



Letícia Varela Capone

Sistemas deliberativos e o Marco Civil da Internet: contribuições epistêmicas e democráticas das consultas públicas online

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Comunicação Social.

Orientador: Prof. Arthur Cezar de Araujo Ituassu Filho

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2020



Letícia Varela Capone

Sistemas deliberativos e o Marco Civil da Internet: contribuições epistêmicas e democráticas das consultas públicas online

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof. Arthur Cezar de Araujo Ituassu Filho
Orientador
Comunicação Social – PUC-Rio

Prof.^a Tatiana Oliveira Siciliano
Comunicação Social – PUC-Rio

Prof. Edgar de Brito Lyra Netto
Comunicação Social – PUC-Rio

Prof. Wilson da Silva Gomes
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Ricardo Fabrino Mendonça
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Rio de Janeiro, 11 de fevereiro de 2020

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Letícia Varela Capone

Mestre em comunicação social pelo Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio. Graduiu-se em Comunicação Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2007. Possui o grau de especialista em Comunicação e Imagem, obtido em 2013, pela mesma instituição. Exerce o cargo de Produtora Cultural na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Ficha Catalográfica

Capone, Letícia Varela

Sistemas deliberativos e o marco civil da internet : contribuições epistêmicas e democráticas das consultas públicas online / Letícia Varela Capone ; orientador: Arthur Cezar de Araujo Ituassu Filho. – 2020.

262 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Comunicação Social, 2020.

Inclui bibliografia

1. Comunicação Social – Teses. 2. Marco civil da internet. 3. Sistemas deliberativos. 4. Consulta pública online. 5. Democracia. 6. Episteme. I. Ituassu Filho, Arthur Cezar de Araujo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Comunicação Social. III. Título.

CDD: 302.23

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Ao professor Arthur Ituassu, que, mais que orientar, me guiou e me inspirou não só nesse estudo, mas nessa ainda curta trajetória acadêmica e, além dessa parceria, se tornou um amigo importante para além da PUC. Muito obrigada, sempre!

Aos professores que compõem a banca de doutorado desta tese, Prof. Wilson Gomes, Prof. Ricardo Fabrino, Prof. Edgar Lyra e Professora Tatiana Siciliano, grandes e respeitadas referências no campo, que me inspiram e guiam meus estudos e trabalhos. Muito obrigada!

Ao Joaquim, por me ensinar as virtudes e a doação de ser mãe, e à Giovana, minha sobrinha, filha do coração. Muito obrigada aos meus dois pequenos por mostrarem todos os dias o que é um amor transformador e avassalador.

Ao Jan, por seguir nessa jornada diária, aprendendo, junto comigo, a construir nossa família.

Aos meus pais, Marcia e Franco, e à minha irmã, Flávia, por significarem e ressignificarem todos os dias a palavra amor e família. Meu muito obrigada pelo apoio, confiança e carinho.

À tia Beth, Eros e Thaís, minha família querida, pelo estímulo, apoio e afeto.

À minha sogra, meus cunhados, cunhadas e sobrinhos.

Ao COMP, grupo de pesquisa que trouxe, além de conhecimento, grandes amigos e parceiros de trabalho. Vivian e Carol, amigas para a vida e parceiras de pesquisas, obrigada! Fera e Beta, grandes presentes do mestrado. Luiz Leo, parceiro de jornada, obrigada por caminharmos juntos! Ines e Leo, pelo carinho, amizade e parceria. Ao Yago, à Luo Dan, à Glória. E aos que se foram do COMP, mas permaneceram com o carinho: Bruno, Ícaro e Gabriela.

A todos os professores do Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio, verdadeiros mestres, que, desde a graduação, têm enorme importância na minha formação.

À PUC-Rio e à equipe do Departamento de Comunicação Social, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

A todos os funcionários do Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio pelos ensinamentos e pela ajuda, especialmente à Marise Lira, à Andréia e à Valéria pelos inúmeros socorros.

Ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital – INCT-DD pela rede de ensinamentos e compartilhamento de conhecimento.

A todos os amigos e familiares que, de uma forma ou de outra, ajudaram e contribuíram para este trabalho.

Resumo

Capone, Letícia Varela; Ituassu Filho, Arthur Cezar de Araujo. **Sistemas deliberativos e o marco civil da internet: contribuições epistêmicas e democráticas das consultas públicas online.** Rio de Janeiro, 2020. 262p. Tese de Doutorado - Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese no campo da comunicação política dialoga com as noções de público, de John Dewey (2012[1922]), e esfera pública, de Habermas (1991; 1997; DAHLGREN, 2005; CALHOUN, 1992), com a teoria dos sistemas deliberativos (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012; ELSTUB et al., 2016; HENDRIKS, 2015), bem como com a literatura especializada em consultas públicas online (SHANE, 2012; COLEMAN; SHANE, 2012). O objetivo é analisar a comunicação política que se formou a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet de modo a perceber contribuições epistêmicas desse processo por meio da análise de material midiático e dos discursos dos Deputados e Senadores no Congresso Nacional. Nesse sentido, esta pesquisa tem por base duas *research questions*: (RQ1) de que forma as consultas públicas online do Marco Civil da Internet informaram, do ponto de vista da comunicação política e da deliberação, o sistema deliberativo que se construiu em torno do tema?; e (RQ2) que ganhos epistêmicos e democráticos as consultas públicas online do Marco Civil da Internet podem ter trazido ao sistema deliberativo e ao processo decisório? Com o intuito de entender “significados compartilhados” a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, os procedimentos metodológicos utilizados incluíram buscar, pela observação dos comentários dos participantes no momento das consultas, temas e argumentos utilizados para cada grande tema do debate, resultando em 322 indicadores (ou posicionamentos que sustentaram cada tema), divididos no espectro analítico dos direitos e das responsabilidades dos seguintes atores: 1) governo, 2) provedores e empresas prestadoras de serviços de internet; e 3) usuários. Ao fim, enfatiza-se que os significados gerados a partir das duas consultas públicas online para cada tema circularam pelos dois espaços deliberativos analisados - mídia e Congresso Nacional - tanto em termos de diversidade de posicionamentos, quanto em relação à sua ampla utilização, sendo possível perceber uma conexão relevante do sistema deliberativo em torno do

Marco Civil da Internet, a partir dos argumentos desenvolvidos nas duas consultas públicas online e utilizados nos espaços deliberativos analisados.

Palavras-chave

Marco Civil da Internet; sistemas deliberativos; consulta pública online; democracia; episteme.

Abstract

Capone, Letícia Varela; Ituassu Filho, Arthur Cezar de Araujo. (Advisor) **Deliberative systems and the Brazilian Civil Rights Framework for the Internet: democratic and epistemic contributions of online public consultations.** Rio de Janeiro, 2020. 262p Tese de Doutorado - Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis in the field of political communication discusses Dewey's notions of the public (DEWEY, 2012 [1922]), and Habermas's public sphere (HABERMAS, 1991; 1997; DAHLGREN, 2005; CALHOUN, 1992); the deliberative systems theory (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012; ELSTUB et al., 2016; HENDRIKS, 2015); as well as the specialized literature on online public consultations (SHANE, 2012; COLEMAN; SHANE, 2012). The aim is to analyze the communication developed during the two online public consultations of the Brazilian Internet Law Framework, within the dimensions of deliberative systems, in order to understand if and how there were epistemic contributions for this process with the reproduction of the positions developed during the online public consultations in other deliberative spaces. Through the observation of media material and the speeches of Congressmen and Senators in Parliament, the aim is to analyze which arguments born from the public sphere were repeated on those spaces. There are two main research questions: (RQ1) how did the online public consultations of the Brazilian Internet Law Framework inform, in the light of political communication and deliberation, the deliberative system that was built around the theme? And (RQ2) What were the epistemic and democratic gains that the online public consultations of the Brazilian Internet Law Framework brought to the deliberative system and to the decision-making process? In order to understand the meanings shared from the public consultations of the Brazilian Internet Law Framework, the methodological procedures included the search of comments made available at the time that the online public consultation occurred, aiming to discover the frameworks and arguments used by participants for each major theme, resulting in 322 indicators (or arguments that supported each framework). These were broken down into the analytical spectrum of rights and responsibilities of the following actors: 1) government, 2) internet service providers and companies; and 3) users. Finally, it is emphasized that the arguments generated from the two public consultations for each framing

circulated through the two deliberative spaces - media and parliament - both in terms of diversity of positions and in relation to their wide use, therefore establishing a strong connection to the deliberative system around the Brazilian Internet Law Framework, formed from the arguments developed in the two public consultations and used in the deliberative spaces analyzed, namely, media and parliament.

Keywords

Brazilian Internet Law Framework; deliberative systems; online public consultation; democracy; episteme.

Sumário

Introdução	17
1. Teoria da deliberação e sistemas deliberativos.....	25
1.1. Público, esfera pública e os caminhos para a teoria da deliberação.....	25
1.2. Teoria da deliberação.....	39
1.3. Correntes da teoria deliberativa	48
1.4. Sistemas deliberativos.....	60
1.5. Esfera pública, mídia e deliberação	69
2. Consultas Públicas Online e deliberação	76
2.1. Democracia digital e consultas públicas online	76
2.2. Consultas públicas online como espaço de deliberação	82
2.3. O Marco Civil da Internet.....	95
3. Metodologia, análise descritiva dos dados e apresentação dos resultados.....	108
3.1. As duas consultas públicas online sobre Marco Civil da Internet, seus temas e argumentos	119
3.2. Apresentação quantitativa dos objetos analisados e fatores contextuais e analíticos	124
3.2.1. A discussão sobre o Marco Civil da Internet na Câmara dos Deputados	125
3.2.2. A discussão sobre o Marco Civil da Internet no Senado Federal ..	131
3.2.3. O Marco Civil da Internet no material midiático jornalístico	133
3.3. A discussão sobre o Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e na mídia e o os atores presentes no debate como indutores de conectividade.....	140
3.3.1. Os atores como indutores de conectividade na Câmara dos Deputados	142
3.3.2. Os atores como indutores de conectividade no Senado Federal ..	147
3.3.3. Os atores como indutores de conectividade no material midiático jornalístico	150
3.4. A discussão sobre o Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e na mídia e o os argumentos presentes no debate como indutores de conectividade	158
3.4.1. Os argumentos como indutores de conectividade na Câmara dos Deputados	159
3.4.2. Os argumentos como indutores de conectividade no Senado Federal	172
3.4.3. Os argumentos como indutores de conectividade no material midiático jornalístico	183
4. Análise - nível analítico: discussão dos resultados	204
4.1. Os atores como indutores de conectividade nos espaços deliberativos analisados	205
4.2. Os argumentos como indutores de conectividade nos espaços deliberativos analisados	209

5. Considerações finais	222
6. Referências bibliográficas	228
7. Anexos	240

Lista de tabelas

TABELA 1: Processos de deliberação pelos corpos parlamentares e esfera pública política.....	39
TABELA 2: três tipos de gestão de relacionamento do Estado com o cidadão pelo uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs).....	78
TABELA 3: quantidade de indicadores (argumentos) por tema localizados nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet.....	120
TABELA 4: quantidade de indicadores (argumentos) localizados nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet por tipo de ator ao qual se dirigia	122
TABELA 5: quantidade de indicadores (argumentos) por espectro analítico da questão e por tipo de ator	123
TABELA 6: quantidade de indicadores (argumentos) por espectro analítico x por tema x por tipo de ator	124
TABELA 7: quantidade total de discursos na Câmara dos Deputados com a frase exata “marco civil da internet” por ano.....	127
TABELA 8: quantidade de discursos dos Deputados Federais sobre o Marco Civil da Internet por partido.....	128
TABELA 9: quantidade de deputados participantes do debate sobre o Marco Civil da Internet segmentados por partido	129
TABELA 10: quantidade de discursos sobre o Marco Civil da Internet segmentados por Deputado Federal	130
TABELA 11: quantidade total de pronunciamentos no Senado Federal com a frase exata “marco civil da internet” por ano.....	131
TABELA 12: quantidade de pronunciamentos no Senado Federal sobre o Marco Civil da Internet por partido.....	132
TABELA 13: quantidade de pronunciamentos sobre o Marco Civil da Internet segmentados por senadores	132
TABELA 14: quantidade total de material midiático jornalístico com a frase exata “marco civil da internet” por ano	135
TABELA 15: Relação das mídias que continuam material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet.....	136
TABELA 16: principais mídias encontradas no Youtube com conteúdo sobre o Marco Civil da Internet	138
TABELA 17: quantitativo de material midiático jornalístico com e sem temas e argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet	139

TABELA 18: Quantidade de material midiático jornalístico sem temas e argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet por ano	140
TABELA 19: quantidade de discursos sobre o Marco Civil da Internet com atores e potenciais indutores de conectividade na Câmara dos Deputados.....	143
TABELA 20: categoria dos atores mencionados nos discursos dos Deputados Federais segmentada pela quantidade de atores únicos e pelo total de vezes em foi mencionada nos discursos considerando a repetição de atores.....	145
TABELA 21: principais atores e potenciais indutores de conectividade encontrados nos discursos da Câmara de Deputados sobre o Marco Civil da Internet.....	145
TABELA 22: quantidade de pronunciamentos sobre o Marco Civil da Internet com atores e potenciais indutores de conectividade no Senado Federal	148
TABELA 23: categoria dos atores mencionados nos pronunciamentos dos Senadores segmentada pela quantidade de atores únicos e pelo total de vezes em foi mencionada nos pronunciamentos considerando a repetição de atores	149
TABELA 24: principais atores e potenciais indutores de conectividade encontrados nos pronunciamentos do Senado Federal sobre o Marco Civil da Internet	149
TABELA 25: quantidade de material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet com atores e potenciais indutores de conectividade	150
TABELA 26: categoria dos atores mencionados no material midiático jornalístico segmentada pela quantidade de atores únicos e pelo total de vezes em foi mencionada nas matérias considerando a repetição de atores.....	153
TABELA 27: principais atores e potenciais indutores de conectividade encontrados no material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet.....	154
TABELA 28: tipologia do material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet considerando as matérias com os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online	157
TABELA 29: quinze argumentos mais proeminentes nos discursos dos Deputados Federais	161
TABELA 30: quantidade de argumentos únicos (n=97) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator	168
TABELA 31: quantidade total de argumentos (n=324) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator	171
TABELA 32: todos os argumentos localizados nos discursos dos Senadores Federais	174

TABELA 33: quantidade de argumentos únicos (n=26) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator	180
TABELA 34: quantidade total de argumentos (n=41) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator	182
TABELA 35: 21 principais argumentos localizados no material midiático jornalístico	185
TABELA 36: quantidade de argumentos únicos (n=229) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator	198
TABELA 37: quantidade total de argumentos (n=2.301) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator	201
TABELA 38: os quinze principais argumentos nos três espaços deliberativos analisados	218
TABELA 39: comportamento dos argumentos únicos encontrados nos três espaços deliberativos	219

Lista de gráficos

GRÁFICO 1: Sistema deliberativo formado a partir das consultas públicas do Marco Civil da Internet.....	20
GRÁFICO 2: linha temporal dos discursos na Câmara dos Deputados coletados com a frase exata “marco civil da internet”	126
GRÁFICO 3: linha temporal das buscas pelo termo “marco civil da internet” no <i>Google Trends</i>	133
GRÁFICO 4: linha temporal do material midiático jornalístico coletado com a frase exata “marco civil da internet”	134
GRÁFICO 5: quantitativo de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online aparecem nos discursos dos Deputados Federais sobre o Marco Civil da Internet.....	159
GRÁFICO 6: histograma – quantidade de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online se repetiram nos discursos dos Deputados Federais	160
GRÁFICO 7: argumentos únicos encontrados na Câmara dos Deputados a partir das consultas públicas online.....	170
GRÁFICO 8: quantitativo de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online aparecem nos pronunciamentos dos Senadores sobre o Marco Civil da Internet.....	172
GRÁFICO 9: histograma – quantidade de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online se repetiram nos pronunciamentos dos Senadores	173
GRÁFICO 10: argumentos únicos encontrados no Senado Federal a partir das consultas públicas online.....	181
GRÁFICO 11: quantitativo de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online aparecem no material midiático jornalístico.....	183
GRÁFICO 12: histograma – quantidade de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online se repetiram no material midiático jornalístico	184
GRÁFICO 13: argumentos únicos encontrados na mídia a partir das consultas públicas online.....	200
GRÁFICO 14: participação percentual dos argumentos únicos localizados nos espaços deliberativos analisados em relação aos 322 (100%) encontrados nas consultas públicas online.....	210

GRÁFICO 15: participação percentual dos argumentos em relação aos temas, considerando o n de argumentos únicos de cada espaço deliberativo	211
GRÁFICO 16: representação percentual dos espectros analíticos em cada espaço deliberativo, de acordo com os argumentos únicos localizados no debate.....	212
GRÁFICO 17: representação percentual dos atores aos quais os posicionamentos se destinavam em cada espaço deliberativo, de acordo com os argumentos únicos localizados no debate	213
GRÁFICO 18: participação percentual dos argumentos em relação aos temas, considerando a repetição dos argumentos nos materiais de cada espaço deliberativo.....	215
GRÁFICO 19: representação percentual dos espectros analíticos em cada espaço deliberativo, de acordo com todos os argumentos localizados no debate	216
GRÁFICO 20: representação dos atores aos quais os posicionamentos se destinavam em cada espaço deliberativo, de acordo com todos os argumentos localizados no debate.....	217

Introdução

Esta tese no campo da comunicação política dialoga com as noções de público, de John Dewey (2012[1922]), e esfera pública, de Habermas (1991; 1997; DAHLGREN, 2005; CALHOUN, 1992), com a teoria dos sistemas deliberativos (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012; ELSTUB et al., 2016; HENDRIKS, 2015), bem como com a literatura especializada em consultas públicas online (SHANE, 2012; COLEMAN; SHANE, 2012). O estudo se mantém alinhado, ainda, aos trabalhos que vêm questionando a hegemonia do paradigma funcional positivista na pesquisa em Comunicação Política, em especial a partir das transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas recentes (BARNHURST, 2011; NIELSEN, 2014), na busca de compreender aspectos pertencentes ao campo simbólico, substituindo a noção dos *effects* pela de *affects*, o que significa que, até mesmo em pesquisas empíricas, deve-se levar em consideração fatores contextuais, históricos, sociais e culturais que transcendem a análise pura do objeto, no intuito de obter uma percepção holística e ampla, não somente baseada na relação de causa e efeito estabelecida por evidências empíricas.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar o sistema deliberativo constituído durante o processo de tematização e implementação do Marco Civil da Internet em suas diferentes etapas, no intuito de observar de que forma uma consulta pública online pode contribuir para a formação de um sistema deliberativo e um ambiente comunicacional, buscando perceber os ganhos epistêmicos gerados e disseminados a partir de uma prática democrática de participação cidadã. O estudo é continuidade dos trabalhos desenvolvidos como dissertação de mestrado (CAPONE, 2015; CAPONE; ITUASSU, 2015) e ao longo dos anos de doutorado (CAPONE et al., 2017).

A lei que se refere ao Marco Civil da Internet, considerada de vanguarda no mundo, foi resultado de duas consultas públicas online, ocorridas nos anos de 2009 e 2010, o que permitiu a participação da esfera pública na construção de uma regulamentação que versava sobre direitos e responsabilidades na internet. A iniciativa desta ação foi do Ministério da Justiça, motivado pela reação negativa da sociedade civil em relação ao PL 84/1999, chamado, pelos opositores, de "AI5

Digital", e de outros projetos de lei apresentados em plenário com forte influência das empresas de telecomunicações. A internet foi a plataforma utilizada para as duas consultas, que ocorreram tanto via fórum, hospedado no site da Cultura Digital, quanto via Twitter, com a utilização da *hashtag* '#marcocivil'. É nesse contexto que, a nosso ver, a construção de um Marco Civil para a Internet se coloca como um sistema deliberativo: um processo que envolveu governo, cidadãos, grupos interessados no assunto, entre outros, iniciado por duas consultas públicas online e, posteriormente, tramitado e votado no Congresso Nacional.

Dessa forma, a tentativa é a de contribuir para o debate sobre esfera pública, consultas públicas online e sistemas deliberativos, no intuito de observar o impacto desta consulta específica não somente no que diz respeito à qualidade da decisão política, mas inserida em um sistema deliberativo e democrático maior que informaria a decisão política, a opinião pública e o ambiente comunicacional, trazendo, hipoteticamente, ganhos deliberativos, democráticos e epistêmicos para a sociedade.

De acordo com Shane (2012), uma compreensão útil do fenômeno das consultas online deve ir além de como consultas particulares podem ou não afetar os resultados de episódios individuais de formulação de políticas. É preciso considerar o que essas consultas proveem ou podem prover para um fluxo de comunicação política mais amplo dentro de uma sociedade. Além disso, deve-se percebê-las como algo maior do que simples diálogos em via de mão dupla entre cidadãos/participantes e os tomadores de decisões públicas, considerando-as um tipo de comunicação em rede que envolve cidadãos, representantes, burocratas, tecnicistas, sociedade civil organizada e a mídia, em geral, como foi o caso do Marco Civil da Internet. Nesse sentido, vale destacar que a importância das consultas públicas online vem sendo bastante analisada pela perspectiva da democracia digital e, nesse estudo, o intuito é pensá-la inserida na noção sistêmica de possíveis ganhos epistêmicos, a partir da especialização e do conhecimento gerado no processo de consultas, que passa a ser, ao menos em hipótese, disseminado na esfera pública, contribuindo para informar o processo decisório. Sendo assim, é a partir das consultas públicas online que os temas e os aspectos que envolvem o Marco Civil da Internet são construídos, significados e

potencialmente disseminados pela mídia ou discutidos no Congresso Nacional, como será visto nesta pesquisa.

Pedro Abramovay (2017) percebe a importância das consultas públicas online para a aprovação do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional, utilizando como método de pesquisa a análise contextual e entrevistas com atores-chave que participaram do processo, no intuito de perceber o sistema deliberativo que se estabeleceu entre consultas públicas online e debate parlamentar. A partir desse estudo, pretende-se, nesta tese, incluir a mídia como parte desse sistema, verificando que tipos de significados relacionados ao grande tema Marco Civil da Internet e construídos a partir das duas consultas públicas online foram utilizados no debate midiático e no processo formal de tramitação do projeto de lei em questão, a partir da avaliação dos discursos dos Deputados Federais, dos pronunciamentos dos Senadores e do material midiático jornalístico. Desse modo, pretende-se, ainda, entender que tipo de contribuições para o debate público o processo de consultas públicas online pode trazer.

Em sua pesquisa, Abramovay (2017) identificou o acoplamento entre diferentes espaços deliberativos e os indutores de conectividade que estabeleceram uma relação sistêmica entre eles, trazendo contribuições ao perceber a importância das consultas públicas online como instrumento legitimador, capaz de pautar e informar a deliberação parlamentar, como mostra o gráfico 1, abaixo:

GRÁFICO 1: Sistema deliberativo formado a partir das consultas públicas do Marco Civil da Internet



Fonte: Abramovay, 2017, p.24.

No entanto, o ambiente comunicacional formado em torno do tema, especialmente no que diz respeito à cobertura midiática, não foi abordado pelo autor, lacuna que será preenchida por esta tese.

O objetivo primário deste estudo é, portanto, analisar a comunicação política que se formou a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, dentro da dimensão de sistemas deliberativos, de modo a perceber as contribuições epistêmicas desse processo através da observação de material midiático jornalístico e dos discursos dos Deputados e Senadores no Congresso Nacional.

Além dessas intenções mais gerais, esta proposta tem como objetivos secundários:

- Observar o sistema deliberativo formado em torno das consultas públicas online do Marco Civil da Internet, a partir dos significados e das definições que os temas ganham nesse processo;
- Analisar os argumentos desenvolvidos durante as consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet e os atores participantes de todas as

etapas do processo de desenvolvimento da lei como possíveis indutores de conectividade do sistema deliberativo formado em torno do tema;

- Perceber de que forma os significados e definições de temas sobre o Marco Civil da Internet, desenvolvidos nas duas consultas públicas online, informaram o processo decisório, que culminou na aprovação da Lei 12.965/2014, assim como o debate midiático em torno do tema;
- Observar o contexto em torno da construção da consulta pública online em questão, percebendo seus potenciais efeitos no sistema deliberativo que se formou;
- Discutir e entender teoricamente aspectos relacionados à esfera pública; deliberação; sistemas deliberativos e consultas públicas online.

As questões de pesquisa foram se moldando ao longo dos estudos desenvolvidos anteriormente sobre o assunto. Tendo em vista alguns resultados já obtidos, as *research questions* foram divididas em duas:

(RQ1) de que forma as consultas públicas online do Marco Civil da Internet informaram, do ponto de vista da comunicação política e da deliberação, o sistema deliberativo que se construiu em torno do tema?;

E (RQ2) que ganhos epistêmicos e democráticos as consultas públicas online do Marco Civil da Internet podem ter trazido ao sistema deliberativo e ao processo decisório?

Com o intuito de entender os significados compartilhados a partir das suas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, os procedimentos metodológicos utilizados incluíram buscar os comentários disponibilizados nas duas plataformas disponíveis para a participação do cidadão na ocasião - o fórum Cultura Digital e o Twitter -, no momento das duas consultas públicas online, isto é, entre 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, no caso da primeira consulta, e de 08 de abril a 30 de maio de 2010, para a segunda consulta. Buscou-se, então, a partir desse material, compreender os temas e os argumentos utilizados pelos participantes. Sendo assim, foram definidos, num primeiro momento, seis temas principais que direcionaram o debate em torno do assunto, a partir dos principais eixos temáticos retirados do Decálogo do Comitê Gestor da Internet, que

orientaram, de acordo com Abramovay (2017), a primeira consulta pública online sobre o Marco Civil da Internet, e da análise do conteúdo das duas consultas públicas online para identificar as principais discussões (e os temas gerais com mais proeminência de comentários). São eles: a) acesso à internet; b) guarda de logs; c) liberdade de expressão; d) neutralidade de rede; e) privacidade; e f) publicação e retirada de conteúdos. Feito isso, foram analisados em profundidade os 2.095 comentários disponibilizados no fórum que hospedou as duas consultas públicas online, 822 postados durante a primeira fase e 1.295 na segunda, e 4.177 *tweets* com a *hashtag* #marcocivil, 1.618 postados na primeira fase e 2.599 na segunda. A análise resultou em 322 indicadores (ou argumentos que sustentaram cada tema), divididos no espectro analítico dos 1) direitos; e das 2) responsabilidades dos seguintes atores: 1) governo; 2) provedores e empresas prestadoras de serviços de internet; e 3) usuários. A partir daí, foram analisados, por codificação manual, os conteúdos dos discursos e pronunciamentos parlamentares e do material midiático jornalístico de modo a perceber se e quais argumentos foram compartilhados e utilizados no processo de tomada de decisão, ocorrido no Congresso Nacional, e na difusão das informações sobre o Marco Civil da Internet na e pela esfera midiática. No que diz respeito à análise do material midiático jornalístico, o *corpus* da pesquisa englobou os três jornais de notícia com maior índice de circulação em meio impresso e acesso por meio digital - O Globo, Folha de S.Paulo e Estadão -, de acordo com dados do IVC¹; sites e blogs de notícias localizados em busca orgânica não identificada no Google; e vídeos de notícias e entrevistas postados no Youtube. O recorte temporal determinado foi anterior à primeira consulta pública online, tendo início em 01 de janeiro de 2009 e terminando em 31 de julho de 2014, três meses após a aprovação do Projeto de Lei no Congresso Nacional e sanção da presidenta Dilma Rousseff. Já para os dados coletados dos discursos e pronunciamentos de Deputados Federais e Senadores utilizou-se, como recorte temporal, o momento da primeira consulta pública online, ocorrida em 2009, até a aprovação do Projeto de Lei pelo Senado Federal em 23 de abril de 2014. Vale ressaltar que o projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos Deputados pela presidenta Dilma Rousseff

¹ Mais informações em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/01/30/circulacao-digital-dos-grandes-jornais-cresce-no-brasil.html> e <https://ivcbrasil.org.br/>

em agosto de 2011 e ficou nesta casa parlamentar por quase três anos até ser aprovado.

No total, a pesquisa teve um *corpus* empírico de 2.095 comentários postados no fórum Cultura Digital e 4.177 postados no Twitter, em ambos os casos na ocasião das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet; 575 matérias midiáticas; 167 discursos proferidos na Câmara dos Deputados; e oito pronunciamentos proferidos no Senado.

Realizada a análise do material, constatou-se que os significados gerados a partir das duas consultas públicas online para cada um dos seis temas circularam pelos dois espaços deliberativos analisados - mídia e Congresso Nacional - tanto em termos de diversidade de posicionamentos, quanto em relação à sua ampla utilização, trazendo efeitos para o processo decisório e para o debate midiático. Em termos de pluralidade do debate, dos 322 indicadores (ou argumentos) obtidos a partir das duas consultas públicas online, 229 (ou 71%) foram encontrados na mídia, 97 (ou 30%) na Câmara dos Deputados e 26 (ou 8%) no Senado, o que significa que os posicionamentos da esfera pública - na figura dos cidadãos participantes das consultas públicas online - direcionaram tanto o processo decisório em torno do projeto de lei, embora em menor grau, quanto o debate realizado pela esfera midiática, que adotou amplamente os significados forjados e compartilhados a partir das consultas públicas online. Já em relação à amplitude da utilização dos argumentos, a comunicação entre o sistema deliberativo ficou mais evidente, uma vez que foram identificados argumentos extraídos das duas consultas públicas online em 56% dos discursos dos Deputados Federais que abordaram o tema do Marco Civil da Internet; em 88% dos pronunciamentos do Senado; e em 82% das matérias midiáticas jornalísticas localizadas. Além disso, os argumentos foram recorrentemente repetidos, 324 vezes na Câmara dos Deputados, 41 vezes no Senado Federal e 2.301 vezes no material midiático jornalístico.

Sendo assim, esta tese está dividida em mais quatro seções além desta introdutória. A primeira e segunda seções se constituem, respectivamente, por uma discussão teórica sobre a trajetória da teoria da deliberação, à luz das noções de público e de esfera pública (DEWEY, 2012[1922]; HABERMAS, 1991),

terminando com ênfase no conceito de sistemas deliberativos (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012), seguida por uma abordagem de consultas públicas online, na perspectiva de Shane (2012) e Coleman e Shane (2012), além da contextualização sobre o processo de desenvolvimento das consultas públicas online e tramitação no Congresso Nacional do Marco Civil da Internet. Na terceira seção será apresentada a metodologia desenvolvida e utilizada no estudo para, em seguida, expor os resultados encontrados realizando uma análise descritiva dos dados. Na quarta seção os dados dos dois espaços deliberativos analisados – mídia e Congresso Nacional - serão discutidos em conjunto, com viés mais analítico, a partir da observação dos atores e argumentos como indutores de conectividade. Por fim, nas conclusões finais, enfatiza-se que foi possível perceber uma conexão relevante do sistema deliberativo em torno do Marco Civil da Internet, a partir dos argumentos desenvolvidos nas duas consultas públicas online e utilizados nos espaços deliberativos analisados, quais sejam, mídia e Congresso Nacional.

1. Teoria da deliberação e sistemas deliberativos

Neste primeiro capítulo serão introduzidos e discutidos os conceitos de esfera pública e deliberação. O primeiro é caro a este trabalho, uma vez que, nesta pesquisa, o desenvolvimento do Marco Civil da Internet é tratado como parte de um sistema deliberativo, composto por diferentes esferas públicas - como cidadãos e mídia - e esfera política – Congresso Nacional - que constituíram os espaços e momentos deliberativos formais e informais ao longo do processo de formação do tema e tramitação no Congresso Nacional brasileiro. Além disso, faz parte do objetivo da tese entender de que forma as consultas públicas online sobre o tema afetaram a formação de um ambiente comunicacional a partir dos significados e sentidos desenvolvidos pela esfera pública participante da iniciativa. Por isso, o intuito será retomar sua gênese, na tentativa de compreender os caminhos da teoria para o desenvolvimento dos conceitos de esfera pública e deliberação, até chegar à noção de sistemas deliberativos.

Além de e posterior a isso, os caminhos da teoria da deliberação serão apresentados e aprofundados, para, ao fim, discutir os conceitos em torno de sistemas deliberativos, corrente da teoria da deliberação que relativiza e tenta resolver uma série de críticas da academia sobre o campo. Ao fim, será debatida, na última subseção do capítulo, a relação entre mídia, esfera pública e deliberação, abordando a importância, os limites e desafios do espaço midiático para o debate público.

1.1. Público, esfera pública e os caminhos para a teoria da deliberação

Há inúmeros meios de se caracterizar uma democracia e a maioria delas se cerca de "dimensões substantivas da vida social como o domínio, o governo ou o poder" (GOMES, 2008a, p. 57). Cada conceituação carrega em si uma diferente forma de tipo de governo a ser exercido: pelo povo, ao tomar a concepção que remonta aos primórdios atenienses, ou por intermédio de representantes, como sugerem as correntes republicanas e liberais.

Apesar de a democracia parecer legitimar a vida política moderna, Held (2003, p. 1) ressalta que nem sempre foi assim: da antiga Grécia até hoje houve severas críticas tanto da teoria, quanto da prática democrática. Etimologicamente, democracia (no léxico grego, *demokratia*) significa governo (*kratos*) do povo (*demos*). Para analisar caso a caso, é preciso, porém, saber de que povo se trata, já que, historicamente, parte dele se manteve excluído das decisões, e que tipo de participação lhe é permitida.

Ainda que teoria e prática apresentem distintos modelos de Estado e de democracia, isso não significa que os países adotem um tipo único e puro. Tratando das teorias contemporâneas, Przeworsky (1995, p. 8), que percebe uma constante tensão entre o mercado e o Estado, aborda três perspectivas básicas que findam por definir a forma e o grau de participação dos cidadãos nas decisões políticas: o Governo do Povo, em que os Estados buscam atender aos interesses dos cidadãos e as decisões são tomadas em parceria; o Governo dos Estados, que visa obter seus próprios interesses; e, por fim, o Governo do Capital, em que os Estados implementam ações favoráveis ao capital.

Gomes (2008a, p. 58) ressalta que, em contraponto ao modelo predominante na Antiguidade de democracia direta, em que as decisões políticas eram tomadas pelos próprios cidadãos, prescindindo da figura do representante, nas democracias contemporâneas predominam, como princípios democráticos fundamentais, o voto - que elege os representantes - e a regra da maioria. Há, porém, um problema nesse modelo: a discussão aberta e argumentada dos negócios públicos, como método deliberativo, finda por ser transferida para a esfera especializada nas decisões políticas (p. 64-65). Sendo assim, se por um lado, através da representação, a sociedade civil é aliviada do compromisso de participar de discussões e decisões permanentes sobre a coisa pública, por outro, o exercício (e poder) da cidadania fica restrito à escolha de governantes, não se configurando um governo do povo propriamente dito.

Nesse sentido, alguns autores problematizam o pensamento de Riker (1982) em *Liberalism against Populism*, que distingue as concepções liberal - enfatizando o papel de eleições regulares para limitar o poder dos oficiais públicos - e populista - com ênfase na participação política e deliberação pública no intuito

de obter o bem geral - de democracia, indicando que enquanto o populismo² é incoerente, o liberalismo permanece intacto. Riker (1982) sustentava que a instabilidade e ambiguidade dos resultados dos votos demonstravam que o procedimento era sem sentido ou arbitrário e, nesse sentido, o populismo seria indefensável. Para o autor, não existiria a vontade popular, já que esta seria, na verdade, fruto de manipulação ou de uma decisão advinda de um só indivíduo ou, ainda, irracional e, portanto, irrelevante. Dessa forma, o objetivo primeiro das eleições e da democracia liberal seria, mais do que discernir a vontade popular, uma possibilidade de demover os representantes do poder, ideal compatível com os déficits do método democrático das votações. Para Coleman e Ferejohn (1986), em contraponto, o resultado de uma eleição não constituiria, por si só, a vontade geral ou popular, mas indicaria intuições sobre sua natureza, ou seja, julgamentos sobre essa vontade, ao menos no que diz respeito ao coletivo. Já Cohen (1986), em resposta a Riker, percebia a versão de Rousseau mais plausível: para populistas razoáveis os julgamentos das maiorias ofereceriam um *procedimento imperfeito* para identificar a vontade geral e essa vontade geral seria um padrão independente, evidenciado por seus julgamentos. Sua visão do conteúdo da vontade geral, com base no espírito *rawlsiano*, seria composta por igualdade de liberdades básicas, qualidade da oportunidade e princípio da diferença. Sendo assim, embora Cohen (1986) admita, concordando com Riker, que decisões da maioria podem ser, algumas vezes, erradas e difíceis de interpretar e a vontade do povo possa ser considerada abusiva em determinadas ocasiões, sua proposta, como forma de minimizar os questionamentos, é a adoção da noção de populismo epistêmico. Para os populistas, a primeira expressão de vontade geral está precisamente na especificação das instituições básicas de propriedade e política que fornecem a estrutura para a tomada de decisão coletiva (COHEN, 1986, p. 32).

A interpretação epistêmica do voto traz, então, três principais elementos: um padrão independente de decisões corretas, ou seja, percepção de justiça e bem comum independente do consenso atual e do resultado dos votos; uma conta

² Populismo aqui é tratado pelos autores como a participação do público nos processos políticos e nas decisões públicas, isso é, o grau de transferência de poder para esse ator. Não se relaciona, portanto, ao conceito utilizado por parte da academia para caracterizar determinados tipos de líderes ou governos.

cognitiva do voto, pela visão de que expressa crenças sobre quais seriam as políticas corretas de acordo com padrões independentes e não preferências políticas pessoais; e a consideração da tomada de decisões como um processo de ajuste de crenças, sendo esses ajustes, em parte, realizados à luz de evidências sobre respostas corretas providas pelas crenças de outros. O processo de tomadas de decisões é tratado, portanto, ao menos em potencial, como um processo racional de formação de julgamentos comuns. Além disso, na perspectiva epistêmica, o padrão independente seria a vontade geral ou a vontade popular. O populismo epistêmico, porém, não compartilha a visão de que todas as decisões devem estar sujeitas ao julgamento popular ou que haja uma vontade geral em relação a todas as questões, mas, naquelas que se dirigem aos princípios básicos, a posição da maioria, guiada por processos públicos de deliberação, pode servir como indicador razoável e sólido da vontade geral (COHEN, 1986).

Cohen (1986) sugere, ainda, que sejam adotadas três condições no que diz respeito ao populismo epistêmico: 1) um sistema político que apresente instituições propensas a promover o debate público, a informação política e o interesse político; 2) motivação adequada dos indivíduos de votarem de acordo com a vontade geral e não preferências pessoais; e 3) que esses procedimentos tenham reconhecimento público de que teriam capacidade de produzir bons resultados e, por decorrência, gerar legitimidade.

Habermas (2002) analisa as concepções liberal e republicana de política em uma sociedade democrática, pela observação do “cidadão de estado e direito” e da “natureza do processo político na formação da vontade”. Em cada modelo, o papel exercido pelos cidadãos abarcará diferenças: enquanto na concepção liberal o Estado é programado para responder aos interesses da sociedade, cumprindo, a política, a tarefa mediadora entre poder administrativo e interesses; na republicana a política se constituiria a partir de um processo de reflexão, reconhecimento mútuo e associação dos cidadãos. Ainda, o modelo liberal compreende o status do cidadão de acordo com seus direitos individuais, destacando a importância da legitimidade das leis no processo democrático, já o republicano relaciona o cidadão a direitos coletivos. Nesse sentido, o processo de formação da vontade e da opinião política também se diferencia nos dois modelos: no liberal, indivíduos

e elites se colocam em constante conflito e disputa por posições relacionadas ao poder administrativo; já no republicano, o processo adviria de uma estrutura de comunicação pública, orientada para o entendimento mútuo.

É nítido, portanto, que existem diferentes formas de pensar o papel dos cidadãos nas decisões públicas. O'Donnell (2011, p. 41), por exemplo, indica que o regime democrático tem dois agentes indispensáveis: no nível macro os Estados e suas várias faces e dimensões, vistos brevemente acima, e, no nível micro, os cidadãos e sob eles o agente, que dá sentido e fundamento à cidadania. O agente, segundo o autor, é "alguém dotado de razão prática e discernimento moral, que usa sua capacidade intelectual e motivação para tomar decisões que, em princípio, são razoáveis" (p. 43). Essa noção será importante nos processos deliberativos e na constituição da esfera pública, como será visto mais profundamente no capítulo a seguir.

Uma discussão clássica no campo da comunicação política, que discorre sobre o grau de participação dos cidadãos na vida pública ocorreu entre Walter Lippmann (1992) e John Dewey (2012[1927]). O primeiro autor traz os conceitos de ficções, representações, estereótipos e pseudo-ambientes, ressaltando que o que os homens sabem não é baseado em conhecimento direto, mas nas imagens feitas por eles ou a eles transmitidas, isto é, haveria uma desconexão entre a verdade e as ficções desenvolvidas para representá-la. A mídia exerceria um papel central na confecção e transmissão destas imagens estereotipadas, forjando sentidos compartilhados pelo público. Neste cenário de pseudo-ambientes e estereótipos nem sempre fidedignos à realidade, decorrentes da produção industrial e do entretenimento de massas, fica claro para Lippmann (1992) que o cidadão, inserido nessa lógica, estaria impossibilitado de tomar decisões públicas razoáveis. Inclusive, em sua visão, seria uma ficção intolerável que cada indivíduo precisasse adquirir uma opinião pública competente sobre todos assuntos públicos. Sua percepção é a de que cidadãos seriam forasteiros: sem tempo, atenção, interesse, conhecimento e aparelho para julgamentos específicos frente à tamanha complexidade dos Estados, esclarecendo, ainda, que a participação popular nas questões públicas nada mais seria do que um fardo. A proposta concebida é, em consonância com a noção *schumpeteriana* de democracia elitista,

a de colocar um intermediário entre cidadãos e governantes: os especialistas, que desenvolveriam conhecimentos técnicos e específicos, de modo a direcionar e informar os administradores em suas tomadas de decisões. Às massas seria relegado o limitado papel de fiscalizar o processo, como mero observador. Nem mesmo informar a agenda dos especialistas ou governantes estaria entre as atribuições (ou direitos) dos cidadãos. Governos representativos, então, funcionariam, desde que existisse uma instituição especializada que tornasse os fatos invisíveis inteligíveis a uma elite responsável por tomar as decisões (LIPPMANN, 1922).

Já para Dewey (2012[1927]), não há Estado sem governo, mas também não há sem público, sendo fundamental que esse ator se relacione com as decisões públicas, afinal, são as demandas de cidadãos que criam as questões – suas perturbações e necessidades - para os especialistas. Dewey esclarece, em resposta a Walter Lippmann (1922), que nenhum governo de especialistas no qual as massas não tenham espaço para informar suas demandas pode ser algo diferente de uma oligarquia gerenciada por poucos interesses (p. 154) e se especialistas guiam o poder político sem consultar o povo na forma de deliberação, todo o processo de decisão perde em legitimidade e ganha em suspeição. Para o autor, o modelo de participação cidadã não só cria condições para grandes realizações nas capacidades individuais e coletivas, afinal o modo como cidadãos entendem informações se relaciona à forma como se movem enquanto comunidade política - e isso emerge somente pela deliberação -, como significa uma forma de legitimar as decisões. Ora, no caso do Marco Civil da Internet, Abramovay (2017) percebe que a participação cidadã na construção de uma minuta sobre o tema, a partir das duas consultas públicas online, não só conecta o processo deliberativo sobre a questão em termos sistêmicos, como confere legitimidade à decisão política formal sobre o projeto de lei do Marco Civil da Internet. Ainda para Dewey (2012[1922], p. 4), a formação da vontade da comunidade democrática estaria ligada a um processo de interação reflexiva e continuada, no qual as preferências dos cidadãos seriam informadas e transformadas pela deliberação pública.

A noção de público desenvolvida por Dewey, portanto, é a de uma esfera que se constitui em um processo ativo do cidadão de se expressar naquelas

questões que o afetam, isto é, o público consistiria de todos aqueles que são afetados por consequências indiretas de transações sociais, ressaltando assim a importância da participação – via comunicação – *para e na* democracia. Como, para o autor, a democracia se constitui do processo de dar voz ao cidadão nas questões que lhe afetam ou quando ele mesmo se sente afetado, um déficit deliberativo seria nada menos que um déficit democrático (DEWEY, 2012[1927], p. 19). O público, então, afetado pelas consequências indiretas das externalidades decorrentes das transações sociais, se reuniria para dirimir e regular tais questões. Para isso, se faz necessário que representantes, na figura de agentes públicos, sejam definidos de modo a garantir e proteger os direitos e interesses dos cidadãos (p. 48). É clara, ainda, a noção de que o público se formaria em torno de questões específicas e pontuais e de que nem todos são afetados por todas as questões, o que confere um dinamismo ao processo.

É no processo de falar e ser ouvido, portanto, que os cidadãos se associam e constituem o que o autor chama de “público”, reivindicando os próprios interesses (DEWEY, 2012[1927], p. 76). A associação teria importância central, uma vez que, enquanto indivíduos, em suas singularidades, pensam, desejam e decidem, *o que* eles desejam e lutam por, o conteúdo de suas crenças e intenções, é provido pela associação (p. 53). Sob forte influência de Kant, Dewey ressalta que é pelo compartilhamento de ideias que o público ganha força, tornando-se visível, além de ser estimulado, pelo debate, a fazer uso público da razão. É também central o papel que o autor confere à comunicação, afinal, é a partir dela que o público se torna um grupo coeso (p. 136). Sua proposta para resgate do público envolve a conversão da *Grande Sociedade*, composta por uma coleção de indivíduos amarrados em torno de estruturas burocráticas e forças impessoais, novamente em uma alusão a Lippmann, em *Grande Comunidade*, calcada na comunicação e na troca de experiências (p. 118) e no afastamento do individualismo. Para o autor, a democracia que não seja uma utopia somente será atingida a partir da comunidade.

Esses conceitos e o papel relegado ao cidadão na vida pública, bem como a confiança na capacidade cognitiva dos indivíduos para a tomada de decisão, servem como estofos para o desenvolvimento do conceito de esfera pública

habermasiano e da teoria deliberativa. De acordo com Gomes (2019), a noção de esfera pública foi (e é) importante para o campo da comunicação, uma vez que permitiu trazer os fenômenos da comunicação contemporânea para o centro do debate de Filosofia Política e de Teoria Democrática. É Habermas quem traz luz à ideia em *Mudança estrutural na esfera pública* (1991), embora, como aponta Gomes (2019), sua obra seja mais reconhecida por conceitos como ação comunicativa, mundo da vida, ética do discurso e teoria deliberativa e, além disso, a noção de *Öffentlichkeit* (esfera pública) não era (ou trazia) grandes inovações. Na visão habermasiana, a esfera pública burguesa se constitui como um mecanismo de defesa em relação ao governo aristocrático e como um espaço de voz a cidadãos até então desprovidos de influência ou função política, mas detentores da força econômica, sendo um ambiente, para os burgueses, sem coerções ou interferências das instâncias estabelecidas no poder e neutro, no que diz respeito à livre exposição de argumentos (HABERMAS, 1991, p. 54). Como Gomes (2019) destaca, esta ideia de esfera pública representou a primeira onda de retorno à noção normativa de publicidade em sentido *kantiano*, isto é, indivíduos esclarecidos, dotados de vontade livre e de razão, trocariam, em público, argumentos que se caracterizariam por serem não tirânicos, igualitários e universalizáveis.

Sua emergência teria ocorrido no fim do século XVIII e início do XIX, entre a classe burguesa da Europa Ocidental. Cafés, salões, clubes, redações de jornais, por exemplo, eram espaços que abarcavam discussões abertas, compostas por um público formado por pessoas privadas que, com base em pensamentos racionais e argumentos razoáveis, teriam o potencial de construir uma opinião pública livre da coerção dos poderes político e econômico (HABERMAS, 1991, p. 36-37). A esfera pública burguesa se constitui, então, como um mecanismo de defesa em relação ao governo aristocrático e como um espaço de voz a cidadãos até então desprovidos de influência ou função política, mas detentores da força econômica, sendo um ambiente, para os burgueses, sem coerções ou interferências das instâncias estabelecidas no poder e neutro, no que diz respeito à livre exposição de argumentos (HABERMAS, 1991, p. 54). Para os participantes, o melhor argumento teria o potencial de converter a autoridade política em autoridade racional, a partir dos processos de deliberação. Em consonância ao

ideal *kantiano* de esclarecimento (*Aufklärung*), Habermas percebe no uso público da razão e nos momentos de debate e deliberação, maiores chances de a moral prevalecer na política.

As noções de público (DEWEY, 2012 [1927]) e de esfera pública (HABERMAS, 1991), bem como as formas de construções sociais e culturais que possibilitam a participação cidadã, vêm sendo exploradas e aprofundadas por diferentes autores. Para Gimmler (2001), por exemplo, desde o iluminismo a teoria da democracia moderna se preocupa com a publicidade dada às leis e às decisões do Estado, bem como com a participação dos cidadãos no processo de discussão e tomada de decisões e é por essa ideia de princípio de publicidade, de acordo com o autor, que a burguesia individual é transformada em um ator político para além de sujeito de direitos individuais. Esse sujeito político que se forma carrega em seu bojo uma identidade pessoal e coletiva e se relaciona de forma complexa com outros sujeitos. A esfera política gerada a partir disso, portanto, seria uma arena de relações políticas e sociais, um campo onde identidades coletivas e individuais são expressas e se integram. Em consonância, Shudson (1994, p. 531-532) destaca que a noção habermasiana de esfera pública se aproxima do conceito de sociedade civil, isto é, instituições, espaços e fóruns que não fazem parte da vida privada, composta pela família, do estado ou da economia, consistindo-se de instituições intermediárias entre o estado e pessoas privadas, como igrejas, mídia, partidos políticos e associações voluntárias de todo tipo. A sociedade civil se configuraria, então, não como o todo social ou como o mundo da vida sociocultural, mas como estruturas de socialização, associações e formas organizadas de comunicação no mundo da vida de forma institucionalizada. A emergência de uma esfera pública seria entendida, portanto, como o crescimento dessas instituições e espaços fora do aparato do Estado, onde pessoas se juntariam para discutir questões comuns de modo a moldar a opinião pública e, potencialmente, influenciar a política. A legitimidade das decisões tomadas nos locais onde são deliberadas não se baseia, para o autor, no fato de que todos teriam fala, mas no processo que permite que todos cheguem às conclusões deliberativamente (p. 542). A esfera pública seria, também, uma construção social e, para existir, dependeria de pessoas abertas a ela, instituições governamentais responsáveis pelo público, instituições políticas capazes de

comunicar a visão dos cidadãos aos governantes, questões organizadas pelos governos de forma compreensível pelos cidadãos, associações privadas, como partidos políticos, que possam dividir essa responsabilidade com as estruturas políticas formais, e fóruns públicos em que as discussões políticas possam ocorrer (p. 543). Portanto, na visão de Shudson (1994, p. 543, 544), seria desejável a criação de um fórum no governo para o qual as discussões e a opinião pública poderiam apelar, além de uma infraestrutura de recursos de apoio que tornaria possível a formação de um julgamento público crítico. Tais recursos seriam tanto institucionais, provenientes de partidos, associações voluntárias e mídia; educacionais, como família, escola, instituições religiosas, bibliotecas e cultura popular, ajudando a formar e socializar indivíduos capazes de participar no debate crítico e racional; e cultural, na forma da linguagem e das normas de contenção pública, e das tradições política, social e legal que sustentariam o discurso público. Logo, é uma visão mais institucionalizada da esfera pública, altamente relacionada ao Estado.

Dean (2003, p. 96), em seu estudo, faz uso da noção habermasiana de que haveria uma esfera de pessoas privadas que se reúnem para discutir em público e desencadear uma série de práticas políticas, fundamentais para a democracia. O ambiente deveria ser, então, normativamente composto por: paridade e igualdade entre os participantes, ou seja, como mencionado acima, a autoridade do melhor argumento, em tese, prevaleceria frente à hierarquia social; considerável abertura à participação de todos; transparência na apresentação das ideias; e, por fim, racionalidade na escolha dos argumentos. As noções que permeiam o estudo a ser desenvolvido se aproximam dos conceitos de esfera pública habermasiana e de público presente em Dewey.

Conceituado o termo, passemos às problematizações. Em seu diagnóstico, Habermas (1991, p. 169) aponta para mudanças políticas e sociais que transformaram a esfera pública, idealmente espaço de discussão e de uso da razão, em ficção e encenação, dominada pela cultura de massas. O autor percebe quatro espaços relacionados ao capitalismo avançado que prejudicariam fortemente a comunicação democrática: a manipulação por parte da mídia de massa; a cultura de especialistas que aliena cidadãos de qualquer conexão ao processo formal de

tomada de decisão; a burocratização e racionalização massiva em decorrência do crescimento das organizações corporativas; e a crescente dependência econômica em relação à sociedade de consumo (WHIPPLE, 2005, p. 166). Nesse novo cenário, o Estado passou a intervir em prol do capital, o que desencadeou, como consequência, a politização das relações econômicas, de modo que toda crise econômica passou a se transformar, também, em crise política (PRZEWORSKY, 1995, p. 100). Com a decadência da esfera pública burguesa, em função das mudanças estruturais pelas quais passam os estados, o contraste entre Estado e sociedade se dilui. O capitalismo de mercado e a democracia liberal no século XIX e XX se transformaram, então, em estado e capitalismo de monopólio e a esfera pública que outrora era um espaço de discussão racional, debate e consenso tornou-se consumo cultural em massa, administrada por corporações e elites dominantes (HABERMAS, 1991)³.

Da mesma forma, Dewey (2012 [1927]) percebe um momento de alienação e eclipse das massas, em decorrência dos hábitos culturais e costumes desenvolvidos a partir de um processo político de representação passiva e pouca participação. Haveria um problema na comunicação entre públicos, que deveria ser formada por uma cultura cívica e, em seu lugar, passou a ser informada pela cultura de massa. Portanto, a criação de uma unidade política também promoveu uniformidade social e intelectual, isto é, a padronização favorável à mediocridade (p. 104) e, para se formar, o público teria que romper tais formas políticas existentes (p. 56). Em seu diagnóstico sobre a sociedade norte-americana da década de 20, Dewey percebe, então, um público amorfo e desarticulado, não sendo capaz de canalizar os fluxos de ação social e gerar as regulações necessárias. Isto é, haveria um eclipse que separava o cidadão da capacidade de articulação que resultaria na tomada eficaz de decisão.

³ As noções habermasianas de esfera pública e de seu declínio são muito contestadas pela academia. Alguns apontam, por exemplo, para uma visão elitista e machista nas ideias do autor, que traria a perspectiva somente da esfera pública burguesa, excluindo o proletariado e as mulheres. Outros criticam o fato de Habermas ter subestimado a função democratizante na expansão da educação e do sufrágio, bem como dos movimentos sociais. Há também os que apontam para sua visão pessimista e reducionista sobre os meios de comunicação, negligenciando seu potencial, especialmente no que diz respeito às mídias alternativas, de gerar reflexão crítica e estimular a participação dos cidadãos nas decisões públicas (MAIA, 2012, p-61-67).

Gomes (2008b, p. 74) destaca que Habermas reformulou e atualizou seu conceito de esfera pública em obras futuras, trazendo, por exemplo, a noção de esfera pública como espaço, ambiente, não necessariamente institucionalizado, que comportaria a livre flutuação de questões, pontos de vista e argumentos que permeariam a vida cotidiana dos sujeitos, configurando uma circulação informal de comunicação política, que também seria capaz de gerar opinião e vontades públicas. Em atualizações, o filósofo alemão ressalta, por exemplo, que o debate público pode ter diferentes eixos de argumentação, quais sejam, voltados para a forma pragmática, ética ou política, ou relacionados à justiça, o que significa que o uso público da razão não se limita a um único conceito de racionalidade, uma vez que, em um debate, a argumentação varia de acordo com a questão proposta e com as respostas dadas. Essas esferas públicas, mais ou menos especializadas e acessíveis a um público amplo e de leigos, se articulariam de acordo com pontos de vista funcionais, com os temas e com os círculos políticos e cada uma apresentaria diferentes densidades da comunicação, complexidades organizacionais e alcances (HABERMAS, 1997, p. 107). Sendo assim, a visão inicial habermasiana de que haveria uma esfera pública única, singular e enferma é revista, tendo em vista a complexidade das sociedades contemporâneas e a importância que setores privados passam a ter na vida pública e política, admitindo a existência de uma multiplicidade de esferas públicas, ou seja, “um sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras” (HABERMAS, 1997, p. 107). Há, portanto, uma certa flexibilização da normatividade proposta em *Mudança estrutural da esfera pública*, admitindo-se a importância da conversação do dia a dia na potencial construção de cidadãos calcados na razão (HABERMAS, 1992, p. 442).

Em obras futuras, ainda, Habermas (1997) trouxe o conceito do agir comunicativo, ou a ação em que os sujeitos orientam o seu comportamento pela vontade de se entender reciprocamente. Sintetizando sua atualização sobre a noção de esfera pública, esta seria o espaço social formado pela ação comunicativa, isto é, a noção de *lócus* que a esfera pública carregava é transposta para a de estrutura comunicacional. Haveria, então, nos processos de deliberação, duas formas de ação distintas possíveis, que dizem respeito à esfera pública: a

ação estratégica e a comunicativa. No primeiro caso, o participante procuraria influenciar o comportamento dos outros, seja por ameaças de sanções ou pela perspectiva de gratificações, para que a interação continue ocorrendo como o primeiro agente em questão deseja. Já na ação comunicativa, o participante procuraria motivar os demais não pelo uso da coerção, mas construindo argumentos racionais, contribuindo para o que Habermas (1989, p. 79) chama de situação ideal de comunicação. Em *Teoria da ação comunicativa* (1984; 1987), Habermas conceitua como deliberação a lógica da ação orientada para o entendimento mútuo, em que os participantes não devem ser conduzidos por cálculos egocêntricos de sucesso, mas por atos de compreensão mútua, carregando os princípios de sinceridade, isto é, abandonar argumentos oportunistas para direcionar a audiência, argumentando de acordo com o que realmente pensam e avaliando interesses e necessidades de maneira generalizável; de respeito ao ouvir, empaticamente, pontos de vista diversos, ainda que discordantes; e de abertura para a persuasão, pela força do melhor argumento. Há nesse momento da teoria habermasiana um forte componente procedimental, cristalizado na ideia de discurso ideal.

É nítido, portanto, que a noção desenvolvida de esfera pública perpassa por toda a obra habermasiana, sendo, em alguns momentos, adaptada e/ou flexibilizada. Na teoria da ação comunicativa, por exemplo, o filósofo alemão mantém da ideia de esfera pública,

o componente relacionado à interação comunicativa entre os cidadãos engajados numa cooperação argumentativa para fazer vir à tona as preocupações e sentidos presentes no mundo da vida quotidiana, para dar forma coletivamente legítima aos problemas sociais e para influenciar a decisão política (GOMES, 2019).

Posteriormente, o filósofo alemão adota os conceitos de discussão e argumentação (*Diskurse*) (HABERMAS, 1989), preocupando-se com as pré-condições ético-pragmáticas da troca argumentativa ou discussão e, ainda adiante, a ideia de democracia deliberativa, em que dá continuidade à sua reflexão sobre razão pública e comunicativa (GOMES, 2019) e utiliza como base as noções de esfera pública acima mencionadas. Em *Direito e Democracia*, Habermas (1997) detalha de forma mais apurada o papel da esfera pública e sua penetração mais efetiva sobre o político, propondo graus de institucionalização, o que é

aprimorado em *Between Facts and Norms* (1996). O filósofo alemão propõe um modelo de circulação de poder em duas vias: do centro à periferia. Sendo assim, as decisões deveriam ocorrer baseadas nas seguintes vias: por um lado, em espaços institucionais, ou seja, no núcleo do sistema político, que englobaria parlamentos, eleições, partidos, onde, por deliberações institucionalizadas, seriam tomadas as decisões políticas; por outro, em espaços não institucionais, através das associações formadoras de opiniões especializadas em exercer influência pública (quais sejam públicos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas), que, em canais informais de comunicação política, pela circulação informal e livre de questões, geraria a formação democrática da opinião pública. Pela relação e cruzamento dos dois espaços - o que significa que as decisões tomadas no nível do sistema político deveriam ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade - Habermas percebe a possibilidade de um governo legítimo (HABERMAS, 1997, p. 20-23). Vale ressaltar, ainda, que essa legitimidade não estaria predeterminada pelas vontades individuais, mas pelo processo de sua formação, isto é, da deliberação: "a decisão legítima não representa a vontade de todos, mas a que resulta da deliberação de todos" (HABERMAS, 1992, p. 446),

afinal, modos de vida politicamente legítimos e eticamente relevantes são aqueles em que as pessoas se envolvem em discussões públicas leais, por meios das quais as suas divergências são mediadas e as preocupações que orientam o fluxo íntimo e particular da sua vida ganham sentido e consideração públicos (GOMES, 2019).

Ainda em *Direito e Democracia* (1997), Habermas reconhece de um lado o procedimento legal e legítimo de formação da decisão política oriundo dos processos legislativos e judiciários e, de outro, o procedimento republicanamente legítimo, do qual fazem parte os processos argumentativos da esfera pública - ou esfera pública política -, oriundo de deliberação pública em fóruns informais de produção e circulação da conversação civil, como destaca Gomes (2008b) na tabela 1, abaixo:

TABELA 1: Processos de deliberação pelos corpos parlamentares e esfera pública política

MEIOS	MODOS	MATÉRIA	METAS
Corpos parlamentares	Deliberações institucionalizadas	Projetos, programas e políticas.	Decisão política parlamentar ou opinião e vontade institucionalizadas.
Esfera pública política	Circulação informal e livre de questões mediante canais informais de comunicação política; discussões políticas públicas.	Questões, iniciativas, contribuições, problemas e perspectivas.	Formação democrática da opinião política;

Fonte: (W. S. Gomes 2008b)

Percebe-se, portanto, de acordo com a tabela 1 acima exposta, que as deliberações institucionalizadas ocorreriam pelos corpos parlamentares, responsáveis por discutir matérias, programas e políticas, visando a decisão política institucionalizada. Já a esfera pública política, pela circulação informal de questões (em canais informais de comunicação política) e/ou pelas discussões políticas públicas, visaria formar, democraticamente, a opinião pública. A construção do Marco Civil da Internet teve a participação dos dois meios acima mencionados, tanto via deliberação institucionalizada, com a chegada do Projeto de Lei ao Congresso Nacional e sua tramitação, quanto via discussão política pública, como ocorre na discussão do tema feita pela mídia. Considera-se, nesse estudo, as duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet um híbrido entre deliberação institucionalizada, fora do escopo parlamentar, uma vez que a consulta pública online é uma iniciativa governamental, proposta de forma controlada e direcionada, e esfera pública política, já que abarcou, abertamente, a participação dos cidadãos comuns, afetados pela temática.

1.2. Teoria da deliberação

Para Whipple (2005, p. 163), apesar de a posição dominante que o elitismo democrático mantém na sociologia empírica, a democracia participativa vem ganhando terreno e, nas últimas décadas, há a emergência da teoria da democracia

deliberativa⁴, assumindo que a participação do cidadão pode potencialmente florescer na sociedade moderna, ao menos em melhores estágios do que ocorre atualmente. De acordo com Held (2003, p. 231), o engajamento político é caro às teorias da democracia por: 1) criar um senso de eficácia política; 2) gerar uma preocupação em torno de problemas coletivos; e 3) nutrir a formação de cidadãos com conhecimento, capazes de perseguir o bem comum. Na percepção de Assis (2006, p. 2), a esfera pública desempenha um importante papel no modelo de democracia deliberativo, uma vez que é o *locus* onde ocorrem os processos argumentativos, idealmente públicos, abertos e racionais, entre os cidadãos. Em consonância, Sampaio et al. (2012) destacam que a democracia de cunho deliberativo salienta princípios fundamentais da esfera pública, que enfatiza a necessária participação dos cidadãos nas decisões políticas. Já segundo Bohman (1998, p. 401), a ideia de democracia deliberativa vem das concepções de cidadania participativa e da noção de bem comum que marcam a esfera da sociedade civil, em que “a deliberação pública de cidadãos livres e iguais é a fonte de legitimidade política dos processos de decisão e autogoverno”.

Ramsey e Wilson (2009, p. 259) defendem que um dos benefícios da deliberação pública é o potencial de tornar participantes mais bem informados sobre uma questão pelo provimento de informações relevantes e argumentos competitivos. Os autores destacam, porém, que prover informações em situações deliberativas é, a priori, política, uma vez que todas as informações são produzidas a partir de operações de poder. É esse poder que permite certos fechamentos e aberturas durante a criação, empacotamento e distribuição de recursos de informação. Schlosberg et al. (2009) argumentam que um dos conceitos básicos que envolve a deliberação é que os processos são mais reflexivos do que simplesmente reativos, considerando a reflexão a partir da coleta de várias informações e a formação de um entendimento sobre a questão a partir de várias posições. Esse engajamento em admitir diferentes posições traria o reconhecimento do outro no processo. Cohen (1989, p. 23) delinea seu conceito de procedimento ideal de deliberação a partir dos seguintes princípios: ninguém com competência para falar e agir deveria ser excluído do discurso; todos

⁴ De acordo com Held (2009, p. 232), o termo democracia deliberativa foi usado pela primeira vez por Joseph Bessette (1980, 1994), em um olhar sobre a política, mais especificamente sobre o Congresso norte-americano, como será melhor explicado a seguir.

deveriam ter as mesmas chances de questionar, introduzir afirmações e expressar suas atitudes, desejos e necessidades; ninguém poderia ser privado, por coerção interna ou externa, de exercer esses direitos; todos teriam o direito de questionar os tópicos da conversa; todos teriam o direito de iniciar argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e a maneira como são aplicadas; e discursos deveriam ser públicos.

