

40º Encontro Anual da Anpocs

GT05 Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura

A regulamentação do Marco Civil da Internet: estrutura comunicativa, variáveis de análise, limites e contribuições da consulta

Maria Alejandra Nicolás (UNILA)¹; Rafael Cardoso Sampaio (UFPR)²;
Rachel Callai Bragatto (UFPR)³; Marco Antonio Konopacki (UFMG)⁴

Caxambu 2016

¹ Doutora em Sociologia, Professora do Curso de Bacharelado em Administração Públicas e Políticas Públicas, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, (UNILA), e-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

² Professor do Departamento de Ciência Política da UFPR. É pesquisador do Centro de Estudos Avançados sobre Democracia Digital (CEADD-UFBA) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRG), e-mail: cardososampaio@gmail.com

³ Doutora em Sociologia, membro do Centro de Pesquisa em Comportamento Político, Opinião Pública e Eleições na América Latina e do grupo Atores, instituições políticas e tecnologias digitais (GEIST), e-mail: rachelbragatto@gmail.com

⁴ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Administração e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é coordenador de projetos na linha de Democracia e Tecnologia do ITS Rio, e-mail: marcoamarelo@gmail.com

Resumo:

O processo de consulta pública sobre a regulamentação do Marco Civil da internet (MCI) foi realizado em duas fases pela Secretária de Assuntos Legislativos (SAL/MJ). A primeira fase ocorreu entre 28 de janeiro e 30 de abril do ano de 2015. Os participantes debateram a partir dos quatro eixos presentes na Lei 12.965, privacidade, neutralidade, guarda de registros e outros temas e considerações. O site no qual estava hospedado o debate recebeu mais de 60 mil visitas, contabilizando em torno de 1.200 comentários da sociedade civil. A segunda fase da consulta sobre a regulamentação do MCI foi lançada no dia 27 de janeiro e finalizada no dia 29 de fevereiro de 2016. O texto aberto para a consulta pública foi a minuta de decreto, resultante da primeira fase da consulta, dividida em 4 capítulos e 20 artigos. A plataforma recebeu em torno de 9.800 visitas e, contabilizou no total 1.524 comentários. O objetivo deste artigo é, por um lado, elencar as principais características do desenho institucional e do desenho da ferramenta e, por outro, analisar os comentários da consulta pública da primeira fase do MCI. Analisamos ao todo 235 mensagens correspondendo às dez pautas mais comentadas pelos usuários. No que concerne ao desenho institucional, percebeu-se por um lado, que o repertório de ações da SAL foi heterodoxo, pois houve uma aproximação com a sociedade civil e órgãos governamentais além do espectro institucional e, por outro, que a comunicação e difusão teve como intuito chamar à participação na consulta não apenas os especialistas sobre o assunto. Com relação à estrutura da consulta tentou-se deixar o debate o mais aberto possível, utilizando uma plataforma de software livre e não exigindo a identificação dos usuários da consulta. Com relação à análise das mensagens houve concentração de participação de poucos usuários, os quais utilizaram de forma intensiva a possibilidade de manifestar concordância ou discordância nas mensagens, assim como, justificaram em grande parte suas argumentações através de fontes externas, houve reciprocidade e respeito pela quase totalidade dos usuários. As questões elencadas indicam que houve um ambiente que propiciou a troca de argumentações e a deliberação.

Palavras-Chave: *Regulamentação do Marco Civil da Internet. Consulta Pública Online. Deliberação Online.*

Introdução

A assinatura do decreto do Marco Civil da Internet no Brasil teve ares dramáticos ao ser um dos últimos atos de Dilma Rousseff como presidenta do Brasil. Enquanto a nação assistia a votação final de abertura do processo de impedimento no Senado Nacional, a Presidenta eleita assinou, em 11 de maio de 2016, o decreto 8.771/2016, regulamentando a lei 12.965/2014, que estabelece o Marco Civil da Internet (MCI). Seu texto trata, especificamente, das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indica procedimentos para a guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, aponta medidas de transparência na requisição e dados cadastrais pela administração pública e estabelece parâmetros para fiscalização e apuração de infrações.

Como sabemos, o ineditismo em território brasileiro da consulta online colaborativa realizada pelo MCI em 2009, os inúmeros processos consultivos (presenciais e online) realizados

em diferentes fases de sua tramitação, a pressão de grupos sociais para sua aprovação e a forma que a mesma se deu no contexto nacional e internacional tornaram o Marco Civil da Internet um dos objetos de estudo mais proeminentes numa miríade de temas, como a regulação de direitos e deveres na internet (privacidade, anonimato, guarda de *logs*, inclusão digital), consultas online, democracia digital, participação política da sociedade civil, dentre outros no cenário nacional (Barros, 2016; Barros, Marinho, 2013; Bragatto, 2016; Leite, Lemos, 2014; Lemos, 2014; Lemos et al, 2015; Papp, 2014; Segurado, 2011; Segurado, Ameni, Lima, 2014; Solagna, 2015; Steibel, Estevez, 2015) e internacional (Davies, 2014; O'Maley, 2015; Saldías, 2014)

Remetendo a um processo pioneiro iniciado em 2009, a legislação relativa à internet no Brasil foi construída de maneira inovadora a partir de consultas públicas conduzidas pelo Executivo federal que possibilitaram a participação de indivíduos e de setores organizados na elaboração legislativa. Buscando repetir a experiência da construção do anteprojeto de lei e respondendo à pressão de setores da sociedade civil organizada, foi aberta a discussão acerca de como deveria ser o decreto de regulamentação do Marco Civil da internet, o que resultou no lançamento de uma nova consulta pública online no dia 28 de janeiro de 2015.

O presente artigo analisa a primeira fase da consulta online da regulação do decreto presidencial e dá sequência a uma trajetória de análise das várias fases do longo processo do MCI conduzida pelos autores desde 2011 (Bragatto, Sampaio, Nicolás, 2015a, 2015b; Konopacki, 2015; Nicolás, Sampaio, Bragatto, 2016; Konopacki, 2016). Em especial, este texto objetiva fazer uma análise do desenho institucional (ou ainda, do conjunto de decisões que estrutura as formas de participação) desta fase do Marco Civil, buscando compará-lo com os desenhos implementados nas primeiras fases e verificar como se deram as conversações online entre os participantes⁵.

Para tanto, empregamos, inicialmente, uma abordagem qualitativa, que busca uma construção da explanação (*explanation building*) das diversas decisões tomadas que afetaram o formato participativo desta consulta. Além disso, aplicamos uma análise de conteúdo das dez pautas mais comentadas nesta fase, o que totalizou 235 mensagens, uma amostra representativa (21% do total).

Pelo caráter exploratório dessa fase da pesquisa, é nosso objetivo principal elencar as principais características do desenho institucional, do desenho da ferramenta e analisar os comentários da consulta, assim como estes fatores se refletiram ou não nas mensagens trocadas entre os participantes⁶. Como vimos nas duas fases da primeira consulta do MCI lideradas pelo Executivo (Nicolás, Sampaio, Bragatto, 2016), tivemos um ambiente online respeitoso e bastante

⁵ A análise do desenho institucional apresentada neste trabalho aproveita parte do esforço de um dos autores em outro artigo apresentado no X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (Konopacki, 2016).

⁶ Enquanto a *survey* é o método mais indicado para este tipo de estudo, as pesquisas realizadas por Abreu (2016) e Barros, Sampaio (2016) mostram que as mensagens de fóruns online de plataformas de e-participação podem ser profícuas para análises da percepção e do sentimento dos participantes em relação ao processo participativo em si.

profícuo a formas de reciprocidade e justificação. Porém, no interim, há um conjunto de mudanças no contexto político e social, como o auge do antipetismo nas redes (Santos, 2016) e o processo de impeachment (que acabou inclusive precipitando a assinatura do texto pela presidenta antes de seu afastamento), que podem influenciar nos resultados. Em grande medida, também é nosso objetivo estudar, separadamente, cada fase consultiva do MCI para, posteriormente, sermos capazes de fazer uma análise sistêmica de todo o processo.

1. Desenho institucional e desenho de ferramenta online

Experiências participativas conduzidas por governos nos âmbitos federal, estadual e municipal tornaram-se cada vez mais comuns no Brasil nos últimos trinta anos, como é o caso de conselhos gestores, conferências nacionais de políticas públicas, além do orçamento participativo (Abreu, 2016; Avritzer, 2008; Barros, Sampaio, 2016; Bragatto, 2016; Fung, 2004; Teixeira, 2013). Configurou-se uma diversidade de experiências nas quais velhas e novas práticas políticas, participação direta e representação, convivem e contribuem para a construção da cidadania no Brasil.

Ao longo do século XX, parte da teoria moveu-se para a análise da renovação institucional, ampliando a própria concepção de instituição para normas, processos e rotinas formais ou não incorporadas na estrutura organizacional da política. Conforme demonstra Avritzer (2009, p. 62), além da inclusão da informalidade, é importante observar que o modo como novas regras são definidas e negociadas em um nível micro impactam a estrutura organizacional política, sendo que nem sempre isso ocorre com base em regras já estabelecidas. Seria necessário então ampliar o conceito de desenho institucional⁷ para incorporar essas negociações e conflitos. O autor lança mão do conceito de instituições participativas: “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (2008, p. 45).

