

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

O MARCO CIVIL DA INTERNET E A *CROWDLAW*: UM ESTUDO DE CASO

LUCAS JOSÉ DE LIMA FRANK E SILVA

PROF. CARLOS AUGUSTO THOMAZ

RIO DE JANEIRO

2021

LUCAS JOSÉ DE LIMA FRANK E SILVA

O MARCO CIVIL DA INTERNET E A *CROWDLAW*: UM ESTUDO DE CASO

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO,
ELABORADA NO ÂMBITO DA GRADUAÇÃO
EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO, COMO PRÉ-REQUISITO
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL
EM DIREITO, SOB A ORIENTAÇÃO DO
**PROFESSOR DR. CARLOS AUGUSTO
THOMAZ.**

**RIO DE JANEIRO
2021**

CIP - Catalogação na Publicação

F828m Frank e Silva, Lucas José de Lima
O MARCO CIVIL DA INTERNET E A CROWDLAW: UM
ESTUDO DE CASO / Lucas José de Lima Frank e Silva.
- Rio de Janeiro, 2021.
39 f.

Orientador: Carlos Augusto Thomaz.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. crowdlaw. 2. legislativo. 3. marco civil da
internet. 4. democracia. 5. internet. I. Thomaz,
Carlos Augusto, orient. II. Título.

LUCAS JOSÉ DE LIMA FRANK E SILVA

O MARCO CIVIL DA INTERNET E A *CROWDLAW*: UM ESTUDO DE CASO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Carlos Augusto Thomaz**.

Data da Aprovação: 08 / 10 / 2021.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Carlos Augusto Thomaz

Membro da Banca

Professora. Dra. Kone Prieto Furtunato Cesário

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO
2021**

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A sessão de agradecimentos de um trabalho de conclusão de curso é, com certeza, assustadora. A mera possibilidade de omitir acidentalmente nomes importantes gera uma tensão inexplicável. Mas, como sempre fiz, me esforçarei ao máximo para lembrar da vastidão de nomes responsáveis por me ajudar a chegar até aqui.

Aos meus pais, André e Rita, que sempre me deram amor, paciência, orientação e muito apoio. À minha mãe, meu exemplo de fortitude e persistência. Ao meu pai, meu exemplo de ética e de hombridade. Devo tudo o que tenho a vocês e espero que vocês consigam entender o quão importantes vocês sempre me serão.

Aos meus irmãos, Alexandre e Ana Clara, por serem meus parceiros de bagunça e de risadas. Por sempre serem um ombro amigo nos momentos mais duros e complicados da jornada que me trouxe até aqui.

Ao meu avô, Adonias. Homem mais forte que o senhor, não há. O maior exemplo do batalhador brasileiro e grande fonte de histórias e piadas. Obrigado pelas cervejas, pelos joelhos e pelas conversas jogadas fora.

À minha Bruna, que, apesar de ter chegado recentemente, já cavou seu espaço cativo na minha vida. Obrigado pela compreensão e por ser minha grande parceira. Eu te amo.

Às minhas meninas, Daniela e Gabriella. Que me dão estabilidade, que me dão conselhos, que escutam minhas histórias e preocupações, e que sempre serão meus modelos de vida.

À Carolina, Diogo e Maíra, meus grandes parceiros do Ensino Médio e do RPG. Meus irmãos de coração e de espírito, sem os quais eu não teria chegado até aqui. Obrigado por esses anos todos.

À Patrulha, meus grandes amigos e companheiros de bar. Por todas as histórias, por todas as piadas, por todas as bebidas e por todas as discussões que não tinham qualquer razão de existir além da necessidade, compartilhada por todos os integrantes do grupo, de sempre

estarmos certos. Um agradecimento especial ao meu grande amigo Adriano, que, desde o início, me acompanhou nessa jornada na FND e sempre foi um dos meus maiores incentivadores.

Ao Guilherme, meu grande incentivador artístico e um dos responsáveis por eu não ter desistido de meus ímpetos criativos.

Aos meus amigos do HBPR, minhas amizades mais duradouras e grande constante na minha vida desde 2004. Vocês são meus heróis, sempre foram.

À Alexandra Elbakyan, que é, sem sombra de dúvidas, uma das figuras mais importantes para a ciência e para a Academia dos últimos 100 anos.

Por fim, agradeço ao meu orientador Professor Doutor Carlos Augusto Thomaz, pela paciência e pela colaboração para a finalização desse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo legislativo que deu origem ao Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) através dos parâmetros estabelecidos pelo método *crowdlaw*, estabelecido por Beth Noveck. De forma introdutória, analisa-se a mutação contínua dos conceitos democráticos desenvolvidos a partir da Grécia Antiga, até o estabelecimento do modelo de democracia representativa. Depois, a partir da consolidação das atuais dissonâncias sociais com o modelo representativo, analisa-se a possibilidade de aplicação de métodos participativos que tem como objetivo aumentar a legitimidade do processo legislativo; bem como, através do uso de inteligência coletiva, melhor adequar os processos legislativos às demandas decorrentes dos rápidos desenvolvimentos tecnológicos e sociais. Por fim, analisa-se o histórico do processo legislativo que veio a dar origem ao Marco Civil da Internet através das lentes e da metodologia *crowdlaw*.

Palavras-chave: *Crowdlaw*; Marco Civil da Internet; Democracia; Participação Direta; Sistema Representativo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the legislative process that gave rise to Marco Civil da Internet (Brazilian Law no. 12.965/2014) through the parameters established by the crowdlaw method, established by Beth Noveck. In an introductory way, the continuous mutation of democratic concepts developed from Ancient Greece until the establishment of the representative democracy model is analyzed. Then, starting from the consolidation of the current social dissonances with the representative model, the possibility of applying participative methods is analyzed, which aim to increase the legitimacy of the legislative process; as well as, through the use of collective intelligence, to better adapt the legislative processes to the demands resulting from rapid technological and social developments. Finally, the history of the legislative process that gave rise to the Marco Civil da Internet is analyzed through the lens of crowdlaw methodology.

Keywords: Crowdlaw; Marco Civil da Internet; Democracy; Direct Participation; Representative System.

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	1
1. OS MUITOS ROSTOS DA DEMOCRACIA	3
1. A inerente necessidade de mudança	3
2. Os modelos ancestrais de democracia	3
3. A evolução democrática na Idade Média e o surgimento do Republicanismo representativo	6
2. A DEMOCRACIA NA ERA DA INTERNET	9
4. A mutação conceitual da democracia representativa no século XXI.....	9
5. Democracia digital e e-participação	11
6. Crowdlaw: definição e aplicação	13
7. Crowdlaw: aplicações brasileiras.....	16
3. O PROCESSO LEGISLATIVO DO MARCO CIVIL DA INTERNET	18
1. A Lei de Cibercrimes	18
2. A Busca de Alternativas baseadas em direitos civis.....	19
3. A primeira fase de consulta do Marco Civil da Internet	20
4. A segunda fase de consulta do Marco Civil da Internet e a apresentação do Projeto de Lei 22	
5. A polêmica quanto à Neutralidade de Rede.....	23
6. Falhas nas operações de consulta.....	25
<i>CONCLUSÃO</i>	25
<i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	28

INTRODUÇÃO

A democracia é um conceito que evoluiu e foi alterado ao longo da história da Humanidade. Desde o seu início na Grécia Antiga, quando era praticada apenas por homens que eram tidos como “cidadãos atenienses”, até os dias atuais, onde é exercida através da eleição de terceiros, a democracia sempre teve um certo grau de escolha e de participação popular.

Começando no final do século XVIII com as revoluções americanas e francesas, as democracias passaram a assumir um caráter republicano. Com o crescimento dos Estados e o aumento populacional, a representação de cada pessoa por si própria passa a se tornar um pesadelo logístico. Surge, então, a democracia representativa, onde um candidato é eleito e, ostentando a honra do serviço público, deve fazê-lo da melhor forma possível, a fim de beneficiar seus eleitores.

Com o passar dos séculos, contudo, o potencial da democracia representativa parece não se concretizar. Onde antes havia esperanças de justiça social e de prosperidade, passa a se ver apenas a manutenção de antigos privilégios para poucos beneficiados.

Caminhando incessantemente, o progresso tecnológico revoluciona o planeta e a forma de interagir com esse mundo. As instituições que criam leis, entretanto, não conseguem acompanhar o desenvolvimento com a velocidade necessária.

Com a popularização dos computadores, a internet também permite que pessoas com propósitos e ideais semelhantes possam se encontrar e se organizar com mais facilidade. A internet permite que minorias sociais consigam, enfim, fazer suas vozes serem ouvidas e chamarem atenção para as desigualdades que nos cercam.

