



Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet¹

The challenges of online public consultations: lessons from the Civil Rights Framework for the Internet

Samuel Anderson Rocha Barros *

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise das três plataformas de consulta empregadas durante o processo de elaboração do Marco Civil da Internet (MCI). O objetivo é avaliar, a partir de critérios da literatura de democracia digital, como as características das plataformas modelaram o processo de participação e quais lições podem ser tiradas desse caso paradigmático. Ao fim, enumera-se como lições: a) é necessário ter em conta a participação de públicos distintos, leigos e especialistas, cidadãos avulsos e organizações de representação de interesses; b) a ocorrência das consultas deve ser amplamente divulgada, bem como informações sobre o necessário procedimento para participar; c) as consultas devem ser responsivas; d) as consultas devem ser previstas e regulamentadas dentro do processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: Marco Civil da Internet; Democracia Digital; Participação Online; Consultas Públicas Online.

ABSTRACT

This article analyses three public consultation platforms used during the elaboration of the Brazilian law known as "Civil Rights Framework for the Internet". The objective is to evaluate, based on criteria of the literature on digital democracy, how the characteristics of these platforms modeled the process of public participation and what lessons could be learned from this paradigmatic case. Finally, a few of these lessons are enumerated: a) it is necessary to consider distinct publics, experts and non-experts, sundry citizens, and interested organizations; b) occurrence of consultations must be widely disseminated, as well as information on how to participate; c) consultations must be responsive; d) consultations must be accounted for within the decision-making process.

Keywords: Civil Rights Framework for the Internet; Digital Democracy; Online Participation; Online Public Consultation.

¹ Eu gostaria de agradecer aos professores Erhardt Graeff e Ethan Zuckerman por terem me orientado na pesquisa que resultou neste trabalho. A pesquisa foi realizada durante meu estágio doutoral no MIT Center for Civic Media. O estágio foi financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), autarquia do Ministério da Educação brasileiro (processo número: BEX 5067/14-6).

* Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Endereço: Faculdade de Comunicação, rua Barão de Jeremoabo, s/n, Ondina, CEP 40170-115, Salvador, BA. Telefone: (71) 3283-6193. E-mail: samuel.barros77@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O Marco Civil da Internet (Lei 12.965, de 23 de abril de 2014) tornou-se mundialmente conhecido por ter sido uma das primeiras legislações que reconhecem a neutralidade da rede como direito da cidadania.² Os direitos assegurados por esta lei têm sido largamente discutidos por acadêmicos e ativistas do campo do direito e governança de internet ao redor do mundo. Contudo, a reflexão sobre os mecanismos de participação ao longo do processo de elaboração da lei não tem sido suficientemente estudados, com qualificadas exceções (BARROS; MARINHO, 2013; BRAGATTO; SAMPAIO; NICOLÁS, 2015; LEMOS et al., 2015; SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2013).

Contudo, diferentemente dos trabalhos anteriormente citados, que analisaram o perfil dos participantes e os argumentos apresentados, a pesquisa que agora se apresenta fez uma análise especificamente dos mecanismos de participação. O objetivo é entender como esses mecanismos foram desenhados, tanto em sua dimensão técnica quanto institucional, e como eles condicionaram a expressão das vontades, preferências e opiniões dos atores interessados.

A análise será processada a partir de critérios identificados pela literatura de democracia digital como importantes para esse tipo de iniciativa: 1) inclusividade e pluralismo; 2) recursos epistêmicos; 3) forma e empoderamento da participação; 4) governo da iniciativa: termos de uso, identificação e moderação. Esses critérios não constituem necessariamente um padrão de sucesso, mas apontam para questões que precisam ser problematizadas em cada caso e contexto.

As questões de pesquisa são: *Como as plataformas de consulta empregadas ao longo do processo de elaboração do Marco Civil da Internet atendem demandas apontadas pela literatura de democracia digital como desejáveis para esse tipo de iniciativa? Quais as lições possíveis a partir da observação desses casos?* A expectativa é que este trabalho possa contribuir com a extensa literatura que se propõe a analisar mecanismos de participação online, mas também que sirva de orientação para o desenvolvimento de novos mecanismos de consulta.

Serão analisadas as consultas realizadas entre a concepção inicial do projeto de lei e a sanção presidencial. Nesse período, foram realizadas três consultas: duas pelo Ministério da Justiça para a elaboração do projeto de lei; e uma hospedada pela Câmara dos Deputados na plataforma e-Democracia. Em algumas circunstâncias, contudo, além da análise das características de cada uma das consultas, foram considerados como fonte para essa pesquisa os termos de uso e notas explicativas elaborados pelos organizadores.

OS CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DE INICIATIVAS DE CONSULTA PÚBLICA ONLINE

Inclusividade e pluralismo

A inclusividade é vista por muitos autores como um caminho para garantir o pluralismo das opiniões e posições apresentadas em iniciativas *online* (KIES, 2010).

² Para uma história do Marco Civil da Internet, em seus aspectos sociais e institucionais, ver O'Maley (2015) e Papp (2014).

Contudo, não há um entendimento sobre o que exatamente significa a inclusividade de uma iniciativa de participação. Há posições que vão desde a possibilidade formal para que todos os concernidos possam participar até posições que advogam pela construção de mecanismos para garantir uma representação demográfica equivalente ao observado na sociedade (FISHKIN, 2009; SMITH, 2013).