Na perspectiva de Gutmann e Thompson (2007), a democracia deliberativa é mais que um procedimento: requer que os tomadores de decisões aceitem a responsabilidade de justificarem a substância das decisões tomadas a favor de outros - seus concidadãos. Essa visão encara a deliberação como justificação de ações e decisões com base na moral, mais do que como método processual de tomada de decisões. Para eles, embora não haja como prescindir da representação, através da deliberação cidadãos conseguiriam discutir e informar governantes, bem como questioná-los sobre suas decisões. Sobre as dificuldades encontradas, Gutmann e Thompson (2007, p. 64-65) ressaltam as desigualdades de poder político e riquezas, que produzem enormes discrepâncias no acesso à mídia, a qual, segundo os autores, seria instrumento de informação e ensinamento aos cidadãos, e reduzem algumas vozes no fórum deliberativo. Seria preciso, portanto, aumentar o número de vozes, mesmo que dissonantes, nos processos decisórios.

Já em relação à genealogia da teoria da deliberação, Gangadharan (2009, p. 330) esclarece que a democracia deliberativa se tornou um conceito popular a partir de preocupações com a democracia liberal e destaca que nos anos 80 o cientista político Joseph M. Bessette delineou um plano para renovar a vida cívica baseado na participação cidadã e no debate, para além do voto, e incluindo o diálogo sobre questões controversas entre cidadãos. Seu modelo tem características republicanas no sentido de encorajar a formação do bem comum e a cultura cívica. A publicação lhe rendeu méritos de ter sido o primeiro a utilizar o termo democracia deliberativa, exaltando, ainda, os benefícios dos projetos e ideais republicanos. A partir daí, de acordo com Gangadharam (2009, p. 330-331), uma nova direção de estudos teve início, com preocupações que envolviam a importância de a vida em comunidade ser restaurada a partir da comunicação pública, a proteção de espaços públicos e a identificação de um *ethos* comum. O

mérito da atenção direcionada ao campo da democracia deliberativa também é consagrado pelo autor a Jürgen Habermas com o clássico *Mudança estrutural da esfera pública*, que, embora tenha sido publicado na Alemanha nos idos dos anos 60, ganha destaque a partir da década de 80 (GANGADHARAN, 2009, p. 331).

No final dos anos 90 e início de 2000 as teorias em democracia deliberativa ascendem, na perspectiva de diversos autores, como Bohman (1998), que percebe um novo momento na democracia deliberativa, expandindo e admitindo uma pluralidade de esferas públicas, e fugindo, de certa forma, do ideal deliberativo de outrora. Fishkin (2003) também descreve a movimentação de experimentos idealizados, baseados nos deliberacionistas clássicos e normativos, para o mundo e práticas reais de iniciativas de deliberação.

Gangadharan (2009, p. 331) destaca que além da grande visibilidade que a teoria da democracia deliberativa adquire no direito, filosofia, ciências políticas e comunicação, outros estudos também passaram a ser desenvolvidos explorando a democracia mediada por novas tecnologias, com uso de termos como ciberdemocracia, democracia virtual e democracia eletrônica, desde os anos 80, para denotar o potencial efeito democratizante das novas tecnologias. O interesse pelo tema se expandiu e teóricos passaram a explorar as possibilidades que o cenário digital trazia para a deliberação. Embora os primeiros trabalhos não tenham adotado, de antemão, o termo deliberação online, era esse o sentido de suas propostas e análises e o campo se desenvolveu a partir de perspectivas tecno-deterministas, socio-deterministas, utópicas ou céticas. Os estudos aumentaram significativamente nos anos 2000, com a adoção de termos como democracia digital e e-democracia (GANGADHARAM, 2009, p. 332). Também se destacavam, na mesma década, os estudos que tratavam da deliberação política online, transpondo para o espaço virtual a cisão do campo, no que se refere a propostas mais normativas ou mais abertas. Isso fez com que os critérios que determinavam o sucesso ou fracasso das iniciativas sofressem variações em função da pluralidade de modelos propostos.

Um conceito também associado à deliberação em estudos recentes são os fundamentos da democracia epistêmica, já vistos acima. Schwartzberg (2015, p. 188-189) destaca que a democracia epistêmica também emergiu nos anos 80, em

resposta aos desafios da Teoria da Escolha Social, ou seja, de que forma as preferências individuais se agregariam para formar preferências coletivas. No entanto, a democracia deliberativa, focada na importância das discussões públicas estruturadas como base para a legitimidade, predominou na teoria democrática por duas décadas. Atualmente, a democracia epistêmica, segundo a autora, não se posiciona como uma alternativa à democracia deliberativa, mas, ao contrário, reposiciona a deliberação como um instrumento para um bom, ou correto, procedimento de tomada de decisão. Além disso, a justificativa lógica da democracia epistêmica parte da legitimidade deliberativa em diversos aspectos e, particularmente, para alguns, de seu procedimentalismo.

Fuerstein (2019) destaca que a teoria da democracia epistêmica justificaria a democracia em termos de sua tendência a produzir decisões que “rastreiem a verdade”, integrando o conhecimento assimetricamente disperso. O autor salienta, ainda, que alguns democratas epistêmicos, por exemplo, analisam, em trabalhos formais, a sabedoria das multidões para explicar por que a tomada de decisões democrática seria melhor que a aristocracia, sob as condições certas. Considerando, de acordo com Fuerstein (2019), que a noção epistêmica da democracia se baseia na tendência de se produzir decisões que correspondam a resultados padrões objetivamente corretos, tal aspecto faria ainda mais sentido se o tipo de conhecimento necessário para melhor aproximar resultados objetivamente corretos fosse amplamente disseminado entre os cidadãos. Ainda, para o autor, a melhor forma para atender interesses díspares de forma eficaz e igualitária seria por um processo de consulta intensiva, contínua e igualitária.

Schwartzberg (2015, p. 190) retoma a genealogia da democracia epistêmica, indicando que seus defensores remetem a quatro momentos históricos e contextos: a) antiga Atenas por sua capacidade de organizar o conhecimento disperso de seus cidadãos e o argumento de Aristóteles para a doutrina da sabedoria das multidões; b) a conexão de Rousseau com Condorcet e seu teorema; c) o pensamento utilitário, particularmente na defesa de John Stuart Mill da capacidade deliberativa de assembleias; e d) o pragmatismo clássico.

Em relação aos primórdios atenienses, o pensamento de Aristóteles destaca, em relação à maioria, que ainda que cada indivíduo, sozinho, não

carregue boas qualidades, esse aspecto pode ser coletivamente superado, já que quando há muitos, cada um carrega sua parcela de bondade e sabedoria prática e, juntando cada parte, forma-se um organismo em comum. Schwartzberg (2015, p. 191), por outro lado, argumenta que, em função da exclusão de parte da população, como era o caso de escravos, o ideal ateniense se aproximava mais da aristocracia do que da democracia. Já de acordo com o pensamento de Rousseau, quando uma assembleia popular votava determinada lei, o fazia não de acordo com sua preferência em relação ao teor, mas a partir de sua conformação com a vontade geral. Retomando o teorema do júri de Condorcet⁵, Schwartzberg (2015, p. 193) questiona, porém, se as questões propostas pela democracia teriam respostas corretas e o fato de que o teorema em questão não abarca um dos maiores valores epistêmicos da democracia: a pluralidade de perspectivas⁶. Já sobre John Stuart Mill, a autora o percebe mais como um democrata liberal do que epistêmico, apontando para a forma como enfrentava problemas de desigualdades epistêmicas. Por fim, Schwartzberg (2015, p. 194) destaca que o pragmatismo não seria perfeitamente compatível com a democracia epistêmica uma vez que, sendo um modelo de investigação científica, pode haver um conflito entre a busca da verdade e o compromisso com a igualdade e a inclusão, já que a busca pela verdade científica pode implicar deferência ao conhecimento superior dos especialistas.

Para Schwartzberg (2015, p. 188), a democracia epistêmica desenvolve diversos argumentos apoiando a sabedoria das multidões e demonstra que a tendência de tomar decisões corretas significa uma defesa importante da democracia. Os democratas epistêmicos, ainda, argumentam que a justificação da democracia deriva de sua confiabilidade, isso é, decisões democráticas justamente nos obrigam a cumpri-las pelo pressuposto de que estão corretas. Algumas

⁵ O teorema do júri de Condorcet discorre sobre a disjunção entre preferências do grupo e individuais, supondo que um grupo de votantes, decidindo uma questão com duas possibilidades de resposta, assumindo que há uma resposta correta e que todos têm a mesma probabilidade independente de obter a resposta correta, a probabilidade é acima da metade e os votantes selecionarão o que eles creem que seja a resposta correta. De acordo com o teorema, ainda, quanto mais eleitores votantes, é mais provável que uma votação simples por maioria obtenha a resposta certa, e, no limite, a probabilidade de um voto majoritário correto vai para 1.

⁶ Nessa linha, democratas, no geral, na visão de List e Goodin (2001, p. 278), concordam que em situações de decisão a partir de duas opções, a regra da maioria é o melhor procedimento a ser adotado. Há divergências, porém, quando as questões trazem em seu bojo mais de duas soluções possíveis.

controvérsias, no entanto, acompanham o campo: a sabedoria das multidões pode desencadear o risco de coerção e o apelo a doutrinas mais abrangentes. Schwartzberg (2015, p. 190) salienta, porém, que embora controversa, a democracia epistêmica não deveria ser totalmente descartada, mas utilizada a partir da identificação e seleção de passagens, no contexto das obras, não inequivocamente entusiasmadas com a democracia ou sabedoria popular.

Nesse sentido, Dryzek e List (2003) tentam superar os problemas apontados pela Teoria da Escolha Social, que demonstra a impossibilidade ou instabilidade dos resultados de escolhas coletivas racionais, conciliando seus conceitos com a democracia deliberativa. Para os autores, a deliberação, por exigir dos indivíduos uma argumentação, no caso justificação, e publicização das próprias preferências, permite que problemas de manipulação, intransitividade e ditatorialismo sejam evitados, legitimando e tornando possível o sucesso de uma posterior votação.

Nesse sentido, Avritzer (2000) destaca a transição, na teoria democrática, de um conceito decisionístico de deliberação para um conceito argumentativo de deliberação. Para o autor, autores clássicos como Rousseau privilegiaram o aspecto decisório, no interior do processo deliberativo, ao tratar do processo de formação da vontade geral:

Rousseau, ao identificar o processo de formação da vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propõe uma concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como o elemento central do processo deliberativo; a idéia de que, uma vez atendida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro (AVRITZER, 2000).

No entanto, desde a década de 70, como defende Avritzer (2000), vem surgindo na teoria democrática contemporânea a tendência de reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo, com autores como Habermas, Cohen e Bohman enfatizando a centralidade da esfera pública e do momento argumentativo, entendido como intercâmbio de razões feito em público.

Avritzer (2000) salienta, ainda, que dois autores clássicos relacionados à teoria da deliberação que, inclusive, norteiam o pensamento de estudiosos da área, e fizeram parte da transição entre uma concepção decisionística da deliberação e

uma concepção argumentativa, são Habermas e Rawls. Os autores têm pontos convergentes e divergentes em suas teorias: para ambos, por exemplo, a deliberação consiste em assegurar a relação entre democracia e liberalismo⁷, na busca de processos mais igualitários e participativos nas questões da vida pública (MOUFFE, 2005). Além disso, fundam suas teorias calcados no uso da razão pública, não só de forma instrumental, mas normativa, de modo a conferir autoridade e legitimidade às decisões. No entanto, há uma diferença em relação à abrangência da razão pública: enquanto Habermas a toma com certa amplitude, incluindo tudo o que não é privado, Rawls abarca, nesse conceito, a participação de autoridades executivas, políticos, quando no exercício de suas funções legislativas, parlamentares ou juízes, ao pronunciarem suas sentenças, e o povo, quando chamado a votar ou manifestar sua opinião por meio de plebiscito (ROUANET, 2000; 2002). Além disso, a noção de esfera pública para Rawls é definida nos termos do que uma pessoa solitária determinaria, pela cogitação, e poderia ser razoavelmente aceito por outros (RAWLS, 1997). Para Habermas, a esfera pública não deriva de reflexões internas, como ocorre em Rawls, e não é preconcebida, mas derivada de práticas linguísticas e ações comunicativas daqueles aptos a aceitar ou rejeitar as reivindicações de outros, numa lógica de compromissos dialógicos reais (MAIA, 2012, p. 15).

De acordo com Avritzer (200), Rawls delinea sua teoria a partir da noção de justiça, subestimando as diferenças e a necessidade de se deliberar sobre elas. Portanto, para se obter um consenso por sobreposição, que deve ser suficientemente amplo para garantir a adesão do maior número de concepções particulares e/ou abrangentes, e suficientemente preciso para que permita estabelecer uma agenda de discussões e medidas a serem tomadas inicialmente no âmbito doméstico (RAWLS, 1999; 1997; ROUANET, 2000; 2002), é necessário um equilíbrio reflexivo dos participantes, isso é, que sejam dotados de razão e senso de justiça, seja de forma restrita - por uma visão subjetiva quanto à concepção de justiça política que lhe pareça mais razoável e que mostre mais condições de ser publicamente aceita - ou ampla - quando o participante revisa cuidadosamente as principais concepções da justiça e a força dos argumentos que

⁷ De acordo com Miola (2012), Habermas tenta conciliar aspectos da tradição republicana e liberal.

a sustenta. O primeiro sujeito da justiça seria, então, a estrutura básica da sociedade, mais especificamente, a forma como as principais estruturas sociais - a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais - distribuem direitos fundamentais e deveres e como determinam a divisão de vantagens da cooperação social. Sua visão de vontade geral parte de liberdades básicas igualitárias, justa igualdade de oportunidades e o princípio da diferença, além de uma sociedade regulada pela vontade geral, em que há uma visão publicamente compartilhada de que as instituições e a política devem, pelo menos, satisfazer a esses princípios (RAWLS, 1999, p. 6). Para Habermas, os resultados dos processos de deliberação são assegurados desde que haja condições para que o discurso seja ideal, igualitário, imparcial, livre de constrangimentos, sempre guiado pela força do melhor argumento (MOUFFE, 2005).

Como pontos divergentes, ainda, a ética do discurso de Habermas apoia-se em aspectos procedimentalistas, diferenciando-se da teoria de Rawls, de caráter mais formalista. Além disso, enquanto o primeiro concebe uma esfera pública que discute questões públicas para além das decisões puramente políticas, envolvendo questões morais, religiosas, metafísicas etc., Rawls restringe sua teoria à política.

Tendo em vista as perspectivas acima, Nino (1999, p. 165) busca uma solução entre a proposta individualista de Rawls, que, na visão do autor, conduziria a um elitismo moral exacerbado, e a proposta de Habermas, que poderia desencadear um populismo moral. Sua defesa é a de um modelo de conhecimento da verdade moral a partir de um procedimento que privilegie uma discussão e decisão intersubjetivas, uma vez que o intercâmbio de ideias e a necessidade de justificar o próprio pensamento a outros incrementam o conhecimento do indivíduo, detectam defeitos no raciocínio e protegem a imparcialidade, gerando, ainda, reflexões individuais (NINO, 2005). Nesse sentido, os processos de deliberação cumpririam uma função epistêmica, que será observada no desenvolver desta tese.

1.3. Correntes da teoria deliberativa

Na teoria deliberativa há divergências teóricas entre os modelos e suas aplicações. Para além da divisão do campo entre noções *habermasianas* e *rawlsianas*, de acordo com a adoção de uma perspectiva mais processual e ampla do primeiro autor, como é o caso de Dryzek, Bohman, Bernhabib, ou baseada na teoria da justiça do segundo autor, como Cohen e Thompson, há diferentes pensamentos em relação à forma como os processos deliberativos devem ocorrer; sua amplitude; a normatividade; a obtenção do consenso, entre outras questões que serão consideradas a seguir. Ainda que, de modo geral, haja acordo de que a deliberação pública seja um processo coletivo de trocas e de formação de opinião e, para alguns, inclusive, de produção de decisão política pela troca pública e discursiva de argumentos racionais entre uma pluralidade de cidadãos em igualdade de participação, há divergências no campo. Parte da academia percebe a deliberação como processo, procedimento, baseando-se em modelos normativos que serão vistos a seguir. Dessa forma, se em um processo de deliberação, sob condições ideais, as regras de uso da razão, de igualdade, liberdade e publicidade forem respeitadas, o resultado seria aceitável para qualquer um. Isso é, a legitimidade da decisão adviria do processo e das normas. Na outra ponta, teóricos buscam ampliar o escopo da deliberação, afrouxando as amarras normativas e incluindo efeitos para além da tomada de decisões públicas, como por exemplo, a formação de pensamento crítico e da opinião pública. Essa discussão será aprofundada nas próximas linhas.

Classificações, cisões e campos de estudo

Sobre a terminologia e as diretrizes adotadas na teoria deliberativa, Chambers (2009) diferencia deliberação democrática, que foca em iniciativas de deliberação discretas, de democracia deliberativa, que atenta para as formas como o público, ou a sociedade civil em geral, se relacionam com o Estado. A primeira ocorreria a partir da reunião de cidadãos em base regular para atingir decisões coletivas sobre questões públicas sob condições não coercitivas e discursivas, isto é, a deliberação democrática é conectada diretamente à decisão e à escolha

(CHAMBERS, 2009, p. 332), com foco nos resultados. Haveria uma preocupação com o design institucional do processo deliberativo e, para essa corrente, a conversação pública informal não seria considerada deliberação (p. 333). Na outra ponta, teorias da democracia deliberativa possuem um panorama mais amplo, considerando, inclusive, a opinião pública informal na construção da tomada de decisões políticas: diferentes processos de deliberação tomariam diferentes formas e contribuiriam para a legitimação em diferentes caminhos, encorajando a reflexão e o pensamento sobre a política pública. A esfera pública que se configura de acordo com esta teoria é complexa, multifacetada e, de certo modo, anárquica (p. 333, 334). Para a autora, uma esfera pública só se configuraria como deliberativa pelas vias da segunda noção (p. 324).

Outra classificação do campo é proposta por Bächtiger et al. (2010), que percebem uma guinada empírica nas últimas décadas, resultando na adoção de metodologias e *frameworks* de outras áreas, o que tornou o campo da deliberação mais multidisciplinar. De acordo os autores, embora essa multidisciplinaridade seja desejável para a expansão da democracia deliberativa, é preciso atentar para os perigos de alongamento do conceito, em que qualquer forma de comunicação passe a ser considerada deliberação (p.33). Esta é, de fato, uma clivagem entre os teóricos: enquanto parte dos estudos se detém à normatividade proposta por Habermas (1991), com seus pressupostos calcados na racionalidade, na outra ponta as pesquisas afrouxam a sistematização incluindo em seu escopo todo tipo de conversação. Bächtiger et al. (2010, p. 33) afirmam que essas duas tendências na construção do campo da deliberação, respectivamente muito estreita e muito ampla, causam sérias confusões para a área. De modo a dirimir conflitos, os autores dividem os estudos em democracia deliberativa em Tipo I, enraizado na lógica habermasiana de ação comunicativa e de discurso racional, implicando a deliberação em processos sistemáticos nos quais atores são verdadeiros, justificam suas posições extensivamente e estão dispostos a ceder à força do melhor argumento com o objetivo de atingir a compreensão mútua e o consenso; e Tipo II, que envolve formas mais flexibilizadas de discursos, como a retórica e o *storytelling*⁸, enfatizando mais os resultados do que o processo e considerando os limites do mundo real para a realização dos ideais normativos (p. 33). Há críticas

⁸ Ato de contar histórias, narrativas.

consistentes sobre as duas classificações: o Tipo I, por exemplo, é acusado de não atender para o pluralismo e as diferenças, excluindo grupos em desvantagens discursivas; de superestimar o consenso, raramente atingido em um momento de deliberação; e de dificultar, em função da normatividade proposta, a identificação da deliberação autêntica, distinguindo a comunicação genuína da ação estratégica. Já no caso do Tipo II, os pontos negativos englobam o risco de ampliar os conceitos a ponto de admitir distorções comunicativas e formas de coerção e manipulação, problemáticas para a perspectiva concorrente; o perigo de abandonar princípios reguladores, como a norma da sinceridade, que governam os discursos; e as promessas de resultados, que levantam questões sobre se os meios e os fins se relacionam de maneira satisfatória (p. 34).

Já Mansbridge et al. (2012, p. 1) percebem duas diferentes estratégias nos estudos iniciais sobre deliberação: uma corrente dedicada a iniciativas institucionalizadas, ligadas ao legislativo e às campanhas que envolveriam seus membros, e a outra voltada ao design, à promulgação e ao empoderamento de pequenas iniciativas nas quais cidadãos poderiam participar sob condições favoráveis. Ambas, no entanto, focavam em aspectos individuais, sem observar a interdependência das partes na noção de um sistema maior. Os autores salientam, ainda, que havia o intuito de prover posições normativas e empíricas do processo democrático como um todo (p. 24), no entanto, destacam que as pesquisas empíricas em democracia deliberativa se concentraram em episódios isolados ou em grupos ou instituições específicas e para entender o objetivo maior da deliberação. Os autores percebem duas diferentes fases na teoria deliberativa: a primeira focada em estabelecer um ideal de deliberação, seu sentido, justificação e respostas às críticas teóricas, carregando a ideia de legitimidade em seu bojo, isto é, aquelas que todos poderiam aceitar ou não rejeitadas razoavelmente. Esta é considerada pelos autores como procedimentalismo ideal ou ideal regulativo. Já a segunda, apresenta uma proliferação de estudos empíricos e aplicações da teoria, aproximando-a do mundo real, com o desenvolvimento de fóruns deliberativos, assembleias de cidadãos, júris, conselhos consensuais e experiências com mini-públicos (p. 25).

Abrindo a terceira fase, Mansbridge et al. (2012, p. 2) sugerem uma abordagem sistêmica, que reconheça as democracias vigentes como entidades complexas, na qual uma variedade de instituições, associações e espaços de contestação realizem o trabalho político. A perspectiva sistêmica da deliberação será esmiuçada ao longo deste trabalho.

Elstub et al. (2016), por sua vez, argumentam que o desenvolvimento da democracia deliberativa ocorreu através de três gerações. A primeira decorre da noção habermasiana de que as decisões legítimas em uma democracia só poderiam emergir por um procedimento discursivo que permita que todos os afetados tenham voz nas decisões coletivas, através da troca pública de razões. Para os críticos, esse formato não seria alcançável em escala massiva, já que a complexidade contemporânea apresenta novos desafios para a prática da deliberação (ELSTUB et al., 2016, p. 141). Em resposta a essa visão, considerada limitada por alguns, surge a segunda geração, responsável por expandir e reinterpretar os conceitos de trocas de razão, mudanças de preferências, consenso e compromisso, de modo a tentar resolver os problemas da complexidade e da pluralidade, deixados pelos teóricos da primeira geração em segundo plano. O requerimento de consenso e do argumento racional, destacado num primeiro momento, é problematizado e a democracia deliberativa passa a se conectar, aqui, a campos que incluem o feminismo, o multiculturalismo e políticas ambientais (p. 141). Além disso, a normatividade é flexibilizada, adotando como artifícios nos processos de deliberação atributos como *storytelling*, a retórica e outras formas de comunicação que transcendem a noção de racionalidade, de modo a se obter maiores níveis de inclusividade (p. 141). Essa corrente mais crítica da deliberação normativa trouxe uma maior proximidade do mundo real, seus conflitos e dilemas, embora tenha pecado, de acordo com os autores, por não se engajar nas especificidades de detalhes institucionais e de análises empíricas das práticas deliberativas (p. 142). A terceira geração surge, então, como forma de suprir essa carência em pesquisas empíricas, promovendo e pesquisando a capacidade de mecanismos institucionais em melhorar os níveis de deliberação atuais, de modo a revisar, orientando-se para a prática, a teoria mais flexibilizada da segunda geração (p. 142). Apesar do interesse dessa corrente em implementar a deliberação no contexto do mundo real, abarcando sua complexidade e

diversidade, as pesquisas nesse momento passam a buscar métodos que permitam a investigação sistemática dos processos deliberativos, determinando parâmetros requeridos para o design institucional (p. 142). Dessa forma, críticos a essa geração apontarão para o fato de que as pesquisas passaram a adotar uma aproximação em microescala da deliberação, isolando mini-públicos e outras instituições de um ambiente discursivo mais amplo, bem como do macro contexto em que esse ambiente opera (ELSTUB et al., 2016, p. 142). A necessidade de se ter outra perspectiva sobre a deliberação democrática possibilita o surgimento da quarta geração, que busca compreender a deliberação para além das práticas deliberativas isoladas, examinando não somente a relação entre diferentes sítios deliberativos, mas também a relação entre práticas deliberativas e não deliberativas no sistema político como um todo (ELSTUB et al., 2016, p. 143). Essa guinada sistêmica se caracteriza por uma tentativa de reconciliar os *insights* dispostos nas três gerações anteriores, isto é, as fortes premissas normativas, sua institucionalização viável e seus resultados empíricos (p. 143). Entendendo que a deliberação não deve ser reduzida ao diálogo face a face, mas em um processo discursivo mais amplo, a noção de sistemas deliberativos transcende os conceitos tradicionais que percebem a deliberação como método coletivo de tomada de decisão (p. 143). Esta é a dimensão mais cara ao estudo desenvolvido nesta tese.

Tais categorias, no entanto, não devem ser encaradas como amarras. Os próprios teóricos, muitas vezes, transitam entre elas. Habermas (1992; 1996), por exemplo, passa a incorporar aspectos que fogem à normatividade proposta, num primeiro momento, em *Mudança estrutural da esfera pública* (1991), 1) admitindo que os pressupostos da ação comunicativa se enfraquecem perante canais institucionais; 2) adotando a possibilidade de novos elementos serem incluídos nos processos de deliberação para além do consenso, como a barganha e o compromisso; e 3) enfatizando que todas as formas de comunicação contam e devem ser consideradas como objetos legítimos de análise. Em *Between facts and norms* (1996), por exemplo, o filósofo adota uma perspectiva mais normativa, propondo uma recapitulação de sua teoria do discurso mediante a análise da teoria da argumentação, atribuindo centralidade ao papel do direito como meio privilegiado para a institucionalização, por meio de um "sistema de direitos", das condições gerais necessárias à emergência do acordo e da própria legitimidade do

direito. O movimento do constitucionalismo na teoria do Estado permitiu a institucionalização, no meio do direito, dos procedimentos formais para o exercício da argumentação na comunidade. Para o autor, uma ordem social seria válida, desde que as normas e leis fossem elaboradas democraticamente, envolvendo todos os "atingidos" e interessados, tornando-se expressão de um sistema de soberania popular, de modo que essa estrutura fosse juridicamente e procedimentalmente legitimada. Já em artigo mais recente, Habermas (2016) observa que haveria um *gap* entre normatividade e empiria, chegando a propor uma possível pesquisa que busque entender de que forma a comunicação política mediatizada poderia facilitar a deliberação legitimada pela soberania popular em uma sociedade contemporânea complexa. Adotando a perspectiva de que a deliberação teria o potencial de rastrear a verdade (*truth-tracking*), Habermas destaca duas hipóteses para sua questão: a comunicação política mediatizada poderia facilitar a legitimação da deliberação desde que 1) adote um sistema de autorregulação, independente do ambiente social em que está inserida; e 2) haja uma sociedade civil responsiva, que desenvolva processos de autorreflexão para que possa questionar o processo decisório (HABERMAS, 2016).

Independente da classificação proposta é possível identificar teóricos que se destacam no campo em momentos e conceitos diferentes. Num primeiro passo, a democracia deliberativa se aproxima de uma forte idealização e normatização, tendo em vista a dificuldade de aplicabilidade em sociedades complexas. De acordo com List e Goodin (2001, p. 277), para os democratas processuais o objetivo da democracia seria incorporar virtudes processuais, ainda que não haja consenso sobre que virtudes seriam essas ou o melhor procedimento para incorporá-las. Estão de acordo, porém, que um resultado é bom ou correto não a partir da busca pela verdade independente sobre a questão, mas por emergir de maneira processualmente correta. Para Thompson (2008), o objetivo essencial da deliberação seria alcançar decisões vinculativas, sendo os outros propósitos como aprender sobre questões, ganhar senso de eficácia, ou desenvolver um melhor entendimento de visões opositoras, um instrumento para atingir tal fim.

Maia (2012, p. 3), por fim, propõem uma noção ampliada de deliberação que pode acomodar diversos modos de comunicação e uma pluralidade de

discursos. Existiriam, portanto, diferentes tradições sustentando as teorias deliberativas: algumas com orientação mais liberal, enfatizando o papel das instituições constitucionais do estado, outras com orientação mais participativa, com o objetivo de prover aos cidadãos mais recursos para influenciar as decisões políticas (MAIA, 2012, p. 13). Além disso, existe um debate no campo sobre o entendimento dos processos deliberativos e um desentendimento sobre o significado de princípios abstratos; o papel da razão e da justificativa na teoria; o papel do consenso e o desejo do acordo como objetivo; se normas procedimentais seriam adequadas; e que aspectos da tarefa deliberativa deveriam ser designados para cada instituição.

A questão epistêmica, a inclusividade e as emoções

Correntes mais recentes, que configuram o Tipo II proposto por Bächtiger et al. (2010), como visto acima, atualizaram ainda mais as possibilidades da deliberação, incluindo artifícios para além da razão. Deveaux (2003, p. 782), por exemplo, adota uma visão ampla do escopo da atividade democrática. Para a autora expressões não democráticas, como resistências culturais, também costumam legitimidades e ilegitimidades. Sobre a deliberação, a autora percebe que onde é necessário mediar conflitos nos fóruns políticos mais formais, deveria ser adotado um modelo que leve em conta interesses estratégicos e necessidades dos participantes, mais do que insistir na argumentação normativa e justificação. Argumenta, ainda, que a intermediação pela deliberação de conflitos culturais falha, uma vez que nem todos os concernidos estão sempre presentes nos processos deliberativos. A atividade democrática não se esgotaria, portanto, no processo político formal, mas se refletiria em atos de dissonância cultural, subversão e reinvenções. Haveria atividades democráticas, ainda, nos relacionamentos interpessoais, nas instituições de ensino, religiosas, nas práticas sociais, que ficam escondidas na divisão entre esfera pública e privada.

Os teóricos da democracia deliberativa, de acordo com Deveaux (2003, p. 783), se preocupam com a inclusão das minorias, mas, para a autora, não é uma questão de incluir cidadãos diversos nas instituições políticas existentes, mas

transformar essas instituições de acordo com os princípios normativos de igualdade, reciprocidade e reconhecimento mútuo. Presente em seus argumentos também está a relativização da noção de cultura, percebida como o olhar para o outro respeitando as diferenças. Seu modelo de deliberação pública, especialmente nos casos de conflitos intraculturais, envolve uma visão pragmática, enfatizando estratégias de negociação e compromisso. Para Deveaux (2003, p. 785), ainda, o uso público da razão, requisito da deliberação para determinados autores, deixa partes excluídas: deliberacionistas estariam adotando o compromisso moral e o acordo normativo e razoável no lugar do consenso moral, que seria o desejável.

Para exemplificar sua proposta, Deveaux (2003) recorre a um processo de deliberação ocorrido em uma comunidade tradicional. No caso dessas comunidades, haveria um problema na participação de líderes em processos de deliberação, uma vez que, embora a comunidade em questão esteja representada na figura de seu líder, poderia existir um conflito de interesses interno, sob o risco de parte das posições não serem levadas em consideração. Para dirimir esta questão, a autora propõe que as discussões sobre culturas e participação das minorias deveriam ser ampliadas não só em fóruns políticos e institucionais, mas nos patrocinados pela própria comunidade, nas associações culturais, na mídia e em iniciativas espontâneas. Além disso, a autora sugere que o Estado poderia facilitar a entrada dessas minorias no debate, uma vez que a participação conjunta da comunidade poderia resultar, por um processo de negociação e barganha, em melhores soluções para todas as partes.

Deveaux (2003, p. 792-793) destaca, ainda, que além da negociação e barganha, artifícios que devem estar contidos em processos deliberativos, há três princípios normativos que também devem estar presentes: não dominação, relacionada à não coerção; igualdade política, de modo a coagir relações de poder, advindas de relações sociais pré-existentes; e revisibilidade, o que oferece uma dinâmica ao processo além da possibilidade de negociação mais efetiva, tendo em vista uma possível reconsideração da decisão no futuro.

Tendo em vista o aspecto da representação, Maia (2012, p. 44) ressalta que o problema da escala que confronta a democracia deliberativa e impossibilita a participação organizada de todos aqueles afetados por uma determinada questão

vem sendo problematizado pela literatura. Parte dos teóricos exploram o ideal da inclusividade não necessariamente nos termos de inclusão de pessoas, mas de ideias, perspectivas e discursos. De acordo com Maia (2012, p. 44), a inclusão de perspectivas é uma dimensão apropriada para medir heterogeneidade e a multiplicidade delas reduziria erros cognitivos e vieses aos quais grupos homogêneos estariam mais predispostos. Dryzek e Niemeyer (2013) vão além desta noção e propõem que a representação discursiva, além de possibilitar às pessoas aderirem a diferentes discursos e refletir sobre eles, pode ser mais importante para a qualidade da deliberação do que a representação de todos os indivíduos, uma vez que a noção do discurso é mais concreta, já que pode ser observado e medido.

Outro ponto problematizado por Maia (2012, p. 15) diz respeito às formas de comunicação em processos de deliberação. A autora destaca que o racionalismo habermasiano foi criticado por excluir a emoção, a paixão e os modos afetivos de comunicação. Young (1996, 2001) argumenta, inclusive, que a lógica deliberativa privilegia a assertividade e a combatividade, características de grupos dominantes, com práticas linguísticas de natureza hegemônica, silenciando outros modos de fala característicos da cultura linguística de mulheres, minorias raciais e grupos menos privilegiados. As críticas, de acordo com Maia (2012, p. 17), contribuem para a construir uma visão mais abrangente da deliberação, abarcando as emoções e outros tipos de comunicação como a retórica, o *storytelling*, performances e humor, que seriam, inclusive, compatíveis com a teoria da racionalidade habermasiana. Alguns autores destacam o importante papel desempenhado pelas emoções não somente no engajamento político, como também no processo de dar razões (MANSBRIDGE, 2007; NEBLO, 2003) e, além disso, razão e emoção não devem ser considerados polos em oposição, já que o que de fato representa uma ameaça à razoabilidade é a coerção e o poder ilegítimo (NEBLO, 2007).

Por outro lado, de acordo com Pivato e Ding (2019), uma extensa literatura no campo da democracia deliberativa já argumenta que a deliberação deve melhorar a competência epistêmica de grupos. Para os autores, o processo não é tão simples quanto parece, já que agentes podem, em processos de deliberação,

mentir ou esconder informações no intuito de manipular a decisão do grupo para obter vantagens e a comunicação, até mesmo para agentes honestos, pode ser custosa: é preciso tempo e esforço para que um agente esclareça e transmita suas informações privadas a todos do grupo, de modo que todos não só entendam, mas atualizem suas posições. Destacam, ainda, que a deliberação é uma maneira de agentes divulgarem suas evidências privadas, transformando-as em evidências públicas, modificando, em potencial, as crenças dos outros agentes. No entanto, Pivato e Ding (2019) percebem que a divulgação de evidências leva tempo, já que embora um agente possa ter muitas evidências particulares, pode optar por divulgá-las com parcimônia. Os autores propõem, então, um modelo diacrônico de deliberação, rastreando a evolução das crenças dos agentes ao longo do tempo.

Nesse sentido, para Fuerstein (2019), o apelo geral dos sistemas democráticos residiria na capacidade de integrar amplamente o conhecimento assimetricamente disperso sobre questões políticas, embora, como reconhece, os dois mecanismos dominantes da democracia mais relacionados ao agente, retomando o pensamento de O'Donnell (2011), voto e deliberação, não conseguirão, por si só, obter sucesso nessa empreitada. O voto, por sua tendência em amplificar a ignorância, ao invés de remediá-la, e por não integrar informações díspares, e a deliberação, pela dificuldade de se estabelecer de forma universal em sociedades complexas (FUERSTEIN, 2019). Para o autor, embora a abordagem de sistemas deliberativos seja um importante passo em direção aos problemas enfrentados pela teoria deliberativa, as soluções seguem incompletas. A crítica se estende ao conceito de deliberação igualitária e inclusiva, uma vez que, a divisão do trabalho cognitivo seria, para Fuerstein, essencial quando os eventos se tornam complexos. Além disso, nenhum sistema de tomada de decisão poderia ter sucesso sem alguma dependência racional e estrutural da experiência. Sua defesa é a de que a democracia representativa, pela figura dos representantes, desempenharia um papel particular no sistema democrático, em conjunto com processos de votação e de deliberação, para melhorar os resultados epistêmicos, uma vez que, em termos epistêmicos, designar pessoas para avançar e defender interesses de grupos específicos de cidadãos ajudaria a garantir que todo o espectro de considerações relevantes para justificar os resultados das políticas seria, de fato, considerado. Fuerstein (2019) destaca, ainda, que a democracia é epistemicamente

exigente, uma vez que deve servir aos interesses de maneira justa, além de integrar conhecimento a uma grande e heterogênea população. Essa integração implica tanto questões científicas, a partir da visão de especialistas, quanto práticas locais, baseadas na vivência dos cidadãos, e deveria obedecer a um fluxo composto por três partes: 1) de especialistas para o sistema mais amplo de tomada de decisões, chamado pelo autor de integração vertical descendente; 2) de não especialistas se dirigindo ao fluxo anterior - integração vertical ascendente -; e 3) entre não especialistas em diferentes locais sociais, ou seja, integração horizontal. Isso significa que representantes funcionariam como intermediários epistêmicos, entre os cidadãos e os especialistas, estando mais aptos à tomada de decisões (FUERSTEIN, 2019).

O consenso

Outra questão trabalhada, e criticada em estudos mais recentes de deliberação, é o consenso. A teoria da democracia deliberativa diverge em relação ao consenso. Cohen (1998) e Habermas (1996), por exemplo, percebem na formação das preferências e valores via processo e na escolha do melhor argumento a possibilidade de se chegar a um acordo comum. Bohman, na linha habermasiana, defende que a deliberação pública seria um “processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (BOHMAN, 1996, p. 27). Na outra ponta, Mouffe (1995) e Young (2001) enxergam enormes riscos na obtenção do consenso, uma vez que representaria numa ameaça à pluralidade de visões, além da possibilidade de coerções e exclusão dos interesses das minorias.

Friberg-Fernros e Schaffer (2014, p. 104-105) reforçam que as decisões consensuais afetariam tanto suas revisões posteriores quanto a tomada de decisão em relação a outros temas, já que o consenso, uma vez estabelecido, impediria as condições para futuros discursos públicos racionais: depois de um acordo os participantes tenderiam a interromper o desenvolvimento de novos argumentos; a esquecer os argumentos existentes e o medo de desviar da norma social

promoveria conformismo. Tal situação seria, de acordo com os autores, paradoxal: o consenso poderia minar as condições para a deliberação racional. Friberg-Fernros e Schaffer (2014) desenvolvem, então, três mecanismos cognitivos, sociais e psicológicos que envolvem a questão do consenso: estagnação, uma vez que a obtenção de consenso teria o efeito de homogeneizar as opiniões, minimizando visões heterogêneas e desacordos, estimulantes ao debate; esquecimento, em função da ausência de necessidade de defender e convencer a audiência sobre suas questões e argumentos; e conformismo, já que cidadãos podem ter medo de ter opiniões diferentes ou desviantes.

Já Gutmann e Thompson discorrem sobre as perspectivas em torno da democracia deliberativa, seus limites e ideias conflitantes. Para os autores, o processo é dinâmico: mantém aberta a possibilidade de um diálogo continuado (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 22). No entanto, há momentos em que o debate não se esgota e a decisão deve ser tomada, mesmo que o consenso ainda não tenha sido obtido. De acordo com os pesquisadores norte-americanos, no caso da guerra do Iraque e das consultas em fóruns sobre o posicionamento da população em relação à possível ocupação armada, por exemplo, muitos ainda duvidavam que Saddam Hussein representasse uma ameaça iminente, mesmo acreditando que o mundo sem ele seria um local melhor. A invasão do Iraque teve início sem esgotar todos os argumentos contra ou a favor da ofensiva. Mas a discussão se perpetuou, inclusive com as críticas racionais sobre a guerra preventiva desencadeada por decisão do governo. Ou seja, ainda que não tenha existido um consenso – que possivelmente nem viria a existir - entre críticos da guerra e partidários, a deliberação ocorrida preparou, segundo Gutmann e Thompson (2007, p. 18), uma base mais fundamentada e informativa para o debate posterior à vitória militar dos EUA, possibilitando a formação do pensamento em conjunto. Sendo assim, os efeitos da deliberação não seriam necessariamente práticos e imediatos, mas constituiriam a formação de uma esfera pública mais informada.

Por fim, Mendonça (2013, p. 59) salienta que “as preferências e os interesses dos atores são continuamente alterados na medida em que se veem atravessados ou confrontados por outros discursos. Por isso, a política não se

reduz à competição de preferências”, mas emerge da construção intersubjetiva dos sujeitos e de suas preferências. Dessa forma, a esfera pública deliberativa teria função estrutural na formação de valores, preferências e atores sociais.

1.4. Sistemas deliberativos

Mansbridge et al. (2012, p. 2-3) ressaltam que fóruns singulares, ainda que idealmente constituídos, não teriam capacidade suficiente para legitimar as decisões e os encaminhamentos políticos adotados pelas democracias. É preciso, de modo a perceber o conceito mais amplo de deliberação, considerar o que os autores denominam sistema deliberativo, isto é, ir além dos estudos de instituições individuais para pensá-las em um contexto sistêmico e global. Tal concepção se faria importante na medida em que tornaria possível uma noção de democracia deliberativa em larga escala e a análise da divisão de funções entre as diferentes partes do sistema, dimensionando suas forças e fraquezas e o grau de complementaridade entre elas. Para Elstub et al. (2016, p. 139-140), o conceito de sistema deliberativo se refere ao entendimento de deliberação como atividade comunicativa que ocorre em múltiplos espaços, enfatizando a necessidade de interconexão entre eles. Há três benefícios destacados pelos autores a partir da adoção do modelo: 1) é um método que concebe e promove a deliberação em larga escala, observando a conexão entre instâncias, instituições e esferas; 2) há um foco na divisão de trabalhos e aspectos dentro do sistema, o que significa que diferentes partes poderiam suplementar e corrigir os erros de outras partes, de modo a formar relações mutuamente reforçadas; e 3) busca critérios para a deliberação transpassando instituições e processos de política contemporâneos. Outras vantagens se constituem, uma vez que o modelo oferece um caminho de escalar legitimação, inclusão e representação, abrindo uma nova forma de conceituar a interação entre opinião pública e os momentos de tomada de decisão em processos de deliberação.

Nesse sentido, Mansbridge (1999) destaca, ainda, que as conversações diárias produzem resultados coletivos e a deliberação não deve ser encarada como um diálogo *one-to-one*, mas, sobretudo, como um amplo processo que atravessa

diferentes arenas, onde discursos são tornados públicos. A circulação de discursos e ideias, portanto, seria capaz de afetar os processos de decisão pública e é exatamente esse fluxo que constituiria um sistema deliberativo. É importante salientar, no entanto, que a noção sistêmica proposta pela autora não se relaciona a uma perspectiva mecanicista, que pressupõe uma relação perfeita entre as partes, mas implica em uma inter-relação entre elas, de forma que uma mudança em uma afetaria a outra. Para Mendonça (2013), um sistema deliberativo emerge da conexão de diferentes esferas discursivas e momentos deliberativos. O autor salienta que ainda que a noção de sistemas deliberativos tenha sido formulada por Mansbridge (1999), Habermas (1996) já havia apresentado uma abordagem sistêmica em seu modelo de duas vias (*two-track model*) - da periferia ao centro -, esclarecendo que os fluxos circulariam entre redes informais da esfera pública política por um lado, legislaturas, tribunais e corpos administrativos por outro lado (HABERMAS, 2005, p. 388), formando um sistema multinível, que abarcaria desde conversações do dia-a-dia na sociedade civil, passando pelos discursos públicos e a comunicação mediada em públicos fracos, até discursos institucionalizados no centro do sistema político (HABERMAS, 2016, p. 415).

Em relação aos critérios para a definição de deliberação, que comporiam o terceiro benefício da adoção da noção de sistemas deliberativos destacada por Elstub et al. (2016), os autores demonstram preocupações em função da possibilidade de relaxamento em demasia da normatividade. Mansbridge (1999, p. 227), por exemplo, ressalta que na perspectiva sistêmica há diferentes espectros e momentos de deliberação e, em cada um, os critérios de publicidade, reciprocidade e *accountability* podem atingir níveis distintos. Temendo o alargamento do conceito de deliberação dentro da teoria, Elstub et al. (2016, p. 146) alertam para o fato de que a democracia deliberativa é um ideal regulador e, como tal, deve também ser empregada para criticar a prática. Portanto, ainda que seja inevitável a manutenção de um padrão contínuo de avaliação das partes do sistema, os padrões para julgar a democracia deliberativa em níveis sistêmicos precisam ser mantidos normativamente robustos e rigorosos.

Mansbridge et al. (2012, p. 4) destacam que um sistema deliberativo se caracteriza por suas distintas e diferentes, mas ainda assim interdependentes,

partes, com funções distribuídas entre elas. Vale ressaltar, porém, que, na visão dos autores, a abordagem sistêmica não requer que todos os componentes exerçam uma função ou sejam tão interdependentes de todos os outros a ponto de uma mudança em determinado aspecto automaticamente surtir efeitos em todos os outros. Além disso, em um sistema deliberativo pode haver redundância, isto é, a mesma função ser distribuída entre vários subsistemas. O conceito que os autores apresentam, portanto, não tem a intenção de ser mecanicista, mas objetiva que o peso da tomada de decisões e da legitimação não esteja direcionado a somente um fórum, mas distribuído em diferentes componentes nos diferentes casos. Uma das vantagens da noção sistêmica, que tem como característica ações dinâmicas ao invés de estáticas, seria a possibilidade de se ter mecanismos de checagem e balanço, isto é, quando uma parte falha em uma questão importante, outras podem suplementar ou corrigir.

Há, de acordo com Mansbridge et al. (2012, p. 11-13), uma variedade de funções e objetivos que a abordagem sistêmica acomoda. No entanto, os autores destacam três delas que não seriam controversas: as funções epistêmica, ética e democrática. A primeira delas, a epistêmica, produziria preferências, opiniões e decisões que seriam apropriadamente informadas por fatos e lógica, sendo resultado da consideração substantiva de razões relevantes. Um sistema deliberativo saudável seria aquele em que as considerações relevantes seriam trazidas de todos os lados, discutidas e pesadas. Além disso, uma vez que os tópicos das deliberações são questões públicas, as preferências, opiniões e decisões epistêmicas deveriam ser informadas levando em consideração as preferências e opiniões dos cidadãos. Esse é um ponto chave para o estudo, uma vez que, a partir de uma consulta pública online formal, como foi a do Marco Civil da Internet, a discussão pública gerou e compartilhou significados e agendas sobre o tema, difundidos em diferentes partes do sistema deliberativo que se formou. A segunda função, ética, teria a intenção de promover o respeito mútuo entre os cidadãos, facilitando a comunicação efetiva. A noção de respeito mútuo, de acordo com os autores, é também um requerimento ético entre cidadãos democráticos, cuja base moral está ligada à ideia de que cidadãos não devem ser tratados somente como objetos passivos da legislação a serem regulados, mas como agentes autônomos que tomam parte no governo da sociedade, diretamente

ou via representantes. Por fim, a terceira função dos sistemas deliberativos, que não se separa das outras duas, é a democrática, isto é, a inclusão de múltiplas e plurais vozes, interesses, preocupações e demandas no intuito de promover um processo político inclusivo em termos de igualdade. Ora, ao considerar que a deliberação ocorre em diferentes espaços, não somente em iniciativas pontuais com uma finalidade específica, admite-se a possibilidade de ampliação do debate, com diferentes chances e espaços de participação. Portanto e ainda assim, um sistema deliberativo democrático que funcione bem não deve excluir cidadãos do processo a não ser que exista uma justificativa válida e aceita por todos, incluindo os que forem excluídos. Além disso, deve promover e facilitar a inclusão e a igualdade de oportunidades de participação no sistema. A realização bem sucedida das três funções promoveria a legitimidade do processo de tomada de decisões democrático, uma vez que garantiria uma razoabilidade das decisões no contexto do respeito mútuo entre cidadãos e do processo inclusivo de decisões coletivas (MANSBRIDGE et al. 2012, p. 12).

Sendo assim, ainda de acordo com Mansbridge et al. (2012), sistemas deliberativos são compostos por quatro principais arenas, quais sejam: 1) as decisões vinculativas concernentes ao Estado, calcadas em leis e suas implementações; 2) as atividades diretamente relacionadas à preparação para tais decisões vinculativas; 3) as conversações políticas informais relacionadas a essas decisões vinculativas; e 4) as arenas formais e informais de conversação que envolvem questões de interesse comum, não destinadas, necessariamente, às decisões vinculativas anteriormente mencionadas (p. 9). De acordo com os autores, a inclusão de vozes, temas, interesses e demandas múltiplas e diversas é um elemento central para a qualidade democrática do processo deliberativo.

Hendriks (2016) destaca a questão do acoplamento e a complexificação de fluxos na perspectiva deliberativa sistêmica. Ora, se nos primórdios da teoria deliberativa, a ideia da construção do melhor argumento e de possíveis interferências nas decisões públicas partiam de processos específicos que geravam um fluxo propulsor da política, em uma visão sistêmica da deliberação esse eixo direto entre espaço emissor (os processos de deliberação) e espaço receptor (os políticos e as decisões públicas) passa a dar lugar a diversos fluxos advindos de

diferentes acoplamentos entre espaços que permitem que os argumentos se confrontem e as decisões avancem, de forma multidirecional. Mendonça (2013) amplia o debate, indicando a importância dos indutores de conectividade para a formação e evolução dos sistemas deliberativos. De acordo com o autor, em uma perspectiva sistêmica, haveria a dificuldade de encontrar ou promover conexões entre as diferentes arenas discursivas. Sendo assim, destaca quatro importantes potenciais⁹ indutores de conectividade a serem observados por democratas deliberativos: 1) a burocracia, que, embora parte das teorias deliberativas a considere a partir da visão de especialistas consultáveis ou delegados das decisões representativas de forma transparente, pode desempenhar um importante papel ao conectar diferentes esferas discursivas, uma vez que muitas vezes detém poder e pode intervir nos processos de deliberação; 2) a mídia, que será tratada com mais detalhes no próximo parágrafo; 3) a circulação de participantes e sua representatividade, isso é, indivíduos que exercem algum tipo de representatividade, não necessariamente adquirida pelo processo eleitoral e voto, e se engajam e tomam parte nas muitas arenas e momentos de um sistema deliberativo; e 4) o design e as normas que constituem as instituições participativas, sendo que mesmo quando os processos ocorrem pela via dos mini-públicos, devem ser encarados numa perspectiva mais ampla, como um elemento de um processo em escala macro. Para o autor, sistemas deliberativos não existem naturalmente e não podem ser assumidos como se existissem: a porosidade entre as arenas discursivas precisa ser construída e apoiada, requerendo a dependência de indutores que contribuem para costurar as partes.

Um dos indutores de conectividade destacados por Mendonça (2013), a mídia, além de não ser um tópico central para a teoria da deliberação, é apontada por muitos autores, em função de seu caráter comercial e hegemônico, como problemática para o debate público, especialmente no que diz respeito à questão da participação e pluralização de vozes. No entanto, algumas posições vêm sendo revistas e a academia passa a perceber a comunicação midiaticizada como essencial para a esfera pública, não mais desprezando seus efeitos. Parkinson (2012), por exemplo, destaca que é preciso compreender os canais de comunicação que

⁹ Mendonça (2013) esclarece que os atores / elementos destacados nem sempre se comportam como indutores. Sob determinadas circunstâncias, eles podem gerar opacidade ao invés de porosidade; e desconexão ao invés de articulação.

cruzam o sistema deliberativo e isso pode incluir a mídia de massa e as redes sociais online. A perspectiva sistêmica, segundo Mendonça (2013), demanda ir além deste cenário de críticas generalizadas à mídia e desta noção de que tal esfera seria responsável por destruir as capacidades deliberativas da esfera pública, uma vez que, em uma democracia moderna e complexa, a esfera pública não existiria sem a mídia. Nesse sentido, Mendonça (2013) salienta, que o papel da mídia não é reproduzir ou refletir o mundo tal qual ele é, mas sustentar o estabelecimento de diferentes tipos de relações sociais e, ao fazê-lo, está ativamente implicado no processo de construção da realidade. A mídia seria, portanto, um importante componente do sistema, afetando o comportamento dos atores em diversos locais e momentos e opera, simultaneamente, como ambiente para a troca discursiva e como ator discursivo. Além disso, as estruturas midiáticas compartilham terrenos que permeiam conversações em diferentes locais e tais terrenos são essenciais para a tradução de questões em linguagem comum para permitir sua circulação pela sociedade (BOULLIER apud MENDONÇA, 2013). No debate sobre o Marco Civil da Internet, a mídia atuou, como será visto a seguir, não só como amplificador dos significados e argumentos forjados na ocasião das duas consultas públicas online sobre o tema, mas também cumpriu um papel de direcionamento da opinião pública e política sobre o debate.

Já Goodin (2005), aborda questões sobre a tarefa deliberativa, que deveria obedecer a uma divisão de trabalhos. O autor apresenta, então, a noção de deliberação sequenciada ou momentos deliberativos, que ajudam a pensar a deliberação em sua totalidade, em que não só instâncias formais, mas associações civis, mini-públicos, mídia e conversações informais desempenham papéis importantes. Uma questão que a teoria de sistemas traz luz é a da representação. Na visão de Mendonça (2013), em alguns momentos deve ser pensada para além da representação política exercida pelo voto, assumindo diferentes formatos, mecanismos de autorização e instrumentos de prestação de contas. Associações civis, especialistas e cidadãos podem atuar como representantes de interesses, perspectivas e discursos desde que alimentem a circularidade entre sociedade e Estado. Para Mendonça (2013), a legitimidade desse tipo de representação emergiria da afinidade por certas causas; especialização e experiência em determinados temas; *accountability* discursiva; e mecanismos aplicados para sua

seleção, variando de eleições à métodos científicos. Dryzek e Niemeyer (2013) propõem três soluções para a questão da deliberação em larga escala: 1) limitar a frequência em que se convoca os processos deliberativos; 2) limitar a deliberação a representantes; e 3) limitar a deliberação aos mais aptos a discernir sobre o interesse público. Para os autores, a legitimidade da representação não viria da totalidade dos indivíduos estarem representados, mas de uma esfera pública que represente a constelação de discursos existentes na sociedade, colocando a fala e a comunicação no centro da democracia.

Em relação aos limites da teoria dos sistemas deliberativos, Mansbridge et al. (2012) percebem contenções na perspectiva sistêmica (p. 22-24). Uma delas é que se o sistema estiver bastante amarrado, com as partes altamente conectadas, sua capacidade de autocorreção, isto é, quando houver falhas em uma das partes outras serem capazes de corrigi-las, se torna prejudicada. Outro problema surge quando as partes do sistema se desacoplam e, por esse motivo, as boas razões advindas de uma delas não é capaz de penetrar as outras. Além disso, o sistema também falha quando uma das partes, seja ela deliberativa ou não, domina todas as outras, como ocorre em sociedades autoritárias, quando há controle governamental, da mídia e de organizações da sociedade civil, ou quando há dominação social, isto é, quando interesses particulares sociais controlam a influência sobre as outras partes do sistema. Por fim, o sistema deliberativo também perde quando cidadãos, legisladores e administradores estão divididos por ideologia, ética, religião ou outra clivagem que os impeçam de ouvir e considerar posições alheias.

Mendonça (2013) também destaca problemas práticos e teóricos relacionados à noção de sistemas deliberativos: 1) a criação de novas assimetrias políticas, uma vez que determinados atores não teriam força suficiente para impulsionar suas posições através dos vários níveis do sistema, o que pode torná-los invisíveis; 2) a fluidificação do princípio de legitimidade e a consequente expansão do poder discricionário dos tomadores de decisões, já que com tantas ações ocorrendo em diferentes arenas e em diferentes momentos, fragmentos poderiam, por vezes, ser extraídos dos processos de modo a justificar determinadas decisões; e 3) a incompatibilidade de dinâmicas discursivas

drasticamente diferentes, o que dificulta a articulação do sistema como um todo, além de contribuir para que determinados sentimentos e visões de mundo, em função de falta de tradutibilidade, mantenham-se invisíveis.

Outra dificuldade apontada por parte da academia em relação à teoria sistêmica da deliberação diz respeito à materialização da empiria e o desafio de perceber a dimensão do sistema que se forma em torno de determinados temas e decisões públicas. Em termos mais práticos, Mansbridge et al. (2012, p. 13-17) sugerem três exemplos para ilustrar a abordagem sistêmica de forma mais factível. No primeiro, destacam as funções exercidas pelos especialistas, tendo em vista que qualquer sistema democrático depende, em algum grau, destes atores. Há controvérsias, no entanto, sobre onde e quando sua participação seria apropriada e como a deliberação neste caso poderia se conectar às decisões políticas finais e/ou com direcionamento mais generalizado. É fato que delegar os momentos deliberativos somente aos especialistas pode ocasionar perdas epistêmicas, promovendo a ignorância de cidadãos; éticas, quando desrespeitam ou não consideram as contribuições dos cidadãos; e democráticas, no que diz respeito à falta de inclusão de outras vozes. Adotando a perspectiva sistêmica é possível estabelecer a divisão de trabalhos e identificar os ambientes em que os especialistas operam, percebendo, dessa forma, como se relacionam com outros atores e sua legitimidade de fala e decisões. Além disso, é possível tentar observar o espaço que tais ambientes ocupam e os efeitos que surtem no sistema como um todo. Outro aspecto que pode ser positivo são as inovações para a participação, que permitem que cidadãos desenvolvam sua própria *expertise*, além de prover canais pelos quais tais *expertises* possam influenciar a política, funcionando, algumas vezes, como contraponto às perspectivas adotadas por especialistas. Os autores percebem, ainda, formas de conectar estes aos cidadãos, seja por partidos políticos ou por grupos de interesse. Sobre o papel dos especialistas nos processos de deliberação, Gerard e Schäfer (2010, p. 148) percebem que na internet há a recorrência de vozes desse tipo de ator, especialmente cientistas e pesquisadores, enquanto outros grupos como políticos ou os da sociedade civil, tais quais igreja, ONGs, artistas ou cidadãos individuais, aparecem com menor recorrência. Graham e Wright (2013) ressaltam que determinadas pesquisas apontam para a concentração de participação e a conseqüente falta de igualdade nos debates,

enquadrando a superparticipação de forma negativa. Para os autores, é necessário analisar de forma mais contundente a participação de *superposters*, isto é, aqueles que realizam postagens recorrentes em um determinado fórum ou canal de discussão; *agenda-setters*, ou seja, participantes que direcionam a conversa para determinados temas; e facilitadores, que seriam os moderadores ou gerenciadores do debate, apresentando os aspectos positivos que este tipo de participação pode trazer para o debate, como os próprios autores encontraram durante uma pesquisa realizada no fórum de discussão do site www.moneysavingexpert.com (MSE).

Um segundo exemplo ao qual Mansbridge et al. (2012, p. 17-19) recorrem são pressões e protestos. Na teoria deliberativa, idealmente, a força do melhor argumento deve prevalecer e há uma distinção entre interações deliberativas e outras formas de ação que envolvem coerção, pressão e estratégias. A deliberação, na visão dos autores, deve compreender a persuasão genuína e não a pressão e, numa perspectiva sistêmica, é possível estabelecer uma linha que separa as duas. Pressões não deliberativas possuem diferentes formas, sendo duas delas as mais difíceis para a teoria deliberativa: dinheiro e protesto, que podem ser ferramentas políticas efetivas para causas sociais e políticas. Pela perspectiva sistêmica é possível observar, com as ferramentas de análise necessárias, de que forma os gastos financeiros, como os despendidos em propaganda, e os protestos são efetivos ou prejudicam o sistema deliberativo, tendo em mente que, ao mesmo tempo em que podem trazer benefícios, como a presença de novas vozes no debate público, podem ser prejudiciais caso tenha teor agressivo e disruptivo.

Por fim, o terceiro exemplo envolve a mídia política (MANSBRIDGE et al., p. 19-22), que, embora seja parte crucial do sistema deliberativo de qualquer democracia moderna, não desempenha papel de destaque na teoria deliberativa recente. De acordo com a perspectiva sistêmica, a mídia conectaria muitas de suas partes: o público consome informações e tem conhecimento dos debates que ocorrem no governo ou na esfera pública via mídia. Em função da proliferação de diferentes tipos de mídia política, é difícil generalizar seu papel no sistema, embora seja possível delinear funções epistêmicas, éticas e democráticas no geral. Em termos epistêmicos, a mídia política exerce o papel de transmissor de informações confiáveis e úteis, ajudando o cidadão a interpretar fatos e

estabelecer conexões entre eles. Já em relação à ética, as notícias afetariam o tom da civilidade e respeito entre os cidadãos e, em relação aos ganhos democráticos, cumpriria um papel de inclusão de vozes, especialmente com as promessas trazidas pela internet.

1.5. Esfera pública, mídia e deliberação

Nesta seção será estabelecida a relação entre mídia, esfera pública e deliberação, a partir da teoria, problematizando a importância, os desafios e limites do espaço deliberativo em questão para a constituição do debate público e da comunicação política.

Sobre a comunicação política mediada, Bennet e Entman (2001, p. 5) percebem importantes funções na relação dos meios de comunicação com a esfera pública contemporânea: a mídia provê informações boas (e ruins); oferece engajamento ou saturação sobre as questões sociais; estimula o diálogo entre cidadãos, entre outras questões. Os autores apontam, ainda, para mudanças nesse novo século nos aspectos econômicos, tecnológicos e políticos que impactam a democracia vigente e a relação entre comunicação e política, como por exemplo: a) o declínio das audiências massivas, abrindo espaço para um público cada vez mais segmentado, o que faz com que ideias e interesses políticos específicos não sejam mais amplamente compartilhados, resultando em um esforço maior dos meios de comunicação de massa de desenvolverem e implementarem estratégias de comunicação que atinjam um público fragmentado; b) a ascensão da internet, mudando a forma de produção e recepção de notícias e conteúdo; c) a convergência de mídias e a integração de sistemas; d) a segmentação, isto é, usuários passam a ter a possibilidade, com o advento da internet, de navegar de acordo com seus próprios interesses, reconfigurando grandes audiências em nichos; d) e a crescente profissionalização da comunicação política, que passa a contar com métodos de marketing direto, canais eletrônicos e desenvolvimento de pesquisas facilitadas pelas novas tecnologias (p. 13-17). Gomes (2004, p. 26) também sinaliza que, em função das transformações na comunicação política

mediatizada¹⁰, a linguagem veloz da comunicação industrial retira o espaço do debate ideológico, em que figurava a exposição das contrapostas visões de mundo, esvaziando o componente especificamente político e resultando em espetacularização e personalização dos temas e dos políticos.

Contribuem, ainda, para a desestabilização da comunicação política nas sociedades contemporâneas fatores como o crescimento da heterogeneidade social e cultural; a diluição das fronteiras que separam jornalismo de não jornalismo; a cacofonia decorrente da abundância midiática e de atores políticos; a crescente profissionalização da comunicação política, com a ascensão de consultores e *spin doctors*; e o crescente cinismo e apatia dos cidadãos (DAHLGREN, 2005, p. 150). Essa desestabilização resulta, pelo lado negativo, em caos, ineficiência, imprevisibilidade e na união das forças do capital privado, facilitada pela prevalente ordem neoliberal, que tenta interferir nas arenas políticas formais, enfraquecendo a democracia. Já como pontos positivos, Dahlgren (2005, p. 151) elenca o aumento da pluralidade de vozes políticas, os novos modos de engajamento cívico, as mudanças na definição do que constitui a política e a extensão da comunicação política pela comunicação horizontal e vertical entre os cidadãos.

Sobre o espaço midiático de visibilidade, Maia (2008, p. 172) indica que há uma produção diversificada e descentralizada que apresenta “diferentes tipos de mídia, com formatos distintos de organização, funcionamento e regulamentação”. Além disso, há uma complexidade de conteúdos que envolvem entretenimento, jornalismo, documentários, materiais artísticos e culturais, entre outros. Nesse aspecto, uma dificuldade apontada pela autora é a definição do que seria informação política ideal, uma vez que os diferentes conteúdos disponibilizados podem ter relevância não só para a participação do indivíduo no processo eleitoral, mas para seus múltiplos papéis como cidadão (p. 172). Há, ainda, na programação midiática, espaço para controvérsias e polêmicas, com chamadas recorrentes ao discurso de especialistas, representantes da sociedade,

¹⁰ De acordo com Gomes (2004) há diferentes termos para se referir ao assunto: “política midiática”, que tem correspondente nas principais línguas ocidentais, como *mediapolitik*, *media politics*, política mediática etc, “videopolítica”, “comunicação política” e “política-espetáculo”. Neste trabalho serão adotados os termos política midiática e comunicação política, entendendo o espectro mais amplo ao qual este último se refere.

leigos e, até mesmo, grupos sociais organizados, num fluxo comunicativo de diferentes origens, o que aproxima a mídia de um fórum para o debate cívico (p. 173). Nesse cenário, a mídia está ligada à cena pública, disponível ao conhecimento e ao domínio público (p. 172). Percebeu-se, na análise midiática do debate sobre o Marco Civil da Internet neste espaço, uma grande abertura para diferentes vozes, oferecendo uma pluralidade significativa de posicionamentos sobre o tema.