Essa mesma internet também permite que diversos especialistas possam unir seus conhecimentos para solucionar problemas que afligem suas comunidades.

Em uma tentativa de adaptar os sistemas legislativos do mundo à frenética velocidade do desenvolvimento tecnológico, bem como o de melhor integrar cidadãos aos processos legislativos de seus países, estados ou cidades, foi desenvolvido o método do *crowdlaw*, que

pretende, através de maior participação popular em processos legislativos ou de tomadas de decisões públicas, aumentar a legitimidade, a eficácia e a *accountability* de normas aprovadas por governos.

Fazendo uso da experiência de vida de cidadãos que são diretamente afetados por determinados problemas, em conjunto com o conhecimento acadêmico de especialistas em determinados assuntos, o *crowdlaw* visa suprir a carência legal e reguladora que é gerada pelo modelo legislativo atual.

Apesar da ideia de contar com a colaboração popular em processos legislativos não ser nova, o *crowdlaw* se diferencia por fazê-lo através de plataformas tecnológicas, que se adaptam rapidamente a novas mudanças.

No Brasil, que já possui uma grande história de participação popular nesse tipo de processo, é possível vislumbrar a aplicação do método *crowdlaw* em algumas iniciativas legislativas (apesar dessas aplicações pré-datarem a consolidação do conceito).

A mais importante e relevante dessas iniciativas é, sem dúvidas, a Lei 12.965/2014: o Marco Civil da Internet. De que maneira, contudo, o Marco Civil da Internet se encaixaria nos preceitos determinados pelo método *crowdlaw*? Qual foi, afinal, a vantagem de empregar esse método em relação ao atual procedimento legislativo brasileiro?

O objetivo desse trabalho é analisar o procedimento legislativo que deu origem ao Marco Civil da Internet e sua adequação ao método *crowdlaw*, bem como entender seus sucessos e seus fracassos enquanto uma aplicação de democracia digital e de inteligência coletiva.

1. OS MUITOS ROSTOS DA DEMOCRACIA

1. A inerente necessidade de mudança

O conceito de “democracia” já foi definido de maneiras muito diferentes ao longo dos séculos. Governantes das mais diversas posições no espectro político já se definiram como democratas; filósofos do mais amplo espectro ideológico, dos neoliberais aos socialistas revolucionários, conseguem definir o conceito de formas consistentes com suas filosofias políticas; e os mais diversos sistemas políticos se definem como democracias.

Simultaneamente, enquanto muitos Estados se portam e se denominam como democráticos, a história das instituições políticas no século passado demonstrou a fragilidade e a vulnerabilidade desses arranjos. A democracia é uma forma de governo particularmente difícil de criar e de sustentar. Não há exemplo mais claro dessa particularidade do que a Europa na primeira metade do século XX, com a ascensão do fascismo e do nazismo.

O caráter fluido da definição do termo “democracia” leva à sua classificação como um projeto em aberto, e em constante desenvolvimento e transformações, gerando, portanto, rupturas com tradições previamente estabelecidas (QUINTÃO, 2019, p. 53).

Esse trabalho não pretende, de forma alguma, determinar qual encarnação da democracia é a mais justa, a mais adequada ou, de forma geral, qual poderia ser considerada como o melhor experimento democrático ao longo da História das sociedades humanas. É de suma importância, contudo, apontar quais características e metodologias já fizeram parte das diversas democracias, a fim de conseguirmos identificar possibilidades e necessidades democráticas dentro do contexto da Era da Internet.

2. Os modelos ancestrais de democracia

Derivada do grego *demokratia*, a partir das raízes *demos* (povo) e *kratos* (poder), a palavra “democracia” significa uma forma de governo no qual, ao contrário das monarquias e das aristocracias, o povo governa. A palavra enseja em uma comunidade política onde existe alguma forma de igualdade política entre as pessoas que a compõe.

A democracia foi introduzida em Atenas com as reformas estabelecidas por Clístenes em 508 a.C., alcançando seu auge durante o período de liderança de Pericles, de 461 a 429. Sua introdução aconteceu em um período de grande instabilidade política. A fim de cessar a constante briga entre famílias aristocráticas das quatro tribos Iônicas, Clístenes dividiu as antigas tribos e estabeleceu dez novas (THORLEY, 1996, p. 23). A *deme* ou vila se tornou a unidade básica do novo estado. De acordo com Wood, essa reforma teve um grande impacto porque o sistema de *demes* implementado por Clístenes “teve o efeito de repousar o poder político nas pessoas comuns de Atenas, a *demos*, a um nível sem precedentes no mundo antigo” (1988, p. 105).

A *deme* possuía grande importância não apenas porque a cidadania de um homem – este um conceito extremamente importante na democracia ateniense e um ponto de grande relevância na discussão de todas as outras democracias – era definida por sua participação em uma determinada *deme*, mesmo que ele residisse *de facto* em outro local, mas porque era através da *deme* que os camponeses gregos poderiam exercer uma influência política palpável. De acordo com Wood (1988, p. 105):

The *deme* was the basic constituent unit of the *polis* and not simply its subject. All demesmen had the same civic rights and were entitled to attend the central assembly and serve on the juries through which so much of what we would consider political business was done; there was no distinction between villager and townsman in this respect, or between peasant and landlord. Every citizen could become demarch, the chief official of the *deme* through whom the local administration of the *polis* was mediated – and, in fact, the evidence is that the demarchs were generally men of moderate means and relatively humble status¹.

Os cidadãos, grupo constituído pela população masculina que já havia atingido a maior idade, com a exceção de estrangeiros e de escravos, formavam o órgão soberano de Atenas, a Assembléia do Povo, também conhecida como Eclésia. A Eclésia se reunia por volta de 40 vezes ao ano e tinha um quórum mínimo de 6.000 cidadãos.

¹ Tradução livre: A *deme* era a unidade constituinte básica da *polis*, e não apenas seu objeto. Todos os membros da *deme* tinham os mesmos direitos cívicos, e eram autorizados a frequentar a assembleia central e a servir nos júris através dos quais muitos do que consideramos negócios políticos eram feitos: não havia distinção entre aldeão e morador da cidade nesse sentido, ou entre camponês e senhorio. Todo cidadão poderia se tornar um *demarchos*, o oficial chefe da *deme*, através de quem a administração local da *polis* era mediada – e, de fato, provas apontam que os *demarchos* eram geralmente homens de meios moderados e condições relativamente humildes.

A Eclésia, em conjunto com o Bulé (conselho dos 500), eram os principais órgãos políticos da democracia ateniense. O Bulé era responsável por preparar a agenda da Eclésia, incluindo a formulação de propostas de decretos e leis. A Eclésia, entretanto, era o órgão que concentrava mais poder. A função e o papel da Eclésia eram muito amplos durante o século V a.C., e foram relativamente estreitados durante a restauração da democracia no século IV a.C. A Eclésia deliberava e decidia o *framework* legislativo e jurídico da manutenção de ordem pública, finanças e impostos; relações internacionais, declarações de guerra e paz etc. Apesar do Bulé se reunir imediatamente antes de cada sessão da Eclésia, a assembleia poderia decidir *per se* se algo deveria ser adicionado à agenda do dia (ROPER, 2013, p. 24).

Ressalta-se que a Eclésia tinha por objetivo a unanimidade e o consenso. Situações e problemas onde a unanimidade não era possível eram decididos através do sistema de votação majoritária. A importância desse sistema é fundamental, uma vez que se trata do primeiro registro histórico de decisões políticas sendo tomadas por votos da maioria dos cidadãos (STE. CROIX, 1981, p. 284).

Em 509 a.C., por volta da mesma época em que Clístenes introduziu as reformas que deram início à Democracia em Atenas, Lucius Tarquinius Superbus, o último rei de Roma, foi destronado e a república foi declarada. A república romana se expandiu por quase cinco séculos, até que Augusto derrotou as forças de Marco Antônio na batalha de Áccio e consolidou sua posição como o primeiro imperador de Roma (ROPER, 2013, p. 37).

A Constituição republicana de Roma foi descrita como uma mistura entre a monarquia (os poderes dos dois cônsules), uma oligarquia (influência forte do Senado) e uma democracia (assembleias que votam em leis e elegem magistrados) por Políbio, um historiador da Grécia Antiga que foi contemporâneo desse período da República Romana (ROPER, 2013, p. 47).

