



Marco Civil da Internet: abrindo a caixa-preta da agenda de uma política pública

Civil Rights Framework for the Internet: opening the black box agenda of a public policy

Guilherme Radomsky*

Fabrizio Solagna**

RESUMO

O Marco Civil da Internet (MCI), aprovado em abril de 2014, foi resultado de um longo processo de elaboração e discussão que enfrentou a resistência de vários setores e o apoio de novos atores emergentes. Este artigo analisa a história da construção da lei e traça a emergência de um ativismo em prol de direitos na internet que ultrapassou a fronteira entre sociedade civil e Estado. O mapeamento e o estudo da rede de ativismo permitiu mostrar como os atores-chave mobilizaram o Estado, atuaram dentro e fora das esferas de governo, modificaram pautas legislativas, abriram e aproveitaram oportunidades políticas na formulação do Marco Civil.

Palavras-chave: Marco Civil; Políticas Públicas; Movimentos Sociais; Redes Sociais; Agenda-Setting.

ABSTRACT

The Brazilian Civil Rights Framework for the Internet (MCI), approved in April 2014, was the result of a long process that faced resistance from various sectors and, at the same time, received the support of emergent actors. This article analyzes the history of the MCI and the emergence of activism in favor of internet rights. This movement transcended the boundaries between civil society and the State. The study on the activists' network shows how key stakeholders mobilized the State, acting inside and outside government instances, modified legislative agendas and took advantage of political opportunities in the formulation of the Framework.

Keywords: Civil Rights Framework for the Internet; Public Policy; Social Movements; Social Networks.

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

No dia que o Marco Civil da Internet (MCI) foi finalmente aprovado, em abril de 2014, ocorria simultaneamente um debate sobre o tema no Centro Cultural São Paulo. O momento não poderia ser mais significativo, na mesa do debate estavam alguns dos protagonistas mais simbólicos do ativismo e militância em favor do MCI ao longo de sete anos de jornada entre proposição e aprovação. O evento fazia parte do Arena

* Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da UFRGS. Endereço: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Av. Bento Gonçalves, 9.500, Prédio 43.311, CEP 91509-900, Porto Alegre, RS. Telefax: (51) 3308- 6956. E-mail: guilherme.radomsky@ufrgs.br.

** Mestre e doutorando em Sociologia pela UFRGS. Endereço: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Av. Bento Gonçalves, 9.500, Prédio 43.311, CEP 91509-900, Porto Alegre, RS. Telefone: (51) 3308-6648. E-mail: fabrizio@antropi.org

NET Mundial, cujo objetivo era discutir a governança da internet a partir de iniciativas da sociedade civil.¹ O MCI era tratado como a resposta brasileira à instabilidade de confiança global sobre a rede.

Um dos grandes diferenciais do MCI – sempre lembrados pelos seus apoiadores – foi a forma de elaboração da lei. Pela primeira vez no país, uma legislação havia sido escrita a partir de um processo colaborativo via internet, aberto ao público. Pode-se afirmar que o MCI inaugurou as iniciativas de participação digital no Brasil.

Todo esse processo não se deu sem disputas e conflitos. A trajetória da proposta por várias vezes quase sucumbiu a despeito de diversos interesses. Atores-chave mobilizados, dentro e fora do governo, garantiram emergência do MCI como proposta que chegou a trancar a pauta do congresso por quase seis meses e foi tomado como pauta central e prioritária pelo governo federal entre 2013 e 2014.

O que chama a atenção da construção e apoio ao MCI foi a capacidade de ativistas e apoiadores atravessarem a fronteira entre sociedade civil e Estado e aproveitarem as oportunidades políticas abertas para tornar o projeto pauta central do governo. Fizeram isso se utilizando de diversas redes já consolidadas em áreas relacionadas e utilizando novos e antigos repertórios consolidados nos movimentos sociais.

A proposta deste artigo é analisar a construção desta agenda e a organização da rede de ativismo, inédita, sobre direitos relativos à internet. O objetivo é responder de que maneira o MCI entrou na agenda e quem foram os principais ativistas que promoveram o apoio e suporte ao projeto desde o nascimento até a aprovação.

Do ponto de vista da literatura sobre políticas públicas, utiliza-se Kingdon (2010) e os seus conceitos de fluxos múltiplos e janelas de oportunidades. Para a análise do ativismo, utiliza-se a teoria de redes e o conceito de *insurgent experts*, elaborado por Shaw (2011).

Kingdon (2010) procura responder como determinados problemas se tornam centrais para um governo em detrimento de outros, ou seja, porque um conjunto de questões é levado em consideração para os tomadores de decisão. O modelo parte do princípio de que há fluxos independentes entre problemas, soluções ou alternativas e a política de maneira mais ampla. Não há uma linearidade entre problema-solução-política na construção das políticas públicas. Somente em situações especiais, os três fluxos convergem, e assim as políticas públicas se materializam. A mudança da agenda seria o resultado dessa convergência.

Nos momentos de convergência, abrem-se janelas de oportunidades (*policy windows*). Isso ocorre quando um problema é reconhecido, há uma alternativa disponível e há condições favoráveis no ambiente político. A mudança na agenda dependeria da capacidade dos atores-chave para entender e aproveitar esses momentos. No processo de aprovação do MCI, identificam-se pelo menos duas janelas de oportunidades. A primeira permitiu a alteração da discussão do polo de tipificação de crimes cibernéticos para a regulamentação de direitos e responsabilidades. Na segunda janela, um evento externo fez com que o MCI se tornasse uma solução política em meio à discussão global sobre vigilância em massa na internet. Esses dois casos serão amplamente explorados a seguir, a fim de demonstrar um encadeamento de processos numa perspectiva causal.

¹ O evento ocorria em paralelo ao encontro multissetorial proposto pela Ican, o NETmundial.