Sob o prisma do público, os *media* funcionariam como uma pré-estrutura da esfera pública, uma vez que os produtos veiculados nos meios de comunicação de massa operam para atender a uma fatia não simultânea de ouvintes, leitores e espectadores, isto é, a mensagem é enviada a um público difuso e diversificado, que a decodificará de acordo com seus valores e com sua subjetividade¹¹ (MAIA, 2008, p. 173). Além disso, há um volume variado de informações presentes na mídia, que o usuário utiliza e administra como deseja. Sendo assim, o material veiculado nos meios de comunicação de massa também cumpre a função de retroalimentar a esfera pública política que se passa longe da visibilidade midiática, constituída não só por instâncias formais de deliberação, mas por encontros informais e episódicos ou fóruns de discussão que abarcam diferentes setores da sociedade (p. 174). A comunicação mediada formaria, então, não uma massa amorfa e passiva, mas um público racional no sentido de que, como um todo, consegue formar preferências políticas, que refletem as informações disponíveis (BOHMAN, 2004, p. 142).

De acordo com Maia (2012, p. 3), se existe a busca pela compreensão da importância da esfera pública para o funcionamento da política deliberativa, é necessário incluir o papel das mídias de massa nessa dinâmica. Teóricos criticam algumas questões em relação à sua função na formação da esfera pública, entre elas o fato de a mídia de massa ser uma indústria ancorada em mercados globais,

¹¹ A posição do receptor, de acordo com as teorias da comunicação, passa da passividade no recebimento de conteúdos para uma decodificação ativa da mensagem. Contribuem para esta nova perspectiva a teoria dos meios e mediações, que tem como expoente Martín Barbero, e os estudos culturais, introduzidos por Stuart Hall. O último autor, por exemplo, sugere três posições hipotéticas para a decodificação de uma mensagem: código dominante, que aponta para a posição hegemônica do discurso, em que o sentido conotado é apropriado de maneira integral; código negociado: que operam por meio de lógicas específicas ou localizadas, num processo de adaptação e oposição; código de oposição: em que receptor decodifica a mensagem de forma contrária, de acordo com algum referencial alternativo (HALL, 2003, p. 401).

cuja maior preocupação seria o lucro; a supressão de determinadas questões em sua cobertura, privilegiando algumas estruturas institucionais e tipos específicos de justificativa e resultados; o relacionamento estabelecido entre profissionais da mídia e elites econômicas e políticas, que pode servir aos próprios interesses, excluindo da arena midiática certas categorias de pessoas, especialmente os marginalizados; e a tendência das narrativas da mídia de *mainstream* em apelarem às emoções e ao entretenimento, encorajando a passividade e a não participação do cidadão (MAIA, 2012, p. 3). Maia argumenta que, apesar de o ambiente midiático e suas práticas profissionais poderem trazer danos à democracia e à justiça social, impedindo o debate público, as mídias de *mainstream* também podem servir para apoiar diversos propósitos democráticos, como por exemplo, a proteção dos direitos dos cidadãos; a vigilância dos setores estatais, mercadológicos e sem fins lucrativos, de modo a mantê-los em constante prestação de contas; a mobilização dos cidadãos; e a provisão de uma plataforma para que o público possa trocar razões. Os meios de comunicação, portanto, não seriam somente provedores de informação, como também importantes espaços onde questões políticas são debatidas publicamente (p. 34).

Nessa linha, Lycarião (2011, p. 3) destaca que o sistema dos *media* pode atuar no processo de mediação, funcionando como operador epistêmico para a integração social, a partir das seguintes funções: produzir alarmes quando as ações dos sistemas contrariam as bases morais de uma sociedade, exercendo o papel de *watchdog*; tornar inteligível para o público ampliado da esfera pública ações dos sistemas que estão codificadas em linguagem especializada, mas que, não obstante, precisam ser acessíveis ao público leigo para que um controle difuso e competente destes sistemas seja exercido; servir como um marcador de credibilidade das informações disponíveis, permitindo, assim, que o cidadão possa se utilizar de informação atual e confiável para sua participação política; e estabelecer uma representação dos outros sistemas sociais em função de uma atividade mediadora que dinamize a tensão entre sistema x mundo da vida (LYCARIÃO, 2011, p. 3).

Desse modo, a mediação produziria a inteligibilidade de discursos especiais (tornados especializados através da linguagem técnico-científica e

administrativa) por meio da recodificação e utilização da linguagem cotidiana (LYCARIÃO, 2011, p. 12). Ora, ao adotar os posicionamentos desenvolvidos durante as consultas públicas online do Marco Civil da Internet, a partir de posições especializadas, e traduzi-los para o entendimento do público em geral, a mídia atuou como mediadora no processo entre o corpo de especialistas que se uniu para participar de uma iniciativa governamental institucionalizada e os cidadãos.

Especificamente sobre a internet, Dahlgren (2005, p. 151) a localiza como o ambiente em que se encontra a vanguarda da esfera pública, onde intensos desenvolvimentos e *cyber* transformações estão acontecendo. O autor relativiza, porém, o lugar que a *web* ocupa nos processos de conscientização e participação política: o uso da internet para fins políticos ainda é pequeno, especialmente se for comparado com o espaço dedicado ao consumo e ao entretenimento, ou seja, a esfera pública digital e os processos deliberativos ainda estão longe do que se considera ideal para a formação da vontade política. No entanto, as novas tecnologias da comunicação oferecem abertura para diversas formas de iniciativas e associações civis e o problema da exclusão de parte de cidadãos das redes digitais vem diminuindo ao longo dos anos nas democracias contemporâneas. Além disso, a internet vem sendo usada cada vez mais como força contrária e desafiadora às estruturas de poder já estabelecidas e, embora não possa ser encarada como um rápido antídoto contra a crise democrática atual, é preciso ressaltar sua importância no que diz respeito à oferta de possibilidades para a interação e o engajamento cívico (p. 151).

Em relação à dimensão estrutural da deliberação na internet, Dahlgren (2005, p. 52) exemplifica setores que a compõem, como, a) as versões de *e-government*, que propiciam interação entre representante e representado, além da disponibilização de informações e serviços para cidadãos; b) o ativismo, em que as discussões se baseiam nas posições e nos valores de determinados grupos, que lutam por intervenções políticas, como ocorre com os movimentos sociais; c) os fóruns civis, onde usuários trocam suas ideias e a deliberação, de fato, pode ocorrer, ou seja, o espaço genuíno da esfera pública na internet, que é, em sua estrutura mais formal, campo desta pesquisa; d) o domínio parapolítico, que diz

respeito aos interesses comuns e às identidades coletivas, que apesar de não terem sentido político direto, desenvolvem uma discursividade negociada; e, por fim, e) o domínio jornalístico, que inclui as grandes mídias que transpõem seus conteúdos para a *web*, as iniciativas desenvolvidas exclusivamente para as redes digitais e as organizações de notícias alternativas.

Tendo em vista a discussão teórica realizada sobre a teoria da deliberação na seção 1.2 e estabelecida a relação entre mídia, esfera pública e deliberação, é preciso salientar a posição epistemológica por detrás desta tese, que toma a deliberação na mídia, na internet ou nas instâncias formais institucionalizadas não somente como encontro dialógico singular, em busca de uma decisão conjunta prática e profícua, mas tendo a noção de espaços de interação continuada, inserindo as discussões num contexto cultural mais abrangente, visando a formação de preferências e de convicções (MAIA, 2008a, p. 289). Deixa-se de lado a noção do que seria uma situação ideal de discurso, calcada nas condições ideais de argumentação, admitindo-se processos de deliberação de longo prazo, não tão dependentes das condições de razoabilidade e reciprocidade que permeiam o diálogo singular e, nesse sentido, se aproximando da perspectiva sistêmica da deliberação (MANSBRIDGE et al., 2012). Mesmo levando em consideração que cidadãos podem estar despreparados para expor racionalmente suas ideias e preferências, embora tenham suas inclinações e desejos, o processo continuado de deliberação pode significar uma forma de aprendizagem, já que, durante os debates, os cidadãos podem se tornar mais críticos a respeito dos temas expostos e até mesmo das próprias opiniões, podendo, ainda, diante dos processos deliberativos, mudar suas atitudes e orientações políticas e encorajar-se a apresentar seus argumentos. Talvez seja um erro encarar a deliberação como a busca de um entendimento ou consenso final, uma vez que durante o debate determinadas opiniões podem permanecer em desacordo, devendo ser reavaliadas e amadurecidas pelos participantes nos intervalos entre um debate e outro (MAIA, 2008a, p. 290). Diferencia-se, assim, o discurso singular, que objetiva a obtenção de uma decisão obrigatória e final, exigindo que os participantes desses tipos de debate sejam altamente comprometidos e engajados, do discurso prático, processo comunicativo mais reflexivo que ocorre com mais ou menos intensidade em nossas vidas. Nesse último caso, defende-se que por um processo gradual e

disperso, sempre aberto à revisão, o debate público pode acarretar numa interpretação coletiva e entendimento mútuo dos interesses mais importantes a respeito da vida comum dos cidadãos. E, embora este tipo de processo de deliberação não seja necessariamente dependente da condição de racionalidade argumentativa, o que se percebe é que, diante do próprio movimento das discussões e das exposições de argumentos e contra-argumentos, determinadas ideias se fortalecem e se aglutinam, enquanto outras são questionadas, se enfraquecem e até desaparecem (MAIA, 2008a, p. 291). De acordo com Sampaio *et al.* (2010, p. 449), até mesmo durante os processos deliberativos os argumentos e as possibilidades podem não se esgotar, transformando a deliberação em um processo contínuo em que as posições podem ser reavaliadas e novamente discutidas. Para os autores, ainda, a deliberação pode servir a diversos fins, não devendo se limitar a um processo com um único objetivo principal. Na visão de SAMPAIO *et al.* (2012), a deliberação pode:

[...] facilitar aos indivíduos trocarem suas preferências, aumentar a legitimidade democrática, aumentar a racionalidade para resolução de problemas, fazer a escolha coletiva mais maleável, aumentar a igualdade política, o aprendizado social e fomentar melhores cidadãos (SAMPAIO *et al.*, 2012).

Por fim, em consonância com a ideia de deliberação continuada proposta por Maia, a concepção de esfera pública para Dahlgren (2005, p. 148) passa pela circulação de informações, ideias, debates e pela formação da vontade política, todos estes aspectos facilitados e propiciados pelos meios de comunicação de massa e, mais recentemente, pela internet. O próprio autor indica que, diferentemente da ideia inicial de Habermas, a esfera pública não obedece a uma forma única e singular, mas à constituição de diferentes espaços e arenas, especialmente levando-se em consideração a complexidade das sociedades contemporâneas e os efeitos do mundo globalizado. De acordo com Dahlgren (2005, p. 152), a visão integrada, normativa e idealizada de esfera pública fracassou nas sociedades contemporâneas, que passam a se preocupar e a abarcar a pluralidade e as diferenças. Compõem as democracias atuais grupos de diferentes gêneros, etnia, capital cultural, orientação política que podem requerer espaços especializados de discussão, para trabalhar questões internas ou formar uma identidade coletiva (p. 152).

2. Consultas Públicas Online e deliberação

Este segundo capítulo, que abordará as consultas públicas online e os processos de deliberação, será iniciado com a localização desta iniciativa no campo da democracia digital. Embora esta tese não desenvolva um estudo das consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet a partir desta abordagem, mas sim pela perspectiva sistêmica da deliberação, acredita-se que a breve discussão teórica dos conceitos que envolvem a democracia digital seja importante para compreender, em uma dimensão holística, o contexto em que as duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet se insere.

Posteriormente serão apresentados, a partir da literatura, as definições de consulta pública online, o desenvolvimento do campo e sua aproximação com a noção de deliberação. O capítulo será finalizado com a contextualização, também a partir dos estudos já desenvolvidos, das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet e da tramitação do projeto de lei sobre a questão no Congresso Nacional.

2.1. Democracia digital e consultas públicas online

Sobre o campo de estudos em internet, ou *internet studies*, Dutton (2013), além de destacar sua multidisciplinaridade, com pesquisas focadas nas implicações sociais e culturais dos diversos usos da internet, percebe um crescimento da área, em decorrência da expansão global da internet. Embora seja difícil definir um escopo, em função de sua diversidade, que abarca estudos em cultura, sociedade, política, tecnologia, entre outros, Dutton (2013) classifica três diferentes objetos de análise a partir dos quais as pesquisas se constroem: 1) a tecnologia, incluindo seu design e desenvolvimento; 2) o uso, incluindo padrões de uso ou não uso entre diferentes usuários e produtores em diferentes contextos; e 3) a política, no que se refere às leis, regulações ou práticas que moldam o design ou uso da internet, como é o caso do Marco Civil da Internet, bem como a emergência de instituições e processos de governança.

Dentro da comunicação política e dos *internet studies*, há uma área específica que vem ganhando proeminência nas pesquisas desenvolvidas: a democracia digital. Gomes (2016, p. 43), ao desenvolver uma cartografia do campo, percebe que até 1996 estudos sobre o tema eram esparsos e descontínuos, sendo este, portanto, o ano inaugural para os estudos de Política, Democracia e Estados Digitais. A partir de então, a produção passa a ter fluxo contínuo e ascendência permanente. O autor nota, a partir da classificação de uma vasta bibliografia¹², que o campo se divide em três grandes classes: 1) política online, com temáticas em eleições e campanhas políticas online; internet e sociedade; participação política online; políticos, partidos e instituições online; informação online e política e discussão política; 2) democracia digital, que se refere aos trabalhos que adotam ou discutem abordagens normativas do universo das comunicações digitais baseadas em alguma noção de democracia, tais como transparência, deliberação, participação, digital divide e teoria da democracia digital; e 3) Estado digital, que envolve pesquisas em governo eletrônico, como entregas online de serviços públicos, governo aberto, cidades inteligentes e *crowdsourcing*¹³ (p. 59-68). Apesar de *e-politics* ser o principal expoente entre os três, com pesquisas em grande ascendência, a partir dos anos 2000 é possível perceber um crescimento mais vertiginoso das classes democracia e Estado digital, sobretudo da última (p. 52-53).

Shane (2012) destaca que houve uma primeira onda de mudanças a partir do surgimento de iniciativas de *e-government*, sendo a internet utilizada para melhorar a administração e oferecer serviços. Em seguida, ações de *e-government* foram acompanhadas por algum grau de e-democracia, que envolve o design e uso de informações digitais e tecnologias da comunicação para melhorar a prática democrática. Nesse sentido, Michel e Kreziak (2009) propõem três tipos de gestão de relacionamento com o cidadão pelo uso das tecnologias da informação e da comunicação: na e-administração cidadãos são considerados “consumidores de direitos”, reivindicando serviços públicos eficientes e personalizados; já o e-governo reflete uma visão relativamente passiva do cidadão enquanto agente,

¹² A coleta desenvolvida por Wilson Gomes (2016) no Portal de Periódicos da Capes, no Google Acadêmico e no mecanismo de busca da Mendeley ao longo de 15 anos resultou em um *corpus* total de 4.525 títulos de livros, artigos, *papers* e relatórios sobre Democracia Digital.

¹³ Iniciativas que visam obter financiamento coletivo para as ações.

respondendo somente às suas obrigações e deveres; e, nas iniciativas de e-governança, os cidadãos tomam uma postura mais ativa, enquanto agentes, na democracia local. Ainda, enquanto na e-administração a lógica subjacente é a entrega de serviços, melhorando a satisfação dos cidadãos, no e-governo há a expectativa de melhorar as chances de sucesso de determinada ação. Já na e-governança, subentende-se que a deliberação e participação do cidadão serão encorajadas, como exposto na tabela 2, abaixo. As autoras incluem as consultas públicas online em iniciativas de e-governo.

TABELA 2: três tipos de gestão de relacionamento do Estado com o cidadão pelo uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs)

	E-administração	E-governo	E-governança
Princípio republicano francês	Governo para o povo	Governo do povo	Governo pelo povo
Componente da cidadania	Direitos	Deveres	Participação
Papel destinado ao cidadão	Consumidor	Agente "passivo"	Ator / Agente "ativo"
Lógica subjacente	Prestação de serviços, melhorando a satisfação dos cidadãos	Aumento das chances de sucesso de políticas	Encorajamento da deliberação / participação
Papel dos eleitos localmente	Melhorar a performance administrativa	Entender a opinião dos cidadãos pelo uso de consultas	Proteger a livre expressão
Ferramentas de TIC correspondentes	Serviços administrativos online	Consultas eletrônicas	Ferramentas colaborativas

Fonte: Michel e Kreziak (2009)¹⁴.

De acordo com Silva et al. (2016, p. 17), a noção de democracia digital "foi historicamente fertilizada pelo imaginário das potencialidades técnicas dos recursos digitais para resolver problemas ou melhorar o desempenho das democracias modernas". O campo, com pesquisas em ascendência nas últimas décadas, no entanto, lida com diferentes visões e perspectivas, sejam elas conceituais e teóricas ou até mesmo empíricas. Os autores destacam as duas

¹⁴ Tradução própria.

dimensões que envolvem as noções de democracia digital: (a) a tradição da concepção de democracia e todo o seu debate histórico, normativo e prático enquanto sistema político; (b) as inovações interativas das tecnologias digitais e toda sua expansão para a vida cotidiana, aplicada para solucionar problemas comunicativos e informativos modernos.

A união destas duas dimensões, isto é, da democracia e da internet, vem sendo pensada de diferentes maneiras. Gomes (2010), por exemplo, aponta para uma importante clivagem que distingue a ênfase social e a institucional das iniciativas de democracia digital. Enquanto uma corrente a adota (ou a quer adotar) como uma extensão (ou digitalização) das democracias vigentes ou a “conformação digital de determinadas dimensões dos Estados democráticos” (GOMES, 2010), a outra sugere que a democracia digital não seria simplesmente a reprodução do modelo democrático local em rede, mas uma possibilidade – e oportunidade – de aumentar instrumentos de participação cidadã, capazes de suplementar, corrigir ou reforçar o modelo de democracia em vigência. São distintas, portanto, as abordagens de democracia digital seja por uma vertente social, que aponta para problemas relacionados ao engajamento cívico e percebe a internet como o potencial reversor deste quadro de falta de mobilização e apatia do cidadão, voltando-se para questões relativas à construção da cidadania, sem necessariamente se vincular às instituições do sistema democrático; seja por outra corrente com visão institucional, no que diz respeito à criação de interfaces entre Estado e cidadãos, englobando tanto a conformação digital de instituições já existentes, como parlamentos online, sites e ferramentas de partidos, quanto as iniciativas institucionais, que podem traçar o caminho do Estado em direção ao cidadão, através, por exemplo, da prestação de serviços públicos online, ou do cidadão em direção ao Estado, na forma de votações, sondagens e discussões em fóruns (GOMES, 2010; SILVA et al., 2016).

Já em relação aos modelos, adentrando as perspectivas normativas, Gomes (2010) destaca diferentes propostas de uso das redes que envolvem as correntes liberal, participacionista e deliberacionista. De acordo com as correntes em prol da extensão da democracia liberal para as redes, há a expectativa de que as novas tecnologias sejam um elemento fortalecedor dos regimes já consolidados, por

meio tanto da abertura de canais de comunicação entre políticos e cidadãos, quanto da ampla divulgação de dados e informações referentes ao governo, cumprindo um dos pilares da democracia – a *accountability*. Se para os liberais radicais a democracia deveria ser um regime de proteção das liberdades individuais, protegendo os direitos dos cidadãos e garantindo a todos igualdade, municiando-os de leis capazes de inibir a tirania e o autoritarismo do Estado (GOMES; MAIA, 2008), as redes poderiam exercer esse papel, reforçando as liberdades – de expressão e de anonimato, por exemplo, – e a autonomia dos indivíduos (GOMES, 2010).

A perspectiva participacionista, por outro lado, defende o empoderamento e a soberania dos cidadãos na tomada das decisões. As redes tornariam os plebiscitos e as consultas públicas possíveis, oferecendo a possibilidade ao cidadão de se relacionar, sem a mediação dos meios de comunicação de massa ou instituições intermediárias, com o Estado e com a vida política, possibilitando, a partir de uma visão mais radical, a formação de um autogoverno civil (GOMES, 2010). Vale salientar, no entanto, que em sociedades complexas, o caminho da participação direta prescindindo da representação seria difícil de se trilhar (HELD, 2003, p. 27). Autores (GOMES, 2010; COLEMAN; BLUMLER, 2009) propõem, então, a coexistência de iniciativas de participação em governos representativos. Coleman e Blumler (2009, p. 80) destacam, ainda, um modelo de representação direta, através da construção de espaços de interação entre representantes e representados, com a oferta de consultas formais e a construção de agendas políticas desenvolvidas em conjunto com o público.

No campo da deliberação, outra forma de pensar as contribuições do cidadão para a democracia, a legitimidade de um estado democrático está diretamente ligada ao modo como o polo das decisões políticas se relaciona com a sociedade civil, levando em consideração seus fluxos de comunicação, que circulam (ou deveriam circular) em arenas discursivas públicas e contribuem para a formação de "uma opinião pública política formulada coletivamente e testada por meio de procedimentos argumentativos abertos" (GOMES; MAIA, 2008, p. 17). A internet vem se mostrando um eficaz instrumento tanto de informação e construção de uma esfera civil mais consciente e capaz de justificar suas decisões

em debates públicos, quanto de colaboração para uma maior mobilização em torno das questões sociais relevantes. Isso contribui para que cidadãos adotem posições que, imbricadas no movimento de formação de opinião pública, sejam capazes de atingir as decisões dos governantes (GOMES; MAIA, 2008, p. 18), podendo melhorar a qualidade democrática das sociedades contemporâneas (GOMES, 2008b, p. 302).

Já Dahlberg (2011, p. 856) apresenta quatro modelos para pensar a relação internet e democracia: 1) liberal-individualista; 2) deliberativa; 3) contestatória (*counter-publics*); e 4) autonomista-marxista, agrupadas de acordo com os fenômenos que as envolvem (retórica, práticas, identidades e instituições). O primeiro deles, liberal-individualista, foca nos interesses particulares do indivíduo e a internet, aqui, constituiria um meio mais efetivo de transmissão e disseminação de informações e pontos de vista, além de possibilitar um maior estreitamento na relação entre cidadãos e representantes (DAHLBERG, 2011, p. 858-859). O modelo deliberativo, mais proeminente em função de sua afinidade eletiva com a interação online, sugere que é possível se aproximar de um ideal de deliberação nos espaços digitais interativos, expressamente voltados para o debate racional por meio de regras efetivas de engajamento, sistemas de moderação e ferramentas ou softwares de interação (p. 859-860). Já o terceiro - contestatório - enfatiza o papel das mídias digitais na formação de grupos políticos, dos movimentos ativistas e dos espaços de contestação a partir da percepção de exclusões sistêmicas e/ou injustiças, funcionando como amplificador de vozes à margem dos discursos dominantes (p. 860-861). Por fim, o modelo autonomista-marxista como potencializador de uma política democrática radical, com participação auto organizada, autônoma e inclusiva em atividades produtivas comuns, ultrapassando o Estado centralizador e os sistemas capitalistas, entendidos como antidemocráticos (p. 863).

Silva et al. (2016, p. 25) ressaltam que ênfases e modelos não devem ser encarados como caixas fixas: suas faces não são excludentes e sim complementares. Pesquisadores do campo devem, portanto, utilizá-los como constructos didáticos, podendo intercambiar determinados aspectos presentes em cada modelo e/ou em suas dimensões, sem que isso seja contraditório. As

consultas públicas online são iniciativas que compõem, a priori, o campo da democracia digital e podem ser localizadas no escopo da e-participação, e-deliberação e e-transparência. No entanto, podem também ser encaradas como iniciativas políticas, que envolvem a relação da sociedade civil com o governo e com a internet, além poderem ser consideradas a partir dos aspectos da participação em si, mais do que levando-se em conta o formato, design e consequências políticas da iniciativa em questão. Na seção a seguir o assunto será abordado em maior profundidade.

2.2. Consultas públicas online como espaço de deliberação

Tendo em vista os aspectos apresentados na seção anterior, localizando as consultas públicas em iniciativas de democracia digital e políticas, após uma contextualização de diferentes perspectivas que envolvem a relação entre internet e democracia, esta seção terá como enfoque a teoria específica sobre esse tipo de iniciativa. Primeiramente, será feita uma discussão sobre deliberação online institucionalizada, onde as consultas públicas online se encaixam. Vale ressaltar que os teóricos referenciados nas próximas linhas consideraram, nos conceitos e estudos desenvolvidos, iniciativas formais como consultas, fóruns e polos deliberativos, não incluindo em seu escopo as deliberações online realizadas em espaços informais, que, embora bastante significativas, não compõem o campo de estudos desta tese.

Para Gangadharan (2009, p. 329), o termo deliberação online carrega muitos significados e as palavras e as frases *consenso; participação; acesso à informação; voto; gerenciamento de projetos; aprendizado e colaboração* são constantemente relacionados às tecnologias digitais que facilitam a deliberação. Schlosberg et al. (2009) defendem que o desenvolvimento das tecnologias, especialmente as que se dirigem às iniciativas de elaboração de leis e regulamentos, parecem incorporar uma direção democrática. Agências utilizam ferramentas online para que cidadãos possam revisar e comentar as leis e/ou regulamentações propostas, além de acessar comentários de seus pares. As iniciativas institucionais, ao contrário do que parte da teoria aponta de que as

discussões na internet propiciam que pessoas se aproximem de outras com os mesmos valores e as mesmas posições, se distanciando dos conflitos e desacordos, possibilitam, em função de sua arquitetura e estrutura, que cidadãos se engajem em posições contrárias às suas, mitigando alguns perigos anti-deliberativos propostos por determinados teóricos. Os autores argumentam, ainda, que essas iniciativas institucionalizadas podem ser a única forma de deliberação online que teria seus resultados e decisões regularmente implementados pelo governo, dirimindo os problemas apontados por parte da academia de que cidadãos não se engajariam em deliberações online por receio de que o tempo e a energia despendidos nas discussões não resultem em efeitos práticos nas decisões políticas. Sobre a eficácia das iniciativas, Fishkin (2009) percebe, em relação aos polos deliberativos, que os que ocorrem online têm resultados similares aos face-a-face e ainda podem trazer vantagens no que diz respeito aos custos, à flexibilidade do tempo requerido aos participantes e à possibilidade de se ter diálogo continuado. Já Pingree (2009, p. 309) salienta que ambientes de deliberação online são tipicamente desenhados com o objetivo de se aproximar ao máximo das discussões offline, o que constitui um erro, já que certas possibilidades únicas que a internet permite passam a ser negligenciadas.

Shane (2009) salienta que a deliberação online governamental, por ele nomeada de GOLD - *Government online Deliberation* -, traz, nas iniciativas, os valores democráticos da colaboração e da participação, que também se relacionam ao conceito cunhado por Fung e Wright (2001) de governança participativa capacitada (EPG - *Empowered Participatory Governance*), ou seja, uma forma de democracia deliberativa que busca aprofundar as maneiras pelas quais cidadãos comuns poderiam efetivamente influenciar as decisões políticas que moldam suas vidas. Essa seria uma forma, de acordo com os autores, de produzir decisões governamentais legítimas pela discussão pública fundamentada e conduzida em condições de igualdade. Shane (2009) reflete se haveria espaço, além da produção de leis e regulamentos, para desenvolver iniciativas de deliberação online governamental dentro da perspectiva mais ampla de participação cidadã, como é a proposta de EPG de Fung e Wright (2001).

Problematizando a questão, Schuler (2009, p. 293) argumenta que a deliberação online cívica é um serviço difícil de ser fornecido com suporte ideal. Além do *digital divide*, que aponta para parte da população à margem das redes, seja por falta de conhecimento para uso ou por carecer de equipamentos, há três razões que perpetuariam as dificuldades: primeiramente, há poucas aplicações disponíveis para uso, já que iniciativas de deliberação são difíceis de arquitetar e implementar; em segundo, a deliberação requer um custo de tempo, além de muitas vezes apresentar complexidade em relação aos temas ou processos, o que faz com que potenciais participantes, muitas vezes, percebam um desequilíbrio entre a recompensa em participar e o esforço despendido; e em terceiro, a deliberação cívica desempenharia um papel minúsculo na maior parte das sociedades, já que governos se mostram pouco dispostos a promovê-la de maneira genuína (SCHULER, 2009, p. 294).

Tendo em vista o panorama exposto acima no que diz respeito às iniciativas institucionalizadas de deliberação, será debatido nas próximas linhas, à luz da teoria, questões que envolvem especificamente as consultas públicas online. De acordo com Barros (2017, p. 86) esse tipo de iniciativa pode ser realizado como modo de coleta de opinião do cidadão, sem que isso implique necessariamente em efeitos práticos, se configurando como uma forma de sondagem, ou como parte institucionalizada do processo legislativo ou administrativo, isto é, envolvendo o cidadão na construção coletiva de uma solução para uma questão comum, o que resultará na adoção efetiva da posição dos cidadãos consultados (BARROS, 2017). Sua adoção pode englobar todas as áreas de atuação do Estado: educação, direitos humanos, comunicação (MACNAMARA, 2010), orçamento público (CULVER; HOWE, 2004), transporte, meio ambiente, saúde (FAGAN et al., 2006), organismos geneticamente modificados (FERRETTI; LENER, 2008) e agricultura.

Nessa mesma linha, Medaglia (2012) ressalta que no modelo de construção coletiva, as consultas públicas online são utilizadas pelos Estados para a constituição de leis, normas ou regulamentos, para a condução de políticas públicas ou de programas governamentais. Entre as vantagens de utilizar a internet para a sua realização, sob a perspectiva da administração pública, estão a

economia de recursos financeiros e humanos; a facilidade na mineração dos dados, uma vez que relatórios podem ser produzidos de modo mais rápido; a facilidade no gerenciamento e na visualização dos dados; e a conveniência para o cidadão (SHANE, 2012; WHYTE; MACINTOSH, 2003). Shane (2012) destaca que o uso do termo consultas online se refere à discussões que têm como base o uso da internet representando solicitações administradas ou endossadas pelo governo à participação do público nos processos de tomadas de decisões. Tais solicitações podem direcionar a atenção do público a questões políticas específicas. Em outros casos, governos podem publicar um documento de consulta que suscite uma série de questões sobre um tema mais amplo em que a participação do público seja desejável. Já na perspectiva de Wright (2009, p. 233-234) os governos vêm adotando fóruns de discussão online como forma de promover a participação democrática, encorajando a via de mão dupla entre representantes e representados e/ou criando uma esfera pública virtual. Esses fóruns assíncronos podem facilitar os debates em larga escala, considerados irrealistas, frente à complexidade das sociedades contemporâneas.

De acordo com Fishkin (2009), inovações nas tecnologias da comunicação afetam a possibilidade e a viabilidade de aplicação de diferentes métodos de consultas públicas. No entanto, é necessário manter a perspectiva de que, para consultar o público, é preciso se comunicar com ele ou permitir que exista a comunicação horizontal entre pares. Além disso, o autor salienta que existem dois valores democráticos fundamentais para os processos de consulta pública: deliberação, que seria a ponderação de políticas ou alternativas políticas a partir de seu mérito, em um contexto que facilita o acesso a boas informações; e igualdade política, que ocorre quando as preferências de cada membro no processo de decisões são igualmente consideradas. Fishkin (2009) destaca, ainda, que a deliberação se refere ao desenvolvimento de preferências, enquanto a igualdade política se dirige à forma como essas preferências teriam peso no processo de decisões. Tais valores não resultam, na prática, em soma zero: em determinados contextos e momentos, pode haver a valorização de um ou outro. Nos Estados Unidos, por exemplo, há, de acordo com o autor, a prevalência do atributo igualdade política sobre deliberação, com diversas iniciativas de consultas diretas à população, que, embora confirmam poder aos cidadãos, no que diz respeito

à tomada de determinadas decisões, não abre espaço para reflexão sobre suas ações e sobre as questões políticas, resultando em um público de massa desinformado e desengajado.

Já em relação aos benefícios democráticos trazidos pelas consultas públicas online, Barros (2017) percebe ganhos relativos 1) à inclusividade, pelo fato de possibilitar a participação em larga escala, e, por consequência, a legitimidade, não só em função de um potencial aumento no número de participantes, mas também em decorrência do processo de tomada das decisões públicas a partir da opinião dos concernidos; 2) ao fortalecimento da cidadania, contribuindo para a desestabilização das relações de poder ao contrabalançar o *lobby* no sistema de tomada de decisões e dando, ao menos em potencial, visibilidade às demandas de grupos historicamente marginalizados; e 3) à transparência, no que diz respeito à possibilidade de acesso por qualquer indivíduo tanto às intenções propostas pelo agente público, quanto aos comentários e considerações dos participantes. Nesse sentido, percebe-se, nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, que todo o processo de construção coletiva de um projeto de lei, a partir de argumentos desenvolvidos pelos cidadãos, foi importante para se contrapor ao grande *lobby* exercido pelas empresas de telecomunicações frente à questão da neutralidade de redes, facilitando a aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional, com a interferência desse *player* enfraquecida. É preciso ressaltar ainda a expectativa de ganhos epistêmicos em relação ao cidadão, uma vez que, a partir das iniciativas de consultas públicas online, o mesmo poderá ter uma maior compreensão das políticas públicas em tela (WHYTE; MACINTOSH, 2003), o que ocorreu, no caso das consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, não só a partir da exposição dos argumentos pelos participantes durante o período de vigência da iniciativa, contribuindo para a circulação de conhecimento no ambiente, mas pela adoção dos posicionamentos e direcionamentos por outros espaços deliberativos, como mídia e Congresso Nacional, contribuindo, potencialmente, para a distribuição do conhecimento desenvolvido durante as consultas a outros cidadãos.

Aidemark (2003, p. 319) discute a questão do conhecimento gerado nesse tipo de iniciativa democrática a partir de três perspectivas: cognitiva, social e crítica. Para o autor o conhecimento seria o que vemos, o que falamos sobre e uma forma de limitar o que podemos pensar, já que se relaciona, também, com poder. Sistemas de informação, embora contribuam diretamente para o aspecto cognitivo, operam em um campo de interações sociais e batalhas de poder. A e-democracia, nesse sentido, pode ser considerada um projeto de conhecimento, já que busca educar e engajar o público em processos democráticos e questões públicas. A perspectiva do conhecimento, então, incluiria o processo de socialização como modo de criar um contexto de entendimento e discussão, desenvolvendo bases para ações futuras e opiniões (AIDEMARK, 2003, p. 322).

Ainda que as consultas públicas online sejam iniciativas louváveis no que diz respeito à abertura à participação dos cidadãos e à tomada de decisões coletivas e democráticas, Shane (2012) destaca que seu potencial democrático ainda não se realizou por três razões: poucos projetos asseguram que os esforços dos cidadãos, ao participar das iniciativas, serão considerados e terão eficácia para o processo de decisões do governo ou na atual política que emana do processo em questão, como já visto acima; grande parte dos exercícios de deliberação online atrai um número relativamente pequeno de participantes; e, por fim, a considerável desigualdade de acesso às ferramentas digitais e da capacidade de utilizá-las, gerando um gap de participações. Para Shane (2012), ainda, uma compreensão útil do fenômeno das consultas online deve ir além de como consultas particulares podem ou não afetar os resultados de episódios individuais de formulação de políticas. É preciso considerar o que essas consultas proveem ou podem prover para um fluxo de comunicação política mais amplo dentro de uma sociedade. Além disso, deve-se perceber as consultas como algo maior do que simples diálogos em via de mão dupla entre cidadãos/participantes e os tomadores de decisões públicas, considerando-as um tipo de comunicação em rede que envolve cidadãos, representantes, burocratas, tecnicistas, sociedade civil organizada e a mídia em geral.

Dessa forma, Coleman e Shane (2012) ressaltam que governos deveriam estar sensíveis e responsivos às demandas e necessidades dos cidadãos. Nos

últimos anos, os autores percebem que governos democráticos passaram a se conscientizar da necessidade de se conectar e estabelecer canais de comunicação interativa com aqueles que representam. Sendo assim, experimentos em e-democracia (ou democracia digital) foram implementados, com variados graus de sucesso. Na maior parte dos casos, entretanto, a relutância dos políticos e oficiais limitou a eficácia das iniciativas e, embora cidadãos tenham considerado tais projetos positivos, permitindo a troca de ideias, houve a percepção de que as instituições governamentais permaneciam distantes e de que a participação geraria pouca eficácia política.

Archon Fung (2013) destaca que o sucesso da iniciativa e as consequências para o governo democrático dependem dos detalhes de sua construção institucional: os métodos pelos quais os participantes são selecionados, o *timing* da consulta em relação ao ciclo político e o modo de comunicação adotado são decisivos para a interação dos participantes. Já na visão de Ricardo Blaug (2002), a democracia é uma luta em andamento e não uma receita padrão de designs institucionais. Por isso, consultas públicas online de sucesso podem ocorrer somente se mudanças deliberativas forem realizadas nas estruturas do poder político. Já para Macintosh e Whyte (2008), o sucesso ou fracasso da iniciativa depende do foco e da qualidade das pesquisas que a envolvem e não da escolha de design ou das batalhas de poder.

Barros e Sampaio (2013), ressaltam que alguns aspectos devem ser levados em consideração antes de implementar uma iniciativa de e-deliberação e de consultas públicas online. Primeiramente, é preciso levar em consideração a questão da participação: os atores concernidos às questões em pauta devem ter a possibilidade de participar. Sendo assim, não deve haver limitação à participação de pessoas ou grupos nas arenas deliberativas e o critério da inclusão deve ser avaliado pela observação da facilidade de acesso ao fórum online, a partir de uma consideração dos equipamentos e da conexão necessários para o uso da internet, bem como das habilidades necessárias para a navegação.

São destacados sete aspectos a se observar:

1) A exclusão digital, que, tanto em termos materiais - pelo requerimento de *softwares*, *hardwares* e conexão - quanto epistêmicos, pode ser uma barreira para a universalidade do discurso. Para minimizar os problemas de inclusividade, é necessário considerar os equipamentos e a conexão necessários para o uso da internet, bem como as habilidades requeridas para a navegação;

2) O acesso aos sites, projetando quem pode participar do fórum, podendo ser totalmente aberto ou não (nesse caso é preciso estabelecer os critérios para a admissão de participantes), e verificando se o ambiente escolhido tem restrições comerciais;

3) O ator que patrocina ou hospeda o ambiente deliberativo, tendo ciência de que esse aspecto pautará a participação, de acordo com os interesses políticos envolvidos. Além disso, participantes ficarão mais motivados se confiarem que o que escrevem será lido e terá influência na decisão;

4) A plataforma, isto é, a estrutura pré-desenhada que condiciona a publicação, o consumo e a interação com os conteúdos por determinados caminhos e sob determinadas condições. Pode-se citar exemplo dessas condições: a necessidade de cadastro e identificação para o uso, as linguagens que podem ser usadas na comunicação, a quantidade de dados que podem ser visualizados de uma só vez, as possibilidades de personalização, entre outras características. É preciso se preocupar, também, com a usabilidade da ferramenta, isto é, o grau de facilidade de uso, considerando a experiência da navegação, observando se a plataforma é capaz de comunicar ao usuário o que significa um conteúdo e apresentar as possibilidades de ação em uma determinada situação;

5) A identificação do participante, e 6) a moderação dos comentários, que serão discutidos mais profundamente a seguir;

e 7) O tema em discussão, que pode explicar a variação na quantidade de participantes, na distribuição de gênero (alguns temas interessam mais a mulheres e outros mais a homens) e na qualidade da deliberação.

Ainda sobre o desenho das iniciativas de consultas públicas online, uma forma de classificar os tópicos seria entre aqueles que são estabelecidos previamente (*structuring topic*) e aqueles que são definidos ao longo do diálogo (*interactional topic*). Os temas interacionais não enfrentam a discussão de uma questão, uma vez que se orientam pelo estabelecimento de vínculos. Portanto, seria mais provável ocorrer deliberação em tópicos estruturados previamente do que em tópicos interacionais, ainda mais se as questões forem polêmicas ou controversas (BARROS; SAMPAIO, 2013). No caso do Marco Civil da Internet, as duas consultas públicas online tomaram a forma de *structuring topic*, ainda que a primeira delas, que ocorreu em 2009, tenha oferecido aos participantes uma maior liberdade de discutir sobre o que um regulamento para a internet deveria versar e quais seriam os parâmetros de cada tópico pré-estabelecido. Em um segundo momento, na segunda consulta pública online de 2010, havia uma proposta bastante estruturada sobre os aspectos que o Marco Civil da Internet deveria abordar e os participantes comentavam a partir de um escopo direcionado, construído no formato de projeto de lei, com seus respectivos artigos e alíneas, desenvolvido com base nos resultados da primeira consulta.

Em contrapartida, Pingree (2009, p. 309) percebe que os problemas mais comumente discutidos no campo não dizem respeito ao desenho das iniciativas e estão mais relacionados à natureza dos participantes: a diversidade de posições; a tendência de seguir as normas deliberativas; e o tipo de conteúdo que deveria ser permitido ou encorajado no debate. No intuito de ampliar o escopo da discussão, o autor problematiza algumas questões envolvendo os fóruns. O primeiro deles diz respeito à escala: a deliberação offline entre grandes grupos cria conflitos nos objetivos de coerência e eficiência, uma vez que a obtenção de coerência depende da recepção completa do conteúdo, ou seja, que os participantes recebam e acompanhem todas as mensagens enviadas. Nas discussões offline de grandes grupos, esse pressuposto implica em um falante por vez, o que geraria dificuldades em relação ao tempo de fala e à percepção de igualdade de espaço entre participantes. Já os processos de deliberação online, embora resolvam parte da questão, permitindo que mensagens sejam compostas e enviadas simultaneamente sem que isso signifique perda da compreensão, trazem uma maior dificuldade no que diz respeito à atualização dos participantes em relação a

todas as mensagens enviadas. O segundo problema destaca a limitação da memória humana e da organização mental, o que significa que no momento da tomada de decisão ou ao contrapor determinados pontos, os participantes poderiam lembrar simplesmente de amostras de determinados argumentos ou utilizar os posicionamentos mais recentes ou mais amplamente difundidos. Por fim, haveria um conflito entre organização e legitimidade democrática, uma vez que iniciativas que contém tópicos complexos recorrentemente impõem alguma forma de agenda ou de direcionamento da discussão e isso pode ser feito de forma não democrática, colocando em xeque um dos principais atributos da deliberação: a legitimidade a partir da abertura de dos objetivos de decisão (PINGREE, 2009, p. 310).

O autor propõe, então, um modelo teórico de deliberação online institucionalizado, chamado *Decision-Structured Deliberation (DSD)*, visando dirimir os problemas acima expostos (PINGREE, 2009, p. 312). Uma das propostas envolve a escolha, por parte dos participantes, da forma como as mensagens se estruturam, de modo a organizar hierarquicamente tipos de mensagens que apontem problemas, soluções e causas, por exemplo. Os participantes poderiam, inclusive, estabelecer um *ranking* de mensagens mais importantes, que ficariam em destaque. A partir da decisão coletiva sobre que problema, razão ou solução seriam mais relevantes, acredita-se que a agenda da deliberação, dessa forma construída, seria determinada democraticamente. Desse modo, o autor demonstra uma predileção pelo tipo de desenho que inclui o *interactional topic*, por considerá-lo legítimo, já que surge da discussão coletiva.

Sobre a moderação, um dos itens destacados por Barros e Sampaio (2013) a ser observado na concepção das iniciativas de deliberação online institucionalizadas e/ou consultas públicas, Wright (2009, p. 233-234) destaca que seu uso pode moldar o potencial democrático das discussões, além de ajudar a mitigar determinados problemas, intervindo em questões pontuais. Além disso, a possibilidade de anonimato nas redes tende a diminuir filtros pessoais relacionados a aspectos morais e sociais, facilitando o uso de profanações. Blumler e Coleman (2001, p. 17-18) destacam, ainda, que, da mesma forma que democracia sem procedimentos periga se degenerar na tirania do mais forte,

fóruns sem regras podem dar espaço e visibilidade a usuários que postam de forma obsessiva, desequilibrando a participação em geral. A posição, no entanto, não é compartilhada por outros autores. Noveck (2004), por exemplo, argumenta que, para ser deliberativo, o debate deve ser livre de qualquer tipo de censura e isso inclui qualquer distorção ou restrição de fala que impediria a independência da discussão ou levaria os participantes a autocensura. Outra proposta para iniciativas que objetiva a deliberação inclusiva, de acordo com Trének (2009, p. 253), é o uso de facilitadores, que podem estruturar a comunicação em grupo de modo a capacitar e dar espaço aos participantes desfavorecidos.

Ainda sobre o tema das consultas, Gormley (1986) destaca que este é um aspecto determinante para a articulação e participação dos cidadãos, uma vez que cada um suscita diferentes padrões de engajamento e diferentes grupos de interesse, capazes de mobilizar uma rede temática em torno da consulta, que pode ser composta por cidadãos, grupos de advocacia de interesses, interesses privados, acadêmicos e profissionais, jornalistas, o sistema jurídico, entre outros. Gormley (1986) lista alguns temas que tendem a ser percebidos como relevantes – energia, meio ambiente, emprego, saúde, segurança e qualidade de vida – e outros que tendem a serem percebidos como de baixa relevância – transporte, comércio, finanças e comunicação.

O autor destaca, ainda, a partir de duas variáveis – relevância e complexidade – quatro tipos de temas que podem explicar a articulação de atores: temas com alta relevância e alta complexidade, que despertariam o interesse do cidadão em participar, mas, em função da complexidade, findam por atrair argumentos de organizações de advocacia de interesses e grupos empresariais, que teriam os recursos necessários para processar sua complexidade e defender os próprios interesses; temas com alta relevância e baixa complexidade, que tendem a ter mais participação do que o tipo acima exposto, atraindo a participação de cidadãos, políticos, jornalistas, entre outros; temas de baixa relevância e alta complexidade, que teriam baixa probabilidade de despertar o interesse do cidadão em participar, dando espaço ao domínio de atores econômicos e organizações interessadas no assunto; e, por fim, temas de baixa relevância e baixa

complexidade, que atraem especialmente a participação de burocratas (GORMLEY, 1986).

Tendo em vista os aspectos acima trabalhados, Price (2012) destaca um dilema central que envolve as consultas públicas online: ora, se decisões políticas precisam ser baseadas em fatos e em informações técnicas e qualificadas, como abrir complexas escolhas políticas aos cidadãos e ainda assim manter tomadas de decisões adequadas? Nessa linha, respondendo à questão, Bragatto et al. (2015a) dividem propostas em duas correntes. A primeira, crítica aos processos participativos, argumenta que os processos de participação são complexos e consomem muito tempo aos cidadãos, o que resulta em grupos socialmente excluídos e marginalizados com menos chances de envolvimento nesse tipo de iniciativa. Além disso, há os que destacam que consultas seriam processos de exercício ilusório, em que governos pedem a participação dos cidadãos em decisões previamente tomadas, de modo a legitimá-las. Isso diminuiria a sensação de confiança do público nesses processos e aumentaria a de que políticos não estão preparados para ouvir (COLEMAN; GIBSON; SCHNEEBERGER, 2012; TOMKOVA, 2009). Em outra ponta, de acordo com Bragatto et al. (2015a), há uma corrente que defende a necessidade de se diminuir distâncias entre representantes e cidadãos, de modo que os últimos participem da governança, desde que tenham subsídios e recursos para a participação. A experiência e o conhecimento dos cidadãos seriam, então, fontes necessárias para o bom senso e para a legitimidade na elaboração de políticas públicas (COLEMAN; GIBSON; SCHNEEBERGER, 2012).

Barros (2017) destaca quatro elementos que seriam importantes qualificadores democráticos em relação às consultas públicas online: 1) inclusividade e publicidade, o que, para alguns autores (KIES, NANZ, 2013; SMITH, 2009), possibilitaria obter maior grau de pluralidade das opiniões e posições apresentadas em uma consulta, sendo necessário estar atento à possíveis dificuldades de diferentes grupos, no que diz respeito ao acesso tecnológico e cognitivo para a participação e à forma como a visibilidade e publicização da consulta são trabalhadas, de modo a atingir a maior quantidade possível de concernidos sobre o tema; 2) recursos informacionais, que dizem respeito à

capacitação do cidadão sobre o tema em discussão e sobre o processo de participação para que o cidadão possa realizar contribuições qualificadas, o que implica, em alguns casos específicos, na tradução das questões em debate para uma linguagem leiga e acessível a todos; 3) recebimento e processamento dos *inputs*, ou seja, a adoção de critérios de usabilidade de modo a facilitar a navegação e participação do cidadão na plataforma, diminuindo o índice de desistência em função de dificuldades em relação ao desenho e funcionalidade do espaço, e a capacidade organizacional de processamento dos *inputs*, estabelecendo um fluxo claro e transparente sobre quem irá receber as contribuições e de que forma as mesmas serão consideradas (direta ou indiretamente) na tomada de decisões; e, por fim, 4) responsividade e transparência do processo consultivo, isso é, o relacionamento estabelecido entre os organizadores e o público participante, de modo que o cidadão receba um *feedback* sobre sua contribuição e os resultados da consulta.

Sobre o cenário das consultas públicas online, em escala mundial, desde 2000 muitos países vêm adotando legislações e normas recomendadas por instituições internacionais como OCDE e ONU e alguns locais, inclusive, fazem uso de plataformas específicas para a sua realização (BARROS, 2017). Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá e Austrália, por exemplo, mantêm um site agregador para as consultas realizadas pelo governo, ainda que cada consulta possa ter suas próprias especificidades, como receber comentários por carta ou somente online, ou até mesmo o tipo de consulta desenvolvido por cada país. Os Estados Unidos, por outro lado, possuem a plataforma *Regulations.gov*, que contempla as regulamentações propostas por órgãos da administração federal. Nela, cidadãos podem dispor de seus comentários, mas, como destaca Strauss (2008), a participação ocorre como sondagem de opinião, sem que os comentários sejam necessária e efetivamente utilizados na tomada de decisão.

Sobre o cenário brasileiro das consultas públicas online, que se configura, de acordo com Barros (2017), em um modelo descentralizado, apesar de a Constituição Federal de 1988 prever a criação de canais institucionais para o recebimento de contribuições dos cidadãos por meio de mecanismos consultivos e deliberativos, as experiências de consultas públicas ainda não são

consideravelmente expressivas. A internet vem sendo gradativamente empregada desde a década de 90, servindo como plataforma de conexão entre os processos de decisão dos estados democráticos e a sociedade. No entanto, a ausência de uma plataforma que agrupe todas as consultas resulta em dificuldades de monitoramento de iniciativas e requer mais esforços de divulgação de cada consulta, além de diminuir ganhos de transparência. Barros (2017, p. 97) percebe dois grupos distintos em relação à tipologia das consultas brasileiras: as realizadas por agências reguladoras, de caráter mais técnico, e as realizadas pelos Ministérios, de caráter mais propositivo, com o objetivo de elaborar políticas públicas. O Marco Civil da Internet, estudado por esta pesquisa, se encaixa na segunda categoria.

Especificamente sobre o caso do Marco Civil da Internet, Abramovay (2017, p. 102) destaca que as consultas públicas online exerceram um papel central em todo o processo, constituindo um espaço deliberativo que reuniu a constelação de argumentos na sociedade, contrapondo os argumentos entre si e gerando um acordo entre participantes baseado na força do melhor argumento. Para o autor, porém, as consultas não foram o início do processo deliberativo, uma vez que a discussão sobre questões relativas à internet já vinha ocorrendo, muito em função do Projeto de Lei apresentado pelo Deputado Federal Eduardo Azeredo, que criminalizava uma série de práticas na internet. Houve, portanto, de acordo com o autor, um acoplamento consistente das consultas públicas online com o espaço anterior, formado a partir da discussão da PL Azeredo. Na próxima seção, será apresentado o contexto em torno da constituição de um Marco Civil da Internet brasileiro.

2.3. O Marco Civil da Internet

Como pontuam Bragatto et al. (2015a), até dezembro de 2009 existiam 26 propostas para a regulamentação da Internet no Congresso Nacional, mas somente em meados de 2006, a partir de um substitutivo apresentado pelo deputado Eduardo Azeredo (PSDB-MG), a internet no Brasil entrou na rota da discussão que já ocorria globalmente sobre a utilização do direito penal para controle dos

usuários, gerando uma forte resistência por parte de setores da sociedade civil, especialmente a partir de movimentos em prol da internet livre, que já se articulavam. De acordo com Abramovay (2017), o projeto de crimes cibernéticos apresentado pelo deputado Azeredo se inspirava na Convenção de Budapeste e no *Digital Millenium Copyright Act* (DMCA), lei norte-americana feita para proteger a indústria cultural do país, a partir da criminalização da pirataria e do desenvolvimento de tecnologias que a favorecessem, e, além da proposta de criminalização de determinadas condutas, tinha como objetivo criar um cadastro de usuários, cujos dados deveriam ser, obrigatoriamente, armazenados, aspecto bastante discutido na ocasião da primeira consulta pública online sobre o Marco Civil da Internet. Nesse contexto, Bragatto et al. (2015a) destacam o evento chamado Mega Não, blog que suscitou uma intensa mobilização online e uma petição contrária ao PL 84/99, proposto por Eduardo Azeredo, chamado de “AI-5 Digital”, já que abordava pontos sobre a criminalização de práticas na internet, bem como a identificação do usuário na internet, com a guarda dos registros de navegação pelos provedores (SEGURADO, 2011).

Em meio a críticas e reações ao projeto de Azeredo, Abramovay (2017) esclarece que a expressão Marco Civil da Internet surgiu pela primeira vez em maio de 2007, em um artigo do professor e diretor do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV (CTS-FGV), Ronaldo Lemos, no qual sugeria um amplo debate sobre a regulamentação da internet com a sociedade civil e os representantes dos interesses diretamente afetados, indicando a necessidade de se criar um marco civil antes do marco penal, ao contrário da proposta do Deputado Federal Eduardo Azeredo, baseada em aspectos penais. Mas foi a partir da participação do presidente Lula no Fórum Internacional de Software Livre (FISL), que ocorreu em junho de 2009, que o Ministério da Justiça, na figura de seu ministro Tarso Genro (PT) e com a anuência do então presidente, se envolveu diretamente com a criação de uma regulamentação civil para a internet. Sendo assim, coube a esse Ministério a incumbência de elaborar o texto de uma nova lei de regulamentação da internet no Brasil, movendo a perspectiva anterior da criminalização e da penalidade, para uma perspectiva civil e de direitos, e isso se desenvolveu a partir das consultas públicas online realizadas para discussão e encaminhamento do tema.

Embora a realização de consultas públicas online não fosse novidade na conjuntura em questão, Abramovay (2017) ressalta que sua inovação se deu em função do modelo utilizado: enquanto as anteriores obedeciam ao modelo da Casa Civil, com contribuições por e-mail, sem *feedback* ou espaço para comentários e discussão para a sociedade civil ou setores interessados, em um modelo considerado por Almeida (2015) como analógico, as consultas do Marco Civil da Internet ocorreram em um espaço aberto, com design que possibilitava ampla discussão e participação dos setores envolvidos na regulação da internet, tudo isso de forma interativa, o que significou que o público ao qual o comentário se dirigia não era somente o Estado, mas também outros indivíduos e grupos que participaram do processo. De acordo com Abramovay (2017, p. 69) esse foi o primeiro experimento de construção colaborativa de um projeto de lei por parte de um órgão governamental e o intuito era não só desenvolver uma consulta pública online em que pessoas enviam suas sugestões para o governo, mas um “verdadeiro debate público, no qual cada pessoa pudesse ver o argumento do outro. Contestar e gerar um aprendizado coletivo que gerasse uma lei melhor”. Ou seja, as consultas seriam realizadas não a partir de uma proposta pré-existente do que deveria ser um Marco Civil da Internet, mas de um processo de construção coletiva de um projeto de lei, de forma aberta e pública.

Foram estabelecidas, então, parcerias com o Ministério da Cultura, que cedeu a já existente plataforma pública Culturadigital.br para abrigar as duas consultas, e com o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV (CTS-FGV), que trouxe, de acordo com Abramovay (2017, p. 74), não só capacidade e flexibilidade para construir a ferramenta de consulta que seria hospedada no Culturadigital.br, mas para conferir dois tipos de legitimidade ao processo: 1) em relação ao movimento social que lutou pelo Marco Civil da Internet, na figura do professor Ronaldo Lemos, ligado ao CTS-FGV, e 2) em relação à legitimidade técnica de especialistas com o reconhecimento público da FGV, importante, também, para consolidar o caráter informacional das consultas. Dessa forma, um fórum foi construído para que sociedade civil, setor privado, academia, especialistas e cidadãos comuns interessados no assunto pudessem dispor de seus comentários sobre o tema. Também foi possível participar da consulta por cartas e e-mail e esse conteúdo foi disponibilizado no *website* da iniciativa pelos

organizadores, para que o comentário pudesse, também, ser discutido. Além disso, postagens no Twitter com o uso da *hashtag* #marcocivil também foram consideradas.

A primeira consulta pública online sobre o Marco Civil da Internet, com duração de 29 de outubro a 17 de dezembro de 2009, utilizou, como base, o Decálogo do Comitê Gestor da Internet (o CGI), elaborado após três anos de debate, que estabelecia dez princípios norteadores para a internet brasileira: liberdade; privacidade e direitos humanos; governança democrática e colaborativa; universalidade; diversidade; inovação; neutralidade da rede; imputabilidade da rede; funcionalidade; segurança e estabilidade; padronização e interoperabilidade; ambiente legal e regulatório. A partir do texto do Decálogo, então, foram destacados alguns princípios normativos, considerados relevantes para o governo, a serem apreciados e debatidos publicamente, separados em três eixos: 1) direitos individuais e coletivos, isso é, identificar direitos relacionados à internet ausentes no ordenamento jurídico brasileiro; 2) responsabilidade dos atores, que englobaria desde a atuação dos usuários na disponibilização de conteúdos até a neutralidade de rede; e 3) diretrizes governamentais, que abordavam o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à internet, como a abertura, a infraestrutura e a capacitação. A cada tópico disponibilizado, havia um breve panorama da discussão e o posicionamento implícito, de acordo com Bragatto et al. (2015a), do governo. Em dissonância, Abramovay (2017, p. 81), Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça à época, aponta que cada eixo era composto por tópicos para a discussão, mas sem textos iniciais bem formulados. Segundo ele, era mais importante, naquele momento, delimitar o que estava - e o que não estava - na consulta, utilizando o poder de agenda - do que pautar o conteúdo do projeto de lei. Em relação à publicidade da consulta pública online, Abramovay (2017, p. 88) destaca que a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça assumiu um papel ativo de buscar atores que não estavam no debate para trazê-los à discussão. Além da divulgação em seminários e eventos em várias cidades do país, ofícios foram enviados para órgãos estatais e organizações da sociedade civil.

A primeira consulta pública online sobre o Marco Civil da Internet recebeu 686 comentários diretamente feitos no site e mais de 800 ao incluir contribuições feitas em outros espaços e trazidas para o debate pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Bragatto et al. (2015a), ao analisarem o conteúdo do fórum, perceberam que o tema que mais recebeu comentários foi “direito à privacidade”. De acordo com Abramovay (2017, p. 94), tal fato se explica por ser uma continuação da conversa iniciada pelo PL Azeredo, que discutia os temas privacidade, criminalização e vigilância. Dos três, a discussão sobre o Marco Civil da Internet englobou privacidade e vigilância, especificamente ao deliberar sobre a guarda de logs, deixando de fora questões sobre criminalizações. A continuidade da discussão demonstra que houve um acoplamento adequado entre os dois espaços de deliberação (ABRAMOVAY, 2017, p. 94).

Sobre a participação durante a primeira consulta, os comentários dispostos no fórum ficaram concentrados em 133 participantes, dos quais 118 eram cidadãos e 15 entidades (empresas, entidades de classe e ONGs) (CRUZ, 2016). A concentração fica ainda mais evidenciada pelo fato de que 67% das mensagens foram enviadas por 10% dos participantes e somente os quatro usuários mais participativos foram responsáveis por 244 contribuições ou 53,62% das mensagens. Especificando ainda mais a classificação, Bragatto et al. (2015a) destacam que 85,9% das mensagens foram oriundas de cidadãos, 7,1% de empresas e 6,4% de ONGs. Bragatto et al. (2015a) e Cruz (2016) concordam que o ambiente deliberativo se desenvolveu com respeito entre usuários, ainda que prescindindo da moderação ativa; justificção de argumentos; e alto nível de discussões, com muitas referências a aspectos técnicos e operacionais da internet, à Constituição Federal brasileira e à legislações internacionais. Em relação à concordância dos participantes, Bragatto et al. (2015a) destacam que mais da metade das postagens, ou 62,9%, demonstraram acordo com os temas apresentados pelo governo, especialmente em relação ao acesso anônimo, à neutralidade de rede, às regras para impedir filtragem indevida de dados, à necessidade do governo de implantar a banda larga e à exclusão digital. 27,4% das postagens foram contrárias ao governo, especialmente em relação aos tópicos relativos à privacidade, guarda de logs, como garantir a privacidade e liberdade de

expressão na internet¹⁵. Os autores identificaram, ainda, que 54% dos comentários foram contemplados pelo governo e, considerando que boa parte dos posicionamentos não contemplados se dedicava a se manifestar contra qualquer tipo de regulamentação, colocando-se claramente em oposição à criação de um marco civil para a internet, foi uma consulta bastante proveitosa.

Ainda em relação à primeira consulta, o eixo que recebeu mais comentários foi relativo aos direitos individuais e coletivos, com grande interesse pela discussão sobre a necessidade de um marco jurídico que oferecesse proteção aos direitos civis dos usuários. Foi disponibilizado, pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), um relatório, que destacou que as palavras mais recorrentes nesta primeira fase foram internet, direito, acesso, dados, serviços, provedores, liberdades, anonimato, pessoas e privacidade; e os itens que mais geraram debate foram os relacionados à proteção de direitos e liberdades dos usuários na internet. Além disso, participantes estavam interessados na não regulamentação do ambiente online ou na criação de regras que maximizassem a liberdade na internet, sendo contrários à guarda de logs e favoráveis à liberdade total de expressão. Houve, ainda, polêmicas em torno do tema anonimato, com sugestão de certificação de usuários, isso é, o registro por cadastro do internauta e identificação ao se conectar à rede.

No Twitter, Capone et al. (2017) analisaram uma amostra¹⁶ de 1.618 postagens que continham a *hashtag* #marcocivil, submetidas no momento da primeira consulta pública online, que, de acordo com os organizadores, seriam consideradas para a construção do texto final. Foram encontrados, na análise, 327 usuários únicos participantes da conversa no espaço analisado, além de um alto grau de concentração de mensagens, com 28 usuários atuando como *superposters*. Além disso, 89% das mensagens postadas por usuários especializados, isso é, com algum grau de interesse/relação com o tema, e 59% do conteúdo total ficaram

¹⁵ Bragatto et al. (2015a) ressaltam que as postagens contrárias ocorriam, via de regra, por parte dos usuários contrários à qualquer tipo de regulamentação, desejando a liberdade total para a internet.

¹⁶ As postagens foram recolhidas por um *software* próprio desenvolvido, em parceria com o Departamento de Informática da PUC-Rio, para captura de mensagens no Twitter. É considerada amostra pois o próprio Twitter indica que dados coletados via API (e não *streaming*) representam uma amostra significativa do que foi postado em tempo real. No entanto, vale ressaltar que 1.618 foram todos os Tweets encontrados pelo *software* no período.

concentrados nos 28 *superposters*, o que denota um ambiente de poucos usuários com muitas postagens. 52% dos *tweets* continham algum tipo de mídia compartilhado sendo que, destes, 77% se referia à mídias consideradas especializadas pelos autores. Já os principais temas encontrados se referiam a Seminários/ Debates / Eventos realizados sobre o Marco Civil da Internet, inclusive com cobertura em tempo real dos acontecimentos; uma forte mobilização para que usuários, em geral, participassem da consulta pública online, indicando o fórum onde estava hospedada; e informações gerais sobre como participar ou sobre o que significava a consulta, o que demonstra um caráter de serviço, com a divulgação de informações e dos eventos de discussão sobre a lei, bem como de publicidade dos mecanismos de participação formal no processo decisório.

A segunda fase da consulta pública online ocorreu entre 08 de abril e 30 de maio de 2010 e a participação também acontecia, tal qual a primeira consulta, no fórum hospedado no blog Culturadigital.br, mas, dessa vez, a partir de um documento estruturado, desenvolvido com base nos resultados da primeira fase, organizado em capítulos e artigos, seguindo um modelo de lei. Os participantes postavam seus comentários a cada tema ou artigo. Durante o período, o fórum recebeu quase o dobro de comentários dos obtidos na primeira consulta pública online – 1295. Além disso, houve um maior número de comentários por usuários e menor concentração em determinados atores. Outro aspecto a se considerar foi a maior participação de entidades - 35 - com mais de 10 empresas discutindo as temáticas propostas (ABRAMOVAY, 2017, p. 98). Na amostra analisada por Bragatto et al. (2015b), 63% das mensagens estavam concentradas em 18% dos participantes. Além disso, 96% delas foram oriundas de cidadãos. A consulta obteve um grau considerável de reciprocidade, com 46,8% das mensagens analisadas classificadas como respostas ou com referências a outros participantes e/ou argumentos, o que demonstra um alto grau de conversação e de respeito entre participantes. Os autores destacam, ainda, que quase 77% das mensagens apresentaram algum tipo de justificativa, sendo 72,9% justificativas externas, que engloba conhecimentos oriundos de fonte com credibilidade social ou que sejam de amplo domínio, podendo conter *links*, material jornalístico, pesquisas, estudos, relatórios ou acontecimentos de amplo conhecimento. Ainda de acordo com

Bragatto et al. (2015b), 49,3% dos comentários foram total ou parcialmente contemplados na minuta final, o que demonstra, mais uma vez, um alto grau de aproveitamento.