É a partir desse entendimento que Avritzer irá propor uma categorização do desenho institucional participativo, baseado em três modelos, a saber: 1) desenho participativo de baixo para cima, no qual há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima; 2) processo de partilha de poder, instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, sendo

⁷ Conforme Avritzer aponta, “Desenho institucional não é algo neutro. Pelo contrário, diferentes desenhos têm diferentes consequências na organização de instituições políticas. Entretanto, quando se trata de instituições participativas, isto é ainda mais importante porque significa fortalecer o potencial de horizontalidade já presente na sociedade civil ou bloquear elementos hierárquicos já presentes na política. A sintonia fina de desenhos participativos é essencial para fazer com que estas instituições alcancem o seu potencial, e a variação no desenho é um aspecto chave” (AVRITZER, 2009, p. 10-11, tradução dos autores).

determinado por leis (prevendo sanções) e incorporando um número amplo de atores sociais; 3) processo de ratificação pública, no qual os atores da sociedade civil são chamados a referendar um processo decisório (Avritzer, 2008, p. 45-46). De acordo com essa perspectiva, o orçamento participativo seria um exemplo da primeira forma de desenho participativo, os conselhos gestores, da segunda forma, e, por fim, os planos diretores municipais da terceira.

A consulta pública online do Marco Civil da Internet parece não se encaixar perfeitamente em nenhum dos tipos propostos por Avritzer. Trata-se de um processo consultivo e não deliberativo (enquanto tomada de decisão), mantendo a prerrogativa decisória como sendo do Executivo e Legislativo. A participação, entretanto, não é ratificatória, mas se expressa no sentido de promoção de diálogo e não, necessariamente, de partilha de poder.

Mesmo que a experiência do MCI possa ser considerada exitosa, em termos de consideração das demandas dos cidadãos (Bragatto, Sampaio, Nicolás, 2015a, 2015b), ela é altamente dependente dos humores e do compromisso dos governantes, tanto do Executivo, quanto do Legislativo. Sua realização não está prevista em Lei, assim como não existem sanções caso não seja realizada. Ela carece ainda de garantias legais.

Assume-se aqui que o contexto, seja em sua variável relativa à sociedade civil, seja em relação aos governantes, é relevante na determinação dos resultados das experiências participativas. Assim sendo, o papel do desenho institucional é relativizado quanto à sua capacidade de sozinho gerar sucesso. Portanto, ainda que a variável seja tratada aqui de modo isolado, a sua articulação com as demais (em especial contexto e tradição associativa da sociedade civil) é fundamental para a avaliação de processos participativos.

A operacionalização proposta por Horochovski e Clemente (2012) para medir o desenho institucional e o compromisso que reflete com a participação prevê a análise rigorosa de uma série de indicadores. Inicia-se com a própria formulação de regras, se ela inclui os cidadãos e com que força, passando para a composição da coordenação do processo, se conta com representantes da sociedade civil ou apenas do governo e se há rodízio entre os representantes. Além disso, sugerem analisar as condições de participação: se o espaço é totalmente aberto possibilitando a auto-representação de interesses ou se prevê a necessidade de uma organização coletiva prévia; se a abertura se mantém durante todo o processo ou se há delegação de representação no seu decorrer; se há algum tipo de restrição às manifestações ou se são livres.

Além disso, os autores apontam ainda para a importância de deter-se a questões relativas à transparência do processo: ele contribui para uma redução da assimetria de informação, suscitando o acesso à informação técnica? Há fiscalização e monitoramento da experiência e de seus resultados? O debate técnico é traduzido de forma que se torne mais claro e possibilite a formação dos cidadãos? São disponibilizadas fontes de informação para suscitar uma participação melhor

informada?

Os autores sugerem ainda avaliar o escopo e o alcance da participação: qual o número de participantes? Ele é significativo? Porém, mais do que a questão quantitativa, seria central verificar a composição dos participantes de acordo com gênero, renda familiar, escolaridade, idade (participação da juventude ou idosos). O objetivo seria perceber se há correção de eventuais assimetrias e mesmo a promoção de uma democracia afirmativa. Nesse sentido, há um incentivo à participação de grupos habitualmente desfavorecidos? Conforme os autores apontam, “uma decorrência importante da democratização da gestão pública são grupos dominados adquirirem um sentimento de eficácia política, de que sua presença conta e traz benefícios coletivos (seletivos também). (Horochovski, Clemente, 2012, p. 147). A perspectiva aqui é perceber se e como ocorre o empoderamento da população geralmente alijada da participação política, se inclui extratos e públicos geralmente marginalizados e em que medida.

Na prática, todos estes quesitos do desenho institucional também se aplicam normalmente a formas de participação online, como frisado por Smith (2009). Isso não significa, entretanto, que não haja diferenças e especificidades características do ambiente online e das ferramentas digitais (Sampaio, 2012). Uma está justamente em compreender como as escolhas do desenho institucional impactam diretamente no desenho (ou *design*) das ferramentas digitais a mediar a participação online.

Os canais de participação devem ser pensados como um dos aspectos mais delicados do projeto de redesenho das oportunidades de interferências oferecidas pelas instituições do estado cujo intento é lançar mão das ferramentas digitais de comunicação. Isso porque é exatamente através dos canais oferecidos que os cidadãos vão poder empregar as informações e habilidades adquiridas para se envolverem de forma qualitativamente superior na discussão da coisa pública. Há, ademais, uma ligação natural entre o tipo de canal ofertado (bem como o modo pelo qual se dá tal oferta) e o estímulo dos cidadãos em tomar parte no jogo político. Assim, se perceberem que os dispositivos não permitem uma participação mais aprofundada ou que tais artifícios não merecem credibilidade, a tendência, certamente, será de rejeição ao emprego de tais recursos. (Marques, 2008, p. 257).

Logo, as *affordances*⁸ das ferramentas importam diretamente nos resultados da e-participação. Como bem elucidado por Maia e colegas (2015), a participação discursiva do Facebook é bem diferente daquela no Twitter (que tem uma limitação grande de caracteres), sendo diferente por sua vez do YouTube e blogs (que funcionam mais na lógica de comentários reativos a um conteúdo produzido anteriormente e que podem permitir o anonimato). Características similares vão existir em qualquer sistema digital, que poderá facilitar ou constranger a participação ou a

⁸ Conforme explicado por Maia et al (2015), no contexto das ferramentas e/ou plataformas online, as *affordances* se referem ao conjunto de características, qualidades, propriedades etc. das ferramentas que poderão facilitar ou constranger determinados usos. Por exemplo, o fato do Twitter limitar as mensagens a 140 caracteres tem impacto direto no tipo de conversação que ali ocorre, assim como as formas de conversação em comentários de blogs apresentam especificidades na comparação com o Facebook em outro exemplo.

conversaçoão entre os participantes.

Especificamente, no caso de fóruns online de conversaçoão empregados por instituições públicas, Janssen e Kies (2005) ressaltam a necessidade de observar se é requerida a identificaçoão daquele que apresenta argumentos, a abertura do fórum a diferentes públicos, a liberdade de estabelecimento da agenda de discussão, a moderaçoão e empoderamento da discussão. Como já elencado, a transparência e formas de monitoramento da iniciativa pelos cidadãos também estão em análise (Horochovski e Clemente, 2012; Sampaio, 2012; Smith, 2009). Também, poderíamos acrescentar observar questões relativas à inclusividade e acessibilidade de diferentes públicos (pessoas portadoras de necessidades especiais) com o intuito de não excluir grupos presentes na sociedade civil (Nicolas, Sampaio, Bragatto, Barros, 2016).

No caso da consulta pública sobre o decreto do Marco Civil da Internet, cabe avaliar ainda questões que dizem em respeito, em certa medida, à qualidade dos debates e do ambiente deliberativo, o que, seguindo trabalhos anteriores, foi aferido através de análise de conteúdo categórica aplicada às mensagens enviadas pelos participantes.

2. A consulta pública sobre o Decreto do Marco Civil da Internet

O processo de consulta para a elaboraçoão do MCI foi conduzido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, órgão governamental responsável pela coordenaçoão e supervisão do processo, mas contou com o suporte do Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV (CTS/FGV). Conforme entrevista realizada com Guilherme Alberto Almeida de Almeida, que foi assessor e chefe de gabinete da SAL durante a elaboraçoão do anteprojeto de lei, era fundamental mostrar aos interessados que o debate estava aberto e não se tratava de uma consulta meramente formal para o envio de uma proposta já formulada dentro do Executivo. Além do CTS, durante a concepçoão inicial da consulta, a secretaria realizou uma série de conversas informais com

(...) cerca de dez ou quinze agentes de transformaçoão de governo e de sociedade civil nessa área que tinham bastante influência no tema para contar o que estávamos fazendo, o que pretendíamos fazer, para trocar ideias, compartilhar textos, ver se seria bem recebido (ALMEIDA apud BRAGATTO 2016).