No plano analítico, essa categoria oferece desafios complexos, uma vez que precisa dimensionar as barreiras para a participação de uma população de concernidos e/ou interessados, que nem sempre é completamente conhecida. Especificamente sobre as iniciativas digitais de participação, alguns estão preocupados com a falta de acesso à tecnologia (o digital divide), o que pode provocar desigualdades entre os cidadãos na experiência democrática (NORRIS, 2001); outros autores estão preocupados com os conhecimentos necessários para a participação *online* (MACNAMARA, 2010). Em suma, a preocupação durante a análise é considerar os recursos tecnológicos e habilidades necessárias para participar, levando em conta possíveis dificuldades que diferentes grupos e perfis eventualmente possam ter (WHYTE; MACINTOSH, 2002).

Recursos epistêmicos

A participação qualificada demanda conhecimento sobre o tema em discussão e sobre o processo de participação em si (KIES, 2010; MACNAMARA, 2010). O entendimento normativo é que para a qualificação da participação cidadã, especialmente em temas complexos, deve haver uma preocupação de traduzir para linguagem leiga as implicações das questões em debate. Iniciativas de participação não precisam necessariamente oferecer informações sobre os temas em pauta, uma vez que determinados temas são de amplo conhecimento e com as posições suficientemente esclarecidas, mas temas complexos e especializados, a exemplo do Marco Civil da Internet, podem qualificar a participação ao oferecer informações sobre as opções em disputa (MACNAMARA, 2010).

Em outro nível, também foi avaliado se o cidadão é devidamente informado sobre o processo participativo, nomeadamente sobre como se espera que este participe e quais os possíveis efeitos desta participação dentro do processo de tomada de decisão. Em suma, foi avaliado se os cidadãos tinham informação sobre o alcance de sua participação, quais os efeitos possíveis. A expectativa é que tais procedimentos aumentem a transparência dos processos participativos e que os cidadãos possam entender sua importância.

Forma e empoderamento da participação

Como as plataformas viabilizam a participação do cidadão? Sabe-se que as características de cada uma das plataformas condiciona a participação através de determinados caminhos, mesmo que não sejam aqueles previstos pelo desenho da consulta (WRIGHT; STREET, 2007). Por plataformas, entende-se a estrutura que condiciona a publicação, leitura e interação com os conteúdos por determinados caminhos e sob determinadas condições. Enfim, a plataforma oferece um protocolo a partir do qual as interações se processam.

Com isso, é preciso ter em mente que a plataforma não é um ambiente neutro, onde as interações ocorrem sem qualquer interferência (WHYTE; MACINTOSH, 2002). Apesar de não dar qualquer tipo de garantia, a plataforma viabiliza um determinado tipo de participação. Um canal de participação pode receber os *inputs* dos cidadãos

de modos significativamente diferentes. Por exemplo, se admite voto, envio de comentários ou discussão entre os usuários; se os *inputs* são recebidos diretamente pela autoridade pública responsável pela decisão final ou não. Enfim, dado o elemento político presente na construção das plataformas, a análise das suas características levou em consideração o modo como o seu desenho admite a participação dos cidadãos.

Whyte e Macintosh (2002) argumentam ser fundamental que os organizadores demonstrem estar ouvindo os participantes. Especialmente ao terminar o processo consultivo, pontuam os autores, poderia ser enviada uma mensagem explicando os próximos passos. Nessa oportunidade, as pessoas poderiam também ser agradecidas por terem feito o esforço de participar. A expectativa é que esse *feedback* ajude o cidadão a perceber a importância de sua ação política e o motive a tomar parte em outras iniciativas do mesmo tipo.

Tem-se em mente que a mera existência de canais entre a cidadania e a esfera da decisão política não pode ser tomada, contudo, como influência direta na decisão final. É necessário considerar como as opiniões dos cidadãos manifestas nessas plataformas são processadas pelo sistema político, em especial no processo de tomada de decisão (SHANE, 2012; MARQUES, 2008).

Conforme o argumento de Gomes (2011), considera-se as consultas *online* como uma possibilidade de aumentar a capacidade concorrencial da cidadania diante de outros atores. Temos em vista que as consultas podem ter como principal efeito benéfico dar aos cidadãos comuns uma oportunidade de se manifestar durante o processo de elaboração da políticas públicas.

Governo da iniciativa: termos de uso, identificação e moderação

Alguns procedimentos e normas servem para a administração da plataforma. Essa pesquisa dará especial atenção a três modos como essas estratégias de governo aparecem em iniciativas *online*: os termos de uso; o modo como se dá a identificação e a formação da identidade *online* do participante; e por fim, um elemento mais comum em iniciativas que os cidadãos podem manifestar opiniões, a moderação. Esses não são os únicos procedimentos por meio dos quais a plataforma é governada, mas são os mais comuns e importantes no contexto de iniciativas de participação.

Os termos de uso estabelecem os usos esperados e admissíveis da plataforma e, em geral. Na análise feita por esta pesquisa, os termos de uso foram analisados em busca de dispositivos que afetem de modo não justificado a liberdade de expressão dos usuários, nomeadamente o modo como orientam a moderação ou a exclusão de conteúdos. Quanto à identificação, mais do que saber se as pessoas são identificadas ou não, é do interesse desta pesquisa entender como os perfis dos usuários são construídos na plataforma, como a identidade de cada usuário se materializa em cada contexto (COLEMAN; BLUMLER, 2009; KIES, 2010).

