

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JULIANA NOLASCO FERREIRA

**ACESSANDO A REDE: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação  
da internet no Brasil.**

SAO PAULO  
2014

JULIANA NOLASCO FERREIRA

**ACESSANDO A REDE: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil.**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Henrique Diniz

SAO PAULO  
2014

Ferreira, Juliana Nolasco.

Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil.

/Juliana Nolasco Ferreira. - 2014.

111 f.

Orientador: Eduardo Diniz

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Internet (Redes de computação) - Regulamentação. 3. Internet (Redes de computação) - Política governamental. 4. Proteção de dados. I. Diniz, Eduardo. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 681.324(81)

JULIANA NOLASCO FERREIRA

**ACESSANDO A REDE: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil.**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

**Data da Aprovação:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Banca examinadora**

---

Prof. Dr. Eduardo Diniz

(Orientador) FGV/EAESP

---

Prof. Dr. Mario Aquino Alves

FGV/EAESP

---

Prof. Dr. Pablo Ortellado

EACH/USP

## AGRADECIMENTOS

Difícil é a tarefa de dar o devido reconhecimento a todos aqueles que cruzaram o meu caminho ao longo desta empreitada. Não existem palavras que consigam expressar a minha gratidão por todos os que me ajudaram nesse processo.

Agradeço aos meus pais, Inês e Roberto, e à minha irmã, Gabriela, pelo apoio incondicional em todos os momentos desafiantes deste trabalho. Obrigada pela companhia, pelo interesse, pelas palavras de calma e pela motivação, que sempre vieram no momento certo.

Ao meu mestre Mário Aquino Alves, que esteve presente na hora em que decidi iniciar essa jornada, e que se manteve próximo em todos os momentos, me encorajando, me motivando e contribuindo com meu processo de aprendizagem e produção de conhecimento.

Ao meu orientador, Eduardo Henrique Diniz, por toda a crença depositada no meu trabalho, pela orientação durante a pesquisa e por ter me dado a liberdade e a parceria para que eu desenvolvesse este trabalho.

A Ronaldo Lemos, que me instigou com o tema e que continua a me inspirar e estimular a buscar novas referências e projetos nesse campo inovador.

A Pablo Ortellado, parceiro de inquietações acadêmicas e militantes, sempre disposto a me ajudar durante o processo.

A Monica Guise Rosina, a primeira a acreditar no meu trabalho como pesquisadora, e também amiga e grande inspiração em toda essa jornada.

A Caca Machado, meu parceiro e amigo, e quem sempre me lembrou da importância do rigor no trabalho acadêmico.

A Pedro Abramovay, Guilherme Almeida de Almeida e Daniel Arbix, que ao longo dessa pesquisa contribuíram não só com entrevistas, mas também com inúmeras referências sobre o tema.

A James Görguen, amigo querido, presente desde o início do meu projeto de pesquisa e que sempre me incentivou a contar essa história.

Aos meus amigos, meus parceiros de vida, que compreenderam o meu sumiço. Agradeço a compreensão, o carinho e a presença de todos, sempre que precisei. Sem vocês, nada disso seria possível. Agradeço, em especial, a cinco mulheres incríveis presentes na minha vida: Larissa Saito, Luciana Zafallon Leme Cardoso, Carolina

Pereira, Daniela Opice e Tatiana Miana.

A Leo, meu cúmplice, obrigada por todo o companheirismo, paciência e carinho no final desta jornada que deu a volta ao mundo.

A todos os meus entrevistados, que enriqueceram este trabalho.

Aos professores e funcionários da FGV, principalmente aos professores Marco Antônio Teixeira e Fernando Abrucio.

A todos os meus queridos colegas de mestrado. Obrigada pela parceria, sempre.

## RESUMO

Com a crescente utilização das ferramentas de comunicação digitais, emergem as discussões em torno de um arcabouço regulatório que possa, ao mesmo tempo, lidar com as necessidades de proteção dos usuários da internet e promover a inovação e o acesso ao conhecimento. Dada a novidade do tema, diferentes caminhos foram trilhados no Brasil: da ausência de regulação para a construção de novos tipos penais à posterior evolução para a construção de um quadro de direitos civis para a rede mundial de computadores no país. Sendo assim, esta dissertação busca explorar de que forma a agenda brasileira de regulação da internet adentra a agenda governamental e quais os principais atores presentes nessa discussão, dentro e fora do governo. Esta pesquisa busca reconstruir, por meio da análise documental e de entrevistas, as discussões em torno do tema da regulação da rede e investigar a influência do contexto político e institucional para a formação dessa agenda. Além disso, procura investigar quais as principais visões e ideias dos grupos atuantes em torno da regulação da internet e quais os resultados na proposição de leis no Congresso. Essa dissertação é baseada em um estudo de caso único, cujo objeto é o Projeto de Lei do Marco Civil da Internet. A metodologia empregada é qualitativa, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com a equipe do governo federal que participou da formulação do projeto de lei, com atores da sociedade civil atuantes no tema, além de atores-chave do Congresso Nacional. Espera-se, a partir daí, reconstruir historicamente o processo de formulação da agenda de regulação da internet, mapeando os seus principais atores e suas ideias, valores e interesses em torno da questão, buscando compreender de que forma esse tema adentra a agenda governamental.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Formação de agenda; Regulação da internet; Modelo de múltiplos fluxos; Marco Civil da Internet; Lei Azeredo.