Da mesma forma no decreto de regulamentaçoão, uma série de conversas informais foi feita com organizaçoões que poderiam contribuir na provocaçoão inicial do debate. O CTS, o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, o grupo de pesquisas InternetLab, dentre outros importantes institutos de pesquisa e pesquisadores da área, foram consultados no período que antecedeu a consulta e puderam problematizar a temática, trazendo novos elementos para os gestores públicos que montavam a consulta naquele momento.

Quando se iniciaram as discussões para formulação do Decreto, houve a determinação direta da presidenta da república, Dilma Rousseff, de que o Ministério da Justiça liderasse as discussões, a partir da abertura de uma consulta pública. A ideia era repetir a experiência, considerada exitosa, da formulação do anteprojeto de lei. O desafio posto ganhou ainda mais destaque, pois foi a primeira vez que uma proposta de um decreto de regulamentação foi disposta ao escrutínio público. A consulta foi coordenada pela equipe do então Secretário de Assuntos Legislativos, Gabriel Sampaio, composta por cinco assessores e sete consultores, e dividida em duas fases. Uma primeira, de proposição livre, ocorreu entre 28 de janeiro e 30 de abril de 2015. Nela, os participantes deveriam interagir a partir de quatro eixos definidos pela equipe executiva do projeto: 1) neutralidade, 2) guarda de registros, 3) privacidade na rede e 3) outros temas e considerações. Na segunda fase, que ocorreu entre 27 de janeiro e 29 de fevereiro de 2016, foi apresentada uma minuta do decreto de regulamentação e os participantes deveriam fazer comentários em cada artigo ou parágrafo da minuta proposta.

A partilha de poder na concepção da experiência ocorreu de maneira informal. O governo mostrou-se aberto e disposto a ouvir os demais órgãos governamentais, academia, organizações e atores da sociedade civil. Porém não havia uma coordenação colegiada e nem a previsão clara da possibilidade de intervenção nessa etapa. Tal aspecto foi equilibrado não apenas pelas conversas e consultas informais realizadas, mas por outras formas de legitimação adotadas pela SAL durante o processo. Representantes da secretaria participaram de atividades a convite de organizações sociais e durante esses momentos buscavam esclarecer o processo da consulta e engajar os demais atores. Conforme Guilherme Almeida, “é fundamental não apenas que o desenho institucional parta de uma lógica legítima, mas que busque novas formas de legitimação” (ALMEIDA apud BRAGATTO 2016).

Da mesma forma que no processo de articulação para construção do anteprojeto de lei do Marco Civil da Internet, no processo do Decreto o governo aproximou-se de dinâmicas da própria sociedade civil, indo a eventos e participando de rodas de conversas organizadas pelos movimentos sociais. Dentre os eventos dos quais a SAL participou estão o Internet Governance Forum (IGF⁹) de 2015 e a Campus Party¹⁰ 2016. Esse aspecto adquire importância se pensarmos, como propõe Avritzer, na importância de o governo reconhecer e incorporar as lógicas organizativas dos movimentos no desenho participativo – ponderando, no entanto, que isso se deu informalmente e que tais debates não eram necessariamente incorporados na consulta, a não ser que os interessados o fizessem.

Esse repertório de aproximação com a sociedade civil e com outros órgãos governamentais

⁹ Fórum multissetorial promovido pela organização das nações unidas para debater a governança da internet.

¹⁰ Encontro anual que acontece em São Paulo para debater e testar novas tecnologias.

mostrou-se um tanto heterodoxo, pois buscou caminhos que não somente os institucionalizados, propiciando um diálogo com os setores mais diretamente envolvidos e buscando estimular a participação por meio da ida de representantes do governo a eventos da sociedade civil, convidando-os aos debates. Houve um esforço para ampliar a escuta para outros espaços relacionados à temática da internet.

Essa observação é especialmente importante, ao analisarmos como a consulta pública foi comunicada a população. A determinação do Secretário Gabriel Sampaio era de que a consulta do Marco Civil deveria incluir o maior número possível de participantes. Por isso, durante o planejamento do processo a comunicação ganhou um papel preponderante. O plano de comunicação tinha dois objetivos: 1) engajar não só o público técnico interessado no tema, mas também o cidadão comum usuário da internet; 2) traduzir aspectos técnicos complexos para o cidadão comum. Os principais canais de comunicação utilizados para difundir a campanha foram as plataformas de redes sociais *Facebook* e *Twitter*, através de páginas nessas plataformas criadas especialmente para este fim¹¹, e a própria página da plataforma dentro do site *Pensando o Direito*¹². Outra estratégia adotada foi o esforço da equipe de assessoria de imprensa do MJ para que a pauta entrasse na agenda de veículos de mídia de massa, como canais de televisão e rádio. Em uma entrevista dada por Gabriel Sampaio ao programa de rádio *Voz do Brasil*, o Secretário enfatiza o caráter amplo que se queria dar às discussões em torno da regulamentação¹³. O que chama a atenção sobre a centralidade da comunicação dentro desta consulta pública é perceber o Estado (ou ao menos aqueles gestores) como o principal indutor do engajamento dos usuários.

Em suas diferentes fases, observa-se que a participação dos cidadãos é direta, sem a necessidade ou a imposição de mediadores. É permitida a auto-representação de interesses e também é possível a contribuição de entidades coletivas. Ocorre o que Avritzer chama de “livre entrada” (ou autosseleção para Fung, 2004) - levada, inclusive, a um novo patamar. A equipe executiva optou por utilizar o software livre chamado *delibera*¹⁴, que tem como objetivo facilitar processos de discussão e deliberação usando a internet (Konopacki, 2016). A equipe executiva privilegiou um cadastro simples para novos usuários, solicitando o número mínimo de dados pessoais para possibilitar o acesso ao recurso. Os dados eram um nome de usuário e senha para que estes entrassem na plataforma (login), um endereço de e-mail, usado também para validar o cadastro e evitar cadastros automáticos por robôs e, por fim, um nome de apresentação, que seria o

¹¹ No Facebook no endereço <https://www.facebook.com/marcocivildainternet/> e no Twitter no endereço <https://twitter.com/marcocivil>. Disponíveis em 25 de junho de 2016.

¹² O projeto *Pensando o Direito* é uma iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos que tem entre seus objetivos a divulgação de ações desta secretaria.

¹³ Entrevista de Gabriel Sampaio ao Programa da voz do Brasil. Disponível em: <http://conteudo.ebcservicos.com.br/programas/a-voz-do-brasil/transcricoes/a-voz-do-brasil-21-01.2015>. Acessado em 25 de junho de 2016.

¹⁴ Disponível em <https://github.com/ethymos/delibera>. Acessado em 26 de junho de 2016.

nome utilizado para assinar os comentários. Com a exceção do endereço de e-mail, o participante poderia colocar qualquer dado nos demais campos, inclusive um dado fictício ou o nome de uma organização. O principal objetivo disso era deixar o usuário livre para se identificar como ele preferisse (o que é apontado como algo positivo para alguns analistas de consultas online, como Janssen e Kies, 2005). Por esta razão não há modo de fazer uma análise mais detida do perfil social dos participantes: não há dados sobre região de origem, sexo, escolaridade. Apenas os nomes de usuários. Consequentemente, verificar se há diversidade em termos de gênero, raça, escolaridade, renda é impossível, ficando também interdita a possibilidade de checar a participação de contrapúblicos subalternos (conforme Nancy Fraser, 1992), de grupos desfavorecidos e extratos marginalizados.

Da mesma forma que na construção do anteprojeto de Lei, a consulta pública para construção do decreto se dividiu em duas fases. Na primeira fase, os usuários criavam pautas de debate dentro de cada um dos eixos de discussão propostos. Estas pautas eram o ponto de entrada na proposição de um debate, as quais poderiam receber comentários e com os quais qualquer usuário identificado (“logado”) poderia concordar ou discordar, clicando em botões específicos. Na segunda fase, os mecanismos eram muito similares, com a exceção de que não poderiam ser criadas novas pautas, apenas comentar trechos da minuta de decreto. Os usuários identificados também podiam concordar ou discordar com os comentários de outros usuários. Entre as duas fases da consulta, a plataforma ficou aberta durante 45 dias para o recebimento de propostas de sistematização pelos usuários. Neste período, foram recebidas 11 propostas de sistematização¹⁵, que seriam a visão dos usuários de como as discussões da primeira fase deveriam ser sistematizadas. As propostas recebidas também se tornaram públicas.

Com relação ao número de participantes, a consulta atingiu os seguintes números na primeira fase. Cadastraram-se 1843 usuários na plataforma. Destes, 384 foram responsáveis por criar 339 pautas e postar 1109 comentários, sendo que 23 usuários concentraram 33% das interações totais (Konopacki, 2015). Já na segunda fase, cadastraram-se 598 novos usuários, sendo que os já cadastrados poderiam usar o mesmo cadastro da primeira fase. Do total de 2441 usuários, 271 foram responsáveis por postar 1505 comentários para a minuta de decreto, sendo que 18 usuários concentraram 33% das interações totais. Gera curiosidade a diferença entre o número de pessoas que se cadastraram e as que efetivamente comentaram. Isso aponta para outra agenda de pesquisa para tentar verificar se isso foi devido a problemas de uso na plataforma ou ao constrangimento público pelos argumentos já presentes nela. Por incluir temas técnicos acerca do funcionamento da internet, o que parece que aconteceu foi o que Fung (2004) chamou de *autosseleção* dos

¹⁵ Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/propostas_sistematizacao.zip. Acessado em 18 de julho de 2016.

participantes, em que usuários com melhores condições financeiras e com melhor educação tendem a participar mais desses processos. Importante destacar também a observação de Fiorina (*apud* Fung, 2004) que aqueles que possuem interesses diretos e pontos de vistas fortes sobre o assunto, tendem a se engajar mais (também em Fishkin, 2015, pg. 104), o que poderia ajudar a explicar a alta concentração no debate. Sem falar nas questões ligadas a *exclusão digital* (SAMPAIO, 2012, pg. 341), as quais não podem ser ignoradas numa análise como essa, em especial na construção de normas para regular um bem público que só é acessível por metade da população brasileira.