Por sua vez, a moderação é uma questão controversa, mas aos poucos vai se firmando o entendimento de que a moderação pode, a depender de variáveis contextuais, tanto ser benéfica quanto maléfica para a deliberação. Kies (2010) argumenta que a moderação pode ser prejudicial em algumas circunstâncias porque pode limitar a discussão de temas polêmicos e, com isso, desencorajar a participação. De outro lado, Wright e Street (2007) argumentam que a moderação é crucial para

viabilizar o debate democrático em ordem e manter um mínimo de respeito e civilidade.

AS CONSULTAS ONLINE NO CAMINHO DO MARCO CIVIL DA INTERNET

Ministério da Justiça, primeira fase: O que queremos?

Entre 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, o Ministério da Justiça, nomeadamente por intermédio de sua Secretaria de Assuntos Legislativos, com a colaboração do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (RJ), colocou em consulta um texto que procurava fazer um levantamento dos principais temas que deveriam ser parte de um futuro marco normativo sobre os direitos dos cidadãos na internet. O texto foi dividido em três tópicos gerais: 1) direitos individuais e coletivos, com especial preocupação com a privacidade, liberdade de expressão e o direito de acesso à internet; 2) responsabilidade dos atores, nomeadamente considerações sobre os atores interessados na questão, como a legislação prévia tratava da questão e a defesa da necessidade de neutralidade da rede; e, por fim, 3) diretrizes para a ação governamental, isto é, recomendações de políticas públicas e outros procedimentos a serem tomados por parte do poder público, inclusive no que diz respeito à regulamentação da lei (ver Figura 1).

Em um relatório final, os organizadores informaram ter recebido mais de 800 contribuições. Contudo, Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015) contabilizaram 686 comentários. A diferença pode ser explicada por dois fatores: a) esses pesquisadores excluíram os comentários *off-topic*, alguns que eram apenas *links* para outras páginas que citaram a página do Marco Civil (*trackback*); b) o Ministério da Justiça também recebeu contribuições por outros canais, a exemplo de carta e *e-mail*, enquanto os pesquisadores supracitados analisaram apenas os comentários feitos diretamente ao texto em consulta.

Segundo a apuração de Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015), o primeiro tópico recebeu 69,98% dos comentários, enquanto o segundo e o terceiro receberam um número bem menor, 12,68% e 17,34%, respectivamente. Os pesquisadores também apuraram que 130 participantes diferentes tomaram parte do processo consultivo. Contudo, apenas dois enviaram 254 contribuições ou 53,62% de todas as mensagens analisadas.

O objetivo da consulta, expresso em um texto de apresentação, pontua a crença de que a participação pode contribuir para “enriquecer o processo de construção de nossas leis”, tendo que vista que “o conhecimento coletivo e voluntário pode – e deve – ser usado para aperfeiçoar a elaboração legislativa em nosso país”.³

O site apresenta-se, organizado em um menu simples, com navegação fácil (ver Figura 1). A página do Marco Civil da Internet foi hospedada pela plataforma Cultura Digital, que é baseada no WordPress e foi desenvolvida pelo Ministério da Cultura e mantido pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP) com o objetivo de promover a discussão de políticas públicas. A escolha pelo Cultura Digital, segundo Papp (2014),

³ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/2009/10/29/boas-vindas/#more-92>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

ocorreu porque o Ministério da Justiça naquele momento não tinha recursos tecnológicos para desenvolver uma ferramenta própria.

Figura 1: Recorte da primeira consulta realizada pelo Ministério da Justiça em 2009.



Fonte: Cultura Digital [MinC]. Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/consulta/>>.

Preocupados especificamente com a pluralidade, os organizadores informam que a quantidade de publicações e o tamanho do texto de cada usuário seriam limitados para evitar a concentração da participação em poucos usuários, o que de fato veio a acontecer, de acordo com o levantamento de Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015). Contudo, o que dificulta o aumento mais significativo da pluralidade dos participantes possivelmente é o fato de se tratar de uma questão difícil e que demanda conhecimentos específicos sobre tecnologia e comunicação digitais. Apesar da existência de um *blog*, textos noticiosos e o próprio texto em consulta, a plataforma tem dificuldade de explicar a lei de modo didático o suficiente para engajar as pessoas que não são de algum modo previamente interessadas no tema.

Não obstante, a plataforma é prodigiosa no volume de informações sobre o tema em discussão e informações sobre o processo participativo em si. Primeiro, temos que o provimento de informações sobre as questões abordadas pelo Marco Civil ocorreu por um conjunto diverso de mecanismos. Foi criada uma seção de “notícias”, em que eram reunidos *links* para notícias sobre o Marco Civil da Internet publicadas por jornais,⁴ além de uma seção com vídeos de programas televisivos nos quais o assunto

⁴ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/noticias/>>. Acesso em: 24 nov. 2015

foi discutido.⁵ Além dessas seções para indicar conteúdos produzidos por terceiros, foi criado um *blog* no qual foram publicadas ao longo de todo processo textos explicativos sobre os detalhes das questões abordados pelo texto em consulta, a exemplo da guarda de *logs*, privacidade, liberdade de expressão e a legislação brasileira sobre o tema existente até então.

Sobre o funcionamento da plataforma, verificou-se uma carência de informações didáticas e facilmente acessíveis. Contudo, há um volume considerável de explicações sobre a plataforma e seu propósito nas abas “diretrizes e termos de uso” e “sobre”. Quanto ao modo como os cidadãos puderam participar e influenciar no processo de tomada de decisão, verificou-se que eles basicamente enviaram comentários. Nos termos de uso, os organizadores deixam claro que “o processo de discussão do Marco Regulatório não deve ser um ‘chat’ nem um fórum convencional de debates. [...] Serão levadas em consideração posições que fundamentem sua opinião da forma mais qualificada possível”. Há, portanto, uma orientação sobre como as pessoas devem se comunicar e quanto ao formato e qualidade argumentativa das opiniões.