Já no Twitter, foram encontrados no período da segunda consulta pública online, a partir do *software* desenvolvido para captura de postagens, 2.559 postagens, quase mil a mais em relação às localizadas na primeira fase de consultas. Esse aumento de participações tanto no fórum quanto no Twitter pode ser resultado tanto de uma maior publicização do evento ou até mesmo do amadurecimento dos participantes sobre a temática, aspecto que traz a hipótese de que uma segunda fase de consulta pública online pode ter ganhos em termos de participação, a partir de uma maior publicização e disseminação do tema ocorridas a partir da primeira fase. Na rede social em questão, foram identificados, neste segundo momento, 429 usuários únicos, sendo que 59 destes postaram mais de cinco vezes com utilização da *hashtag*, se configurando como *superposters*. A concentração em determinadas vozes e a especialização dos usuários permaneceram altas - com 75% das postagens oriundas de participantes com alguma afinidade com o tema. Sobre o compartilhamento de mídias, 50% dos *tweets* continham algum *link* em seu conteúdo e houve um pequeno aumento na participação de mídias não especializadas, que neste momento, representaram 29% dos *links* identificados. Percebeu-se, como será visto nas próximas seções, que o tema Marco Civil da Internet ganhou destaque na mídia a partir do momento em que o projeto de lei, já em tramitação na Câmara dos Deputados, virou objeto de disputa política entre oposição e governo. Isso somado aos resultados encontrados no Twitter, de escassa presença de *links* de mídias não especializadas (ou de *mainstream*), embasam ainda mais a hipótese de que a cobertura midiática sobre a questão não abarcou o interesse deste tipo específico de veículo em discutir a temática no momento das duas consultas públicas online, ou seja, seu papel social de representar o interesse público não se estabeleceu nesse caso, ao menos nesse momento inicial, uma vez que mídias de *mainstream* se eximiram de dar visibilidade a um processo importante para a sociedade, como foi a construção de um Marco Civil da Internet, via consulta pública online e, por decorrência, via participação cidadã. Sobre os temas localizados nos *tweets*, grande parte das postagens se manteve alinhada aos mesmos encontrados na

primeira consulta pública online, com destaque para novas discussões com tópicos específicos, como a questão do cadastro obrigatório, da retirada de conteúdos e da guarda de dados.

Em relação à concentração de participantes, Almeida, um dos coordenadores do processo de criação da consulta pública online para discutir as diretrizes que um marco civil da internet deveria conter, entrevistado por Bragatto et al. (2015a), admite que essa iniciativa teria alcance limitado e escopo relativamente especializado e, por isso, o objetivo era a qualificação do debate, a partir da confrontação de diversos argumentos. Ele destaca, ainda, que contar com uma estrutura existente, como o blog Cultura Digital, foi importante, uma vez que o mesmo já possuía milhares de usuários cadastrados e, por isso, foi possível: alcançar um “público” interessado na discussão; economizar recursos e tempo; e facilitar o desenvolvimento da consulta, por se tratar de um espaço com regras de funcionamento já claras e consolidadas, sem que fosse necessário debater regras de participação. Vale ressaltar, no entanto, que embora fosse necessário o cadastro no fórum para participar das consultas públicas, era possível postar mensagens anonimamente. Almeida (2015) destaca, ainda, que não foi utilizado nenhum tipo de moderação e que os debates ocorreram de forma qualificada e civilizada. Também não houve tentativa de facilitação, incentivo ao diálogo e à argumentação por parte do governo.

Como saldo das consultas, Abramovay (2017, p. 101) destaca que a principal força contrária à questão no legislativo - o setor de telecomunicações - teve participação restrita nas duas consultas públicas online, diferentemente dos movimentos sociais de internet livre, dos setores de segurança, bancário, de produção de conteúdo e de provedores de internet, que participaram ativamente do processo. Além disso, as consultas constituíram um espaço deliberativo que reuniu a constelação de argumentos na sociedade, contrapondo-os e gerando um acordo entre os participantes baseado na força do melhor argumento. Terminadas as duas etapas, o texto básico da minuta entregue ao Congresso Nacional foi escrito/revisado por três servidores da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ): Guilherme Almeida, Pedro Abramovay e Paulo Rená da Silva Santarém. Pesquisadores do Centro de Tecnologia e Sociedade da

Escola de Direito da FGV também fizeram contribuições à minuta final (BRAGATTO et al., 2015b). Após a redação do texto final pelo Ministério da Justiça, outros Ministérios foram consultados para obtenção de pareceres técnicos e jurídicos e, finalmente, em agosto de 2011, o Projeto de Lei chegou ao Congresso Nacional, encaminhado pela presidenta Dilma Rousseff, como Projeto de Lei 2.126/2011.

Abramovay (2017, p. 104) percebe a importância das consultas públicas online para a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional não só por conferir legitimidade pública, significando um alto custo aos parlamentares rejeitar um projeto de iniciativa popular, mas, também, pela continuação e aprofundamento do debate quando a minuta chega à Câmara dos Deputados. Para o autor, nesse momento, três indutores de conectividade exerceram o papel de acoplamento entre as duas consultas e o Congresso: a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, a repetição de participantes e o relator do PL. Além disso, o processo provocou alterações na dinâmica informacional da tramitação, uma vez que as informações construídas coletivamente durante as consultas afetaram positivamente a capacidade do legislativo de acessar as posições sobre o tema, tornando melhor a qualidade da decisão. Inclusive, alterações realizadas no texto reforçaram o conteúdo pactuado nas duas consultas públicas online. O autor percebeu, ainda, que no momento em que os atores do Congresso se afastaram do acordo construído no processo das consultas públicas online, especialmente no que diz respeito à aliança em torno dos três itens principais (neutralidade de rede, privacidade e publicação e retirada de conteúdos, no que concerne aos direitos autorais), a aprovação do projeto se tornou inviável, e ao retomar os direcionamentos do acordo anterior, estabelecido nas duas consultas públicas online, foi possível, inclusive, derrotar interesses poderosos e bem articulados na Câmara dos Deputados, na figura do *lobby* das empresas de telecomunicações.

No Congresso Nacional, portanto, o projeto de lei sofreu pressões de figuras relacionadas às empresas com interesses diretos na questão, como foi o caso do setor de telecomunicações. O relator do projeto, deputado Alessandro Molon (PT-RJ), decidiu, inclusive, de modo a minar o direcionamento da

tramitação favorável ao *lobby* do setor em questão, realizar uma nova consulta para que o texto enviado pelo executivo, a partir das duas consultas públicas online, pudesse, também, ser discutido publicamente no momento em que chega ao legislativo (ABRAMOVAY, 2017, p. 114). Foram realizadas, ainda, audiências públicas e seminários locais em diferentes estados para que o assunto fosse debatido, ampliando ainda mais os espaços de escuta. O relator do projeto de lei, Deputado Federal Alessandro Molon, em entrevista a Abramovay (2017, p. 120), destacou, inclusive, que por vezes verificou o material das consultas públicas online, procurando saber o histórico da decisão e para esclarecer as posições, uma vez que a partir dos comentários dos participantes foi possível perceber as disputas, as tensões e os interesses em torno do tema.

Entre as mudanças apresentadas pelo relator após as audiências públicas, consultas e seminários, estavam o aumento de tempo da guarda de logs, com pressão do *lobby* do setor segurança, o detalhamento da neutralidade de rede, que passaria a ser regulamentada, a princípio, pelo CGI (Comitê Gestor da Internet), o que, às vias da aprovação do projeto em 2014, foi novamente alterado, e a inclusão do tema dos direitos autorais, abrindo a possibilidade de provedores de conteúdo retirarem do ar, sem ordem judicial e a partir da notificação, postagens infringentes de tal direito, o que colocou em xeque a tão discutida (e cara à consulta pública) liberdade de expressão (ABRAMOVAY, 2017, p. 123).

Abramovay (2017) relatou, ainda, dois episódios externos que afetaram a tramitação do projeto de lei do Marco Civil da Internet: o vazamento das imagens da atriz Carolina Dieckmann, resultando na aprovação de outro projeto de lei, o PL 2793/2011, apresentado pelo deputado Paulo Teixeira (PT-SP) e colegas como forma alternativa ao PL Azeredo; e os casos de espionagem denunciados por Edward Snowden, que envolviam o Brasil. O último caso levou o relator a incluir em seu relatório a necessidade de provedores guardarem seus registros em *datacenters* localizados em território brasileiro, o que foi bastante contestado pelo setor de telecomunicações, e, como consequência, retirado do texto logo em seguida em prol da aprovação do PL. A relevância de ambos os eventos para a aprovação do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional será confirmada após a análise dos dados utilizados para esta pesquisa, como será visto nas próximas seções. Em 25 de março de 2014, após intervenção do executivo para

que o projeto fosse apreciado em caráter de urgência, o PL foi finalmente aprovado na Câmara dos Deputados. A tramitação no Senado Federal ocorreu de forma mais célere, sendo aprovado um mês após a chegada do Projeto, e a presidenta Dilma sancionou a lei do Marco Civil da Internet, logo em seguida, durante a realização do evento “NetMundial”, encontro que reuniu 85 países em São Paulo, para discutir alternativas e caminhos para uma governança mundial da internet (BRAGATTO et al. 2015b).

Sobre o teor do Marco Civil da Internet, considerado uma lei de vanguarda no mundo, foram estabelecidos princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Entre as propostas de regulamentação estavam 1) a neutralidade de rede que garante que todas as informações circulem de modo isonômico, independentemente de seu conteúdo, origem ou destino, serviço, terminal ou aplicação; 2) a proteção dos registros, ou seja, o armazenamento, pelos provedores, dos registros de conexão e de acesso à aplicativos, sempre preservando a honra, a vida privada e a imagem dos usuários; 3) a responsabilidade das postagens, que somente passaria a ser do provedor dos serviços de internet caso estes, após ordem judicial, não retirassem o conteúdo do ar, garantindo a liberdade de expressão dos usuários e impedindo a censura; e 4) a guarda de dados, que responsabiliza o provedor da conexão pela guarda sigilosa dos registros de conexão por um ano e, no caso de acesso à aplicações, por seis meses, só devendo disponibilizá-los sob ordem judicial. Outro aspecto abordado pela lei dizia respeito às diretrizes de atuação do poder público, que deveria, em todas as instâncias, priorizar a tecnologia, os padrões e formatos abertos e livres; divulgar publicamente dados; desenvolver ações de capacitação para o uso da internet; estabelecer mecanismos de governança transparente; e usar a internet para promover a educação e o fomento cultural, democratizando o acesso às redes.

O Marco Civil da Internet, portanto, preencheu uma lacuna na legislação brasileira definindo direitos e responsabilidades para o uso da internet. Além disso, funcionou como modelo para outros países não só por seu conteúdo, mas pelo processo de participação pública em que foi baseada a construção da lei. Durante a segunda consulta, inclusive, o texto da minuta foi traduzido para inglês e espanhol, para ser encaminhado a outros países.

De acordo com Abramovay (2017), a discussão sobre o Marco Civil da Internet se encaixou perfeitamente na noção de representação discursiva, desenvolvida por Dryzek e Niemeyer (2013), uma vez que a consulta pública online se tornou uma câmara de discursos, sendo permeável aos discursos existentes na sociedade, trazendo para o debate posições que não seriam, normalmente, ouvidas pelo parlamento de forma pública e construindo uma decisão coletiva baseada na força do melhor argumento. Pela ótica simples e pura da deliberação pontual das consultas, o processo poderia ser considerado elitista, uma vez que contou com presença maciça de um “público” especializado e específico, deixando de fora a maior parte da população. No entanto, adotando a perspectiva sistêmica para entender o processo como um todo, baseando-se ainda na noção de representação discursiva, percebe-se um espaço aberto para a mobilização de ativistas e a polarização de ideias em um debate público e aberto que mobilizou, ainda, a discussão na esfera pública formal pela voz de representantes eleitos, no Congresso Nacional brasileiro, e na esfera pública midiática.

Por fim, Abramovay (2017) reconheceu e analisou três elementos presentes como indutores de conectividade no sistema deliberativo formado em torno das duas consultas públicas online do Marco Civil da Internet: a burocracia, no papel da Secretaria de Assuntos Legislativos; a circulação de participantes, uma vez que os atores presentes no debate sobre o projeto de Eduardo Azeredo foram ativamente chamados para participar das consultas públicas online; e, por fim, o desenho e normas da consulta, que favoreceram que os temas e debates do processo anterior fossem retomados na consulta. O estudo realizado para esta tese se propôs a analisar dois indutores de conectividade: os atores, ampliando as pesquisas já realizadas, e os argumentos, incluindo, na análise, a mídia: um espaço deliberativo ainda não considerado em estudos sobre o Marco Civil da Internet, que também exerceu potencial de atuação como indutor de conectividade do sistema deliberativo formado em torno do tema, como será visto nas próximas seções.

3. Metodologia, análise descritiva dos dados e apresentação dos resultados

Nesta seção será apresentada, primeiramente, a metodologia que norteou a pesquisa, e, posteriormente, serão expostos os resultados obtidos a partir da análise desenvolvida.

É objetivo primário deste estudo analisar a comunicação política que se formou a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, dentro da dimensão de sistemas deliberativos, de modo a perceber as contribuições sistêmicas e epistêmicas desse processo através da observação do material midiático jornalístico e dos discursos dos Deputados e Senadores no Congresso Nacional.

Além dessas intenções mais gerais, esta proposta tem como objetivos secundários:

- Observar o sistema deliberativo formado em torno das consultas públicas online do Marco Civil da Internet, a partir dos significados e das definições que os temas ganham nesse processo;
- Analisar os argumentos desenvolvidos durante as consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet e os atores participantes de todas as etapas do processo de desenvolvimento da lei como possíveis indutores de conectividade do sistema deliberativo formado em torno do tema;
- Perceber de que forma os significados e definições de temas sobre o Marco Civil da Internet, desenvolvidos nas duas consultas públicas online, informaram o processo decisório que culminou na aprovação da Lei 12.965/2014, assim como o debate midiático em torno do tema;
- Observar o contexto em torno da construção da consulta pública online em questão, percebendo seus efeitos no sistema deliberativo que se formou;
- Discutir e entender teoricamente aspectos relacionados à esfera pública; deliberação e consultas públicas online.

As questões de pesquisa foram se moldando ao longo dos estudos desenvolvidos anteriormente. Tendo em vista alguns resultados já obtidos, as *research questions* serão divididas em duas questões:

(RQ1) de que forma as consultas públicas online do Marco Civil da Internet informaram, do ponto de vista da comunicação política e da deliberação, o sistema deliberativo que se construiu em torno do tema?;

(RQ2) que ganhos epistêmicos e democráticos as consultas públicas online do Marco Civil da Internet podem ter trazido ao sistema deliberativo e ao processo decisório?

Para responder às questões, a pesquisa utilizou como base a noção de indutores de conectividade, pela perspectiva de Mendonça (2013), exposta acima, de modo a perceber as possíveis conexões do sistema deliberativo formado a partir das duas consultas públicas online, através da observação de dois possíveis indutores de conectividade: os atores e os argumentos, como será visto a seguir. No intuito de perceber os posicionamentos construídos pelos participantes no momento das duas consultas públicas online, tendo em vista os principais quadros encontrados, recorreu-se à teoria do tema, que será brevemente discutida abaixo, como base para compreender a formação e a repetição dos argumentos nos espaços deliberativos.

Em relação ao processo comunicacional, Entman (1993, p. 52-53) destaca quatro atores e/ou etapas atuantes na ação: o emissor, o texto, o receptor e a cultura. Os emissores, consciente ou inconscientemente, definem o que dizer, de acordo com esquemas de tema que indicam seu sistema de crenças. No texto, esta escolha se manifesta pela inclusão e exclusão de palavras-chave, frases, imagens, fontes, o que reforça o conjunto de fatos e julgamentos sobre estes. Sobre o receptor, suas reflexões e conclusões podem ou não refletir a intenção do emissor na escolha de seu tema. A cultura, por fim, é definida como o estoque comum de temas, ou seja, o conjunto de quadros compartilhados pela maior parte das pessoas de um grupo social. No processo constituído pelos quatro atores, haveria, portanto, a seleção de alguns aspectos da realidade percebida, tornando-os mais salientes no texto comunicativo, de tal maneira que consigam promover uma

definição do problema particular, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma recomendação de tratamento para o assunto descrito (p. 53). Para Entman (1993, p. 54), ainda, o tema determina a maneira como as pessoas notam, entendem e relembram um problema, bem como de que forma julgam a questão abordada e decidem agir, de alguma forma, sobre ela. O mundo social seria, desta forma, um caleidoscópio de potenciais realidades que poderiam ser evocadas de acordo com as formas de enquadrar e categorizar questões (p. 54). De acordo com Muñoz (2019), os *frames* oferecem distintos enfoques e inclinações, gerando um tratamento particular dos acontecimentos. Para Tankard (2001), a abordagem do *framing* é importante: por oferecer uma possibilidade real e empírica de estudar a ideologia presente nas notícias e nos meios; por se tratar de um conceito sofisticado que vai além de considerar determinados aspectos dos meios de comunicação favoráveis ou desfavoráveis; por reconhecer a capacidade dos textos em definir situações ou estabelecer os termos do debate; por conter um aspecto sutil, mas poderoso sobre a audiência, permitindo estudar as mudanças de opinião; e por oferecer conhecimentos sobre o papel dos participantes no processo comunicativo. Além disso, Reese (2007) reconhece que as pesquisas de *framing* têm a capacidade de unir as perspectivas quantitativa e qualitativa; empírica e interpretativa; psicológica e sociológica. Embora a teoria em questão esteja associada aos estudos midiáticos, na pesquisa aqui desenvolvida serão identificados os temas da esfera pública dispostos no momento das duas consultas públicas online e sua aplicabilidade na mídia e no Congresso Nacional.

Tendo estes aspectos teóricos em vista, a pesquisa se desenvolveu a partir da observação: a) dos atores presentes nas consultas públicas online e no material midiático e político analisados e b) dos argumentos sobre o Marco Civil da Internet desenvolvidos a partir das duas consultas públicas online sobre o tema e, hipoteticamente, transpostos para outros espaços deliberativos. Para tal, método utilizado foi a análise de conteúdo, por codificação manual, para: 1) analisar os comentários postados no fórum Cultura Digital e no Twitter na ocasião das duas consultas públicas online, de modo a identificar os atores participantes¹⁷ e os temas e argumentos sobre a questão; 2) analisar os discursos e pronunciamentos

¹⁷ A análise dos participantes também foi realizada a partir do contexto que envolveu o processo das duas consultas públicas sobre o Marco Civil da Internet e seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

dos Deputados e Senadores que envolveram a tramitação do processo e as decisões políticas em torno do Marco Civil da Internet; e 3) analisar o material midiático jornalístico, que será especificado ainda nesta seção.

De acordo com Holsti (1969), a análise de conteúdo seria a técnica para extrair inferências mediante a identificação objetiva e sistemática de característica de mensagens (ou objetos). Pode ser desenvolvida a partir de dois enfoques: quantitativo e qualitativo. Nessa pesquisa, a análise será feita a partir da observação do material midiático jornalístico e dos discursos e pronunciamentos parlamentares, a partir de um livro de códigos desenvolvido com base nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet. Os dados foram tratados com características quantitativas e qualitativas.

Em relação ao *item a*, ou seja, os atores presentes nas consultas públicas online e no material midiático e político analisados, além da observação do indivíduo específico trazido ao debate por citação ou paráfrase, foi criada, também, uma categoria de classificação, de modo a entender que tipo de ator participou do processo de discussão sobre o Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e na mídia, com o intuito de verificar, de forma mais ampla, o grau de indexação do debate. Sendo assim, foram consideradas as fontes citadas e/ou parafraseadas nos discursos e pronunciamentos dos Deputados e Senadores e no material midiático jornalístico, classificadas nas seguintes categorias:

- a) Político: figuras políticas brasileiras integrantes dos três poderes - executivo, legislativo e judiciário -, mencionados ou utilizados como fonte em decorrência do exercício de suas atividades.
- b) Telecomunicações / provedores: representantes das empresas de Telecomunicações e provedores de acesso e conteúdo;
- c) Especialista consultas: especialistas que atuaram como organizadores e/ou participantes das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet;
- d) Especialista fonte: especialistas, isso é, atores relacionados ao tema, chamados ao debate como fonte para explicar determinados aspectos do projeto do Marco Civil da Internet, sem envolvimento com as duas consultas públicas online;

- e) Internacional: atores do cenário internacional que afetaram o contexto de discussão e tramitação do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e na mídia.
- f) Sociedade civil: atores que participaram do debate, seja em seu contexto ou como fonte, trazendo suas impressões e opiniões sobre o Marco Civil da Internet. Nessa categoria estão jornalistas, atores, cantores, usuários de internet, que não necessariamente têm sua atuação social relacionada ao tema do Marco Civil da Internet.

Já o *item b*, análise dos argumentos, teve como primeiro passo metodológico a análise das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, isto é, entre 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, no caso da primeira consulta, e de 08 de abril a 30 de maio de 2010, para a segunda consulta, de modo a entender os significados compartilhados a partir dos comentários dos participantes disponibilizados no fórum e no Twitter. O intuito foi construir uma base de dados com os principais temas e argumentos que circularam na ocasião. Sendo assim, foram identificados, num primeiro momento, seis temas principais que direcionaram o debate em torno do assunto, alguns definidos a partir dos principais eixos temáticos estabelecidos anteriormente à primeira consulta pública online, retirados, de acordo com Abramovay (2017), do Decálogo do Comitê Gestor da Internet, como visto na seção 2.3, e outros em decorrência da análise do conteúdo para identificar as principais discussões (e os temas gerais com mais proeminência de comentários). São eles: a) acesso à internet; b) guarda de logs; c) liberdade de expressão; d) neutralidade de rede; e) privacidade; e f) publicação e retirada de conteúdos. Os seis serão especificados abaixo, de acordo com o Relatório do Ministério da Justiça¹⁸, que compilou os comentários apresentados durante a primeira etapa de consulta pública online sobre o Marco Civil da Internet:

- a) Acesso à internet: o tema do acesso englobou não só diretrizes governamentais, a partir de sugestões de desenvolvimento de políticas públicas, no que diz respeito ao acesso pleno da população à internet, com a ampliação de redes e banda larga, à utilização de padrões e

¹⁸ O Relatório em questão foi desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em 2010 e está disponível no endereço: <http://culturadigital.br/marcocivil/>

formatos abertos, ao acesso a dados e informações públicos, à infraestrutura de conexão e acesso e, por fim, à inclusão digital, como também à qualidade do serviço prestado pelas empresas de telecomunicações brasileiras, no que que concerne à velocidade da internet oferecida aos consumidores e à entrega de vias de acesso à rede a todas as cidades e municípios do país. Além disso, o quadro também contemplou o acesso à internet como um desdobramento dos direitos fundamentais de expressão e de comunicação, em seus âmbitos de acesso à informação e de livre manifestação e formação do pensamento e, ainda, como condição para o pleno exercício da democracia.

b) Guarda de logs (ou dados): o quadro da guarda de logs dizia respeito à retenção de dados pessoais, com a discussão direcionada ao escopo do que seria permitido como, por exemplo, tipos de dados a serem retidos, tempo de guarda, provedores autorizados a fazê-lo com ou sem necessidade de ordem judicial, além de abordar as condições de segurança para seu armazenamento. O tema levantou, ainda, questões concernentes ao risco de vigilantismo nas redes *versus* segurança dos usuários e garantia de investigabilidade de crimes.

c) Liberdade de expressão: as discussões nesse tema contemplaram a possível transposição de preceitos da Constituição Federal e da Declaração Universal de Direitos Humanos sobre o tema, no que diz respeito à manifestação do pensamento, da opinião e da atividade intelectual, incluindo questões que envolvem o anonimato. Também foram levantadas questões sobre direitos autorais e sua aplicabilidade na internet.

d) Neutralidade de rede: o quadro em questão se direcionava à possibilidade de a internet permanecer neutra com relação às suas inúmeras possibilidades de uso, sem sofrer limitação ou controle na transmissão, recepção ou emissão de dados, permitindo que o controle esteja nas pontas (o chamado princípio *end-to-end*), ou seja, nas mãos dos seus usuários, sem que haja discriminação por motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais ou de qualquer outra natureza, que não seja fundada em valores técnicos.

e) Privacidade: dizia respeito ao tratamento de dados pessoais e proteção da privacidade no setor das comunicações eletrônicas,

conservando, potencialmente, a intimidade e a vida privada, reconhecidas como direitos fundamentais pela Constituição Federal. Outros pontos abordados pelo quadro eram concernentes à inviolabilidade do sigilo das comunicações e ao anonimato.

f) Publicação e retirada de conteúdos: a reflexão, nesse aspecto, envolveu a autonomia dos provedores em relação aos conteúdos postados pelos usuários, no que diz respeito à manutenção ou retirada dos mesmos de suas páginas. Além disso, discutiu-se a responsabilidade dos atores envolvidos no processo, em relação a eventuais ações judiciais.

Foram analisados, então, os 2.095 comentários disponibilizados no fórum, 822 postados durante a primeira fase de consultas públicas online e 1.295 na segunda, e os 4.177 tweets com a *hashtag* #marcocivil, 1.618 postados na primeira fase e 2.599 na segunda, no intuito de extrair os significados compartilhados pelos participantes, sob a forma de argumentos, a partir dos seis temas acima destacados. Os comentários disponibilizados no fórum pelos participantes foram obtidos pelos relatórios desenvolvidos pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, disponibilizados na página do fórum sobre o Marco Civil da Internet, no site Cultura Digital¹⁹. Já as postagens no Twitter foram extraídas com base em uma ferramenta própria de busca e armazenamento, desenvolvida pelo e-POCS, Laboratório de Opinião Pública, Comunicação Política e Mídias Digitais, da PUC-Rio. O *Twitter Crawler*²⁰ é uma aplicação que coleta os dados da URL de resultados da busca avançada do Twitter e os apresenta em planilhas (.cvi).

A análise do material acima mencionado – os 2.095 comentários disponibilizados no fórum do Marco Civil da Internet e os 4.177 *tweets* postados na rede social Twitter - resultou em 322 indicadores (ou argumentos que sustentaram cada tema), divididos no espectro analítico dos 1) direitos e das 2) responsabilidades, a partir dos atores: 1) governo; 2) provedores e empresas prestadoras de serviço de internet; e 3) usuários. A tabela com todos os indicadores está disposta nos anexos desta tese.

¹⁹ Mais informações disponíveis em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/>>.

²⁰ Mais informações disponíveis em: <<https://www.comprio.com.br/twitter-crawler>> e <<http://tc.biobd.inf.puc-rio.br:81/index.php/home>>.

Primeiramente, os três atores acima mencionados – 1) governo, 2) provedores e empresas prestadoras de serviço de internet e 3) usuários – foram os identificados nas definições de diretrizes e responsabilidades propostas pelo Marco Civil da Internet. Aqui cabe a ressalva de que o entendimento do ator *provedores*, nessa pesquisa, abarca tanto os de acesso e conexões, ou seja, os que concedem aos usuários a conexão à internet; os de conteúdo, como sites de notícias e redes sociais; e os de serviço, como sites de hospedagem, aplicativos, entre outros. Já sobre os espectros analíticos, o campo dos 1) direitos buscou identificar os direitos fundamentais existentes em um contexto de comunicação eletrônica, em relação aos três atores acima mencionados. Já o das 2) responsabilidades diziam respeito não só à tentativa de desenvolver uma legislação específica que tratasse da responsabilidade daqueles que prestam serviços de acesso à rede ou que prestam serviços a partir dela, mas também com o intuito de estabelecer a responsabilização dos usuários e do governo em relação à internet.

Em relação aos argumentos, sua identificação foi realizada a partir dos comentários dos participantes, como será visto pela apresentação de alguns exemplos, expostos abaixo. Vale ressaltar que os principais argumentos (ou as principais linhas argumentativas) se repetiram em algumas postagens e, em alguns casos, a redação final do mesmo foi realizada a partir da compilação de mais de um comentário. Também é preciso destacar que a classificação dos argumentos em cada tema se deu a partir da identificação de sua localização dentro da discussão, nos tópicos propostos pelos organizadores da consulta pública online, e pelo próprio desencadeamento dos comentários, que desenhavam o quadro principal ao qual o argumento se referia. O mesmo foi feito para categorizar os argumentos em relação aos atores aos quais se referiam - governo, provedores e empresas prestadoras de serviço de internet e usuários - e ao espectro analítico em questão - direitos ou responsabilidades. Por exemplo, o argumento “não devem existir dispositivos que permitam a identificabilidade compulsória na internet”, localizado no tema da privacidade, direcionado ao ator usuários, no espectro analítico dos direitos, surge a partir do comentário:

Exemplo 1: fred Escrito 4 de dezembro de 2009 em 0:48 | Permalink Melhor: Alterando o texto (já que não tem como editar, simplesmente reescrevo. Artigo 1: Fica proibido qualquer dispositivo que permita a identificabilidade compulsória na internet. Revogam-se todas disposições em contrário.

Já o comentário exposto no Exemplo 2, logo abaixo, deu origem ao argumento: “que tipos de dados devem ser guardados: hora de conexão e número de IP / somente dados de acesso / dados de navegação”, localizado no tema guarda de logs, direcionado ao ator governo e localizado no espectro analítico das responsabilidades.

Exemplo 2: marcuspessoa Escrito 31 de outubro de 2009 em 4:06 | Permalink Não sei a que log os comentadores estão se referindo. Me parece lógico que os logs que deveriam ser guardados pelos provedores de acesso são apenas os logs de acesso, isto é, a que horas tal máquina conectou, e qual o número IP que recebeu. Logs que registrem a navegação do usuário deveriam ser expressamente proibidos, porque são uma invasão intolerável na privacidade do usuário.

Outro exemplo pode ser encontrado a partir do comentário abaixo, no Exemplo 3:

Exemplo 3: juliolins Escrito 23 de novembro de 2009 em 13:21 | Permalink Eu sou contra qualquer tentativa de regular o uso da internet, principalmente no que diz respeito à liberdade de expressão. Como alguém bem lembrou, apenas a Internet dá a liberdade de expressão, uma vez que, antes dela, o que havia era a concessão de expressão. Vejo que a internet é o único meio de comunicação independente, que não depende de concessão pública e a maioria dos sítios internéticos não dependem de verbas do governo. Regular a Internet só favoreceria governos com viés totalitários, que poderiam censurar sítios que não lhe agradem. A Internet não é uma concessão pública, então não há porquê regulá-la. Se existe algum sítio que me ofende, o melhor é eu não acessá-lo, mas eu não posso querer tirá-lo do ar. Já vejo muitos sítios de cunho ideológico e religioso que estão sofrendo pressão para serem tirados do ar; o mesmo acontece com sítios políticos que realizam denúncias. Ao regular a liberdade de expressão, esses tipos de ações apenas aumentarão.

Tal trecho resultou nos argumentos: “regular a internet e limitar a liberdade de expressão favorece governo com viés totalitário. Corre-se o risco de voltar a uma ditadura / governo repressivo” e “internet é meio de comunicação independente, que não necessita de concessão pública e não deve ser regulada”, ambos no tema da liberdade de expressão, sendo o primeiro direcionado ao ator governo, no espectro analítico da responsabilidade e o segundo direcionado ao ator usuários, no espectro analítico dos direitos.

Ainda que a análise da consulta pública online propriamente dita não seja o foco principal desta tese, a definição dos principais argumentos encontrados nos traz reflexões e questões não só sobre o teor da discussão, como também sobre o direcionamento das propostas em relação aos direitos e responsabilização de atores, permitindo uma análise comparada com os espaços deliberativos analisados – Congresso Nacional e mídia, o que será feito na próxima seção.

A partir da definição dos 1) Temas; 2) Argumentos; 3) Atores; e 4) Espectro Analítico encontrados no conteúdo das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, foram analisados de forma qualitativa e quantitativa, por codificação manual, os conteúdos dos discursos parlamentares e do material midiático jornalístico de modo a perceber se e quais argumentos foram compartilhados e utilizados no processo de tomada de decisão pelo corpo político e na difusão das informações sobre o Marco Civil da Internet na esfera pública. Além disso, foram identificados que atores (e categoria de atores) permearam o processo. No que diz respeito à análise do material midiático, que englobou os três jornais de notícia brasileiros com maior índice de circulação em meio impresso e acesso em meio digital, de acordo com dados do IVC²¹, - O Globo, Folha de S.Paulo e Estadão-, sites e blogs de notícias localizados em busca no Google, e vídeos de notícias postados no Youtube, o recorte temporal foi anterior à primeira consulta pública online, se iniciando em 01 de janeiro de 2009, e terminando em 31 de julho de 2014, três meses depois da aprovação do Projeto de Lei no Congresso Nacional e da sanção da presidenta Dilma Rousseff. Já o recorte temporal do material oriundo dos discursos do Congresso Nacional teve início também em 2009, quando ocorreu a primeira consulta pública online sobre o Marco Civil da Internet até sua aprovação pelo Senado Federal em 23 de abril de 2014.

A busca dos materiais midiáticos jornalísticos foi realizada primeiramente nos acervos digitalizados dos jornais O Globo, Folha de S. Paulo e O Estado de S.Paulo, a partir da frase exata “marco civil da internet”, no recorte temporal estabelecido para a pesquisa (já mencionado acima). Foram encontrados, como

²¹ Mais informações em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/01/30/circulacao-digital-dos-grandes-jornais-cresce-no-brasil.html> e <https://ivcbrasil.org.br/>

resultado, 202 notícias em O Globo, onze na Folha de S.Paulo, e 114 em O Estado de S.Paulo.

Também foi realizada uma busca orgânica não identificada no Google, com o termo exato “marco civil da internet”, a partir de recortes temporais especificados, em que foram consideradas as notícias e *links* encontrados nas dez primeiras páginas de cada espectro temporal, organizado da seguinte forma: delimitou-se uma busca por cada semestre entre os anos de 2009 e 2014, resultando em doze buscas ativas na ferramenta de busca avançada. Isso foi feito na tentativa de obter o maior número possível de material midiático jornalístico sobre o tema em questão. Vale ressaltar, ainda, que para os períodos das duas consultas públicas online - 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, no caso da primeira consulta, e de 08 de abril a 30 de maio de 2010, para a segunda consulta - foram realizadas duas buscas específicas. Como resultado, foram localizadas 159 diferentes matérias, com maior proeminência das seguintes mídias: UOL, com 27 matérias; seguido de G1 e Terra, ambas com 25, Carta Capital (13) e EBC (8). A tabela com todas as mídias localizadas pela busca no Google será disponibilizada na seção de análise.

Por fim, foi realizada uma busca orgânica, também não identificada, no Youtube, com o termo exato “marco civil da internet”, resultando em 89 vídeos e notícias. Vale ressaltar que foram considerados para esta pesquisa somente material de mídias (de *mainstream* ou alternativas) com estrutura de matéria factual ou entrevistas, sendo desconsiderados os vídeos de páginas pessoais, de políticos ou organizações da sociedade civil.

Considerando todos os materiais midiáticos jornalísticos, incluindo os localizados nos acervos dos jornais, no Google e no Youtube, a pesquisa obteve um *corpus* de 575 matérias e vídeos jornalísticos com conteúdo sobre o Marco Civil da Internet. Desse total, 104 não apresentaram temas e argumentos, ao menos ao considerar os utilizados como base, a partir das duas consultas públicas online.

A última etapa consistiu em observar o processo de deliberação em torno do projeto de lei do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional, desde sua

chegada à Câmara dos Deputados, em 24 de agosto de 2011, até sua aprovação pelo Senado Federal, ocorrida em 23 de abril de 2014. O objeto de análise, neste momento deliberativo, foi composto por os 167 discursos proferidos pelos Deputados Federais e oito pronunciamentos proferidos pelos Senadores sobre o tema do Marco Civil da Internet. O material foi coletado nos sites das duas casas em <http://www2.camara.leg.br/> e <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Do total obtido, 74 discursos proferidos na Câmara dos Deputados e 1 pronunciamento proferido no Senado Federal não continham temas com argumentos desenvolvidos, ao menos no que diz respeito aos compatíveis com a base de dados utilizada para a pesquisa.

3.1. As duas consultas públicas online sobre Marco Civil da Internet, seus temas e argumentos

Nesta seção serão apresentados os resultados obtidos na pesquisa, obedecendo à seguinte ordem: primeiramente serão expostos os dados relativos à análise do conteúdo postado no fórum Cultura Digital e no Twitter na ocasião das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, que resultaram nos temas e indicadores a serem aplicados nos discursos e pronunciamentos de deputados e senadores, respectivamente, e no material jornalístico oriundo de mídia. Apesar de o objetivo principal do estudo não se debruçar sobre o conteúdo das consultas públicas online especificamente, os resultados trazem questões importantes para a discussão como um todo. Feito isso, serão demonstrados os dados e resultados da aplicação da metodologia, isso é, dos temas e indicadores, nos objetos acima mencionados.

Para desenvolver a metodologia a ser aplicada no estudo, foram analisadas as postagens dos participantes das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet no Fórum Cultura Digital e no Twitter, isso é, os comentários postados entre 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, no caso da primeira consulta, e de 08 de abril a 30 de maio de 2010, para a segunda consulta. Foram analisados 2.095 comentários disponibilizados no fórum Cultura Digital, 822 postados durante a primeira fase de consultas públicas online e 1.295 na segunda,

e 4.177 *tweets* com a *hashtag* #marcocivil, 1.618 postados na primeira fase e 2.599 na segunda.

Como mencionado acima, os temas principais foram definidos a partir dos eixos temáticos estabelecidos anteriormente à primeira consulta pública online, retirados, de acordo com Abramovay (2017), do Decálogo do Comitê Gestor da Internet, e da análise do conteúdo para identificar as principais discussões (e os temas gerais com mais proeminência de comentários), sendo eles: a) acesso à internet; b) guarda de logs; c) liberdade de expressão; d) neutralidade de rede; e) privacidade; e f) publicação e retirada de conteúdos. A quantidade de indicadores por tema obtidos a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet pode ser observada na tabela 3, abaixo:

TABELA 3: quantidade de indicadores (argumentos) por tema localizados nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet

Tema	Quantidade de Indicadores	Percentual (%)
Guarda de logs	71	22,0%
Publicação e retirada de conteúdos	60	18,6%
Privacidade	55	17,1%
Acesso à internet	51	15,8%
Neutralidade de rede	45	14,0%
Liberdade de expressão	40	12,4%
TOTAL	322	100

Percebe-se, portanto, que houve maior proeminência de argumentos na discussão, no momento das consultas públicas online, sobre guarda de logs, publicação e retirada de conteúdos e privacidade, respectivamente. É importante esclarecer, no entanto, que esses três temas destacados possuem temáticas e discussões que se relacionam. Por exemplo, no tema privacidade, a discussão abordou questões que também envolviam os temas guarda de logs e/ou liberdade de expressão. A alocação do indicador foi realizada de acordo com o direcionamento principal do debate naquele espaço de observação. No tema da guarda de logs, grandes debates ocorreram em relação ao tipo de provedor que deveria ser autorizado a guardar os dados - os de acesso / conexão ou também os de serviço / conteúdo -, bem como o tempo que os mesmos deveriam ser

armazenados. Discutiui-se o quadro, ainda, a partir da perspectiva do vigilantismo e da falta de privacidade dos usuários com o monitoramento de sua navegação e acesso à internet, assim como, por outro lado, a necessidade de o usuário ser passível de identificação, tendo sua navegação monitorada, no intuito de coibir crimes virtuais e/ou solucioná-los em investigações policiais. Já no que diz respeito ao quadro publicação e retirada de conteúdos, a discussão se desenvolveu, especialmente, a partir da necessidade ou não de ordens judiciais para que provedores pudessem retirar determinados conteúdos de suas páginas, tendo em vista, por um lado, a priorização da liberdade de expressão do usuário, e, por outro, a vulnerabilidade dos ofendidos com os conteúdos expostos até que uma ordem judicial surtisse efeito. Também foram abordadas questões relativas à responsabilização do conteúdo, se dos provedores e empresas de serviço de internet, blog ou mídias, ou do próprio usuário autor da postagem, além da discussão sobre materiais protegidos por direitos autorais. O quadro da privacidade teve enfoque na discussão sobre a possível identificação dos usuários ou a navegação anônima e suas consequências, bem como nas características intrínsecas e técnicas da internet e a forma como as liberdades, privacidade e leis são abordadas para além dela. No tema acesso à internet, quarto mais proeminente, o debate se guiou especialmente pela responsabilidade do governo e dos provedores em garantirem aos usuários a universalização da internet e/ou da banda larga, problematizando a falta de acesso de grande parte da população brasileira, assim como a falta de qualidade dos serviços prestados. Já na perspectiva dos usuários, discutiui-se a internet como ferramenta para exercício da cidadania, da integração de cidades, da pluralidade de vozes e do espaço para a diversidade. O quadro da neutralidade de redes, em quinto, foi debatido, especialmente, a partir da democratização e não discriminação do acesso a qualquer tipo de conteúdo, independentemente de sua origem, natureza ou forma, ou, por outro lado, da necessidade de se oferecer serviços personalizados a cada usuário, de modo a não congestionar o tráfego dos dados ou onerar determinados consumidores. Por fim, em relação ao tema da liberdade de expressão, discutiui-se, principalmente, a partir da perspectiva do direito já estabelecido em Constituição e da possibilidade de anonimato nas redes e das dimensões e consequências que a censura poderia tomar no ambiente online. Sendo o objetivo primeiro desta pesquisa a presença dos argumentos desenvolvidos nas duas consultas públicas

online no sentido de informar o debate ocorrido na mídia e no Congresso Nacional, não houve a preocupação em quantificar as repetidas vezes que os mesmos apareceram. Todos os argumentos, segmentados por tema, tipo de ator e espectro analítico estão na tabela matriz, disponibilizada nos anexos desta tese.

Outro fator levado em consideração foi o direcionamento de cada argumento (indicador) a um dos tipos de atores considerados: usuários, governo ou provedores. A quantidade de argumentos encontrados nos comentários dos participantes das duas consultas públicas online por tipo de ator pode ser observada na tabela 4:

TABELA 4: quantidade de indicadores (argumentos) localizados nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet por tipo de ator ao qual se dirigia

Tipo de ator	Quantidade de Indicadores	Percentual (%)
Usuários	142	44,1%
Provedores e empresas prestadoras de serviço de internet	96	29,8%
Governo	84	26,1%
TOTAL	322	100

Ainda que, por se tratar de um marco *civil* para a internet, haja a expectativa de que os direitos e deveres de usuários ganhem proeminência na discussão, é preciso considerar que em uma consulta pública online aberta, todo tipo de ator estaria apto a participar, podendo direcionar as questões para seus próprios interesses. As empresas de Telecomunicações, as ligadas à segurança, as mídias, por exemplo, poderiam, como fizeram via e-mail enviado para o Ministério da Justiça, indicar suas posições sobre os grandes temas propostos. Ainda assim, levando este aspecto em consideração, o debate teve como ator central os usuários comuns da internet, sendo seguidos pelos provedores e empresas prestadoras de serviço de internet e, em terceiro, governo. Esse resultado se torna ainda mais perceptível ao analisar a tabela 5, abaixo, que indica o espectro analítico da questão, isso é, o quantitativo de argumentos que versaram sobre direitos ou responsabilidades, relacionando-o com o tipo de ator ao qual o argumento se direcionava. Percebe-se, dessa forma, que as postagens realizadas durante as duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet tiveram

um enfoque maior nos direitos dos usuários e nas responsabilidades do governo. O maior equilíbrio entre direitos e responsabilidades, ainda tendendo para este último espectro, se direcionou aos provedores e empresas prestadoras de serviço de internet. Pode-se dizer, ainda, que a distribuição de argumentos por espectro analítico foi considerada equilibrada, uma vez que 157 (ou 49%) dos 322 posicionamentos encontrados nas duas consultas públicas online estavam alocados no espectro analítico dos direitos, enquanto 165 (ou 51%) no das responsabilidades.

TABELA 5: quantidade de indicadores (argumentos) por espectro analítico da questão e por tipo de ator

Ator	Espectro analítico da questão			
	Direitos	Percentual (%)	Responsabilidades	Percentual (%)
Governo	9	5,7%	75	45,5%
Provedores e empresas prestadoras de serviço de internet	31	19,7%	65	39,4%
Usuários	117	74,5%	25	15,2%
TOTAL	157	100	165	100

Esmiuçando o espectro analítico da questão por ator e por tema, como demonstra a tabela 6, abaixo, percebe-se que os temas com maior proeminência no espectro analítico dos direitos foram, respectivamente, publicação e retirada de conteúdos, guarda de logs e neutralidade de rede; já no espectro analítico da responsabilidade, os temas com maior quantidade de argumentos foram, primeiramente, guarda de logs, seguido por acesso à internet e privacidade. Já em relação aos cruzamentos dos atores por espectro analítico, observa-se um enfoque nos direitos dos usuários, como já mencionado acima, especialmente no que diz respeito às discussões enquadradas nos temas liberdade de expressão, privacidade e publicação e retirada de conteúdos. Já no espectro analítico da responsabilidade, encontrou-se uma proeminência na responsabilidade do governo, principalmente nos temas acesso à internet e guarda de dados.

TABELA 6: quantidade de indicadores (argumentos) por espectro analítico x por tema x por tipo de ator

Espectro analítico da questão									
Direitos				TOTAL Direitos	Responsabilidades			TOTAL Responsabilidades	TOTAL
Tema	Governo	Provedores	Usuários		Governo	Provedores	Usuários		
Acesso à Internet	3	3	12	18	22	9	2	33	51
Guarda de logs	3	7	20	30	23	15	4	41	71
Liberdade de expressão	0	1	23	24	9	4	3	16	40
Neutralidade de rede	2	8	20	30	5	10	0	15	45
Privacidade	0	3	21	24	9	8	14	31	55
Publicação e retirada de conteúdos	1	9	21	31	8	19	2	29	60
TOTAL	9	31	117	157	75	65	25	165	322

3.2. Apresentação quantitativa dos objetos analisados e fatores contextuais e analíticos

Uma vez desenvolvidos os temas principais sobre a discussão do Marco Civil da Internet, seus argumentos, espectros analíticos e atores aos quais se referiam, e coletado o material, isto é, os 167 discursos com a temática do Marco Civil da Internet proferidos pelos Deputados Federais e oito por Senadores, desde o momento da primeira consulta pública online até sua aprovação pelo Senado Federal, ocorrida em 23 de abril de 2014; e as 575 matérias e vídeos de diferentes mídias com a frase exata “marco civil da internet”, entre 2009 e 2014 (de 01 de janeiro de 2009 a 31 de julho de 2014), iniciou-se a aplicação da metodologia no(s) objeto(s). Nas próximas seções – 3.3 e 3.4 - serão apresentados, respectivamente, os indutores de conectividade na figura dos atores participantes do processo de construção, debate e aprovação institucional do Marco Civil da Internet e os indutores de conectividade enquanto argumentos extraídos das duas consultas públicas online do Marco Civil da Internet e sua disseminação nas agendas parlamentar e midiática. Na seção que se inicia a seguir, porém, serão

apontados aspectos contextuais dos dados coletados de discursos e pronunciamentos parlamentares e notícias midiáticas, ou seja, um passo anterior à aplicação da metodologia. Acredita-se que essas informações são relevantes e se relacionam com os resultados da pesquisa.

3.2.1. A discussão sobre o Marco Civil da Internet na Câmara dos Deputados

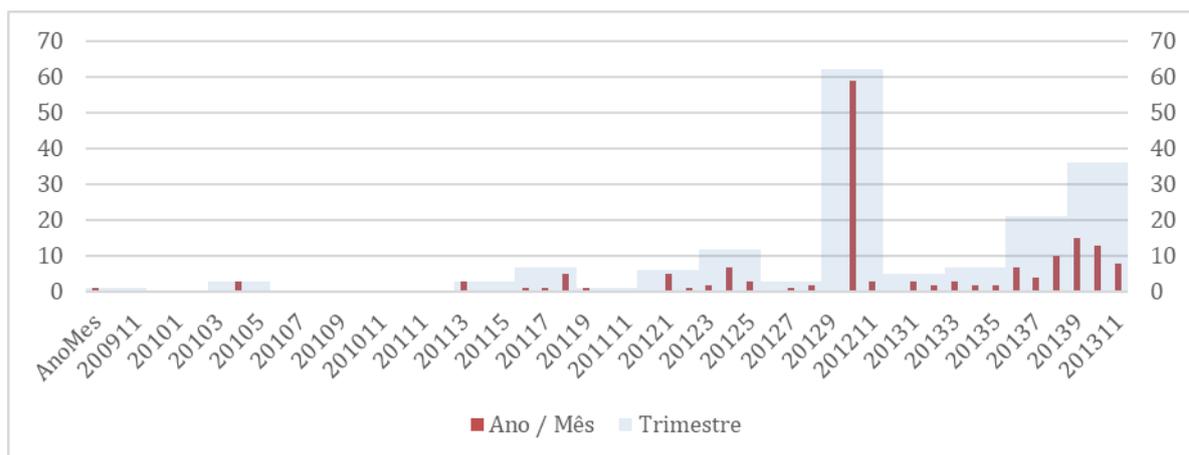
Nesta seção e na próxima serão apresentados, respectivamente, os dados relativos aos discursos e pronunciamentos proferidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que versavam sobre o tema do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet. Serão analisadas as datas de sua ocorrência, os deputados e senadores que discursaram, bem como seus partidos.

O Projeto de Lei do Marco Civil da Internet chegou à Câmara dos Deputados em 2011. Em 2010, ano anterior à sua chegada, foi possível localizar somente um discurso. É possível perceber, porém, que o tema ganha destaque na casa em questão nos anos de 2013 e 2014, em função de eventos externos, que serão destacados logo mais. Em 2012, o episódio de vazamento das imagens da atriz Carolina Dieckmann na internet passa a afetar a tramitação de outro projeto, que versava sobre cibercrimes, sendo, por esse motivo, relacionado ao Marco Civil da Internet em alguns discursos: enquanto alguns deputados defendiam a aprovação do Marco Civil antes da proposta mencionada, na tentativa de se obter diretrizes legais anteriores às criminais, outros deputados viam urgência em aprová-lo, no intuito de coibir crimes virtuais e dar uma resposta à população que, de acordo com os políticos, estava vulnerável no mundo cibernético. O projeto em questão é o PL 2793/2011, de autoria dos deputados Paulo Teixeira (PT), Manuela D'Ávila (PCdoB), Luiza Erundina (PSB), João Arruda (PMDB), Brizola Neto (PDT) e Emiliano José (PT), e tem sua aprovação concluída anteriormente à do Marco Civil da Internet.

Após esse episódio, a discussão sobre o Marco Civil da Internet passa a tomar corpo nos anos de 2013 e 2014, em função das denúncias de espionagem dos Estados Unidos, que envolviam o governo e empresas brasileiras. O evento

funcionou como um propulsor da aprovação do projeto, já que o governo brasileiro iniciou uma atuação intensa para que a tramitação do mesmo caminhasse no Congresso: Ideli Salvatti, Ministra de Relações Exteriores, e José Eduardo Cardozo, Ministro da Justiça, passaram a estabelecer uma forte relação com o Congresso Nacional e com a mídia, no intuito de facilitar e finalizar a aprovação do projeto de lei em questão. Percebendo o forte movimento de oposição, especialmente na figura do Deputado Federal Eduardo Cunha, do PMDB, relacionado ao *lobby* das empresas de telecomunicações, a presidenta Dilma Rousseff decidiu entrar com um pedido de urgência constitucional para que o projeto do Marco Civil da Internet fosse apreciado, trancando outras pautas até que fosse votado e finalizado. Esse fato repercutiu positiva e negativamente entre aliados e oposição ao governo, transformando o Projeto de Lei sobre o Marco Civil da Internet, também, em disputa política. No ano de 2014, com a urgência em aprovar o PL, o governo passa a negociar e costurar algumas emendas com a oposição, o que é explanado e visível em alguns discursos proferidos. No gráfico 2 é possível acompanhar a linha temporal dos discursos encontrados na Câmara dos Deputados sobre o tema ao longo dos anos, sendo possível identificar os movimentos acima mencionados.

GRÁFICO 2: linha temporal dos discursos na Câmara dos Deputados coletados com a frase exata “marco civil da internet”



Percebe-se, portanto, como já acima destacado, que os discursos sobre o Marco Civil da Internet passam a ter uma grande proeminência no ano em que Edward Snowden denuncia os casos de espionagem da Agência Nacional de Segurança norte-americana. O governo brasileiro e os parlamentares dão rápida

resposta ao episódio, vinculando a aprovação do Marco Civil da Internet a uma das formas de combate à espionagem. Na tabela 7, abaixo, observa-se a quantidade de discursos a cada ano, o que demonstra, ainda mais, os fatos acima expostos.

TABELA 7: quantidade total de discursos na Câmara dos Deputados com a frase exata “marco civil da internet” por ano

Ano	Quantidade de discursos	Percentual (%)
2010	1	0,6%
2011	3	1,8%
2012	11	6,6%
2013	83	49,7%
2014	69	41,3%
TOTAL	167	100

Em relação à distribuição de discursos e pronunciamentos por partidos, percebeu-se que a maior parte, ou 31%, foi realizada por políticos do PT, seguidos pelo PSDB (11%), PCdoB (10%), PDT (7%) e PPS (6%), como mostra a tabela 8, abaixo:

TABELA 8: quantidade de discursos dos Deputados Federais sobre o Marco Civil da Internet por partido

Partido	Quantidade de discursos	Percentual
PT	51	30,5%
PSDB	19	11,4%
PCdoB	17	10,2%
PDT	12	7,2%
PPS	10	6,0%
PMDB	8	4,8%
PSD	8	4,8%
PR	7	4,2%
PTB	6	3,6%
DEM	5	3,0%
PP	5	3,0%
PSB	5	3,0%
PSol	5	3,0%
PSC	4	2,4%
PV	3	1,8%
PL	1	0,6%
SDD	1	0,6%
TOTAL	167	100

O alto número de discursos oriundos do PT pode ter ocorrido em função de dois fatores: 1) o relator do projeto de lei do Marco Civil da Internet era o Deputado Federal Alessandro Molon, que, à época, integrava o partido em questão e foi o deputado com maior número de discursos, como será visto na tabela 9, a seguir; e 2) a proposta das consultas públicas online e da criação de um marco civil da internet foi uma plataforma de governo, à época, na figura do presidente Lula e, posteriormente da presidenta Dilma Rousseff, que manteve sua base aliada em relação à defesa da aprovação do projeto de lei. Já a participação do PSDB teve peso em função da presença de Eduardo Azeredo, autor do Projeto de Lei 84/99, conhecido como AI5-Digital, que antagonizava com o Marco Civil da Internet e criminalizava uma série de práticas na internet. Além disso, o posicionamento do partido em relação a determinadas questões sobre o tema, como, por exemplo, a oposição à exigência de que todas as empresas e provedores de internet utilizassem *datacenters* brasileiros para armazenamento de dados de

usuários, foi constantemente expressado por seus integrantes. Já o PCdoB e o PDT se comportaram como defensores da pauta, especialmente no que diz respeito às liberdades e à privacidade dos usuários de internet. Esmiuçando a quantidade de Deputados Federais que participaram do debate, segmentando-os por partido, observa-se que, de fato, os políticos do PT, PSDB, PCdoB e PMDB tiveram maior participação, em termos de quantidade de deputados diferentes discursando sobre o tema, como mostra a tabela 9, abaixo:

TABELA 9: quantidade de deputados participantes do debate sobre o Marco Civil da Internet segmentados por partido

Partido	Quantidade de deputados com discursos	Percentual
PT	18	23,4%
PSDB	8	10,4%
PMDB	6	7,8%
PCdoB	5	6,5%
PP	5	6,5%
PSB	4	5,2%
PDT	4	5,2%
PSD	4	5,2%
DEM	4	5,2%
PR	4	5,2%
PSC	3	3,9%
PTB	3	3,9%
PPS	3	3,9%
PV	2	2,6%
PSOL	2	2,6%
PL	1	1,3%
SDD	1	1,3%
TOTAL	77	100

Na tabela 10, abaixo, estão relacionados nominalmente os quinze Deputados Federais, de um total de 77 que se pronunciaram sobre o tema, com maior quantidade de discursos em plenário:

TABELA 10: quantidade de discursos sobre o Marco Civil da Internet segmentados por Deputado Federal

Deputado Federal	Partido	Quantidade de discursos	Percentual
Alessandro Molon	PT	16	9,6%
Eduardo Azeredo	PSDB	11	6,6%
Manuela D'Ávila	PCdoB	9	5,4%
Miro Teixeira	PDT	9	5,4%
Amauri Teixeira	PT	8	4,8%
Marco Maia	PT	7	4,2%
Sandro Alex	PPS	7	4,2%
Jandira Feghali	PCdoB	5	3,0%
Ivan Valente	Psol	4	2,4%
Lincoln Portela	PR	4	2,4%
Newton Lima	PT	3	1,8%
Ricardo Izar	PSDB	3	1,8%
Silvio Costa	PTB	3	1,8%
Emiliano José	PT	3	1,8%
Arolde de Oliveira	PSDB	2	1,2%

Percebe-se, portanto, que o relator da proposta, Deputado Alessandro Molon, bem como o Deputado Eduardo Azeredo, autor do projeto de lei nomeado pela esfera pública de AI5-Digital, foram grandes expoentes da discussão na Câmara sobre o tema. Vale ressaltar que o Deputado Azeredo, embora autor da proposta que antagonizava com a do Marco Civil da Internet, não se colocava contrário à aprovação da última, somente se opunha a alguns pontos, como, por exemplo, o curto tempo de obrigação das empresas em armazenarem os dados dos usuários, já que Azeredo era favorável ao maior tempo possível de guarda de dados, de modo que a investigabilidade de delitos e crimes fosse garantida. O(a)s deputado(a)s Manuela D'Ávila, Miro Teixeira, Sandro Alex, Jandira Feghali e Ivan Valente se colocavam como defensores da proposta, por seu caráter civil e de proteção às liberdades e privacidade dos usuários. Já os deputados Amauri Teixeira e Marco Maia participaram da discussão não só enquanto deputados

federais, mas na figura de Presidente da Câmara, abrindo espaço para as discussões sobre o projeto de lei em questão.

3.2.2. A discussão sobre o Marco Civil da Internet no Senado Federal

No Senado Federal foram encontrados somente oito pronunciamentos, talvez em função do curto tempo de tramitação na segunda casa legislativa - menos de um mês. Os próprios senadores que discursaram em parlatório salientavam a importância de aprovar a Lei do Marco Civil da Internet da forma como foi enviada pela Câmara dos Deputados, uma vez que a inclusão de emendas faria com que o texto tivesse que passar, mais uma vez, pela primeira casa, atrasando, ainda mais, a aprovação final. Como todos os pronunciamentos foram realizados em dias diferentes, a maior parte em 2014, o gráfico da linha do tempo consistiu em uma linha reta e, por esse motivo, não será exposto. Na tabela 11 constam os pronunciamentos no Senado Federal por ano, demonstrando que a maior parte ocorreu após o momento da chegada da Lei para tramitação e votação na segunda casa legislativa.

TABELA 11: quantidade total de pronunciamentos no Senado Federal com a frase exata “marco civil da internet” por ano

Ano	Quantidade de discursos	Percentual (%)
2013	2	25%
2014	6	75%
TOTAL	8	100

Já em relação aos partidos, PCdoB e PT, tiveram, respectivamente, três e dois pronunciamentos, o primeiro na figura da senadora Vanessa Grazziotin, e o segundo dos senadores Angela Portela e Jorge Viana. Os partidos PP, PR e PSOL tiveram um pronunciamento cada. Vale ressaltar que, no Senado, os pronunciamentos foram marcados pela defesa da aprovação do projeto do Marco Civil da Internet de forma célere, na tentativa de fazê-lo antes do evento Net Mundial, com abrangência global, sobre gestão da rede mundial de computadores, que ocorreu no dia 23 de abril na cidade de São Paulo. Era desejo da presidenta Dilma Rousseff, claramente exposto no material midiático jornalístico e no

discurso de parlamentares aliados ao governo, anunciar a criação e aprovação da lei do Marco Civil da Internet no evento em questão. O quantitativo de pronunciamentos no Senado Federal por partido pode ser acompanhado na tabela 12, abaixo:

TABELA 12: quantidade de pronunciamentos no Senado Federal sobre o Marco Civil da Internet por partido

Partido	Quantidade de pronunciamentos	Percentual (%)
PCdoB	3	37,5
PT	2	25
PP	1	12,5
PR	1	12,5
PSOL	1	12,5
TOTAL	8	100

Em relação aos senadores, os que se pronunciaram sobre o tema, como já dito, o fizeram na defesa da aprovação do projeto, destacando o caráter livre das redes e a necessidade de se zelar pela privacidade dos usuários. Algumas questões em discordância, especialmente em relação ao item que versava sobre guarda de logs, embora tenham sido claramente expressas nos discursos, foram deixadas de lado, e houve consenso, entre os pares, de que determinados aspectos poderiam ser alterados em uma futura regulamentação. Os senadores que se pronunciaram sobre o Marco Civil da Internet no Senado estão listados na tabela 13, abaixo:

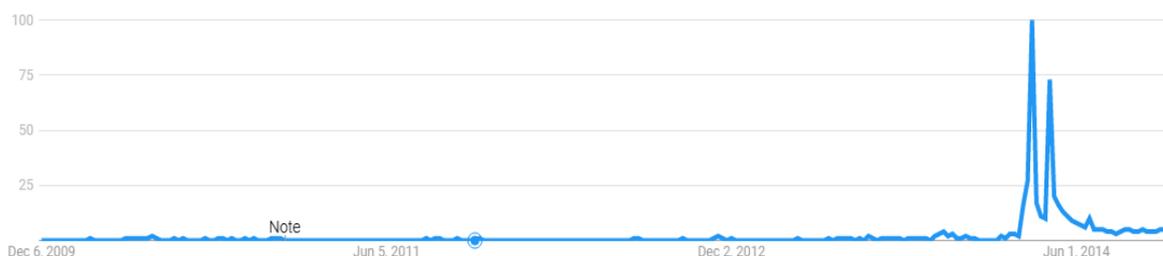
TABELA 13: quantidade de pronunciamentos sobre o Marco Civil da Internet segmentados por senadores

Senador	Partido	Quantidade de pronunciamentos	Percentual (%)
Vanessa Grazziotin	PCdoB	3	37,5%
Ana Amélia	PP	1	12,5%
Alfredo Nascimento	PR	1	12,5%
Angela Portela	PT	1	12,5%
Jorge Viana	PT	1	12,5%
Randolfe Rodrigues	PSOL	1	12,5%
TOTAL		8	100

3.2.3. O Marco Civil da Internet no material midiático jornalístico

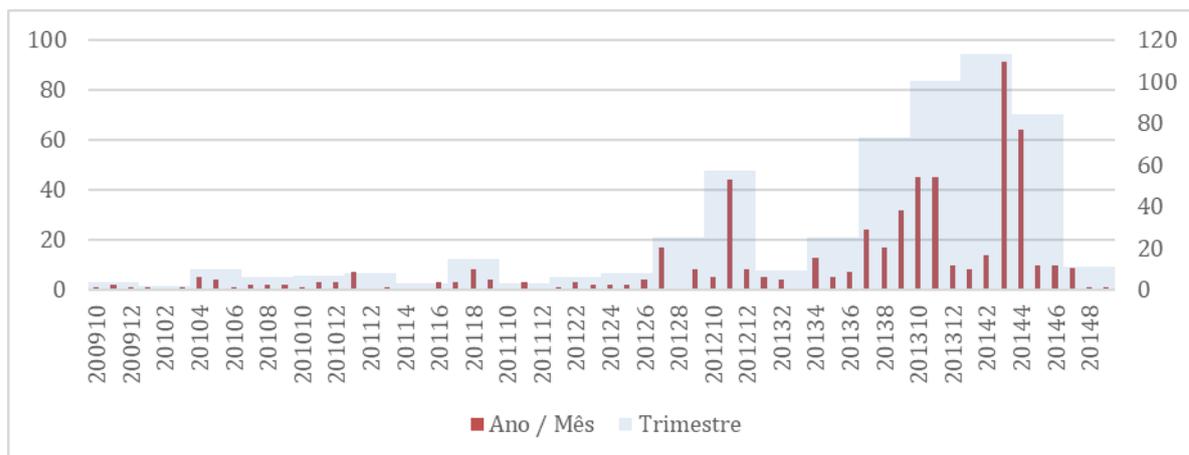
Sobre a coleta do material midiático jornalístico que continha a frase exata “marco civil da internet”, entre 2009 e 2014, tal qual ocorreu no Congresso Nacional, percebeu-se uma quantidade significativamente maior de conteúdo produzido pela mídia a partir de 2013, quando entraram em pauta as notícias sobre os casos de espionagem do governo norte-americano vazados por Edward Snowden, atingindo sua maior proeminência em 2014, quando o Projeto de Lei foi aprovado na Câmara, após algumas negociações realizadas entre governo e oposição sobre os artigos e diretrizes do PL. De modo a perceber melhor o comportamento do material midiático jornalístico em uma linha temporal, buscou-se na ferramenta *Google Trends*, que acompanha a evolução do número de buscas por determinada palavra-chave ou tema, o movimento do termo exato “marco civil da internet” ao longo dos anos, como mostra o gráfico 3, abaixo.

GRÁFICO 3: linha temporal das buscas pelo termo “marco civil da internet” no *Google Trends*



O gráfico 4, exposto abaixo e produzido a partir dos dados coletados, incluindo as 575 notícias dos três principais jornais, de acordo com o IVC, do Youtube e da busca orgânica do Google, também demonstra um aumento vertiginoso de material midiático jornalístico entre 2013 e 2014.