A concentração em ambas as fases do debate apresenta um gancho para outra discussão importante que está relacionada ao tema e à liberdade de agenda. Quando se fala nesse assunto, basicamente procura-se refletir os tópicos de debate levantados no processo de e-participação e como estes ajudam a determinar diferenças no grau de participação (Sampaio, 2012; Janssen *et al*, 2005). Janssen e Kies destacam a observação de Jakob Jensen de que os participantes geralmente ficam ansiosos para participar quando o tema tem a ver com sua vida cotidiana (Jensen *apud* Janssen *et al*, 2005). Mas será que participantes mais engajados que outros justificam tamanha assimetria na participação da regulamentação? Seria justo moderar ou controlar os comentários em plataformas de participação? Sampaio observa que diversos tipos de fórum buscam “restringir o acesso a certas pessoas ou ainda limitar o número de postagens por tempo, visando impedir que as conversas sejam dominadas por poucos indivíduos” (Sampaio, 2012, pg. 342), com o objetivo de manter certa igualdade discursiva (Wright, Street, 2007). Essa ação é vista como um trabalho de moderação da plataforma, e poderia ajudar a equilibrar a participação e evitar a concentração das discussões por parte de alguns usuários.

A moderação das contribuições foi discutida pela equipe da consulta pública, mas a decisão final foi de que ela só deveria acontecer em casos extremos, como xingamentos e outros desvios de conduta previstos no documento de Termos de Uso¹⁶. Parte da equipe achava produtiva a construção de uma moderação ativa, buscando agrupar propostas parecidas e conduzir o debate para melhorar a “qualidade do diálogo” entre os participantes, evitando assim a concentração do debate, mas esta proposta foi rechaçada pelo Secretário, Gabriel Sampaio. Ao final do processo, nenhum tipo de moderação foi aplicado à plataforma, nem mesmo para casos extremos de violação aos Termos de Uso – uma vez que eles não ocorreram, o que indica um alto grau de respeito entre os debatedores na plataforma.

Quanto à transparência, um elemento importante na redução das assimetrias informacionais, especialmente em um debate tão específico e distante de grande parte da população como o MCI, observa-se que site da consulta pública possuía uma área de notícias onde eram publicadas informações relevantes sobre o tema “internet”, como forma de manter o debate vivo.

¹⁶ Disponível em <http://pensando.mj.gov.br/termos-de-uso/>. Acessado em setembro de 2016.

Ao mesmo tempo em que dava publicidade ao tema, a equipe de comunicação buscou traduzir temas complexos que estavam sendo discutidos, como a neutralidade de rede, por exemplo, para que cidadão comuns pudessem entender do que se tratava o tema. Uma peça de divulgação de Facebook divulgada durante a consulta, fazia a pergunta: “Minha empresa quer vender produtos online, o que o Marco Civil tem a ver com isso?”¹⁷. Ao clicar na peça, o usuário era direcionado para o texto introdutório acerca da discussão sobre guarda de registros, esclarecendo que empresas com fins comerciais tem a obrigação de guardar registros das atividades de sua aplicação por no mínimo 6 meses. A discussão da regulamentação tentava provocar com que as pessoas respondessem, “como” esses registros deveriam ser guardados na opinião dos usuários.

Da mesma forma, com relação ao monitoramento, este se configura como um critério para avaliar o quanto esses processos também ajudam a informar os participantes e outros cidadãos e cidadãs acerca do objeto que está sendo discutido e se estabelecer como um canal de cobrança pelos cidadãos sobre o tema. Nesse sentido, o monitoramento pode ser entendido também como mecanismo de controle social do Estado pelos cidadãos. A consulta pública do Marco Civil da internet deu primazia à transparência de todos os procedimentos e documentos recebidos durante o processo. Inspirada pela mesma narrativa de dar transparência total à consulta pública do anteprojeto de lei (Almeida, 2015), mesmo documentos endereçados à consulta que foram protocolados fisicamente no protocolo geral do Ministério da Justiça foram escaneados e disponibilizados em local próprio na plataforma.

Com todas as informações públicas acerca da consulta do Marco Civil da internet, a plataforma também se tornou uma importante ferramenta de informação. Na primeira fase, a plataforma recebeu 61.333 visitas de diversos países¹⁸, enquanto na segunda fase foram 9230 visitas¹⁹. Não se pode inferir que o movimento tenha sido este, mas o número de visitantes do site muito maior que o de participantes, sugere que muitos usuários acompanharam a consulta pública mesmo sem intervir nela.

Na próxima seção trataremos especificamente da estrutura comunicacional da primeira fase da consulta para o decreto regulamentador em suas características específicas. São analisadas questões relativas a autoria das contribuições e eventuais concentrações, assim como aspectos que dizem respeito ao seu conteúdo e qualidade do debate: se havia reciprocidade e diálogo entre os participantes, se as posições eram justificadas, se eram apresentadas fontes das informações, etc.

3. Estrutura comunicacional da consulta, atores e conteúdo das contribuições

¹⁷ Disponível em:

<https://www.facebook.com/marcocivildainternet/photos/a.343190242549821.1073741828.256892894512890/364977803704398/?type=3&theater>. Acessado em setembro de 2016.

¹⁸ Disponível em <http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/debate-em-numeros/>. Acesso em 27 de junho de 2016.

¹⁹ Disponível em <https://is.gd/eRIR0M>. Acesso em 27 de junho de 2016.

A partir de agora, seguimos com a análise da estrutura comunicacional da própria consulta e do conteúdo das postagens. Foram pouco mais de três meses de debate, especificamente, entre 28 de janeiro e 30 de abril de 2015, tendo sido criadas 339 pautas, 1100 comentários²⁰ e o cadastro de 1843 usuários na plataforma.

Os participantes puderem debater sobre quatro eixos: neutralidade de rede, guarda de registros, privacidade na rede e outros temas e considerações. A análise de conteúdo deste artigo versou sobre as dez pautas mais comentadas²¹. O Quadro 1 apresenta as pautas, a relação de comentários e a data de criação.

Quadro 1: Eixo, pauta e nº de comentários

Eixo	Pauta	Conteúdo Resumido	C	D
Privacidade na rede	A privacidade e a segurança do usuário	"O art. 10 do MCI trata a problemática de manter a privacidade do usuário e preservar pela segurança jurídica da internet como um todo".	33	27/04
Outros temas e considerações	A internet como fator de inclusão	"Defende o acesso a internet como medida para diminuir a desigualdade, mas destaca que cabe ao Governo promover medidas de inclusão social".	27	27/04
Neutralidade de rede	Neutralidade da rede e os e-mails	"A neutralidade da rede tem o objetivo de manter a liberdade, igualdade e o poder de escolha do usuário na internet. Diante do poder de escolha do usuário na internet surge a polêmica envolvendo o SPAM e a liberdade de comunicação"	26	22/04
Outros temas e considerações	Classificação indicativa	"Classificação indicativa de idade em todos os links. A sugestão não seria a de restringir conteúdos e sim de se ter um acesso a rede de forma mais adequada.	24	24/04
Neutralidade da rede/ Outros temas e considerações	Cálculo da tarifa baseado na quantidade de dados transmitidos/enviados.	"Para garantir a neutralidade da rede será necessário calcular o valor dos serviços (tarifa) baseado na quantidade de dados transmitidos/enviados".	23	29/01
Neutralidade da rede/ Outros temas e considerações	Internet gratuita [wifi] em locais com grande concentração de pessoas	"Políticas governamentais com acesso gratuito a internet em locais públicos (inclusão digital)"	22	24/04
Neutralidade de rede	Velocidades distintas de download e upload?	"Diferentes velocidades de upload e download acaba por discriminar o tipo de serviço que se espera a que o usuário tenha acesso".	21	28/01
Neutralidade de rede	"Acesso grátis" viola neutralidade, conforme fundamentos da decisão no Canadá sobre serviço de TV móvel	Entendo que seria necessário que o decreto regulamentador do Marco Civil dispusesse expressamente que o referido "acesso gratuito" viola a neutralidade de rede e, portanto, é ilegal.	21	29/01
*Guarda de Registros	Guarda de Registros	"Com o Marco Civil da Internet é estabelecido um limite para a guarda desses registros, que antes poderiam ser armazenados indefinidamente".	19	13/03
Neutralidade de rede	Quem pode ser considerado provedor de acesso ou conexão?	"O MCI deveria explicitar o que é provedor de acesso ou conexão, excluindo da forma mais clara possível as empresas que fornecem Internet a seus colaboradores para fins profissionais	19	29/01

Fonte: autores

Obs.: A pauta foi criada sem descrição, portanto, decidimos considerar o primeiro comentário como descrição da mesma.