## ABSTRACT

With the increasing use of digital communication tools discussions emerge around a regulatory framework that can, at the same time, deal with the protection needs of Internet users and promote innovation and access to knowledge. Given the novelty of the issue, different paths have been trodden in Brazil: from the lack of regulation to the construction of new types of crimes to the further evolution to a framework of civil rights for the Internet. Thus, this dissertation aims to explore how the issue of internet regulation enters the government agenda and the principal players involved in this discussion, inside and outside government. This research aims to reconstruct, through documentary analysis and interviews, the discussions around the topic of Internet regulation and investigate the influence of the political and institutional context for the process. It also seeks to investigate what the main visions and ideas of groups working around the regulation of the internet and which results in proposing legislation in Congress. This dissertation is based on a single case study, whose object is the Internet Regulation in Brazil. The methodology is qualitative, conducted through semi-structured interviews with officers that participated in the formulation of the bill, with civil society actors active in this field, in addition to key players from the National Congress. This dissertation aims to historically reconstruct the process of a agenda-setting for internet regulation, mapping key players and their ideas , values and interests around the issue , trying to understand how this theme enters the governmental agenda .

**Keywords:** Public policy; Agenda-setting; Internet regulation; Multiple streams model; Marco Civil Internet; Azeredo Law.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
1.1	PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA	13
1.2	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO	13
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	14
1.4	METODOLOGIA	15
<b>2</b>	<b>A FORMAÇÃO DE AGENDA E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS</b>	<b>18</b>
2.1	ATORES	19
2.2	FLUXOS	21
2.2.1	Convergência dos Fluxos	28
<b>3</b>	<b>A REGULAÇÃO DA INTERNET</b>	<b>30</b>
3.1	A REGULAÇÃO DA INTERNET NO MUNDO	38
3.1.1	Communications Decency Act	38
3.1.2	Digital Millennium Copyright Act (DMCA)	40
3.1.3	A Convenção sobre o Cibercrime	41
3.2	A REGULAÇÃO DA INTERNET NO BRASIL	43
3.2.1	Ausência de Regulação ou Analogia	44
3.2.2	A Lei Azeredo	46
3.2.3	O Marco Civil da Internet	48
<b>4</b>	<b>GENEALOGIA DA CRIAÇÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO PARA A INTERNET</b>	<b>52</b>
4.1	A LEI DE CRIMES NA INTERNET	53
4.1.1	Dos Tipos Penais para a Garantia de Direitos Civis	62
4.1.2	Tipos Penais e Direitos Civis – Discussão Conjunta	67
<b>5</b>	<b>UM OLHAR PARA A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA DE REGULAÇÃO DA INTERNET NO BRASIL</b>	<b>72</b>
5.1	ATORES VISÍVEIS E INVISÍVEIS	73
5.2	O FLUXO DOS PROBLEMAS	75
5.3	O FLUXO DAS ALTERNATIVAS	78
5.3.1	O Comitê Gestor da Internet	79
5.3.2	O Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV	81
5.4	O FLUXO POLÍTICO	81
5.2.1	Forças Políticas Organizadas	84
5.3.2	Oposição à Lei Azeredo – o Movimento Mega Não	87
5.5	A JUNÇÃO DOS FLUXOS	90
5.6	O RETORNO AO TEMA: CAROLINA DIECKMAN E O CASO SNOWDEN	92
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>94</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>98</b>

## **ANEXOS**

<b>Anexo A</b> - Apresentação dos entrevistados.	102
<b>Anexo B</b> - Questionário com atores do Congresso Nacional.	103
<b>Anexo C</b> - Questionário com atores da sociedade civil.	104
<b>Anexo D</b> - Questionário com os gestores governamentais do período 2003 a 2013.	105
<b>Anexo E</b> - Lista de presença audiências públicas e seminários PLC 89/2003.	106
<b>Anexo F</b> - Lista de presença audiências públicas e seminários PL 2124/2011.	108

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das novas tecnologias trouxe o exponencial aumento no número de ferramentas que permitem a produção, o armazenamento e a distribuição de informação e conhecimento. Nesse contexto digital, de intenso fluxo de troca de informações e conteúdos, emergem as discussões em torno de um arcabouço institucional e legal que regule o uso da internet. Uma das questões que se colocam é se essa regulação pode fomentar o acesso ao conhecimento e à inovação de modo condizente com a realidade social, econômica e cultural do Brasil.