O primeiro problema ao tratar a república romana como uma democracia surge quando se considera o tamanho das reuniões públicas e das assembleias votantes em relação ao tamanho da população. De acordo com Mouritsen (2001, p. 6), até o ano de 145, menos de 1% da população romana era ativa nos processos legislativos, e talvez na eleição de magistrados em cargos mais baixos. Para os cargos mais altos, a capacidade máxima de 55 mil pessoas na *Saepta* (uma grande estrutura feita de madeira) representaria apenas 6% dos cidadãos aptos a participação nos anos de 70 e 71.

A república Romana não foi, portanto, uma democracia no sentido estrito. Seu sistema político era completamente dominado pela nobreza, portadora de riquezas. Essa dominação não se apoiava em um atributo da constituição ou do sistema de governo, mas foi causada por um grande número de fatores sociais, econômicos, militares, políticos e religiosos (ROPER, 2013, p. 56).

O posterior colapso do império Romano ocidental no século V teve enorme impacto no desenvolvimento das diversas sociedades que passaram a se formar na Europa ocidental. Com exceção da região do Levante, todas as antigas províncias romanas enfrentaram uma vertiginosa queda em suas produções econômicas e sociais (ROPER, 2013, p. 60). Como consequência dos conflitos e catástrofes naturais que aconteceram na região ao longo de diversos séculos, começa a se desenvolver, a partir do século VIII, o feudalismo.

3. A evolução democrática na Idade Média e o surgimento do Republicanismo representativo

O surgimento das cidades-estados italianas no final do século XII marca a primeira vez no pensamento ocidental pós-clássico onde a soberania popular e a autodeterminação passam a ser considerados. Os argumentos desenvolvidos durante essa época possuíram ramificações não apenas na Itália, mas no reavivamento do discurso político nos séculos XVII e XVIII, tanto na Europa quanto na América do Norte (MANIN, 1997, p. 51).

O argumento nuclear da Renascença republicana era o de que uma comunidade política apenas poderia ser erguida a partir de seu dever de se reportar e de submeter a apenas uma autoridade: a própria sociedade a qual servia (MANIN, 1997, p. 61). A sociedade deveria brandir a forma máxima de autoridade soberana, designando seus líderes e juízes a posições que não fossem maiores do que as de quaisquer outros representantes eleitos.

De acordo com Manin (1997, p. 68), a transição para um idealismo representativo e republicano começa a acontecer a partir da basilar obra “*The Commonwealth of Oceana*” de John Harrington, que rejeita a eleição de cargos públicos através de loteria, como acontecia em Atenas e nas cidades-estados italianos. A obra de Harrington, elaborada no contexto das guerras

civis inglesas², acaba por influenciar pensadores como Montesquieu e Rousseau. Os trabalhos de Rousseau e Montesquieu foram o combustível intelectual para as Revoluções mais importantes do século XVIII, tomando a forma do iluminismo (MANIN, 1997, p. 70).

Para Rousseau, a Democracia apenas existe quando é exercida de forma direta por seus cidadãos. Diz Rousseau (2011, p. 118) que:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada [...]. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis.

Os dois principais precursores do sistema representativo ou republicano, James Madison e Emmanuel Joseph Sieyès, apesar de estarem inseridos em contextos políticos e sociais amplamente diferentes, contrastam a democracia e o governo representativo de formas similares (MANIN, 1997, p. 3).

Nos textos dos “Federalist Papers”, conjunto de artigos e ensaios escritos por Alexander Hamilton e James Madison, que serviu de base filosófica para a ratificação da Constituição dos Estados Unidos, o termo “democracia” passou a abraçar um sistema republicano de representação, onde cidadãos eram eleitos por outros para representá-los. A escolha pela representação se deu porque, dentre outras razões, os cidadãos comuns não teriam tempo o suficiente para se representarem, visto que deveriam estar dedicados à produção econômica (MANIN, 1997, p. 3).

Madison não enxergava o sistema representativo como uma aproximação à democracia, feita necessária pela impossibilidade de se reunir todos os cidadãos em um mesmo local. Para Madison, eram dois sistemas essencialmente diferentes, e o representativo seria um sistema político vastamente superior, visto que o seu objetivo era passar as visões e opiniões do público por um grupo seletivo de cidadãos patriotas e que não levariam em conta seus interesses particulares, refinando a voz pública para que ela seja mais favorável ao público geral (MANIN, 1997, p. 3).

² *The Commonwealth of Oceana* foi originalmente publicado em 1656. Os conflitos entre parlamentaristas e apoiadores da monarquia aconteceram entre 1642 e 1651. A execução do Rei Carlos I ocorreu em 1649.

Siéyès reforçava a grande diferença entre a Democracia Clássica e o sistema representativo. Para Siéyès, entretanto, a vantagem não estaria no fato de produzir decisões menos parciais ou fervorosas, mas sim no fato de que constituiria a forma de governo mais condizente com a realidade social da época (MANIN, 1997, p. 184). Para Siéyès, os indivíduos teriam seu tempo ocupado principalmente pela necessidade de produção econômica. Nessas sociedades, os cidadãos não disporiam de tempo para participar de Assembleias ou compromissos públicos, então deveriam confiar o governo a indivíduos que se voluntariariam a se dedicar ao governo (MANIN, 1997, p. 9).

De acordo com Pitkin (1972, pp. 14-27), a dicotomia *trustee* x *delegate* tem sido um grande ponto de debate, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista filosófico; o conceito de representação não pode ser visto apenas como uma autorização pura (como o é, de acordo com Hobbes), e nem como simples delegação de responsabilidades.

O ato de representar significa estar em uma relação de similaridade ou comunicação ao menos congenial com aqueles que os representantes representam (URBINATI, 2005, p. 211). Ou seja, representação seria um relacionamento que pode ser concretizado de diversas formas: seja através de eleições, ou de *inputs* e *outputs* em um sistema político. Partindo dessa perspectiva, a soberania popular não se materializaria apenas através de eleições ou votações diversas: mas sim do exercício popular da *accountability*, a fiscalização política.

Urbinati define a representação política como “um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais.” (URBINATI, 2006, p. 192) . A representação conecta tanto as instituições quanto a sociedade, em um processo cíclico em que o representante e o representado agem de forma livre, mas são cobrados por justificativas em relação a seus interesses, opiniões e ideias que defendem (MENDONÇA, 2008, p. 120).

Há ainda um certo consenso na atualidade de que um representante não deve apenas defender os interesses do grupo que o apoia diretamente. É necessário que o representante busque sempre o melhor para todo o eleitorado (MENDONÇA, 2008, p. 118).

Ainda de acordo com Urbinati (2006, p. 208), os cidadãos têm o dever constante de avaliar seus representantes; desta forma, os eleitores teriam uma orientação política clara, seja através de seus princípios, opiniões, valores etc.

2. A DEMOCRACIA NA ERA DA INTERNET

4. A mutação conceitual da democracia representativa no século XXI

Como observado ao longo da História, o conceito de democracia – que não se resume aos dois exemplos supracitados – se adapta aos povos e às épocas; às mudanças sociais e às revoluções tecnológicas.

O século XXI tem sido palco de grandes mudanças no funcionamento da sociedade. Muitas dessas mudanças são causadas por revoluções tecnológicas. A popularização dos *smartphones* e da internet de baixo custo fez com que a humanidade se tornasse mais conectada do que nunca, transferindo diariamente quantidades massivas de dados entre si. Carros autônomos, ainda em estágio inicial de desenvolvimento, prometem diminuir o número de acidentes de trânsito, assim como prometem reduzir drasticamente a emissão de gases poluentes.

Ao mesmo tempo, esses mesmos avanços tecnológicos criam barreiras. A onipresença da internet fez com que empresas passassem a comercializar informações pessoais de seus usuários; os conflitos éticos que enfrentamos ao desenvolver inteligências artificiais que potencialmente deverão escolher quem vive e quem morre em acidentes envolvendo carros autônomos; a imprevisibilidade e os possíveis efeitos colaterais da manipulação genética em seres humanos.

Essas inovações tecnológicas andam de mãos dadas com uma nova percepção em relação à democracia representativa. Após um período de tempo relativamente longo e estável, experimentos democráticos por todo o planeta não foram capazes de atender às “promessas democráticas” (BOBBIO, 1997, p. 20). Promessas como a da redução de desigualdades sociais, de melhoria da qualidade de vida; processos históricos de mobilizações em busca de novas conquistas civis e sociais, que acabam por resultar em processos de reconhecimento e acolhimento de grupos minorizados (QUINTÃO, 2019, p. 54).