²⁰ Agradecemos a João Paulo Mehl, um dos responsáveis pela plataforma Delibera, por ter nos concedido os comentários da primeira fase já estruturados.

²¹ Consideramos que estas pautas contem mais argumentos para serem analisados e, ainda, mais posições que manifestam concordância e discordância. Cabe esclarecer, que de nenhuma forma acredita-se que as outras mensagens devam ser desconsideradas da consulta ou bem que não tenham relevância, apenas as pautas mais comentadas foi o critério escolhido para compor a amostra.

Nossa primeira escolha metodológica foi na definição da amostra. A própria *affordance* da plataforma transformou a tarefa numa escolha complexa, uma vez que uma amostra aleatória representativa seria, cientificamente, o mais adequado, porém, como já sabemos, a amostra aleatória tende a ser um desafio em estudos de conversação online, uma vez que se perde o fluxo das conversações, o que tende a influenciar negativamente nos resultados (Wright, Street, 2007). Desta maneira, optamos por fazer uma amostra de conveniência, escolhendo exatamente as dez pautas mais comentadas, o que nos permitiu analisar o fluxo completo das conversas. Se, por um lado isso diminui nossa capacidade de generalização, por outro torna possível ter uma amostra representativa quantitativamente e também representativa no conjunto de temas e discussões presentes nesta fase da consulta, além, é claro, de priorizar os tópicos vistos como mais importantes pelos próprios usuários²².

As dez pautas analisadas foram elaboradas por cidadãos, inclusive duas pautas foram criadas por um mesmo usuário e, nesse sentido, não houve construção de pautas por parte de empresas, organizações da sociedade civil ou instituições públicas entre as mais comentadas. Ao total, essas pautas geraram 235 comentários, representando 21% do total de comentários do debate. Observa-se que pautas relacionadas à “neutralidade de rede” foram as mais comentadas, totalizando cerca de 130 comentários, ou seja, mais da metade do total das pautas da amostra. Pautas relacionadas ao eixo de debate “outros temas e considerações” também receberam destaque, com assuntos relacionados à internet como fator de inclusão social e acesso wifi em espaços públicos. Já a pauta sobre “privacidade na rede”, relacionado à segurança jurídica da internet como um todo, foi a pauta que recebeu mais comentários (33). Por fim, houve uma pauta sobre “guarda de registros”. Com relação às datas de criação das pautas, percebe-se que mais da metade foi criada perto do final do debate. Mesmo a pauta mais comentada, “A privacidade e a segurança do usuário”, foi criada apenas três dias antes de finalização da consulta.

A codificação foi realizada por quatro codificadores em planilhas de Excel. Buscando aumentar a validade das codificações foram realizados dois testes pilotos, nos quais os codificadores analisaram de maneira independente uma amostra não significativa e discutiram os resultados para a construção de consensos. Após os pilotos, cada codificador aplicou o livro de códigos em cerca de um quarto da amostra escolhida de forma independente. Ao final, optamos por fazer um teste de confiabilidade entre codificadores (*inter-coder reliability*) de toda a codificação. Para isso foi escolhida uma amostra aleatória representativa de nosso corpus e dois codificadores fizeram a checagem. Foi utilizado o *alpha de Krippendorf* e tivemos um índice considerado

²² A saber: 1-A privacidade e a segurança do usuário; 2-A internet como fator de inclusão; 3-Neutralidade da rede e os e-mails; 4-Classificação indicativa; 5-Internet gratuita [wifi] em locais com grande concentração de pessoas; 6-Cálculo da tarifa baseado na quantidade de dados transmitidos/enviados; 7-Acesso grátis viola neutralidade, conforme fundamentos da decisão no Canadá sobre serviço de TV móvel; 8-Velocidades distintas de download e upload; 9-Guarda de Registros; 10-Quem pode ser considerado provedor de acesso ou conexão

suficiente (acima de 0,65) em todas as variáveis, exceto o tipo de fonte (0,61). Como neste trabalho tivemos um novo codificador e mudanças no livro de códigos em relação a trabalhos anteriores, consideramos o valor aceitável. Após a união das codificações, as planilhas foram exportadas para o SPSS, onde realizamos os testes estatísticos apresentados.

Para esta pesquisa, usamos a base do livro de códigos já aplicado às consultas iniciais do MCI, conforme Bragatto, Sampaio, Nicolás (2015a, 2015b). Houve, apenas, adaptações menores que buscaram analisar e compreender as especificidades da plataforma online de consulta presente no *Pensando o Direito*. Desta maneira, optamos por apresentar as categorias de maneira resumida, uma vez que a maioria está detalhada em Nicolás, Sampaio, Bragatto (2016).

No que tange ao livro de códigos em si, primeiramente, interessa-nos coletar dados relacionados aos próprios usuários da consulta online, a saber: *nome do usuário*, o que era utilizado exclusivamente para verificar a presença de super usuários (Capone et al, 2016); *tipo de usuário*, que buscou classificar o participante como 1) *cidadão* ou como representante de 2) *empresa*, 3) *organização da sociedade civil* ou 4) *instituição pública* (incluindo governamental). Esta categorização foi aplicada tanto para os criadores da pauta quanto para os elaboradores de comentários presentes na mesma.

De maneira complementar, verificamos a data, o número de comentários por pauta, o posicionamento em cada comentário (número de participantes que clicou em “concordo” ou “discordo” do comentário) e se o comentário era *off-topic* (em caso positivo, o restante da análise não foi realizado).

Em segundo lugar, há um conjunto de indicadores usualmente relacionados aos estudos de deliberação online (Mendonça, Sampaio, Barros, 2016), que busca apreender as características de um debate online conforme às normas de uma deliberação democrática. Como explicado em outro momento, nosso objetivo não é fazer uma análise especificamente de deliberação online, assim apenas os três indicadores abaixo foram utilizados.

Inicialmente, verificamos a *reciprocidade* entre os participantes. Como foi utilizada a plataforma do Delibera e como o objetivo era a criação de uma consulta colaborativa, pareceu-nos pertinente avaliar em que medida os participantes debateram e colaboraram entre si. Logo, as mensagens eram *monológicas* quando não respondiam a outras mensagens (seja diretamente a outros participantes, seja a discussões e argumentos já apresentados anteriormente) ou *dialógicas* quando havia tal interação.

Igualmente importante é avaliação de formas de *justificação* das mensagens, ou ainda, em que medida os participantes tentam apresentar razões, argumentos ou elementos diversos que possam ancorar suas defesas e pontos de vista. Normativamente, pareceu-nos razoável esperar que os participantes tentassem se convencer mutuamente, porém não era nossa intenção nos focar

apenas em formas racionais de justificativa. Desta maneira, consideramos a *justificação externa* como aquela que não dependia da experiência pessoal, advinda de várias fontes de credibilidade social ou de notório saber (Barros, Carreiro, 2015), – o que incluiria links, material jornalístico, pesquisas, estudos, relatórios, mas também acontecimentos de amplo conhecimento. A *justificação interna* por sua vez se baseou nas experiências pessoais dos próprios participantes, como narrativas e histórias pessoais ou mesmo testemunhos. As mensagens poderiam, ainda, apresentar *ambas* as formas ou mesmo *nenhuma* forma de justificação.

Seguindo a justificação, interessava-nos compreender que tipo de *fontes* são citadas e acionadas pelos participantes para justificar seus argumentos, opiniões, dúvidas e afins. Seguindo nossos trabalhos anteriores, trabalhamos com um conjunto bastante difuso de fontes, nomeadamente 1) *Arcabouço jurídico/legislação* (quando houver menção à leis ou a artigos da Constituição e/ou referências explícitas à constituição, leis ou formas de legislação de outros países); 2) *casos notórios* (quando o indivíduo fizer referência a algum caso de notório saber, como o vazamento do wikileaks, grampo dos presidentes Lula e Dilma ou mesmo o caso Snowden por exemplo); 3) *narrativa de fato* (quando há alguma tentativa de fazer a justificação através de narrativas, crônicas, anedotas e similares, ou seja, é a construção da narrativa que é usada como fonte da justificação do participante); 4) *narrativa técnica* (de maneira similar, mas a narrativa se dá em termos geralmente técnicos e relacionados a saberes bem específicos, como internet, redes, computadores ou mesmo sobre leis e legislações); 5) *Testemunho* (quando o participante dá um testemunho, ou seja, conta uma história pessoal que esteja ou não relacionada ao tema para construir sua argumentação).

Por fim, e como parte importante para a existência de diálogo e justificação, avaliamos o *respeito* presente ou não no ambiente online, considerando que enquanto algum nível de indelicadeza ou grosseria poderia estar presente, normativamente um ambiente muito desrespeitoso poderia implicar na retirada/saída de participantes do debate. Como se trata de categoria de complexa aferição em análise de conteúdo, optamos por seguir a literatura e verificar a presença ou não de mensagens rudes ou desrespeitosas.