GRÁFICO 4: linha temporal do material midiático jornalístico coletado com a frase exata “marco civil da internet”



Percebe-se, portanto, que nos momentos das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, ocorridas em 2009 e 2010, houve pouco debate sobre a temática na mídia. Pode-se supor como hipótese o que já foi sugerido em pesquisas realizadas em 2015 e 2017, que analisaram todas as postagens realizadas no Twitter na ocasião das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet (CAPONE, 2015; CAPONE; ITUASSU, 2015; CAPONE et al. 2017) e encontraram pouco conteúdo de mídia de *mainstream* compartilhado nos *links* das postagens: uma falta de interesse da esfera pública midiática em debater e divulgar o tema, ao menos no momento em que o mesmo era objeto de consulta pública online, priorizando a cobertura no período em que as polêmicas sobre o tema vêm à tona. A participação maciça dos veículos de mídia passou a acontecer com a entrada de fatores externos e contextuais ao processo de desenvolvimento e aprovação do Marco Civil da Internet, como foi o caso das denúncias de Edward Snowden e da disputa (e decorrente crise) política entre PT e PMDB. A própria tramitação do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional refletia a disputa entre os dois partidos, muito em função da figura do Deputado Federal Eduardo Cunha e o forte *lobby* das companhias de telecomunicações. Na tabela 14, é possível observar a quantidade de material midiático jornalístico obtido nas buscas em cada ano:

TABELA 14: quantidade total de material midiático jornalístico com a frase exata “marco civil da internet” por ano

Ano	Quantidade de matérias	Percentual
2009	4	0,7%
2010	25	4,3%
2011	29	5,0%
2012	96	16,7%
2013	207	36,0%
2014	214	37,2%
TOTAL	575	100

Em relação às mídias encontradas, como já mencionado acima, as buscas foram realizadas em três plataformas diferentes com o uso do termo exato “marco civil da internet”: 1) no acervo dos três principais jornais brasileiros em circulação e acesso digital, de acordo com o IVC; 2) no Youtube; e 3) em busca orgânica do Google, entre 01 de janeiro de 2009 e 31 de julho de 2014. Todas as mídias estão listadas na tabela 15, abaixo, que mostra, nas quatro primeiras linhas, a quantidade de matérias encontradas pelo acervo de O Globo, O Estado de S.Paulo e Folha de S.Paulo, e no Youtube, e, em seguida, as localizadas na busca orgânica do Google. A terceira coluna informa o percentual de cada mídia, considerando a totalidade de material midiático jornalístico encontrado nos três tipos de busca, ou seja, 575, enquanto a quarta coluna informa o percentual somente das mídias localizadas pela busca orgânica do Google, totalizando 159.

TABELA 15: Relação das mídias que continuam material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet

Nome da mídia	Quantidade de matérias	Percentual (n=575)	Percentual busca Google (n=159) ²²
O Globo	202	35,1%	-
O Estado de S.Paulo	114	19,8%	-
Youtube	89	15,5%	-
Folha de S.Paulo	11	1,9%	-
UOL	27	4,7%	17,0%
G1	25	4,3%	15,7%
Terra	25	4,3%	15,7%
Carta Capital	13	2,3%	8,2%
EBC	8	1,4%	5,0%
Link Estadão (online)	7	1,2%	4,4%
Revista Fórum	7	1,2%	4,4%
Gazeta do Povo	5	0,9%	3,1%
Convergência Digital	5	0,9%	3,1%
Galileu	4	0,7%	2,5%
R7	4	0,7%	2,5%
Olhar Digital	4	0,7%	2,5%
IG	3	0,5%	1,9%
BBC	3	0,5%	1,9%
Isto é	3	0,5%	1,9%
Exame	2	0,3%	1,3%
TI Inside	2	0,3%	1,3%
Canal Tech	1	0,2%	0,6%
Huffington Post	1	0,2%	0,6%
BlueBus	1	0,2%	0,6%
Carta Maior	1	0,2%	0,6%
Diário de Cuiabá	1	0,2%	0,6%
Infomoney	1	0,2%	0,6%
Jornal O Expresso	1	0,2%	0,6%
TechTudo	1	0,2%	0,6%
The Guardian	1	0,2%	0,6%
Tribuna do Norte	1	0,2%	0,6%
Veja	1	0,2%	0,6%
CBN	1	0,2%	0,6%
TOTAL	575	100	100

²² Nesse parâmetro, considerou-se o percentual excluindo O Globo, O Estado de S.Paulo, Folha de S. Paulo e Youtube.

Percebe-se, então, que o tema do Marco Civil da Internet teve mais proeminência nos jornais O Globo e O Estado de S.Paulo e no Youtube, cujos perfis de mídia localizados serão listados na tabela a seguir. Grandes portais como UOL, G1 e Terra também deram destaque à questão. Além disso, chama a atenção a presença de mídias especializadas na temática digital, como a página Link, do Estadão, os portais Convergência Digital, Olhar Digital e TI Inside e os sites Canal Tech e TechTudo, e de mídias internacionais, como o Huffington Post e o The Guardian. Cabe aqui a ressalva de que a quantidade de material midiático jornalístico encontrado nos portais, jornais e revistas localizados a partir da busca orgânica do Google poderia ser maior, caso a busca fosse realizada diretamente em suas próprias páginas e/ou acervos. Esse passo não foi realizado primeiramente porque grande parte das mídias encontradas não disponibiliza um acervo acessível para matérias jornalísticas passadas e, em segundo lugar, por uma limitação de tempo para a sua realização. Pretende-se, em pesquisas futuras, dar encaminhamento a essa etapa.

Em relação especificamente ao Youtube, foram localizadas 36 diferentes páginas na rede social em questão, entre mídias de *mainstream* e alternativas. Para essa pesquisa, foram consideradas páginas com estrutura de mídia e que veiculavam programas jornalísticos sobre a temática. Páginas pessoais / opinativas foram desconsideradas. Na tabela 16, abaixo, estão listadas as quinze principais mídias que originaram as notícias encontradas na rede social analisada:

TABELA 16: principais mídias encontradas no Youtube com conteúdo sobre o Marco Civil da Internet

Mídias no Youtube		
Nome da mídia	Quantidade de vídeos	Percentual (%)
Rede TVT (TV dos Trabalhadores)	14	15,7%
TV Brasil	14	15,7%
TV Cultura	9	10,1%
SBT	7	7,9%
EBC	5	5,6%
TV Senado	5	5,6%
TV Câmara	4	4,5%
TV Fecomercio SP	2	2,2%
Rede Minas	2	2,2%
FreenetFilm	2	2,2%
Record	1	1,1%
Convergência Digital TV	1	1,1%
Carta Capital	1	1,1%
Exame	1	1,1%
Tv Canção Nova	1	1,1%

Pode-se notar, portanto, que a maior parte dos vídeos (16%) eram oriundos da Rede TVT, canal TV dos Trabalhadores, afiliada à TV Brasil e ligada ao Sindicato dos Trabalhadores, e da própria TV Brasil, seguidas pela TV Cultura (10%), o que demonstra uma disposição das emissoras públicas de comunicação em discutir a temática do Marco Civil da Internet, ainda mais evidente ao considerar que quinta, sexta, sétima e nona posições são compostas, respectivamente, pela EBC, TV Senado, TV Câmara e Rede Minas. Esse fato nos dá pistas de que, de certa forma, há um interesse maior das mídias públicas em publicizar e discutir uma temática de interesse público, ao menos nesta rede social analisada, em comparação com mídias comerciais, presentes em menor quantidade, sendo representada por SBT (8%), Record (1%), Convergência Digital (1%), Carta Capital (1%), Exame (1%) e Tv Canção Nova (1%). Vale ressaltar, ainda, que foram localizadas três Tvs Universitárias - UFRGS TV, Univali TV e TV e Rádio Unisinos -, cada uma com um vídeo (ou 1% de representação), além de mídias relacionadas a organizações sociais e comerciais,

como é o caso da TV Fecomércio SP (2%), Sindicato dos Bancários (1%), TV PT (1%) e TV Saúde Fiocruz (1%). É preciso destacar, ainda, que, por se tratar de uma rede social, esse tipo de mídia – alternativa - pode ganhar mais visibilidade, afetando o resultado das buscas.

Do total de material midiático jornalístico analisado, ou seja, 575, em uma parte não foi possível identificar os argumentos utilizados como base para a pesquisa (104 ou 18% do material midiático coletado). Sobre essas notícias que não continham temas e/ou argumentos que os desenvolvessem, observou-se que as mídias com maior quantidade de matérias localizadas foram também as com mais matérias sem temas e argumentos, ao menos considerando os que foram localizados nas duas consultas públicas online, como mostra a tabela 17, abaixo.

TABELA 17: quantitativo de material midiático jornalístico com e sem temas e argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet

Mídia	Total de matérias	Matérias com temas e argumentos	Matérias sem temas e argumentos
O Globo	202	140	62
O Estado de S.Paulo	114	89	25
UOL	27	22	5
Youtube	89	87	2
Terra	25	23	2
Revista Fórum	7	5	2
EBC	8	6	2
IG	3	2	1
Galileu	4	3	1
Folha de S.Paulo	11	10	1
Convergência Digital	5	4	1
Outras mídias	80	80	0
TOTAL	575	471	104

Vale ressaltar que a maior parte do material midiático jornalístico sem temas e argumentos desenvolvidos ocorreu em 2014, como mostra a tabela 18, abaixo, e abordava as disputas políticas na ocasião, com a crise estabelecida entre PT, partido da presidenta Dilma Rousseff, e PMDB, legenda da qual fazia parte o vice-presidente Michel Temer. As notícias, nesse momento, abordavam o Marco

Civil da Internet (e outros projetos de lei que tramitavam à época) como objeto de disputa entre os dois partidos na Câmara dos Deputados e, a partir de março de 2014, no Senado Federal. Em 2014 também houve um aumento vertiginoso de notícias em função da aprovação do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e a posterior sanção da presidenta Dilma Rousseff à Lei 12.965/2014. Enquanto o tipo de matéria que dava destaque à crise política e à dificuldade de aprovação no Congresso Nacional não só do Marco Civil da Internet, mas de outras pautas, não discutia as principais diretrizes do projeto, o tipo que se referia à aprovação do PL e à sanção da presidenta apresentava os principais pontos e efeitos práticos do Marco Civil da Internet, apresentando e desenvolvendo alguns dos argumentos localizados nas consultas públicas online.

TABELA 18: Quantidade de material midiático jornalístico sem temas e argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet por ano

Ano	Quantidade de matérias sem temas e argumentos	Percentual (%)
2010	4	3,8%
2011	6	5,8%
2012	14	13,5%
2013	22	21,2%
2014	58	55,8%
Total	104	100

3.3. A discussão sobre o Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e na mídia e o os atores presentes no debate como indutores de conectividade

Como mencionado na metodologia, um dos aspectos de observação desta pesquisa é a busca dos atores que intermediaram todo (ou parte) do sistema deliberativo formado em torno do tema do Marco Civil da Internet. Como exposto na seção 2.3 e como já verificado nos estudos realizados sobre as postagens no Twitter (CAPONE, 2015; CAPONE; ITUASSU, 2015; CAPONE et al. 2017) e no fórum que hospedou as duas consultas públicas online (BRAGATTO et al., 2015a; 2015b), o debate sobre o Marco Civil da Internet na ocasião das consultas, talvez em função de sua especificidade, contou com atores-chave, em sua maioria

usuários especializados ou com relação estreita com a temática. A pesquisa buscou, então, observar se tais atores exerceram um papel ou função no processo parlamentar de tramitação do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet e na agenda midiática. Vale ressaltar que, ao longo do processo de análise, percebeu-se que outros atores, ainda que não tenham exercido um papel ativo de organizador ou participante das consultas públicas online, tiveram importância para a aprovação do projeto de lei e, por consequência, para o sistema deliberativo como um todo. Tendo em vista que o estudo aqui desenvolvido se insere na perspectiva que se preocupa com os *affects*, para além dos *effects* (BARNHURST, 2011; NIELSEN, 2014)²³, optou-se por incluir esses dados na análise, como forma de obter uma noção contextual e holística do sistema deliberativo formado em torno do Marco Civil da Internet.

No caso dos discursos e pronunciamentos de Deputados e Senadores, respectivamente, foram consideradas as fontes citadas e parafraseadas, ou seja: 1) atores mencionados no discurso que exerceram alguma função direta no processo de consultas públicas online ou na tramitação do projeto de lei, com a devida explicação de sua função e/ou ação; e 2) atores utilizados como fonte de informação nos discursos e pronunciamentos ou no material midiático jornalístico

²³ Alguns estudos vêm questionando a hegemonia do paradigma funcional positivista na pesquisa em Comunicação Política, em especial a partir das transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas recentes. De acordo com Barnhurst (2011), o paradigma funcionalista, que predomina nos estudos do campo, ao buscar relações de causalidade, acaba por aceitar e reforçar o status quo, assumindo que comportamentos e racionalidade podem explicar a comunicação política, sem admitir o que pertence ao campo da subjetividade e do simbólico presentes no humano e em suas relações com os outros, com políticos e com a mídia. Além disso, o chamado paradigma funcionalista (que tem por base a discussão dos efeitos da mídia na política ou vice-versa), entre outras coisas, está limitado ao pressuposto de que seus objetos de estudo – política, mídia, opinião pública, agendas ou mesmo a transparência – podem “existir” no ambiente político, quando há uma série de possibilidades envolvidas na noção de que os atores, sejam eles do público, jornalistas ou políticos, imaginam e constroem esse mesmo ambiente político constantemente em suas ações e representações. Isso ocorre, ao menos em hipótese, no estudo desenvolvido aqui, uma vez que a busca é por encontrar os significados gerados a partir da esfera pública sobre o tema do Marco Civil da Internet sendo aplicados em outros espaços deliberativos, sem desprezar o contexto que envolveu cada etapa. Sendo assim, Barnhurst (2011) propõe novos caminhos de estudo dentro do paradigma da representação, que incluam, além dela, a memória coletiva e a subjetividade, de modo que o campo permaneça vibrante. Na mesma linha, Nielsen (2014) aponta que a pesquisa em Comunicação Política, influenciada por ideias desenvolvidas na psicologia social, em parte da ciência política e pela tradição de *media effects* dos estudos de comunicação de massa, apesar de ter trazido enormes contribuições com seus achados, não consegue alcançar questões importantes como o modo como as pessoas experienciam os processos de comunicação política, bem como questões relativas à natureza simbólica, institucional e tecnológica desses mesmos processos. Sua proposta é entender, para além dos *media effects* que envolvem os objetos de estudo, os *media affects*, a partir de uma perspectiva holística e contextual.

lido em plenário e anexado ao discurso, com pedido de publicação. Alguns deputados, por exemplo, leram ou anexaram ao seu discurso a fala da presidenta Dilma Rousseff na 68ª Assembleia Geral da ONU, em que condenava os casos de espionagem ao governo e à empresas brasileiras, vazados por Edward Snowden, e mencionava o processo de construção de um Marco Civil da Internet como forma de combater a espionagem. Outros indicavam as ações de políticos participantes do processo de elaboração de regulamentações para a internet, como foi o caso do relator do projeto de lei do Marco Civil da Internet, o deputado Alessandro Molon, ou dos deputados Paulo Teixeira e Eduardo Azeredo, proponentes de outros projetos de lei que envolviam propostas para a internet. No Senado, embora o tempo de tramitação tenha sido muito mais curto - de 25 de março de 2014 a 23 de abril de 2014, isso é, menos de um mês, - os senadores também recorreram a fontes, especialmente em função do episódio da denúncia feita por Snowden sobre o monitoramento e espionagem das comunicações de outros países, entre eles, o Brasil. Tanto nos discursos dos Deputados Federais, quanto nos pronunciamentos dos Senadores, simples menções nominais ou vocativos, artifícios bastante recorrentes no Congresso Nacional, foram desconsiderados.

No caso do material midiático jornalístico e vídeos de notícias do Youtube, localizados a partir da frase exata “marco civil da internet”, foram considerados: 1) atores mencionados nas matérias que exerceram alguma função direta no processo de consultas públicas online ou na tramitação do projeto de lei, com a devida explicação de sua função e/ou ação; 2) atores utilizados como fonte de informação nas notícias; e 3) atores entrevistados nas matérias e vídeos. Aqui, vale a ressalva de que grande parte do material encontrado no Youtube eram entrevistas ou mesas de discussão sobre o tema, contemplando diversos atores no debate.

3.3.1. Os atores como indutores de conectividade na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, como mostra a tabela 19, percebe-se que quase metade dos discursos que continham algum tema ou argumento, definidos a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, possuíam a

menção de atores. Aqui, vale a ressalva sobre a grande quantidade de discursos - 74 (ou 44%) - sem nenhum tipo de argumento que desenvolvia um dos seis temas propostos por esta análise. Enquanto parte das falas dos deputados simplesmente mencionava um dos temas, sem desenvolver argumentos, como é o caso de muitas explicações que destacavam o Marco Civil da Internet como passo importante para a privacidade e liberdade dos brasileiros, sem se estender sobre o conteúdo ou sobre os significados que esses aspectos continham, outras diziam respeito à parte burocrática da tramitação de um projeto de lei, como a retirada de pauta ou o encaminhamento do partido para a votação. Percebeu-se, então, que 49% dos discursos que continham argumentos desenvolvidos, de acordo com a base matriz estabelecida a partir das duas consultas públicas online, apresentavam atores em seu conteúdo, o que denota um espaço de debates relativamente referenciado. Os nove discursos que utilizaram atores como fonte, mas não tinham argumentos desenvolvidos não foram considerados nos dados quantitativos dos atores, expostos nas próximas tabelas.

TABELA 19: quantidade de discursos sobre o Marco Civil da Internet com atores e potenciais indutores de conectividade na Câmara dos Deputados

	Quantidade	Quantidade de atores mencionados	Percentual (%)
Discursos com temas e argumentos	93	46	49,5%
Discursos sem temas e argumentos	74	9	12,2%
Total de discursos	167	55	32,9%

Em relação às categorias de atores mencionados nos debates dos parlamentares, como será visto na tabela 20, abaixo, pode-se perceber que o principal tipo de ator trazido aos discursos foi o político, na primeira posição, ao considerar tanto o quantitativo de atores únicos inseridos nas categorias como a quantidade de vezes em que aparecem nos discursos, considerando a repetição de pessoas. Esse resultado se explica, em partes, ao considerar o destaque dado pelos Deputados em seus discursos ao relator do projeto de lei em questão, Alessandro Molon, e à presidenta Dilma Rousseff. Mas é preciso considerar que, além deles, outros 16 políticos foram trazidos ao debate por seus colegas, ainda que em menos discursos. Na categoria internacional, além de Tim Berners-Lee, trazido aos

discursos para reforçar o caráter livre das redes, o presidente norte-americano Barack Obama também foi mencionado, em decorrência do caso Snowden. Na categoria sociedade civil figuraram a atriz Carolina Dieckmann, pelo episódio do vazamento de fotos íntimas e decorrente criação do projeto de lei de cibercrimes, um blogueiro e um jornalista, com seus textos sobre a importância da liberdade de expressão e a manutenção da privacidade dos usuários nas redes mencionados pelos parlamentares. As empresas de Telecomunicações e provedores de acesso e serviços de internet foram representados, no debate parlamentar realizado pelos Deputados Federais, por executivos da Google, da ICANN e da Safenet. Já em relação aos especialistas, os envolvidos nas duas consultas públicas online, foram o professor André Lemos e o sociólogo Sergio Amadeu, e os utilizados como fonte de informação foram dois advogados, trazidos para legitimar, juridicamente, determinados aspectos do projeto de lei.

A colocação de cada categoria em relação à quantidade de vezes em que aparece nos discursos, considerando a repetição de pessoas, acompanhou o resultado encontrado em relação ao quantitativo de atores únicos, ou seja, a categoria mais presente nos discursos parlamentares foi a de políticos, sendo seguido por internacional, sociedade civil, telecomunicações / provedores, e, ao fim, os especialistas consultas e fonte, empatados. Esse cenário pode apontar, de certa forma, um espaço de debates para (e incluído por) pares, em que o corpo político ganha destaque. A quantidade de atores e quantidade de vezes em que cada categoria é mencionada nos discursos está relacionada na tabela 20, abaixo:

TABELA 20: categoria dos atores mencionados nos discursos dos Deputados Federais segmentada pela quantidade de atores únicos e pelo total de vezes em foi mencionada nos discursos considerando a repetição de atores

Categoria	Quantidade de atores únicos em cada categoria	Percentual (%)	Quantidade de vezes em que as categorias foram mencionadas em Discursos	Percentual (%)
Político	16	55,2%	63	77,8%
Internacional	3	10,3%	6	7,4%
Sociedade civil	3	10,3%	5	6,2%
Telecom / provedores	3	10,3%	3	3,7%
Especialista Consultas	2	6,9%	2	2,5%
Especialista fonte	2	6,9%	2	2,5%
TOTAL	29	100	81	100

Ao especificar os atores, foram encontrados 29 diferentes nos discursos dos Deputados Federais, mencionados, ao todo 81 vezes²⁴, o que dá uma média de 1,76 atores por discurso, considerando os 46 discursos que continham atores e argumentos desenvolvidos. Os dez principais atores mencionados na Câmara dos Deputados estão expostos na tabela 21, abaixo.

TABELA 21: principais atores e potenciais indutores de conectividade encontrados nos discursos da Câmara de Deputados sobre o Marco Civil da Internet

Atores	Quantidade de discursos em que são mencionados	Percentual (n=81)
Dilma Rousseff	21	25,9%
Deputado Alessandro Molon	10	12,3%
Deputado Eduardo Azeredo	8	9,9%
Deputado Paulo Teixeira	6	7,4%
Lula	4	4,9%
Carolina Dieckmann	3	3,7%
Deputado Miro Teixeira	2	2,5%
Barrack Obama	2	2,5%
Ministro Paulo Bernardo	2	2,5%
Deputado Sandro Alex	2	2,5%

²⁴ Salienta-se que um único discurso poderia conter diferentes atores da mesma ou de outra categoria.

Percebe-se, então, que o ator com papel mais central nos discursos dos Deputados Federais foi a presidenta Dilma Rousseff, principalmente em função das medidas tomadas a partir dos escândalos de espionagem vazados por Edward Snowden. A referida presidenta, ainda no cargo na ocasião, apareceu em dois discursos no ano de 2012 e em 19 em 2013, ano em que a reportagem sobre o programa de espionagem da NSA (Agência de Segurança Nacional norte-americana) é publicada pelo jornal *The Guardian*. O presidente norte-americano, Barack Obama, também é mencionado em dois discursos por esse contexto. É a partir desse episódio, também, que dois fatos se tornaram uma constante nas discussões realizadas no Congresso Nacional brasileiro sobre o Marco Civil da Internet: 1) o discurso que a presidenta Dilma Rousseff realizou na 68ª Assembleia Geral da ONU, em que condenava os casos de espionagem ao governo brasileiro, vazados por Edward Snowden, e mencionava o processo de construção de um Marco Civil da Internet como parte das medidas para combater a vigilância externa, e 2) o pedido da presidenta Dilma Rousseff, em setembro de 2013, para que a tramitação do PL 2126/11, do Marco Civil da Internet, ocorresse em regime de urgência constitucional, trancando as demais pautas, fato que foi aclamado pelos Deputados defensores da aprovação do PL e rechaçado pela oposição, bastante centrada na figura do Deputado Eduardo Cunha. O Deputado Alessandro Molon, segundo ator mais mencionado nos discursos analisados e relator do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet, aparecia em função de suas falas sobre o tema e da inclusão ou retirada de itens da proposta, realizadas em seus relatórios sobre a questão. Já os Deputados Eduardo Azeredo e Paulo Teixeira, na terceira e quarta posições, respectivamente, foram mencionados em função de diferentes propostas legislativas sobre práticas na internet, de autoria dos mesmos, que também tramitavam na Câmara dos Deputados. A Lei Carolina Dieckmann / de Crimes Digitais (35/2012), originada a partir do vazamento de imagens na internet da atriz que dá nome a ela, também mencionada pelos Deputados, tem o Deputado Paulo Teixeira como um dos autores. O ex-presidente Lula é trazido ao debate em função do Plano Nacional de Banda Larga, por ele instituído e associado ao quadro do acesso à internet, e por ser considerado, por alguns, o precursor da ideia de se criar um marco *civil* para a internet, fato também mencionado nos discursos parlamentares. Já os Deputados Miro Teixeira e Sandro Alex participaram de Comissões Especiais sobre o tema, tendo suas falas

e posições reproduzidas em determinados discursos. Por fim, o Ministro das Comunicações na ocasião, Paulo Bernardo, também cumpriu um papel importante no desenvolvimento da tramitação do projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet, especialmente em relação à sua posição sobre a neutralidade de rede, mais especificamente no momento em que o governo inicia algumas concessões para que a pauta seja votada e aprovada, sendo uma delas a futura regulamentação da neutralidade de rede por decreto presidencial, com a participação da Anatel e do Comitê Gestor da Internet, e sobre a necessidade de armazenamento de dados dos usuários em *data centers* brasileiros, medida proposta a partir do caso Snowden, que não vigorou no texto final.

É preciso destacar, ainda, a presença de alguns atores que, embora não estejam entre os dez mais mencionados nos discursos dos Deputados Federais, desempenharam funções ou nas duas consultas públicas online ocorridas anteriormente à tramitação da PL no Congresso Nacional ou no debate midiático, que será apresentado a seguir. Tim Berners-Lee, criador da *World Wide Web*, defendeu a aprovação do Marco Civil da Internet e a manutenção do caráter livre das redes, sendo, por isso, mencionado em dois discursos na Câmara dos Deputados, em um pronunciamento no Senado e em algumas matérias de mídia. Já André Lemos (professor) e Sergio Amadeu (sociólogo), figuras importantes nas duas consultas públicas online, e Marcel Leonardi (Google) e Thiago Tavares (Safernet), que participaram do debate midiático, como será visto em seguida, também foram mencionados pelos Deputados, estabelecendo uma conexão entre os espaços.

3.3.2. Os atores como indutores de conectividade no Senado Federal

No Senado Federal, como mencionado acima, foram encontrados somente oito pronunciamentos sobre o tema Marco Civil da Internet. Desses, somente um não continha argumentos ou temas com argumentos, a partir da base desenvolvida pelo conteúdo das duas consultas públicas online, e cinco (quase 63% do total e 71% considerando somente os pronunciamentos com argumentos) traziam atores

e potenciais indutores de conectividade para o debate, como mostra a tabela 22, abaixo.

TABELA 22: quantidade de pronunciamentos sobre o Marco Civil da Internet com atores e potenciais indutores de conectividade no Senado Federal

	Quantidade	Quantidade de atores mencionados	Percentual (%)
Pronunciamentos com temas e argumentos	7	5	71,4%
Pronunciamentos sem temas e argumentos	1	0	0
Total de pronunciamentos	8	5	62,5%

Em relação às categorias, político e internacional ficaram nas primeiras posições, assim como na Câmara dos Deputados, como pode ser visto na tabela 23, logo abaixo, tanto em relação à quantidade de atores únicos mencionados nos pronunciamentos, quanto em relação às repetidas vezes em que apareceram. Na primeira categoria – políticos – ganharam destaque a presidenta Dilma Rousseff e o Deputado Federal, relator do projeto do Marco Civil da Internet, Alessandro Molon, sendo o terceiro político trazido ao debate por seus pares, o senador Aloysio Nunes, do PSDB, proponente de dezesseis emendas ao projeto de lei em questão. A categoria internacional trouxe, também no Senado, Tim Berners-Lee e, além dele, Edward Snowden. Já sociedade civil foi representada por Carolina Dieckmann e os especialistas relacionados às duas consultas, pelo sociólogo Sergio Amadeu, e, utilizado como fonte de informação, o professor Newton Braga. Por fim, na categoria telecomunicações / provedores, foi trazido ao debate Bruno Magrani, executivo do Facebook. A participação de cada um será explicada nos próximos parágrafos. Já em relação à participação de cada categoria na quantidade de discursos, considerando a repetição de atores, mais uma vez, como ocorreu na Câmara dos Deputados, os próprios pares ganharam destaque e, em seguida, atores do cenário internacional. As demais categorias empataram com uma menção cada uma.

TABELA 23: categoria dos atores mencionados nos pronunciamentos dos Senadores segmentada pela quantidade de atores únicos e pelo total de vezes em foi mencionada nos pronunciamentos considerando a repetição de atores

Categoria	Quantidade de atores únicos em cada categoria	Percentual (%)	Quantidade de vezes em que as categorias foram mencionadas nos Pronunciamentos	Percentual (%)
Político	3	33,3%	10 ²⁵	62,5%
Internacional	2	22,2%	2	12,5%
Telecom / provedores	1	11,1%	1	6,3%
Sociedade civil	1	11,1%	1	6,3%
Especialista fonte	1	11,1%	1	6,3%
Especialista consultas	1	11,1%	1	6,3%
TOTAL	9	100%	16	100%

Foram encontrados, então, nove atores e potenciais indutores de conectividade nos pronunciamentos do Senado, todos expostos abaixo na tabela 24, mencionados 16 vezes ao todo, o que consiste em uma média de 3,2 menções a atores por pronunciamento, considerando os cinco pronunciamentos em que foram localizados tanto atores, quanto argumentos desenvolvidos.

TABELA 24: principais atores e potenciais indutores de conectividade encontrados nos pronunciamentos do Senado Federal sobre o Marco Civil da Internet

Atores	Quantidade de pronunciamentos em que são mencionados	Percentual (n=16)
Deputado Alessandro Molon	5	31,3%
Dilma Rousseff	4	25,0%
Senador Aloysio Nunes	1	6,3%
Bruno Magrani (Facebook)	1	6,3%
Carolina Dieckmann	1	6,3%
Edward Snowden	1	6,3%
Newton Braga Rosa (professor)	1	6,3%
Sergio Amadeu (sociólogo)	1	6,3%
Tim Berners-Lee	1	6,3%

²⁵ Vale destacar que o valor total deste parâmetro, ou seja, a quantidade de vezes que determinada categoria foi representada nos pronunciamentos (dez vezes), excede a quantidade total de pronunciamentos (oito), uma vez que um mesmo pronunciamento pode ter mencionado mais de um ator de determinada categoria.

Alguns atores mencionados no Senado também estiveram presentes nos discursos dos Deputados Federais, nas mesmas circunstâncias: a presidenta Dilma Rousseff e Edward Snowden, em função das medidas tomadas a partir das denúncias de espionagem do governo norte-americano; o deputado Alessandro Molon, pela relatoria do projeto de lei na primeira casa; a atriz Carolina Dieckmann, trazendo à tona a questão dos crimes no ambiente virtual; e Newton Braga, Sergio Amadeu e Tim Berners-Lee, introduzidos ao debate para exaltar o caráter livre das redes. Já o senador Aloysio Nunes, líder no PSDB na ocasião, foi mencionado em decorrência das dezesseis emendas propostas, todas rejeitadas para o texto final. Finalmente, Bruno Magrani, gerente de Relações Governamentais do Brasil no Facebook, foi um dos defensores da não responsabilização dos provedores de conteúdo sobre as postagens dos usuários, tema bastante discutido no Congresso Nacional e na mídia, como será visto a seguir.

3.3.3. Os atores como indutores de conectividade no material midiático jornalístico

Do total de 575 materiais midiáticos jornalísticos e vídeos de notícias encontrados, 104 não continham temas que discutiam o tema, a partir da base de dados obtida pela análise das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet. No geral, as notícias eram longas, abrindo espaço para diversas fontes e posições. Esse pode ter sido um dos fatores que contribuiu para mais de 80% do material analisado conter algum tipo de ator e argumento a partir da comparação com a matriz, como mostra a tabela 25, abaixo.

TABELA 25: quantidade de material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet com atores e potenciais indutores de conectividade

	Quantidade	Quantidade de atores mencionados	Percentual (%)
Matérias com temas e argumentos	471	407	86,4%
Matérias sem temas e argumentos	104	45	43,3%
Total de matérias	575	452	78,6%

Em relação ao tipo de ator participante, o principal trazido ao debate pela mídia, considerando os atores únicos localizados, foi especialista fonte, quase empatado com a categoria político, como pode ser acompanhado na tabela 26, abaixo. De fato, grande parte do material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet desenvolvia a discussão, trazendo algum tipo de análise ou opinião, a partir de uma visão especializada sobre a temática, em relação às suas diretrizes e à forma como afetaria a vida dos internautas e das empresas envolvidas com a internet. Esse tipo de ator, o especialista fonte, era, na maior parte das vezes, composto por pessoas relacionadas às leis e à ordem, como advogados, juízes e delegados, ou à informática, como analistas de sistemas e desenvolvedores de *software*, e alguns ativistas, que passaram a participar da defesa da aprovação do projeto de lei que tramitava no Congresso Nacional. Outro tipo de ator com grande destaque nas notícias foram os representantes de empresas de telecomunicações e provedores, chamados, principalmente, como contraponto em três questões específicas: da neutralidade de rede, com o argumento de que a venda de pacotes diferenciados seria importante para os usuários e para o mercado; da publicação e retirada de conteúdos, sob a perspectiva de que a responsabilização pelos conteúdos deveria ser dos usuários, eximindo provedores de responsabilidade, o que contribuiria para a manutenção da liberdade de expressão na internet; e da guarda de dados, pela discussão sobre a logística de se armazenar (como, onde, de que forma e para que tipo de uso) as informações de usuários. Atores da sociedade civil ganharam destaque no debate midiático, em função da discussão, no final de 2013 e início de 2014, de questões relativas aos direitos autorais (relacionadas ao tema da publicação e retirada de conteúdos), com a presença de escritores, cantores, jornalistas e cidadãos com propostas e posições sobre a temática. Os especialistas que também atuaram nas duas consultas públicas online ficaram na quinta posição em termos de diversidade de atores, seguidos pela categoria Internacional, representada por figuras envolvidas no episódio das denúncias de Edward Snowden, sendo ele, inclusive, mencionado no material midiático jornalístico, e por pessoas estrangeiras relacionadas ao contexto dos temas do Marco Civil da Internet em seus respectivos países ou em escala global, como é o caso de representantes da Net Mundial e de organizações como o *Human Rights Watch*. A quantidade de vezes em que esses atores apareceram no material midiático jornalístico,

indicando a representação de cada categoria em termos quantitativos, considerando a repetição de atores, no entanto, ocorreu de modo diferente do observado no Congresso. A que teve mais representação, considerando a repetição de vezes em que um mesmo ator foi mencionado em diferentes matérias, foi a dos políticos (52%), o que pode demonstrar, somado ao fato de que a cobertura midiática passa a ganhar destaque nos anos de 2013 e 2014, quando o Projeto de Lei passa a tramitar no Congresso Nacional rodeado por disputas políticas e polêmicas, que há um interesse maior, ao menos em hipótese, de atuação da mídia a partir dos aspectos políticos e de conflitos, e em menor escala dos aspectos sociais ou de interesse público, como foi o caso da cobertura quase inexistente das duas consultas públicas online para a construção do Marco Civil da Internet. Em seguida, a segunda categoria mais representada no material midiático jornalístico foi a dos especialistas relacionados às duas consultas públicas online (quase 15%), aspecto positivo no que diz respeito à perspectiva sistêmica, isso é, esses atores cumprem a função de indutores de conectividade, articulando diferentes partes do sistema e trazendo aspectos de uma parte à outra. Já os especialistas fonte tiveram participação em 12% do material midiático jornalístico encontrado, ou seja, esta, embora tenha sido a categoria mais proeminente em termos de diversidade de atores, o que significa que as notícias trouxeram diferentes perspectivas ao debate, ocupou a terceira posição, no que diz respeito à quantidade de vezes em que esse tipo de especialista foi trazido ao debate. As três categorias acima mencionadas – político, especialista consulta e especialista fonte - somadas correspondem à 79% dos tipos de atores chamados pelo material midiático jornalístico para discutir a temática do Marco Civil da Internet, considerando as repetições dos atores únicos nas notícias. A categoria Telecomunicações / provedores, embora com quantitativo de atores únicos considerável, ficou na quarta colocação em termos de representação no material midiático jornalístico, aparecendo em 10% do total, seguida por internacional e sociedade civil, como pode ser visto na tabela 26, abaixo:

TABELA 26: categoria dos atores mencionados no material midiático jornalístico segmentada pela quantidade de atores únicos e pelo total de vezes em foi mencionada nas matérias considerando a repetição de atores

Categoria	Quantidade de atores únicos em cada categoria	Percentual (%)	Quantidade vezes em que as categorias aparecem nas matérias	Percentual (%)
Especialista fonte	95	26,7%	137	11,6%
Político	94	26,4%	617 ²⁶	52,4%
Telecom / provedores	57	16,0%	120	10,2%
Sociedade civil	44	12,4%	53	4,5%
Especialista consultas	39	11,0%	174	14,8%
Internacional	27	7,6%	76	6,5%
TOTAL	356	100	1177	100

Sobre a quantidade de diferentes atores observados no material midiático jornalístico, foram encontrados 356, que apareceram 1.177 vezes, ao todo, numa média de 2.89 menções por matéria, considerando as 407 que continham tanto argumentos a partir da tabela matriz quanto atores. Uma vez que a participação de diferentes atores como fonte ocorreu em maior quantidade no material midiático jornalístico do que no Congresso Nacional, optou-se por expor na tabela 27, abaixo, os com até dez menções, resultando em 17 atores apresentados, e não somente os dez mais mencionados, como feito nas seções 3.3.1 e 3.3.2:

²⁶ Vale destacar que o total deste parâmetro, ou seja, a quantidade de vezes que determinada categoria foi representada pelo material midiático jornalístico (617 vezes), excede a quantidade total de matérias (575), uma vez que um mesmo material midiático jornalístico pode ter mencionado mais de um ator de determinada categoria.

TABELA 27: principais atores e potenciais indutores de conectividade encontrados no material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet

Atores	Quantidade de notícias em que são mencionados	Percentual (n=1177)
Deputado Alessandro Molon	167	14,2%
Dilma Rousseff	98	8,3%
Deputado Eduardo Cunha	54	4,6%
Ministro Paulo Bernardo	43	3,7%
Edward Snowden	26	2,2%
Ministra Ideli Salvatti	26	2,2%
Demi Getschko (especialista CGI)	25	2,1%
Deputado Henrique Eduardo Alves	25	2,1%
Sergio Amadeu (especialista CGI)	21	1,8%
Ministro José Eduardo Cardozo	19	1,6%
Ronaldo Lemos (especialista FGV / ITS)	19	1,6%
Eduardo Levy (Diretor Sinditelebras)	13	1,1%
Paulo Rená (Especialista)	13	1,1%
Carlos Affonso Pereira de Souza (Especialista FGV / ITS)	12	1,0%
Tim Berners-Lee	12	1,0%
Renato Ópice Blum (advogado)	11	0,9%
Deputado Mendonça Filho	10	0,8%

Percebe-se, portanto, que o principal expoente como ator e potencial indutor de conectividade no debate sobre o Marco Civil da Internet realizado pela mídia foi o Deputado Federal Alessandro Molon, relator do projeto de lei 2126/2011 na Câmara dos Deputados e um dos principais defensores da aprovação do mesmo. Molon participou do material midiático jornalístico analisado como entrevistado e como fonte em notícias factuais, esclarecendo os principais pontos da proposta e as polêmicas em torno, principalmente, dos temas neutralidade de rede - em função da forte pressão das empresas de telecomunicações para que fosse possível negociar pacotes diferenciados com o consumidor, de modo a oferecer tarifas mais baixas para quem consumisse menos velocidade e/ou serviços, e dos defensores do Marco Civil da Internet que pregavam que o tráfego deveria ser livre e não discriminatório, ponto defendido pelo relator -, e guarda de logs - especialmente após a proposta de que provedores de acesso e conexão e de conteúdo teriam que armazenar os dados de usuários em *data centers* brasileiros, no intuito de coibir ações de espionagem, posição defendida pelo governo, mas não compartilhada pelo relator. A presidenta Dilma Rousseff, segundo ator mais mencionado, se pronunciou, em grande parte do

material midiático jornalístico, a respeito das denúncias de Snowden sobre os casos de espionagem dos Estados Unidos ao governo e a empresas brasileiras. Em geral, a presidenta salientava a soberania do país e as medidas que estavam sendo tomadas frente à questão, uma delas a tramitação e possível aprovação do projeto de lei do Marco Civil da Internet. O Deputado Eduardo Cunha, o Ministro das Comunicações Paulo Bernardo e o diretor da Sinditelebrás, Eduardo Levy, respectivamente na terceira, quarta e décima segunda posições, atuaram como fonte em notícias que destacavam o tema da neutralidade de rede e a polêmica em torno da pressão das empresas de telecomunicações sobre a possibilidade de negociar pacotes diferenciados com consumidores. O Deputado Eduardo Cunha aderiu ao *lobby* das empresas e foi um dos principais defensores de mudanças nas diretrizes estabelecidas pelo Marco Civil da Internet sobre o tema da neutralidade e da não aprovação da proposta como um todo, não só em função de seu teor, mas como posição política de oposição ao governo, fato também noticiado pela mídia e questionado ao Deputado. O Ministro Paulo Bernardo e Eduardo Levy também foram chamados ao debate para esclarecer e opinar sobre a normatização de retirada de conteúdos e a responsabilização dos usuários e provedores sobre o teor das postagens. Já Edward Snowden e a Ministra de Relações Institucionais Ideli Salvatti, na quarta e quinta posições respectivamente, tiveram menções e espaço na mídia, em função do mesmo contexto: as denúncias de espionagem da Agência de Segurança Nacional (NSA) norte-americana. Em relação ao primeiro, foram reproduzidas algumas falas de sua entrevista ao jornal *The Guardian*, na qual expôs o esquema de espionagem do governo de seu país, destacando a vulnerabilidade de determinados países, em especial o Brasil. Já a ministra se tornou, após o episódio, uma das mais importantes articuladoras entre governo e Congresso, com o objetivo de acelerar a tramitação do projeto de lei do Marco Civil da Internet, papel que foi designado, no ano de 2014, ao Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo. O Deputado Henrique Eduardo Alves, à época presidente da Câmara dos Deputados, também defendia, no material midiático jornalístico (e no Congresso) a importância da célere aprovação do projeto de lei do Marco Civil da Internet.

Demi Getschko, Sergio Amadeu, Ronaldo Lemos, Paulo Rená e Carlos Affonso, chamados ao debate midiático como especialistas sobre a temática para

discutir as diretrizes da proposta, foram pessoas importantes também no momento das duas consultas públicas online, alguns, inclusive, envolvidos diretamente com a concepção e execução do processo. A participação desses atores nas mídias, ocorreu não só em matérias factuais, mas em entrevistas e rodas de conversa em determinados programas televisivos compartilhados pelo Youtube, como será melhor analisado a seguir. Vale ressaltar que seus comentários traziam não somente o teor da proposta do Marco Civil da Internet, mas a forma como foi construído, salientando sua importância por se tratar de um processo de consulta pública online aberta e construção coletiva de um projeto de lei. Além deles, que estão listados na tabela 26, acima, outros atores importantes no processo da consulta pública online também participaram do debate midiático.

Por fim, foi identificada a tipologia de cada material midiático jornalístico, na tentativa de compreender em que espaço o tema do Marco Civil da Internet era discutido, como disposto na tabela 28, abaixo. Percebeu-se que 65% do material midiático que abordou a temática foi composto por notícias factuais, o que, de certa forma, confirma o caráter da discussão midiática como um todo, calcado em uma cobertura mais voltada às polêmicas e ao andamento da tramitação do Projeto de Lei, ainda que grande parte destas matérias tenha proposto algum tipo de aprofundamento ou discussão sobre a questão, inclusive com atores utilizados como fonte, o que já foi apresentado acima. O segundo tipo de material midiático jornalístico mais encontrado, entre o localizado pelas buscas, foi entrevista, principalmente no Youtube, plataforma que disponibilizava extensos debates sobre o tema veiculados por páginas de programas televisivos, especialmente da TV Cultura. Vale ressaltar que, considerando as entrevistas localizadas nas mídias, dois atores participaram delas com maior recorrência, ambos envolvidos com a construção das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet: o sociólogo Sergio Amadeu e Demi Getschko, do Comitê Gestor da Internet (CGI). A proposta desse tipo de material midiático jornalístico era discutir, com mais profundidade, as diretrizes e as polêmicas conceituais, não só políticas, do projeto de lei. O terceiro tipo de material midiático jornalístico mais localizado entre as mídias encontradas foram colunas de opinião, nas quais especialistas eram chamados, nas seções de opinião dos veículos, principalmente dos jornais impressos, para expressar suas posições sobre a temática. As colunas

fixas apareceram em quarto lugar e houve discussão sobre o Marco Civil da Internet tanto nos espaços de jornalistas que cobriam política, como é o caso de Jorge Bastos Moreno, em O Globo, e de Dora Kramer, em O Estado de S.Paulo, como em colunas do segundo caderno, especialmente no que diz respeito às notícias ligadas às questões dos direitos autorais. O quinto tipo é composto pelos editoriais, muito encontrados nos jornais O Globo e O Estado de S.Paulo, que indicavam a posição expressa do veículo sobre a necessidade de aprovação do projeto de lei do Marco Civil da Internet que, à época, tramitava na Câmara dos Deputados, ainda que houvesse pontos de divergência. Em alguns deles, ficavam evidentes as discordâncias em relação à determinados aspectos, como a questão dos direitos autorais e a defesa de que a retirada de conteúdos infringidores de tal direito deveria ocorrer de forma mais célere, sem necessidade de ordem judicial, o que, de certa forma, foi atendido tanto na redação final do texto da lei do Marco Civil da Internet, quanto com a retomada, pela Câmara dos Deputados, da discussão de um projeto de lei específico sobre direitos autorais. Por fim, foi localizada uma matéria que continha informações sobre agenda, indicando a ocorrência do evento Net Mundial, sediado em São Paulo, no qual a presidenta Dilma Rousseff pretendia anunciar a aprovação do Marco Civil da Internet, e uma que continha perfil do Deputado Federal Alessandro Molon, relator do Marco Civil da Internet.

TABELA 28: tipologia do material midiático jornalístico sobre o Marco Civil da Internet considerando as matérias com os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online

Tipo de matéria	Quantidade	Percentual (%)
Factual	308	65.4%
Entrevista	68	14.4%
Opinião	52	11.0%
Coluna	31	6.6%
Editorial	10	2.1%
Agenda	1	0.2%
Perfil	1	0.2%
TOTAL	471	100%

3.4. A discussão sobre o Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e na mídia e o os argumentos presentes no debate como indutores de conectividade

A segunda etapa da pesquisa consistiu em observar como a discussão sobre o Marco Civil da Internet ganhou forma a partir da agenda e dos argumentos trazidos pela esfera pública às duas consultas públicas online realizadas em 2009 e 2010. Como visto acima, foram identificados, nas duas consultas, 322 diferentes argumentos principais, divididos em seis temas – a) acesso à internet; b) guarda de dados; c) liberdade de expressão; d) neutralidade de rede; e) privacidade; e f) publicação e retirada de conteúdos -, dois espectros analíticos, dos direitos e das responsabilidades, e três tipos de atores - governo, provedores e empresas prestadoras de serviços de internet e usuários. A partir dessa base, foram analisados os 167 discursos e oito pronunciamentos proferidos no Congresso Nacional, e 575 matérias de mídia, de modo a observar que argumentos desenvolvidos nas duas consultas públicas online também foram utilizados no debate ocorrido nas esferas política e midiática, testando a conexão do sistema deliberativo em questão.

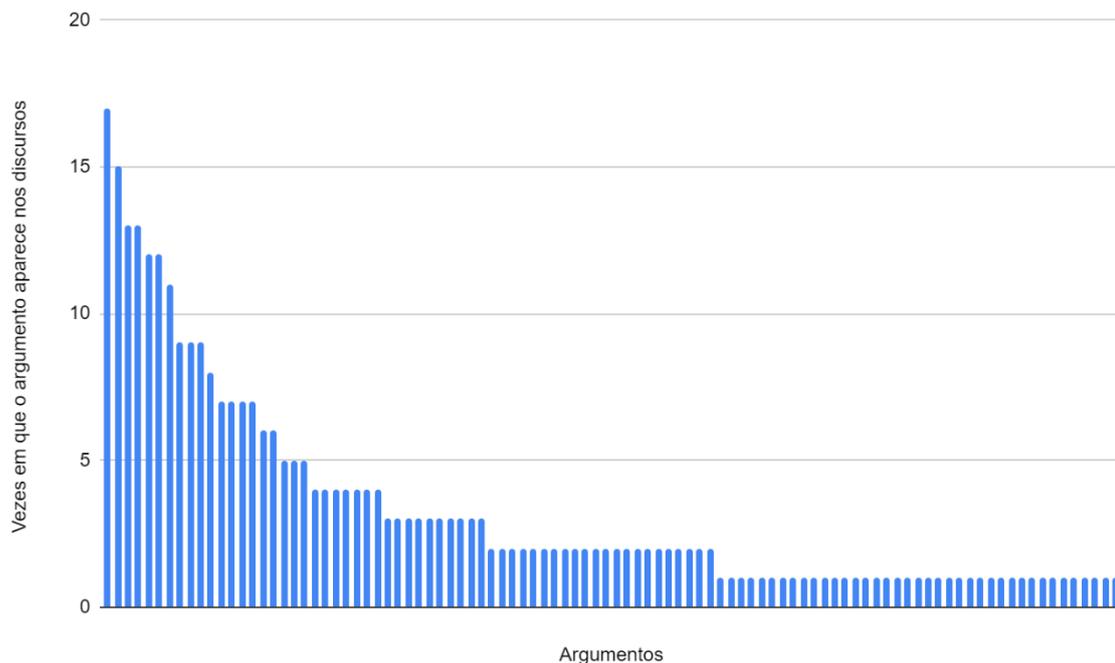
Nesta seção, portanto, serão apresentados os argumentos, formados a partir das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, encontrados no debate sobre o tema realizado no Congresso Nacional e na mídia. É preciso esclarecer, antes dos dados serem apresentados, que 1) um discurso, pronunciamento ou material midiático jornalístico poderia ter mais de um argumento considerado, ou seja, não se buscou identificar o direcionamento principal do texto ou vídeo, mas a diversidade de argumentos, e 2) quando um mesmo discurso, pronunciamento ou material midiático jornalístico repetia o mesmo argumento, o mesmo era contabilizado somente uma vez, o que significa que cada argumento era tratado como único para cada objeto.

3.4.1. Os argumentos como indutores de conectividade na Câmara dos Deputados

Como visto acima, foram encontrados, na Câmara dos Deputados, 167 discursos em que os Deputados Federais trouxeram ao plenário o tema do Marco Civil da Internet. Identificados e analisados, primeiramente, os atores presentes nessas falas, o segundo passo consistiu em observar, a partir da base de 322 argumentos identificados nas e extraídos das duas consultas públicas online, quais desses foram utilizados nos discursos parlamentares.

Na Câmara dos Deputados, portanto, foram identificados 97 argumentos diferentes (únicos), a partir da base de dados obtida nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet. Vale ressaltar, no entanto, que a maior parte foi utilizada repetidamente em mais de um discurso: 60 argumentos foram utilizados mais de duas vezes, alguns, inclusive, sendo mencionados quase 20 vezes, enquanto 37 somente uma vez, como mostra o gráfico 5, abaixo:

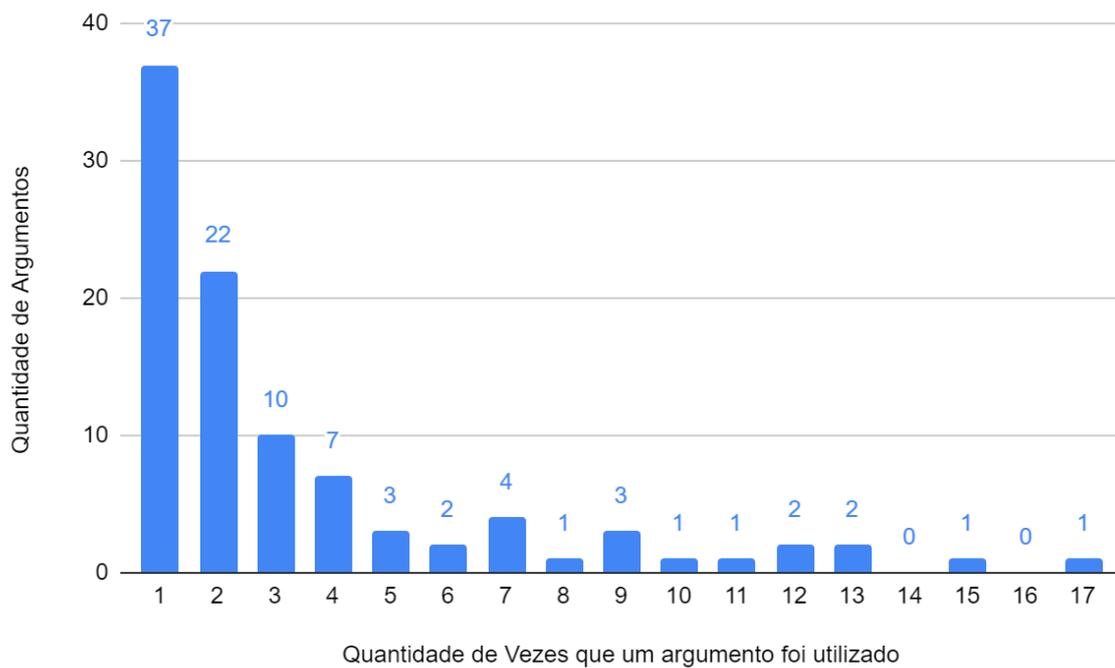
GRÁFICO 5: quantitativo de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online aparecem nos discursos dos Deputados Federais sobre o Marco Civil da Internet



Percebe-se, portanto, que, na Câmara dos Deputados, alguns argumentos tiveram mais proeminência, sendo repetidos em 17, 15 e 13 diferentes discursos.

A curva formada é ligeiramente acentuada e a quantidade de argumentos repetidos vai lentamente diminuindo, até chegar à base que comporta a maior parte dos argumentos, que são repetidos três, duas vezes, até chegar ao fim, onde estão os posicionamentos mencionados em somente um discurso. Isso será mais bem visualizado no histograma representado abaixo, no gráfico 6:

GRÁFICO 6: histograma – quantidade de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online se repetiram nos discursos dos Deputados Federais



No total, os 97 diferentes argumentos identificados nos discursos dos parlamentares foram repetidos 324 vezes. A tabela 29, abaixo, mostra os quinze argumentos mais repetidos pelos Deputados Federais:

TABELA 29: quinze argumentos mais proeminentes nos discursos dos Deputados Federais

Tema	Ator	Espectro analítico	Argumento	Quantidade
Neutralidade de rede	Provedores	Responsabilidades	Deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo	17
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Deve-se utilizar sistema que iniba uso criminoso da internet, que coíba crimes virtuais	15
Neutralidade de rede	Usuários	Direitos	Internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória	13
Acesso à internet	Usuários	Direitos	Internet para exercício da cidadania, direitos humanos, diversidade, pluralidade	13
Privacidade	Usuários	Direitos	A internet é / deve ser livre	12
Privacidade	Usuários	Responsabilidades	A internet é um dos principais veículos de crime e usuários estão vulneráveis. Por isso é necessário regular questões que envolvem a privacidade e guarda de dados, de modo a coibir crimes virtuais	12
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias	11
Neutralidade de rede	Usuários	Direitos	No Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial	10
Neutralidade de rede	Governo	Responsabilidades	Operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular	9
Acesso à internet	Usuários	Direitos	Internet / banda larga como direito universal. Deve-se entregar internet a todos	9
Liberdade de expressão	Usuários	Direitos	Liberdade de expressão é um direito, garantido na Constituição Federal e Declaração Universal de Direitos Humanos, e deve ser respeitado na internet	9
Acesso à internet	Governo	Responsabilidades	Estado deve estimular participação popular na administração direta e indireta	8
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos	7
Neutralidade de rede	Provedores	Responsabilidades	Proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet	7
Acesso à internet	Usuários	Direitos	Internet como uma decorrência dos direitos fundamentais à liberdade de expressão, à informação, à cultura e à educação	7

Percebe-se, portanto, o que será confirmado e mais bem visualizado nas tabelas a seguir, que os temas da neutralidade de rede e do acesso à internet foram os mais caros ao debate ocorrido na Câmara dos Deputados. Dos quinze argumentos mais utilizados pelos Deputados Federais para defender suas posições, cinco estavam no quadro da neutralidade de rede e quatro no de acesso à internet. Os direitos dos usuários também estiveram no centro do debate dos parlamentares. Especificando os argumentos, o primeiro e terceiro mais mencionados, no quadro da neutralidade de rede, abordando a responsabilidade dos provedores e o direito dos usuários, respectivamente, foram “deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo” e “internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória”, uma defesa clara de que provedores não poderiam priorizar determinados tipos de conteúdo em detrimento de outros, posição bastante utilizada pelos deputados defensores da aprovação do Marco Civil da Internet, nos termos obtidos pelas duas consultas públicas online, de manutenção da neutralidade de rede, em prol de uma internet livre e não discriminatória. Outros dois argumentos no quadro da neutralidade de rede, que não estão na tabela, mas acompanharam cinco discursos que continham os posicionamentos acima mencionados, foram, no espectro da responsabilidade dos provedores e direitos dos usuários, respectivamente: “deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados” e “internet é meio para transferências de informações, a falta de neutralidade gera controle da informação, o que é censura e ameaça a liberdade de expressão”. Esta última posição representa um argumento que direcionou, algumas vezes, o debate sobre a neutralidade de rede, ou seja, o receio de que, com a venda de pacotes diferenciados para determinadas aplicações, a diferenciação de acesso entre os usuários se transformasse em censura. Esse aspecto também se relaciona, de certa forma, ao argumento na décima quarta posição exposto na tabela, no mesmo tema, no espectro analítico da responsabilidade dos provedores, que define que deve ser “proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet”, o que demonstrava o receio de que, ao permitir a comercialização de pacotes com diferentes

velocidades de acesso, as operadoras pudessem, de certa forma, privilegiar determinados tipos de conexão ou até mesmo efetuar a cobrança de algum tipo de taxa aos provedores para que suas aplicações tivessem navegação mais veloz.

Na segunda posição da tabela 29, no quadro da guarda de logs, abordando as responsabilidades do governo, está o argumento “deve-se utilizar sistema que iniba uso criminoso da internet, que coíba crimes virtuais”, apresentado, especialmente, pelos Deputados que traziam, como preocupação, questões que envolviam segurança dos usuários em geral nas redes e o aumento de crimes praticados na internet. Tal preocupação também foi demonstrada com o uso do argumento “a internet é um dos principais veículos de crime e usuários estão vulneráveis. Por isso é necessário regular questões que envolvem a privacidade e guarda de dados, de modo a coibir crimes virtuais”, no quadro da privacidade, direcionado às responsabilidades dos usuários, que ocupou a sexta colocação.

Já no tema acesso à internet, os argumentos “internet para exercício da cidadania, direitos humanos, diversidade, pluralidade” e “internet como uma decorrência dos direitos fundamentais à liberdade de expressão, à informação, à cultura e à educação”, na quarta e décima quinta posições, respectivamente, e ambos no espectro analítico dos direitos dos usuários, foi utilizado por deputados que destacavam a importância da internet para os cidadãos, em termos sociais, culturais e educacionais. Em muitos discursos, esses posicionamentos eram salientados em conjunto com a defesa de que, por se tratar de um instrumento central para a cidadania, a internet deveria manter seu caráter de liberdade, no que diz respeito à oposição ao monitoramento das informações, e à possíveis restrições técnicas ou ideológicas, com a utilização do trecho “a internet é / deve ser livre”, na quinta colocação e no quadro da privacidade, direcionado aos direitos dos usuários. Em alguns discursos, ainda, os dois argumentos acima mencionados eram acompanhados pelo trecho “internet / banda larga como direito universal. Deve-se entregar internet a todos”, na décima colocação, também no quadro do acesso à internet e no espectro analítico de direitos dos usuários. Nesse contexto, ainda, alguns Deputados Federais destacavam a importância da liberdade de expressão, garantida, inclusive, pela Constituição Federal, para o bom funcionamento da internet, da cidadania e da democracia, sob o argumento

do quadro da liberdade de expressão “liberdade de expressão é um direito, garantido na Constituição Federal e Declaração Universal de Direitos Humanos, e deve ser respeitado na internet”, na décima primeira posição e no espectro analítico dos direitos dos usuários. A preocupação com o tema também foi evidenciada pelo argumento, ainda no quadro da liberdade de expressão, também no espectro do direito dos usuários, “PL do Azeredo ameaça liberdade de expressão por criminalizar práticas”, que não está na tabela acima, mas foi mencionado em seis discursos diferentes, e veio à pauta como resposta aos discursos do Deputado Federal Eduardo Azeredo sobre a necessidade de aprovação de seu projeto de lei, que, na visão do próprio, traria mais segurança aos usuários. Os Deputados que levantaram o argumento acima defendiam que o projeto em questão criminalizava práticas na internet e feria a liberdade de expressão e a privacidade dos usuários, salientando a importância de se aprovar o Marco Civil da Internet antes do PL de Azeredo, no intuito de garantir a proteção desses direitos aos internautas.

Na oitava e na nona colocações na tabela 29, as posições destacadas eram trazidas ao debate pelos Deputados Federais no contexto da forte pressão que as empresas de telecomunicações exerceram, inclusive com a mobilização de alguns Deputados, para tentar impedir a neutralidade de rede da forma como estava proposta no projeto de lei. O argumento “no Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial”, no quadro da neutralidade de rede, relacionado aos direitos dos usuários, indicava que por trás dos argumentos das empresas de telecomunicações não estava o interesse público de melhor funcionamento das redes, mas sim a busca por negócios mais lucrativos. Já no espectro analítico das responsabilidades do governo, no mesmo quadro, o argumento “operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular” indicava não só esse cenário de enorme pressão das empresas, mas o grande espaço, inclusive estratégico e de infraestrutura, ocupado por elas em relação às redes. Inclusive e relacionado a este, outro argumento no quadro do acesso à internet, mas que diz respeito à participação das empresas de telecomunicações nas redes, também foi utilizado pelos Deputados Federais em quatro discursos: “estado deve regular monopólios privados de comunicação, inclusive na internet”, no espectro analítico das responsabilidades do governo.

Na décima terceira posição da tabela 29, no quadro da guarda de dados, temas bastante discutidos foram o tempo em que os mesmos deveriam ser armazenados pelos provedores, como destaca o argumento “deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos” e que tipo de provedor, de acesso ou de conteúdo, deveria ter autorização para fazê-lo, como mostra o argumento “quem deve guardar dados: somente provedores de acesso / somente provedores de serviço / provedores de acesso e provedores de navegação e serviço”, que embora não esteja na tabela 29, acima, foi mencionado, pelos deputados federais, em três discursos. Ambos dizem respeito às responsabilidades do governo. Na sétima posição na tabela 29, o argumento “Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias”, no quadro da privacidade e espectro analítico das responsabilidades do governo, embora tenha sido trazido ao debate pelas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, teve seu sentido transformado durante o debate ocorrido no Congresso Nacional e nas mídias, em função de acontecimentos externos. Durante as duas consultas públicas online, os participantes traziam a questão tanto como forma de exemplificar ações de um país – Estados Unidos -, que, embora preze pela liberdade de expressão, armazena dados não somente locais, como mundiais, sob a égide da segurança de Estado, demonstrando que o mesmo poderia ocorrer no Brasil em prol da segurança dos usuários, quanto pelo receio de que o país norte-americano pudesse ferir a privacidade dos usuários da internet, ao ter acesso às suas comunicações, via redes sociais e aplicativos. O assunto ganha outros contornos e mais proeminência no debate ocorrido no Congresso Nacional e na mídia com a denúncia de espionagem, relatada por Edward Snowden, envolvendo ações da Agência de Segurança Nacional norte-americana, inclusive com acesso de dados e informações de empresas e governo brasileiro. O destaque conferido ao argumento no debate parlamentar e midiático, em função das ações de espionagem norte-americanas, se comprova pelo fato de que o argumento em questão aparece no discurso dos Deputados Federais somente uma vez em 2012 e as outras dez vezes em 2013, ano em que a reportagem com Snowden foi publicada pelo jornal *The Guardian*.

Outros argumentos que não ficaram entre os quinze mais destacados pelos Deputados Federais, mas que renderam discussão em torno do tema Marco Civil da Internet, diziam respeito às questões relativas às formas de regulamentação da internet, como, por exemplo, “internet é global, envolve protocolos globais, regulamentação não deve ser somente local”, abordado em cinco discursos parlamentares e localizado no quadro da privacidade, no espectro analítico do direito dos usuários, na direção de que estipular um tipo de regulação simplesmente local, no que tange à identificação e guarda de dados dos usuários, poderia ser ineficaz, dado o caráter global da internet. Questões concernentes à regulação da internet também foram apresentadas pelo uso dos argumentos “internet é meio de comunicação independente, que não necessita de concessão pública e não deve ser regulada”, presente em quatro discursos, no quadro da liberdade de expressão e sob espectro analítico dos direitos dos usuários; “espaço virtual deve ser / não deve ser controlado / regulado pelo Estado / pelo legislativo”, com duas aparições, no quadro da privacidade e responsabilidades do governo e, por fim, “regular a internet e limitar a liberdade de expressão favorece governo com viés totalitário. Corre-se o risco de voltar a uma ditadura / governo repressivo”, com uma aparição em discursos, no tema da liberdade de expressão e sob espectro analítico das responsabilidades do governo.