A literatura versa amplamente sobre o papel de especialistas na construção de políticas públicas. Eles podem ser considerados *policy brokers* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), *heresthetics*² (RIKER, 1986), ou *policy entrepreneurs* (KINGDON, 2010) – traduzido aqui como empreendedores da política pública. Cada tipo de abordagem designa algumas especificidades desse papel de mediador.

Os empreendedores de política seriam as pessoas que atuam em comunidades políticas, com grande capacidade de negociar, convencer e promover uma solução específica. Esses empreendedores podem atuar dentro das estruturas burocráticas, como consultores ou especialistas. Essa abordagem destaca a importância para a mobilização de “ideias” na construção de políticas públicas, ou seja, a dimensão simbólica em relação às outras contingências é tratada como central na formulação das políticas públicas.

Ocorre que o conceito de empreendedores está muito mais ligado a uma classe de especialistas da burocracia e de pessoas que circundam o poder. Kingdon (2010) dá pouco espaço para entender como o ativismo pode influenciar na constituição de uma agenda.

É nesse sentido que este trabalho propõe adotar uma perspectiva oriunda dos movimentos sociais, como forma de complementar esse quadro teórico. Shaw (2011) pesquisou um grupo de pessoas engajadas por ideais em prol do modelo de produção de *software* livre no Brasil a partir de 2003. Segundo ele, esse grupo atuou através de uma rede multifacetada, envolvendo funcionários públicos, militantes partidários, movimentos sociais e acadêmicos em torno da ideia do papel da tecnologia no desenvolvimento e na superação do atraso tecnológico do país (EVANGELISTA, 2014; SHAW, 2011). Essa rede foi chamada de *insurgent experts*. Esse grupo foi eficiente em influenciar diversos órgãos sobre suas demandas e sobre suas causas em relação à área de *software*, tornando o Brasil país símbolo da adoção dessas tecnologias (FESTA, 2001). Os *insurgent experts* seriam militantes que compartilham ideias e uma agenda comum dentro do governo. Eles atuariam na resistência da implementação da agenda neoliberal por meio de sua inserção em agências, ministérios, empresas públicas, usando sua capacidade de influência para convencer gestores e políticos de alto poder de decisão na área de TIC (SHAW, 2011).

Neste trabalho, propõe-se adotar a noção de *insurgent experts* no lugar de empreendedores de política. Considera-se que isso é mais eficiente empiricamente para criar um quadro analítico do processo político vivenciado no Brasil na discussão do MCI. Os insurgentes formariam uma rede com influência em várias instâncias de governo e da sociedade civil, mas nem por isso teriam o controle da agenda.

Como forma de analisar essa rede, foram realizadas entrevistas com diversos atores-chave, mapeados ao longo de dois anos de pesquisa. Uma série de documentos e publicações foram tomados como *corpus* de pesquisa. A metodologia se baseou numa perspectiva qualitativa e etnográfica, e será detalhada na seção 4 do artigo.

A partir dos dados levantados foi elaborada uma análise de redes utilizando um grafo de redes. O objetivo foi demonstrar a arquitetura da rede desses insurgentes, suas

² O conceito de *heresthetics* é fundamental para a construção do conceito de empreendedor de políticas públicas em Baumgartner e Jones (1991), cujo nome é similar ao de Kingdon (2010), mas com funções diferentes.

afiliações institucionais e o reconhecimento interno do papel de cada um no processo.

COMO SURTIU A PROPOSTA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

As discussões sobre a regulamentação da Internet brasileira são longamente datadas. Os primeiros projetos a tratar sobre segurança cibernética são anteriores a chegada da rede no Brasil (SANTARÉM, 2010). A implementação comercial da internet se deu num interstício e num jogo de poder entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério das Comunicações (MC), em 1995, através da Norma 004/95, vigente até hoje.

Depois de 2008, no entanto, a discussão sobre direitos e internet tomou grandes proporções através de uma proposta de "combate aos cibercrimes". Um projeto substitutivo de autoria do então senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG) aglutinou uma série de iniciativas antigas e propunha alterar o Código Penal com a justificativa de reprimir as fraudes bancárias e a pedofilia na rede.

Alguns ativistas, preocupados com questões de privacidade, deram início a uma série de repertórios de contestação, como a elaboração de um abaixo-assinado *online*, que coletou mais de 180 mil assinaturas, e uma "blogagem coletiva" que espalhou centenas de notícias sobre o fato. A reação se deu principalmente entre professores universitários da área da comunicação digital, como Sérgio Amadeu da Silveira e André Lemos – autores de um dos primeiros manifestos contrários a lei –, e ativistas como João Carlos Caribé e Paulo Rená, que na época fundaram o movimento Mega Não. Sérgio Amadeu daria a alcunha de AI-5 Digital ao projeto, remetendo à censura vivenciada durante o período ditatorial. Entre os que mais discutiam os problemas da legislação, eram ativistas ligados ao movimento *software* livre e blogueiros. Mesmo assim, o ativismo em relação aos direitos sobre a internet era incipiente.

No entanto, a visita do então presidente Lula ao Fórum Internacional *Software Livre* (FISL), em 2009, ofertou a melhor – senão a única – oportunidade para alguns atores-chave mudarem esta agenda. O FISL é um evento sobre tecnologias livres que nasceu por iniciativas de funcionários públicos na gestão de Olívio Dutra (PT/RS), no final da década de 1990. Desde sua primeira edição, uma interseção muito particular entre atores da esfera política institucional, como governos, parlamentares e funcionários públicos, e atores do meio técnico, como programadores, *hackers*, usuários e entusiastas, originou o chamado "Movimento *Software Livre*" no país (EVANGELISTA, 2014). É maior evento de tecnologia nessa área, reunindo entre 5 a 10 mil pessoas a cada ano.

Em 2009, o evento voltava a ser coordenado por Marcelo Branco, um ativista com trajetória em diversas empresas públicas de TI, ligado ao PT, mas com passagem por várias iniciativas do terceiro setor e do setor privado, atuando principalmente na realização de eventos na área de tecnologia.

