese de uma atitude unilateral ou espontânea por parte do governo. Através da produção de uma agenda positiva, a consulta pública foi um instrumento eficiente no reenquadramento do debate político. Esse reenquadramento dificilmente seria possível sem os seguintes elementos: (i) diálogo próximo entre o Executivo, setores da Academia e da sociedade civil (responsáveis pela coordenação, organização temática e argumentativa e pela difusão e mobilização em torno dessa estratégia política, respectivamente; (ii) mapeamento de posicionamentos dos atores envolvidos, possibilitado pela coleta de contribuições e comentários; (iii) enlace retórico através de um discurso político de garantia de direitos dos usuários. A participação foi eficaz nesta perspectiva de estratégia política, mesmo que observemos aquela do ponto de vista mais pragmático – o que se afasta de uma avaliação mais empolgada, revelada tanto nas entrevistas com os gestores da consulta na SAL/MJ, como na recepção da lei pela imprensa. De fato, vozes até então desconsideradas no debate da regulação da Internet no interior do Congresso Nacional foram então ouvidas no processo de elaboração normativa.

A aprovação do "pacote de cibercrimes" não invalida essa consideração, e sim a reforça. Através da desidratação do PL 84/1.999, a base parlamentar aliada ao Executivo

conseguiu rebocar esse debate e neutralizar sua grande força, presente no início dos anos 2000: o tema voltou com viés menos polêmico, como moeda de troca para a aprovação do Marco Civil.

A segunda consideração endereça a experiência analisada sob a perspectiva de um processo formador de consensos normativos. O processo de elaboração da Lei 12.965/2014 oferece consistência empírica à hipótese da existência de uma tendência de "alargamento e desinformalização" dos procedimentos de elaboração legislativa, identificada por José Eduardo Faria (2010: 73). A descrição realizada neste trabalho reitera o sentido deste alargamento como uma "abertura de espaço para que setores interessados possam intervir na elaboração de decisões normativas que lhes dizem respeito".

Ressalta-se que o campo da regulação da Internet, permeado por complexidades técnicas e de atores com interesses contraditórios, pareceu ser ideal para a incubação de um processo político desse novo tipo:

> "Quanto maiores são a complexidade e os riscos das matérias a serem convertidas em leis, menos as instituições políticas formalmente encarregadas de concebê-las sob a forma de projetos, de votá-las e de sancioná-las manifestam-se dispostas a assumir, no exercício de suas prerrogativas funcionais, a responsabilidade exclusiva por elas" (idem)

O sucesso dessa iniciativa política para seus empreendedores – medido pelo inegável saldo positivo de ganho político com a sanção do texto na frente de inúmeros interlocutores internacionais –, pode significar um recrudescimento dessa tendência. A abertura de debates públicos *online* mais recentes (como a reabertura sobre o APL de Proteção de Dados, a reforma da LDA e a expectativa de consulta pública sobre a própria regulamentação do Marco Civil) corrobora essa tendência.

Esta descrição definiu alguns parâmetros de análise, que poderão ser observados nessas novas iniciativas. O primeiro deles é o diagrama sobre os desafios enfrentados para a construção de novos instrumentos de consulta pública através da Internet, separando em três camadas as questões a serem enfrentadas pelos gestores públicos: (i) infraestrutura (disponibilidade de recursos humanos, técnicos e administrativos); (ii) ambiente de discussão (modulação na forma de participação); e (iii) responsividade. Esse esquema pareceu compreender *a posteriori* o caminho percorrido intuitivamente pela SAL/MJ no desenho do Marco Civil.

O segundo parâmetro é o conjunto de números sobre a consulta pública do Marco Civil que foram levantados por este trabalho. É difícil avaliar se essa experiência foi "ampla o suficiente", mas o legado desse mapeamento é a possível justaposição dessas quantidades com novos levantamentos sobre processos semelhantes dentro e fora do Brasil. Como definir se os milhares de comentários ou as centenas de participantes representam um universo grande, médio ou pequeno? Essa comparação só é possível após o oferecimento de dados sobre esse e outros processos participativos, o que foge ao escopo deste trabalho. Com esse conjunto de dados torna-se mais factível obter conclusões sobre a "amplitude" do fenômeno estudado.