A popularização das redes sociais fomenta o surgimento de novas formas de mobilização e de participação política, que passam a assumir uma roupagem mais individualizada e menos voltada para responsabilidades cívicas. Há uma maior ênfase em ações individualizadas e diretas. De acordo com Augusto, Rosa e Resende (2016, p. 25):

Embora sejam distintas as concepções de política e de resistência, assim como também são distintas as suas táticas de enfrentamento, os jovens contestadores cada vez mais buscam coletivos e associações não institucionalizados, recusando as disputas por hegemonia que caracterizam as práticas de sindicatos e partidos políticos. A desconfiança e a descrença na via institucional levam-nos à elaboração de táticas distintas das tradicionais.

(...)

Essas táticas distintas dos novos movimentos estariam apreendendo com práticas e estilos de atuação inspiradas na história e nas proposições dos anarquistas, como apontado por diversos estudos realizados em todo planeta. Horizontalidade, autogestão, ausência de lideranças ou de intelectuais orgânicos, autonomia, transversalidade temática, foco na ampliação de liberdades e ampla utilização das redes sociais digitais, são algumas das novidades mais evidentes.

Essa maior tendência a ações individualizadas e maior engajamento em causas sociais, potencializada por ferramentas organizacionais encontradas em mídias sociais, acaba por destacar a insatisfação popular em relação ao atual sistema político (QUINTÃO, 2019, p. 60). Quando os participantes do sistema político possuem ferramentas e alcance para propagarem opiniões e defenderem causas as quais são intimamente conectados, questionamentos sobre os métodos de escolha e de fiscalização de seus representantes começam a ser levantados. Uma suposta crise democrática, afetaria, portanto, a democracia representativa.

Assim sendo, nesses casos, a crítica não estaria voltada para a questão da representação em si. O que se questiona a partir da aliança dos novíssimos movimentos sociais e de mídias sociais são os modelos antiquados e culturalmente inadequados que dão suporte a essa representação (QUINTÃO, 2019, p. 62).

Os atuais arranjos participativos existentes no poder Legislativo brasileiro possuem desenhos institucionais que se organizam de maneiras diversas e que variam em relação ao tipo de participação envolvida, ao local em que ocorre e ao processo de recrutamento (QUINTÃO, 2019, p. 63-64). De forma geral, esses arranjos que integram os trabalhos legislativos à participação online dos cidadãos ainda são muito incipientes e precisam de avanços.

Esses avanços são coibidos, entretanto, pela própria característica institucional do Parlamento. Um envolvimento mais profundo com esses mecanismos de participação digital requer a possibilidade de tomadas de decisão que sejam mais dinâmicas e mais flexíveis, aspectos que não estão presentes na essência do legislativo. Conforme Leston-Bandeira (2007, p. 665), essa inflexibilidade é um reflexo da natureza política da instituição.

De acordo com Quintão (2019, p. 62), temos que a construção da participação popular no Legislativo Brasileiro ocorre em três estágios.

O primeiro, que aconteceu entre os anos 1990 e 2000, é inserido no contexto da redemocratização brasileira, onde há uma maior adoção de audiências públicas como o desenho mais comum de participação legislativa.

O segundo estágio, notável entre os anos 2001 e 2010, possui caráter mais consultivo, onde as audiências passam a acontecer dentro de comissões parlamentares e em espaços menores, o que garante uma maior aproximação entre os representantes e representados e gera uma interface que permite uma maior transferência de expertise aos legisladores sobre demandas e interesses da sociedade civil. É durante esse período que ocorre a criação de outras instâncias participativas, como a comissão de legislação participativa (CLP), que recebe as sugestões legislativas da sociedade civil organizada; e as ouvidorias que permitem que os cidadãos individualmente enviem suas manifestações junto ao Legislativo.

O terceiro estágio, caracterizado aqui entre os anos de 2011 até os dias atuais, traz consigo um alto nível de saturação da participação nos moldes desenvolvidos pelo parlamento, com o esgotamento dos seus desenhos que não se adaptam aos novos conceitos de ação coletiva e de mobilização política, juntamente com a sensação de ineficácia política entre os participantes. Também é a partir desse estágio em que se começa a pensar sobre o desenvolvimento de novas formas de democracia digital, que possuam como objetivo uma maior transparência e efetividade. É durante esse contexto em que começa a se explorar aplicações do conceito de *e-democracy*.

5. Democracia digital e e-participação

A substituição ou melhora da democracia representativa através do uso de tecnologias digitais é estudada desde antes da grande popularização do uso de comunicações digitais. Efetivamente, a partir do final dos anos 1990, com o grande *boom* do uso de tecnologias digitais, a possibilidade de usar essas ferramentas para tornar governos e legislativos mais transparentes, com maior responsabilização do Estado e de seus agentes, bem como por uma suposta capacidade de entrega mais justa e inclusive de serviços públicos à população, se tornou mais concreta do que nunca.

A evolução do conceito anda de mãos dadas com o desenvolvimento tecnológico e com a adoção social do uso cotidiano dessas novas tecnologias. Esse pensamento é motivado principalmente pelo conceito de “esfera pública” desenvolvido por Habermas (2011, p. 46-49).

A esfera pública é vista como o domínio da vida social onde a opinião pública pode ser formada. Para Habermas, diversos fatores são tidos como essenciais para a esfera pública em sua forma idealizada: deve ser aberta a todos os cidadãos e é formada sempre quando indivíduos se reúnem e formam um público (HABERMAS, 1989, p. 46). Os cidadãos não representam interesses particulares ou comerciais, mas sim um interesse geral. Eles devem se reunir e expressar suas opiniões de forma livre, sem serem intimidados a tal por forças externas (HABERMAS, 1989, p. 48).

Apesar de Habermas considerar o poder estatal como poder público (o que seria legitimado através do público durante o processo eleitoral) (HABERMAS, 1989, p. 158), o estado e seus poderes seriam uma contraparte da esfera pública onde opiniões são formadas. Assim sendo, a opinião pública controla o Estado e sua autoridade em discussões cotidianas, assim como através de eleições formais.

A esfera pública seria o requerimento básico para a mediação entre o estado e a sociedade, e em uma situação ideal, permite o controle democrático das atividades estatais. Como uma forma de mídia de comunicação, a internet possibilita a criação de diversas ferramentas e meios de comunicação e debate público que são relativamente espontâneos, flexíveis e auto-governados³.

³ A ideia de cidadãos discutindo assuntos de interesse comum para a sociedade civil antes de levar determinadas questões a níveis governamentais evoca uma das primeiras manifestações de democracia direta da História da humanidade, a democracia ateniense.

A presença de veículos de comunicação em massa, portanto, naturalmente ampliaria o escopo e o alcance da esfera pública como vislumbrada por Habermas. Já nos anos 1970 e 1980, períodos em que o rádio e a TV eram a principal ferramenta de comunicação midiática, já se pensavam em ideias de participação popular mais direta em governos. Aqui, nessa era que precedia a popularização da internet, o conceito de uma democracia mais participativa através dessas ferramentas de comunicação era chamado de “tele democracia” (GOMES, 2016, p. 45).

Com a popularização dos computadores pessoais e com o início da transição social para o uso constante da internet nos anos 1990, esse conceito passou a ser explorado com maior profundidade e afinco pela comunidade acadêmica (GOMES, 2016, p. 46).

Dentro dessa lógica de facilitação da comunicação pela internet e conseqüente ampliação do conceito de esfera pública através de plataformas desenvolvidas para uso on-line, bem como pelo surgimento de ferramentas de interação e debates, começam a surgir as primeiras tentativas de aplicação prática dessa maior participação popular em relação à fiscalização e *accountability* governamentais.

O termo *e-democracy* foi cunhado nos anos 1990 por Steven Clift (KANE e PATAPAN, 2005), fundador do fórum “e-democracy.org”, como contração da expressão *electronic democracy*. Atualmente, o termo é usado para nomear o uso de tecnologia de informação e comunicação dentro de um contexto de processos políticos e de governança. Não há, entretanto, um consenso entre os estudiosos da área quanto à essa definição. Existem debates sobre a diferença entre *e-democracy*, política on-line e o *e-state* (GOMES, 2016, p. 50), mas estes não serão discutidos nesse trabalho.

6. Crowdlaw: definição e aplicação

O meteórico avanço tecnológico e o conseqüente impacto social de diversas tecnologias induzem alguns questionamentos sobre a adequação das instituições legislativas a essas demandas contemporâneas. Tendo dificuldades não apenas para regular o uso dessas novas tecnologias, comunidades ao redor do mundo passaram a enfrentar complicações para lidar com as empresas privadas que as geram.