Marcelo aproveitou a visita do presidente para manifestar a contrariedade ao projeto. Numa sala reservada, antes de entrarem para a palestra principal do presidente, Marcelo explicou o que a plateia estava esperando ouvir. Lula desistiu de fazer um discurso preparado para falar de improviso o que tinha discutido com o organizador do evento.

Ele [o Lula] chegou falando dos *blogs* [...] que havia pessoas dentro do governo que acreditavam que tinha que ter algum controle. Eu

falei que o problema era outro, fiquei uns 20 minutos falando sem parar sobre o AI-5-Digital. Ele só ouvindo. Eu acho que foi a virada. O Lula disse assim: chama a Dilma lá. Aí que a Dilma entrou, com um monte de papel, que era o discurso e o Lula disse assim: Dilma, tu fala pelo governo, eu vou fazer um improviso [...]. (BRANCO, 2014).

Lula fez uma fala impactante, fazendo alusão à liberdade de expressão (“No meu governo é proibido proibir”) e pedindo ao então ministro da Justiça (MJ), Tarso Genro, para que elaborasse uma proposta alternativa (“um novo Código Civil”).³

O pedido em público de Lula ao ministro Tarso Genro desencadeou uma sucessão de processos e a soma de diversas iniciativas já em andamento. Outros atores-chave entram em cena do lado institucional. Por um lado, Ronaldo Lemos, que era diretor do Centro Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS/FGV), primeiro *think tank* dedicado a questões jurídicas sobre internet no Brasil, já havia produzido um relatório para o MJ sugerindo um “marco regulatório civil”.⁴ Por outro, Pedro Abramovay, diretor da Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ, também entusiasta da ideia de promover formas de democratizar a elaboração de leis pela internet, foi o funcionário designado por Tarso para cuidar do assunto no Ministério. Somando-se a isso, o MinC acabava de lançar uma rede social, o Culturadigital.br, com o intuito de discutir a criação de políticas públicas através da rede. A pessoa a frente disso era José Murillo, um funcionário público que desde a reforma administrativa promovida por Bresser-Pereira já havia feito experimentos utilizando a internet como forma de participação social.

Esses atores, apoiados por uma série de outras pessoas dentro e fora do governo, lançaram uma consulta pública *online*, através do CulturaDigital.br, para a elaboração do anteprojeto do Marco Civil da Internet, ainda em 2009.

A consulta pública do MCI colocou a questão na agenda governamental, e a experiência ficou conhecida como a primeira iniciativa de se produzir uma lei por meio da colaboração direta das pessoas através da internet. Foi uma consulta significativa, com mais de 2 mil contribuições em duas etapas. Fato inovador no campo de participação política através da rede, isso se constituiu como a primeira janela de oportunidades para o MCI. No final de 2010, a proposta estava pronta, mas o calendário eleitoral atrasou a entrega do projeto para o legislativo. Foi necessário uma segunda janela para que o tema voltasse à agenda.

A SEGUNDA JANELA DE OPORTUNIDADES

O projeto finalizado pelo MJ, resultante das consultas públicas, havia se estruturado no tripé: defesa da liberdade de expressão, proteção da privacidade e garantia da neutralidade da rede.

³ O discurso do presidente Lula no FISL 10 está disponível em: <<http://migre.me/09Lap>>.

⁴ Lemos já havia publicado um artigo sobre o assunto no site UOL em 2007. Disponível em: <<http://migre.me/sNvS1>>.

Em relação à liberdade de expressão, uma das preocupações era afastar a implementação de metodologias de retirada de conteúdo sem ordem judicial, a exemplo do que ocorre na legislação norte-americana.⁵

Quanto à proteção da privacidade, o anteprojeto previa a necessidade de ordem judicial para acesso a qualquer registro de conexão ou navegação pelas autoridades policiais.

O terceiro item do tripé dizia respeito à garantia da neutralidade da rede e causou uma das maiores controvérsias até a aprovação. A neutralidade é um pressuposto técnico que caracteriza a forma como a internet funciona. A garantia da neutralidade pressupõe que uma informação não deve ser priorizada ou bloqueada pelo provedor de acesso. Essas priorizações ou bloqueios decorrem, na maioria das vezes, em função de modelos de negócios explorados pelas empresas de telecom.

Em função do tripé do MCI, as disputas e interesses de diversos setores ficaram mais evidentes no processo legislativo. A indústria cultural estava interessada em criar métodos de controle mais eficientes sobre seus conteúdos (controle de direito autoral). Os setores de investigação (Polícia Federal e Ministério Público) estavam empenhados em consolidar meios de acesso aos registros de navegação sem ordem judicial. Por fim, o setor de telecom tinha interesse em explorar novos modelos de negócio e flexibilizar a neutralidade da rede.

Com essa constelação de interesses contrários, o projeto estava fadado a estacionar no legislativo. A mudança na presidência – de Lula para Dilma – também fez com que os assuntos relativos à internet arrefecessem.

Só em 2012, o projeto voltou a ser discutido em função da iniciativa do relator, deputado Alessandro Molon (na época, PT/RJ). Uma das estratégias para recolocar o assunto em pauta foi realizar audiências públicas e um novo processo de consulta na internet, através do legislativo.

Ocorre que a dinâmica parlamentar é um ambiente totalmente diferente daquele experimentado pelos apoiadores nas consultas públicas. Em vez de formas colaborativas de construção da lei, em plataformas abertas e transparentes, as negociações da agenda no Congresso Nacional são bastante verticalizadas, definidas entre os líderes partidários em conjunto com as mesas diretoras da Câmara e do Senado. O ano de 2012 e a primeira metade de 2013 foram marcados pelo insucesso da votação do Marco Civil por falta de consenso das lideranças partidárias.⁶

Enquanto Molon e ativistas tentavam insistentemente colocar o MCI em votação no Congresso, um jovem técnico em segurança digital norte-americano se preparava para divulgar uma série de dados sobre a atuação de governos e corporações nas redes. Em junho de 2013, Edward Snowden revelou uma vasta rede de vigilância e espionagem digital, comandada por governos dos chamados *five eyes*,⁷ responsável pela coleta e análise de dados de milhões de pessoas ao redor do mundo. No Brasil, essa vigilância incluiu a comunicação pessoal da presidenta da República.