O terceiro parâmetro foi a descrição oferecida sobre o esforço da SAL/MJ para abarcar contribuições de atores diversos e estratégias utilizadas pelos setores da sociedade em relação à consulta. O trabalho conseguiu revelar, em termos substantivos, as escolhas do Executivo no papel de coordenador político da construção do Marco Civil, mas não se estas escolhas foram comparativamente mais ou menos sensíveis a anseios dos cidadãos e da sociedade civil. Mais uma vez, seria aqui necessária uma justaposição entre este e outros processos, o que possibilitaria uma verificação sobre um eventual "grau de sensibilidade" do mecanismo de participação avaliado. O mesmo estudo seria necessário para verificar se há uma replicação de táticas deste ou daquele setor. Nesses casos, porém, vale ressaltar a complexidade desse tipo de avaliação. Não necessariamente a quantidade de texto incluída ou excluída da lei durante seu processo de elaboração representa diretamente um maior ou menor "grau de sensibilidade". Da mesma forma, não é a mera replicação de uma estratégia política que estabelece um padrão, especialmente por conta de eventos conjunturais que incidem direta ou indiretamente em processos de produção legislativa (como pudemos observar com o "efeito Snowden").

Este trabalho reserva-se a apontar duas trilhas para agendas de pesquisa que dialogam com os resultados esta, mesmo que tais trilhas não esgotem os temas a serem tratados a partir do escopo escolhido.

A primeira trilha diz respeito a experiências de elaboração normativa *online*. Foram mapeados trabalhos que cuidaram de temas de "governo eletrônico" e "democracia digital", matérias fluidas, por contarem com termos descritivos variáveis por autor. No entanto, poucos endereçavam processos de formação de textos legislativos a partir de uma perspectiva empírica e com viés jurídico. A produção de mais trabalhos como este pode

resultar no incremento da capacidade de comparação entre experiências e de formulação de diagnósticos de aporias ou gargalos nesse tipo de fenômeno.

A segunda trilha para uma agenda de pesquisa tem como foco o desenvolvimento das soluções jurídicas enquadradas no texto do Marco Civil. Os debates anteriores à promulgação da lei trouxeram uma série de argumentos que apontavam possíveis consequências da implementação desses arranjos, o que só pode ser verificado neste momento de vigência do texto sancionado. Este trabalho se coloca como um dos subsídios iniciais para estudos como esses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e artigos acadêmicos

ABBATE, Janet. *Inventing the Internet.* Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

ANDERSON, Ross. *Why information security is hard – An Economic Perspective*. 17th Annual Computer Security Applications Conference (ACSAC'01), IEEE Computer Society, Dezembro, 2001

ANTONIALLI, Dennys Marcelo. *Watch Your Virtual Steps: An Empirical Study of the Use of Online Tracking Technology in Different Regulatory Regimes.* August 2012. 8 Stan.J.C.R.& C.L. 323

ANTONIALLI, Dennys Marcelo; e BRITO CRUZ, Francisco. *O direito de saber quem é: uma análise empírica das exibição de dados no Brasil*. Monografia vencedora do 1º Prêmio Marco Civil da Internet e Desenvolvimento. São Paulo, 2012. *Mimeo*.

AVRITZER, Leonardo. "Teoria democrática e deliberação pública". In *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 50, São Paulo, Cedec, 2000.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da ação *in DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, pp. 443 a 464, 2004.

_____. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para Discussão. IPEA. Brasília, v. 1, p. 7-24, 2012

BARLOW, John Perry. *A Declaration of Independence of Cyberspace.* Disponível em: https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html.

BENKLER, Yochai. *Rules of the road for the information superhighway: electronic communications and the law*. West, 1996.

_____. *Taking stock: the law and economics of intellectual property rights: an unhurried view of private ordering in information transactions*. Vand. L. Rev., v. 53, n. 2.063, 2000a.

_____. *From consumers to users: shifting the deeper structures of regulation towards sustainable commons and user access*. Federal Communications Law Journal, v. 52, 2000b.

_____. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press, 2006.

BEST, Samuel J.; e KRUEGER, Brian S. *Analyzing the representativeness of Internet political participation*. Political Behavior, Vol. 27, No. 2, 2005.

BOHMAN, James; e REGH, William (organizadores). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

BUCHSTEIN, H. *Bytes that bite: the internet and deliberative democracy*. Constellations, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *A galáxia da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. *Creativity, Innovation and Digital Culture*. *A Map of Interactions*. *Telos*, n. 77, 2008.

CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE (CTS-FGV); e COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Relatório de Políticas de Internet: Brasil 2011*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012.

CLAYTON, Richard. *Anonimity and traceability in cyberspace*. Computer Laboratory. Darwin College. August 2005.

COELHO, Vera S. P.; e NOBRE, Marcos (organizadores). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

CRESPO, M. X. F., *Delitos informáticos e novos paradigmas do direito penal*, Dissertação de mestrado defendida na USP em 2008, 221p.

DAHLBERG, L. *Democracy via cyberespace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps*. New media & society, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.

DA GAMA, P. *O fenômeno da captura das agências reguladoras*, *R. CEJ*, Brasília, n. 26, p. 63-68, jul./set. 2004.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando*? 2004a. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>.

_____. *Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa*. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n.5, p. 137-161, 2004b.

DONK, W. van de; LOADER, B. D.; NIXON, P. G.; e RUCHT, D (editores). *Cyberprotest - New media, citizens and social movements.* Routledge: Londres, 2004.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ECONOMIDES, Nicholas; e HERMALIN, Benjamin E. *The Economics of Network Neutrality.* RAND Journal of Economics, 2012.

EISENMANN, Caroline. *When Hackers Turn to Blackmail*. Harvard Business Review, Outubro, 2008.

ELSTER, Jon (organizador). *Deliberative democracy*. Cambridge University Press, 1998.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito e conjuntura.* São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado*, Revista dos Tribunais - Caderno de Direito Tributário e finanças públicas, v.1, 1992.b

FISHKIN, James. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press, 2009.

FINKELSTEIN, Maria Eugênia Reis. *Aspectos jurídicos do comércio eletrônico.* Porto Alegre: Síntese, 2004.

FRANKLIN, J.; PERRIG, A.; PAXSON, V.; e SAVAGE, S. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of internet miscreants.* ACM conference on Computer and communications security, 375-388, 2007.

FREIWALD, Susan. *Comparative Institutional Analysis in Cyberspace: The Case of Intermediary Liability for Defamation*. Harvard Journal of Law and Technology, vol. 14, n. 2, p. 569, 2000-2001.

FUNG, Archon. *Democracy at Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation and What We Can Do About It*. Brookings Institution Press, 2005

_____; e WRIGHT, Erik Olink. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* Verso, 2003.

GETSCHKO, Demi. *Internet, Mudança ou Transformação?* In: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008*. São Paulo, 2009, pp. 49-52.

GOLDSMITH, Jack. *Unilateral Regulation of the Internet*: *A modest defence*. EJIL (2000). European Journal of International Law, Vol. 11, No. 1., pp. 135.

_____. *Against Cyberanarchy*. 65 U. Chi. L. Rev. 1199, 1998.

_____; e WU, Tim. *Who controls the Internet? Illusions of a borderless world.* Nova York: Oxford University Press, 2006.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira; e MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GURZA LAVALLE, A. e ISUNZA VERA. *Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México*. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), v. 92, p. 105-121, 2012

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996.

HACKER, Kenneth L.; e VAN DIJK, Jan A. G. M (editores). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. Londres: Sage, 2000.

HAGUE, B.; e LOADER, B. D. (organizadores). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

HABERMAS, Jürgen. "Três modelos normativos de democracia". In *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 36, São Paulo, Cedec, 1995.

_____. *Between Facts & Norms.* Cambridge, MIT Press: 1998.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade.* Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press: 2006.

ISUNZA VERA, Ernesto ; GURZA LAVALLE, A. *Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México*. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), v. 92, p. 105-121, 2012.

_____. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Lua Nova, v. 84, p. 95-140, 2011

LEMOS, Ronaldo. *Perspectivas da regulamentação da internet no Brasil: uma análise social e de direito comparado*. In: _____; WAISBERG, Ivo (Org.). *Comércio eletrônico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *Direito, Tecnologia e Cultura*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LEMOS, R.; SOUZA, C. A. P.; BRANCO, S.; MIZUKAMI, P. N.; MACIEL, M.; FERRAZ, J. V.; MAGRANI, B.; MONCAU, L. F.; DONEDA, D.; FRANCISCO, P., 2010, "Comentários e Sugestões sobre o substitutivo do Projeto de Lei de Crimes Eletrônicos (PL n. 84/99) apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania", Novembro de 2010, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7719> Acesso em: 25/03/2013.