O questionamento da atual adequação institucional é exacerbado quando são envolvidas tecnologias mais avançadas e inovações científicas mais desafiadoras, como o surgimento de veículos autônomos, a invenção de métodos de edição genômico, inteligência artificial etc. Os atuais procedimentos legislativos de consulta a especialistas (no Brasil, Assembleias Públicas, por exemplo) não conseguem acompanhar a velocidade com a qual essas inovações são trazidas a público.

Em 2017, em uma tentativa de solucionar a discrepância entre a duração de processos regulatórios e legislativos e a velocidade de surgimento de inovações tecnológicas, o The Governance Lab (GovLab) da Universidade de Nova York propôs a implementação do método legislativo do *crowdlaw* a partir do “The CrowdLaw Manifesto”, um manifesto composto por 12 afirmações, elaborado por vinte especialistas de campos e históricos diversos (ALSINA, MARTÍ, 2018).

De acordo com a definição exibida no website do GovLab, o *crowdlaw* pode ser definido como “qualquer processo de criação de leis, políticas ou de decisões públicas que oferece uma oportunidade significativa para a participação popular em seus múltiplos estágios através do uso de suportes tecnológicos”. O principal contraste entre o método *crowdlaw* e as atuais formas de participação pública é o foco na obtenção de expertise e de ideias através da aplicação da inteligência coletiva e do uso de ferramentas digitais.

O objetivo principal do método é consolidar, através de maior participação popular⁴ o aumento da legitimidade dos processos governamentais, através da maior proximidade dos cidadãos durante os procedimentos legislativos; e a velocidade de coleta de informações técnicas e confiáveis sobre tecnologias (e paradigmas gerados por essas mesmas tecnologias) que trazem questionamentos éticos e legais inéditos.

Noveck (2017, pp. 366-367) ressalta que os diferentes momentos do processo legislativo possuem diferentes necessidades informacionais. Para melhor classificar e determinar as necessidades de cada um desses momentos, divide a cronologia legislativa em 5 etapas: a identificação dos problemas a serem abordados; a identificação de uma possível solução; a

⁴ Nesse caso, a aplicação de expertise e o *know-how* acadêmicos, em conjunto com a vivência e experiência dos cidadãos que serão afetados por determinada lei ou política pública.

elaboração de proposta legislativa; a implementação da legislação; e a avaliação do impacto de cada lei ou política que foi estabelecido dessa forma.

A etapa de identificação dos problemas se beneficiaria igualmente com a coleta de *inputs* obtidos através de relatos de cidadãos que possuem determinadas demandas, identificadas através de suas vivências e necessidades sociais, e que muitas vezes não teriam outras maneiras de influenciar o processo legislativo, bem como de *inputs* obtidos de especialistas.

A etapa de identificação de soluções, ao contrário da etapa anterior, necessita de *inputs* técnicos e profissionais, que partem de profissionais e pesquisadores de determinadas áreas, a fim de determinar quais soluções podem ser aplicadas a determinados casos e de que forma tais soluções precisam ser priorizadas.

O momento da elaboração (*drafting*) de proposta legislativa conforme o *crowdlaw* é o que mais se diferencia dos atuais procedimentos legislativos. Nessa etapa, ocorre a construção e redação colaborativas do documento que determinará a aplicação das soluções identificadas na segunda etapa para os problemas identificados na primeira etapa legislativa. Essa etapa é dotada de particularidades. Dada a necessidade de precisão, clareza e uniformidade na redação do projeto legislativo, existem duas alternativas possíveis para a contribuição popular direta durante esse momento do procedimento: é possível que sejam selecionados especialistas dotados do conhecimento legal e procedimental sobre redação de leis, a fim de estipular as orientações legislativas sobre os pontos levantados nas etapas anteriores com a maior objetividade e tecnicidade possíveis; ou elaborar, através de administradores responsáveis por supervisionar essa etapa, um texto inicial com linguagem simples e objetiva, determinando detalhes sem a necessidade de se recorrer a termos técnicos ou a expressões que seriam desconhecidas pelo público leigo.

A etapa de implementação e execução das leis e das políticas públicas criadas através desse sistema colaborativo não tem como objetivo a rediscussão de pontos apontados em etapas anteriores, mas sim de obtenção de novos dados práticos, que seriam inacessíveis durante a aplicação do método *crowdlaw*. Esses dados podem ser usados posteriormente por especialistas, para garantir uma melhor experiência final de implementação de determinadas políticas.

A etapa de avaliação, última etapa do processo, também marca uma grande diferença entre o método *crowdlaw* e os atuais procedimentos legislativos. Em sua maioria, o impacto de novas leis após sua implementação não é mensurado por órgãos legislativos. Esses impactos costumam ser avaliados por grupos de pesquisa independentes a partir de dados limitados. O objetivo da inserção dessa etapa no método *crowdlaw* é o de fornecer dados mais concretos sobre determinadas aplicações legislativas, partindo da colaboração dos cidadãos e empresas afetados por tais medidas, através de um sistema avaliativo consolidado institucionalmente.

7. Crowdlaw: aplicações brasileiras

Existem diversos exemplos⁵ de iniciativas legislativas ao redor do mundo que fazem uso do método *crowdlaw*, como demonstrado no CrowdLaw Catalog (THE GOVERNANCE LAB, 2018). No Brasil, existem sete iniciativas que atendem aos parâmetros estabelecidos pelo manifesto inicial do método. Com exceção dos Estados Unidos⁶, o Brasil é o país com o maior número de projetos *crowdlaw*.

O Laboratório Hacker (“LABHacker”), laboratório de inovação cidadã da Câmara dos Deputados, encabeça grande parte das iniciativas *crowdlaw* listadas no catálogo. Criado através da Resolução da Câmara dos Deputados nº 49/2013, o laboratório tem como objetivo o desenvolvimento colaborativo de projetos relacionados ao Poder Legislativo. O LABHacker é gestor do e-Democracia, plataforma que abriga a ferramenta Audiências Interativas e que hospedou o sistema de contribuição popular sobre o Marco Civil da Internet. A plataforma e-Democracia foi criada em 2009 como um projeto piloto, sendo institucionalizada em 2013 como efeito da criação do LABHacker.

A versão da plataforma que é atualmente utilizada pela Câmara dos Deputados disponibiliza três ferramentas de participação pública: a ferramenta “Audiências Interativas”, que transmite audiências públicas ao vivo, bem como permite a interação através de bate-papo e disponibiliza ferramenta de perguntas para participação direta em audiência pública; a ferramenta “Wikilegis”, que permite a análise de projetos de lei e contribuição direta com a

⁵ Até o momento, existem 105 projetos que fazem uso do método CrowdLaw divulgados no catálogo online do GovLab.

⁶ De acordo com o CrowdLaw Catalog, são 17 projetos estadunidenses.

redação de artigos ou parágrafos; e a ferramenta “Pauta Participativa”, que permite que cidadãos votem quais propostas devem entrar na pauta de votação da Casa.

Todas essas ferramentas disponibilizadas pela plataforma e-Democracia servem como vetores de participação popular direta durante o procedimento legislativo, cada uma atuando em etapas distintas.

A ferramenta “Audiências Interativas” (e, em menor escala, a ferramenta “Pauta Participativa”) faz correspondência direta à primeira etapa do método *crowdlaw*. Ao trazer o *input* direto e não-mediado de cidadãos para as sessões de audiência pública através de sua caixa de comentários e de seu sistema de perguntas ranqueadas (ou seja, perguntas elaboradas por cidadãos e que são selecionadas para serem encaminhadas aos especialistas e/ou legisladores), é possível realizar a coleta de informações sobre necessidades e preocupações mais imediatas das populações que são afetadas ou se preocupam com o assunto tratado em determinada sessão. A ferramenta “Audiências Interativas” é a única que vem sendo utilizada cotidianamente durante os processos legislativos.

A ferramenta “Wikilegis” funciona como interface para a participação e interação popular sobre textos-base que atendem às características definidas na terceira etapa do processo de legislação do método *crowdlaw*. Um texto-base escrito com linguagem clara e direta é disponibilizado para consulta pública, onde cidadãos interessados podem fazer comentários e sugerir redações alternativas, conforme julguem necessário. Essa ferramenta já passou por diversas versões, e no momento se encontra fora do ar após lançamento do protótipo de versão mais recente em 25 de junho de 2021 (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021).