A preocupação com a construção de um modelo brasileiro de regulação para a rede mundial de computadores ganhou fôlego a partir de 2007, quando o Projeto de Lei (PL) sobre Crimes em Informática, proposto pelo então deputado federal Luiz Piauhyllino (PSDB-PE), passou a tramitar em regime de urgência no Senado Federal, recebendo um substitutivo ao texto de autoria do deputado Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Naquele mesmo ano, Ronaldo Lemos, diretor do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (CTS-FGV), publicou artigo em que propunha que a discussão em torno da regulação da internet fosse precedida por um marco civil de direitos, e não pela criminalização de práticas.

Em função da opção pela regulação por meio da criação de novos tipos penais, e dada a extensão do projeto, ativistas digitais apelidaram-no de “AI-5 Digital”,<sup>1</sup> em referência ao mais duro conjunto de decretos da época da ditadura militar brasileira (1964-1985).<sup>2</sup> Muito do que foi discutido pelos opositores ao projeto girava em torno do fato de que o PL 84/1999 promoveria a censura e o vigilantismo no ambiente digital, colocando em risco a privacidade dos internautas, a liberdade de expressão e a promoção de redes abertas, prejudicando assim a inovação na rede.

---

<sup>1</sup>O Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, foi assinado pelo general Costa e Silva, configurando-se como a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Até sua revogação, em dezembro de 1978, produziu as mais arbitrárias violações de direitos, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os opositores do regime ou tidos como tal, sendo considerado por isso o momento mais duro do regime. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>>. Acesso em: 5 jan. 2014.

<sup>2</sup> Foram realizadas diversas manifestações contra o chamado “AI-5 Digital”, como o ato público contra o vigilantismo digital, realizado em 14 de maio de 2009, na Assembleia Legislativa de São Paulo. Disponível em: <<http://samadeu.blogspot.com.br/2009/05/ato-contra-o-ai-5-digital.html>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

Naquele momento, diversos movimentos se aglutinaram em protesto contra o chamado PL de Cibercrimes, realizando ações *on-line* e presenciais, criando *blogs*, promovendo seminários e audiências em uma tentativa de bloquear a sua aprovação, entre eles o Mega Não. Criado pelo publicitário João Caribé, o *blog* catalisou diversos outros ativistas em protesto contra a extensão do projeto de Cibercrimes, com a proposta de retirada de artigos que pudessem prejudicar a liberdade na internet.

O tema passou a ganhar importância no governo federal com a ida do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao 10º Internacional de Software Livre, realizado em Porto Alegre, em 2009. Lula foi recebido por diversos ativistas digitais e, em seu discurso na abertura do evento, posicionou-se contra o PL de Cibercrimes. E demandou do ministro da Justiça, à época Tarso Genro, uma resposta por meio do Código Civil.

Assim, o Ministério da Justiça elaborou um anteprojeto de lei civil para a internet que buscava definir responsabilidades e direitos básicos dos cidadãos na rede mundial. A construção do projeto contou com a participação da sociedade civil, por meio de ampla consulta pública realizada em 2010, que recebeu em suas duas fases mais de duas mil contribuições populares para o texto final.

Em 2011, o Marco Civil da Internet foi apresentado como um projeto de lei do Poder Executivo à Câmara dos Deputados, sob o número PL 2126/2011. Ainda no Congresso, abriu-se a possibilidade da participação social por meio do *site* E-democracia e da realização de seminários e audiências públicas. O projeto busca regular o uso da internet no Brasil por meio da previsão de princípios, garantias, direitos e deveres de quem usa a rede, e da determinação de diretrizes para a atuação do Estado. O texto do PL trata de temas como a função social da rede, a responsabilidade civil de seus usuários e provedores de serviço, neutralidade<sup>3</sup> e guarda de dados.

Muitos dos debates em torno do Marco Civil concentraram-se em três pontos: a) a neutralidade de rede; b) a guarda de registros de conexão; e c) a possibilidade de autores notificarem diretamente provedores para remoção de conteúdo impróprio ou que viole direitos autorais (também conhecido como *notice and take down*).

No ano de 2013, a regulação da internet voltou a ser tema debatido pelo do governo brasileiro, após as revelações feitas por Eduardo Snowden, antigo consutor da

---

<sup>3</sup> O termo “neutralidade de redes” foi criado pelo professor da Columbia University Tim Wu, em artigo publicado em 2005 no *Journal on Telecomm. & High Tech Law* (WU, 2005). Garantir a neutralidade de rede corresponde a assegurar que todos os conteúdos e usuários sejam tratados da mesma maneira.

National Security Agency (NSA), agência de segurança do governo norte-americano. Nas denúncias de Snowden, o Brasil seria um dos alvos do vasto programa de vigilância de comunicações dos Estados Unidos.