LEMOS, R.; SOUZA, C. A. P.; BRANCO, S.; MIZUKAMI, P. N.; MAGRANI, B.; e MONCAU, L. F. Proposta de alteração ao PLC 84/99 / PLC 89/03 (Crimes Digitais). Julho de 2009. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2685. Acesso em 25/03/2013.

LEONARDI, Danilo; MARSDEN, Chris; e TAMBINI, Damien, *Codifying Cyberspace: Communications self-regulation in the age of Internet convergence*, Abingdon: Routledge, 2008.

LEONARDI, Marcel. *Tutela e Privacidade na Internet*, São Paulo, Saraiva, 2012.

____. *Determinação da responsabilidade civil por ilícitos na rede: os deveres dos provedores de serviço de Internet*. *In* Santos, Manoel J. Pereira dos; Tavares da Silva, Regina Beatriz (coordenadores). *Responsabilidade Civil Na Internet e Nos Demais Meios de Comunicação*. São Paulo: Saraiva, 2007.

____. *Internet: elementos fundamentais*, in *Responsabilidade Civil na Internet e nos demais meios de comunicação*, coordenado por Regina Beatriz Tavares da Silva e Manoel J. Pereira dos Santos. São Paulo: Saraiva, 2012, capítulo 2 (págs. 73-91).

____. *Responsabilidade Civil dos Provedores de Serviços de Internet.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005,

____. *Produtos e serviços digitais e direito de arrependimento*, in Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT, ano 5, n. 9, julho/dezembro de 2010, ISSN 1981-2507, da Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações (ABDI), disponível em: http://leonardi.adv.br/2011/02/produtos-e-servicos-digitais-e-direito-de-arrependimento/.

LESSIG, Lawrence. *Reading the Constitution in Cyberspace***.** 45 Emory Law Journal 3, 1996, p. 7-27.

_____. *The future of ideas: the fate of the commons in a connected world*. [S.l.]: Random House, 2001.

_____. *Free culture*. Penguin, 2004.

_____.*Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0*. Basic, 2006.

LIEVROUW, L. A.; LIVINGSTONE, S. (org.). *Handbook of new media*: *social shaping and consequences of ICTs*. London: Sage, 2002.

LORENZETTI, Ricardo L. *Comércio eletrônico*. Trad. Fabiano Menke, notas de Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

LUCCA, Newton de. *Aspectos jurídicos da contratação informática e telemática*. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAYER-SCHOMBERGER, Viktor. *Desmystifying Lessig.* Wis. L. Rev., pp. 713 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Estudo de Caso: Uma estratégia de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Estudo de Caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade de pesquisas no Brasil.* RCO – Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP, v. 2, n. 2, p. 8 - 18 jan./abr. 2008

NOBRE, Marcos. *Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil*. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n. 66, pp. 145-154, 2003.

NOLASCO, Juliana. *Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para regulação da internet no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2014.

MATTOS, A. e VASCONCELOS, H. *Reserva de mercado de informática: o estado da arte*. Revista de Administração de Empresas. vol.28, no.3, São Paulo. Julho/Setembro. 1988.

MONTEIRO, R. L, *Crimes Eletrônicos: uma Análise Econômica e Constitucional*, Dissertação de mestrado defendida na UFCE em 2010, 192p.

OFFE, Claus. *Modernity and the State.* Cambridge: MIT Press, 1996.

POST, David. *What Larry Doesn't Get: Code, Law and Liberty in Cyberspace*. 52 Stan. L. Rev. 1439 1999-2000

_____. *Cyberprivacy, or what I (Still) doesn't get.* 20 Temp. Pol. & Civ. Rts. L. Rev. 249 2010-2011

RUGGIERO, Vincenzo; e MONTAGNA, Nicola. *Social Movements: a reader.* Nova Iorque: Routledge, 2008.

SANTOS, C. A. A. C., *As Múltiplas Faces dos Crimes Cibernéticos e dos Fenômenos Tecnológicos e seus Reflexos no Mundo Jurídico*, Dissertação de mestrado defendida na FMU/SP em 2008, 165p.

SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. *O direito achado na rede: a emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2010.

SIDAK, J. Gregory. *The fallacy of "equal treatment" in Brazil's bill of rights for internet users***.** Rev. direito GV [*online*]. 2012, vol.8, n.2, pp. 651-676.