É seguro dizer, contudo, que o maior e mais relevante exemplo de uso do método *crowdlaw* dentro do ordenamento jurídico brasileiro aconteceu durante o processo legislativo que deu origem à Lei 12.965/2014, que tratava sobre o Marco Civil da Internet. O processo de elaboração do Marco Civil foi longo, tendo seu início com o Projeto de Lei (“PL”) 84/1999, de autoria do então deputado Luiz Piauhyllino.

É seguro afirmar que o Marco Civil da Internet fez uso do método *crowdlaw*. Através de consultas públicas com cidadãos e instituições interessadas, o texto resultante das consultas é certamente mais dotado de legitimidade e mais apropriado ao contexto em que é aplicado.

Entretanto, condições predeterminadas impedem que esse experimento seja o modelo perfeito da aplicação do método *crowdlaw*.

3. O PROCESSO LEGISLATIVO DO MARCO CIVIL DA INTERNET

1. A Lei de Cibercrimes

Em 24 de fevereiro de 1999, o deputado Luiz Piauhyllino apresentou o Projeto de Lei 84/1999, acolhido pelo senador Eduardo Azeredo como o PL 89/2003, batizado como a “Lei de Cibercrimes”. Esse PL previa a tipificação de condutas que aconteceriam no ambiente on-line.

Duramente criticado, esse Projeto de Lei foi apelidado de “Lei Azeredo” e de “AI-5 Digital”, em decorrência de seu enorme potencial vigilantista. A principal intenção da lei era a harmonização da legislação brasileira em relação aos tratados internacionais sobre a prática de crimes cibernéticos, principalmente em relação à “Convenção de Budapeste”, que define crimes que são praticados online e suas formas de persecução (PEREIRA, 2015, p. 75).

As críticas de ciberativistas eram voltadas a três aspectos principais da lei, de acordo com Pereira (2015, p. 75):

Os maiores problemas apontados por ativistas digitais e demais atores da sociedade civil nesse projeto diziam respeito à extrema responsabilização dos provedores de acesso e de serviços no caso de má conduta dos usuários; à imprecisão do texto, que resultava na criminalização de várias condutas cotidianas no uso da internet (como o download de músicas e o uso de redes P2P⁷); e à política de vigilância que se institucionalizaria a partir do momento que os provedores de acesso fossem obrigados a informar sigilosamente a prática desses crimes. Argumentava-se que, para além da inibição do desenvolvimento das empresas de tecnologia no Brasil (uma vez que os provedores de serviço passariam a ter muitas responsabilidades sobre a conduta dos usuários), a liberdade civil dos cidadãos brasileiros também estaria seriamente ameaçada por uma política de vigilância. Além disso, a permissão da interferência dos provedores de acesso no conteúdo da transmissão também poderia resultar na filtragem ou tarifação de diferentes conteúdos, ferindo o princípio de neutralidade de rede da internet.
(PEREIRA, p. 75)

⁷ Redes Peer-to-peer, “De usuário para usuário”, principal método de transferências de arquivo e distribuição de pirataria na internet.

Em 2009, após as diversas críticas contra a Lei Azeredo, o Ministério da Justiça começou a planejar o desenvolvimento de um novo projeto de lei que substituiria o PL 89/2003. A redação desse novo PL ficou à cargo da Secretaria de Assuntos Legislativos, órgão responsável pela coordenação e supervisão da elaboração de decretos, projetos de lei e outros atos de natureza normativa de interesse do Ministério da Justiça.

2. A Busca de Alternativas baseadas em direitos civis

Entre os ativistas da *ciberlaw*, campo que lida com questões jurídicas que possuem relações com a internet e com a tecnologia, havia um claro consenso (PEREIRA, 2015, p. 76): a regulamentação da internet não deveria ser pautada por leis penais, já que essas não seriam capazes de lidar adequadamente com todas as nuances sociais e novidades geradas através do uso da internet.

Em texto basilar para a discussão acerca da aplicabilidade de normas civis à regulamentação da internet, publicado em 22 de maio de 2007, Lemos (2007) afirma que é necessário, primariamente, que seja estabelecido um marco regulatório civil que possa definir com clareza quais são as regras e responsabilidades de usuários, empresas e outras instituições que acessam a internet. As regras criminais, conforme o processo trilhado por outros países desenvolvidos que foram signatários da Convenção de Budapeste, só devem ser estabelecidas quando houver clareza em relação às limitações civis; sendo o caminho inverso e, até então, seguido pelo Legislativo brasileiro, contraproducente.

A partir da publicação do texto de Ronaldo Lemos, André Lemos, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, e Sérgio Amadeu, sociólogo, deram início à coleta de assinaturas para abaixo-assinado entre os pesquisadores de cibercultura. Originalmente, esse abaixo-assinado seria usado como um documento que expressaria a opinião dos intelectuais da área para o Senado, que estava em vias de começar o processo de votação do PL 89/2003. O abaixo-assinado rapidamente ultrapassou a barreira dos pesquisadores e foi transformado em petição online, que angariou 100 mil assinaturas em pouco menos de um mês (PEREIRA, 2015, p. 78).

A repercussão do abaixo-assinado e das manifestações acadêmicas contrárias ao PL 89/2003 alimentaram uma aguda movimentação na (então poderosa) blogosfera, que passou a

produzir e a circular imensa gama de materiais contrários ao “AI-5 Digital”. Ainda, coletivos ligados à cultura digital convocaram atos presenciais em São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015, p. 79). Graças à repercussão obtida pelas manifestações, o pedido de urgência da votação do PL 89/2003 no plenário da Câmara foi barrado.

Em 24 de abril de 2009, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) publica a resolução 2009/003, intitulada de “Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil”. Conforme relatado por Pereira (2015, p. 81), “esses princípios dialogavam fortemente com os fundamentos que a Lei de Crimes Cibernéticos ameaçava, estando entre eles a ‘Liberdade, Privacidade e Direitos Humanos’, a ‘Inimputabilidade da Rede’ e a ‘Neutralidade da Rede’.

Em julho de 2009, o Presidente Lula incumbiu publicamente o Ministério da Justiça a propor nova legislação baseada na premissa de direitos civis em discurso na décima edição do Fórum Internacional do Software Livre (PEREIRA, 2015, p. 82).

Por iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos, com grande protagonismo do secretário Pedro Abramovay, foi decidido que seria realizada uma consulta pela internet para embasar a redação do projeto de lei do Marco Civil da Internet.

3. A primeira fase de consulta do Marco Civil da Internet

Como estabelecido no capítulo anterior, a experiência de realizar consultas legislativas através da internet já não eram novidade em 2009. Normalmente, as consultas públicas eram realizadas via e-mail, sem qualquer feedback ou discussão com a sociedade civil e setores interessados (PEREIRA, 2015, p. 84). Entretanto, já estavam acontecendo as primeiras consultas públicas através do portal e-Democracia, em fase de teste.

O secretário Pedro Abramovay narra o processo por trás da tomada dessa decisão em texto publicado em 2014, no Brasil Post, em texto intitulado “O Marco Civil e a política dos netos” (ABRAMOVAY, 2014):

Ao final do FISL, Lula pediu ao ministro da Justiça, Tarso Genro, que coordenasse o processo de elaboração de um Marco Civil da Internet.

(...)

Nós agora não precisávamos ficar na defensiva, quase que se desculpando pela posição. Nós podíamos criar uma agenda positiva nesse tema. E tentar construir uma legislação moderna, que rompesse com a onda criminalizante da internet que varria o mundo na época. Uma onda que só se compreenderia minimamente com as revelações feitas por Edward Snowden. A internet, criada justamente numa lógica de liberdade profunda das pessoas perante os Estados, passa a ser um instrumento dos Estados para restringir a liberdade e a privacidade dos cidadãos.

Agarramos a oportunidade com unhas e dentes. E resolvemos que o processo de construção dessa lei seria inovador. Algo que, até então, nunca tinha sido tentando no mundo.

Faríamos uma construção colaborativa do projeto de lei, pela internet.

Na primeira fase da consulta pública do Marco Civil da Internet, a Secretaria de Assuntos Legislativos criou um documento simples, com orientações criadas com base nos Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil publicados pelo CGI.br. Esse documento-base tinha como objetivo estruturar os temas que seriam tratados durante a consulta, com o objetivo de que a lei resultante fosse análoga à redação da Constituição Federal, por se tratar da “constituição da internet” (PEREIRA, 2015, p. 87).

O documento-base era dividido em três grandes eixos. O primeiro eixo buscava identificar quais seriam os principais direitos individuais e coletivos que eram relacionados ao uso da internet e que, por terem origem intrinsecamente online, não haviam sido previstos de forma explícita no ordenamento jurídico brasileiro. Também tenta adaptar direitos fundamentais, já previstos no ordenamento, à realidade de suas possíveis aplicações online.