4. Resultados

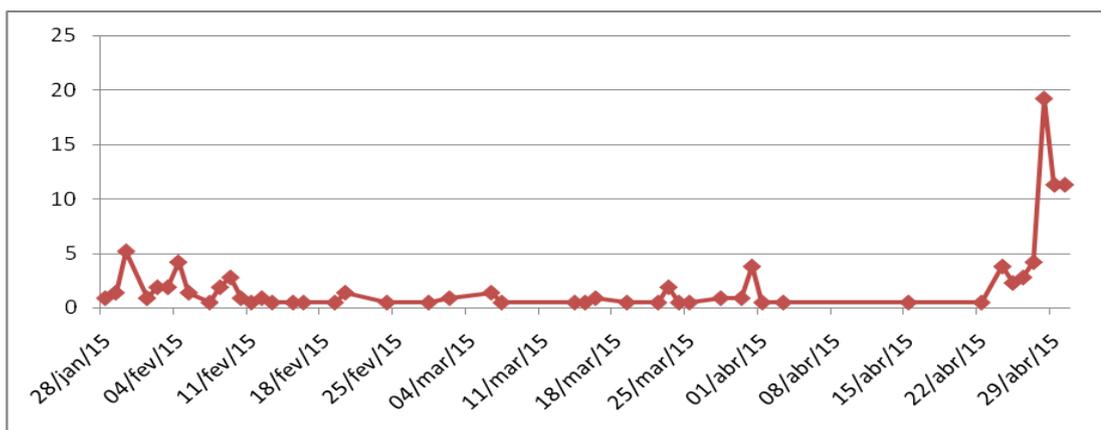
Com relação ao tipo de usuário observou-se a mesma tendência que na criação das pautas, sendo a maioria das contribuições enviadas por cidadãos (229), quatro comentários da mesma organização da sociedade civil: “Associação Brasileira de Internet e Telecomunicações” (ABRINT), um comentário de empresa: “Escritório de advogados Matarazzo & Associados”, nenhum comentário de instituição pública e apenas um comentário que não foi possível estabelecer o tipo de

usuário. As 235 mensagens foram enviadas por 116 usuários, sendo que 20% das mensagens foram enviadas por apenas cinco usuários, sendo estes os cidadãos mais ativos no debate. Além disso, mais da metade das contribuições (52,3%) foram enviadas por 28 usuários no total, por outro lado, 88 usuários enviaram apenas uma mensagem à consulta.

Com relação à adequação das mensagens à pauta, ou seja, se as manifestações dos usuários iam ao encontro do proposto pela pauta, percebeu-se que quase a totalidade das mensagens debatia o assunto que foi colocado em pauta (90,4%)²³. Em certa medida, isto demonstra a qualificação das mensagens geradas e o entrosamento dos usuários nas discussões.

O Gráfico 1 apresenta o período de envio dos comentários. Com efeito, percebe-se que a partir de 22 de abril a quantidade de comentários enviados cresce consideravelmente. No dia 28 de abril, ou seja, há dois dias da finalização da consulta, foram enviadas 20% do total das mensagens. Logo, percebe-se uma queda nos dias 29 e 30 de abril, embora a quantidade de envios seja considerável nestes dois dias (11,3%, respectivamente).

Gráfico 1 – Período de envio de comentários

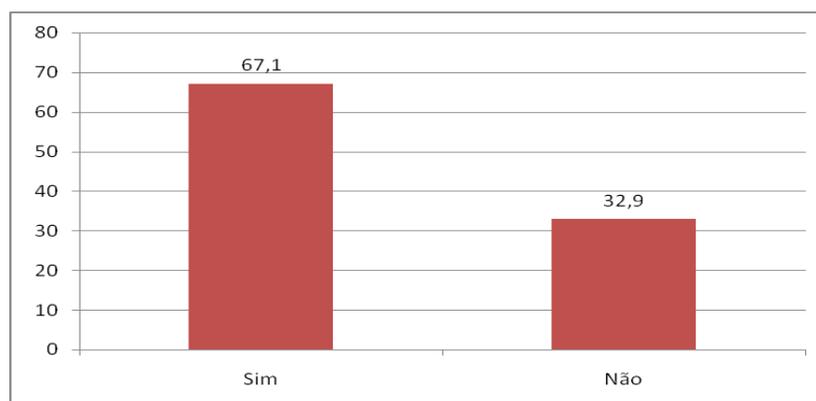


Fonte: autores

No que diz respeito ao posicionamento dos cidadãos, verifica-se pelo Gráfico 2 que em 67,1% dos comentários houve algum tipo de manifestação por parte dos usuários (concorda ou discorda da mensagem). Apenas 32,9 % das mensagens não recebeu nenhum tipo de manifestação. A possibilidade de gerar algum tipo de manifestação foi, portanto, bastante utilizada pelos usuários e permite perceber quais argumentos recebem mais/menos apoio por parte dos participantes da consulta.

²³ Foram 22 mensagens (10,6%) consideradas *off-topics*, ou seja, contribuições que não tinham relação estrita com o tópico em discussão. Portanto, essas mensagens foram excluídas dos resultados que são apresentados na sequência para evitar algum tipo de influência.

Gráfico 2 – Posicionamento sobre os comentários



Fonte: autores

O Quadro 2 apresenta o posicionamentos específicos, concordar ou discordar da mensagem.

Quadro 2: Pauta e manifestações: concordar/discordar

Pauta	C	D	Total
“Acesso grátis” viola neutralidade, conforme fundamentos da decisão no Canadá? Sobre serviço de TV móvel	17	20	37
A internet como fator de inclusão	10	0	10
A privacidade e a segurança do usuário	18	2	20
Cálculo da tarifa baseado na quantidade de dados transmitidos/enviados.	15	7	22
Classificação indicativa	9	1	10
Guarda de Registros	7	9	16
Internet gratuita [wifi] em locais com grande concentração de pessoas	22	1	23
Neutralidade da rede e os e-mails	9	7	16
Quem pode ser considerado provedor de acesso ou conexão	9	3	12
Velocidades distintas de download e upload?	14	5	19
Total	130	55	185

Fonte: autores, 2016

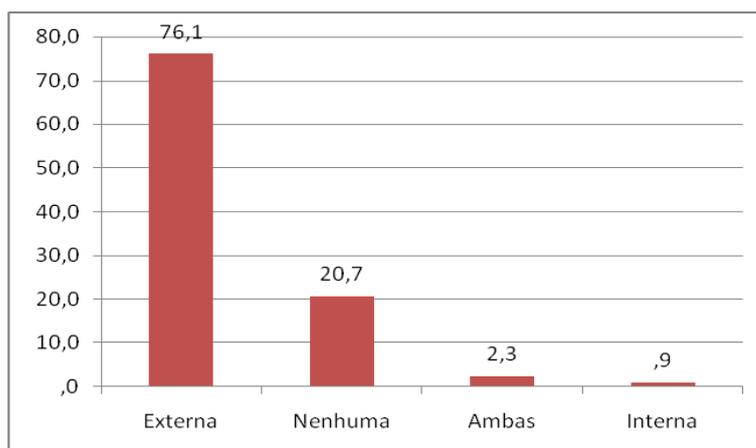
Com efeito, percebe-se que a pauta que mais manifestações contrárias e a favor recebeu foi a pauta sobre “Acesso grátis viola neutralidade, conforme fundamentos da decisão no Canadá? Sobre serviço de TV móvel” (17 concordaram e 20 discordaram). O assunto debateu sobre a configuração de concorrência desleal, que gera a prática de um provedor de serviço de TV para celular cobrar mais caro para vídeos de outros provedores de conteúdo e mais barato para acesso

aos vídeos oferecidos por seus parceiros. O comentário que mais apoios recebeu (13 concordaram) referiu-se, justamente, ao acesso gratuito a serviços específicos e, que este acesso estaria violando o artigo 9º do Marco Civil da Internet e, portanto, deveria ser vetado no regulamento. Por outro lado, o comentário que mais discordâncias gerou (20 discordâncias), e de fato se posiciona contrário à pauta, fez referência à possibilidade das operadoras oferecerem “regalias” a seus clientes em troca de fidelidade.

Especificamente, a pauta que recebeu mais manifestações favoráveis (22) refere-se à possibilidade da oferta de internet gratuita (wifi) em locais de grande concentração de pessoas, questão que agregou posições de apoio. Na mesma vertente, a pauta sobre a possibilidade da internet se configurar como um fator de inclusão não recebeu nenhuma manifestação contrária, embora, não tenha recebido tantos apoios (10 mensagens favoráveis).

O Gráfico 3 apresenta o uso de justificativas por parte dos participantes da consulta. Com efeito, percebe-se que 76,1% das mensagens apresentaram justificativa externa para sustentar as posições, ou seja, os participantes sustentaram seus argumentos com base em conhecimentos que não dependem da experiência pessoal. Com um número menos significativo (2,3% das mensagens), o apelo foi tanto para justificativa externa quanto interna, lembrando que esta última refere-se ao relato de testemunhos ou de experiências de pessoas próximas para sustentar os argumentos. Por outro lado, cabe destacar que 20,7% das mensagens não apresentaram nenhuma justificativa. Pelos dados coletados foi possível conferir que o debate foi bastante qualificado, sendo que os participantes geralmente argumentavam e exemplificavam para defender suas posições.