SOLOVE, Daniel J. *Understanding privacy*. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

SUNSTEIN, Cass R. *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SCHNURR, Lewis E. *Media and Telecommunications Regulation and The Internet: regulate or strangulate?* 8 Media Law & Policy, 11, 1999-2000.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

THOMPSON, David. *Is the Internet a viable threat to representative democracy?* Duke L. & Tech. Rev. 1 2008

UNGER, Roberto Mangabeira. *What should legal analysis become?* New York: Verso, 1996.

SCHEWICK, B. *Internet Architecture and Innovation*. Cambridge: MIT Press, 2010a.

_____. *Network Neutrality: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like*. Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 402, 2010.

_____. *Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation*. Journal on Telecommunications and High Technology Law, v. 5, 2007.

VITALE, Denise. *A democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tese de Doutorado: USP, 2004.

_____. *Direito, democracia e políticas públicas: entre legitimidade e eficácia*. In: FABIANI, Emerson (org.). *Impasses e aporias do direito contemporâneo: estudos em homenagem a José Eduardo Faria*. São Paulo: Saraiva, 2011.

TIC DOMICÍLIOS 2013. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2013*. São Paulo: CETIC.br, 2014.

THOMPSOM, David. *Is the Internet a viable threat to representative democracy?* 2008 Duke L. & Tech. Rev. 1 2008

WU, Tim. *Network neutrality, broadband discrimination.* Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, p. 141, 2003.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 3ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

ZITTRAIN, Jonathan. *Be careful what you ask for: reconciling a global Internet and local law*, in Who rules the Net? Internet governance and jurisdiciton. Adam Thierer e Clyde Wayne Crews Jr. (coord.), Washington: Cato Institute, 2003.

_____. *Jurisdiction*. New York: Foundation Press, 2005.

_____. *The future of the Internet and how to stop it.* New Haven: Yale University Press, 2008.

Artigos de opinião publicados na imprensa citados:

ABRAMOVAY, Pedro. *O Marco Civil e a política dos netos.* Brasil Post, 19/02/2014. Disponível em: http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/o-marco-civil-e-a-politic_b_4810634.html. Último acesso em 10/05/2014.

AFONSO, C. *Todos os datagramas são iguais perante a Rede!* CGI.br, 2007. Disponível em: http://www.cgi.br/publicacoes/artigos/artigo43.htm. Últimos acesso em 10/05/2014.

BRODKIN, Jon. *Web 2.0: Buzzword, or Internet Revolution?* Networked World, 24/01/2007. Disponível em: http://www.networkworld.com/article/2303342/software/web-2-0--buzzword--or-internet-revolution-.html. Último acesso em 13/05/2014.

CARIBÉ, João Carlos. *Ciberativismo ganha uma batalha*. Xô Censura. 08/08/2008. Disponível em: http://xocensura.wordpress.com/2008/08/08/ciberativismo-ganha umabatalha/. Último acesso em 02/06/2014.

DE LUCA, Cristina. *Lei dos Crimes Digitais: devagar com o andor*. Convergência Digital/Circuito, 11/07/2010. Disponível em: http:// convergenciadigital.uol.com.br/cgi/ cgilua.exe/sys/start.htm?infoid =14859&sid=54. Acesso em 10/05/2014.

DIAS, Tatiana de Melo. *Dilma sanciona leis que definem cibercrimes*. Blog na página do Caderno Link do jornal O Estado de São Paulo. 03/12/2012. Disponível em:

http://blogs.estadao.com.br/link/dilma-aprova-leis-de-cibercrimes/. Último acesso em 30/03/2013.

DIAS (a), Tatiana de Melo. *Marco Civil recua para conseguir consenso*. Blog na página do Caderno Link do jornal O Estado de São Paulo. 07/11/2012. Disponível em: http://blogs.estadao.com.br/link/marco-civil-recua-para-conseguir-consenso/. Último acesso em 15/10/2014.

DIAS (b), Tatiana de Melo. *Guarda de dados no Brasil: pouca discussão para uma decisão que pode mudar muita coisa.* Blog na página da Revista Galileu. 25/10/2013. Disponível em: http://colunas.revistagalileu.globo.com/colunistas/2013/10/25/guarda-de-dados-no-brasil-pouca-transparencia-para-uma-decisao-que-pode-mudar-muita-coisa/. Último acesso em 10/09/2014.