Da mesma forma, o segundo eixo buscava identificar quais seriam as responsabilidades de todos os agentes envolvidos com os processos operacionais relacionados ao uso de internet, mais especificamente aos processos de comunicação por meio da internet. Esses agentes seriam os usuários, como criadores ativos de conteúdo e participantes relevantes dos processos de comunicação na internet, bem como os diversos provedores de acesso e de conteúdo lato sensu.

O terceiro eixo estipulado para o texto-base debatia as Diretrizes Governamentais, que serviriam como referência operacional para a manutenção da abertura da internet, da ampliação de infraestrutura, e de sua capacitação para o desenvolvimento social.

Os eixos e seus subitens eram disponibilizados em formato de posts de blog, na plataforma adequada. Não havia qualquer tipo de pré-moderação ou de limite de caracteres ou

de número de postagens por pessoa nos comentários feitos pelos cidadãos que se manifestavam. As caixas de comentários de cada um dos subitens assumiam, portanto, um caráter de fórum de discussão entre cidadãos interessados em um tema comum.

A primeira fase da consulta teve uma duração de 49 dias, tendo seu início em 29 de outubro e sendo finalizada em 17 de dezembro de 2009. Ao todo, a consulta recebeu mais de 800 contribuições entre todos os comentários, e-mails e referências propositivas (OBSERVATÓRIO DO MARCO CIVIL DA INTERNET, 2019).

4. A segunda fase de consulta do Marco Civil da Internet e a apresentação do Projeto de Lei

Em 8 de abril de 2010, a minuta preliminar do anteprojeto do Marco Civil da Internet foi disponibilizada no portal do Ministério da Justiça. O documento, que havia sido formatado a fim de atender todas as exigências formais de um projeto de lei, apresentava texto que refletia o feedback obtido durante a primeira fase.

Durante a segunda fase, os participantes poderiam interagir diretamente com o texto legal, propondo alterações de redação em cada capítulo, seção, subseção, artigo, inciso ou parágrafo. Ao longo do tempo, de acordo com sugestões e apontamentos realizados nos comentários, a SAJ realizava alterações parciais nos dispositivos, comunicando todas as alterações em posts na plataforma.

A segunda fase, com duração de 52 dias, apesar de notadamente mais técnica do que a primeira, contou com grande número de contribuições. De acordo com Pereira (2015, p. 92), foram realizadas 1.239 contribuições, cerca de 35% a mais do que na primeira fase.

O PL 2126/2011, construído a partir das duas fases de consulta mencionadas acima, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 24 de agosto de 2011. Afetado pela disputa entre os interesses dos ciberativistas e das empresas de telecomunicação, o governo brasileiro pressionou o Congresso Nacional em busca de rápida aprovação do Marco Civil, uma lei sobre possíveis comportamentos e violações de direitos na esfera virtual em ocasião do grande escândalo da espionagem americana (AQUINO, 2013) sobre as comunicações oficiais do Brasil e de outros Estados.

5. A polêmica quanto à Neutralidade de Rede

Ao longo do processo colaborativo e de redação do Marco Civil da Internet, a premissa da neutralidade de rede sempre serviu como um verdadeiro norte para o projeto. Sendo base para o funcionamento da internet nos moldes atuais, e tida como a principal característica de uma rede justa e universal, a neutralidade de rede é o que garante a isonomia em relação ao tratamento de todos os dados pela internet.

É necessário aqui, contudo, contextualizar a importância da neutralidade de rede para o funcionamento atual da internet; não apenas de forma tecnológica e prática, mas também de forma social e cultural.

Em Relatório Especial da ONU sobre a promoção e proteção da liberdade de opinião de expressão, o Relator Especial Frank LaRue (LA RUE, 2011) diz que a internet é “um dos veículos mais importantes pelo qual indivíduos podem exercer seu direito a liberdade de opinião e de expressão”. O direito da liberdade de expressão permeia diretamente os outros aspectos e direitos de uma pessoa: seus direitos sociais, culturais, econômicos, políticos. A internet, como grande força motriz de interação e de integração cultural, usa a liberdade de expressão e de opinião como seu principal combustível.

A liberdade de expressão resta ameaçada quando da ausência da neutralidade de rede. A ausência dessa neutralidade significa que os usuários da internet não terão a plena capacidade de receber, fornecer ou procurar o que quer que desejem, independentemente de qual seja a fonte e independentemente de qual seja o serviço selecionado.

Essa característica isonômica da neutralidade de rede é assunto delicado para as grandes empresas de telecomunicação, que conseguem enxergar grandes possibilidades comerciais na limitação da neutralidade de rede. A violação da neutralidade de rede não se dá apenas de forma negativa, através de bloqueios ou de sanções. É possível, por exemplo, que grandes veículos ou corporações paguem altíssimos valores para que o conteúdo produzido e gerado por eles tenha prioridade no serviço de fornecimento de internet prestado por determinada operadora. Esse tipo de beneficiamento causaria um prejuízo direto ao constante fluxo inovativo que tem a internet como lar.

Com base nesses riscos e receios, o texto do PL 2.126/2011, preparado com base nas consultas públicas previamente realizadas, garantia, na redação do caput de seu artigo 9º, o direito à neutralidade de rede. O texto substitutivo apresentado pelo Relator Alessandro Molon, contudo, omite a segunda metade do artigo, além de adicionar novos parágrafos a ele. As alterações são demonstradas na tabela abaixo.

PL 2.126/2011	TEXTO DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO
<p>Art. 9º. O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicativo, sendo vedada qualquer discriminação ou degradação do tráfego que não decorra de requisitos técnicos necessários à prestação adequada dos serviços, conforme regulamentação.</p>	<p>Art. 9º. O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.</p>
	<p>§ 1º A discriminação ou degradação do tráfego será regulamentada por Decreto, ouvidas as recomendações do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e somente poderá decorrer de:</p> <p>I – requisitos técnicos indispensáveis à fruição adequada dos serviços e aplicações, e</p> <p>II – priorização a serviços de emergência.</p> <p>§ 2º Na hipótese de discriminação ou degradação do tráfego prevista no § 1º, o responsável mencionado no caput deve:</p> <p>I – abster-se de causar prejuízos aos usuários;</p> <p>II – respeitar a livre concorrência; e</p> <p>III – informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento ou mitigação de tráfego adotadas.</p> <p>(parágrafo único passa a ser o § 3º)</p>
<p>Parágrafo único: Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, é vedado monitorar, filtrar, analisar ou fiscalizar o</p>	<p>§3º Na provisão de conexão à Internet, onerosa ou gratuita, é vedado <u>bloquear</u>, monitorar, filtrar, analisar ou fiscalizar o conteúdo dos pacotes de dados,</p>

conteúdo dos pacotes de dados, | ressalvadas as hipóteses admitidas na
 ressalvadas as hipóteses admitidas em lei. | legislação.

Apesar das diferenças entre o texto do substitutivo apresentado e do texto final da lei, bem como pelo fato da neutralidade de rede ter sido regulamentada pela Presidenta Dilma através do Decreto nº. 8.771/2016, críticos mais ferrenhos (PARTIDO PIRATA, 2015) ainda alegam que o texto final foi alterado de forma atécnica e em nome de interesses particulares, em detrimento à redação do Projeto de Lei que foi apresentado à Câmara dos Deputados.

6. Falhas nas operações de consulta

Inicialmente, ressalta-se que, apesar das melhores intenções, a consulta pública através da internet não conseguiu atrair quantidades expressivas da população para que opinem sobre procedimentos legislativos. Como demonstrado pelos números expostos anteriormente, o número de participantes no processo de consulta não foi expressivo. Isso se dá por dois motivos principais: o primeiro é que, por se tratar da realização de uma consulta realizada a partir da internet para a própria internet, a exclusão de cidadãos que não possuíam acesso regular e/ou livre à internet seria um resultado previsível. O segundo motivo que causou a falta de números expressivos foi a restrição da divulgação da consulta pública ao grande público (PEREIRA, 2015, p. 100). Em entrevista a Pereira (2015, p. 100), Paulo Rená, admite que, paradoxalmente, a restrição da quantidade de público talvez seja o fator que viabilizou a realização da consulta.