Na aba “sobre”, os organizadores da consulta explicam como os comentários seriam tratados: “Todas as contribuições serão lidas e levadas em consideração pela equipe do Marco Civil. No entanto, no formato proposto, não há a intenção de respondê-las uma a uma”. De fato, ao final do processo de recebimento dos comentários, os organizadores da consulta fizeram um relatório com todos os comentários recebidos e que seriam analisados.⁶ Segundo Lemos et al. (2015), todos os comentários foram impressos, lidos e discutidos em uma reunião de dois dias pelas pessoas que elaboraram o anteprojeto da lei, que foi posteriormente colocado em consulta.

Apesar da existência de um relatório que agrupou todos os comentários recebidos, o que contribuiu para a transparência e a confiabilidade do processo, os organizadores em nenhum momento responderam as pessoas ou apontaram contribuições específicas que algum comentário eventualmente tenha dado.

Quanto ao governo da plataforma, não foram observados nada fora do padrão contemporâneo para aplicações desse tipo. Esta pesquisa não verificou qualquer risco para a liberdade de expressão ou para o bom encaminhamento da discussão pública. Nos termos de uso, há orientações sobre o respeito esperado entre os usuários, isto é, agressões ou gestos de incivilidade deveriam ser evitados, além de explicar que a plataforma não se responsabiliza pelos conteúdos postados por seus usuários, mas oferece canais – formulário, *e-mail* e endereço postal – para receber denúncias de violações.

A identificação é obrigatória apenas para fazer comentários. Pessoas sem identificação podem ler os comentários e demais conteúdos da página. Desse modo, oferece acesso aberto aos conteúdos, permite que os autores dos comentários sejam identificados e, assim, que seus interesses sejam ponderados. Não há registro de intervenções da moderação, assim como não há registro de pessoas que extrapolaram as fronteiras de uma discussão pública razoável.

⁵ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/category/midias/>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

⁶ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/category/consulta/1-direitos-individuais-e-coletivos-eixo-1/>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

Ministério da Justiça, segunda fase: O que vamos fazer?

A segunda consulta foi realizada pelo Ministério da Justiça entre abril e maio de 2010. Foi colocada em consulta a minuta do anteprojeto elaborado a partir dos comentários enviados para a primeira fase. O anteprojeto foi apresentado com 34 artigos e recebeu 1.168 comentários, excluindo-se comentários que foram publicados duas vezes por causa de um aparente erro da plataforma. Os comentários abordaram a lei de modo geral, capítulos ou, em sua maior parte, artigos. Se considerado apenas o número total, a média de comentários por artigo foi de 34,35.

Figura 2: Exemplo do funcionamento do mecanismo de comentário da segunda consulta realizada pelo Ministério da Justiça em 2010.

MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI PARA DEBATE COLABORATIVO

O prazo para comentários está encerrado. Saiba mais [aqui](#).

Estabelece o Marco Civil da Internet no Brasil.
(64 Comentários)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
(11 Comentários)

Art. 1º
(14 Comentários)

Esta Lei estabelece direitos e deveres relativos ao uso da Internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.
(14 Comentários)

Comentários

Cleuton Sampaio de Melo Jr em 09/04/2010 15:29
Texto do comentário:
O Brasil é um estado democrático e não uma ditadura, que precise censurar seus cidadãos. Considero extremamente preocupante a própria iniciativa de criação desta lei. Parece que estamos nos aproximando perigosamente da China.
Proposta de nova redação:
Esta Lei não tem o propósito de regulamentar o uso da Internet, mas de garantir a continuidade da liberdade existente nela, por reconhecer que fatos importantes somente são comunicados através da Internet.

Martha Gouveia da Cruz em 12/04/2010 18:39
Texto do comentário:
Concordo com o comentário do Cleuton Sampaio de Melo Jr. acima.

Fonte: Cultura Digital [MinC]. Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/debate/>>.

Em geral, as características da plataforma, no que diz respeito à inclusividade, apresentam poucas diferenças em relação à primeira, uma vez que a segunda consulta foi realizada no mesmo website. Quanto ao provimento de informações, há uma inovação interessante em relação à primeira consulta. Os organizadores consultaram as embaixadas brasileiras ao redor do mundo sobre como cada país legislava no que diz respeito à guarda de registro de usuários (*logs*), acerca da responsabilidade dos provedores em relação aos conteúdos publicados por terceiros e sobre o anonimato. Assim, ao longo de 2010, foram publicados no *blog* da plataforma 35 relatórios oriundos de países tão distintos como Japão, Estados Unidos, Dinamarca, China e Namíbia.

Outro uso do *blog* que contribuiu para o incremento das informações sobre as posições em disputa foi a publicação de cartas enviadas por organizações civis e empresariais. A análise feita encontrou 23 postagens desse tipo. Desde empresas de telefonia, a exemplo de Embratel e Claro, até órgãos de classe, como o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, e associações empresariais como a Associação Brasileira das Empresas de Software (Abes), além de um professor e de escritórios de advocacia com atuação nessa área.