⁵ Desde 1998, os EUA têm uma legislação específica de direitos de autor para internet chamada Digital Millenium Copyright Act.

⁶ Datas que o projeto foi agendado e a votação adiada: em 2012: 10 e 11 de julho, 18 de setembro, 7, 13 e 20 de novembro, e 5 de dezembro; em 2013: 16 de julho.

⁷ Os *five eyes* são Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos.

A grande repercussão na mídia nacional funcionou como um estopim para trazer o MCI à pauta. Do ponto de vista instrumental, o MCI não seria uma ferramenta de anteparo à espionagem da comunicação digital, mas era uma forma de dar uma resposta política rápida à situação.

No dia 10 de setembro, um encontro entre diversos ministros e Molon resultou na proposta de tramitação urgente do MCI. Isso aceleraria muito o processo, pois a matéria teria prioridade de votação no Congresso. O Comitê Gestor da Internet (CGI.br) também foi convocado para um encontro com a presidenta Dilma. Diversos membros puderam se manifestar em apoio ao projeto. Isso influenciou o discurso de Dilma na 68ª Assembleia Geral da ONU. Nessa oportunidade, ela defendeu um "Marco Civil Global" em resposta às políticas de espionagem exercidas pelos EUA.

Foi uma reunião que a gente falou, foi antes de ela fazer o discurso na abertura da [68ª] Assembleia Geral da ONU [...] na época [a gente falou] que era muito importante ela lutar pela neutralidade da rede. E a partir disso ela põe na cabeça que quer que tenha neutralidade da rede [no MCI] (ALIMONTI, 2014).

Nesse momento, a segunda janela de oportunidades do projeto estava aberta. A batalha da votação se estendeu de tal forma que paralisou o Congresso por quase seis meses. Mesmo sob pressão da agenda institucional, as posições em relação aos pontos polêmicos demorariam para ser consensualizadas.

As empresas de telecomunicações, nesse momento, eram o inimigo comum dos diversos grupos apoiadores do MCI. O então deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) encabeçava a disputa em favor das empresas de telecom e se tornou símbolo de oposição do projeto na fase final da tramitação.

Entre 2013 e 2014, consolidou-se uma ampla e diversa rede de ativistas e apoiadores do projeto. Alguns deles já haviam trabalhado em órgãos do Estado e agora estavam do outro lado do balcão. Outros, militantes de entidades da sociedade civil, foram recrutados para trabalhos dentro do governo. Algumas pautas comuns compunham o amálgama que aproximava esses ativistas, tais como *software* livre, participação digital, democratização da mídia e inclusão digital. Esses temas encontravam convergência na defesa de uma legislação que protegesse direitos dos usuários da internet.

Houve uma série de mobilizações presenciais e na rede em favor do MCI. Uma das principais iniciativas foi a rede Marco Civil Já! (marcocivil.org.br), que se organizava por meio de uma lista de *e-mails*, um *blog* e canais de comunicação no Facebook e no WhatsApp.

Alguns dos repertórios de mobilização na rede eram chamadas de "tuitação" e "facebucação" e espalhavam notícias sobre o MCI em hora marcada. Geralmente essas mensagens eram espalhadas por *e-mail* ou pelas redes sociais para um grande número de ativistas. O objetivo era chamar a atenção, atingindo os *trend topics*, que é ser o assunto mais comentado da rede social em um determinado momento. Para isso, são necessárias milhares de mensagens emitidas por perfis diferentes em um período curto de tempo. Em 11 de março de 2014, por exemplo, um tuitação com a *hashtag* #VaiTerMarcoCivil alcançou primeiro lugar nos *trend topics* mundiais no Twitter.

A articulação com movimentos tradicionais se consolidaria com a entrada de um negociador de peso. No dia 18 de novembro de 2013 o ex-presidente Lula convidou para uma grande reunião diversos movimentos sociais e algumas figuras do governo

para articular uma ação comum. Estavam presentes dirigentes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da União Nacional dos Estudantes (UNE), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), da União da Juventude Socialista (UJS), do Levante da Juventude, do Fora do Eixo e do Coletivo Digital, além da ministra da Cultura na época, Marta Suplicy, e os ex-ministros Franklin Martins, Juca Ferreira e Paulo Vannuchi. A pauta era consolidar o apoio ao MCI de diversas entidades e algumas figuras do governo.

Diversas ondas de ativismo se sobrepuseram em um emaranhado de indivíduos e organizações. Esses ativistas conciliavam ações na rede com atividades presenciais na Câmara, a fim de estabelecer visibilidade aos deputados, principalmente aos líderes partidários. Porém, a assiduidade de ativistas em Brasília dependia de recursos escassos. Aos poucos, os apoiadores do projeto perceberam que a atuação dentro das casas legislativas era importante para explicar e pressionar os deputados para a votação do projeto.

Ao mesmo tempo que a gente fazia esse corpo a corpo com os parlamentares aqui, tinha uma imensa mobilização nas redes, com tuitaço, o facebucaco, os memes todos que foram feitos, todo dia tinha coisa nova. Depois de uma mensagem que a Avaaz disparou com os telefones dos gabinetes, pedindo para as pessoas ligarem para os gabinetes, a gente chegava num gabinete de um líder de um partido que a gente não tinha muito diálogo e as pessoas me falavam: “ah, não param de ligar aqui pra gente pra pedir, pra mudar esse artigo. Era uma coisa de estratégia, muito mesmo, na rede e presencialmente no Congresso. [...] Então, foi um trabalho assim, meio que de guerrilha, poucas pessoas pra fazer muito barulho, e acho que deu certo no final das contas (BARBOSA, 2014).