LANNIGHAM, Scott. *developerWorks Interviews: Tim Berners-Lee*. developerWorks, 22/08/2006. Disponível em: http://www.ibm.com/developerworks/podcast/dwi/cm-int082206txt.html. Último acesso em 13/05/2014.

LEMOS (a), Ronaldo. *Artigo: Internet brasileira precisa de marco regulatório civil*. UOL Notícias - Tecnologia. 22/05/2007. Disponível em: http://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm. Último acesso em 10/05/2014.

LEMOS (b), Ronaldo. *Projeto gera criminalização em massa.* Folha de São Paulo, 06/11/2010.

MARTINS, Antonio; FARIA, Glauco; PAIVA, Renato. *Em defesa da liberdade na rede*. Revista Fórum. nº 76. Julho de 2009.

NUNES, Vanessa. *Senador Azeredo: "essa petição não tem valor"***.** Zero Hora- Clic RBS. Blog da Vanessa Nunes. 19/08/2008. Disponível em: http://www.clicrbs.com.br/blog/jsp/default.jsp?source=DYNAMIC,blog.BlogDataServer,g

etBlog&uf=1&local=1&template=3948.dwt&section=Blogs&post=95697&blog=222&coldir=1&topo=3951.dwt. Último acesso em 02/06/2014.

SILVEIRA, Sergio Amadeu. *A Globo quer desvirtuar o Marco Civil*. São Paulo, Revista Fórum, 16 de julho de 2013. Fonte: http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/sergio-amadeu-a-globo-quer-desvirtuar-o-marco-civil/. Acesso em 07/07/2014.

Matérias de imprensa citadas:

AGÊNCIA CÂMARA (a). *Audiência conjunta debate tipificação de crimes pela internet*. 10/11/2008. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIENCIA-E-TECNOLOGIA/128215-AUDIENCIA-CONJUNTA-DEBATE-TIPIFICACAO-DE-CRIMES-PELA-INTERNET.html. Último acesso em 19/03/2013.

AGÊNCIA CÂMARA. *Governo pede prioridade para Marco Civil da Internet*. 12/03/2013. Disponível em: http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/12/governo-pede-prioridade-para-marco-civil-da-internet-diz-deputado.htm. Último acesso em 19/03/2013.

AGÊNCIA PÚBLICA. *Por trás da disputa política, a força das teles.* 19/03/2014. Disponível em: http://apublica.org/2014/03/por-tras-da-disputa-politica-forca-das-teles/. Último acesso em 02/10/2014.

BRASIL POST. *Pornografia de vingança: Marco Civil da Internet facilita punição e obriga sites a tirar vídeos íntimos do ar.* 28/03/2014. Disponível: http://www.brasilpost.com.br/2014/03/28/pornografia-da-vinganca-marco-civil_n_5052468.html. Último acesso em 13/10/2014.

CONVERGÊNCIA DIGITAL. *Crimes Cibernéticos: Projeto Eduardo Azeredo será enterrado na Câmara*. 02/07/2009. Disponível em http://softwarelivre.org/portal/noticias/crimes-ciberneticos-projeto-eduardo-azeredo-sera-enterrado-na-camara. Último acesso em 21/05/2014.

CONVERGÊNCIA DIGITAL (a). *Teles vencem e o Marco Civil trava na Câmara.* 20/11/2012.

CONVERGÊNCIA DIGITAL (b). *Teles tentam evitar votação e querem mudar neutralidade de rede.* 10/07/2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Azeredo rebate críticas a projeto sobre crimes na internet*. 07/11/2006. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u20932.shtml. Último acesso em 23/06/2014

FOLHA DE SÃO PAULO (a). *Público da Campus Party fica de costas em protesto contra 'Lei Azeredo'*. 23/01/2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u493777.shtml. Último acesso em 05/06/2014.

FOLHA DE SÃO PAULO (b). *Ministério da Justiça critica lei sobre crimes na Internet e quer veto a artigos.* 14/05/2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u565313.shtml. Último acesso em 30/03/2013.

FOLHA DE SÃO PAULO (c). *Leia a transcrição da entrevista de Alessandro Molon (PT-RJ) a Folha e ao UOL*. 19/09/2013. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/2013/09/1344170-leia-a-transcricao-da-entrevista-de-alessandro-molon-pt-rj-a-folha-e-ao-uol.shtml. Último acesso em 21/08/2014.