No mesmo ano, a presidenta Dilma Rousseff, em discurso de abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, reforçou que o Brasil apresentaria propostas para o estabelecimento de um marco civil para a governança e o uso da internet. Retomando os princípios propostos pelo decálogo do Comitê Gestor da Internet (CGI, criado por meio de portaria interministerial dos ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia), Dilma destacou que um marco regulatório dessa natureza deveria garantir, sobretudo, a liberdade de expressão, a privacidade dos indivíduos e a “neutralidade” da rede de computadores. Assim, o tema voltou a ser alvo de acaloradas discussões no governo federal, no Congresso Nacional e na sociedade, passando a tramitar em regime de urgência na Câmara dos Deputados. No entanto, por falta de consenso em torno de questões como a neutralidade da rede e a guarda de dados, o marco regulatório ainda aguarda votação.

A presente pesquisa buscará reconstruir o processo pelo qual foi formada a agenda de regulação da internet no Brasil, trazendo à tona os espaços e formatos nos quais o debate em torno dessa regulação encontrou acolhimento no Estado e no Congresso brasileiros. Modelos teóricos sobre processo de políticas públicas (*policy process*) serão utilizados como quadro de referência analítica, especificamente para a definição de agenda governamental (*agenda-setting*).

Fará, ainda, o mapeamento dos atores que atuaram na definição dessa agenda, que alternativas foram criadas, defendidas e selecionadas e de que forma o governo foi permeável aos seus argumentos. Nessa perspectiva, busca-se compreender as alternativas de regulação discutidas e o processo existente em torno delas.

Desse modo, ao recuperar o histórico dessas discussões, este trabalho procura iluminar o processo existente em torno desse tema no Brasil, assim como o entendimento do papel dos seus diferentes atores e as relações e conexões do contexto político nas alternativas selecionadas. Vale ressaltar que não se trata de uma discussão de âmbito normativo, mas sim relacionada ao funcionamento da política pública nacional, enfocando a formação da agenda como fator influenciador das decisões e dos formatos finais de políticas públicas.

## 1.1 PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA

Compreender por que governantes, em um determinado período de tempo, dão mais atenção a certas questões em detrimento de outras não é tarefa fácil, dada a complexidade de fatores envolvidos no ciclo de políticas públicas. Ainda assim, o exercício é necessário, pois a compreensão dos elementos que levam tomadores de decisão a se preocupar com determinados temas pode facilitar o entendimento dos formatos finais de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta: como a regulação da internet ascende à agenda governamental no governo Lula?

O objetivo geral desta pesquisa é verificar como a regulação da rede mundial de computadores passou a ser alvo de preocupação e decisão do governo, que alternativas foram selecionadas e quais foram difundidas entre os anos de 2003 e 2011.

Especificamente, pretende-se:

- reconstruir, por meio da análise documental e de entrevistas, as discussões em torno do tema da regulação da internet, de forma a produzir uma narrativa que dê base às análises a serem feitas nesta pesquisa;
- compreender a influência do contexto político e institucional para a formação dessa agenda;
- verificar as interpretações de problemas que moldaram as alternativas selecionadas;
- mapear atores e grupos que atuaram na especificação dessa agenda; e
- compreender como é feita a junção dos fluxos (problemas, alternativas e política) que dão origem à agenda de regulação da rede.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Estudar a formação da agenda da regulação da internet no Brasil nos moldes aqui propostos justifica-se por pelo menos quatro razões.

Em primeiro lugar, esta pesquisa é importante por aportar conhecimento ao campo das políticas públicas ao iluminar fatores que levam um tema à agenda

governamental e à posterior seleção de alternativas de políticas públicas. Dada a novidade do tema no país, ainda não se encontram trabalhos empíricos que busquem compreender de que forma esse tema chega à agenda governamental e a influência desse processo nas duas alternativas prioritariamente discutidas: o PL 84/1999, também conhecido como Lei Azeredo, e o PL 2126/2011, o Marco Civil da Internet.

Em segundo lugar, a literatura é quase escassa no que tange à análise das questões políticas relacionadas à administração pública que giram em torno de dispositivo regulatório da rede no Brasil. Os poucos estudos existentes sobre esse campo ficam restritos ao direito, sem uma avaliação mais aprofundada de sua dimensão política. A discussão acadêmica disponível torna-se, então, normativa e não busca verificar que outros fatores podem determinar as alternativas de regulação da internet selecionadas.

Além disso, o objeto de estudo é importante porque altera a forma como usuários brasileiros farão uso de ferramentas digitais, bem como muda a atuação de provedores de serviços na internet, profissionais da área e a forma como se disponibiliza e se acessa conteúdo *on-line*. A discussão em torno dessa regulação traz à tona preocupações quanto à privacidade de usuários, o acesso a informações e a liberdade de expressão. Discute, ainda, a participação do Estado na mediação das relações na rede, um ambiente de difícil definição de jurisdição.