Além de aumentar a transparência do processo à medida em que dá publicidade para os posicionamentos e argumentos de organizações que optaram por não comentar diretamente na plataforma, a publicação dessas correspondências permitiu que outros atores pudessem oferecer razões em contrário na seção de comentário imediatamente inferior à postagem. Tomemos por exemplo a correspondência enviada pela empresa de telefonia Claro, no dia 2 de junho de 2010 (ver Figura 3). A empresa argumentou que o projeto de lei não deveria falar em “preservação e garantia da neutralidade da rede”, uma vez que esse tema demandaria mais estudo. Assim, foi publicada uma série de comentários com contra-argumentos. O primeiro dos nove comentários realizados no mesmo dia da publicação da carta, de autoria do ativista João Carlos Caribé, argumentou que “A Claro esquece que a neutralidade da rede é um preceito fundamental e universal tão antigo quanto a própria rede”, de modo que “a quebra da neutralidade simplesmente inviabiliza a Internet como ela é”, além de apontar para eventuais interesses econômicos da empresa.⁷

⁷ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/2010/06/02/contribuicao-da-claro/>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

Figura 3: Recorte de correspondência entre a Claro e os organizadores da consulta pública.



Fonte: Cultura Digital [MinC]. Disponível em:
<<http://culturadigital.br/marcocivil/2010/06/02/contribuicao-da-claro/>>.

Contudo, se as informações sobre o tema estavam acessíveis no *blog*, as informações sobre o modo de funcionamento da plataforma estavam apenas nos temas de uso. Nessa seção, o usuário pode tomar conhecimento de que poderia fazer um comentário para cada artigo, parágrafo ou inciso do projeto de lei, além de também existir um espaço específico para comentar toda a lei ou os capítulos. Especificamente sobre o modo como os comentários seriam processados, não há nenhuma informação, mas os organizadores assinalam que “o formato da consulta, em si, pretende estimular a participação da sociedade e reconhecer a relevância de suas contribuições, tanto na definição da abrangência da norma quanto de sua redação final”.⁸

Contudo, há um bom indicativo de que o Ministério da Justiça acompanhou e ponderou os argumentos apresentados nos comentários. Dentre os 34 artigos apresentados, 5 tiveram a redação alterada ou foram suprimidos durante o processo de consulta por conta de argumentos apresentados pelos participantes. Por exemplo, o artigo 20º previa em sua primeira versão que o provedor de serviço poderia tirar um determinado conteúdo do ar se solicitado por alguém ofendido. As críticas foram contundentes, então, especialmente por conta dos riscos para a

⁸ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil/sobre/>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

liberdade de expressão, o que forçou os organizadores a reescrever o artigo. Na nova redação, a notificação por parte do possível ofendido foi alterada por ordem judicial. Esse foi o artigo mais comentado, recebeu ao todo 159 comentários, 92 sobre a primeira versão e 67 comentando a versão corrigida.

Figura 4: Recorte do artigo 20 que teve a redação alterada após comentários com argumentos contrários.

The image shows a screenshot of a legal article titled 'Art. 20' with 16 comments. The original text states that an internet service provider can be held responsible for damages from content generated by third parties if notified and does not take reasonable measures to make the content unavailable. Below this, two paragraphs are crossed out with red lines: § 1º (requiring a dedicated electronic channel for notifications) and § 2º (allowing for automated mechanisms). A 'PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO' (Proposed New Redaction) is shown below, which is more specific, mentioning 'after being notified by a judicial order' and 'within the assigned deadline'. The proposed redaction has 67 comments.

Art. 20
(16 Comentários)

~~O provedor de serviço de internet somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após intimado pelo ofendido e não tomar as providências para, no âmbito do seu serviço e dentro de prazo razoável, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.~~ (62 Comentários)

~~§ 1º Os provedores de serviços de internet devem oferecer de forma extensiva ao menos um canal eletrônico dedicado ao recebimento de notificações e contra-notificações.~~ (8 Comentários)

~~§ 2º É facultado ao provedor de serviços de internet criar mecanismo automatizado para atender aos procedimentos dispostos nesta Seção.~~ (6 Comentários)

PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO

O provedor de serviço de internet somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após intimado para cumprir ordem judicial a respeito, não tomar as providências para, no âmbito do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.

(67 Comentários)

Fonte: Cultura Digital [MinC]. Disponível em: < <http://culturadigital.br/marcocivil/debate/> >.

Sobre os elementos que dizem respeito ao governo da iniciativa, nomeadamente os termos de uso, identificação e os procedimentos de moderação, não ocorreu nenhuma mudança perceptível em comparação com a primeira consulta realizada na mesma plataforma. Destaca-se que o texto de apresentação dessa segunda consulta, entre outros elementos, teve a preocupação de destacar que “toda a participação deverá ocorrer de boa-fé, de forma cordial, sendo vedada qualquer forma de abuso. A discussão poderá ser moderada, de acordo com os termos de uso, que serão aplicados sempre que necessário”. Contudo, apesar do aviso, não foi verificado pela análise qualquer indicio de moderação dos comentários. Quanto à identificação, verificou-se o mesmo padrão da primeira edição (ver Figura 2).

Câmara dos Deputados: uma consulta durante o processo legislativo

Em abril de 2012, quando o projeto começou a tramitar na Câmara dos Deputados, foi aberta uma consulta para receber contribuições dos cidadãos por meio da plataforma e-Democracia.⁹ Quanto à acessibilidade, o site não apresenta qualquer cuidado especial com eventuais usuários portadores de necessidades especiais ou abordagens diferenciadas para diferentes públicos. A plataforma é simples, no sentido de que não demanda muito para o uso, e tem poucas funções (ver Figura 5).