Outra discussão bastante presente nos discursos parlamentares, no tema do acesso à internet, abordava preocupações dos Deputados em relação à distribuição de internet e banda larga à população, como é possível verificar pelo uso dos argumentos “ainda se entrega pouca internet em banda larga, somente à pequena parte da população” e “estado deve disponibilizar banda larga ou *wireless* para a população a baixo custo, com tarifas razoáveis para a situação socioeconômica do país e deve oferecer subsídios para cidadãos de baixa renda terem acesso à rede /equipamento”, ambos no espectro analítico das responsabilidades do governo e mencionados três vezes no Congresso Nacional, e “deve-se garantir aos cidadãos conhecimento de uso da internet e inclusão digital” também presente em três discursos, mas no que diz respeito aos direitos dos usuários. Outra preocupação relativa às responsabilidades do governo, mencionada em quatro discursos, salientava a necessidade de processos de transparência da máquina pública: “Estado deve ser transparente e processos da máquina pública devem poder ser

acompanhados na internet por qualquer cidadão: deve-se fixar presunção de abertura, transparência e publicidade das informações em poder do Estado”.

Por fim, a preocupação dos parlamentares com o vazamento e a comercialização de dados dos usuários, também pauta da discussão, esteve representada pelo uso das posições “o intercâmbio de dados por empresas deve ser proibido. A comercialização dos dados sem autorização do mesmo também”, trazida ao debate em quatro discursos, no espectro analítico da guarda de logs e da responsabilidade dos provedores, e “o fim da privacidade dos usuários e a guarda de dados pode gerar vazamento / roubo dos mesmos para utilização comercial, como a publicidade dirigida”, mencionada por duas vezes, no quadro da privacidade e espectro analítico dos direitos dos usuários.

Sob a perspectiva do direcionamento do debate em relação aos temas, espectros analíticos e atores, a análise será feita de duas formas: primeiramente, para se ter uma dimensão comparativa em relação às duas consultas públicas online, de modo a entender se o debate parlamentar na Câmara dos Deputados seguiu os mesmos parâmetros, no que diz respeito aos tipos de argumentos destacados por tema, espectro analítico e tipo de ator ao qual se dirigia, será considerada a quantidade de argumentos únicos encontrados, ou seja, os 97, e não sua repetição ao longo dos discursos. A segunda parte da análise, que visa verificar a amplitude de uso dos argumentos, contemplará as repetições, ou seja, as 324 vezes em que os posicionamentos apareceram nos discursos, na tentativa de perceber quais foram os mais caros aos Deputados Federais.

Na tabela 30, abaixo, observa-se a quantidade de argumentos únicos por tema, espectro analítico e tipo de ator, de modo a estabelecer um comparativo do debate em relação aos argumentos encontrados nas duas consultas públicas online. Percebe-se, então, que o tema com maior quantidade de argumentos diferentes (únicos) foi acesso à internet (23), seguido por neutralidade de rede (20), privacidade (20), guarda de logs (15) e liberdade de expressão e publicação e retirada de conteúdos empatados (10). Já em relação ao espectro analítico, foram localizados 37 argumentos únicos no campo dos direitos e 60 no das responsabilidades, o que significa que, em termos de diversidade de argumentos, o debate no Congresso Nacional direcionou seu enfoque às responsabilidades dos

atores, de modo mais consistente do que em relação aos direitos. Já em relação ao tipo de ator, o foco esteve nos usuários, com a ótica de seus direitos, e no governo, a partir de suas responsabilidades.

TABELA 30: quantidade de argumentos únicos (n=97) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator

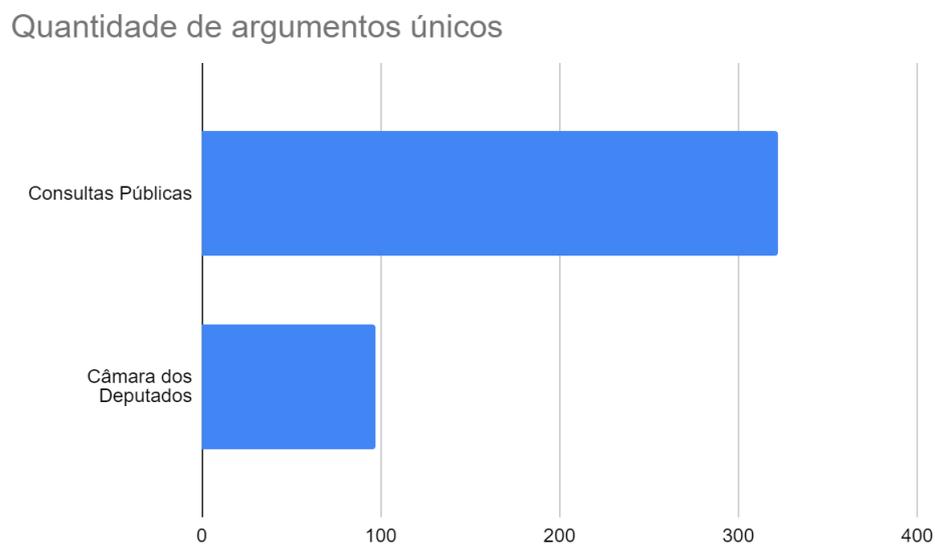
Espectro analítico									Total temas
Tema	Direitos			Total Direitos	Responsabilidades			Total Responsabilidades	
	Governo	Provedores	Usuários		Governo	Provedores	Usuários		
Acesso à internet	0	1	5	6	14	3	0	17	23
Guarda de logs	0	0	1	1	8	3	3	14	15
Liberdade de expressão	1	0	5	6	3	1	0	4	10
Neutralidade de redes	0	5	6	11	3	6	0	9	20
Privacidade	0	0	8	8	3	1	7	11	19
Publicação e retirada de conteúdos	0	1	4	5	0	5	0	5	10
TOTAL	1	7	29	37	31	19	10	60	97

Ao comparar os resultados obtidos e expostos na tabela 30, acima, com os dados das consultas públicas online, percebe-se algumas diferenças. Enquanto nas duas consultas públicas online os quadros com mais quantidade de argumentos foram, respectivamente, guarda de dados (22%), publicação e retirada de conteúdos (19%), privacidade (17%) e acesso à internet (16%), no debate ocorrido na Câmara dos Deputados acesso à internet (24%), neutralidade de rede (21%) e privacidade (20%) foram os quadros com mais diversidade de posicionamentos. Em relação ao espectro analítico, enquanto nas duas consultas públicas online houve um equilíbrio entre a quantidade de argumentos no campo dos direitos (49%) e de responsabilidades (51%), na discussão ocorrida na Câmara dos Deputados, foram localizados mais argumentos únicos relativos às responsabilidades (62%) do que aos direitos (38%), talvez em função do papel desempenhado pelo poder legislativo de discutir e construir um projeto de lei com a responsabilização dos atores mais bem definidas. Já em relação aos tipos de

atores, nas duas consultas públicas online a maioria dos argumentos se referia aos usuários (44%), em sua maior parte no que diz respeito aos seus direitos, seguido por governo (30%), nesse caso atribuindo a esse tipo de ator mais responsabilidades, e, por fim, provedores (26%), também com responsabilidades definidas em maior quantidade de argumentos. Na Câmara dos Deputados o cenário em relação aos atores foi similar: primeiramente os usuários (40%) tiveram maior quantidade de argumentos únicos a eles relativos, também com maioria no campo dos direitos, seguido por governo (33%) e provedores (27%), ambos na direção das responsabilidades, como ocorreu nas duas consultas públicas online.

A tabela 30, acima, trouxe, à pesquisa, um parâmetro de comparação em relação ao debate ocorrido na Câmara dos Deputados e nas duas consultas públicas online, no que diz respeito aos argumentos únicos obtidos a partir das consultas e reproduzidos no Congresso, o que permitiu avaliar tanto o comportamento do debate em relação aos tipos de temas utilizados e os respectivos argumentos, quanto em relação ao espectro analítico da discussão e ao tipo de ator ao qual se referia, em termos comparados, o que também será avaliado na discussão ocorrida no Senado Federal e nas mídias. É possível observar, já a partir desses dados, a dimensão sistêmica que se constituiu a partir das duas consultas públicas online, no que diz respeito aos ganhos epistêmicos que o evento trouxe à deliberação institucional realizada pelo Congresso Nacional, uma vez que 97 argumentos identificados a partir das duas consultas públicas online foram localizados nos discursos dos Deputados Federais, ou seja, 30%, como mostra o gráfico 7, abaixo. Isso significa que não só a agenda da esfera pública sobre o tema, mas também os temas colocados na ocasião das duas consultas públicas online, foram utilizados em outros espaços deliberativos, ao menos no que diz respeito à diversidade e pluralidade de posicionamentos.

GRÁFICO 7: argumentos únicos encontrados na Câmara dos Deputados a partir das consultas públicas online



Ainda assim, no intuito de observar a recorrência desses argumentos nos discursos dos Deputados Federais, na tentativa de entender a amplitude que tiveram no espaço deliberativo em questão, a tabela 31 foi novamente realizada, dessa vez considerando não só os argumentos únicos, mas a repetição dos mesmos nos diferentes discursos, resultando em um total de 324 posicionamentos encontrados, como mostra a tabela 30, abaixo:

TABELA 31: quantidade total de argumentos (n=324) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator

Espectro analítico									Total temas
Tema	Direitos			Total Direitos	Responsabilidades			Total Responsabilidades	
	Governo	Provedores	Usuários		Governo	Provedores	Usuários		
Acesso à internet	0	1	34	35	38	4	0	42	77
Guarda de logs	0	0	1	1	43	6	3	52	53
Liberdade de expressão	1	0	23	24	4	1	0	5	29
Neutralidade de rede	0	7	34	41	12	34	0	46	87
Privacidade	0	0	32	32	8	1	23	32	64
Publicação e retirada de conteúdos	0	1	7	8	0	6	0	6	14
TOTAL	1	9	131	141	105	52	26	183	324

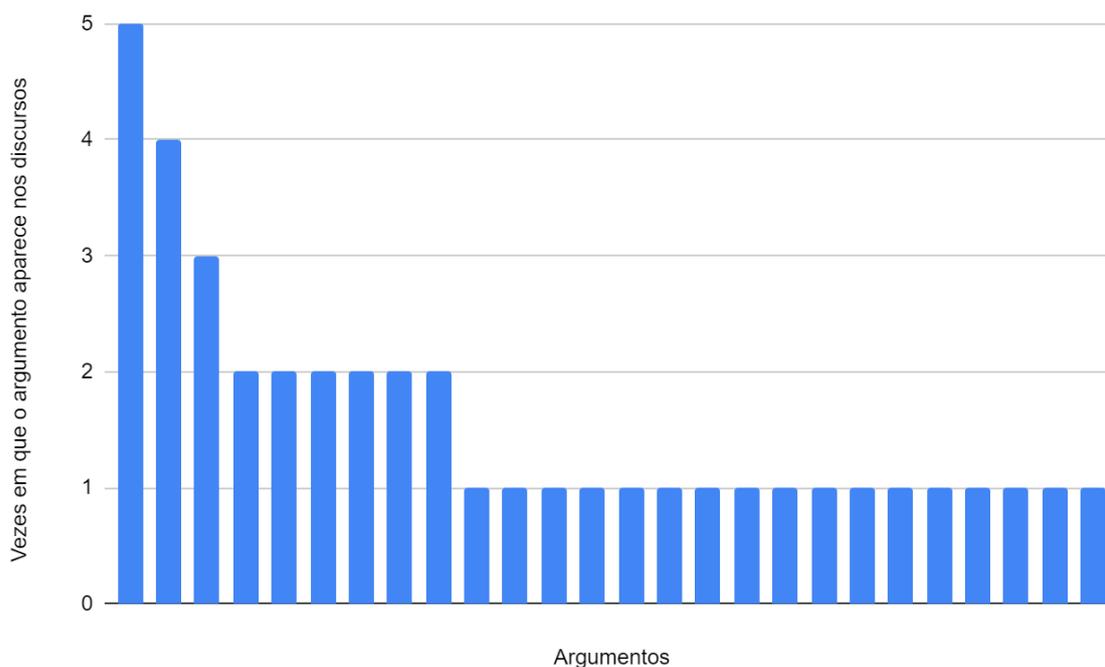
Na tabela 31, acima, observa-se, portanto, que o tema mais repetido pelos Deputados Federais, considerando a repetição de argumentos nos discursos parlamentares, foi o da neutralidade de rede (27%), seguido por acesso à internet (24%), privacidade (20%), guarda de logs (16%), liberdade de expressão (9%) e publicação e retirada de conteúdos (4%). Dessa forma, ainda que em relação à quantidade de argumentos únicos acesso à internet tenha sido o principal tema encontrado nos discursos dos Deputados Federais, em termos quantitativos, considerando as repetições, neutralidade de rede foi o mais proeminente, seguido por acesso à internet. Vale ressaltar, ainda, que, em termos quantitativos, os parlamentares dessa casa pouco levantaram questões sobre o tema da publicação e retirada de conteúdos, ao menos ao considerar a base de dados obtida a partir das duas consultas públicas online. Sobre os espectros analíticos destacados, ainda que o dos direitos tenha obtido menor diversidade de argumentos proferidos por Deputados Federais, houve um maior equilíbrio ao considerar as aparições em sua totalidade, resultando em 44% das posições direcionadas aos direitos e 56% às responsabilidades. Já em relação aos atores, a grande predominância, confirmando-se em termos de diversidade e quantidade de posições, foi de argumentos direcionados aos usuários (48%), no espectro analítico,

principalmente, dos direitos, seguido de governo (33%) e provedores (19%), no espectro analítico, em sua maioria, de suas responsabilidades.

3.4.2. Os argumentos como indutores de conectividade no Senado Federal

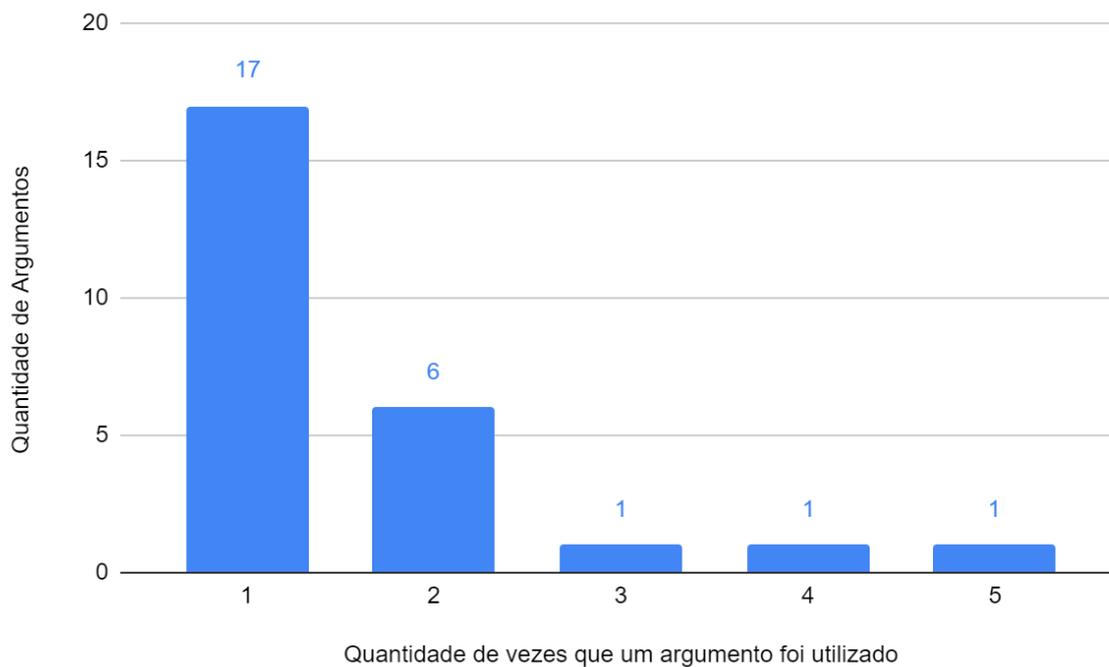
No Senado Federal, foram identificados 26 argumentos únicos diferentes, a partir da base de dados obtida nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet. Desses, nove foram repetidos mais de duas vezes, enquanto 17 foram utilizados somente uma vez, como mostra o gráfico 8, abaixo:

GRÁFICO 8: quantitativo de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online aparecem nos pronunciamentos dos Senadores sobre o Marco Civil da Internet



No Senado Federal, em função da pouca quantidade de pronunciamentos, somente oito, a curva do gráfico que mostra a quantidade de vezes em que os argumentos foram mencionados pelos senadores é bem menos acentuada do que a encontrada na análise dos dados da Câmara dos Deputados. Além disso, a maioria dos argumentos únicos foi utilizado somente uma vez, o que pode ser mais bem visualizado pelo histograma, abaixo, no gráfico 9:

GRÁFICO 9: histograma – quantidade de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online se repetiram nos pronunciamentos dos Senadores



Percebe-se, portanto, que a maior parte dos argumentos, ou 17, foram utilizados somente uma vez e somente um argumento foi mencionado por três, quatro e cinco vezes nos pronunciamentos dos senadores.

Em relação aos tipos de argumentos levantados pelos Senadores, na tabela 32 estão expostos todos os 26 argumentos únicos presentes nos seus pronunciamentos, bem como a quantidade total de vezes em que são mencionados:

TABELA 32: todos os argumentos localizados nos discursos dos Senadores Federais

Tema	Ator	Espectro Analítico	Argumento	Quantidade
Neutralidade	Usuários	Direitos	Internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória	5
Neutralidade	Governo	Responsabilidades	Operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular	4
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo	3
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Deve-se utilizar sistema que iniba uso criminoso da internet, que coíba crimes virtuais	2
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias	2
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados	2
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Filtragem por critérios subjetivos deve ser vetada	2
Neutralidade	Usuários	Direitos	Internet é meio para transferências de informações, a falta de neutralidade gera controle da informação, o que é censura e ameaça a liberdade de expressão	2
Privacidade	Usuários	Direitos	Inviolabilidade de correspondência, dados e escuta é garantida em constituição. Internet é comunicação de dados e por isso deve ser inviolável	2
Acesso à internet	Governo	Responsabilidades	Ainda se entrega pouca internet em banda larga, somente à pequena parte da população	1
Acesso à internet	Governo	Responsabilidades	Estado deve estimular participação popular na administração direta e indireta	1
Acesso à internet	Governo	Responsabilidades	Estado deve ser transparente e processos da máquina pública devem poder ser acompanhados na internet por qualquer cidadão: deve-se fixar presunção de abertura, transparência e publicidade das informações em poder do Estado	1

Acesso à internet	Governo	Responsabilidades	No Brasil o acesso tem alto custo, elevada carga tributária e baixa velocidade	1
Acesso à internet	Provedores	Responsabilidades	Não deve haver distinção de tipos de planos de acesso e preços, independente da área	1
Acesso à internet	Usuários	Direitos	Internet / banda larga como direito universal. Deve-se entregar internet a todos	1
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos	1
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	É preciso fixar normas de segurança de tratamento e guarda dos dados	1
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Guarda dos logs / neutralidade deve ser regulamentada pelo Comitê Gestor da Internet	1
Liberdade de expressão	Provedores	Responsabilidades	Provedores não devem realizar identificação positiva dos usuários. Quando forem identificados (por ordem judicial ou anuência dos usuários) identificação somente através de IPs	1
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Operadoras devem ser transparentes sobre os pacotes negociados	1
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet	1
Neutralidade	Usuários	Direitos	Neutralidade permite inovações na rede e garante a democratização do uso da internet	1
Neutralidade	Usuários	Direitos	No Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial	1
Privacidade	Usuários	Direitos	A internet é / deve ser livre	1
Privacidade	Usuários	Direitos	Direito à privacidade e intimidade está na esfera da dignidade humana: Constituição Federal contempla o direito à privacidade com respeito à preservação da vida privada e da intimidade da pessoa	1
Privacidade	Usuários	Direitos	Pode-se ter privacidade com liberdade de expressão	1

Percebe-se, portanto, que a maior parte dos argumentos utilizados pelos Senadores se localizavam no tema da neutralidade de rede, abordando as responsabilidades primeiramente dos provedores, seguidos pelo governo, e os direitos dos usuários, como, por exemplo, o principal posicionamento identificado: “internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória”, sobre os direitos dos usuários, assim como “internet é meio para transferências de informações, a falta de neutralidade gera controle da informação, o que é censura e ameaça a liberdade de expressão” e “neutralidade permite inovações na rede e garante a democratização do uso da internet”, respectivamente na oitava e décima segunda posições, utilizando, como base argumentativa, a importância da internet e de uma rede livre para os usuários. Nesse mesmo direcionamento, os Senadores utilizaram os argumentos “deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo”, “deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados” e “filtragem por critérios subjetivos deve ser vetada”, nas segunda, sexta e sétima posições, respectivamente, todos no espectro analítico das responsabilidades dos provedores. Observa-se, portanto, que, nos pronunciamentos, os Senadores se demonstraram preocupados com questões relativas à neutralidade de rede, na tentativa de garantir os direitos dos usuários e estabelecer as responsabilidades dos provedores, com vistas à liberdade de navegação e acesso à conteúdos, propondo restrições comerciais aos provedores. Ainda no tema da neutralidade de rede, um dos senadores salientou em seu pronunciamento a preocupação com a discriminação da velocidade de determinados conteúdos, pelo uso do argumento “proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet”, que ressalta as responsabilidades dos provedores. A preocupação com os interesses comerciais das empresas de telecomunicações também foi evidenciada pela utilização dos argumentos “operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular”, na segunda posição e no espectro analítico das responsabilidades do governo, “no Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial”, que versa sobre direitos dos usuários, e “operadoras

devem ser transparentes sobre os pacotes negociados”, sobre responsabilidade dos provedores.

Já no tema da guarda de logs, segundo com maior quantidade de argumentos levantados no Senado Federal, houve a preocupação com os crimes virtuais e com as questões de segurança que envolviam dados de usuários, com o uso das posições, respectivamente na quarta e décima sétima posições, “deve-se utilizar sistema que iniba uso criminoso da internet, que coíba crimes virtuais” e “é preciso fixar normas de segurança de tratamento e guarda dos dados”, ambas versando sobre as responsabilidades do governo. Também foram levantadas questões mais normativas, sobre responsabilidades do governo, no que diz respeito ao tempo determinado ao armazenamento de dados, com a utilização do argumento “deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos” e ao órgão que deveria ser responsável por regulamentar os pormenores sobre o tema: “guarda dos logs / neutralidade deve ser regulamentada pelo Comitê Gestor da Internet”. O argumento que envolvia o controle dos Estados Unidos sobre as comunicações, no espectro analítico das responsabilidades do governo, também foi pauta dos Senadores, obtendo a quinta posição de destaque. Como dito acima, na seção 3.4.1, esse posicionamento específico ganha outros contornos após a denúncia de Snowden sobre a vigilância exercida pelo país norte-americano, e sua aparição no Senado Federal também ocorre após o episódio.

Dos argumentos utilizados a partir do tema do acesso à internet, terceiro de maior destaque nos pronunciamentos dos senadores, cinco versaram sobre responsabilidades do governo e um dos provedores, e um sobre direitos dos usuários. Em relação ao teor da discussão, houve a preocupação com a entrega de internet e banda larga à população, evidenciada pela utilização dos argumentos “ainda se entrega pouca internet em banda larga, somente à pequena parte da população”, sobre responsabilidades do governo, e o posicionamento complementar “internet / banda larga como direito universal. Deve-se entregar internet a todos” como direito dos usuários. Houve, ainda, a preocupação com o tipo de serviço prestado pelos provedores, com a utilização das posições “no Brasil o acesso tem alto custo, elevada carga tributária e baixa velocidade” e “não

deve haver distinção de tipos de planos de acesso e preços, independente da área”, sobre responsabilidades, respectivamente, do governo e dos provedores. Por fim, ainda no espectro analítico das responsabilidades do governo, os Senadores levantaram propostas que envolviam o relacionamento dos cidadãos com o Estado, pelo uso da internet: “Estado deve estimular participação popular na administração direta e indireta” e “Estado deve ser transparente e processos da máquina pública devem poder ser acompanhados na internet por qualquer cidadão: deve-se fixar presunção de abertura, transparência e publicidade das informações em poder do Estado”.

O quarto tema mais presente nos pronunciamentos dos Senadores, o da privacidade, foi representado por argumentos que versavam sobre os direitos dos usuários. Três deles suscitaram o caráter livre da internet, bem como a necessidade de se respeitar o direito à privacidade, levando-se em consideração o que está disposto na Constituição Federal sobre o respeito à preservação da vida privada e da intimidade. Outro tema que foi pauta, na nona colocação, foi a questão da inviolabilidade de correspondências, direito também disposto na Constituição Federal e defendido pelos Senadores, no sentido de que as comunicações entre usuários, mesmo que na internet, deveriam ser preservadas e invioláveis por outros. O quadro da liberdade de expressão só esteve presente em um pronunciamento, a partir das responsabilidades dos provedores, em uma discussão que envolvia, ainda, o tema da guarda de logs, destacando a forma como provedores deveriam identificar usuários, de modo a preservar as liberdades e privacidade dos mesmos.

Sobre a quantidade de argumentos únicos por tema, espectro analítico e tipo de ator, de modo a estabelecer um comparativo do debate em relação aos argumentos encontrados nas duas consultas públicas online, como disposto na tabela 33, abaixo, percebe-se que o tema com maior quantidade de argumentos diferentes foi neutralidade de rede (10), seguido por acesso à internet (6), guarda de logs (5), privacidade (4) e liberdade de expressão (1). O tema publicação e retirada de conteúdos não apareceu nos pronunciamentos dos senadores, ao menos considerando a base de dados formada pelos argumentos das duas consultas públicas online. Já em relação ao espectro analítico, foram localizados nove

argumentos únicos no campo dos direitos e dezessete no das responsabilidades, o que significa que, em termos de diversidade de argumentos, o debate no Senado Federal, assim como na Câmara dos Deputados, teve como foco a responsabilidade dos atores, de modo mais plural do que em relação aos direitos. Já no que concerne ao tipo de ator, o foco esteve, com maior preponderância, no governo, no que diz respeito às suas responsabilidades, seguido pelos usuários, com enfoque em seus direitos, e, em terceiro, provedores, também com foco em suas responsabilidades.

Ao comparar os resultados obtidos na análise dos dados dos pronunciamentos dos Senadores com os das consultas públicas online, percebeu-se algumas diferenças, especialmente em relação aos temas com mais pluralidade de argumentos. Enquanto nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet os quadros com mais diversidade de argumentos foram, respectivamente, guarda de dados (22%), publicação e retirada de conteúdos (19%), privacidade (17%) e acesso à internet (16%), no debate ocorrido no Senado, neutralidade de rede (38%), acesso à internet (23%), guarda de dados (19%) e privacidade (15%) foram os quadros com mais argumentos diferentes. Já em relação ao espectro analítico, enquanto nas duas consultas públicas online houve um equilíbrio entre a quantidade de argumentos no campo dos direitos (49%) e de responsabilidades (51%), na discussão ocorrida no Senado Federal, foram localizados mais argumentos únicos relativos às responsabilidades (65%) do que aos direitos (35%), talvez em função do papel desempenhado pelo poder legislativo de discutir e construir um projeto de lei com a responsabilização dos atores bem definidas, hipótese já levantada na seção 3.4.1, com a análise dos dados da Câmara dos Deputados. Em relação aos atores, nas duas consultas públicas online a maioria dos argumentos se referia aos usuários (44%), em sua maior parte no que diz respeito aos seus direitos, seguido por governo (30%), nesse caso atribuindo a esse tipo de ator mais responsabilidades, e, por fim, provedores (26%), também com responsabilidades definidas em maior quantidade de argumentos. No Senado Federal o tipo de ator com mais quantidade de argumentos presentes no debate a ele referido foi governo (42%), sempre vinculados às suas responsabilidades, seguido por usuários (35%), no campo dos

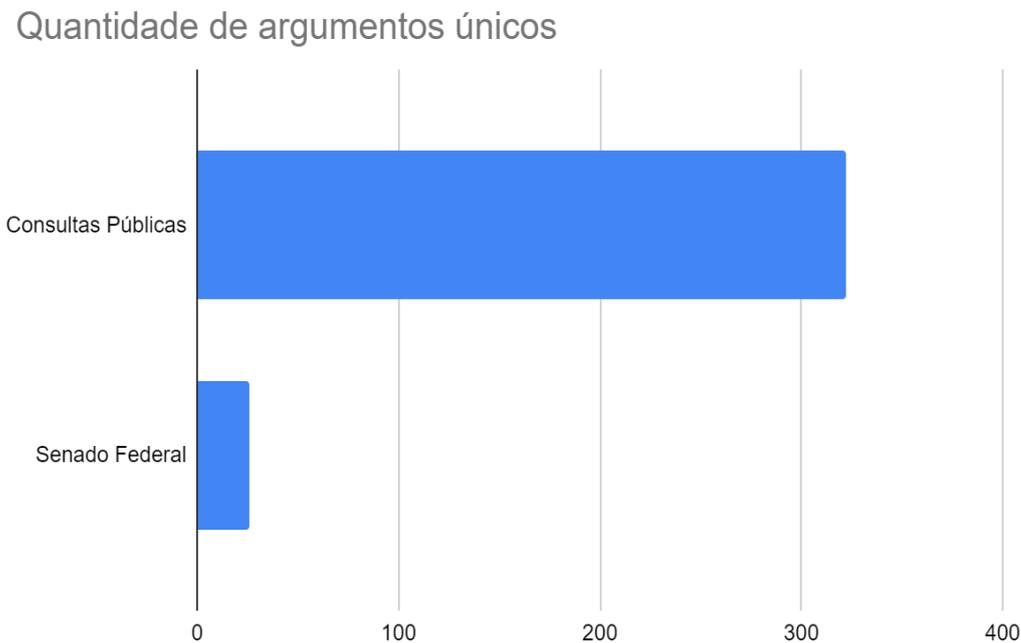
direitos, e provedores (23%), com todos os argumentos versando sobre suas responsabilidades.

TABELA 33: quantidade de argumentos únicos (n=26) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator

Espectro analítico									Total temas
Tema	Direitos			Total Direitos	Responsabilidades			Total Responsabilidades	
	Governo	Provedores	Usuários		Governo	Provedores	Usuários		
Acesso à internet	0	0	1	1	4	1	0	5	6
Guarda de logs	0	0	0	0	5	0	0	5	5
Liberdade de expressão	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Neutralidade de rede	0	0	4	4	1	5	0	6	10
Privacidade	0	0	4	4	0	0	0	0	4
Publicação e retirada de conteúdos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	0	9	9	11	6	0	17	26

Em termos sistêmicos, pode-se considerar que a quantidade de argumentos únicos encontrados no Senado - 26 (ou 8% de 322) - a partir da base de dados obtida pelas duas consultas públicas online não foi tão significativa quanto nos outros espaços - Câmara dos Deputados e mídia, que será analisada a seguir. No entanto, é preciso considerar o pouco material obtido nessa casa - foram somente oito pronunciamentos, sete considerando os que continham argumentos desenvolvidos. O gráfico 10, abaixo, apresenta a quantidade de argumentos únicos encontrados nos pronunciamentos dos senadores, a partir da base de dados obtida nas duas consultas públicas online:

GRÁFICO 10: argumentos únicos encontrados no Senado Federal a partir das consultas públicas online



No intuito de observar a recorrência desses 26 argumentos nos pronunciamentos dos Senadores, na tentativa de entender a amplitude que tiveram no espaço deliberativo em questão, a mesma tabela, que demonstra a quantidade de argumentos por tema, espectro analítico e tipo de ator, foi novamente realizada, considerando não só os argumentos únicos, mas sua repetição nos pronunciamentos, resultando em um total de 41 argumentos, como mostra a tabela 34, abaixo:

TABELA 34: quantidade total de argumentos (n=41) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator

Espectro analítico									Total temas
Tema	Direitos			Total Direitos	Responsabilidades			Total Responsabilidades	
	Governo	Provedores	Usuários		Governo	Provedores	Usuários		
Acesso à internet	0	0	1	1	4	1	0	5	6
Guarda de logs	0	0	0	0	7	0	0	7	7
Liberdade de expressão	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Neutralidade de redes	0	0	9	9	4	9	0	13	22
Privacidade	0	0	5	5	0	0	0	0	5
Publicação e retirada de conteúdos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	0	15	15	16	10	0	26	41

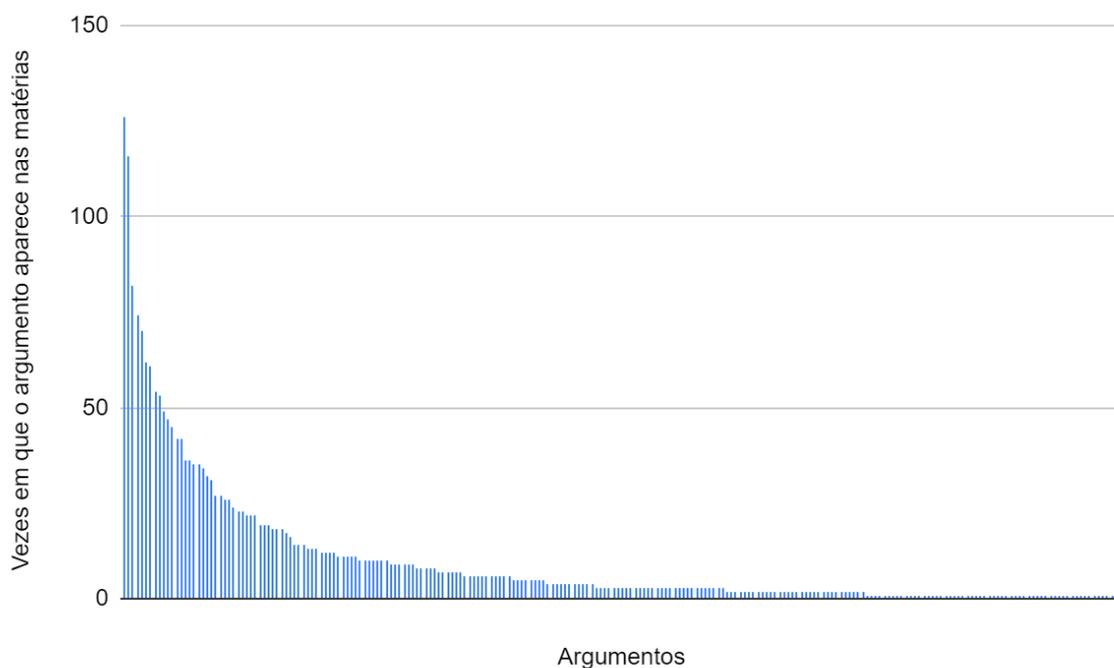
Na tabela 34, acima, observa-se, portanto, que o tema mais repetido pelos Senadores foi o da neutralidade de rede (54%), seguido por guarda de logs (17%), acesso à internet (15%), privacidade (12%) e liberdade de expressão (2%). Vale ressaltar que não houve argumentos no tema da publicação e retirada de conteúdos, como já dito acima, e alinhado aos resultados da Câmara dos Deputados, que também levantou poucas questões sobre o tema.

Sobre os espectros analíticos, o debate entre os senadores priorizou aspectos relacionados às responsabilidades, resultando em 63% das posições direcionadas a esse aspecto e 37% aos direitos. Já em relação aos atores, a grande predominância, confirmando-se em termos de diversidade e quantidade de posições, foi de argumentos direcionados ao governo (39%), todos no campo das responsabilidades, seguido por usuários (37%), todos no espectro analítico dos direitos, e provedores (24%), também versando sobre responsabilidades, o que significa que o enfoque dessa casa esteve nas responsabilidades do governo.

3.4.3. Os argumentos como indutores de conectividade no material midiático jornalístico

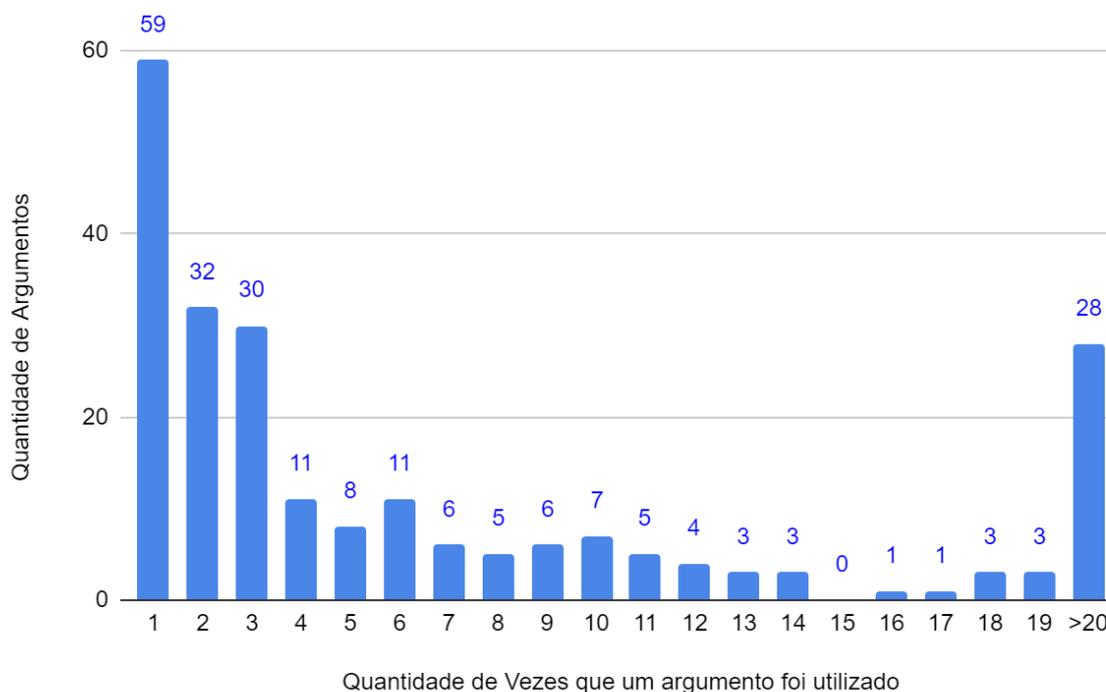
A discussão sobre o tema do Marco Civil da Internet na mídia, ao menos considerando as 575 matérias coletadas, das quais 471 continham temas, e a partir da base de indicadores construída pelos comentários dos participantes nas duas consultas públicas online, foi bastante plural, abarcando 229 argumentos únicos, que foram utilizados nas notícias, considerando as repetições, 2.301 vezes, quantidade bastante considerável para um tema com suas especificidades e tecnicidades. Como já mencionado anteriormente, as matérias midiáticas coletadas sobre o Marco Civil da Internet, além de serem, em grande parte, extensas, traziam discussões e posições sobre os principais aspectos que envolviam a questão, fator que certamente contribuiu para a grande quantidade de argumentos localizados. Vale ressaltar, ainda, que alguns argumentos específicos foram levantados em diversas matérias, contribuindo para o grande número de posicionamentos obtidos, em termos de amplitude do debate. No gráfico 11, abaixo, percebe-se uma curva não tão acentuada, com muitos argumentos repetidos mais de uma vez.

GRÁFICO 11: quantitativo de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online aparecem no material midiático jornalístico



O histograma abaixo disposto no gráfico 12 deixa ainda mais evidente que no material midiático jornalístico houve uma maior repetição de argumentos, sendo muitos utilizados mais de uma vez.

GRÁFICO 12: histograma – quantidade de vezes em que os argumentos desenvolvidos nas consultas públicas online se repetiram no material midiático jornalístico



Dos 229 argumentos únicos localizados no material midiático jornalístico, 170 (ou 74%) apareceram em duas ou mais notícias e/ou vídeos, enquanto 59 (ou 26%) foram encontrados em somente um objeto. Houve, de certa forma, uma concentração em determinados posicionamentos, considerando que os 21 argumentos diferentes com mais proeminência no material midiático jornalístico foram responsáveis por quase metade do quantitativo total (2.301). Esses 21 argumentos repetidos de forma mais recorrente pela mídia estão expostos na tabela 35, abaixo:

TABELA 35: 21 principais argumentos localizados no material midiático jornalístico

Tema	Ator	Espectro Analítico	Argumento	Quantidade
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias	126
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo	116
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet	82
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados	74
Neutralidade	Governo	Responsabilidades	Quem deveria regular acesso e conexões: administração pública, ANATEL ou nova agência?	70
Publicação e retirada de conteúdos	Provedores	Responsabilidades	Provedor de conteúdo responsável por conteúdo de terceiros quando é negligente depois de informado sobre retirada por notificação / ordem judicial ou se selecionar ou modificar os objetos de transmissão	62
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos	61
Neutralidade	Usuários	Direitos	No Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial	54
Neutralidade	Usuários	Direitos	Internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória	53
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Quem deve guardar dados: somente provedores de acesso / somente provedores de serviço / provedores de acesso + provedores de navegação e serviço	49
Neutralidade	Governo	Responsabilidades	Operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais.	47

			Estado deve regular	
Privacidade	Provedores	Responsabilidades	Dados dos usuários / de guarda de logs só devem ser enviados ou comunicados pelos provedores quando solicitados pelo Estado / ordem judicial ou com anuência do usuário estabelecida em contrato	45
Liberdade de expressão	Governo	Responsabilidades	MCI deveria / não deveria contemplar regulamentação para proteger direitos autorais	42
Neutralidade	Provedores	Direitos	Deve-se permitir aos provedores de conexão gerenciar a rede de forma a elaborar ofertas adequadas a cada tipo de perfil de usuário	42
Guarda de logs	Governo	Responsabilidades	Guarda dos logs / neutralidade deve ser regulamentada pelo Comitê Gestor da Internet	36
Publicação e retirada de conteúdos	Usuários	Direitos	A responsabilização pelas postagens deve ser dos usuários que produziram o conteúdo	36
Neutralidade	Provedores	Responsabilidades	Filtragem por critérios subjetivos deve ser vetada e é ilegítima toda discriminação que não esteja restrita a velocidade contratada pelo assinante ou a questões de segurança da própria rede, como tentativas de invasão ou spam	35
Publicação e retirada de conteúdos	Provedores	Responsabilidades	Retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial pode ocorrer somente quando ilicitude for flagrante, inequívoca, em crimes de injúria, difamação, preconceito ou quando ferir a honra e integridade psíquica de terceiros, direitos autorais ou constituição	35
Guarda de logs	Provedores	Responsabilidades	O intercâmbio de dados por empresas deve ser proibido. A comercialização dos dados sem autorização do mesmo também.	34

Liberdade de expressão	Usuários	Direitos	Liberdade de expressão é um direito, garantido na Constituição Federal e Declaração Universal de Direitos Humanos, e deve ser respeitado na internet	32
Privacidade	Usuários	Direitos	A internet é / deve ser livre	31

Ao analisar os dados da tabela 35, acima, percebe-se, então, que o argumento mais amplamente utilizado pela mídia, a partir da base de dados obtida na análise dos comentários das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, foi “Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias”, no quadro da guarda de logs, versando sobre as responsabilidades do governo. Como já foi dito acima, esse posicionamento teve diferentes contornos no momento das duas consultas públicas online e, posteriormente, no debate ocorrido no Congresso Nacional e na mídia, em função das denúncias de Edward Snowden sobre os casos de espionagem norte-americanos, o que se comprova pelas datas em que aparece na mídia: duas matérias com menção ao argumento em 2012, 93 em 2013 e 31 em 2014. Ainda que o sentido que o argumento passa a adquirir ao ser levantado na mídia e no Congresso tenha tomado contornos diferentes em relação à sua participação na discussão no momento das consultas públicas online, é importante destacá-lo, já que o mesmo esteve altamente relacionado ao processo de aprovação do Marco Civil da Internet. Considerando as perspectivas contextual e holística, pode-se dizer que as denúncias de espionagem do governo norte-americano tiveram enorme importância para a aprovação do projeto de lei em questão na Câmara dos Deputados, uma vez que, a partir de sua ocorrência, o governo brasileiro, na figura da presidenta Dilma Rousseff e de seus ministros, especialmente Ideli Salvatti, ministra das Relações Institucionais, e José Eduardo Cardozo, ministro da Justiça, inicia uma forte pressão e direcionamento da opinião pública, de certa forma comprovado pelo uso intensivo do argumento “Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias” relacionado ao tema do Marco Civil da Internet na mídia e no Congresso. Além disso, a partir do evento, a presidenta tomou medidas práticas como o trancamento de pauta da Câmara dos Deputados, de modo a pressionar a tramitação do projeto de lei em questão.

No tema da neutralidade de rede, o mais proeminente no debate midiático, foram encontrados mais argumentos direcionados às responsabilidades dos provedores, embora o material midiático jornalístico também tenha contemplado, de modo dialético, os direitos desse tipo de ator. Ganharam destaque, assim como no Congresso Nacional, os argumentos que salientavam a liberdade e não discriminação de navegação seja pelo tipo de conteúdo ou pela priorização de velocidade a determinados dados, como percebido nos três argumentos que ocuparam a segunda, terceira e quarta posições, como mostra a tabela acima, todos no espectro analítico das responsabilidades dos provedores, a saber: “deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo”; “proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet”; e “deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados”. O enfoque às liberdades e ao acesso democrático à internet, no quadro da neutralidade de rede, também foi abordado pelos argumentos “internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória” e “neutralidade permite inovações na rede e garante a democratização do uso da internet”, ambos no espectro analítico dos direitos dos usuários, respectivamente na nona e vigésima segunda²⁷ posições. Vale ressaltar que esses cinco argumentos representaram 14% (321 de 2.301) do total, resultado bastante considerável, que demonstra uma preocupação dos meios de comunicação em debater esse direcionamento específico dentro do tema da neutralidade de rede. Aqui cabe a ressalva de que interessa à mídia e aos provedores de conteúdo, de certa forma, a regulamentação da neutralidade de rede, de modo que os conteúdos por eles produzidos possam trafegar livremente, sem que seja necessário pagar uma taxa aos provedores de acesso para que seu material seja priorizado, e/ou sem depender da oferta segmentada de pacotes de dados, o que poderia resultar em perda de tráfego para esses atores. Por outro lado, a mídia também destacou, embora por menos vezes, a posição dos provedores de serviço de internet em relação à neutralidade de rede, com o uso

²⁷ Embora a tabela 35 mostre os 21 argumentos mais proeminentes no debate midiático, serão apresentados textualmente outros argumentos e suas respectivas colocações, importantes para a compreensão do debate como um todo.

dos argumentos relacionados aos seus direitos: “deve-se permitir aos provedores de conexão gerenciar a rede de forma a elaborar ofertas adequadas a cada tipo de perfil de usuário”, na décima quarta posição; “Chile, EUA e Europa estão discutindo a questão da neutralidade. Estados Unidos com tendência a permitir a comercialização de pacotes de acordo com perfil de usuário ou ao menos permitir diferentes velocidades, sem discriminação de conteúdo. Chile a favor da neutralidade”, na vigésima quinta posição, destacado por 26 matérias; “neutralidade fere a livre iniciativa. Deve haver livre concorrência de serviços de conectividade”, na trigésima segunda posição e destacado por 19 notícias e/ou vídeos; e “capacidade da rede Internet é finita e potencialmente escassa, é economicamente eficiente dar tratamento diferenciado para aplicativos e funcionalidades específicas conforme acordado entre usuário e prestadora”, na trigésima quinta posição, com 18 aparições. Para se ter uma dimensão, esses quatro argumentos apareceram 105 vezes, ou seja, em 5% do material midiático jornalístico analisado, o que significa que, mesmo oferecendo espaço aos argumentos em oposição aos dominantes – os da neutralidade e não discriminação do tráfego –, os mesmos apareceram significativamente menos vezes. Os argumentos acima destacados se direcionavam à justificativa de se negociar pacotes diferenciados para os usuários, contrariando os preceitos da neutralidade de rede. O primeiro suscita a adequação das ofertas às demandas dos usuários e é altamente relacionado a outro argumento encontrado no momento das consultas públicas online e também na mídia, que embora não esteja entre os posicionamentos acima destacados na tabela 35, salientava que a adequação da oferta à demanda geraria mais democratização do acesso à internet, uma vez que poderia baratear os custos de acesso para os usuários: “sem a necessidade de neutralidade usuários somente pagarão pelo que desejam acessar. Com a neutralidade, alguns pagarão serviços mais caros”, também no espectro analítico dos direitos dos provedores. O segundo argumento nessa linha, acima exposto, levantava as limitações técnicas das redes, que não comportariam o livre acesso dos usuários a todo tipo de conteúdo, enquanto o terceiro recorria ao contexto internacional, apresentando a forma como outros países discutiam e adotavam a questão da neutralidade de rede, como forma de justificativa para as diretrizes brasileiras sobre a questão.

Ainda no quadro da neutralidade de rede, um tema de discussão que também apareceu na Câmara dos Deputados e no Senado diz respeito aos interesses comerciais das empresas de telecomunicações. Dois argumentos relacionados a esse contexto, um no espectro analítico dos direitos dos usuários e outro no das responsabilidades do governo foram encontrados em uma quantidade significativa de matérias, ocupando, na tabela 35, acima, a oitava e a décima primeira posições. São eles: “no Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial” e “operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular”. Ambos eram trazidos ao debate pela mídia, a partir da voz de especialistas sobre o tema, que ressaltavam, ainda, o grande *lobby* que as empresas de telecomunicações exerciam no Congresso Nacional, para direcionar a tramitação do Projeto de Lei sobre o Marco Civil da Internet, especialmente no que tangia à questão da neutralidade de rede. Outros dois argumentos que se encaixam nessa escala temática, no espectro analítico, respectivamente, das responsabilidades dos provedores e do governo, apareceram em menor recorrência no debate midiático. São eles: “internet é altamente lucrativa para empresas de Telecomunicações e de conteúdo” e “Estado deve regular monopólios privados de comunicação, inclusive na internet”, ambos no tema do acesso à internet.

Uma discussão que também envolvia o tema da neutralidade de rede, bastante presente no debate midiático, dizia respeito à regulamentação da questão. Nas consultas públicas online, os participantes levantaram, por diversas vezes, a quem caberia a responsabilidade de regulamentar os acessos e conexões, bem como a fiscalização da qualidade do serviço prestado pelos provedores de acesso / conexão. A questão também se refletiu no material midiático jornalístico, que apresentou, por 70 vezes, o argumento “quem deveria regular acesso e conexões: administração pública, ANATEL ou nova agência?”, no espectro analítico das responsabilidades do governo. Vale ressaltar que no final de 2013 e início de 2014, quando o governo, percebendo a crise política que se instaurava e a dificuldade de obter apoio do Congresso para aprovação de pautas de seu interesse, decidiu negociar concessões à oposição em relação às emendas e diretrizes do projeto de lei do Marco Civil da Internet, essa temática ganha espaço, uma vez que a questão da neutralidade de rede já era objeto de barganha das

empresas de telecomunicações, que exerciam um forte *lobby* para direcionar o voto dos deputados. Passou-se a discutir, então, a forma de regulamentação da neutralidade de rede, se deveria ser realizada pela Anatel, por decreto presidencial, pela criação de órgão específico para essa finalidade ou pelo Comitê Gestor da Internet (CGI), que também fazia parte de um argumento no tema da guarda de logs, espectro analítico das responsabilidades do governo, desenvolvido nas duas consultas públicas online e amplamente reproduzido pela mídia: “guarda dos logs / neutralidade deve ser regulamentada pelo Comitê Gestor da Internet”. Havia o receio de pessoas ligadas ao governo de que se a Anatel fosse responsável pela regulamentação da neutralidade de rede, poderia se deixar influenciar pela relação estabelecida com os provedores de internet, tomando decisões mais favoráveis a esse ator, enquanto a oposição temia que a regulamentação por decreto presidencial concedesse plenos poderes ao executivo e desvirtuasse os pontos negociados anteriormente. A decisão final (e negociada) foi alterar a redação do texto, mantendo a regulamentação por decreto presidencial, mas vinculando-o expressamente à lei e ao parecer da Anatel e do Comitê Gestor da Internet. Além da negociação com a oposição (e com as empresas de telecomunicações) sobre a regulamentação da neutralidade de rede, outras questões também surgiram nas consultas públicas online e nos debates parlamentar e midiático, como, por exemplo, a quebra da neutralidade em casos de segurança da rede ou do país e a possibilidade de restringir a velocidade dos usuários, de acordo com o pacote negociado, sem filtrar conteúdos, como fica claro no argumento “filragem por critérios subjetivos deve ser vetada e é ilegítima toda discriminação que não esteja restrita a velocidade contratada pelo assinante ou a questões de segurança da própria rede, como tentativas de invasão ou spam”, no tema da neutralidade de rede, sobre responsabilidade dos provedores, mencionado em 35 matérias. O próprio relator do Marco Civil da Internet, o deputado Alessandro Molon, concedeu entrevistas esclarecendo que o projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet não vetava a negociação de pacotes a partir da velocidade de navegação, uma sinalização positiva para empresas de telecomunicações e oposição, na tentativa de avançar na aprovação do projeto. Por fim, ainda no quadro da neutralidade de rede, foi identificado outro argumento alinhado a essa escala temática, no espectro analítico das responsabilidades do governo e mencionado sete vezes: “Estado / Anatel deve fiscalizar empresas para

verificar configurações e velocidade de acesso e para que não priorizem tráfego a determinados grupos”. A qualidade do serviço prestado pelos provedores de acesso e conexões, de fato, foi um ponto recorrente no debate midiático e envolveu, também, o tema do acesso à internet. Foram utilizados argumentos de diagnóstico, como “no Brasil o acesso tem alto custo, elevada carga tributária e baixa velocidade”, sobre responsabilidades do governo e mencionado onze vezes, e “empresas de telecomunicações entregam serviços ruins: internet é disponibilizada apenas em regiões nobres das cidades”, sobre responsabilidades dos provedores, mencionado seis vezes no material midiático jornalístico; além de argumentos propositivos, como “Estado deve regular os serviços de telecomunicações para verificar configurações e velocidade de acesso. Pode-se criar um serviço nacional de medição de conexão ou Índice Referencial de Banda Larga”, sobre responsabilidades do governo.

Outro tópico bastante debatido pelo material midiático jornalístico diz respeito à guarda de logs, segundo tema mais proeminente neste espaço deliberativo. Nesse contexto, um dos aspectos debatidos pela mídia no que tange ao tema em questão envolvia a forma e as diretrizes para armazenamento de dados: o tempo de guarda, o tipo de provedor autorizado a fazê-lo e a tipologia do dado a ser armazenado, identificados a partir dos argumentos: “deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos “, na sétima posição, “quem deve guardar dados: somente provedores de acesso / somente provedores de serviço / provedores de acesso + provedores de navegação e serviço”, na décima posição, “que tipo de dados devem ser guardados: hora de conexão e número de IP / somente dados de acesso / dados de navegação”, na vigésima quarta posição, e “dados de navegação só devem ser monitorados por ordem judicial”, na quadragésima primeira posição. Os três primeiros argumentos se localizam no espectro analítico das responsabilidades do governo, enquanto o último no das responsabilidades dos provedores. Em relação ao argumento que estabelecia a discussão sobre o tempo de guarda de dados, outras posições a ele relacionadas eram trazidas conjuntamente ao debate, o que também ocorreu durante as consultas públicas online: uma das perspectivas apontava que, para que fosse possível garantir a investigabilidade de crimes na internet, seria necessário estipular um tempo maior

para que os dados fossem guardados, como pode ser visto no argumento “tempo de guarda de registros é um dos principais recursos para o sucesso de investigações de crimes eletrônicos por órgãos responsáveis e, em função da lentidão do sistema judiciário, tempo de guarda deve ser mais longo”, que versava sobre as responsabilidades do governo, presente em três diferentes matérias midiáticas. Esse direcionamento argumentativo também carregava, em alguns casos, perspectivas sobre o tema da privacidade, como, por exemplo, pela utilização da posição “dados de acesso dos usuários devem ser identificados e guardados, de modo a evitar crimes e garantir investigabilidade”, sobre responsabilidades do governo, mencionado quatro vezes, e “a internet é um dos principais veículos de crime e usuários estão vulneráveis. Por isso é necessário regular questões que envolvem a privacidade e guarda de dados, de modo a coibir crimes virtuais”, sobre responsabilidades dos usuários, mencionado doze vezes. Já a discussão que envolvia o tipo de provedor autorizado a guardar dados e o tipo de dado a ser armazenado também trazia, em algumas matérias, argumentos relacionados no tema da guarda de logs, que discutiam a necessidade ou não de ordem judicial para que os dados fossem capturados, como em “de que forma deve ser autorizada a guarda de dados: compulsório / ordem judicial / autorização do usuário em contrato”, sobre responsabilidades do governo, mencionado onze vezes, bem como a necessidade de comunicar aos usuários sobre o armazenamento de seus dados, nítido em “usuários devem ser expressamente informados sobre a política de armazenamento de dados de provedores de acesso e conteúdo”, utilizado em 22 matérias versando sobre responsabilidade dos provedores, e, ainda, preocupações em relação à segurança dos dados, presente na posição “é preciso fixar normas de segurança de tratamento e guarda dos dados”, também sobre responsabilidade dos provedores e mencionada 14 vezes.

Ainda no contexto da guarda de logs, alinhado ao quadro da privacidade, outra questão que também foi destacada diz respeito à comercialização e vazamento das informações pessoais dos usuários. Parte das posições salientava os riscos que armazenar determinados dados poderia significar, uma vez que provedores poderiam intencionalmente comercializar os mesmos ou manter níveis frágeis de segurança, facilitando o vazamento das informações, como pode ser visto pelo uso do argumento “o fim da privacidade dos usuários e a guarda de

dados pode gerar vazamento / roubo dos mesmos para utilização comercial, como a publicidade dirigida“, que, embora esteja no tema da privacidade, no espectro analítico dos direitos dos usuários, também se relaciona ao quadro da guarda de logs. De forma mais recorrente, foi utilizado o posicionamento “dados dos usuários / de guarda de logs só devem ser enviados ou comunicados pelos provedores quando solicitados pelo Estado / ordem judicial ou com anuência do usuário estabelecida em contrato”, também no quadro da privacidade, versando sobre responsabilidades dos provedores, presente em 45 matérias. Especificamente no quadro da guarda de logs, com 34 menções, foi encontrado o argumento “o intercâmbio de dados por empresas deve ser proibido. A comercialização dos dados sem autorização do usuário também”.

O tema da publicação e retirada de conteúdos também ganhou proeminência no material midiático jornalístico, ao contrário do que ocorreu no debate parlamentar, com destaque para duas questões que direcionaram a discussão. A primeira se referia à responsabilização dos usuários e dos provedores de acesso e de conteúdo sobre as postagens realizadas, como é possível observar pelo uso do argumento “provedor de conteúdo responsável por conteúdo de terceiros quando é negligente depois de informado sobre retirada por notificação / ordem judicial ou se selecionar ou modificar os objetos de transmissão”, no espectro analítico das responsabilidades dos provedores, presente em 62 matérias, na sexta colocação da tabela 35, alinhado aos argumentos “a responsabilização pelas postagens deve ser dos usuários que produziram o conteúdo”, sobre direitos dos usuários, na décima sexta colocação e mencionado em 36 matérias, e “proteger intermediários de responsabilidade é crítico para preservar a liberdade de expressão e acesso à informação, apoiando a inovação e o desenvolvimento econômico”, sobre direitos dos provedores, mencionado dez vezes no debate midiático. Percebe-se, então, que a maior parte dos argumentos apontava para a direção da não responsabilização dos provedores de conteúdo, em prol da liberdade de expressão e no intuito de coibir uma possível censura dos mesmos, a não ser quando esse ator fosse considerado negligente por não retirar determinado conteúdo comprovadamente infringente a alguma lei ou por descumprimento de ordem judicial. No debate midiático, ainda, alguns especialistas levantaram a possibilidade dos provedores adotarem normas internas para retirar conteúdos,

como já ocorria à época, ficando o Marco Civil da Internet responsável somente por determinar a responsabilidade dos atores em caso de descumprimento à norma, como pode ser visto pelo uso do argumento: “intermediários removem atualmente conteúdos legítimos ao serem notificados ou ao monitorar publicações por medo de serem responsabilizados”, sobre direitos dos usuários, mencionado em dez matérias. O outro direcionamento sobre o tema da publicação e retirada de conteúdos abordava a legitimidade dos provedores de acesso e de conteúdo de retirarem publicações de usuários, os casos em que a ação poderia ocorrer e a necessidade de ordem judicial para tal, como pode ser visto pelo uso do argumento “retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial pode ocorrer somente quando ilicitude for flagrante, inequívoca, em crimes de injúria, difamação, preconceito ou quando ferir a honra e integridade psíquica de terceiros, direitos autorais ou constituição”, no espectro analítico das responsabilidades dos provedores, presente em 35 matérias. Embora a maior parte dos argumentos encontrados salientasse a necessidade de ordem judicial para que o provedor fosse autorizado a retirar conteúdo de terceiros, como pode ser visto nos posicionamentos “retirada de conteúdo pelo provedor só pode ocorrer por ordem judicial, o que privilegiará a liberdade de expressão dos usuários”, sobre responsabilidade dos provedores, mencionado em 27 matérias; e “decidir sobre a legalidade ou ilegalidade do conteúdo é prerrogativa do judiciário, via ordem judicial, e não de usuários e provedores”, sobre direitos do governo, presente em 19 matérias, o debate apontava para alguns casos em que seria recomendado retirar imediatamente o material, de modo a proteger possíveis vítimas das postagens, uma vez que a necessidade de ordem judicial tornaria o processo mais devagar, como exposto nos argumentos: “retirada de conteúdo que configure crimes, como pedofilia, pornografia, deve ocorrer de maneira mais célere, sem aguardar ordem judicial”, no espectro analítico das responsabilidades dos provedores, mencionado 22 vezes, e “retirada sob ordem judicial, mas, por sua morosidade, deve haver mecanismos extraoficiais para retirar conteúdo criminoso ou infringidor dos direitos autorais”, sobre responsabilidades do governo, mencionado doze vezes. A questão dos direitos autorais, inclusive, foi altamente relacionada ao tema da publicação e retirada de conteúdos no debate midiático, com a presença de atores ligados ao setor de produção de artes, detentores de produtos passíveis de direitos autorais, atuando na defesa de retirada mais célere e

desburocratizada de postagens que infringissem tais direitos. O debate midiático, muitas vezes, destacava posições controversas em relação à prerrogativa do projeto de lei do Marco Civil da Internet em regulamentar questões relacionadas aos direitos autorais, apresentando as posições dicotômicas sobre o assunto na perspectiva dos detentores de direitos autorais em contraposição aos defensores do direito de liberdade de expressão dos usuários, o que também ocorreu nas duas consultas públicas online, como pode ser observado pelo argumento: “MCI deveria / não deveria contemplar regulamentação para proteger direitos autorais”, no tema da liberdade de expressão, espectro analítico das responsabilidades do governo, mencionado em 42 matérias.

Houve, ainda, no tema da publicação e retirada de conteúdos, a discussão sobre a forma como outros países legislavam sobre a questão, exemplificado pelo posicionamento: “Estados Unidos utiliza o *notice and take down* e Canadá adota os sistemas *notice and notice* ou *notice and counternotice*”, sobre direitos dos provedores, mencionado em nove matérias. Foi possível encontrar, tanto no debate midiático quanto no ocorrido nas duas consultas públicas online, posições divergentes sobre a adoção desses modelos de *notice and take down* e *notice and counternotice*²⁸, percebido nos argumentos “sistema *notice and take down*, como nos EUA, dá margem a abusos de retirada de conteúdo em função de direitos autorais ou de poder em relação à minorias e pode se configurar como censura”, sobre direitos dos usuários, reproduzido pelo material midiático jornalístico por 19 vezes, e, em oposição, “retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial deve ocorrer quando forem informados de ilicitudes - sistema *notice and take down* -, garantindo autonomia aos players”, sobre direitos dos provedores, reproduzido dez vezes. É nítido, então, que, se por um lado, parte das posições indicava que a utilização de tal sistema traria celeridade e desburocratização do processo, outras ressaltavam os riscos de sua utilização resultar em censura.

O quadro da liberdade de expressão também teve destaque com a utilização de argumentos que percebiam a internet como um espaço livre de

²⁸ O sistema *notice and take down* pressupõe que os provedores devem retirar conteúdos de suas páginas a partir da simples notificação de usuários sobre sua ilegalidade. Já no sistema *notice and counternotice*, a partir da notificação o provedor deve entrar em contato com o autor da postagem informando sobre a reclamação de terceiros em relação ao conteúdo, possibilitando a retirada do mesmo pelo próprio autor ou algum tipo de resposta para o usuário ofendido.

restrições e censura, além de suscitar a constitucionalização do direito à liberdade de expressão, que deveria ser, de acordo com essa visão, respeitado nas redes. Esse cenário é percebido através dos posicionamentos “liberdade de expressão é um direito, garantido na Constituição Federal e Declaração Universal de Direitos Humanos, e deve ser respeitado na internet”, sobre direitos dos usuários, na vigésima colocação na tabela, e, logo em seguida, “a internet é / deve ser livre”, que embora esteja no tema da privacidade - mas no mesmo espectro analítico e direcionamento de ator -, segue a mesma escala temática e foi levantado pela mídia, muitas vezes, em conjunto com o outro. O debate midiático também trouxe a questão do projeto de lei do Deputado Federal Eduardo Azeredo, que criminalizava determinadas práticas na internet, com o uso do argumento: “PL do Azeredo ameaça liberdade de expressão por criminalizar práticas”, no espectro analítico dos direitos dos usuários. É interessante notar que o projeto de lei em questão ganhou visibilidade na internet e em mídias alternativas, especialmente as especializadas relacionadas à tecnologia e ao ativismo pela internet livre, sendo considerado pelos usuários um “AI-5 Digital”. A proposta do Marco Civil da Internet surge a partir desse contexto, numa tentativa do governo de desenvolver, primeiramente, um marco civil, ao invés de um marco penal para a internet, como já destacado no segundo capítulo desta tese. A questão adquire destaque na mídia a partir das posições e falas de especialistas no tema, por isso, é tratada conforme o argumento exposto acima, no tema das liberdades, ao invés da posição adotada pelo próprio deputado Eduardo Azeredo de proteção aos internautas e combate aos crimes virtuais.