Por fim, tendo em mente as alternativas selecionadas (Lei Azeredo e Marco Civil da Internet), torna-se premente a análise do processo político em torno desse projeto de lei. Esse é o passo inicial que este estudo se propõe a dar.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está estruturado de forma a organizar os resultados da pesquisa realizada e responder aos objetivos previamente definidos. O primeiro capítulo traz a base teórica utilizada no estudo, iluminando a ideia de formação de agenda (*agenda-setting*) e o modelo utilizado para a análise, proposto por John Kingdon (2003), denominado múltiplos fluxos (*multiple streams*). Essa abordagem é adequada porque reúne os diversos e complexos processos envolvidos na formação de uma agenda em fluxos, que, reunidos, fornecem uma visão completa de como determinadas questões se tornam importantes para um governo em um dado momento.

Em seguida, os demais capítulos buscam identificar o processo de formação da agenda de regulação da internet no Brasil. No segundo capítulo, busca-se reconstruir conceitualmente o objeto deste estudo: a controvérsia acadêmica existente em torno da regulação da rede. Diversas visões sobre o tema são expostas, o que contribui para as discussões subsequentes. São destacadas ainda as principais iniciativas para a regulação da internet no mundo e no Brasil. O terceiro capítulo discute a genealogia do processo que abarca o momento no qual o Projeto de Lei de Cibercrimes chegou ao Senado e o desenvolvimento do Marco Civil da Internet. O quarto capítulo traz, à luz do modelo teórico selecionado, a análise desse processo e a convergência dos três fluxos propostos no modelo de Kingdon (problemas, alternativas e política). Além da análise do momento da entrada do tema na agenda, também será discutida a forma com que a regulação da internet ganhou novamente importância na agenda governamental.

Finalmente, nas conclusões, apresentaremos os principais resultados desta pesquisa.

#### 1.4 METODOLOGIA

Considerando o objeto e o objetivo desta pesquisa – a regulação da internet no Brasil e a compreensão de como esse tema ascende à agenda governamental –, o modelo de análise proposto por John Kingdon (2003) representa um instrumento de observação adequado para o entendimento desse processo. Nessa perspectiva, ele contribui para a construção de um olhar para além do formato final da política pública, buscando esclarecer quais processos tornaram um tema importante para o governo e por que algumas alternativas foram priorizadas em detrimento de outras. Desse modo, para narrar analiticamente o processo, empregar-se-á uma metodologia qualitativa fundamentada no estudo de casos.

No âmbito desta pesquisa, optou-se por analisar o objeto de estudo entre os anos de 2003 e 2011, pois esse período reflete o intervalo de tempo em que o Projeto de Lei de Crimes em Informática (PL 84/1999), proposto na Câmara dos Deputados, foi aprovado e conduzido ao Senado e o Marco Civil da Internet (PL 2126/2001) foi enviado para o Congresso. Durante esse tempo, foram acaloradas as discussões dentro e fora do cenário parlamentar sobre as alternativas disponíveis para a regulação da internet no Brasil. Foi também nesse momento que o tema passou a ser foco de preocupação do governo federal.

Além disso, para iluminar os processos existentes em torno da formação de uma agenda para a regulação da rede no país, foi utilizado o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams model*) (KINGDON, 2003), que reconstrói os processos por meio dos quais condições são transformadas em problemas, alternativas são propostas e a dinâmica política se torna propícia para que um tema passe a fazer parte da agenda do governo.

A pesquisa foi estabelecida a partir de estudo de caso, uma abordagem e método de pesquisa que se caracteriza pelo “[...] exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos” (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 5). Ademais, os estudos de caso enfatizam aspectos relacionados ao significado, à interpretação e à reflexividade da ação social, utilizando, para tanto, desenhos de pesquisa do tipo caso único, em que o pesquisador privilegia o contexto, as narrativas, os aspectos etnográficos e outros elementos voltados para a descrição densa da realidade pesquisada, adequados ao estudo ora proposto.

Os procedimentos metodológicos incluíram revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários e entrevistas semiestruturadas. A escolha desse tipo de entrevista se deu porque ela gera compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, aspirações, atitudes, valores e sentimentos das pessoas (MAY, 2001), além de permitir aos entrevistados responder às perguntas partindo de suas próprias referências. Como afirma May, “[...] as entrevistas são utilizadas como um recurso para entender como os indivíduos decifram o seu mundo social e nele agem” (p. 169), processo essencial para esta pesquisa.

Considerando o modelo de Kingdon (2003), uma primeira seleção de entrevistados foi realizada a partir dos cargos-chave que os envolvidos no processo de discussão do marco regulatório ocupavam tanto no governo quanto na sociedade civil. Em seguida, foram analisadas as listas de presença das audiências públicas e seminários realizados na Câmara dos Deputados e no Senado. O cruzamento das duas relações de nomes levou à seleção dos entrevistados<sup>4</sup> (listados no Quadro 1). As entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro e dezembro de 2013 (a descrição dos entrevistados e as datas das entrevistas são apresentadas no Anexo A).