⁹ Sobre o funcionamento do e-Democracia, ver Mitozo (2014).

Figura 5: Recorte da página inicial da consulta realizada na plataforma e-Democracia da Câmara dos Deputados em 2012.



Fonte: e-Democracia, comunidade Marco Civil da Internet. Disponível em:
<<http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/inicio?menuTopo=0#.VzAIHfkr12w>>.

A página do Marco Civil na plataforma e-Democracia tem basicamente duas seções para o fornecimento de informações, uma chamada “biblioteca virtual” e outra “informe-se”. Na “biblioteca virtual”, o usuário pode procurar pela legislação existente até então sobre a internet; documentos que mostram as várias fases do projeto de lei dentro da Câmara dos Deputados; vídeos de algumas audiências públicas realizadas para a discussão do projeto de lei; e uma lista de 14 sites de organizações que atuam diretamente com a governança da internet. A julgar pelos números exibidos na própria página, esses recursos informacionais foram usados.¹⁰ No total, os arquivos das legislações anteriores foram visualizados 773 vezes. Os documentos que registraram o trâmite da lei na Câmara foram baixadas 31.214 vezes, destaque para uma tabela, baixada 23.203 vezes, que apresentava a redação original, o texto alterado e as pessoas que sugeriram as alterações em cada artigo (ver Figura 6). Os sites de organizações apresentados como referência no assunto foram acessados 1.376 vezes.

¹⁰ Os números de visualização e downloads foram verificados no dia 27 de novembro de 2015.

Figura 6: Recorte de tabela apresentada pelo relator, o deputado federal Alessandro Molon.

Dispositivo	Texto do PL nº 2.126, de 2011	Texto do Substitutivo oferecido	Origem da sugestão acatada
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES			
Art. 1º	Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.	(mantido texto idêntico)	
Dispositivo	Texto do PL nº 2.126, de 2011	Texto do Substitutivo oferecido	Origem da sugestão acatada
Art. 2º	A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamentos: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; e V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor.	A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamentos: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos, <u>o desenvolvimento da personalidade</u> e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; <u>e</u> VI - a finalidade social da rede.	Walter Koscianski Coletivo de blogueiros progressistas do Paraná. José Eduardo Mendes (via e-democracia) Marcelo Saldanha (via e-democracia)

Fonte: e-Democracia, deputado Alessandro Molon. Disponível em:

<<http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/andamento-do-projeto/-/blogs/conheca-a-ultima-versao-do-relatorio-do-marco-civil-11-7#.VzAl1fkr12x>>.

Na seção “informe-se”, era possível encontrar notícias produzidas pela Agência Câmara sobre o tema e informações sobre o funcionamento da comissão parlamentar responsável pela discussão do projeto, a exemplo dos deputados que a compuseram e o cronograma das audiências públicas presenciais. Contudo, umas das fontes de informação provavelmente mais proveitosas para os interessados em participar da consulta foi um texto elaborado pelo relator da matéria, o deputado Alessandro Molon, respondendo dúvidas frequentes,¹¹ que diziam respeito aos direitos e obrigações dos cidadãos, das empresas provedoras de conexão, das empresas produtoras de conteúdos e serviços e, por fim, dos agentes públicos, especificamente dos agentes de segurança.

Quanto às informações sobre o funcionamento do sistema de participação, elas não são abundantes, mas suficientes. No cabeçalho da página, o seguinte texto apresenta a consulta: “Debate virtual sobre os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. As contribuições deste debate auxiliam os trabalhos dos deputados envolvidos com o tema” (ver Figura 5).

Ressalte-se também que o desenho da plataforma, com uma linha do tempo que indica as fases da tramitação do projeto de lei na Câmara, chamada “guia da discussão” (ver Figura 5), ajuda os usuários a compreender que a sua participação é parte de um processo legislativo que precisa obedecer determinados procedimentos institucionais.

¹¹ Disponível em: <<http://goo.gl/xrbJ3g>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

Durante o período da consulta, os cidadãos puderam participar de variadas formas: na seção chamada Wikilegis, em fóruns ou em bate-papos. A seção Wikilegis recebeu comentários sobre cada um dos artigos que compunham o projeto de lei, além de ter recebido sugestões de alteração do texto. Os 25 artigos que integravam o projeto de lei apresentado para consulta receberam 104 comentários e 52 sugestões de alteração do texto. Ao todo, portanto, foram enviadas 156 contribuições, com média de 6,24 por artigo.

O artigo mais comentado e que recebeu mais sugestões de alteração foi o terceiro, com 25 contribuições no total. Esse artigo propõe alguns princípios para o uso da internet no Brasil: liberdade de expressão, proteção da privacidade e de dados pessoais, neutralidade da rede, entre outros. Tal número pode ser tomado como indicativo da principal preocupação dos participantes da consulta.

Na seção chamada "Debate", foram abertos 32 fóruns. Estes tiveram 111 respostas, o que significa uma média de 3,46 participações por fórum. O fórum com mais respostas foi o primeiro, com 37 participações, que pediu às pessoas para se apresentarem e falarem sobre o interesse pelo tema. A grande maioria dos fóruns, contudo, não conseguiu engajar as pessoas em uma discussão. Tratou-se, na maioria dos casos, de propostas para a discussão de determinados temas, que não despertaram o interesse de outros.