Somente no dia 25 de março de 2014, o projeto foi para votação, depois de muita negociação e vários adiamentos. A votação foi simbólica, a partir da manifestação dos líderes em plenário. A aprovação foi praticamente unânime, com exceção do PPS. Mesmo Eduardo Cunha, maior opositor declarado, declarou voto favorável em nome do PMDB. Nas galerias da câmara, ativistas comemoravam a cada voto, empunhando a faixa “Marco Civil da Internet, democracia sim, corporações não!”. Esse também foi o dia com o maior volume de menções #MarcoCivil nas redes sociais e por várias vezes se tornou *trend topic* no Twitter.

No dia 22 de abril o Senado colocou o texto para votação, um dia antes do NETmundial, evento de governança global da rede que reuniu cerca de 1.200 delegados de diversos países. Houve discordâncias, principalmente, quanto às emendas referentes a guarda de registros de navegação. Na opinião de alguns dos ativistas, o MCI estendeu em muito as obrigatoriedades de armazenamento de dados pessoais.

O resultado final não poderia ser melhor resumido a partir da frase de Ronaldo Lemos: “Não houve ganhadores e nem perdedores no MCI”, referindo-se a que as negociações esticaram ao máximo o consenso no texto para todos os lados. A lei aprovada – e em processo de consulta pública para regulamentação dos principais pontos polêmicos quando este texto foi escrito – seria o retrato de uma longa batalha de negociação em nome de direitos e responsabilidades na rede, tensionado por interesses corporativos. A iniciativa, *sui generis* no sul global, destoou por completo das legislações protetivas de outros países, que aumentam o controle de conteúdo e diminuem as garantias de privacidade, em função das ameaças de

terrorismo e proteção ao direito autoral. A proposta do Marco Civil da Internet se tornaria finalmente a Lei nº 12.965/2014.

DESVENDANDO A REDE DE ATIVISMO

De maneira geral, o estudo de redes sociais vem contribuindo para o debate teórico sobre movimentos sociais e políticas públicas, principalmente para vencer os limites de interpretação do papel de atores situados em diferentes posições e organizações, dentro e fora do Estado. Nesse sentido, a distinção entre o ativista e o ator estatal pode ser pouco clara, principalmente no contexto do Brasil e da América Latina (ABERS; BULOW, 2011). O desafio tem sido compreender como a inserção de pessoas identificadas com certas pautas utilizam os espaços institucionais para influenciar e promover uma agenda ou política pública. É o que Abers e Keck (2009) chamam de “mobilizar o Estado”, cuja característica seria pertinente a atores-chave que se utilizam de canais abertos pelo processo de participação social ou que percebem os espaços estatais de gestão como oportunidades políticas de implementação de suas ideias ou objetivos. Verifica-se, no caso do MCI, como espaços de gestão no governo, bem como espaços de participação – no caso as consultas públicas –, foram utilizados para esta rede se estruturar, constituir seus argumentos, arregimentar apoios.

Os estudos de Diani e Bison (2010) apontam para uma nova tipologia da ação social a partir da análise de redes dos movimentos sociais. Para os autores, três características são fundamentais: identidade, trocas informais e tipo de ação (de consenso ou conflituosa). A arquitetura de cada tipologia ajuda a compreender as características do movimento. No Brasil, Marques (2006) tem se utilizado amplamente do estudo de redes como método de pesquisas sobre a análise de políticas públicas.

Quando se trata da compreensão de redes, é imprescindível a “descida empírica”, a fim de se verificar como a arquitetura da rede se apresenta e o que elucida. Como estratégia para esta pesquisa, inicialmente foram selecionados atores-chave a partir das consultas públicas iniciais (*online*) em 2009, e por meio das manifestações na rede social Twitter.⁸ A partir dessa amostra inicial, adotou-se uma metodologia bola de neve. Com estratégia se chegou a um número de 60 pessoas ou entidades indicadas como relevante pelos próprios atores selecionados previamente pelos critérios anteriormente mencionados. A intenção foi seguir os atores dentro da própria comunidade política envolvida.

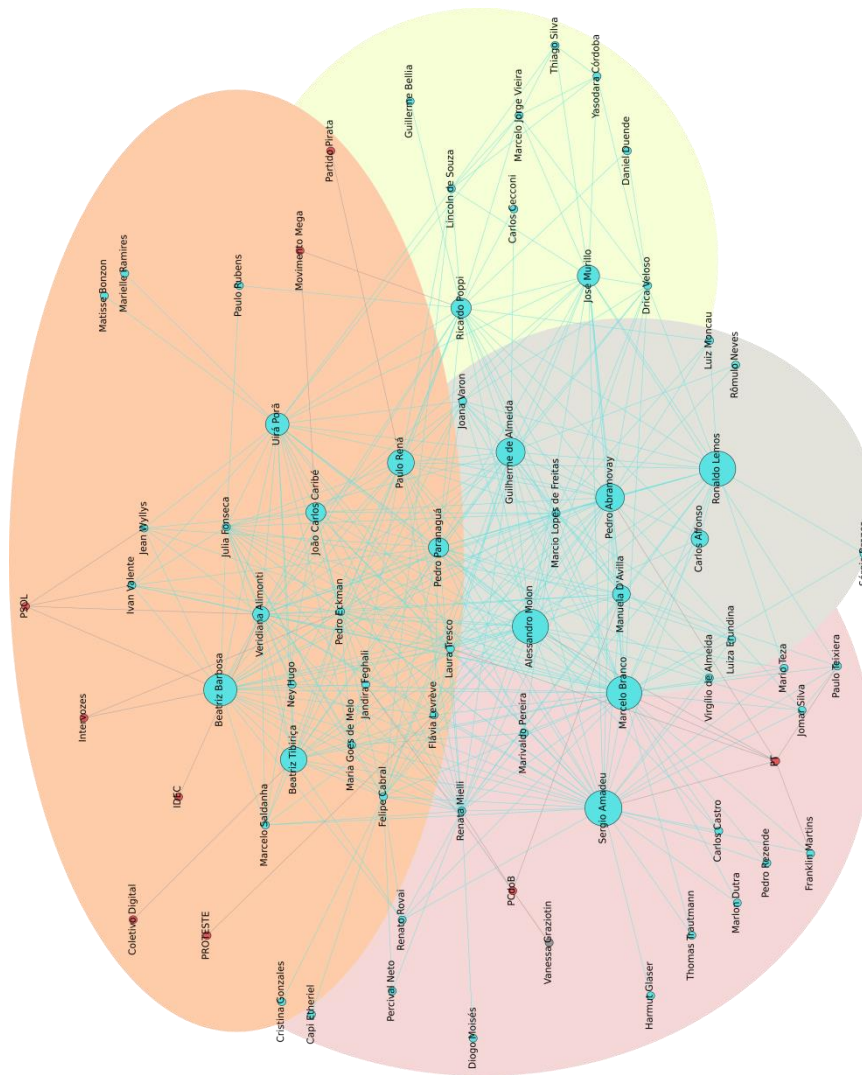
Desse conjunto foram entrevistados 37 atores a partir do preenchimento de pelo menos dois dos seguintes critérios: a) participação na fase de consulta pública no site; b) participação em alguma audiência pública; c) ser funcionário do governo diretamente envolvido com o MCI; d) estar envolvido com entidade ou movimento apoiador declarado do MCI; e) ser ator relevante na rede social. A criação desses critérios foi fundamental para que fossem realizadas entrevistas episódicas de maneira a compreender o longo processo de tramitação e aprovação do MCI.