---

<sup>4</sup> É importante destacar que houve a tentativa, por parte desta pesquisadora, de entrevistar membros da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e representantes da Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Interna (Abranet). No entanto, não houve retorno de nenhuma das entidades.

**Quadro 1** - Relação de entrevistados.

Entrevistado	Órgão
Eduardo Azeredo	Câmara dos Deputados/Senado Federal
Luiz Piauhyllino	Câmara dos Deputados
Alessandro Molon	Câmara dos Deputados
Sergio Amadeu	ITI e CGI.br
Demi Gestcho	CGI.br
Ronaldo Lemos	CTS-FGV e ITS
Guilherme Almeida	SAE-PR e MJ
James Goerguen	Ministério das Comunicações
Cesar Alvarez	Presidencia da República e Ministério das Comunicações
Pedro Abramovay	Ministério da Justiça
Beto Vasconcellos	Presidência da República
Marcelo Bechara	CGI/Anatel
Tatiana Dias	<i>Estado de S. Paulo</i> (Caderno Link)
Marcel Leonardi	Google Brasil

As entrevistas semiestruturadas seguiram roteiros de questões (Anexos B, C e D) construídos a partir do modelo teórico adotado, foram gravadas e posteriormente transcritas. O recorte das principais falas foi utilizado no texto.

Também foi feita a análise da lista de presença das audiências públicas e dos seminários realizados na Câmara dos Deputados e no Senado com o objetivo de debater o PL 84/1999 e o PL 2126/2001. Essa análise permitiu selecionar os entrevistados para esta pesquisa e, posteriormente, analisar quais os grupos que se envolveram nas discussões dos dois projetos de lei. Para tanto, os nomes foram tabulados e analisados, conforme apresentado ao longo desta dissertação. O resumo das análises realizadas encontra-se no Anexo E.

Paralelamente, foram analisados documentos pesquisados na internet, tais como leis, decretos, regulamentações e transcrições das audiências públicas, bem como matérias publicadas nos principais jornais paulistas (*O Estado de S. Paulo* e *Folha de S.Paulo*) sobre o tema naquele período. De caráter complementar, esse material não passou por uma análise documental estrita.

## 2 A FORMAÇÃO DE AGENDA E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Com vistas a compreender de que forma o tema da regulação da internet passou a integrar a agenda governamental e quais foram as alternativas discutidas, este trabalho utilizar-se-á do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams model*), desenvolvido por John Kingdon (2003). O autor considera o processo de mudanças na agenda governamental a partir de diferentes fluxos que moldam a formação de agenda de políticas públicas, adequado ao objeto de estudo aqui proposto.

Em *Agendas, alternatives, and public policies*, Kingdon busca compreender por que alguns temas são priorizados na agenda governamental e outros são negligenciados, bem como por que formuladores de políticas dão atenção a algumas alternativas em detrimento de outras. Para ele, uma política pública pode ser considerada como um conjunto de processos que inclui a definição da agenda, a especificação de alternativas, a escolha dentre as alternativas especificadas e, por fim, a implementação. Na obra, Kingdon preocupa-se com os dois primeiros processos: compreender por que certos temas tornam-se proeminentes na agenda de políticas públicas e outros não:

Esse livro não é sobre como presidentes, membros do Congresso e outras autoridades tomam suas decisões finais. Em vez disso, nós buscamos compreender por que alguns atores lidam com certas questões e negligenciam outras (KINGDON, 2003, p. 196).<sup>5</sup>

Para o autor, nesse sentido, a chave para entender a mudança de uma política pública não é identificar de onde ela veio, mas sim os fatores que fizeram com que ficasse e avançasse. Para Kingdon, uma complexa combinação de fatores é responsável pela movimentação de itens da agenda; por isso, apontar um único motivo seria infrutífero, pois levaria à conclusão de que esse fator seria o mais importante.

Com base no modelo conhecido como “lata do lixo”<sup>6</sup> (*garbage can model*), proposto por Cohen, March e Olsen (1972), Kingdon desenvolveu um modelo analítico

---

<sup>5</sup> Do original: “This book is not about how presidents, members of Congress, or other authoritative figures make their final decisions. Instead, we have been occupied with understanding why participants deal with certain issues and neglect others.” (p. 196).

<sup>6</sup> De acordo com Ana Cláudia Capella, “[...] este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como

para análise de políticas públicas – o modelo de múltiplos fluxos. Para o autor, os padrões da política pública não são apenas definidos pelas resoluções feitas pelos tomadores de decisão, mas são também afetados pela forma como essas questões emergiram em primeira instância:

Os padrões da política pública, afinal de contas, são determinados não só por decisões finais como votos nas legislaturas, ou iniciativas e vetos dos presidentes, mas também pelo fato de que alguns assuntos e propostas emergem em primeiro lugar e os outros nunca são considerados seriamente (KINGDON, 2003, p. 2).<sup>7</sup>

Para Kingdon (2003), a agenda governamental é a lista de temas ou problemas para os quais o governo e as pessoas próximas a ele dão prioridade em um determinado momento.<sup>8</sup> É importante, também, destacar a distinção feita por Kingdon (2003) para os dois tipos de agenda existentes: a agenda governamental e a agenda de decisão, um subconjunto da agenda governamental no qual as questões são alvo de deliberação.