Por sua vez, os bate-papos foram realizados durante a transmissão *online* das sete audiências públicas que aconteceram em várias cidades do país, além de um bate-papo que foi aberto durante uma reunião da comissão especial que discutiu o projeto de lei. Ao todo, constam oito bate-papos, com 289 participantes e 2.350 mensagens trocadas. Esses diálogos dizem respeito a interações sociais entre os participantes e comentários sobre o evento que estava sendo transmitido ao vivo.

Destaca-se, a propósito, o significativo esforço dos organizadores para serem responsivos. Conforme demonstrado na Figura 6, o relator Alessandro Molon elaborou uma tabela com a primeira versão do projeto, as alterações sofridas e os autores das sugestões que serviram de insumo para tais alterações. O relator reconheceu a influência de sugestões enviadas através do Wikilegis, dos fóruns de discussão, por meio do Twitter, com o uso da *hashtag* #MarcoCivil, bem como indicou os artigos que foram alterados por iniciativa própria.

Os procedimentos relativos à governança da plataforma são apresentados de modo transparente para os usuários. No rodapé de todas as páginas, um botão chamado "sobre o portal" aponta para uma página com informações didáticas e detalhadas sobre o que é a plataforma, as ferramentas através das quais os cidadãos podem participar, os termos de uso, relatórios de acesso da página feitos pelo Google Analytics, relatórios sobre os resultados da participação separados por tema, uma biblioteca com trabalhos acadêmicos que tiveram a plataforma e-Democracia como objeto, além de instruções sobre como entrar em contato com os organizadores da plataforma.

O termo de uso,¹² especificamente, oferece orientações gerais sobre o funcionamento e a conduta esperada dos participantes, bem como procura proteger a plataforma de possíveis reclamações por parte dos usuários. A moderação é baseada no princípio de que o conteúdo enviado pelos usuários deve estar dentro da legislação brasileira e dos termos de uso. Em caso de algum usuário encontrar algum

¹² Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/termos#.Vl5pMfmrTWI>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

conteúdo que fira a legislação brasileira, é aconselhado o envio de uma denúncia por *e-mail*. Protestos contra a moderação também podem ser enviados para o mesmo *e-mail* que recebe as denúncias.

Os usuários precisam necessariamente se identificar para participar. O cadastro é simples, porém. Basta informar o nome e sobrenome, *e-mail*, UF, e criar uma senha. Usuários que o desejem podem usar uma foto e um texto de apresentação. Assim, é criado um perfil para cada usuário onde ficam arquivados todas as sugestões que ele fez na plataforma. Para dar mais segurança à identidade das pessoas cadastradas, a plataforma concede-se o direito de advertir, suspender ou cancelar a conta se as informações prestadas estiverem incorretas. O termo de uso esclarece que é vedado ao usuário “assumir a 'personalidade' de outra pessoa, física ou jurídica”.

LIÇÕES DO MARCO CIVIL DA INTERNET PARA AS CONSULTAS PÚBLICAS ONLINE

As consultas devem incentivar a participação de diferentes públicos

As ferramentas digitais são oportunas, especialmente para facilitar a inclusão de um grande volume de pessoas no processo de elaboração de políticas públicas e legislações (SHANE, 2012). A dificuldade resultante é que pessoas com perfis muito distintos podem participar. No caso das consultas do Marco Civil da Internet, duas diferenças entre os participantes ficaram evidentes: a) o domínio epistêmico sobre o tema; b) os atores e seus interesses. A primeira categoria refere-se, basicamente, aos especialistas e leigos; enquanto a segunda categoria refere-se aos órgãos públicos, organizações e associações civis das mais variadas, além de empresas e cidadãos.

As consultas do Marco Civil da Internet, por mais que seja notável o esforço para traduzir as posições em disputa através de *blogs* e textos informativos, tratou-se de procedimento que foi plenamente compreensível apenas para pessoas previamente iniciadas no assunto, por conta de formação, atuação profissional ou ativismo na área. Esse é um problema relevante, principalmente se considerado o argumento de Gomes (2011) de que a relevância dos projetos de democracia digital, entre outras situações, verifica-se quando aumenta o poder concorrencial da esfera da cidadania diante do próprio Estado, empresas e de organizações que defendem interesses de grupos (GOMES, 2011, p. 29).

De todo modo, iniciativas futuras desse tipo precisam explicar mais detalhadamente e com didática apropriada os temas em discussão e as posições em disputa. Esse esforço é necessário para garantir que essa oportunidade de participação seja efetivamente inclusiva, de outro modo há um risco de que apenas pessoas já militantes nessa agenda ou com formação específica consigam participar.

As consultas devem ser amplamente conhecidas

Parece evidente que o caráter inclusivo de uma iniciativa de consulta depende, entre outras coisas, que os cidadãos tomem conhecimento de sua realização. Nessa empreitada, podem ser empregados convocações em ambientes *online* de grande visibilidade, mas as informações também podem chegar para o cidadão por meio do jornalismo ou da publicidade. No caso do Marco Civil, um tema em torno do qual há algumas organizações sociais de defesa de interesses, também a atuação de ativistas

foi importante para tornar conhecida a ocorrência das consultas e motivar outros a participar.