FOLHA DE SÃO PAULO (d). *Governo desiste, com negociação do projeto de lei, de datacenter no Brasil.* 18/03/2014. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1427525-governo-desiste-com-negociacao-de-projeto-de-lei-de-datacenter-no-brasil.shtml. Último acesso em 21/08/2014.

G1. *Consulta expõe controvérsias do Marco Civil da Internet*. 30/04/2010. Disponível em http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/04/consulta-expoe-controversias-do-marco-civil-da-internet.html. Último acesso em 10/05/2014.

GIZMODO. *Para evitar espionagem, Marco Civil da internet vai exigir data centers no Brasil*. 15/07/2013. Disponível em: http://gizmodo.uol.com.br/marco-civil-internet-privacidade/. Último acesso em 21/08/2014

IG TECNOLOGIA. *Justiça do Espirito Santo determina a proibição do aplicativo* Secret. 20/08/2014. Disponível em: http://tecnologia.ig.com.br/2014-08-20/justica-do-espirito-santo-determina-a-proibicao-do-aplicativo-secret-no-brasil.html. Último acesso em 13/11/2014.

MIT CENTER FOR CIVIC MEDIA. *The Brazilian Civil Rights Framework for the Internet*. 18/01/2013. Disponível em http://civic.mit.edu/blog/alexandre-goncalves/the-brazilian-civil-rights-framework-for-the-internet. Último acesso em 10/05/2014.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Mudança de regime por decreto.* Editorial. 31/05/2014.

O GLOBO (a). *Brasil, Alemanha e China iniciam cooperação para proteção de dados pessoais.* 11/11/2014. Disponível em: http://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/brasil-alemanha-china-iniciam-cooperacao-para-protecao-de-dados-pessoais-14528535. Último acesso 13/11/2014.

O GLOBO. *Ministério: Projeto de Controle da Internet vai contra inclusão digital.* 07/11/2006. Disponível em: http://oglobo.globo.com/sociedade/tecnologia/ministerio-projeto-de-controle-da-internet-vai-contra-inclusao-digital-4550641. Último acesso em 25/04/2014.

OLHAR DIGITAL. *Dilma sanciona Marco Civil da Internet*. 23/04/2014. Disponível em: http://olhardigital.uol.com.br/noticia/41562/41562. Último acesso em 25/04/2014.

REVISTA ÉPOCA. *Dilma enfrenta "rebelião" de deputados da base aliada. Entenda.* 12/03/2014. Disponível: http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/03/dilma-enfrenta-brebeliao-de-deputadosb-da-base-aliada-entenda.html. Último acesso em 23/08/2014.

REVISTA INFO (a). *Google e Facebook celebram a aprovação do Marco Civil.* 26/03/2014. Disponível em: http://info.abril.com.br/noticias/internet/2014/03/google-e-facebook-celebram-a-aprovacao-do-marco-civil.shtml. Último acesso em 23/08/2014.

REVISTA INFO. *Web só com firma registrada*. 06/11/2006. Disponível em: http://info.abril.uol.com.br/blog/sandra/20061106_listar.shtml. Último acesso em 10/05/2014.

REVISTA ROLLING STONE. *A vida pós Marco Civil.* Edição 92, Maio de 2014. Disponível em: http://rollingstone.uol.com.br/edicao/edicao-92/vida-pos-marco-civil#imagem0. Último acesso em 23/08/2014.

SAFERNET BRASIL.*PL de Crimes Cibernéticos: deputados requerem audiência pública.* 08/08/2008. Disponível em: http://www.safernet.org.br/site/noticias/pl-crimes-cibern%C3%A9ticos-deputados-requerem-audi%C3%AAncia-p%C3%BAblica. Último acesso em 19/03/2013.

TECHDIRT. *Brazil Drafts An 'Anti-ACTA': A Civil Rights-Based Framework For The Internet*. 04/10/2011. Disponível em http://www.techdirt.com/articles/20111004/04402516196/brazil-drafts-anti-acta-civil-rights-based-framework-internet.shtml. Último acesso em 10/05/2014.

TELESÍNTESE. *Marco Civil: Direito Autoral e Conteúdo Ofensivo serão submetidos a Juizado Especial*. 11/12/2013. Disponível em: http://www.telesintese.com.br/marco-civil-direito-autoral-sera-julgado-por-juizado-especial/. Último acesso em 10/10/2014.