A partir destes dados foi elaborado um grafo da rede (Figura 1). Foram considerados *insurgent experts* relevantes os atores que obtivessem mais de duas indicações

⁸ A escolha dessa rede se deu por ser bastante utilizada na fase inicial do MCI. A escolha de atores pela rede se deu levando em consideração os perfis que mais republicaram a hashtag #MarcoCivil. Para as audiências públicas, o critério para seleção de atores-chave foi identificar pessoas que participaram mais de uma vez desses espaços de discussão.

dentro da comunidade política envolvida. As entrevistas buscaram extrair as filiações institucionais e a teia de reconhecimento em favor do MCI.⁹

Figura 1: Grafo dos insurgentes.



Fonte: pesquisa de campo, elaboração dos autores.

O primeiro grupo, com relevância principalmente na primeira janela de oportunidades, consiste de alguns ativistas identificados como articuladores e apoiadores do movimento *software livre*. Alguns deles foram relevantes até o momento da aprovação da lei. Sérgio Amadeu e Marcelo Branco, por exemplo, foram referenciados por praticamente todos os entrevistados em função de suas trajetórias na defesa de questões relacionadas a direito autoral, *software livre* e internet. Eles

⁹ No grafo, as instituições estão marcadas em vermelho. Percebe-se que elas foram pouco citadas. Isso não quer dizer que não tenham tido relevância, apenas não foram citadas nas entrevistas como “atores-chave”. Foi utilizada uma visualização ForceAtlas2 com dispersão. Os dados do grafo estão disponíveis em: <<https://archive.org/details/GrafoDaRede1>>.

tomaram a questão do MCI como pauta central de sua militância e foram hábeis em articular temas consagrados no movimento *software* livre com a defesa do MCI.

Eu e o Sérgio Amadeu tínhamos a maior autoridade [centralidade na rede social Twitter] pelos relatórios do Malini [pesquisador que acompanhou a militância do MCI no Twitter]. Por duas razões eu acho. Primeiro que é um tema que não é popular, ninguém tava metido nisso, aí então a gente passava a ser importante. E segundo porque não tinha ninguém tão grande nas redes sociais contra ou a favor, então eu explico por aí. Em 2010 eu fiquei entre os 100 mais influentes do Twitter brasileiro... (BRANCO, 2014).

Obviamente, Amadeu e Branco não eram os únicos militantes do movimento *software* livre dentro da rede de apoio ao MCI. Ocorre que sua inserção no MCI ajuda a entender como o movimento *software* livre ajudou a construir a rede de ativismo. O principal papel foi combinar as bandeiras de luta, ressaltando a importância de questões envolvendo privacidade e neutralidade da rede para o movimento *software* livre. Esse *link* entre *software* livre e defesa de direitos na internet não foi original no Brasil. Conforme demonstra Coleman (2013), nos EUA a comunidade de *hackers* e especialistas formou uma forte militância contra leis de *copyright*. Isso serviu de inspiração e forneceu repertórios para o caso brasileiro. Cabe lembrar que a primeira janela de oportunidades aberta para o MCI se deu dentro da principal arena de atuação do movimento *software* livre, o FISL.

O segundo grupo que adquiriu centralidade corresponde a atores envolvidos na formulação da consulta pública do MCI. São acadêmicos e funcionários públicos que se dedicaram a instrumentalizar a proposta da política pública. Mais especificamente, são pessoas que trabalharam no Ministério da Justiça, na Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) e no Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV.¹⁰

As pessoas à frente da Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ tiveram protagonismo durante todo o processo do MCI. Elas exerceram diferentes papéis, seja na execução da consulta pública *online*, no recrutamento de ativistas para trabalharem internamente no MJ, seja na mediação entre o governo e as entidades da sociedade civil. Havia certa regularidade no perfil dos diretores da SAL: advogados jovens, entusiastas da tecnologia e da internet, com experiência de trabalho na área de propriedade intelectual e direito autoral.

O Pedro [Abramovay] fez uma pequena revolução no MJ. Ele pegou uma verba que era destinada basicamente pra indexar leis [e usou] para financiar a pesquisa empírica, multidisciplinar. Essa estratégia transformou muita coisa, desde a lei anticorrupção, passando pelo Marco Civil [...] (ALMEIDA, 2014).