Garantido este primeiro nível de informação, faz-se necessário também entender como funciona a plataforma e quais os procedimentos necessários para efetivamente participar. Entre as consultas analisadas, apesar da existência de algumas informações, eventualmente o usuário pode ter tido dificuldade para encontrar a seção exata onde deveria publicar uma contribuição, de modo a ser levada em conta. Especificamente em relação à consulta realizada pela Câmara dos Deputados, com muitas oportunidades de participação, não havia indicação explícita da função de cada ferramenta. Recomenda-se, portanto, explicações rápidas e eficientes, em texto ou vídeo, sobre como proceder para publicar a própria contribuição.

As consultas devem ser responsivas

Os organizadores das consultas devem responder, de algum modo, aos autores dos comentários. Essa demanda tem em vista aumentar a confiança na eficiência do mecanismo de participação (SHANE, 2012). Não se trata de acatar as contribuições, mas de comunicar ao autor que o comentário dele foi considerado. De preferência, mas não necessariamente, com as razões de porque o comentário resultou em alteração do projeto de lei ou não.

As consultas do Marco Civil atenderam parcialmente essa demanda. As três consultas realizadas resultaram em relatórios com todos os comentários. Especificamente, da consulta realizada pela Câmara dos Deputados na plataforma e-Democracia, elaborou-se uma tabela com as contribuições recebidas pela internet e os respectivos autores. Esse relatório foi elaborado pelo relator do projeto de lei naquela Casa, o deputado Alessandro Molon.

Contudo, projetos de consulta podem considerar também a possibilidade de fazer um banco de dados com informações de contato (*e-mail* e telefone, por exemplo) das pessoas que se engajaram de algum modo e, assim, cada um poderia ser informado sobre eventuais consequências de sua participação, bem como sobre o processo de trâmite do projeto de lei ou política pública.

As consultas devem ser previstas e regulamentadas dentro do processo de tomada de decisão

A falta de um procedimento padrão e previamente regulamentado para esse tipo de consulta torna o mecanismo vulnerável à vontade dos gestores e potencialmente alvo de desconfiança por parte do público, conforme atesta Macnamara (2010). O melhor cenário seria aquele em que as consultas realizadas através da internet fossem proceduralmente normatizadas, ao mesmo tempo em que é preciso estabelecer padrões de *software* para a realização desse tipo de iniciativa. Se o governo federal brasileiro tivesse um padrão, o custo cognitivo para o uso da plataforma seria consideravelmente reduzido, por exemplo.

É necessário pensar também, tendo em vista o ciclo de elaboração de uma política pública ou uma lei, qual seria o melhor momento para a realização de uma consulta pública e quais deveriam ser os objetivos das consultas em cada circunstância. O exemplo do Marco Civil da Internet demonstra que a realização de várias consultas pode ser produtivo. A primeira consulta, por exemplo, teve como objetivo a coleta de opiniões e ideias gerais, um *brainstorming*, enquanto a segunda teve como propósito

amadurecer um projeto de lei já esboçado. E, por fim, a última consulta realizada pela Câmara parece ter tido como função primordial o aperfeiçoamento do texto e correções.

Em última instância, uma padronização das consultas deve ter em vista que as consultas públicas *online* podem ser politicamente benéficas para as instituições públicas e para a sociedade, à medida que esta pode participar do processo de elaboração de políticas públicas.

Artigo recebido em 31/01/2016 e aprovado em 26/04/2016.

REFERÊNCIAS

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*.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R.; NICOLÁS, M. A segunda fase da consulta do Marco Civil da Internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? *Revista Eptic*, v. 17, n. 1, 2015.

COLEMAN, S.; BLUMLER, J. G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

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

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

FISHKIN, J. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). *Internet e participação política no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.

KIES, R. *Promises and limits of web-deliberation*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

KIES, R.; NANZ, P. Introduction. In: _____. (Ed.). *Is Europe listening to us?: successes and failures of EU citizen consultations*. Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2013.

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

MACNAMARA, J. The quadrivium of online public consultation: policy, culture, resources, technology. *Australian Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, p. 227-244, 2010.

MARQUES, F. P. J. *Participação política e internet*. Salvador, 2008. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

- MITOZO, I. O portal e-Democracia e suas potencialidades: avanços e desafios de uma ferramenta de participação legislativa [Entrevista com Cristiano Ferri de Faria]. *Revista Compólitica*, n. 4, v. 2, 2014.
- NORRIS, P. *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.
- O'MALEY, D. P. *Networking democracy: Brazilian internet freedom activism and the influence of participatory democracy*. Nashville, 2015. Tese (Doutorado em Antropologia) – Faculty of the Graduate School of Vanderbilt University, 2015.
- PAPP, A. C. *Em nome da internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. São Paulo, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), 2014.
- SAMPAIO, R.; BRAGATTO, R.; NICOLÁS, M. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. In: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 5., 2013, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2013.
- SHANE, P. M. Online consultation and political communication in the Era of Obama: An introduction. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. (Org.). *Connecting democracy: online consultation and the flow of political communication*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2012.
- SMITH, G. Designing democratic innovations at the European Level: lessons from the experiments. In: KIES, R.; NANZ, Pat. (Ed.). *Is Europe listening to us?: successes and failures of EU citizen consultations*. Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2013.
- STEIBEL, F. Designing online deliberation using web 2.0 technologies: drafting a bill of law on internet regulation in Brazil. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE, 6., 2012, Albany, NY. *Proceedings...* New York: ACM, 2012. p. 38-43.
- WHYTE, A.; MACINTOSH, A. Analysis and evaluation of e-consultations. *e-Service Journal*, v. 2, n. 1, p. 9-34, 2002.
- WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media & Society*, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.