CONCLUSÃO

É seguro afirmar que a experiência da consulta colaborativa do Marco Civil da internet foi, dentro do contexto social e de infraestrutura da época, bem-sucedida. Apesar de ter sido realizada em uma plataforma que, originalmente, não foi planejada para esse tipo de atividade, todos os problemas técnicos foram resolvidos facilmente e a interface de comunicação entre membros da comunidade interessados em participar do processo e os administradores e/ou legisladores era simples o suficiente.

Dentro do contexto do método *crowdlaw*, o processo de consulta pública do Marco Civil da Internet se encaixa na terceira etapa: a etapa de elaboração do projeto de lei (*drafting*). Utilizando o método de, em um primeiro momento, providenciar um texto base com linguagem

simples, sem o uso de jargões técnicos muito complicados, o órgão responsável por elaborar o texto da lei recebeu diversos *inputs* da comunidade interessada. A partir dessa primeira sessão de consulta pública, tomando como base o feedback recebido, foi desenvolvido um texto em conformidade com as formalidades referentes ao texto legal.

Nessa segunda etapa, a participação popular foi ainda maior, apesar do maior nível de *expertise* requerido para a análise e a sugestão da redação de dispositivo legal. É seguro dizer, portanto, que as consultas públicas realizadas no contexto da elaboração do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet utilizaram, de forma modular os dois métodos previstos por Noveck em sua descrição da etapa de drafting, o que, conseqüentemente, confere um caráter ainda mais legítimo e popular ao texto final.

Há, entretanto, algumas ressalvas quanto à aplicação do método *crowdlaw* durante o desenvolvimento do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet.

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar que a conceituação de participação verdadeiramente popular, ou seja, onde todos os cidadãos afetados pela Lei desenvolvida tivessem participação ativa, não foi concretizada.

Os procedimentos de participação popular, principalmente no primeiro eixo, com o foco voltado à participação de cidadãos leigos, foram realizados na internet, pela internet e para a internet. Isso excluiu uma parcela relevante da população brasileira que, à época, não possuía acesso livre e irrestrito a conexões de internet. Em 2010, apenas 35% dos domicílios brasileiros possuíam um computador (CETIC.BR, 2011).

Ainda que o acesso a internet não fosse tão disseminado, o intuito da lei a ser desenvolvida era o de pautar com uma “Constituição da Internet” os direitos e deveres de usuários da internet, frequentes ou não.

Essa barreira à participação verdadeiramente popular, ou seja, o acesso exclusivo à participação da elaboração do Marco Civil ser realizado apenas através da internet, impediu que a verdadeira legitimação e participação popular fosse atingida aos moldes do método *crowdlaw*.

O processo legislativo do Marco Civil não se conforma a todas as etapas previstas por Noveck em seu artigo seminal sobre *crowdlaw*. Como mencionado anteriormente, o relator do PL promoveu mudanças na redação que havia sido estabelecida de forma coletiva. Algumas dessas alterações não foram realizadas de forma transparente. Essas mesmas mudanças foram alvos de críticas por parte dos ciberativistas mais dedicados, que acreditam que a integridade do texto foi afetada através do lobby de terceiros que sentiram que sua capacidade de exploração econômica poderia ser prejudicada caso o texto original fosse mantido.

Esse tipo de alteração, contudo, é uma consequência esperada. O procedimento foi realizado dentro do contexto do sistema legislativo brasileiro, que possui suas limitações institucionais graças a seus arranjos que ainda não comportam o tipo de mudança necessária para a completa aplicação do método *crowdlaw*.

De forma geral, o experimento com o método *crowdlaw*, trouxe resultados muito benéficos para a sociedade. O grande interesse do público-alvo, suas movimentações e colaborações para o projeto indicam que o povo tem o interesse de se tornar parte mais ativa desse processo legislativo.

Agora, com a consolidação de novas ferramentas de consulta pública, maior familiaridade do público com sistemas online – afinal, esse processo ocorreu há 10 anos –, a ampla gama de cidadãos interessados e a experiência do sistema legislativo com o método, é certo que a próxima experiência em grande escala com o método *crowdlaw* poderá alcançar resultados ainda melhores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, P. O Marco Civil e a política dos netos. **Internet Archive Wayback Machine**, 2014. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20140407022650/http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/o-marco-civil-e-a-politic_b_4810634.html>. Acesso em: 8 Agosto 2021.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara lança protótipo de instrumento de participação popular. **Portal da Câmara dos Deputados**, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/778233-camara-lanca-prototipo-de-instrumento-de-participacao-popular/>>. Acesso em: 29 Junho 2021.

AQUINO, Y. Após denúncias de espionagem, governo pedirá agilidade na votação do Marco Civil da Internet. **Agência Brasil Empresa Brasil de Comunicação**, 2013. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-07-08/apos-denuncias-de-espionagem-governo-pedira-agilidade-na-votacao-do-marco-civil-da-internet>>. Acesso em: 8 Agosto 2021.

AUGUSTO, A.; ROSA, P. O.; RESENDE, P. E. D. R. Capturas e resistências nas democracias liberais: uma mirada sobre a participação dos jovens nos novíssimos movimentos sociais. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, Janeiro-Junho 2016. 21-38.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CETIC.BR. TIC Domicílios 2010: acesso ao computador e Internet nos domicílios continua a crescer, mas ritmo é menor. **cetic.br**, 2011. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/noticia/tic-domicilios-2010-acesso-ao-computador-e-internet-nos-domicilios-continua-a-crescer-mas-ritmo-e-menor/>>. Acesso em: 8 Agosto 2021.

GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracias digitais: Uma cartografia do campo. In: DA SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, Comunicação política e Redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016. p. 39-76.

HABERMAS, J. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge: Polity Press, 1989.

HELD, D. **Models of Democracy**. 3^a. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

KANE, J.; PATAPAN, H. Challenge and promise of e-democracy. **Griffith Review**, p. 268, 2005. Disponível em: <<https://www.griffithreview.com/articles/challenge-and-promise-of-e-democracy/>>. Acesso em: 8 Junho 2021.

LA RUE, F. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. Organização das Nações Unidas. Nova York, p. 4. 2011.

- LEMOS, R. Artigo: Internet brasileira precisa de marco regulatório civil. **Uol Notícias Tecnologia**, 2007. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>>. Acesso em: 8 Junho 2021.
- LESTON-BANDEIRA, C. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, Oxford, Outubro 2007. 655-674.
- MANIN, B. **The Principles of Representative Government**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.
- MANN, M. **The Sources of Social Power**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 1, 1986.
- MENDONÇA, R. F. Representation and Deliberation in Civil Society. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, 3, 2008. 117-137.
- NOVECK, B. S. Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. **Analyse & Kritik**, Berlim, 2019. 359-380.
- OBSERVATÓRIO DO MARCO CIVIL DA INTERNET. Histórico do Marco Civil. **Observatório do Marco Civil da Internet**, 2019. Disponível em: <<http://www.omci.org.br/historico-do-marco-civil/timeline/#3>>. Acesso em: 8 Agosto 2021.
- PARTIDO PIRATA. Nota 2.1 do Partido Pirata sobre o Marco Civil da Internet. **Partido Pirata**, 2015. Disponível em: <<https://partidopirata.org/nota-2-1-do-partido-pirata-sobre-o-marco-civil-da-internet/>>. Acesso em: 8 Agosto 2021.
- PEREIRA, J. V. Q. É pra valer? Experiências da democracia digital brasileira: um estudo de caso do Marco Civil da Internet. **Dissertação de mestrado**, São Paulo, 2015.
- PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. 2^a. ed. Londres: University of California Press, 1972.
- QUINTÃO, T. T. Crise da democracia e inovações democráticas no legislativo: Reflexões e tensões. **CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, 2019. 51-77.
- ROPER, B. S. **The History of Democracy: A Marxist Interpretation**. Londres: Pluto Press, 2013.
- ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social ou Princípios do direito político**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- STE. CROIX, G. E. M. **Class Struggle in the Ancient Greek World**. Londres: Duckworth, 1981.
- THE GOVERNANCE LAB. CrowdLaw, 2016. Disponível em: <<https://thegovlab.org/project/project-crowdlaw>>. Acesso em: 25 Abril 2021.
- THE GOVERNANCE LAB. Crowdlaw Catalog. **Crowdlaw Catalog**, 2018. Disponível em: <<https://catalog.crowd.law/>>. Acesso em: 13 Março 2021.
- THORLEY, J. **Athenian Democracy**. Londres: Routledge, 1996.
- THORLEY, J. **Athenian Democracy**. Londres: Routledge, 1996. 22 p.

URBINATI, N. Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation. **Constellations**, Oxford, 12, 2005. 194-222.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, 2006. 191-228.