Gráfico 3 – Tipo de justificativa

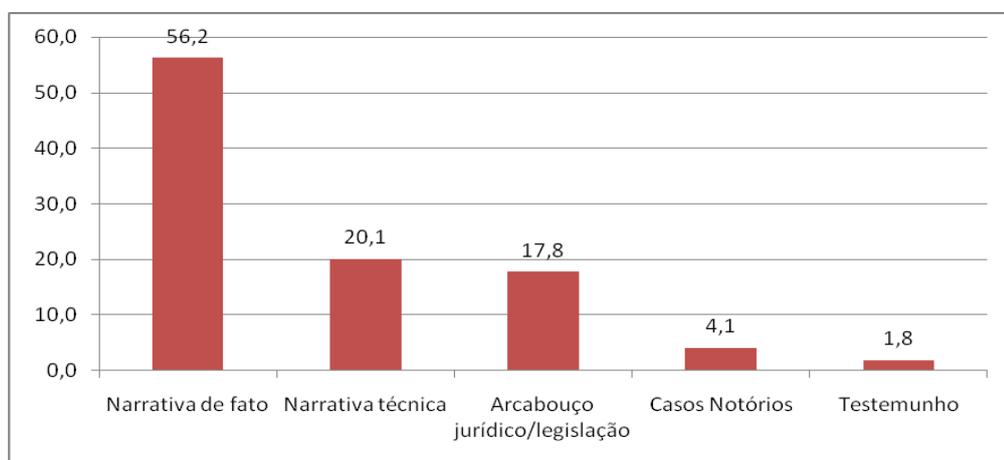


Fonte: autores

Com relação às mensagens que apresentaram algum tipo de justificativa, o Gráfico 4 apresenta as fontes das informações, ou seja, as categorias que os participantes utilizaram. Observa-se que, mais da metade dos usuários (56,2%) apelaram à utilização de metáforas e similares que

podem ser generalizados pelos outros usuários. Por outro lado, uma quantidade considerável de participantes utilizou “narrativas técnicas” (20,1%) e, nesse sentido, apelou a descrições técnicas sobre internet, o que exige um tipo de conhecimento mais específico sobre redes, computadores e demais. Por outro lado, houve 17,8% das mensagens que apresentaram fontes relacionadas com arcabouço jurídico, seja apelando a regulamentações da internet em outros países seja a artigos da constituição ou mesmo do próprio MCI. E ainda, as fontes menos utilizadas referiam-se a “casos notórios” (4,1%) e “testemunho” (1,8%), ou seja, tanto argumentações referidas a quando o indivíduo faz menção a algum caso de notório saber, como a censura à internet na China, etc., como quando o participante conta uma história pessoal que esteja ou não relacionada ao tema.

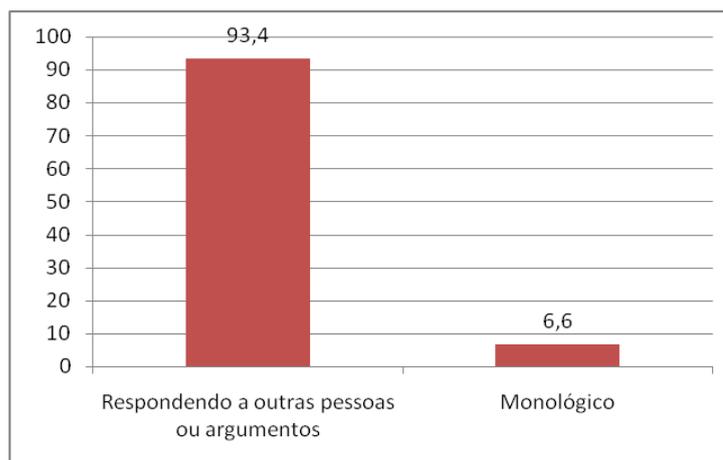
Gráfico 4 – Fontes de informação



Fonte: autores

No que tange à reciprocidade, o Gráfico 5 demonstra que 93,4% das mensagens responderam a outros comentários tanto mencionando outro cidadão, quanto referindo-se a argumentos manifestados anteriormente na consulta. E apenas 6,6 % das mensagens foram monológicas. Estes dados que, majoritariamente, os usuários estiveram dispostos a responder e conversar com os outros integrantes do debate. E ainda, em sintonia com esse dado, com relação a comentários de tipo rude ou desrespeitosos, verificou-se que apenas 1,4 % das mensagens foram com esse caráter, o que representa que quase a totalidade das mensagens foi de caráter cordial. Isto revela que, em grande parte, um dos objetivos principais da consulta, debater diferentes temas relacionados à regulamentação sobre o MCI foi possível de ser alcançado num ambiente propício ao debate de ideias.

Gráfico 5 – Reciprocidade



Fonte: autores

Considerações finais

No que tange a análise das mensagens enviadas pelos próprios participantes, nossa pesquisa evidencia que as características foram notadamente similares àquelas presentes nas duas consultas originais organizadas pelo Executivo em 2009 (Nicolás, Sampaio, Bragatto, 2016).

Exatamente da mesma maneira que concluímos naquele momento (Ibidem), notamos que houve uma concentração da participação dialógica em poucos usuários, porém a discussão foi pautada por altos índices de justificação, reciprocidade e respeito, mesmo não existindo uma moderação ou facilitação ativas. O que refuta a hipótese de uma queda destes indicadores, especialmente do respeito, pelo contexto político conturbado e pela crescente mobilização online contra o PT, responsável, naquele momento, pela consulta.

Também de modo particularmente semelhante, foi notável que a maior parte dos participantes, embora cidadãos comuns, apresentassem algum tipo de conhecimento especializado nos temas a serem trabalhados seja de uma perspectiva mais relacionado a questões técnicas seja mais relacionada a problemáticas jurídicas.

Como o decreto de uma regulamentação de lei é algo bastante específico e técnico, esta característica não nos surpreendeu. O que podemos destacar, entretanto, é que os posicionamentos dos participantes se deram mais em termos, valores ou princípios gerais do que em especificações da regulamentação (como o alto resultado de “narrativas de fato” indica).

Por outro lado, naquele momento (Nicolás, Sampaio, Bragatto, 2016) criticamos o baixo investimento em divulgação e a ausência de um plano específico de comunicação e de engajamento

online das primeiras consultas, questões que foram, em grande medida, sanadas na consulta em tela, que desenvolveu um plano específico, páginas em redes sociais e formas de inserção em mídias massivas, o que tenderia a diminuir o pouco alcance na esfera pública detectado por Capone, Ituassu, Pecoraro (2015) nas primeiras consultas. Não obstante, o número de participantes indica que a tentativa de angariar um maior número de participantes não foi bem-sucedida.

Portanto, surge uma incógnita não detectada no início deste trabalho. Se o contexto político, a plataforma digital, o desenho da consulta e os atores diretamente envolvidos em sua concepção são diferentes, por que os resultados insistem em ser tão similares?

Trata-se de tema para futuros estudos, que deveriam abordar diretamente os próprios participantes e mesmo não participantes (*surveys*, entrevistas em profundidade ou grupos focais) para uma melhor compreensão dos motivos de não haver mudanças significativas de uma consulta para a outra. A análise do desenho institucional em conjunto com a análise de conteúdo dos fóruns, entretanto, nos permite lançar algumas hipóteses.

Primeiramente, enquanto agentes do governo responsáveis pela consulta em questão se dispuseram a participar de eventos e dialogar com integrantes da sociedade civil, parece-nos que esta interação se deu, basicamente, com grupos que já orbitavam, naturalmente, em torno do governo em questões similares (i.e. regulação da internet, software livre, hacktivismo etc.), não sendo, assim, capaz de atingir outras organizações da esfera civil e, conseqüentemente, nem de angariar um novo conjunto notável de participantes. Porém, também fica o questionamento sobre qual seria esse número notável de participantes? Houve alguma meta estabelecida pelos responsáveis pela consulta?

Em segundo lugar, ao que nos parece, a temática em si é uma variável mais importante que contexto ou mesmo que o desenho institucional (incluindo o desenho da ferramenta) para justificar o tipo de participante atraído. Enquanto a regulação da internet pode soar como algo bastante prático e ligado ao cotidiano do cidadão, aparentemente nenhuma consulta do Marco Civil foi capaz de traduzi-la deste modo. Nas tentativas de levar a temática para outros espaços de discussão, em especial no uso das redes sociais para fazer a divulgação da plataforma, o que se percebeu foi que houve um número grande de manifestações reagindo às postagens no *Facebook* feitas pelo perfil do Ministério da Justiça. Em apenas três destas postagens²⁴ obteve-se 3746 “curtidas”, 2228 compartilhamentos e 357 comentários, mas numa análise superficial destas manifestações, parece que a taxas de reciprocidade e cordialidade no *Facebook* constitui-se quase que como uma antítese ao verificado na plataforma oficial. Agendas futuras de pesquisa poderiam oferecer uma visão mais apurada das diferenças observadas nos dois espaços de manifestação, por curiosidade,

²⁴ Disponíveis em <http://bit.ly/2d7Qrvl>, <http://bit.ly/2dqbKf9>, <http://bit.ly/2d4DQNx>. Acessadas em 27 de setembro de 2016.

imediatamente nos vem a pergunta, seria a diferença no *design* das ferramentas que produziram essa diferença no volume de participações? Haveria algum tipo de constrangimento institucional aos participantes que escolheram comentar na plataforma oficial e isso poderia ter produzido algum tipo de modelagem nos argumentos produzidos no sentido apresentado por Jon Elster (1999)?