Então a galera me fala “ah, mas você é governo” e eu falo “não, mas aprendi a ser militante, a ser ativista, dentro do governo”. De 2003 pra cá eu fiquei um pouco mais de dois anos fora do governo. Quando eu não tava dentro do governo, eu tava pautando ou articulando com o governo. Então eu começo a minha experiência com movimento social junto com a minha experiência com o governo (PORÃ, 2014).

¹⁰ Em 2013, uma parte dos pesquisadores vinculados ao CTS inaugurou o Instituto Tecnologia e Sociedade (ITS Rio).

Esse talvez tenha sido o grupo mais singular do caso MCI do ponto de vista de análise de ativismo e política pública. Esse espaço não permitiu apenas o trânsito de atores de ONGs que eventualmente ocuparam cargos dentro da burocracia ou funcionários públicos que saíram para desempenhar uma função em uma empresa ou fundação. Todos estes casos aconteceram. O mais importante do ponto de vista de achado de pesquisa foi perceber que o trânsito dessas pessoas possibilitava mais recursos e oportunidades políticas para o *advocacy* sobre o tema. Num dos maiores abaixo-assinados realizados via internet sobre o MCI, em 2014, o papel de Pedro Abramovay, que foi diretor da SAL, foi fundamental. Ele já não trabalhava mais no MJ e tinha tido uma passagem numa ONG de mobilização social chamada Avaaz. Aproveitando seu contato com o ex-ministro da Cultura Gilberto Gil, ele o convenceu a ser o “protagonista” da iniciativa. Em poucos dias, foram captadas mais de 300 mil assinaturas.

O terceiro grupo se refere aos atores próximos ou vinculados às políticas do MinC, cultura digital e de inclusão digital. Foi uma rede bastante ativa entre 2009 e 2011, mas com menos força durante a tramitação do MCI no Congresso, em virtude das mudanças no governo federal. Ainda assim, os ativistas continuaram reivindicando ações governamentais, organizando seus seminários, criando articulações e se manifestando publicamente. A internet, como tal, era a plataforma e ferramenta sobre a qual esses atores desenvolveram suas políticas e suas ações. No final da tramitação, eles voltaram a ter relevância, tendo capacidade de mobilização entre suas redes de atuação.

O Coletivo Digital chegou na terceira onda. Virou sede do movimento. [...] A Fundação Perseu Abramo [...] propôs a gente juntar todo mundo pra discutir o Marco Civil. A gente chamou uma grande reunião e surgiu um grupo com muita molecada, gente jovem e tal, que foi quem agitou o Facebook e o site [Marco Civil Já!] e os memes, que em menos de um mês virou referência [...] (TIBIRIÇÁ, 2014).

O quarto e último grupo diz respeito a atores e entidades que atuavam com foco na democratização da mídia, notadamente Intervezes, Centro de Estudos Barão de Itararé, Artigo 19, além de ONGs de defesa do direito do consumidor, como o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Proteste). Nesse grupo, também se perceberam atores fortemente identificados com partidos de esquerda, ainda que não fosse a regra.

Esse último grupo também se destacou por traduzir a pauta do MCI para diferentes grupos e trazer novos aliados para a arena de debates. Sem dúvida, foi o grupo que conseguiu imprimir uma nova dinâmica no terreno legislativo. Como era composto por pessoas oriundas de movimentos sociais mais “tradicionais” e pessoas ligadas a partidos políticos, a tarefa de negociação com parlamentares era mais facilitada. Esse grupo foi fundamental na fase final de aprovação, principalmente por fazer o filtro entre o que acontecia na Câmara e os ativistas responsáveis pela mobilização na rede.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mapeamento da rede do MCI permitiu evidenciar que os atores-chave ocupavam diversos espaços privilegiados, mas nenhum deles detinha totalmente o domínio de um ministério ou de grupos políticos de maneira mais ampla, como um partido ou uma agremiação. Ou seja, a distribuição dos *insurgent experts* se deu entre as

secretarias, assessorias e ambientes de decisão com poder relativamente limitado. Os insurgentes também articularam diversos setores da sociedade, exercendo seu *advocacy* a partir da inserção em organizações e instituições da qual faziam parte. Isso imprimiu uma dinâmica em que posições e versões sobre pontos do projeto eram referendados dentro e fora do governo, principalmente no que tange ao tripé principal: neutralidade, privacidade e liberdade de expressão. Por essa razão, em que pese a importância do referencial de Kingdon para entendimento do processo, a opção por utilizar a noção de *insurgent experts* no lugar de empreendedor de políticas valoriza aspectos particulares do processo do Marco Civil, uma vez que a circulação dos atores entre esferas de governo e da sociedade permite compreender redes, coalizões e conexões sociais que mobilizam o Estado.

Abers e Keck (2009) observam que os espaços de participação política podem abrir oportunidades para os atores exercerem papéis para além da demanda ou deliberação da política pública. O termo “mobilização do Estado” significa, então, abrir a “caixa-preta” da formulação das políticas públicas, no sentido de compreender a mobilização dos diversos atores envolvidos para promover o processo de gestão compartilhada, sem necessariamente delegar as funções do Estado para outrem. Abrir a caixa-preta, nesta abordagem, é avançar para além da análise dos *inputs* e *outputs* da política pública, focando as pesquisas sobre as diferentes formas e estratégias que os atores envolvidos utilizam para a materialização da política.

Essa “caixa-preta” da agenda das políticas públicas é assim examinada do ângulo das intensas relações Estado-sociedade, pois se a distinção entre ator estatal e ativista é relativizada nesse caso, o desafio é entender como os espaços institucionais podem ser mais que meros canais de operacionalização da política pública, para serem lócus de mobilização ativa. A consulta pública foi esse passo fundamental em que também se inaugurou uma outra perspectiva de construção da política pública. Essa marca do MCI se tornaria um “mito fundador” utilizado pelos defensores como forma de atribuir a lei a uma construção coletiva diante do argumento que ela era de autoria do governo (SOLAGNA, 2015).