THE ECONOMIST. *Everything is connected: Can internet activism turn into a real political movement.* 05/01/2013. Disponível em:

http://www.economist.com/news/briefing/21569041-can-internet-activism-turn-real-political-movement-everything-connected. Último acesso em 10/05/2014.

ANEXO: ROTEIRO DE ENTREVISTA UTILIZADO

1. **Perfil do entrevistado.**
   - I. Nome, formação, atividade profissional atual.
   - II. Como se envolveu com o processo de consulta pública do Marco Civil da Internet?
     a. Datas - trabalhava em qual instituição? Função.
     b. Concepção, execução ou finalização?

2. **Contexto.**
   - I. Como surgiu a ideia da realização de uma consulta pública para elaborar um Marco Civil da Internet?
     a. Descrever o contexto político.
     b. Debate focado em questões penais que penalizavam condutas banais e triviais.
     c. Ameaça à liberdade na rede.
     d. Não havia debate sobre direitos dos usuários.
   - II. Qual foi (foram) o(s) objetivo(s) da realização da consulta pública online? (a partir deste contexto)
     a. Tinha mais de um?
     b. Que tipos de valores buscou-se proteger/atacar?
     c. Expectativa de impacto no contexto: queriam intervir de que modo em cada ator – sociedade civil, governo (Executivo e Legislativo), indústria?

3. **Atores.**
   - I. Quais foram os atores/instituições que participaram para a formulação da consulta pública? Como cada um participou?
     a. CTS.
     b. SAL/MJ.
     c. Ministério da Cultura – CulturaDigital.br.
   - II. Como se deu a tomada de decisões destes atores/instituições na concepção da consulta? Como ficaram divididas as tarefas e quem estruturou qual parte?
     Importante: desenhar o mapa da equipe que tomou as decisões e esteve envolvida no processo para melhorar as entrevistas e a decisão sobre atores a serem entrevistados.

4. **Estrutura da consulta pública.**
   - I. Quais foram as principais preocupações em relação à elaboração da plataforma onde iriam ser inseridas as contribuições?
     a. Acessibilidade.
     b. Diálogo entre cidadãos.
     c. Segurança.
     d. Eventuais jeitos de burlar e criar resultados inesperados.
   - II. A consulta foi estruturada com vista a algum tipo/perfil de participação política? Qual?
     a. A arquitetura do software buscava privilegiar um tipo de contribuição e não outro?
     b. Isso foi pensado antes?
     c. Recursos que ajudaram nesse processo. Referências.

5. **Execução da consulta.**
   - I. Você acredita que estas decisões e preocupações conseguiram ser efetivadas na plataforma criada e disponibilizada aos cidadãos? Como?
     a. Quais foram as etapas e os instrumentos que possibilitaram ou impediram essa efetivação?

II. Como era gerida a plataforma em termos de decisões administrativas?
III. Como era gerida a plataforma em termos de decisões políticas sobre a evolução e mudanças no texto sob consulta pública?

6. Avaliação

I. Quais foram os aspectos positivos e negativos da consulta pública? Você mudaria alguma coisa no formato dela?
II. A plataforma foi utilizada segundo as expectativas, ou houve usos não esperados previamente?
    a. Usos esperados (negativos e positivos) e inesperados (negativos e positivos).
III. Como foi o trabalho de elaboração do texto a partir das contribuições?
IV. O texto foi sofrendo alterações ao longo do processo? Como essas alterações eram realizadas?
V. ***[OPCIONAL]*** *Como você avalia os seguintes achados:*
    i. A maioria dos comentários foi feita por cidadãos, e não por entidades.
    ii. Alguns cidadãos foram extremamente participativos, concentrando boa parte do total de comentários.
    iii. As entidades (de todos os tipos) concentraram sua participação sempre nos últimos dias de consulta.
    iv. A participação de empresas foi tímida se comparada à de ONGs e entidades representativas de classe.
    v. A concentração das contribuições na primeira fase foi significativa nos seguintes pontos: 1.1.1 "Intimidade, vida privada e direitos fundamentais", 1.1.3 "Guarda de logs*", 1.1.4 "Como garantir a privacidade", 1.2.5 "Acesso anônimo" e 3.2.2 "Ampliação de redes de banda larga e inclusão digital".*
    vi. A dispersão de comentários na segunda fase foi maior, mas com concentração nos artigos 14 e 20.

7. Avaliação pós-consulta.

I. Quais consequências você acha que a consulta pública teve? Houve impacto no processo legislativo?