Em relação aos dados quantitativos dos argumentos únicos encontrados no material midiático jornalístico, por tema, espectro analítico e tipo de ator, será estabelecido, primeiramente, um comparativo do debate em relação aos argumentos localizados nas duas consultas públicas online, que compuseram a tabela matriz, e no Congresso Nacional. A discussão encontrada no material midiático jornalístico trouxe, como principal expoente em relação à diversidade de argumentos encontrados, como mostra a tabela 36, abaixo, o tema da guarda de dados (48), seguido por publicação e retirada de conteúdos (47), privacidade (39), acesso à internet (35), neutralidade de rede (32) e liberdade de expressão (28). Percebe-se, em comparação com os dados obtidos na discussão desempenhada

pela Câmara dos Deputados e Senado, diferenças em relação aos temas com mais pluralidade de argumentos. Enquanto o material midiático jornalístico abriu espaço para o desenvolvimento de diferentes argumentos nos quadros da guarda de logs e da publicação e retirada de conteúdos, o Congresso Nacional ampliava as perspectivas nos quadros acesso à internet e neutralidade de redes. Publicação e retirada de conteúdos, inclusive, foi um tema pouco debatido pelas casas parlamentares. Já em relação aos espectros analíticos encontrados no material midiático jornalístico, foram localizados 100 argumentos únicos no campo dos direitos e 129 no das responsabilidades, o que significa que, em termos de diversidade de argumentos, o debate midiático teve um maior equilíbrio do que o ocorrido no Congresso Nacional em relação aos dois espectros analíticos. No que tange ao tipo de ator, o foco das notícias e vídeos esteve, em termos de pluralidade de argumentos, nos usuários, com a ótica de seus direitos, e nos provedores, com mais ênfase em suas responsabilidades.

TABELA 36: quantidade de argumentos únicos (n=229) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator

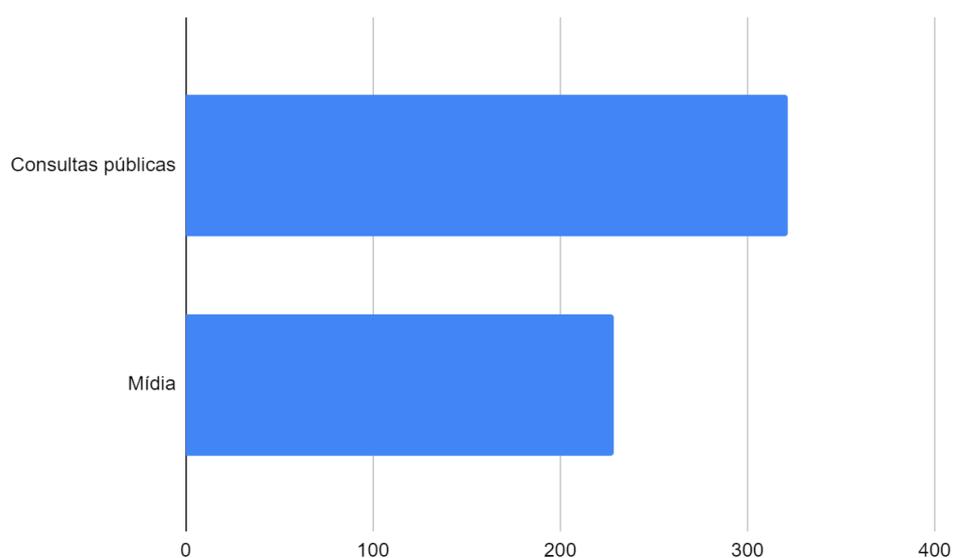
Espectro analítico									Total temas
Tema	Direitos			Total Direitos	Responsabilidades			Total Responsabilidades	
	Governos	Provedores	Usuários		Governos	Provedores	Usuários		
Acesso à internet	0	1	9	10	18	7	0	25	35
Guarda de logs	2	4	11	17	17	12	2	31	48
Liberdade de expressão	0	0	14	14	8	4	2	14	28
Neutralidade de rede	0	6	13	19	5	8	0	13	32
Privacidade	0	2	15	17	6	5	11	22	39
Publicação e retirada de conteúdos	1	9	13	23	5	17	2	24	47
TOTAL	3	22	75	100	59	53	17	129	229

Embora diferente dos resultados encontrados no Congresso Nacional, a representação dos argumentos por tema no debate midiático esteve alinhada com os dados extraídos das duas consultas públicas online. Os três temas com mais quantidade de argumentos foram os mesmos nas consultas e no material midiático jornalístico: guarda de dados - 21% da representação de argumentos totais nas consultas e 21% na mídia -, publicação e retirada de conteúdos, 19% e 20,5%, respectivamente, e privacidade, com 17% da representação dos argumentos nos dois espaços deliberativos - consultas e mídia. A ordem também se manteve em relação aos outros temas: acesso à internet foi o quarto quadro com mais quantidade de argumentos tanto nas duas consultas públicas online (16%), quanto na mídia (15%), seguido por neutralidade de rede, com 14% nos dois espaços, e, finalmente, liberdade de expressão, ambos também com 12% da representação dos posicionamentos, em termos de diversidade. Os dados obtidos a partir do material midiático jornalístico também estão em consonância no que diz respeito à quantidade de diferentes argumentos em relação aos dois espectros analíticos considerados: o equilíbrio obtidos nas consultas entre direitos (49%) e responsabilidades (51%) quase se manteve nas mídias, com uma ligeira queda na quantidade de argumentos no campo dos direitos - 44% contra 56% localizados em responsabilidades. Na discussão ocorrida no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, houve uma predominância de posicionamentos ligados às responsabilidades dos atores, ao menos em termos de diversidade. O alinhamento da discussão ocorrida na mídia a partir dos temas e argumentos relacionados na base obtida em função das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet se manteve parcialmente em relação aos atores: assim como nas consultas públicas online, o tipo de ator com mais diversidade de argumentos a ele relativos foi: usuários - 44% nas consultas e 40% nas mídias. Houve uma diferença no segundo tipo de ator com maior quantidade de diferentes argumentos: enquanto nas consultas esse papel se dirigiu ao governo, com 30%, na mídia, o segundo ator com mais pluralidade de argumentos a ele direcionados foi representado pelos provedores (33%), seguido por governo (27% na mídia).

A tabela 36, acima, trouxe, à pesquisa, um parâmetro de comparação em relação ao debate ocorrido na mídia e nas duas consultas públicas online, no que

diz respeito aos argumentos únicos obtidos a partir das consultas e reproduzidos no material midiático, o que permitiu avaliar tanto o comportamento do debate em relação aos tipos de temas utilizados e os respectivos argumentos, quanto em relação ao espectro analítico da discussão e ao tipo de ator ao qual se referia, em termos comparados, o que também foi feito na discussão ocorrida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em relação à noção sistêmica no que diz respeito à deliberação sobre o tema do Marco Civil da Internet, já a partir desses dados é possível observar que as duas consultas públicas online trouxeram, de fato, ganhos epistêmicos à deliberação realizada pela mídia, uma vez que 229 argumentos identificados a partir das duas consultas públicas online foram localizados no debate midiático sobre o tema. Isso significa que não só a agenda da esfera pública sobre o tema, mas também os temas colocados na ocasião das duas consultas públicas online foram amplamente utilizados em outros espaços deliberativos, ao menos no que diz respeito à diversidade e pluralidade de posicionamentos. 71% dos dados encontrados nas consultas públicas online, a partir dos argumentos dos participantes, foram localizados no material midiático jornalístico, o que comprova a dimensão sistêmica estabelecida entre consultas públicas online e debate midiático, ao menos em relação ao tema analisado, como mostra o gráfico 13, abaixo:

GRÁFICO 13: argumentos únicos encontrados na mídia a partir das consultas públicas online



Para compreender melhor o debate midiático sobre o tema do Marco Civil da Internet, os argumentos utilizados pela mídia serão analisados em termos quantitativos, no que diz respeito à recorrência em que apareceram no material midiático jornalístico, considerando as repetições de um mesmo posicionamento, de modo a perceber a amplitude que tiveram no espaço deliberativo em questão. Considerou-se, então, todas as aparições dos posicionamentos, totalizando em 2.301, como mostra a tabela 37, abaixo:

TABELA 37: quantidade total de argumentos (n=2.301) por tema x por espectro analítico x por tipo de ator

Espectro analítico									Total temas
Tema	Direitos			Total Direitos	Responsabilidades			Total Responsabilidades	
	Governo	Provedores	Usuários		Governo	Provedores	Usuários		
Acesso à internet	0	2	63	65	79	28	0	107	172
Guarda de logs	2	8	30	40	358	114	4	476	516
Liberdade de expressão	0	0	85	85	69	6	4	79	164
Neutralidade de rede	0	120	201	321	129	341	0	470	791
Privacidade	0	2	110	112	40	65	44	149	261
Publicação e retirada de conteúdos	19	35	96	150	39	197	11	247	397
TOTAL	21	167	585	773	714	751	63	1528	2301

Na tabela 37, acima, observa-se, portanto, que o tema mais repetido no material midiático jornalístico foi o da neutralidade de rede (34%), assim como ocorreu na Câmara dos Deputados (27%) e no Senado (54%), seguido por guarda de logs (22%), também bastante proeminente na Câmara e no Senado, publicação e retirada de conteúdos (17%), tema que ganhou muito mais destaque no debate midiático do que no parlamentar, privacidade (11%), acesso à internet (7%) e liberdade de expressão (7%). Percebe-se, portanto, que liberdade de expressão não foi um tema popular em nenhum espaço deliberativo, talvez por outros quadros, como privacidade e publicação e retirada de conteúdos, abordarem questões também relativas ao tema. Já acesso à internet, que se destacou no debate

parlamentar, foi o quinto tema, em termos quantitativos, localizado no material midiático jornalístico. Levanta-se, como hipótese, duas questões para a grande proeminência do quadro acesso à internet no Congresso Nacional e pouca representação na mídia: primeiro, pode-se supor que em um debate parlamentar, com a participação dos representantes eleitos pela população, haja uma preocupação com questões que envolvam políticas públicas, como, por exemplo, a de distribuição em larga escala de banda larga ou a fiscalização e melhoria dos serviços de internet para toda a população, até como forma de campanha permanente para seu eleitorado; em segundo lugar, o tema acesso à internet foge, de certa forma, das grandes polêmicas, como ocorre, por exemplo, nos quadros da neutralidade de rede e da guarda de dados, uma vez que há, em tese, consonância quanto às questões que envolvem o acesso da população às redes. Dessa forma, supõem-se que as mídias podem ter direcionado seu enfoque aos temas mais controversos.

Vale ressaltar, ainda, que, em termos de diversidade de argumentos, neutralidade de rede foi o quinto quadro mais proeminente, com 32 (ou 14%) dos 229 argumentos únicos encontrados na mídia. Ainda assim, mesmo que em termos de pluralidade tenha existido uma menor quantidade de argumentos, os localizados foram consideravelmente mais repetidos que os outros, o que demonstra um debate bastante preocupado com a questão da neutralidade. Em relação aos espectros analíticos mais encontrados, a análise do material midiático jornalístico demonstrou uma preocupação maior da mídia em discutir os argumentos relacionados às responsabilidades dos atores (66%, contra 34% da quantidade total de argumentos localizada no espectro analítico dos direitos), alinhado ao que ocorreu com os pronunciamentos do Senado (37% dos argumentos no campo dos direitos e 63% em responsabilidades), mas diferente da forma como os espectros analíticos foram levantados na Câmara dos Deputados, onde houve um maior equilíbrio entre argumentos relacionados aos direitos (44%) e responsabilidades (56%) dos atores.

Já em relação aos tipos de atores, a grande predominância foi de argumentos direcionados aos provedores (40%), diferentemente do que ocorreu na Câmara, em que o tipo de ator usuários (48%) teve mais destaque, e no Senado,

com enfoque em governo (39%). No debate midiático, ainda, 32% dos argumentos estavam relacionados ao governo, assim como na Câmara dos Deputados (33%), e 28% se relacionava aos usuários.

4. Análise - nível analítico: discussão dos resultados

Nesta seção, serão analisados os dados em conjunto, referentes aos diferentes espaços deliberativos analisados – consultas públicas online, Congresso Nacional e Mídia -, propondo uma reflexão sobre os resultados obtidos pela pesquisa. Para iniciar a discussão, é preciso retomar as duas questões de pesquisa, apresentadas na seção de metodologia - (RQ1) de que forma as consultas públicas online do Marco Civil da Internet informaram, do ponto de vista da comunicação política e da deliberação, o sistema deliberativo que se construiu em torno do tema?; e (RQ2) que ganhos epistêmicos e democráticos as consultas públicas online do Marco Civil da Internet podem ter trazido ao sistema deliberativo e ao processo decisório? -. Ao longo deste capítulo, serão apresentadas as respostas.

O desenvolvimento da análise ocorreu a partir de três encaminhamentos: o primeiro passo consistiu no 1) estabelecimento de uma base de indicadores obtidos a partir das duas consultas públicas online, segmentados por temas – a) acesso à internet; b) guarda de dados; c) liberdade de expressão; d) neutralidade de rede; e) privacidade; e f) publicação e retirada de conteúdos -; espectros analíticos - dos 1) direitos ou das 2) responsabilidades -, tipos de ator ao qual o indicador se dirigia – 1) governo; 2) provedores; ou 3) usuários -, e argumento. Em um segundo momento, foi realizada a 2) identificação dos indutores de conectividade, a partir da observação dos atores presentes nos espaços deliberativos analisados - Congresso Nacional e mídia; e, por fim, a 3) identificação dos indutores de conectividade, a partir da observação dos temas, espectros analíticos e argumentos presentes nos espaços deliberativos analisados - Congresso Nacional e mídia.

A opção de buscar indícios de comprovação do sistema deliberativo a partir dos indutores de conectividade se estabelece tendo em vista a literatura discutida no capítulo 1, em que são apontados caminhos de pesquisa no campo da teoria da deliberação, mais especificamente no que diz respeito ao conceito de sistemas deliberativos. Como destaca Mendonça (2013), sistemas deliberativos não existem naturalmente e não podem ser assumidos como se existissem: a porosidade entre as arenas discursivas precisa ser construída e apoiada, requerendo a dependência de indutores que contribuem para costurar as partes.

Por isso, optou-se por analisar, primeiramente, a conexão entre o sistema deliberativo a partir dos atores participantes, para, posteriormente, observar os argumentos e significados construídos nas duas consultas públicas online e extrapolados para outros espaços deliberativos. Na seção 4.1, abaixo, serão discutidos os resultados encontrados que dizem respeito aos atores trazidos ao debate pelos parlamentares e pela mídia, seguido pela apresentação dos resultados dos argumentos como indutores de conectividade, o que será exposto na seção 4.2.

4.1. Os atores como indutores de conectividade nos espaços deliberativos analisados

No total, somando os atores encontrados nos discursos e pronunciamentos realizados por Deputados Federais e Senadores, respectivamente, e os localizados no material midiático jornalístico analisado, foram identificados 366 diferentes atores, excluindo os que foram trazidos ao debate em mais de um espaço deliberativo e, por isso, repetidos. Tal aspecto pode ser considerado um bom grau de indexação do debate em termos representacionais, uma vez que diferentes perspectivas foram trazidas pelos debates parlamentar e midiático. A questão torna-se ainda mais evidente, ao considerar o percentual de participação de atores no material de cada espaço deliberativo. Na Câmara dos Deputados, levando em conta os 93 discursos em que foi possível localizar temas e argumentos sobre o tema do Marco Civil da Internet, 49% continham algum ator como fonte. Já no Senado Federal, dos cinco pronunciamentos validados para a pesquisa, 71% também traziam atores. Já no debate midiático, 86% das 471 matérias midiáticas que continham temas e argumentos, também traziam diferentes atores ao debate.

Dos 366 diferentes atores encontrados, vinte três foram trazidos à discussão sobre o Marco Civil da Internet em mais de um espaço deliberativo, o que não corresponde a um alto grau de indexação em termos sistêmicos. Deste 23 atores, somente cinco foram identificados nos três espaços deliberativos, como será especificado a seguir, três foram localizados nos pronunciamentos dos Senadores e no material midiático jornalístico e quinze nos discursos dos Deputados Federais e mídia. Dos cinco atores que estiveram presentes nos três

espaços deliberativos, dois eram políticos diretamente envolvidos com a construção e tramitação do Marco Civil da Internet - a presidenta Dilma Rousseff, que encaminhou o projeto de lei ao Congresso Nacional e atuou ativamente para que o mesmo fosse aprovado, inclusive, trancando a pauta parlamentar em 2013 para forçar a apreciação da matéria; e o Deputado Federal Alessandro Molon, relator do projeto de lei e uma das figuras mais importantes nos três espaços deliberativos, atuando, inclusive, como porta-voz da temática para as matérias midiáticas. Outro ator importante, inclusive na construção das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, o sociólogo Sérgio Amadeu, também foi trazido ao debate pela Câmara dos Deputados, Senado e mídia. No Congresso Nacional, o ator em questão teve trechos de entrevistas à mídia e/ou de artigos de sua autoria lidos em plenário, enquanto no material midiático jornalístico, o sociólogo atuou tanto como entrevistado e participante de rodas de conversa sobre a temática, quanto como fonte em matérias factuais para esclarecimento de questões específicas, especialmente sobre os assuntos mais controversos, como neutralidade de rede e guarda de logs. Os outros dois atores encontrados nos três espaços deliberativos analisados foram mencionados em decorrência dos contextos local e internacional, respectivamente: a atriz Carolina Dieckmann, que após ter suas fotos vazadas na internet impulsionou a aprovação de uma lei que coibia determinados crimes virtuais, questão que se entrelaçava não somente com o teor do projeto de lei sobre o Marco Civil da Internet, mas com seu processo de tramitação na Câmara dos Deputados; e o físico e professor britânico Tim Berners-Lee, criador da *World Wide Web*, associado, tanto no Congresso Nacional quanto na mídia, aos argumentos que evocavam o caráter de liberdade da internet, tanto em relação aos direitos dos usuários, no que se refere à liberdade de expressão e à privacidade, quanto pelo tema da neutralidade de rede e da não discriminação de dados e navegação.

Já em relação às categorias identificadas, que nos dão pistas sobre o tipo de ator mais presente em cada espaço deliberativo, percebeu-se, no debate ocorrido na Câmara dos Deputados, tanto considerando a participação única de cada ator e a repetição da mesma pessoa em diferentes discursos, a predominância do ator *político*, inclusive com percentual de representação bem acima das outras categorias, seguido por *internacional*, *sociedade civil*, *telecomunicações* /

provedores, especialista consulta e especialista fonte. O mesmo ocorreu no Senado, com a diferença de distribuição entre as categorias menos acentuada em relação aos atores políticos. Na mídia, a configuração das categorias tomou forma diversa, com predominância, em participação única de cada ator, o tipo *especialista fonte*, o que significa que, em termos de diversidade, foi a categoria com maior quantidade de diferentes pessoas. Nessa perspectiva da diversidade de atores, se seguiram as categorias *político, telecomunicações / provedores, sociedade civil, especialista consulta e internacional*. Já em relação à participação de cada categoria na quantidade de discursos, considerando a repetição de pessoas, a categoria *político* foi a mais preponderante, com participação bastante superior às outras, o que significa que, ainda que a mídia tenha trazido outros tipos de atores únicos de outras categorias ao debate, em termos de representação no material midiático jornalístico, a tendência encontrada no Congresso Nacional se confirmou: no que diz respeito às fontes localizadas no material midiático jornalístico (e nos discursos e pronunciamentos) o tipo de ator de mais destaque, no que diz respeito ao tema do Marco Civil da Internet, foi o *político*. Vale notar, ainda, que, em relação à quantidade de matérias em que foi encontrado, o tipo *especialista consulta* também se destacou nas matérias midiáticas jornalísticas, o que demonstra, de certa forma, a conexão entre as consultas públicas online e o debate midiático. Essas duas categorias de atores – político e especialista consulta – foram seguidas por *especialista fonte, telecomunicações / provedores, internacional e sociedade civil*.

Considerando, portanto, os atores como indutores de conectividade, foram constatados os seguintes resultados, a partir da pesquisa realizada:

1. O grau de indexação em termos referenciais, isto é, considerando o grande número de diferentes fontes trazidas à discussão sobre o tema do Marco Civil da Internet foi positivo nos debates midiático e parlamentar, uma vez que tal aspecto é favorável para o debate público, já que traz ao cenário uma pluralidade de perspectivas. No entanto, vale ressaltar que as pesquisas realizadas a partir das duas consultas públicas online sobre o tema, no fórum Cultura Digital (BRAGATTO et al., 2015a; 2015b), no Twitter (CAPONE, 2015; CAPONE; ITUASSU, 2015, CAPONE et al.,

2017), ou com enfoque do contexto de criação e aprovação do projeto de lei (ABRAMOVAY, 2017), perceberam espaços deliberativos compostos por poucas vozes especializadas, que direcionaram a discussão. Os estudos, no entanto, apontam para o importante papel desempenhado por esse tipo de ator no desenvolvimento da lei do Marco Civil da Internet, e percebem, ainda, pela perspectiva da representação discursiva (NEBLO, 2017), uma pluralidade de perspectivas representadas no debate. Esta tese destaca como resultado, ainda, que a criação dos significados, a partir dos comentários da esfera pública na ocasião das consultas públicas online, mesmo que baseado na posição, em sua maior parte, de especialistas, trouxe ganhos epistêmicos ao sistema deliberativo como um todo, uma vez que os posicionamentos foram amplamente reproduzidos nos espaços deliberativos analisados - mídia e Congresso Nacional -, podendo ser compartilhados e apreendidos pela esfera pública;

2. Em relação à função dos atores trazidos ao debate e seu potencial papel de atuar como indutor de conectividade, foi possível perceber a penetração de determinados atores nos diferentes espaços deliberativos do sistema que se configurou em torno do tema do Marco Civil da Internet, especialmente ao considerar o debate midiático, que contou com presença considerável de atores do tipo *especialista consulta*, que fizeram parte do processo de consulta pública online e, posteriormente, ajudaram a construir a discussão no espaço em questão. Além das importantes figuras que participaram das consultas públicas online e do debate midiático, alguns políticos também exerceram o atributo de conectar ao menos parte do sistema deliberativo, como foi o caso do Deputado Federal Alessandro Molon, figura central na tramitação do projeto de lei do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional e no material midiático jornalístico, e a própria presidenta Dilma Rousseff, em função de todo o contexto externo já explicado acima e as medidas tomadas para acelerar a tramitação do projeto de lei;
3. A circulação dos atores nos três espaços deliberativos analisados não ocorreu de forma tão significativa, considerando que dos 366 diferentes atores encontrados, somente 23 estiveram presentes em mais de um ambiente, o que leva a apontar a repetição de figuras centrais, como a

presidenta Dilma Rousseff e o Deputado Federal Alessandro Molon, para o desenvolvimento do debate sobre o Marco Civil da Internet;

4. Por fim, considerou-se a grande presença e função dos atores de tipo *político*, o que levanta a questão de que mesmo um processo que se constrói a partir da colaboração coletiva da esfera pública, passa a ter, em seu contexto e em seu bojo, a esfera política como destaque. Além disso, foi possível perceber que o material midiático jornalístico enfatizou os aspectos políticos e de conflitos e controvérsias sobre o tema do Marco Civil da Internet, abordando, em menor escala, os aspectos sociais ou de interesse público, como foi o caso da cobertura quase inexistente das duas consultas públicas online.

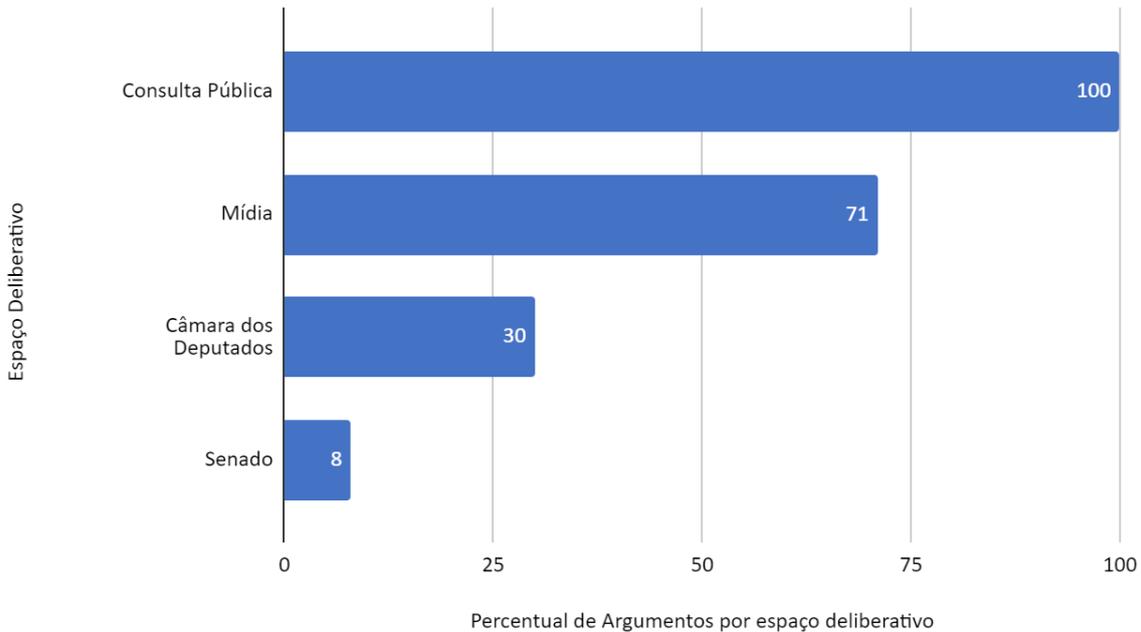
4.2. Os argumentos como indutores de conectividade nos espaços deliberativos analisados

Em relação aos argumentos, a análise foi dividida em dois eixos. O primeiro teve como intuito identificar, de forma qualitativa e quantitativa, os temas, espectros analíticos, argumentos e atores aos quais estes se dirigiam presentes nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet. A partir daí foi estabelecida uma tabela matriz aplicada ao material oriundo do debate parlamentar e midiático sobre o tema, de modo a perceber se os significados desenvolvidos no momento das consultas foram reproduzidos por esses outros espaços deliberativos, em termos qualitativos, sob o aspecto da diversidade de posicionamentos. O segundo eixo objetivou analisar em que grau esses argumentos extraídos das duas consultas públicas online foram difundidos, em termos de amplitude, nos espaços deliberativos analisados – Congresso Nacional e mídia, considerando as vezes em que as posições foram repetidas.

O primeiro parâmetro a ser discutido será a quantidade de argumentos únicos encontrados em cada espaço deliberativo analisado, tendo como base o total localizado nas duas consultas públicas online, isso é, os 322 (100%). Da tabela matriz, então, foram observados 229 (71% de 322) argumentos únicos no material midiático jornalístico, 97 (30% de 322) na Câmara dos Deputados e 26 (8% de 322) no Senado, como demonstra o gráfico 14, abaixo. Vale a ressalva de

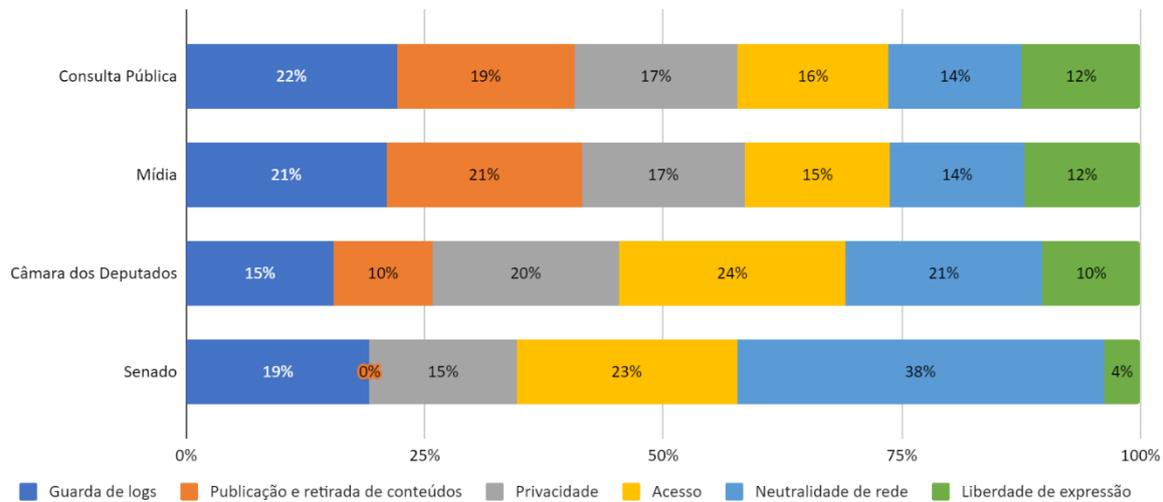
que esse resultado pode ter sido afetado pela quantidade inferior de material localizado no Congresso Nacional.

GRÁFICO 14: participação percentual dos argumentos únicos localizados nos espaços deliberativos analisados em relação aos 322 (100%) encontrados nas consultas públicas online



Em relação ao enfoque de cada espaço deliberativo, no que diz respeito aos argumentos destinados aos temas, espectros analíticos e atores, percebeu-se um maior alinhamento da mídia com as duas consultas públicas online em todos os parâmetros, em termos de diversidade de posicionamentos por quadro. O gráfico 15, abaixo, demonstra a participação percentual de argumentos em cada tipo de tema, considerando o total de material obtido nos diferentes espaços deliberativos. Ou seja, o percentual obtido para as consultas públicas online diz respeito a quantos argumentos em termos percentuais foram destacados no tema em questão, tendo em vista os 322 localizados, ou seja, o total de argumentos únicos. Para mídia, considerou-se os 229, para a Câmara dos Deputados 97 e Senado 26. Esse parâmetro demonstra, em termos de diversidade, os tipos de temas que mais se destacaram na discussão sobre o Marco Civil da Internet.

GRÁFICO 15: participação percentual dos argumentos em relação aos temas, considerando o *n* de argumentos únicos de cada espaço deliberativo

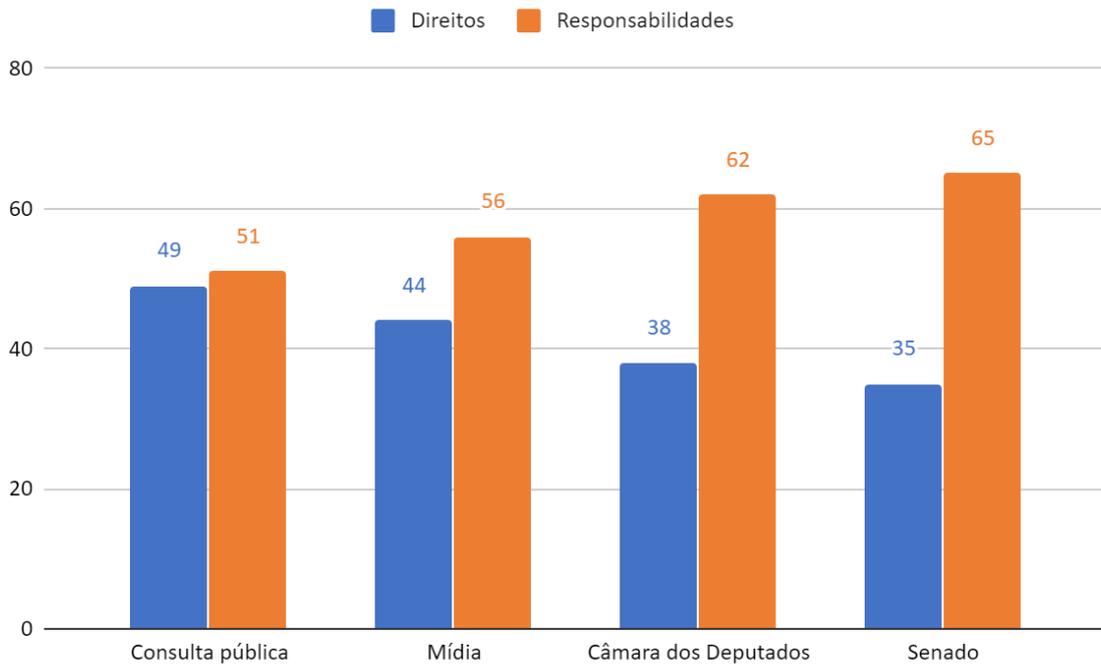


Percebe-se, a partir do gráfico 14, exposto acima, um alinhamento dos espaços deliberativos consulta pública online e mídia, ao menos em termos de diversidade de posições, em todos os temas analisados. A representação gráfica também deixa mais evidente, em termos de pluralidade de argumentos, que determinados temas foram mais caros ao debate em certos espaços deliberativos. O quadro do acesso à internet, por exemplo, teve mais proeminência no debate parlamentar do que no ocorrido nas consultas públicas online e mídia, ao contrário de publicação e retirada de conteúdos, tema bastante discutido, em termos de diversidade de posições, nos dois últimos espaços deliberativos mencionados, muito pouco na Câmara dos Deputados e nada no Senado. A segunda casa legislativa teve como quadro mais caro, em termos de pluralidade de argumentos, o da neutralidade de rede. E guarda de logs e privacidade mantiveram um certo equilíbrio nos quatro espaços deliberativos analisados. É preciso ressaltar, ainda, que em alguns temas a representação gráfica de determinados espaços deliberativos excede a da consulta pública online, já que se trata da representação percentual da quantidade de argumentos destacados em cada tipo de tema, de acordo com o total encontrado em cada espaço.

Em relação aos espectros analíticos encontrados nos quatro espaços deliberativos analisados, a partir da quantidade de argumentos únicos localizados no campo dos direitos ou das responsabilidades, percebeu-se, mais uma vez, um maior alinhamento em relação aos espaços deliberativos consulta pública online e

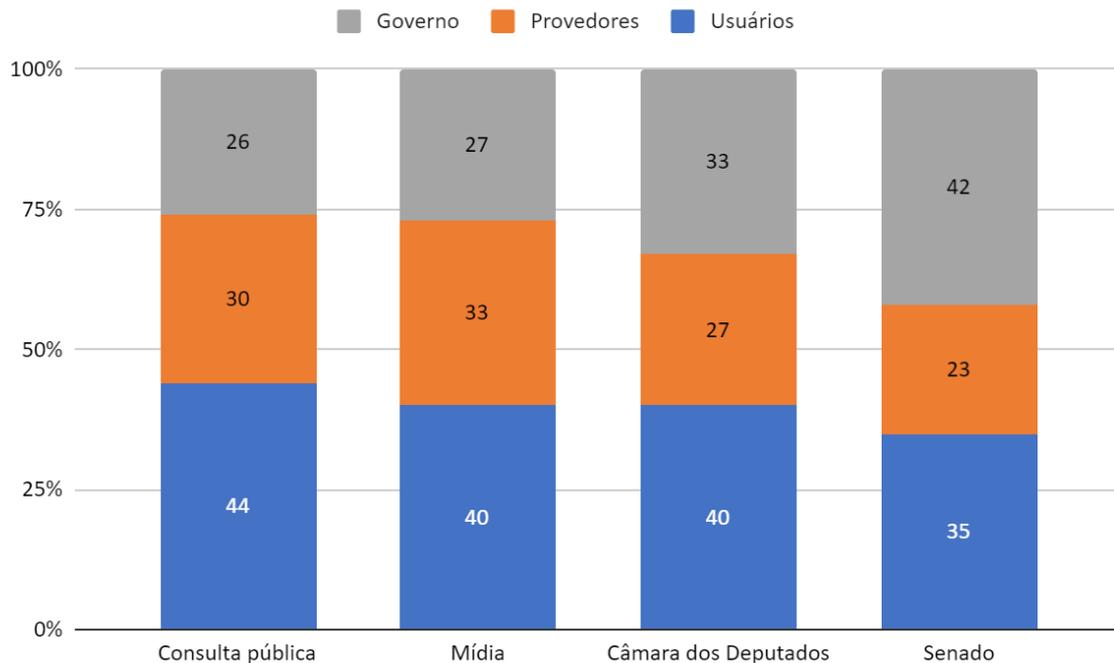
mídia, como mostra o gráfico 16, abaixo. O debate parlamentar destacou mais argumentos únicos no espectro analítico das responsabilidades, enquanto consultas públicas online e mídia mantiveram um certo equilíbrio entre argumentos relacionados aos direitos e às responsabilidades.

GRÁFICO 16: representação percentual dos espectros analíticos em cada espaço deliberativo, de acordo com os argumentos únicos localizados no debate



Por fim, a discussão desse primeiro eixo de análise termina com a representação, em termos de diversidade de argumentos únicos, dos atores aos quais os posicionamentos se dirigiam nos quatro espaços deliberativos, como mostra o gráfico 17, abaixo. Percebeu-se, portanto, que consultas públicas online, mídia e Câmara dos Deputados tiveram mais diversidade de argumentos destinados aos usuários e Senado ao governo. No Congresso Nacional, os provedores tiveram menos diversidade de argumentos a eles destinados e na mídia e consulta pública online o mesmo ocorreu com o ator governo.

GRÁFICO 17: representação percentual dos atores aos quais os posicionamentos se destinavam em cada espaço deliberativo, de acordo com os argumentos únicos localizados no debate



Em relação à noção sistêmica, no que diz respeito à deliberação sobre o tema do Marco Civil da Internet, já a partir desses dados expostos acima é possível observar que as duas consultas públicas online trouxeram, de fato, ganhos epistêmicos à deliberação, especialmente no que diz respeito à discussão realizada pela mídia, uma vez que 229 argumentos identificados a partir das duas consultas públicas online foram localizados no debate midiático sobre o tema, 97 na Câmara dos Deputados e 26 no Senado Federal. Isso significa que não só a agenda da esfera pública sobre o tema, mas também os temas colocados na ocasião das duas consultas públicas online foram amplamente utilizados em outros espaços deliberativos, ao menos no que diz respeito à diversidade e pluralidade de posicionamentos. Percebeu-se, ainda, como demonstrado acima, que 71% dos dados encontrados nas consultas públicas online, a partir dos argumentos dos participantes, foram localizados no material midiático jornalístico, o que comprova a dimensão sistêmica estabelecida entre consultas públicas online e debate midiático.

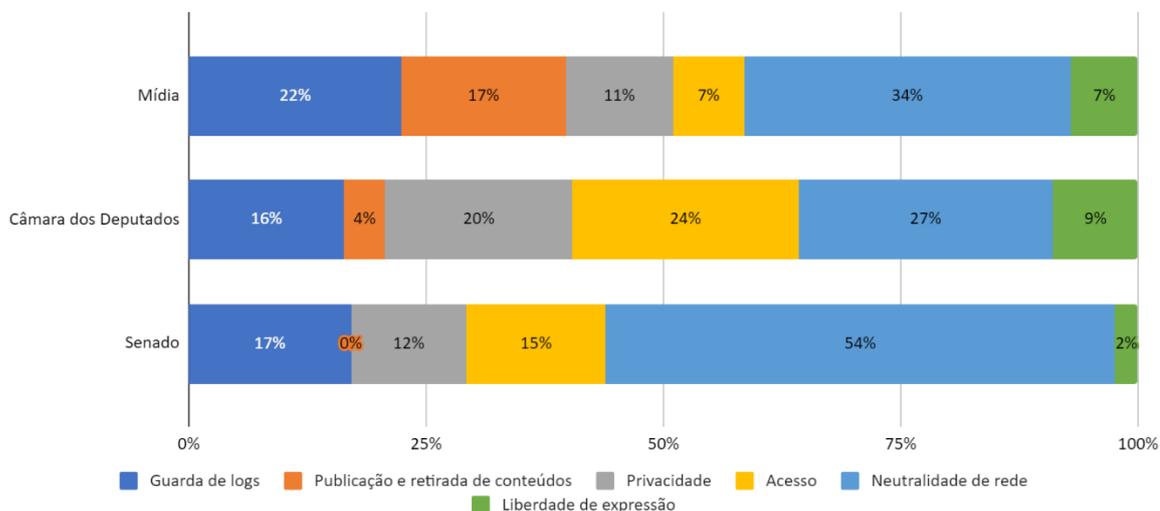
O segundo eixo de análise contemplou a observação da amplitude dos argumentos encontrados nas duas consultas públicas online, que compuseram a

tabela matriz, nos debates parlamentar e midiático, considerando não somente a localização dos posicionamentos únicos, mas sua repetição no material coletado.

Observou-se nos espaços deliberativos analisados que dos 167 discursos de Deputados Federais, 93 ou 56% continham argumentos compatíveis com a base de dados matriz. Considerando que os argumentos localizados na Câmara dos Deputados foram repetidos 324 vezes, a média de argumentos por discurso, considerando os 93 que continham posicionamentos apurados a partir das duas consultas públicas online, foi de 3,48 argumentos por discurso. Já no Senado, foram localizados oito pronunciamentos no total, sete deles com argumentos compatíveis com a base de dados, ou seja, 88%. Ao considerar que os posicionamentos foram repetidos 41 vezes, a média de argumentos por pronunciamento, no caso dessa casa legislativa, ficou em 5.85. No debate midiático, das 575 matérias localizadas, foi possível encontrar os posicionamentos obtidos a partir das consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet em 471 matérias, ou 82%. No material midiático jornalístico, ainda, foram localizados 2.301 argumentos, o que confere uma média de 4.88 argumentos por matéria. Notou-se, então, que o espaço deliberativo que utilizou, proporcionalmente, mais argumentos, foi o Senado, seguido pela mídia e Câmara dos Deputados. De qualquer forma, o resultado encontrado nos três espaços demonstra que houve um debate altamente referenciado, ao considerar a utilização dos argumentos.

Em relação aos temas, espectros analíticos e atores aos quais os argumentos se dirigiam, considerando a amplitude de posicionamentos nos espaços deliberativos analisados, percebeu-se que determinados espaços deram destaque consideravelmente maior a determinados temas, como mostra o gráfico 18, abaixo:

GRÁFICO 18: participação percentual dos argumentos em relação aos temas, considerando a repetição dos argumentos nos materiais de cada espaço deliberativo

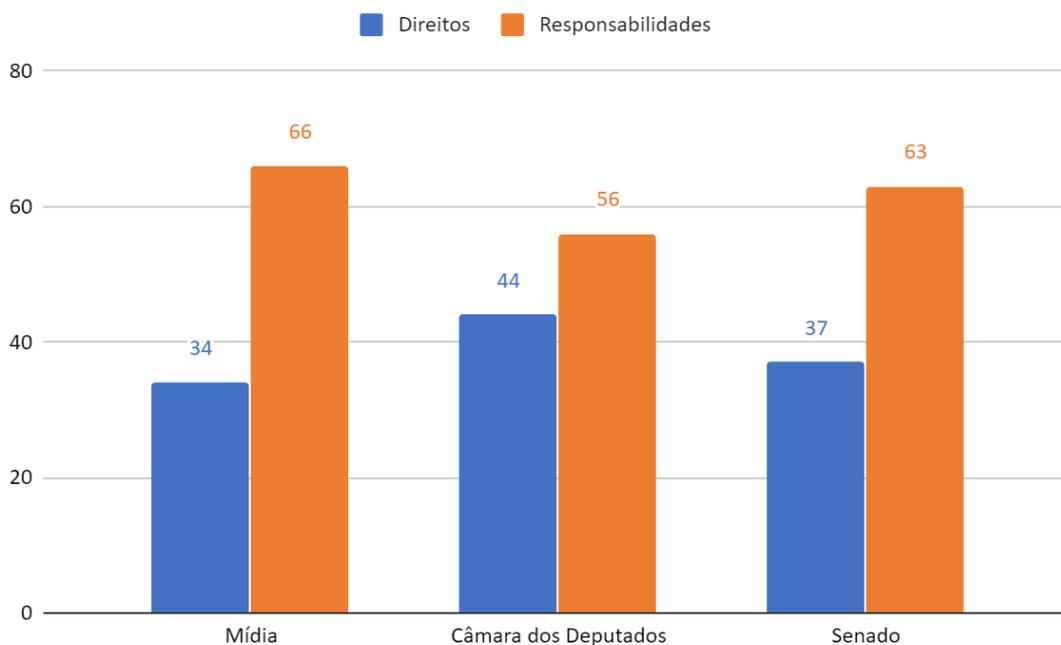


Nota-se, então, que o tema da neutralidade de rede teve grande proeminência nos três espaços deliberativos analisados. Na Câmara dos Deputados, além dele, acesso à internet e privacidade também foram temáticas caras aos parlamentares, enquanto esse papel coube à guarda de logs e acesso à internet no Senado. Já a mídia direcionou seu enfoque, além da neutralidade de rede, a questões relativas à guarda de logs e publicação e retirada de conteúdos. Nos três espaços deliberativos o quadro da liberdade de expressão não se destacou, talvez em função de sua aproximação com temas afins, como já mencionado acima. Já publicação e retirada de conteúdos, embora bastante considerado pela mídia, foi pouco debatido na Câmara dos Deputados e nada no Senado, enquanto acesso à internet, relevante para o Congresso Nacional, teve pouco destaque no material midiático jornalístico.

Sobre os espectros analíticos encontrados nos debates parlamentar e midiático, considerando todos os argumentos localizados, percebeu-se uma diferença em relação ao material midiático e nos discursos dos Deputados Federais, no que diz respeito à diversidade de posicionamentos e sua amplitude de utilização. No caso da mídia, enquanto, em termos de diversidade de argumentos, houve um maior equilíbrio entre direitos e responsabilidades, ao considerar a repetição dos posicionamentos, percebeu-se uma predominância no espectro analítico das responsabilidades. Já na Câmara dos Deputados, a discrepância entre

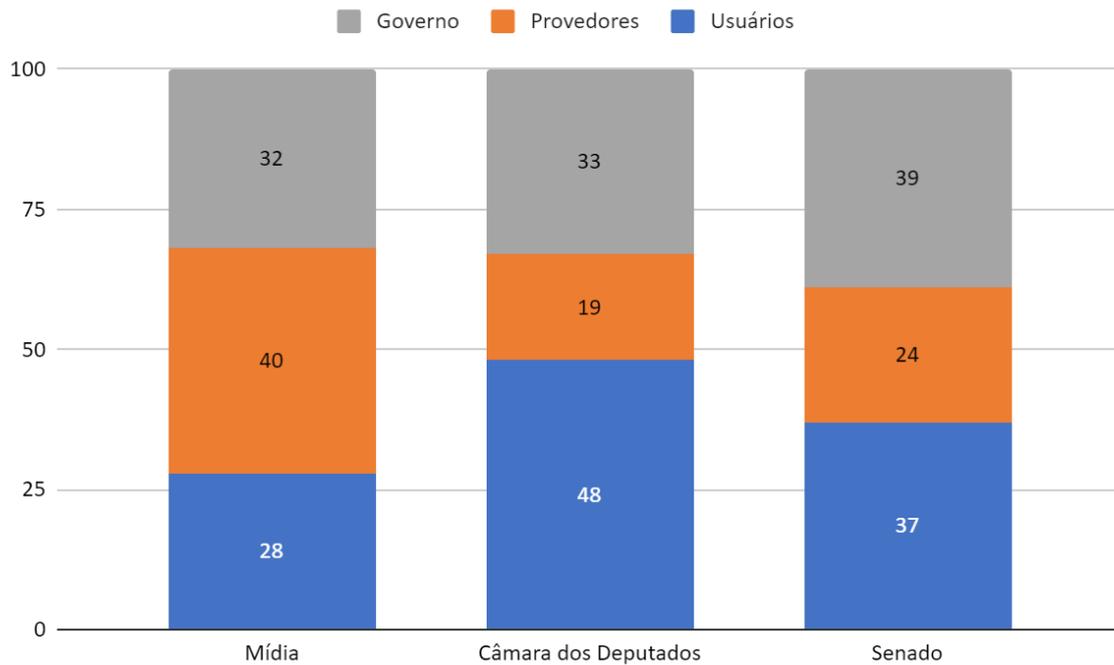
direitos e responsabilidades, verificada a partir da diversidade de argumentos únicos, foi amenizada ao considerar a repetição das posições, com considerável aumento da participação de indicadores referentes aos direitos. No Senado, a tendência do uso de argumentos localizados no espectro analítico das responsabilidades se manteve considerando os dois eixos de análise: o da diversidade e o da amplitude, como mostra o gráfico 19, abaixo.

GRÁFICO 19: representação percentual dos espectros analíticos em cada espaço deliberativo, de acordo com todos os argumentos localizados no debate



Por fim, em relação aos atores aos quais os argumentos se dirigiam, a mídia utilizou mais posições relacionadas aos provedores, o que se explica, também, pela grande utilização de argumentos no quadro da neutralidade de rede e publicação e retirada de conteúdos, que dirigiam responsabilidades a este tipo de ator, enquanto a Câmara dos Deputados fez uso de posicionamentos relacionados aos usuários, em sua maior parte, talvez explicado pelo destaque oferecido por essa casa aos quadros do acesso à internet e da privacidade, ambos com muitos argumentos direcionados aos direitos dos usuários. Já no Senado, houve um equilíbrio entre argumentos direcionados ao governo e aos usuários. Vale ressaltar, ainda, que o Congresso Nacional não direcionou seu enfoque, de forma expressiva, a argumentos relacionados aos provedores, como mostra o gráfico 20, abaixo.

GRÁFICO 20: representação dos atores aos quais os posicionamentos se destinavam em cada espaço deliberativo, de acordo com todos os argumentos localizados no debate



Pela observação do conteúdo dos argumentos, percebeu-se que, dos quinze posicionamentos mais amplamente difundidos nos três espaços deliberativos analisados, cinco foram utilizados nos três, dez na Câmara dos Deputados e na mídia e outros dez somente no Senado. É possível destacar, então, um alinhamento total dos argumentos mais proeminentes entre mídia e Câmara dos Deputados, já que os quinze posicionamentos mais repetidos foram os mesmos nos dois ambientes discursivos. Já o Senado se destacou dos outros espaços, trazendo, especialmente, argumentos no tema do acesso à internet, quadro pouco explorado, ao menos entre os quinze posicionamentos mais proeminentes, no material midiático jornalístico e nos discursos dos Deputados Federais, como disposto na tabela 38, abaixo:

TABELA 38: os quinze principais argumentos nos três espaços deliberativos analisados

Espaço(s) deliberativo(s)	15 argumentos mais amplamente disseminados	Tema
Mídia + Câmara dos Deputados + Senado Federal	Deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados	Neutralidade de rede
	Deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo	Neutralidade de rede
	Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias	Guarda de logs
	Internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória	Neutralidade de rede
	Operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular	Neutralidade de rede
Mídia + Câmara dos Deputados	Dados dos usuários / de guarda de logs só devem ser enviados ou comunicados pelos provedores quando solicitados pelo Estado / ordem judicial ou com anuência do usuário estabelecida em contrato	Privacidade
	Deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos	Guarda de logs
	Deve-se permitir aos provedores de conexão gerenciar a rede de forma a elaborar ofertas adequadas a cada tipo de perfil de usuário	Neutralidade de rede
	Guarda dos logs / neutralidade deve ser regulamentada pelo Comitê Gestor da Internet	Guarda de logs
	MCI deveria / não deveria contemplar regulamentação para proteger direitos autorais	Liberdade de expressão
	No Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial	Neutralidade de rede
	Proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet	Neutralidade de rede
	Provedor de conteúdo responsável por conteúdo de terceiros quando é negligente depois de informado sobre retirada por notificação / ordem judicial ou se selecionar ou modificar os objetos de transmissão	Publicação e retirada de conteúdos
	Quem deve guardar dados: somente provedores de acesso / somente provedores de serviço / provedores de acesso + provedores de navegação e serviço	Guarda de logs
	Quem deveria regular acesso e conexões: administração pública, ANATEL ou nova agência?	Neutralidade de rede
Senado Federal	Ainda se entrega pouca internet em banda larga, somente à pequena parte da população	Acesso à internet
	Deve-se utilizar sistema que iniba uso criminoso da internet, que coíba crimes virtuais	Guarda de logs
	Estado deve ser transparente e processos da máquina pública devem poder ser acompanhados na internet por qualquer cidadão: deve-se fixar presunção de abertura, transparência e publicidade das informações em poder do Estado	Acesso à internet

	Estado deve estimular participação popular na administração direta e indireta	Acesso à internet
	Filtragem por critérios subjetivos deve ser vetada	Neutralidade de rede
	Internet é meio para transferências de informações, a falta de neutralidade gera controle da informação, o que é censura e ameaça a liberdade de expressão	Neutralidade de rede
	Internet / banda larga como direito universal. Deve-se entregar internet a todos	Acesso à internet
	Inviolabilidade de correspondência, dados e escuta é garantida em constituição. Internet é comunicação de dados e por isso deve ser inviolável	Privacidade
	Não deve haver distinção de tipos de planos de acesso e preços, independente da área	Acesso à internet
	No Brasil o acesso tem alto custo, elevada carga tributária e baixa velocidade	Acesso à internet

Além disso, foi possível observar, conforme a tabela 39, exposta abaixo, que, dos 234 argumentos únicos encontrados, considerando os três espaços deliberativos, 10% deles foram encontrados ao mesmo tempo na mídia, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; 29% na mídia e na Câmara dos Deputados; e somente 1% no Senado e na mídia. Dos argumentos que só apareceram em um espaço deliberativo, 58% foram localizados somente na mídia, 2% somente na Câmara dos Deputados e menos de 1% somente no Senado.

TABELA 39: comportamento dos argumentos únicos encontrados nos três espaços deliberativos

Espaço deliberativo	Argumentos	Percentual (n=234)
Mídia + Câmara + Senado	23	9,8%
Câmara + Mídia	69	29,5%
Senado + Mídia	2	0,9%
Senado + Câmara	0	0%
Câmara	5	2,1%
Senado	1	0,4%
Mídia	135	57,7%

Considerando, portanto, os argumentos como indutores de conectividade, foram constatados, a partir da pesquisa realizada, os seguintes resultados:

1. A análise realizada sugere o estabelecimento de uma conexão relevante entre as consultas públicas online e o material midiático jornalístico e, em

menor escala, com o Congresso Nacional, ao menos a partir dos argumentos extraídos dos comentários de participantes das consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet. É preciso reconhecer, também, que variáveis externas podem ter afetado o sistema como um todo, como foi o caso das denúncias de espionagem do governo norte-americano, que tiveram enorme importância para a aprovação do projeto de lei do Marco Civil da Internet na Câmara dos Deputado, e o amplo noticiamento da crise política estabelecida entre PT e PMDB. Desenvolver a análise sob a ótica da perspectiva sistêmica, permite não só não descartar esses eventos, mas considerá-los no estudo, ainda que o enfoque primário seja outro. Sendo assim, foi possível perceber uma conexão, para além da utilização dos posicionamentos desenvolvidos nas duas consultas públicas sobre o Marco Civil da Internet, entre mídia e Congresso Nacional, em função de eventos externos, amplamente noticiados pela mídia e repercutidos nas casas parlamentares. Esse aspecto será considerado e analisado de forma mais sistemática em pesquisas futuras;

2. Outro aspecto que deve ser salientado e relativizado é o grau de especialização dos participantes das consultas públicas online, o que pode levantar dúvidas sobre a representatividade da esfera pública na construção do Marco Civil da Internet e, por consequência, dos argumentos que direcionaram o debate na ocasião, utilizados como base para esta pesquisa. Nesse sentido, pode-se levantar dúvidas sobre os ganhos democráticos percebidos no estudo, uma vez que a expectativa seria obter uma certa pluralidade de participantes nas consultas públicas online, de modo que os significados desenvolvidos fossem legitimados pela ampla representatividade, ao menos em ideal, dos cidadãos. Quanto à questão, é preciso destacar que pesquisas anteriormente realizadas identificaram fatores positivos na participação especializada, mesmo considerando a alta concentração da discussão em poucos atores centrais. Além disso, percebeu-se, pela pluralidade de argumentos, que o debate sobre o Marco Civil da Internet, em todos os espaços deliberativos analisados - consultas públicas online, mídia e Congresso Nacional - abarcou controvérsias e conflitos sobre diversas perspectivas, especialmente nos temas da neutralidade de rede, da guarda de logs e da privacidade. Esse aspecto é considerado bastante positivo nos

processos de deliberação, já que pode significar uma certa amplitude de posicionamentos sobre o tema;

3. Como já mencionado acima, houve um alto grau de acoplamento entre as duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet e o material midiático jornalístico, considerando a base de dados obtida a partir dos argumentos localizados nas consultas. O mesmo não foi observado no Congresso Nacional. Levanta-se, aqui, a hipótese de que os trâmites processuais parlamentares podem ter afetado o resultado, uma vez que grande parte dos discursos e pronunciamentos localizados continham discussões mais formais e burocráticas do que de conteúdo. Além disso, observou-se a conexão entre a discussão pública realizada pela esfera midiática e a institucionalizada, especialmente ocorrida na Câmara dos Deputados, uma vez que os espaços em questão fizeram uso, muitas vezes, dos mesmos argumentos sobre o tema;
4. Por fim, é importante destacar, e levantar como hipótese para futuras pesquisas, que o fato de não haver quase material midiático jornalístico no momento das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, o que se constatou tanto em pesquisas anteriores, quanto a partir da coleta de dados, para o desenvolvimento desta tese, de materiais midiáticos jornalísticos sobre o tema, pode demonstrar uma fraca atuação desta importante esfera pública em determinadas discussões públicas, importantes para os cidadãos, abrindo uma lacuna em seu potencial de publicizar iniciativas de democracia digital. O fato de o material midiático jornalístico sobre do Marco Civil da Internet ganhar considerável proeminência no momento em que fatores do contexto externo, como as denúncias de espionagem norte-americana e a crise política estabelecida entre PT e PMDB, vêm à tona, abre espaço para a hipótese de que há um interesse maior da mídia em cobrir eventos polêmicos e controversos, esquecendo-se de sua função social de promover o debate público. Por outro lado, observou-se que foram as consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet que pautaram a discussão midiática sobre o tema, e não o contrário, aspecto bastante positivo a constituição da esfera pública e sua relação com outros espaços deliberativos. Para confirmar esse aspecto, no entanto, seria recomendável realizar pesquisas futuras, que podem ser desenvolvidas a partir de outros parâmetros.

5. Considerações finais

A pesquisa realizada para esta tese consistiu em diferentes etapas. O primeiro passo para a sua elaboração foi resgatar os estudos anteriormente realizados e a literatura sobre o Marco Civil da Internet, no intuito de perceber quais lacunas ainda poderiam ser preenchidas. A partir da delimitação do tema - a possível construção de um sistema deliberativo desenvolvido com base em uma consulta pública online - iniciou-se a busca pelas bases teóricas que sustentariam a análise.

Primeiramente, discutiu-se teoricamente, em uma perspectiva mais ampla, o desenvolvimento do conceito de deliberação, a partir da dimensão de esfera pública, utilizando, como pilares, o pensamento de Jürgen Habermas e John Dewey, em contraposição à visão elitista de Walter Lippmann. A importância de se caminhar pelas perspectivas da esfera pública habermasiana e do público de Dewey se justifica não só por ser parte constituinte da teoria da deliberação, mas, também, por inspirar, de certa forma, a construção da metodologia que guiou este estudo, desenvolvida com base em um processo de consulta pública online que contou com a participação da esfera pública, o que significa que os significados compartilhados sobre o tema do Marco Civil da Internet para outros espaços deliberativos foram, como comprovado no estudo, construídos pelo “público”. A partir daí foram debatidas, ainda no primeiro capítulo, as diferentes correntes da teoria deliberativa, suas perspectivas, limitações, polêmicas e as possibilidades de pesquisa, até chegar ao conceito de sistemas deliberativos, noção mais cara a essa pesquisa, uma vez que admite os processos de deliberação não somente como iniciativas pontuais, específicas e limitadas, mas dentro de um amplo espectro de espaços e momentos deliberativos, que se articulam e constroem significados compartilhados.

O segundo capítulo teve como enfoque os conceitos teóricos e alguns estudos empíricos sobre consultas públicas online, iniciando com uma breve contextualização de democracia digital, que abarca, como iniciativa, as consultas públicas online, e finalizando com a relação entre deliberação e consultas públicas online encontrada a partir de estudos acadêmicos. Ainda neste capítulo, foi apresentado, à luz da teoria, o contexto em torno do desenvolvimento das

consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet, bem como sua tramitação na esfera pública institucionalizada - no Congresso Nacional.

A partir do embasamento teórico foram construídas as questões de pesquisa que nortearam o estudo: (RQ1) de que forma as consultas públicas online do Marco Civil da Internet informaram, do ponto de vista da comunicação política e da deliberação, o sistema deliberativo que se construiu em torno do tema?; e (RQ2) que ganhos epistêmicos e democráticos as consultas públicas online do Marco Civil da Internet podem ter trazido ao sistema deliberativo e ao processo decisório?

Foram estabelecidos, então, os procedimentos metodológicos que guiariam esta tese, expostos no terceiro capítulo. Iniciou-se, posteriormente, o trabalho de coleta de dados, quais sejam, os comentários disponibilizados pelos participantes das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet e organizados pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça; as postagens realizadas no Twitter na mesma ocasião; os discursos e pronunciamentos parlamentares; e, por fim, o material midiático jornalístico. A primeira etapa da análise consistiu em observar o material oriundo das duas consultas públicas online, no intuito de observar: 1) os atores presentes no debate; 2) os temas, espectros analíticos, atores e argumentos encontrados nos comentários dos participantes. Uma tabela matriz com seis temas – a) acesso à internet; b) guarda de logs; c) liberdade de expressão; d) neutralidade de rede; e) privacidade; e f) publicação e retirada de conteúdos-, dois espectros analíticos – 1) direitos e 2) responsabilidades -, três tipos de atores aos quais os argumentos se destinavam – 1) usuários, 2) provedores e empresas de serviço de internet e 3) governo - e 322 argumentos e posicionamentos foi desenvolvida a partir deste material. O segundo passo foi analisar os discursos e pronunciamentos realizados no Congresso Nacional e o material midiático jornalístico, tendo em vista esta tabela matriz desenvolvida a partir do conteúdo das duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet.

Analisados os dados – os 2.095 comentários e 4.177 *tweets* postados, respectivamente, no fórum do Marco Civil da Internet e no Twitter, na ocasião das duas consultas públicas online; os 167 discursos de Deputados Federais; oito

pronunciamentos de Senadores e 575 matérias midiáticas - percebeu-se uma conexão relevante do sistema deliberativo formado a partir das duas consultas públicas online em torno do tema Marco Civil da Internet, em função da ampla utilização, pela mídia, dos argumentos e significados desenvolvidos durante a iniciativa. A primeira questão de pesquisa, portanto, (RQ1) de que forma as consultas públicas online do Marco Civil da Internet informaram, do ponto de vista da comunicação política e da deliberação, o sistema deliberativo que se construiu em torno do tema?, pode ser respondida pela evidência de que em 71% do material midiático jornalístico analisado foi possível identificar ao menos um argumento desenvolvido pela esfera pública, na ocasião das duas consultas públicas online. Em menor grau, mas não menos importante, foi possível, também, identificar atores que exerceram importante papel como indutores de conectividade para a o acoplamento do sistema, como os que participaram ativamente da concepção da iniciativa ou como participante das consultas públicas online do Marco Civil da Internet e foram chamados ao debate, especialmente o midiático, para prestar esclarecimentos sobre o tema, categorizados como tipo *especialista consulta*; ou os atores políticos, especialmente na figura da presidenta Dilma Rousseff e do Deputado Federal Alessandro Molon, relator do projeto de lei do Marco Civil da Internet, que tiveram destaque na tramitação do mesmo no Congresso Nacional e na pública defesa da necessidade de aprovação do Marco Civil da Internet no material midiático jornalístico, mobilizando e construindo uma esfera pública favorável ao tema. A conexão do sistema deliberativo, considerando os resultados encontrados no Congresso Nacional, não ocorreu de forma tão significativa como na mídia, considerando que 30% dos argumentos encontrados nas consultas públicas online foram também localizados nos discursos dos Deputados Federais e 8% no pronunciamento dos Senadores. No entanto, foi possível perceber alguns reflexos de eventos contextos externos que afetaram a tramitação do PL, como foi o caso das denúncias de espionagem norte-americana, fato amplamente noticiado pela mídia e repercutido nos discursos parlamentares. Além disso, considera-se, ao menos como hipótese, que as diversas matérias midiáticas que destacaram a crise política estabelecida entre PT e PMDB, relacionada, também, à tramitação do Marco Civil da Internet, podem ter afetado o processo de tramitação do projeto de lei em questão e as concessões realizadas pelo governo para facilitar o acordo com a oposição.

A segunda questão de pesquisa, (RQ2) que ganhos epistêmicos e democráticos as consultas públicas online do Marco Civil da Internet podem ter trazido ao sistema deliberativo e ao processo decisório?, será respondida em etapas. Em relação aos ganhos epistêmicos, percebeu-se que os significados e argumentos formados a partir de uma consulta pública online são capazes, em potencial, de atravessar os espaços deliberativos, podendo ser por eles apropriados, como foi o caso das matérias midiáticas, que construíram sua discussão sobre o Marco Civil da Internet utilizando, como base, o teor da discussão que ocorreu nas duas consultas públicas online. Além disso, percebeu-se, também em potencial, a possibilidade de a mídia amplificar e publicizar os posicionamentos desenvolvidos no momento de uma consulta pública online, traduzindo ao público, em geral, as informações desse tipo de iniciativa. Ganhos epistêmicos também são percebidos no momento em que especialistas envolvidos na construção ou na participação das consultas públicas online são chamados ao debate midiático para esclarecer os principais pontos sobre o tema em questão, como foi o caso, especialmente, de Sergio Amadeu e Demi Getschko. Este tipo de ator traz à esfera midiática o conhecimento desenvolvido no processo de consulta pública online, indicando, inclusive, as controvérsias estabelecidas ao longo do processo.