Segundo nossa análise, atendo-nos somente a plataforma oficial, foco deste trabalho, mesmo não se tratando de um público ultra especializado nos assuntos discutidos, certamente se trataram de pessoas com conhecimento e, especialmente, com interesse nas questões a serem reguladas especificamente. Seja por algum tipo de falha na comunicação realizada seja pela cultura política de baixo interesse em consultas similares, a verdade é que o tema não parece ter soado como algo atrativo o suficiente para os cidadãos desejarem investir seu tempo e dar as suas colaborações.

Como já concluímos anteriormente (Nicolás, Sampaio, Bragatto, 2016, sp.), “parece-nos natural que uma consulta pública especializada e técnica atraia indivíduos especializados e técnicos”. O que as consultas do MCI, como um todo, parecem nos indicar é que o formato de livre entrada (Avritzer, 2008) ou autosseleção (Fung, 2004) em um tema tão específico tenderão a atrair apenas um público reduzido e especializado.

Evidentemente, o aumento de grupos da sociedade civil engajados, o aumento da divulgação em mídias massivas e em mídias sociais, entre outras estratégias, se mantidas, tenderão a aumentar o número e a diversidade de participantes. Porém, parece-nos mais profícuo fazer duas apostas alternativas.

A primeira seria admitir o limite do formato e tender a aperfeiçoá-lo a cada edição, como nos parece que foi a escolha dos governantes. Definitivamente, as formas de divulgação e engajamento foram incrementadas, assim como o *Delibera* é, certamente, uma plataforma mais amigável ao usuário e que facilita as formas de deliberação se comparada à plataforma da primeira consulta em 2009.

A segunda seria pensar em formatos alternativos. Diversos autores já trataram sobre desenhos institucionais de outras naturezas que não sejam as abertas a todos interessados. Minipúblicos, por exemplo, trabalham com amostras representativas da população (Fung, 2004; Smith, 2009) enquanto instituições participativas brasileiras trabalham com grupos da sociedade civil, cidadãos, experts e representantes do próprio governo agindo em conjunto (Avritzer, 2009; Bragatto, 2016; Horochovski, Clemente, 2012). Consultas online futuras poderiam se aventurar em algum dos formatos acima.

Referências

ABREU, J. C. A. Participação democrática em ambientes digitais: O desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 1, n. 2, p. 794-820.

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 empresarial*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. John Hopkins University Press: Baltimore, 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, 2008.

BARROS, C.; MARINHO, R. Brazilian Civil Landmark of Internet: collective construction of a regulatory mechanism and democratic discussion. In: SOUSA, Helena et al. *Media policy and regulation: activating voices, illuminating silences*. Braga: Centro de Estudos em Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, 2013. e-book.

BARROS, S. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. In: *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v.12, n°1, p. 72-89, maio 2016.

BARROS, S.A.R.; SAMPAIO, R.C. Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte. *Policy & Internet*, V. 8, N. 3, p. 292–312, 2016.

BRAGATTO, R. C.. *Participação política e o Marco Civil da Internet: vontade política, tradição associativa e desenho institucional*. 220f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, 2016.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; 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.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLAS, M. A.. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. *Política & Sociedade* (Online), v. 14, p. 125-150, 2015a.

CAPONE, L. ; ITUASSU, A. ; LIFSCHITZ, S. ; MANNHEIMER, V. . Superposters, especialização e serviço: a primeira consulta pública do marco civil da internet no twitter. In: XXV Compós, 2016, Goiânia. *Anais do XXV Congresso da Compós*, 2016.

DAVIES, Todd. Digital Rights and Freedoms: A Framework for Surveying Users and Analyzing Policies. In: International Conference on Social Informatics. *Springer International Publishing*, 2014. p. 428-443.

ELSTER, Jon. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1999.

FRASER, N. Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In CALHOUN, C.. *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press, 1992.

FISHKIN, J. S. Quando o povo fala: democracia deliberativa e consulta pública. Tradução: Vítor Adriano Liebel. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências*

institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004, p. 173-209.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J.. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. In: *Revista de Sociologia Política*, v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012.

JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy. *Acta Politica*, v. 40, n. September 2005, p. 317–335, 2005.

KONOPACKI, M. A. Liberdade de Expressão, Democracia Digital e Atores. In: Fabrício Bertini Pasquot Polido e Mônica Steffen Guise Rosina (orgs). *Governança das Redes e o Marco Civil da Internet: Liberdades, Privacidade e Democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

KONOPACKI, M. A. A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline. In: X Encontro da ABCP, 2016, Belo Horizonte. Anais eletrônicos do X Encontro da ABCP [ISBN: 978-85-66557-02-2].

LEITE, G. S.; LEMOS, R. (Org.). *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Atlas editora, 2014.

LEMOS, R. Feet on the Ground: Marco Civil as an Example of Multistakeholderism in Practice. In: DRAKE, W. J.; PRICE, M (ed). *Beyond NETmundial: The Roadmap for Institutional Improvements to the Global Internet Governance Ecosystem*. Center for Global Communication Studies, 2014. p. 62-64. Disponível em: <<http://migre.me/n3XHb>>. Acesso em 18/03/2016

LEMOS, R. et al. A Bill of Rights for the Brazilian Internet (“Marco Civil”) – a multistakeholder policymaking case. *Plubixphere*, 2015.

MAIA, R. C. M. ; ROSSINI, P. G. C. ; OIVEIRA, V. V. ; OLIVEIRA, A. G. . Sobre a importância de se examinar diferentes ambientes online em estudos de Deliberação a partir de uma abordagem sistêmica. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 490-513, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MENDONCA, R. F.; SAMPAIO, R. C. ; BARROS, S. A. R. (Org.) . *Deliberação online no Brasil: entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação*. Salvador: Edufba, 2016.

NICOLAS, M. A.; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C. Marco Civil da Internet: as duas fases da consulta on-line do Executivo em perspectiva comparada. In: MENDONCA, R. F.; SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R. (Orgs.). *Deliberação online no Brasil entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação*. 1. ed. Salvador: Edufba, 2016. v. 1. Op.

NICOLAS, M. A.; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; BARROS, S. Metodologia de análise de consultas públicas online: parâmetros de categorização dos participantes, estrutura comunicativa e temáticas. In: 7º Seminário Nacional de Sociologia e Política, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2016.

O'MALEY, D. P. *Networking democracy: Brazilian internet freedom activists and the influence of participatory democracy*. 130f. Tese (Doutorado em Antropologia). Faculty of the Graduate School.

Vanderbilt University, 2015.

PAPP, A. C. *Em nome da Internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. Livro produzido como Trabalho de Conclusão de Graduação em Jornalismo na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). São Paulo, 2014. Disponível em: <issuu.com/annacarolinapapp/docs/em_nome_da_internet>. Acesso em: 23/03/2015.

Saldías, Osvaldo, Coded for Export! The Contextual Dimension of the Brazilian Marco Civil Da Internet (November 17, 2014). Forthcoming in *Direito Público*, vol. 1, Nr. 61 jan-feb. 2015; HIIG Discussion Paper Series No. 2014-06. Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2526117>

SAMPAIO, R. C. Minipúblicos Online: Uma Metodologia de Análise de E-participação pelo Desenho Institucional. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n° 6. p. 331–352, 2012.

SANTOS, Marcelo Alves. AGENTES DE CAMPANHA NÃO-OFICIAL: A Rede Antipetista na eleição de 2014. In: *Cómpos 2016 - XXV COMPÓS: GOIÂNIA/GO*, 2016, São Paulo. *Anais da Cómpos 2016 - XXV COMPÓS: GOIÂNIA/GO*, 2016.

SEGURADO, R. Entre a regulamentação e a censura do ciberespaço. *Ponto-e-vírgula*, São Paulo, v. 9, p. 52-70, 2º sem. 2011.

SEGURADO, R.; AMENI, C. S.; LIMA, C. S. M. Regulamentação da internet: perspectiva comparada entre Brasil, Chile, Espanha, EUA e França. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* (Impresso), v. 00, p. 00, 2014.

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

SOLAGNA, F. *A formulação da agenda e o ativismo em torno do Marco Civil da Internet*. Dissertação (Sociologia). 199f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

STEIBEL, F.; ESTEVEZ, E. Designing Web 2.0 Tools for Online Public Consultation. In: Arul Chib; Julian May; Roxana Barrantes. (Org.). *Impact of Information Society Research in the Global South*. 1ed. Washington: Springer, 2015, v. 1, p. 243-263.

TEIXEIRA, A. C. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 174f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media Society*, Londres, vol. 9, p. 849-869, 2007.