Dada a complexidade da gestão pública, são vários os problemas e temas que emergem em um governo, mas, nesse amplo campo de temas, somente alguns são priorizados, assim como suas alternativas são selecionadas dentro de um conjunto de opções.<sup>9</sup> Em geral, duas categorias de fatores podem afetar a formação de uma agenda e a especificação de alternativas: atores (*participants*) e três fluxos de processos: problemas (*problems*), alternativas (*policies*) e política (*politics*).

## 2.1 ATORES

Diversos atores podem ser fonte das questões que formam uma agenda ou de alternativas para problemas reconhecidos, e sua participação geralmente é especializada em um processo ou outro, agindo como incentivador de um tema (ou alternativa) ou como obstáculo (*constraint*). Na perspectiva de Kingdon, na

universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluída, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. Sobre o modelo de *garbage can* e a ideia de “anarquias organizadas” (2004, p. 14).

<sup>7</sup> Do original: “The patterns of public policy, after all, are determined not only by such final decisions as votes in legislatures, or initiatives and vetoes by presidents, but also by the fact that some subjects and proposals emerge in the first place and others are never seriously considered”.

<sup>8</sup> Na definição do próprio autor: “The agenda, as I conceive it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside the government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”.

<sup>9</sup> Kingdon (2003) ressalta que alguns problemas importantes são negligenciados, e temas podem ser priorizados em alguns momentos e descartados em outros.

administração pública o presidente da República e as pessoas por ele nomeadas são centrais para a formação de agenda, porém eles têm menos controle sobre a alternativa que será posteriormente implementada. Por outro lado, servidores de carreira, apesar de não serem tão estratégicos para a formação da agenda em si, têm maior impacto nas alternativas, e ainda mais na sua implementação. Os membros do Congresso Nacional, por sua vez, são centrais tanto para a formação da agenda quanto para a especificação de alternativas.

Atores externos às instâncias governamentais também são importantes para a formação da agenda. Eles podem ser representantes de setores industriais e de negócios, grupos de profissionais, de interesse público e lobistas (KINGDON, 2003 47). Os grupos de interesse figuram entre os mais importantes, e sua importância aumenta conforme o envolvimento do público com o tema ou a sua relevância para as eleições. O autor argumenta que, geralmente, “[...] quanto menores o partidarismo, a base ideológica e a visibilidade na campanha das questões presentes em um domínio da política pública, maior a importância dos grupos de interesse” (KINGDON, 2003, p. 47)<sup>10</sup>. As atividades<sup>11</sup> dos grupos de interesse variam e, conseqüentemente, afetam de forma diferente a agenda e a especificação de alternativas. Algumas de suas atividades visam promover de forma positiva ações do governo (ou novos rumos para elas) ou buscam bloquear mudanças na agenda de políticas públicas.

Outro grupo de atores de fora do governo importante para a formação da agenda são os acadêmicos, pesquisadores e consultores. Em alguns casos, como será visto a seguir, eles têm mais influência na especificação das alternativas do que na formação da agenda. Por fim, a mídia, atores relacionados às eleições (promessas de campanha e partidos políticos) e a opinião pública também são destacados no modelo de Kingdon (2003).

De forma a distinguir o papel de cada um deles na formação da agenda e na especificação de alternativas, o autor propõe a diferenciação entre atores visíveis (aqueles que recebem muita atenção da imprensa e da opinião pública) e invisíveis (cuja influência é maior na especificação de alternativas).

---

<sup>10</sup> Do original: “[...] the lower the partisanship, ideological cast, and campaign visibility of the issues in a policy domain, the greater the importance of interest groups”.

<sup>11</sup> Uma atividade central dos grupos de interesse é propor a própria alternativa para itens da agenda que outros tornaram proeminentes. Conforme Kingdon destaca: “Lobbies often don’t begin the push for legislation or the push for agenda status. But even if they haven’t started the ball rolling, once it is rolling, they try to ensure that their interests are protected in the legislation that emerges” (2003, p. 53).

Os atores visíveis (o presidente da República e seus nomeados, membros do Congresso, a mídia e partidos políticos) buscam alterar agendas e recorrem a membros de comunidades menos visíveis (como burocratas, pesquisadores e grupos de interesse) para a proposta de alternativas que poderão posteriormente ser deliberadas.