Já os ganhos sistêmicos podem ser percebidos a partir da comprovação da conexão entre os espaços deliberativos, seja por meio dos atores ou dos argumentos, e pela identificação de diferentes funções em suas partes. Observou-se, no sistema deliberativo formado em torno do Marco Civil da Internet, que as duas consultas públicas online foram responsáveis não só por criar a espinha dorsal do Marco Civil da Internet pela construção da minuta, como também por desenvolver os significados e os argumentos para cada questão ou quadro debatido. O Congresso Nacional transformou a minuta em lei, após um longo processo de tramitação, em que fatores relativos ao contexto externo afetaram a finalização do processo. A mídia, por sua vez, além de ter o potencial de direcionar a esfera política e a opinião pública em torno de um tema, pode atuar como amplificador dos significados e posicionamentos desenvolvidos em processos de consulta pública online. Relacionando os resultados à teoria, percebeu-se um papel ativo da esfera pública em relação ao evento, no que diz

respeito à produção de informação e da própria minuta apreciada pelo Congresso Nacional.

Por fim e nesse sentido, ganhos democráticos puderam ser observados ao considerar o espaço destinado à esfera pública ou ao “público”, no que diz respeito à discussão e à construção do Marco Civil da Internet. A identificação dos significados desenvolvidos neste processo em outros espaços deliberativos demonstra que os posicionamentos do “público”, além de serem considerados pelas esferas midiática e política, permaneceram na lei final.

É preciso problematizar, porém, a noção de ganhos democráticos. A aprovação do projeto de lei do Marco Civil da Internet ocorreu em um momento de intensificação da crise política estabelecida entre PT e PMDB, que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff. A presidenta, no final de 2013, após as denúncias de espionagem norte-americanas, tomou medidas, como o trancamento da pauta parlamentar até que o PL em questão fosse votado, que lhe trouxeram custos políticos. Além disso, ainda que a maior parte dos parlamentares tenha levado em consideração o processo público, aberto e colaborativo de construção do Marco Civil da Internet, salientando o aspecto no processo de tramitação do PL no Congresso Nacional, alguns integrantes do corpo político do poder legislativo utilizaram o projeto de lei em questão como barganha política, sem se preocupar com a legitimidade que o projeto adquiriu, a partir das duas consultas públicas online.

É preciso considerar, ainda, as eventuais mudanças de cenário e, por que não, do valor e significado atribuído à democracia. Ainda que o Marco Civil da Internet tenha sido uma lei de vanguarda por se tratar de uma construção colaborativa que contou com a participação da esfera pública e da esfera política, a manutenção de suas diretrizes não estão garantidas pela legitimidade do processo de deliberação em torno do tema. Tramitam, atualmente, no Congresso projetos de lei com sugestões de alterações ao texto da lei em questão, como por exemplo o PL 3389/2019, do Deputado Federal Fábio Faria (PSD-RN), que propõe a adição de dois parágrafos à lei do Marco Civil da Internet, com a exigência de que serviços que permitam a divulgação de conteúdo publicamente devem exigir a vinculação de CPF e/ou CNPJ às contas de seus usuários, de modo

a facilitar a identificação de autores de postagens ofensivas, criminosas e de notícias falsas, e combater perfis falsos; e o projeto de lei 2418/2019, do Deputado Federal José Medeiros (PODE-MT), que cria a obrigação de monitoramento de atividades terroristas e crimes hediondos a provedores de aplicações de Internet. Ora, faz parte do jogo democrático a revisão e alteração de normas e leis, que devem acompanhar o desenvolvimento humano, social, cultural e econômico do país. O que resta saber é se todo um importante debate público para a construção de uma lei, inclusive com extensa discussão sobre os temas da guarda de logs e privacidade, será levado em consideração nos futuros projetos revisionistas.

Por fim, o estudo realizado para esta tese abriu novos caminhos de pesquisa a serem desenvolvidos futuramente. Pretende-se dar continuidade à relação entre consultas públicas online e sistemas deliberativos, a partir da observação da produção de conhecimento nesse primeiro espaço e sua transposição para outras partes do sistema, ampliando o escopo pela observação de outras iniciativas e de outros espaços, como redes sociais, fóruns de discussão e blogs. Além disso, o ambiente comunicacional formado em torno das consultas públicas online, especialmente com base na cobertura midiática, é outro ponto que será novamente testado, de modo a verificar o comportamento das notícias em períodos de consulta e em outros momentos.

6. Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, P.V. O Marco Civil da Internet e a Política dos Netos. **Sul**, 21, 07/05/2014. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2014/05/o-marco-civil-e-a-politica-dos-netos-por-pedro-abramovay/> Acessado em 25/07/2019.

_____. **Sistemas deliberativos e processo decisório congressional: um estudo sobre a aprovação do Marco Civil da Internet**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2017.

AIDEMARK, J. **A Knowledge Perspective on E-Democracy**. Electronic Government. Second International Conference, EGOV 2003 Prague, Czech Republic, September 1-5. Springer, 2003.

ALMEIDA, G. A. A. Marco Civil da Internet - antecedentes, formulação colaborativa e resultados alcançados. In: **ARTESE, G. Marco Civil da Internet: análise jurídica sob uma perspectiva comercial**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ARENDT, H. **The Human Condition**. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

ASSIS, M. P. F. **Deliberação, diferença e reconhecimento: da esfera pública “neutra” à participação paritária**. Trabalho apresentado na Sessão Coordenada Temas em Comunicação e Democracia I, do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, 2000.

BÄCHTIGER, A., NIEMEYER, S., NEBLO, M, STEENBERGEN, M.R., STEINER, J. Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities. **The Journal of Political Philosophy**: v. 18, n. 1, 2010, p. 32–63.

BARNHURST, K.G. The New "Media Affect" and the Crisis of Representation for Political Communication. **International Journal of Press/Politics**, 16(4), 573-593, 2011.

BARROS, S. **Consultas Online e Democracia Digital: Um estudo comparativo da participação no Brasil e nos Estados Unidos**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia (UFBA) Faculdade de Comunicação, Salvador, 2017.

BARROS, S.; SAMPAIO, R.C. **Sobre o contexto da deliberação online: levantamento das principais variáveis**. Trabalho apresentado no Simpósio em Tecnologias Digitais e Sociabilidade, Salvador - 10 e 11 de outubro de 2013.

BENNET, L.M.; ENTMAN, R. (eds.). **Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BESSETTE J. M. Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. In: GOLDWIN, R.A, SCHAMBRA W.A. (eds.), **How Democratic Is the Constitution?**. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington and London, 1980.

_____. **The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government**. University of Chicago Press, Chicago, 1994.

BLAUG, R. Engeneering Democracy. In: **Political Studies**, v. 50, Issue 1, 2002.

BLUMLER, J. G.; COLEMAN, S. **Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace**. London: Institute for Public Policy Research, 2001.

BOHMAN, J. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. **The Sociological Review**, 52, p. 131–155, 2004. doi:10.1111/j.1467- 954X.2004.00477.x

_____. **Public Deliberation**. Cambridge, MIT Press, 1996.

_____. Survey article: the coming of age of deliberative democracy. **The Journal of Political Philosophy**: v. 6, n. 4, 1998, p. 400-425.

BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R.; NICOLAS, M.A. A segunda fase da consulta do Marco Civil da Internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? **Eptic** (UFS), v. 17, p. 236-255, 2015b.

_____. Inovadora e Democrática. Mas e daí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. **Política e Sociedade**, V. 14, n. 29, p. 125-150, 2015a.

BRIGHT, L.K. An Epistemic Theory of Democracy Robert E. Goodin and Kai Spiekermann. Book Review. **Economics and Philosophy**, 1–6, 2019 doi:10.1017/S0266267119000142

CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

CAPONE, L. **Twitter e esfera pública: pluralidade e representação na discussão sobre o Marco Civil da Internet**. Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2015, 160 p.

CAPONE, L., ITUASSU, A., LIFSCHITZ, S., MANNHEIMER, V. Superposters, especialização e serviço: a Primeira Consulta Pública do Marco Civil da Internet no Twitter. **Revista Fronteiras**, v. 19, n. 2, 2017, p. 263-276.

CAPONE, L.; ITUASSU, A. Twitter e esfera pública: pluralidade e representação na discussão sobre o Marco Civil da internet. **Revista Contracampo**, 33(2):86-108, 2015.

CHAMBERS, S. Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?. **Political Theory**, v. 37, n. 3, Jun 2009, p. 323-350.

COHEN, J. An Epistemic Conception of Democracy. **Ethics**, 97, no. 1, pp. 26-38, 1986.

_____. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HAMLIN, A., PETTIT, P. (eds), **The Good Polity**. Oxford: Blackwell, 1989, pp. 342–60.

COLEMAN, S.; BLUMLER, J.G. **The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

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

COLEMAN, S.; SHANE, P. (Org.) **Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication**. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 2012.

CRUZ, F.C.B. Direito, democracia e cultura digital: a experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016.

CULVER, K.; HOWE, P. Calling all Citizens: The challenges of public consultation. **Canadian Public Administration**, v. 47, n. 1, 2004, p. 52-75.

DAHLBERG, L. Re-constructing Digital Democracy: na outline of four 'positions'. **New Media and Society**, v. 13, Issue 6, 2011.

DAHLGREN, P. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. **Political Communication**, vol. 22, n.2, p.147-162, 2005.

_____. The Public Sphere and the Net: Structure, Space, and Communication. In BENNETT, W.L.; ENTMAN, R.M. **Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 33-55.

DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

DE VREESE, C. H. "News Framing: Theory and Typology", *Information Design Journal + Document Design*, Vol. 13, N. 1, 2005, p. 51-62.

DEAN, J. Why the Net is not a Public Sphere. In: **Constellations**, v. 10, n.1, 95–112, 2003. doi:10.1111/1467-8675.00315

DEVEAUX, M. A deliberative approach to conflicts of culture. **Political Theory**, v. 31, n. 6, dez 2003. p. 780-807 DOI: 10.1177/0090591703256685

DEWEY, J. **The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2012[1922].

DRYZEK, J. S., NIEMEYER, S. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford University, Oxford, 2013.

DRYZEK, J. S.; LIST, C. Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation. In: **British Journal Of Political Science**, vol. 33, No. 1, 2003.

DUTTON, W.H. Internet Studies: The Foundations of a Transformative Field. In: **The Oxford Handbook of Internet Studies**. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2013.

ELSTUB, S., ERCAN, S, FABRINO, R. Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, v. 10, n.2, 2016, p. 139-151, DOI: 10.1080/19460171.2016.1175956

ENTMAN, R. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", in *Journal of Communication*, Vol. 43, N. 4, 1993, 51-58.

FAGAN, G.; NEWMAN, D. R.; MCCUSKER, P; MURRAY, M. E-consultation: evaluating appropriate technologies and processes for citizens' participation in public policy. **e-Consultation Research Project**, 2006.

FERRETTI, M. P.; LENER, M. Lay public or experts? e-Participation in authorization for GMO products in the European Union. **Review of Policy Research**, v. 25, n. 6, p. 507-525, 2008.

FISHKIN, J.S. Introduction. In: FISHKIN, J.S.; LASLETT, P. (Eds.). **Debating Deliberative Democracy**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

_____. Virtual Public Consultation: Prospects for Internet Deliberative Democracy. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

FRIBERG-FERNROS, H., SCHAFFER, J.K. The Consensus Paradox: Does Deliberative Agreement Impede Rational Discourse?. **Political Studies**, v. 62, n. S1, 2014, p. 99–116. DOI: 10.1111/1467-9248.12103

FUERSTEIN, M. Democratic Representatives as Epistemic Intermediaries. Forthcoming in NOMOS issue on “Democratic Failure”, 2019.

FUNG, A.; SHKABATUR, J.; GILMAN, H. R. Six Models of Internet + Politics. **International Studies Review**, v. 15, 2013, p. 30-47.

FUNG, A.; WRIGHT, E.O. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. **Politics & Society**, Vol. 29 No. 1, March, 5-41, 2001.

GANGADHARAN, S. P. Understanding Diversity in the Field of Online Deliberation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

GERHARDS, J., SCHAFER, M.S. Is the internet a better public sphere? Comparing old and new media in the USA and Germany. **New Media & Society**, v. 12, n 1, p. 143–160, 2010. doi:10.1177/1461444809341444

GIMMLER, A. Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet. **Philosophy & Social Criticism**, n. 27, v. 4, p.21–39, 2001.

GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracias digitais: uma “cartografia” do campo. In: SILVA, S.P; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. **Democracia Digital, Comunicação Política e Redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

_____. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. Aula do curso Opinião Pública e Política: deliberação online, INCT, 2019.

_____. Democracia Digital: que democracia? In: MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. (Orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 241-259.

_____. Esfera pública política e comunicação em Direito e democracia de Jürgen Habermas. In: **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008b.

_____. Esfera pública política e comunicação em Mudança estrutural da esfera pública de Jürgen Habermas. In: **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008a.

_____. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo, Paulus, 2004.

GOMES, W.; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GOODIN, R.E.; SPIEKERMANN, K. **An Epistemic Theory of Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

GOODIN, Robert E. Sequencing Deliberative Moments. **Acta Politica**, 40, 2005. p. 182-196.

GORMLEY JR, William T. Regulatory issue networks in a federal system. **Polity**, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GRAHAM, T., WRIGHT, S. Discursive equality and everyday talk online: the impact of “Superparticipants”. In: **Journal of Computer-Mediated Communication**, 19, p. 625-642, 2013.

GUTMAN, A., THOMPSON, D. O que é democracia deliberativa? **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. Ano 1, n. 1, jan-mar, 2007, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 8-78.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **Between Facts and Norms**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1996.

_____. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta Politica, International Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 384-392, 2005.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1989.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, C. **Habermas and the public sphere**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1992, p.421-461.

_____. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. **Communication Theory**, n.16, 2016, p. 411–426. DOI:10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x

_____. **The structural transformation of the public sphere**. Massachusetts, The MIT Press, 1991.

_____. **The theory of communicative action. Vol 1. Reason and the rationalization of society.** Boston: Beacon Press, 1984.

_____. **The theory of communicative action. Vol 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason.** Boston: Beacon Press, 1987.

HALL, S. Codificar/Decodificar. In: **Da diáspora. Identidades e mediações culturais.** Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2003.

HELD, D. **Models of Democracy.** Cambridge: Polity Press, 2003.

HENDRIKS, C.M. Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. **European Journal of Political Research**, v. 55, n. 1, 2016, p. 43-60. DOI: 10.1111/1475-6765.12123

HOLSTI, O. **Content analysis for the social sciences and humanities.** Reading (MA): Editora AddisonWesley Publishing Company; 1969

ITUASSU, A.; AZEVEDO, D. Repolitizando a representação: uma teoria para iniciativas digitais em prol dos processos políticos representativos no Brasil. In: **Revista Compólitica**, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013.

JENKINS, H. Confronting the challenges of participatory culture: media education for the 21 century. MacArthur, The John D. and Catherine MacArthur Foundation, 2006.

KIES, R.; NANZ, P. Introduction. In: KIES, R.; NANZ, Pat. (Ed.). **Is Europe Listening to Us?: Successes and Failures of EU Citizen Consultations.** Ashgate Publishing, 2013.

LIPPMANN, W. **Public Opinion.** Nova York, McMillan Co, 1922.

LIST, C. ; GOODIN, R. Epistemic Democracy: generalizing the Condorcet Jury Theorem. In: **The Journal of Political Philosophy**. V. 9, n. 3, p. 277-306, 2001.

LYCARIÃO, D. Sistema dos media e deliberação pública: acerca do valor epistêmico da mediação para a legitimação democrática. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação & Democracia do IV Encontro da Compólitica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. **Towards an evaluation framework for eParticipation.** Transforming Government: People, Process & Policy, 2 (1). pp. 16-30, 2008.

MACNAMARA, J. The Quadrivium of Online Public Consultation: Policy, Culture, Resources, Technology. **Australian Journal of Political Science**, v. 45, n. 2, 2010, p. 227-244.

MAIA, R. **Deliberation, the Media, and Political Talk**. New York: Hampton Press, 2012.

_____. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições de deliberação. In: GOMES, W.; MAIA, R. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008a.

MAIA, R. Visibilidade midiática e deliberação pública. In: **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

MANSBRIDGE, J., BOHMAN, J., CHAMBERS, S., CHRISTIANO, T., FUNG, A., PARKINSON J., THOMPSON, D.F. WARREN, M.E. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J. MANSBRIDGE, J. **Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p.1-26.

MANSBRIDGE, J. Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. (org.) **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp.251-72.

_____. Everyday Talk in Deliberative System. In: MACEDO, S. **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. Oxford University Press, 1999.

MEDAGLIA, R. eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). **Government Information Quarterly**. v. 29, 2012, p. 346-360.

MENDONÇA, R.F. The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems. Paper prepared for the 2013 APSA Annual Meeting. Chicago, August 29th – September 1st. Panel: Discursive, 2013.

MICHEL, H.; KREZIAK, D. Baudrillard and the Virtual Cow: Simulation Games and Citizen Participation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

MIOLA, E. Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.

MOUFFE, C. Democracy and Pluralism: A Critique of the Rationalist Approach. **Cardozo Law Review**, 16 (5), 1995, 1533–46

_____. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, 2005, p. 11-23.

MUÑOZ, C. Análisis del tratamiento informativo (frame analysis) de la política en médios. Aula da pós-graduação do Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio. PUC-Rio, 2019.

NEBLO, M.A. Family Disputes: diversity in defining and measuring deliberation. *Swiss Political Science Review*, v.13, 2007, p. 527-557.

_____. Impassioned democracy: the role of emotion in deliberative theory. Democracy Collaborative Affiliates Conference, 2003.

NIELSEN, R.K. Political communication research: New media, new challenges, and new opportunities. *MediaKultur*, 56, 5-22, 2014.

NINO, C. S. **Fundamentos de derecho constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 2005.

_____. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1999.

NOVECK, B. S. **Unchat: Democratic Solution for a Wired World. Democracy Online: The Prospects for Political Renewal through the Internet**. London: Routledge, 2004.

O'DONNELL, G.. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PARKINSON, J. Democratizing deliberative systems. In: PARKINSON, J. MANSBRIDGE, J. **Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p.1-26.

PARKINSON, J. MANSBRIDGE, J. **Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p.1-26.

PINGREE, R. J. Decision Structure: A New Approach to Three Problems in Deliberation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

PIVATO, M.; DING, H. Deliberation and Epistemic Democracy. SSRN, 2019 Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3440612> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3440612>

PRICE, V. Playing politics: The experience of e-participation. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. M. **Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication**. MIT Press, 2012.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1995.

RAMSEY, K. S.; WILSON, M.W. Rethinking the 'Informed' Participant: Precautions and Recommendations for the Design of Online Deliberation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Revised Edition, Harvard University Press, 1999.

_____. The Idea of Public Reason Revisited. **The University of Chicago Law Review**, Vol. 64, No. 3, 1997, p. 765-807.

REESE, S.D. The framing project: an approach to news discourse. *Political Communication*, 10, p. 55-76, 2007.

RIKER, W.H. **Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. San Francisco: W. H. Freeman, 1982.

ROUANET, L.P. A idéia de razão pública em Rawls. In: Segundo Simpósio Internacional Principia, 2002, Florianópolis. *Linguagem e Filosofia*. Florianópolis: UFSC-NEL, 2001. v. 6. p. 283-296.

_____. O debate Habermas-Rawls de 1995: uma apresentação. **Reflexão**, Campinas, v. XXV, n. 78, p. 111-117, 2000.

SAMPAIO, R.C., BARROS, S.A.R, MORAIS, R. Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento de critérios relevantes. **Opinião Pública**, vol.18 no.2, Campinas, 2012.

SAMPAIO, R.C; MAIA, R.C.M.; MARQUES, F.P.J.A. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, vol. 16, nº 2, Campinas, 2010, p.446-477.

SCHLOSBERG, D.; ZAVESTOSKI, S., SHULMAN, S. Deliberation in E-Rulemaking? The Problem of Mass Participation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

SCHUDSON, M. The Public Sphere and Its Problems: Bringing the State (Back) In, 8 **Notre Dame J.L.Ethics & Pub. Pol'y** 529 (1994).

SCHULER, D. Online Civic Deliberation with E-Liberate. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

SCHWARTZBERG, M. Epistemic Democracy and Its Challenges. In **Annual Review of Political Science**. 18:187–203, 2015. Doi:10.1146/annurev-polisci-110113-121908

SEGURADO, R. Entre a regulamentação e a censura do ciberespaço. **Ponto-e-vírgula**, São Paulo, v. 9, p. 52-70, 2º sem. 2011.

SENNET, R. **The fall of public man**. New York: W.W. Norton and Company, 1992.

SHANE, P. Online Consultation and Political Communication in the Era of Obama: An Introduction. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. (Org.) **Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication**. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 2012.

_____. Turning GOLD into EPG: Lessons from Low-Tech Democratic Experimentalism for Electronic Rulemaking and Other Ventures in Cyberdemocracy. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009

SILVA, S.P; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. **Democracia Digital, Comunicação Política e Redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.

TANKARD, J. W. Na empirical approach to the study of media framing. In: REESE, S. D; GANDY, O. H.; GRANT, A.E. (Eds). **Framing public life: perspectives of media and understanding of the social world**. Mahwah, NJ: Erlbau, 2001.

THOMPSON, D. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. **Annual Review of Political Science**, v. 11, 2008, p. 497-520.

TOMKOVA, J. E-consultations: new tools for civic engagement or facades for political correctness? **European Journal of ePractice**, n.7, 1-10, mar. 2009.

TRENAL, M. Facilitation and Inclusive Deliberation. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

WHIPLE, M. The Dewey-Lippmann Debate Today: Communication Distortions, Reflective Agency, and Participatory Democracy. In: **Sociological Theory**, 23:2, Jun, 2005, p. 156-178.

WHYTE, A.; MACINTOSH, A.; Analysis and Evaluation of e-consultation. **e-Service Journal**; V. 2, N. 1 “e-democracy in Practice”; Indiana University Press, 2003.

WRIGHT, S. The Role of the Moderator: Problems and Possibilities for Government-Run Online Discussion Forums. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S.P. (Eds.). **Online deliberation: design, research, and practice**. CSLI Publications, 2009.

YOUNG, I.M. Activist Challenges to deliberative democracy. **Political Theory**, v. 29, n. 5, Out., 2001, p. 670-690.

_____. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. BENHABIB, S. (ed.) **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996, pp. 120–35.

7. Anexos

Tabela Matriz com os temas, espectros analíticos, atores e argumentos encontrados nas duas consultas públicas online sobre o Marco Civil da Internet.

TEMAS:

1 – PRIVACIDADE

CÓDIGO	ATOR	ESPECTRO ANALÍTICO DA QUESTÃO	INDICADOR
1	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Para resolver crimes da internet, regular autenticação ou delimitar responsabilidades dos usuários, deve-se usar base da Constituição Federal e tipificar nas leis já existentes
2	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	A identificação é necessária e requerida para a participação direta do cidadão na vida pública, logo, não há problemas em mantê-la na internet
3	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Espaço virtual deve ser / não deve ser controlado / regulado pelo Estado / pelo legislativo
4	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Internet não é serviço, envolve estratégias, comunicações e possibilidades de crimes e, por isso, deve ser regulada
5	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	A infraestrutura para autenticar as conexões é de grande porte, complexa e de alto custo de operação, o que pode gerar taxas / impostos para usuários
6	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Preserva-se somente informações bancárias e fiscais dos usuários. Não há relação clara de princípios a serem seguidos pela Administração Pública / empresas no tratamento e circulação de dados
7	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Dados de acesso dos usuários devem ser identificados e guardados, de modo a evitar crimes e garantir investigabilidade
8	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Sistema IPv6 facilita a identificação e será possível autenticar usuários a partir de sua adoção
9	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado / Provedores devem dividir responsabilidade de certificação de usuários e guarda de dados
10	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Deve haver o desenvolvimento de direitos civis para usuários e direitos privados para fornecedores

11	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Provedor de serviço e de acesso à internet não é obrigado a cadastrar a identidade civil de seus usuários, nem vinculá-la a um terminal e a um número IP
12	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Lan houses não devem pedir identificação para usuários, ao contrário do que está disposto na "Lei da Lanhouse"
13	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve-se identificar o usuário por seu IP, mas manter informações pessoais anônimas, como ocorre no voto, e não conectá-lo à identidade do usuário
14	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve-se utilizar criptografia para registrar usuário e garantir a privacidade de informações pessoais
15	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Lan houses devem solicitar documentos de identificação dos usuários, conforme disposto na "Lei da Lanhouse"
16	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Dados dos usuários / de guarda de logs só devem ser enviados ou comunicados pelos provedores quando solicitados pelo Estado / ordem judicial ou com anuência do usuário estabelecida em contrato
17	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Corporações comerciais devem ser inibidas de vazarem dados
18	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Com a identificação do usuário é preciso estar atento à inviolabilidade prática da informação por terceiros
19	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve haver penalização de violação de privacidade caso usuário seja rastreado ou tenha pacote de dados interceptado sem que haja ordem judicial ou autorização expressa do mesmo
20	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve haver penalização aos prestadores de serviços de internet (provedores, lan house, criadores de e-mails ou correlatos) quando não for possível detectar quem utiliza a rede para agredir, ameaçar, roubar ou cometer qualquer ato contra a integridade do outro

21	USUÁRIOS	DIREITOS	A internet é / deve ser livre
22	USUÁRIOS	DIREITOS	Embora a Constituição Federal vede o anonimato, a internet foi criada para transmissão de dados e é uma rede tecnicamente anônima
23	USUÁRIOS	DIREITOS	Direito à privacidade e intimidade está na esfera da dignidade humana: Constituição Federal contempla o direito à privacidade com respeito à preservação da vida privada e da intimidade da pessoa
24	USUÁRIOS	DIREITOS	A privacidade leva ao direito de liberdade de expressão
25	USUÁRIOS	DIREITOS	Fim da privacidade na internet levará ao fim das liberdades como em países repressores e a identificação é ação típica de governos autoritários
26	USUÁRIOS	DIREITOS	Fim da privacidade do usuário possibilita censura ou perseguição por parte do Estado
27	USUÁRIOS	DIREITOS	No Brasil, as instituições são corruptas e, por esse motivo, com o fim da privacidade, poderá haver perseguição
28	USUÁRIOS	DIREITOS	A proteção dos usuários contra a corrupção é a manutenção da privacidade, sem identificação de usuários
29	USUÁRIOS	DIREITOS	Não devem existir dispositivos que permitam a identificabilidade compulsória na internet
30	USUÁRIOS	DIREITOS	O anonimato na internet deve ser facultativo / navegação deve ser anônima se usuário desejar
31	USUÁRIOS	DIREITOS	Pode-se ter privacidade com liberdade de expressão
32	USUÁRIOS	DIREITOS	A identificação gera vulnerabilidade dos usuários em geral, uma vez que hackers podem facilmente fraudar suas autenticações
33	USUÁRIOS	DIREITOS	Regulamentar a internet não coloca fim à possibilidade de anonimato e à crimes, já que usuários podem acessar dispositivos de forma não autorizada / públicos / no exterior
34	USUÁRIOS	DIREITOS	O fim da privacidade dos usuários e a guarda de dados pode gerar vazamento / roubo dos mesmos para utilização comercial, como a publicidade dirigida.
35	USUÁRIOS	DIREITOS	Com fim da privacidade e necessidade de autenticação, sites fugirão para se hospedar no exterior, onde usuários podem ser anônimos e provedores não precisarão se responsabilizar por conteúdos
36	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet é global, não tem fronteiras, por isso não se deve aplicar uma regra local que verse sobre a privacidade ou a guarda de dados se nos outros países não se exige o mesmo
37	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet é global, envolve protocolos globais, regulamentação não deve ser somente local
38	USUÁRIOS	DIREITOS	Não é possível autenticar toda a web em função de seu caráter universal
39	USUÁRIOS	DIREITOS	Com identificação uso da internet pode se tornar apenas local e nacional, pois não se adequa aos usos internacionais
40	USUÁRIOS	DIREITOS	Lei dos Estados Unidos permite anonimato

41	USUÁRIOS	DIREITOS	Inviolabilidade de correspondência, dados e escuta é garantida em constituição. Internet é comunicação de dados e por isso deve ser inviolável
42	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Constituição Federal veda o anonimato, por isso, usuários devem ser passíveis de identificação
43	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Não existe vida privada na internet e internet não é terra sem leis, logo, usuários devem ser identificados
44	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Não existe vida privada na internet e uma informação publicada torna-se automaticamente pública e acessível a todos
45	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Espaço virtual é uma anarquia e deve ser controlado
46	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Meios ilegais de acesso à internet devem ser combatidos
47	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	A identificação leva ao combate à pirataria
48	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	A internet é um dos principais veículos de crime e usuários estão vulneráveis. Por isso é necessário regular questões que envolvem a privacidade e guarda de dados, de modo a coibir crimes virtuais
49	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Para existir punição à crimes é necessário rastrear usuários a partir de sua identificação
50	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Sem identificação pessoas podem ter privacidade invadida pela ação de hackers
51	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Liberdades não podem proteger abusos ou acobertar violações, por isso a identificação é necessária
52	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Deve-se utilizar a lei do cadastro único para que usuários se identifiquem na internet
53	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Deve-se criar um perfil geral único e individual, que deve ser controlados com softwares de monitoramento para evitar roubo de dados
54	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Cidadão é um só no mundo virtual e no mundo real, logo, deve assumir responsabilidade de seus atos na internet
55	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Usuários devem ser responsabilizados por conteúdos que produzem e devem reparar danos a terceiros

2 – GUARDA DE LOGS

CÓDIGO	ATOR	ESPECTRO ANALÍTICO DA QUESTÃO	INDICADOR
56	GOVERNO	DIREITOS	IPs identificados devem ser revelados em atos específicos
57	GOVERNO	DIREITOS	Governo federal deve ter equipamentos de logs para registro de tudo que ocorre no mundo online, inclusive com responsabilidade de certificação das informações
58	GOVERNO	DIREITOS	Não guardar logs incentiva a criminalidade digital
59	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Lei deve proibir os logs: guarda de logs é intromissão arbitrária e não deve existir em um país democrático
60	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Logs não devem ser compulsórios e devem ser registrados somente com consentimento do usuário
61	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Logs não devem ter nenhuma validade legal, incluindo prova ou contraprova em processo judicial
62	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve-se utilizar sistema que iniba uso criminoso da internet, que coíba crimes virtuais
63	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Guarda dos logs / neutralidade deve ser regulamentada pelo Comitê Gestor da Internet
64	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Poder de polícia é do poder público, por isso provedores não podem assumir vigilância e fiscalização de conduta de usuários
65	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	É preciso fixar normas de segurança de tratamento e guarda dos dados
66	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve ser determinado um tempo para a guarda de logs, mínimo - 6 meses, 2 anos -, e máximo - 5 anos
67	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Quem deve guardar dados: somente provedores de acesso / somente provedores de serviço / provedores de acesso + provedores de navegação e serviço
68	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Que tipo de dados devem ser guardados: hora de conexão e número de IP / somente dados de acesso / dados de navegação
69	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	De que forma deve ser autorizada a guarda de dados: compulsório / ordem judicial / autorização do usuário em contrato
70	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	O tempo de guarda de registros é um dos principais recursos para o sucesso de investigações de crimes eletrônicos por órgãos responsáveis e, em função da lentidão do sistema judiciário, tempo de guarda deve ser mais longo
71	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	A autoridade policial poderá requerer ao provedor de serviços o imediato fornecimento dos dados de cadastro do assinante para garantir a efetividade da persecução penal
72	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	É preciso regular a destruição dos dados após

			período determinado para o armazenamento / convertê-los ao anonimato / devolvê-los aos usuários ao final do contrato
73	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve deter e proteger os dados para uso da rede como instrumento democrático
74	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve ser vedado ao Estado usar informações do registro de acesso dos usuários para qualquer fim ao qual usuário não esteja ciente
75	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Usuários devem ser identificados por: 1) Reconhecimento biométrico; 2) Certificação Digital; 3) Cadastro Digital; 4) Entidade virtual para controlar acesso aos dados; 5) Utilização de Protocolo Digital do Ministério da Ciência, Informação e Tecnologia; 6) Cartório Eletrônico, sem colocar dados na internet
76	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Empresas ligadas à internet não utilizam servidores em Data Centers brasileiros pelo alto custo, ineficiência e pouca infraestrutura
77	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estados Unidos controlam logs e informações e rastreiam comunicações alheias
78	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Na Alemanha, após implementação de retenção de dados, a porcentagem de crimes solucionados na internet caiu, o que mostra que a guarda de logs é ineficaz
79	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Na Espanha, os dados são guardados, mas provedores precisam se comprometer ao regulamento de proteção de dados pessoais dos usuários
80	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve-se criar a Comissão da Privacidade (Ombudsman) para resolver conflitos e sanar dúvidas sobre limites da internet
81	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Guarda de logs deveria ficar a critério dos provedores para fins de diagnósticos técnicos / administração técnica do tráfego
82	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Guarda de logs deve ser facultativo ao provedor, que deve definir suas próprias regras e usuário poderá escolher que serviço mais lhe agrada, tendo ciência das condições
83	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Guarda de logs é uma forma de proteção a provedores de conteúdo, sites e blogs. Se provedores forem responsabilizados por conteúdos de usuários, devem poder identificar os mesmos e guardar dados
84	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Obrigatoriedade de guarda de logs pode causar a inviabilização de atividades comerciais em função do alto custo. Um blog ou pequeno site ficaria impossibilitado de guardar logs
85	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS	DIREITOS	Como funcionaria a guarda de dados em sites em que não é necessário se registrar, simplesmente para consumo de informação?

	S DE SERVIÇO		
86	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Guarda de logs pode gerar acumulação de dados para administrar, o que compromete a segurança dos mesmos - dados são volumosos
87	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	O provedor tem que comprovar ao judiciário que possui autorização do usuário para guardar seus dados é burocratização e controle semelhante ao proposto pela lei Azeredo
88	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Não deve haver distinção no tratamento dos dados entre provedores de conexão e de serviço
89	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Dados de navegação só devem ser monitorados por ordem judicial
90	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedor que não guardar logs / não cumprir o tempo de guarda determinado / ou que vazou dados poderá ser punido
91	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Histórico de navegação deve identificar equipamento de origem, mas não indivíduo. Não se deve associar identidade ao IP nem conectar dados cadastrais aos dados de conexão
92	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve-se cruzar os dados do provedor de conteúdo (IP dos usuários) com os dados do provedor de acesso (onde está localizado o computador de acesso)
93	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	O intercâmbio de dados por empresas deve ser proibido. A comercialização dos dados sem autorização do usuário também.
94	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Art 154 da PL 84 - responsabilizar provedores de acesso e conteúdo pelo uso de dados diversamente da finalidade ao qual foram autorizados
95	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS	RESPONSABILIDADES	Dados só devem ser transmitidos às autoridades nacionais competentes em casos específicos e de acordo com a legislação nacional

	S DE SERVIÇO		
96	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Dados só devem ser transmitidos a outros países que tenham regras e legislações de acordo com a proteção brasileira aos logs
97	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve ser autorizado (ou não) que empresas armazenem os dados de terceiros (de outras empresas que não tenham capacidade para tal, por exemplo)
98	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	O dever de manter os registros de conexão não poderá ser cedido, terceirizado ou transferido a terceiros
99	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Usuários devem ser expressamente informados sobre a política de armazenamento de dados de provedores de acesso e conteúdo
100	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Quem capta dados deve utilizar procedimentos eficazes para preservá-los, evitar vazamentos e acessos indevidos de terceiros
101	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve-se guardar os logs pra proteger conteúdos que tenham direitos autorais
102	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Espaço de armazenamento não gera custos altos para logs de acesso, somente para logs de navegação
103	USUÁRIOS	DIREITOS	Dados de usuários devem ser sigilosos - não devem ser guardados. Guarda de logs fere privacidade
104	USUÁRIOS	DIREITOS	Não guardar logs garante a privacidade, a liberdade de criação tecnológica, a existência de redes abertas, a navegação sem intrusão
105	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de logs pode causar monetização de práticas online
106	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de logs pode criar indústria criminosa de vazamento de dados
107	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de logs torna usuários em constante vigilância, todos suspeitos e deve-se utilizar o princípio da inocência
108	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de dados é o mesmo que policiais abordarem todos na rua como suspeitos

109	USUÁRIOS	DIREITOS	Governo quer guardar logs para perseguir blogs, que são nova mídia
110	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de dados e identificação remete a Big Brother / George Orwell - 1984 (Vigilância)
111	USUÁRIOS	DIREITOS	A decisão de quando, como e por quanto tempo dados serão armazenados, processados, divulgados deve ser do cidadão / usuário
112	USUÁRIOS	DIREITOS	O fornecimento de dados por provedores mesmo que sob ordem judicial pode desencadear abusos
113	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de logs é ineficaz para combater criminalidade, pois tecnologia é burlável, logs são inválidos como prova, frágeis e fáceis de fraudar e criminosos podem burlar ou acessar de rede pública não monitorada
114	USUÁRIOS	DIREITOS	Hackers criarão mecanismos de burlar acesso e a guarda de dados só valerá para usuários sem conhecimento informático
115	USUÁRIOS	DIREITOS	Grampos telefônicos são burlados, dados também podem ser
116	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de logs dificultará baixar filmes ou músicas
117	USUÁRIOS	DIREITOS	Guarda de logs pode elevar o custo dos serviços para o consumidor ou impostos, caso Estado também precise guardar
118	USUÁRIOS	DIREITOS	Caso seja necessário guardar logs, como o acesso remoto poderá ser controlado?
119	USUÁRIOS	DIREITOS	Possibilidade de hospedar log fora do Brasil para fugir da identificação / guarda de dados
120	USUÁRIOS	DIREITOS	Como rastrear usuários em toda a rede e quem cumpre o crime: provedor, estabelecimento ou quem usou o equipamento?
121	USUÁRIOS	DIREITOS	É direito do usuário cancelar, a qualquer tempo, o seu consentimento à distribuição a terceiros ou à publicação das informações coletadas dos seus registros de acesso
122	USUÁRIOS	DIREITOS	Deve-se criar entidade de Proteção de Dados, independente da Administração Pública
123	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Guardar os dados e entregá-los mediante ordem judicial não fere a privacidade. Logs já existem, todos os equipamentos os produzem e deve-se regulamentar isso.
124	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Auto-regulamentação da web - autenticação deve ser permitida quando usuário concordar
125	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Empregadores devem / não devem poder monitorar comunicações de seus funcionários, desde que estes estejam cientes
126	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Em outros países usuário somente se manifesta sobre transmissão de dados à terceiros, mas não sobre a guarda dos mesmos, que é decisão ou regulamentar ou do próprio provedor. Logo, usuário não deve ter que autorizar guarda de dados

3 – LIBERDADE DE EXPRESSÃO

CÓDIGO	ATOR	ESPECTRO ANALÍTICO DA QUESTÃO	INDICADOR
127	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Autenticação dos usuários na internet é necessária para exercício democrático, para que crimes e ofensas não fiquem impunes
128	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve-se buscar a identidade / identificar usuários em casos ilícitos ou de transgressão de direitos
129	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Brasil não deve / deve assinar ACTA / Convenção de Budapeste
130	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	MCI deve seguir princípios do sistema jurídico e do ordenamento específico sobre o tema liberdade de expressão
131	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Proposta do governo de MCI é criticável / fascista / repressiva
132	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Regular a internet e limitar a liberdade de expressão favorece governo com viés totalitário. Corre-se o risco de voltar a uma ditadura / governo repressivo
133	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve-se pensar de que forma garantir investigabilidade e manter indivíduo anônimo
134	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	MCI deveria / não deveria contemplar regulamentação para proteger direitos autorais
135	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve haver garantias aos que detém direitos autorais sobre conteúdos e punição pela apropriação indevida de identidades, marcas e direitos autorais
136	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Meios de comunicação / provedores de conteúdo não devem ser proibidos de publicar qualquer conteúdo e quem deve responder por eventual dolo é a parte ofensiva / usuário
137	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores não devem realizar identificação positiva dos usuários. Quando forem identificados (por ordem judicial ou anuência dos usuários) identificação somente através de IPs
138	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Para ter liberdade de expressão é preciso ter neutralidade de redes e padrões abertos e interoperáveis
139	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Cookies devem ser regulamentados

140	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve haver um sistema para suspensão de publicação e disponibilidade de serviços em caso de conflito e risco iminente de violação de direitos. Provedores devem poder retirar conteúdo que tiver injúria ou difamação.
141	USUÁRIOS	DIREITOS	Liberdade de expressão é um direito, garantido na Constituição Federal e Declaração Universal de Direitos Humanos, e deve ser respeitado na internet
142	USUÁRIOS	DIREITOS	Liberdade de expressão, garantida na Declaração Universal de Direitos Humanos e Constituição Federal, protege indivíduos contra abusos do Estado
143	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet deve ser um local democrático aonde todas as opiniões podem se expressadas. Pessoas devem ser livres para dar sua opinião, mesmo que seja sobre temas controversos como racismo, nazismo, aborto
144	USUÁRIOS	DIREITOS	Pessoas não devem ser punidas por expressarem suas opiniões na internet, basta que o ofendido não navegue pelo espaço em que são direcionadas ofensas a ele
145	USUÁRIOS	DIREITOS	Censura prévea, como a retirada de conteúdos, deve ser proibida. MCI deve garantir direito total de expressão sem retirada de conteúdos por intermediários
146	USUÁRIOS	DIREITOS	Censura enfraquece cidadania e faz com que pessoas tenham medo de manifestar seus pensamentos
147	USUÁRIOS	DIREITOS	Ainda que retirada de conteúdos só ocorra por ordem judicial, judiciário pode desprezar liberdade de expressão
148	USUÁRIOS	DIREITOS	Anonimato não é vedado na CF, apenas a manifestação do pensamento deve ser identificável
149	USUÁRIOS	DIREITOS	Na CF é permitido o sigilo da fonte. Isso abre brecha para permitir o anonimato na internet.
150	USUÁRIOS	DIREITOS	Anonimato é fundamental para a democracia e é um direito do cidadão, preserva pontos de vista minoritários e críticos e protege de retaliações
151	USUÁRIOS	DIREITOS	Anonimato na internet é questão técnica, pois rede foi desenvolvida para transmissão de dados sem identificação da origem
152	USUÁRIOS	DIREITOS	Anonimato deve ser permitido na internet, com espaço ao direito de resposta a quem se sentir ofendido / deve ser facultativo / deve ser permitido para usuário acessar informações
153	USUÁRIOS	DIREITOS	Deve-se mudar a constituição para incluir possibilidade de anonimato, pois a cláusula que veda o anonimato é um erro
154	USUÁRIOS	DIREITOS	Cidadão não anda nas ruas estampando seu CPF, logo, não deve ser identificado na internet, em prol da liberdade de expressão
155	USUÁRIOS	DIREITOS	PL do Azeredo ameaça liberdade de expressão por criminalizar práticas
156	USUÁRIOS	DIREITOS	Identificação e guarda de dados torna o espaço virtual um panóptico
157	USUÁRIOS	DIREITOS	Como será feita a identificação / monitoramento

			de estrangeiros que publicam e navegam no Brasil?
158	USUÁRIOS	DIREITOS	As mídias têm concessão de expressão e a internet pulveriza isso para os usuários terem voz
159	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet é meio de comunicação independente, que não necessita de concessão pública e não deve ser regulada
160	USUÁRIOS	DIREITOS	A liberdade de expressão na internet deve ser a mesma que já existe em outras mídias
161	USUÁRIOS	DIREITOS	Não se protege direitos básicos fundamentais, mas se quer proteger direitos autorais em função da grande indústria que está por trás
162	USUÁRIOS	DIREITOS	Direitos dos usuários da internet devem ser dispostos em cartilhas e não em lei
163	USUÁRIOS	DIREITOS	Usuários devem revelar seus dados por declaração e sem necessidade de verificação sobre as informações prestadas
164	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Anonimato é vedado pela Constituição Federal. Navegação na internet não deve ser anônima.
165	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Privacidade e anonimato não são excludentes.
166	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Crimes já acontecem na web e autores se escondem baseados na liberdade de expressão

4 – ACESSO À INTERNET

CÓDIGO	ATOR	ESPECTRO ANALÍTICO DA QUESTÃO	INDICADOR
167	GOVERNO	DIREITOS	Cultura digital e usos para educação devem ser definidos pelos Ministérios de Educação e Cultura
168	GOVERNO	DIREITOS	Serviço de banda larga público permite controle do Estado sobre a oferta
169	GOVERNO	DIREITOS	Disponibilização de informações políticas e públicas não deve ser discutido pelo MCI, mas pelos três Poderes
170	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Acesso à banda larga deve ser universalizado através de políticas públicas e parcerias com empresas
171	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve reduzir impostos de provedores e empresas de telecomunicações que invistam na expansão do acesso
172	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve reduzir carga tributária de custos de internet e hardware para desonerar consumidor final
173	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve disponibilizar banda larga ou wireless para a população a baixo custo, com tarifas razoáveis para a situação sócio-econômica do país e deve oferecer subsídios para cidadãos de baixa renda terem acesso à rede /equipamento
174	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve disponibilizar pontos de acesso público e abertos em lugares como as instituições de ensino, bibliotecas e pontos de cultura
175	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve disponibilizar internet a lugares com número mínimo de habitantes e não a todos os locais
176	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve entregar internet de forma isonômica, independente da situação econômica ou geográfica do cidadão
177	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve desenvolver planejamento estratégico de uso, desenvolvimento e integração da Internet, como parte de seu planejamento administrativo - compromissos do Poder Público com a massificação do acesso à Internet
178	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve garantir acesso à internet e a seus serviços a qualquer cidadão que só por meio da internet pode realizar seus direitos
179	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve criar lan houses de fácil acesso em todas as regiões
180	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Ainda se entrega pouca internet em banda larga, somente à pequena parte da população
181	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	No Brasil o acesso tem alto custo, elevada carga tributária e baixa velocidade
182	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Acesso à internet deve ser garantido por políticas públicas e as estruturas de acesso à internet e de infraestrutura devem ser públicas
183	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve estimular participação popular na administração direta e indireta

184	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve ser transparente e processos da máquina pública devem poder ser acompanhados na internet por qualquer cidadão: deve-se fixar presunção de abertura, transparência e publicidade das informações em poder do Estado
185	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Participação de agentes do governo nas chamadas redes sociais de maior relevância na sociedade brasileira, como orkut, facebook ou twitter
186	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve utilizar o Open Government Data Principles e serviços públicos devem utilizar formatos universais, livres e gratuitos, com versões inteligíveis e compreensíveis por toda a população
187	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve regular os serviços de telecomunicações para verificar configurações e velocidade de acesso. Pode-se criar um serviço nacional de medição de conexão ou Índice Referencial de Banda Larga
188	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve regular monopólios privados de comunicação, inclusive na internet
189	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve estimular produção de software educativo, por instituições e empresas e a distribuição para ensinar pessoas a usar e incluí-las digitalmente
190	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve apoiar iniciativas de players voltados para o empreendedorismo digital
191	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado deve criar órgão para centralização de denúncias e outras informações sobre fraudes e ataques a internautas
192	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Conexões não devem ser estatizadas
193	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Brasil tem grande território continental, o que dificulta a instalação de fibra ótica em grande escala
194	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Iniciativa privada só deve levar internet a áreas lucrativas
195	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Internet é altamente lucrativa para empresas de Telecomunicações e de conteúdo
196	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Empresas de telecomunicações entregam serviços ruins: internet é disponibilizada apenas em regiões nobres das cidades
197	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Empresas de telecomunicações entregam serviços ruins: velocidade de conexão deve ser melhorada. Brasil está atrás de outros países
198	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Empresas de telecomunicações entregam serviços ruins: sites fogem para exterior pois é muito caro e burocrático hospedar sites / páginas / servidores no Brasil

199	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Empresas de telecomunicação, especialmente as de acesso à internet, devem se responsabilizar pelo serviço que prestam
200	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Empresas devem manter a disponibilidade e interoperabilidade de seus serviços mesmo quando sistemas estiverem em manutenção. Devem dispor de um BDS (backup domain service)
201	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Empresas de telecom / iniciativa privada devem fornecer fibras óticas em áreas remotas e devem ser responsáveis pela expansão do acesso
202	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Não deve haver distinção de tipos de planos de acesso e preços, independente da área
203	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve haver custo diferenciado de acesso à internet para instituições de educação fomentarem Educação à Distância, com preços mais acessíveis
204	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet / banda larga como direito universal. Deve-se entregar internet a todos
205	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet universal só faz sentido se houver qualificação dos usuários e não faz sentido levar internet a casas carentes pois não terão dinheiro para comprar computadores e população carente tem urgências anteriores à internet
206	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet / acesso universal aumenta o grau de inteligência das nações e permite integração de cidades
207	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet / acesso universal permite disseminação de vozes minoritárias e maior participação de minorias
208	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet para exercício da cidadania, direitos humanos, diversidade, pluralidade
209	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet como uma decorrência dos direitos fundamentais à liberdade de expressão, à informação, à cultura e à educação
210	USUÁRIOS	DIREITOS	Todos devem ter acesso aos hardwares e redes de acesso devem ser gratuitas
211	USUÁRIOS	DIREITOS	Deve haver liberdade de acesso para produção e para consumo de informações, inclusive dados e arquivos de música, literatura e vídeo
212	USUÁRIOS	DIREITOS	Deve-se impedir qualquer violação à natureza participativa da rede
213	USUÁRIOS	DIREITOS	Deve-se garantir aos cidadãos conhecimento de uso da internet e inclusão digital
214	USUÁRIOS	DIREITOS	Não incluir cidadãos digitalmente aumentará a desigualdade econômica no Brasil
215	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo deve ser acessível à pessoas com deficiência / a todos
216	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Internet somente deve ser gratuita para fins educativos em espaços de educação pública. Espaços privados devem pagar pelo acesso
217	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Cidadãos e empresas devem utilizar padrão aberto para se dirigir ao governo

5 – PUBLICAÇÃO E RETIRADA DE CONTEÚDOS

CÓDIGO	ATOR	ESPECTRO ANALÍTICO DA QUESTÃO	INDICADOR
218	GOVERNO	DIREITOS	Decidir sobre a legalidade ou ilegalidade do conteúdo é prerrogativa do judiciário, via ordem judicial, e não de usuários e provedores
219	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Justiça só deve determinar a remoção de conteúdos que coloquem em risco a segurança nacional, a ordem ou que contenham dados sigilosos vazados ou criados para ofender diretamente uma pessoa
220	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Retirada sob ordem judicial é a melhor forma de trazer segurança jurídica para o usuário que postou o conteúdo, para o ofendido e para o provedor
221	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Retirada sob ordem judicial, mas, por sua morosidade, deve haver mecanismos extraoficiais para retirar conteúdo criminoso ou infringidor dos direitos autorais
222	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Retirada somente sob ordem judicial, pois a justiça é parte neutra. Porém, fica impedida de remover conteúdos que “ofendam” o judiciário e/ou qualquer entidade do governo
223	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Necessidade de ordens judiciais para retirada de conteúdo congestionará o judiciário
224	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Deve ser criado um canal virtual da justiça para encaminhamento de denúncias, com liminares online para facilitar a retirada de conteúdos
225	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Justiça retirar material postado em provedores localizados no Brasil fará com que o mesmo, considerado ilegal no Brasil, seja colocado no exterior
226	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Se o conteúdo estiver em outro país, como o governo brasileiro poderá legislar sobre a retirada de conteúdo / guarda de dados / privacidade?
227	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Responsabilização jurídica gera desestímulo à inovação tecnológica e a novos investimentos. Provedores podem parar de oferecer serviços e terão inúmeros processos para responder
228	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Proteger intermediários de responsabilidade é crítico para preservar a liberdade de expressão e acesso à informação, apoiando a inovação e o desenvolvimento econômico.
229	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Conteúdos não podem ser monitorados / moderados em busca de ilícito/postagens impróprias a todo o momento. Isso gera altos custos de equipes humanas e vigilantismo.
230	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Daniela Cicarelli exemplifica problemas de retirada do ar por conteúdo, plataforma foi punida injustamente e usuários se prejudicaram

231	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	EUA, Canadá e União Europeia não responsabilizam provedores por conteúdos e atitudes de usuários de seus serviços
232	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Estados Unidos utiliza o notice and take down e Canadá adota os sistemas notice and notice ou notice and counternotice
233	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Atualmente empresas já retiram conteúdos criminosos sem ordem judicial
234	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Ações judiciais de reparação devem se limitar ao conteúdo que causa dano e não ao serviço que o disponibiliza se o serviço age em interesse público e sem discriminação de conteúdo
235	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Provedores de conteúdo caluniosamente notificados podem processar denunciante
236	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Retirada de conteúdo pelo provedor só pode ocorrer por ordem judicial, o que privilegiará a liberdade de expressão dos usuários
237	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial só pode ocorrer quando postagem desrespeitar termos de serviço ou causar falhas ao sistema
238	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial pode ocorrer somente quando ilicitude for flagrante, inequívoca, em crimes de injúria, difamação, preconceito ou quando ferir a honra e integridade psíquica de terceiros, direitos autorais ou constituição
239	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Retirada de conteúdo que configure crimes, como pedofilia, pornografia, deve ocorrer de maneira mais célere, sem aguardar ordem judicial
240	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial deve ocorrer quando forem informados de ilicitudes - sistema notice and take down, garantindo autonomia aos players
241	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Retirada de conteúdo pelo provedor sem ordem judicial deve ocorrer pois justiça brasileira é lenta, dessa forma, conteúdo ofensivo seria removido rapidamente
242	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores são veículos como jornais e TV e devem ter as mesmas preocupações, retirando conteúdos do ar sem precisar de notificação judicial, basta o notice and take down
243	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores não devem ser co-responsáveis pelas publicações de usuários em suas páginas, para garantir a liberdade de expressão
244	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Moderadores de páginas e fóruns devem / não devem ser co-responsáveis pelas publicações postadas por usuários em suas páginas

245	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Intermediários de acesso devem ser imunes de qualquer responsabilidade, garantindo o princípio da imunidade do mensageiro
246	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Responsabilizar intermediários é arriscar que os mesmos fechem espaços ou desativem ferramentas que viabilizam formas de expressão, fomento à participação política e interação entre pessoas
247	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedor de conteúdo responsável por conteúdo de terceiros quando é negligente depois de informado sobre retirada por notificação / ordem judicial ou se selecionar ou modificar os objetos de transmissão
248	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores devem ter responsabilidade pelos danos causados a terceiros, pois fornecem os instrumentos para a divulgação e propagação do conteúdo danoso
249	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores devem verificar previamente se o que está sendo postado viola direitos de terceiros (autorais, de imagem, à honra, à vida privada, etc.), respondendo pelas postagens infringentes. Se provedores não forem responsabilizados, não estarão atentos para a segurança e fiscalização
250	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores não devem verificar previamente conteúdo ou fazer controle editorial de conteúdo postado por usuários
251	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores de serviços de Internet devem oferecer canal eletrônico para receber notificações e contra-notificações. Fica ao arbítrio dos provedores a exclusão ou não do conteúdo
252	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores devem notificar autores de conteúdos quando houver reclamação, em procedimento extrajudicial, antes de suspender serviços ou postagem. Deve obedecer prazo mínimo para resposta ou contranotificação.
253	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedor deve deixar caminho para que o ofendido possa, extrajudicialmente, se comunicar com o suposto “infrator”
254	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve-se levar em conta aspectos técnicos da internet - ordens judiciais não devem impor prazos exíguos ou medidas inexecutáveis para não inviabilizar sua operação, onerar usuários ou prejudicar quem utiliza internet
255	USUÁRIOS	DIREITOS	A responsabilização pelas postagens deve ser dos usuários que produziram o conteúdo
256	USUÁRIOS	DIREITOS	A responsabilização de provedores leva ao controle dos usuários e das informações
257	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo postado por usuários / opiniões expostas na internet não devem ser julgadas ou retiradas do ar. Produção de conteúdo deve permanecer livre
258	USUÁRIOS	DIREITOS	A internet não trouxe pedofilia ou outros crimes – ela é causada por problemas sociais, mentais. Logo, isso não pode ser argumento para a

			retirada de conteúdos
259	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdos postados por usuários só deve ser removido sem ordem judicial quando a postagem é anônima. Quando for identificada, somente com ordem judicial.
260	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo postado por usuários não deve ser removido mesmo em postagens anônimas, caso seja legítimo. Não se pode tratar os anônimos como irresponsáveis descumpridores da constituição e sociedade será prejudicada pois não terá acesso à informação, como garante CF
261	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo gerado por usuários é forma de expressão, fomento à participação política, ao pensamento crítico e o estabelecimento de novas comunidades para interação entre pessoas
262	USUÁRIOS	DIREITOS	É preferível, em favor da democracia, liberar todo o conteúdo para evitar censura
263	USUÁRIOS	DIREITOS	Restrição de um direito fundamental – a liberdade de expressão – em benefício de outros direitos fundamentais – privacidade, por exemplo – somente pode ocorrer após decisão do Poder Judiciário
264	USUÁRIOS	DIREITOS	Provedores poderem retirar conteúdo pelo sistema notice-and-take-down ou após avaliação e monitoramento é antidemocrático e autoritário
265	USUÁRIOS	DIREITOS	Sistema notice-and-take-down, como nos EUA, dá margem a abusos de retirada de conteúdo em função de direitos autorais ou de poder em relação à minorias e pode se configurar como censura prévia
266	USUÁRIOS	DIREITOS	Sistema de notificação e retirada abre brecha para remoção de conteúdo lícito por objetivos subjetivos dos provedores ou criar censura por aqueles com recursos para pagar por serviços de especialistas que comprovem que se trata de conteúdo infragidor
267	USUÁRIOS	DIREITOS	Remover conteúdo sem ordem judicial pode acabar servindo como ferramenta de intimidação e mesmo que tenha contranotificação, o autor pode ficar inibido de solicitar a volta do conteúdo original
268	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo removido por notificação e restabelecido por contranotificação faz com que vítima tenha que buscar o Judiciário da mesma forma para exigir a remoção definitiva
269	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo retirado por notificação arrisca suposto ofendido usar de má fé para retirar o conteúdo e quem o produziu não terá direito de defesa caso o provedor retire sua postagem do ar
270	USUÁRIOS	DIREITOS	Em matéria: Brasil fez maior número de pedidos de acesso a informações de usuários (3.663), seguido pelos Estados Unidos (3.580). O Brasil também lidera o ranking de requisições de remoção de conteúdo, com 291 pedidos, seguido por Alemanha, Índia e Estados Unidos.
271	USUÁRIOS	DIREITOS	Retirada de conteúdos é censura do governo a blogs e outros sites que são, atualmente, a maior fonte publicação contra a corrupção

272	USUÁRIOS	DIREITOS	Mesmo com a retirada de conteúdos, o que foi postado pode ser copiado e novamente divulgado
273	USUÁRIOS	DIREITOS	Intermediários removem atualmente conteúdos legítimos ao serem notificados ou ao monitorar publicações por medo de serem responsabilizados
274	USUÁRIOS	DIREITOS	Grandes detentores dos meios de comunicação tradicionais podem sufocar a produção independente e distribuída na Internet através de artifícios jurídicos
275	USUÁRIOS	DIREITOS	Não adianta comparar com EUA e Canadá pois Brasil não tem uma sólida defesa da liberdade de expressão e nada que se assemelhe à primeira emenda
276	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Deve haver proteção da propriedade intelectual e dos inventos. Internet potencializa reprodução ilegal de conteúdos protegidos por direitos autorais
277	USUÁRIOS	RESPONSABILIDADES	Nos Estados Unidos prática de download ou acesso à conteúdo protegido por direito autoral pode ser punida

6 – NEUTRALIDADE DE REDE

CÓDIGO	ATOR	ESPECTRO ANALÍTICO DA QUESTÃO	INDICADOR
278	GOVERNO	DIREITOS	Provedores devem ser proibidos de fazer filtragem ou priorização no tráfego de dados trafegados na rede pública
279	GOVERNO	DIREITOS	Qualquer tipo de censura nas redes só deve ser feito pelo Estado
280	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Estado / Anatel deve fiscalizar empresas para verificar configurações e velocidade de acesso e para que não priorizem tráfego a determinados grupos
281	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Quem deveria regular acesso / neutralidade e conexões: administração pública, ANATEL ou nova agência?
282	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	É vedada ao Estado qualquer política que impeça ou diminua a difusão de conteúdos, de qualquer natureza, ou sirva, direta ou indiretamente para diminuir o acesso e estes conteúdos
283	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Leis sobre internet devem ser de cunho dos comitês internacionais que administram a rede, aprovam protocolos e determinam mudanças tecnológicas
284	GOVERNO	RESPONSABILIDADES	Operadoras de telecomunicações ditam os mercados e impõem seus próprios interesses comerciais. Estado deve regular
285	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Capacidade da rede Internet é finita e potencialmente escassa, é economicamente eficiente dar tratamento diferenciado para aplicativos e funcionalidades específicas conforme acordado entre usuário e prestadora
286	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Deve-se permitir aos provedores de conexão gerenciar a rede de forma a elaborar ofertas adequadas a cada tipo de perfil de usuário
287	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Chile, EUA e Europa estão discutindo a questão da neutralidade. Estados Unidos com tendência a permitir a comercialização de pacotes de acordo com perfil de usuário ou ao menos permitir diferentes velocidades, sem discriminação de conteúdo. Chile a favor da neutralidade.
288	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Dados devem poder ser cobrados pelos detentores das infra-estruturas aos provedores de conteúdo, criando diferentes camadas (layers)
289	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Provedores somente devem ser responsabilizados por falhas na prestação de serviços
290	PROVEDORES E EMPRESAS	DIREITOS	Neutralidade fere a livre iniciativa. Deve haver livre concorrência de serviços de conectividade

	PRESTADORAS DE SERVIÇO		
291	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Sem a necessidade de neutralidade usuários somente pagarão pelo que desejam acessar. Com a neutralidade, alguns pagarão serviços mais caros
292	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	DIREITOS	Todos os agentes de todas as camadas a rede, de provedores de acesso a provedores de busca, fazem escolhas valorativas. A rede não é e não deve ser neutra.
293	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Filtragem por critérios subjetivos deve ser vetada
294	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Filtragem por critérios subjetivos deve ser vetada e é ilegítima toda discriminação que não esteja restrita a velocidade contratada pelo assinante ou a questões de segurança da própria rede, como tentativas de invasão ou spam
295	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve haver isonomia no tráfego de informações / nos pacotes de dados
296	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Deve haver tráfego livre e igualitário, independentemente da origem, da forma ou da natureza de seu conteúdo
297	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Proibido aos provedores de serviços de telecomunicações privilegiar determinadas conexões em detrimento de outras com a finalidade de estabelecer diferentes níveis de velocidade de acesso aos dados que trafeguem na Internet
298	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Operadoras devem ser transparentes sobre os pacotes negociados
299	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	As prestadoras de serviços de conectividade Internet, como ADSL ou rádio, têm que se submeter à regulamentação do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), fiscalizado pela ANATEL.
300	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Provedores devem ser responsabilizados caso não cumpra o serviço estabelecido em contrato
301	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Operadoras devem gerenciar spams
302	PROVEDORES E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO	RESPONSABILIDADES	Operadoras não devem gerenciar spam e deve haver mecanismo de opt-out
303	USUÁRIOS	DIREITOS	Se não houver neutralidade de rede, governo pode controlar o acesso e pode haver censura por parte do Estado
304	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet é meio para transferências de informações, a falta de neutralidade gera

			controle da informação, o que é censura e ameaça a liberdade de expressão
305	USUÁRIOS	DIREITOS	Neutralidade permite inovações na rede e garante a democratização do uso da internet
306	USUÁRIOS	DIREITOS	Internet deve permanecer com sua natureza aberta e não discriminatória
307	USUÁRIOS	DIREITOS	Em alguns países a prática da neutralidade tem por objetivo a censura da rede por parte do Estado
308	USUÁRIOS	DIREITOS	No Brasil, o interesse pela neutralidade é comercial
309	USUÁRIOS	DIREITOS	Operadoras de telecomunicações já exploram serviços ruins, não devem controlar qualquer tipo de tráfego, pois não têm essa legitimidade
310	USUÁRIOS	DIREITOS	Controlar tráfego é prática abusiva e o acesso à conteúdos e aplicações deve ser universal e não discriminatório
311	USUÁRIOS	DIREITOS	Aplicações e controles devem ficar nas pontas (end-to-end), nas mãos de seus usuários
312	USUÁRIOS	DIREITOS	Substituição do termo `neutralidade de rede` por `proteção integral dos direitos dos consumidores e transparência na oferta de produtos e serviços na internet`
313	USUÁRIOS	DIREITOS	Spam é invasão de privacidade
314	USUÁRIOS	DIREITOS	Filtragem de mensagens devem ser controladas somente pelo usuário e filtros spam devem ser opção dos usuários, desde que essa opção esteja em contrato com operadora
315	USUÁRIOS	DIREITOS	Filtragem / filtro de spam pode existir em redes públicas e instituições, mas não para o consumidor final
316	USUÁRIOS	DIREITOS	Spammers estão no exterior, lei não mudará para internet em outros países
317	USUÁRIOS	DIREITOS	É permitida, mediante solicitação do contratante, o bloqueio de tráfego cuja origem seja definida pela solicitação e cujo destino seja pertencente ao cliente
318	USUÁRIOS	DIREITOS	Neutralidade por requisitos técnicos dá margem ao traffic shaping, que deve ser evitado
319	USUÁRIOS	DIREITOS	Rede deve ser neutra e livre de correntes ideológicas / comerciais
320	USUÁRIOS	DIREITOS	Não deve haver monitoramento da navegação
321	USUÁRIOS	DIREITOS	Conteúdo não deve ser controlado por ordem judicial ou por decisões do provedor
322	USUÁRIOS	DIREITOS	A Internet é uma plataforma, um meio, um ambiente de redes e não um serviço