A utilização da análise da rede de ativismo em torno do MCI permitiu ir mais longe do que a aplicação do modelo da teoria de políticas públicas. Se a emergência do MCI dependeu de duas janelas de oportunidades muito bem identificadas, a construção de uma alternativa viável para a solução do problema é tributada totalmente à rede de insurgentes que souberam articular a defesa do projeto. É importante frisar que essa rede nunca foi estável ou verticalmente coordenada. Tratava-se de uma soma de indivíduos e coletivos com opiniões nem sempre consensuais, entretanto suficientemente articulada em torno do tripé antes mencionado. Ocorre que a defesa da “ideia da política pública” foi mais forte que possíveis percalços.

A noção de “ideia” como motor propulsor da política pública é algo que circunda as análises sintéticas de *policy analysis* como a de Kingdon (2010), e são úteis para pensar como as coalizões sobre um assunto podem gerar mobilização e condicionantes para a operacionalização da política. O processo de aprovação do MCI demonstra, além disso, como surge uma nova militância em torno de um tema emergente, a partir de lideranças, *think tanks* e pessoas que atuam dentro e fora dos governos.

Como já mencionado, o Marco Civil da Internet é um dos primeiros casos de legislação que estabelece princípios e responsabilidades sobre os diversos entes interessados que compõem a rede (usuários, provedores, governo, justiça, etc.). No

plano global, a tônica tem sido tratar a internet de forma fragmentária, priorizando o combate à pirataria, à pedofilia e ao terrorismo. Essa agenda de *enforcement* foi o estopim para a discussão do MCI no Brasil, mas não foi totalmente vencida. No momento da entrega deste artigo, estava em curso uma CPI de Crimes Cibernéticos¹¹ no Congresso Nacional que recomendava a aprovação de diversos projetos de lei para a alteração de dispositivos do MCI. O foco dos projetos era a flexibilização de regras para acesso a dados pessoais por autoridades judiciais; flexibilização da neutralidade da rede; e as regras de retirada de conteúdo sem ordem judicial.

O resultado desse cenário é totalmente incerto. Isso ocorre porque os três principais pilares, neutralidade de rede, privacidade e liberdade de expressão, foram regulamentados recentemente por meio de decreto presidencial, no mesmo dia do afastamento da presidenta Dilma Rousseff por conta do processo de impeachment. Ou seja, é um campo ainda em disputa.

Sem dúvida, o cenário jurídico sobre depois do MCI tem sido muito melhor, no sentido que há uma legislação específica impedindo, pelo menos até agora, a remoção de conteúdo ou o acesso aos dados pessoais dos usuários de forma arbitrária, como já ocorrido em outros momentos. Além disso, a questão dos princípios da neutralidade da rede praticamente sepultou a possibilidade de venda de pacotes diferenciados de internet pelas empresas de Telecom.¹²

O que se pode afirmar que o processo do Marco Civil trouxe ao cenário brasileiro foi a formação de um *advocacy em prol de direitos de internet*. Se no início do processo, não havia entidades ou atores-chave identificados com o tema, neste momento há diversos *think tanks*, ONGs e entidades que se dedicam parcial ou exclusivamente à questão. Há também parlamentares e órgãos de defesa do consumidor mais atentos sobre essas demandas. Sem dúvida, no período de uma década, houve o florescimento de uma militância engajada pelo reconhecimento de direitos de cidadania que devem ser cumpridos também no ambiente digital.

Artigo recebido em 28/01/2016 e aprovado em 26/04/2016.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; BULOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, v.13, n. 28, pp. 52-84, 2011.

ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ALIMONTI, Veridiana. Entrevista concedida a Fabricio Solagna. 12 maio 2014. Videoconferência.

ALMEIDA, Guilherme de Almeida. Entrevista concedida a Fabricio Solagna. 3 set. 2014. Videoconferência.

¹¹Link para os resultados da CPI disponível em: <goo.gl/umxsXT>.

¹²As teles têm usado outras estratégias de modelos de negócio. Atualmente se discute ou não a possibilidade de venda de pacotes limitados para as conexões de banda larga fixa, modelo chamado de "datacap". Não há quebra de neutralidade, mas o usuário tem um número limitado de dados para usar, como já acontece nos planos de celular.

- BARBOSA, Beatriz. Entrevista concedida a Fabricio Solagna. 17 nov. 2013. Videoconferência.
- BRANCO, Marcelo. Entrevista concedida a Fabricio Solagna. Porto Alegre, 2 nov. 2014.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1.044-1.074, Nov. 1991.
- COLEMAN, G. E. *Coding freedom: the ethics and aesthetics of hacking*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013. Versão Kindle.
- DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 220-249, 2010.
- EVANGELISTA, R. A. O movimento *software* livre do Brasil: política, trabalho e hacking. *Horizontes antropológicos*, Porto Alegre, v. 20, n. 41, p. 173-200, jun. 2014.
- FESTA, P. *Governments push opensource software*. C|net, 2001. Disponível em: <<http://migre.me/sO6OK>>. Acesso em: 24 out. 2015.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. London: Pearson Editor, 2010.
- MARQUES, E. C.. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, pp. 15-41, fev. 2006.
- PORÃ, Uirá. Entrevista concedida a Fabricio Solagna. Porto Alegre, 11 maio de 2014.
- RIKER, W. H. *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- SANTARÉM, P. R. *O direito achado na rede: a emergência do acesso à internet como direito fundamental no Brasil*. Brasília, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UnB).
- SHAW, A. Insurgent expertise: the politics of free/livre and open source software in Brazil. *Journal of Information Technology & Politics*, v. 3, n. 8, p. 253–272, 2011.
- SOLAGNA, F. *A formulação da agenda e o ativismo em torno do Marco Civil da Internet*. Porto Alegre, 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- TIBIRIÇÁ, Beatriz. Entrevista concedida a Fabricio Solagna. São Paulo, 2 fev. 2014.