## 2.2 FLUXOS

Ao analisar por que alguns temas ganham a atenção dos tomadores de decisão e outros não, John Kingdon (2003) identificou três fluxos presentes no processo de formulação de políticas públicas: o de problemas (*problems*), o de alternativas (*policies*) e o de políticas (*politics*). É a partir da convergência desses três fluxos que uma janela de oportunidade é aberta para mudança ou definição de uma agenda. A premissa por trás deles é que, no processo de formação de agenda, pessoas reconhecem problemas, geram propostas para mudanças em políticas públicas e se engajam em atividades políticas para a defesa de suas propostas (Kingdon, 2003).

Ao construir o fluxo dos problemas, Kingdon compreende de que forma algumas questões são reconhecidas como tal e, a partir daí, como alguns passam a fazer parte da agenda governamental. Essa diferenciação deve ser destacada: para o autor, uma situação só é considerada um problema quando os formuladores de políticas acreditam que exista algo que possam fazer a respeito do assunto. Dado o alto volume de questões enfrentadas, a atenção dos formuladores de políticas públicas dependerá tanto do meio pelo qual eles tomaram conhecimento dessas questões como da forma que essas questões são definidas como problemas. Alguns itens receberão mais atenção por causa do mecanismo pelo qual foram reconhecidos como problemáticos. Para Kingdon (2003), existem três diferentes meios: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback*.

Um indicador pode ser o custo de um determinado programa, a taxa de mortalidade em um desastre ecológico e aumentos ou cortes de orçamento, entre outros. Tomadores de decisão e pessoas ligadas a eles usam os indicadores para duas finalidades: tomar conhecimento da magnitude do problema ou realizar mudanças em torno de uma questão. O autor afirma que a importância dos indicadores reside em mostrar que um problema existe:

Frequentemente, os problemas vêm à atenção dos tomadores de decisões governamentais não por algum tipo de pressão política ou por habilidade instintiva de percebê-los, mas porque algum indicador mais ou menos sistemático simplesmente mostra que há um problema lá fora. (KINGDON, 2003, p. 90).<sup>12</sup>

Muitas vezes os indicadores não são suficientes para determinar a existência de um problema, mas eventos (como uma crise ou um desastre) e símbolos reforçam a existência de uma questão a ser cuidada. O autor também destaca que a presença de símbolos e a experiência pessoal de formuladores de políticas em um determinado tema têm consequências para as mudanças na agenda: “A pesquisa biomédica, por exemplo, tem essa vantagem. Membros do Congresso e outras pessoas importantes tiveram contato com problemas de saúde, individualmente ou entre seus familiares ou amigos<sup>13</sup>” (KINGDON, 2003, p. 96). No entanto, tais elementos, sozinhos, não transformam uma questão em problema. Devem ser acompanhados de um indicador ou de outros eventos que consigam demonstrar que a situação é um problema.

Por fim, as autoridades podem tomar conhecimento de problemas por meio de *feedback* de programas governamentais já existentes, sejam eles formais, como o monitoramento de metas ou gastos de uma determinada política, sejam informais, como reclamações dos usuários e a própria experiência dos burocratas que as implementam.

Kingdon (2003) afirma que, da mesma forma com que surgem, problemas podem desaparecer da agenda:

[...] Em primeiro lugar, o governo pode resolver o problema, ou deixar de enfrentá-lo. Em ambos os casos, a atenção se volta para outra coisa, ou porque algo foi feito ou porque as pessoas estão frustradas com o fracasso e se recusam a investir mais do seu tempo em uma causa perdida. Em segundo lugar, as condições que destacaram um problema podem mudar – um indicador cai em vez de aumentar, ou as crises somem. Terceiro, pessoas podem acostumar-se a uma condição ou renomear um problema. Em quarto lugar, outros itens surgem e colocam os itens que foram priorizados de lado. Finalmente, podem ser simplesmente ciclos inevitáveis de atenção; altas taxas de crescimento estabilizam, e modas vêm e vão (p. 104).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Do original: “Fairly often, problems come to the attention of governmental decision makers not through some sort of political pressure or perceptual slight of hand but because some more or less systematic indicator simply shows that there is a problem out there”.

<sup>13</sup> Do original: “Biomedical research, for instance, has such an advantage. Members of the Congress and other important people all have had brushes with health disorders, either themselves or among their families or friends”.

<sup>14</sup> Do original: “First, government may address the problem, or fail to address it. In both cases, attention turns to something else, either because something has been done or because people are frustrated by failure and refuse to invest more of their time in a losing cause. Second, conditions that high-lighted a problem may change – indicator drop instead of rise, or crises go away. Third, people may become accustomed to a condition or relabel a problem.

Assim, é necessário o investimento de tempo e esforço, além da mobilização de diversos atores e do investimento de recursos políticos para manter um item proeminente na agenda.

O autor destaca ainda a importância do elemento interpretativo na definição de problemas: os valores que um indivíduo traz para uma observação têm um papel importante na interpretação de uma condição como problema. Segundo ele, “[...] um descompasso entre as condições observadas e a concepção individual do que seria o estado ideal se torna um problema” (2003, p. 116).<sup>15</sup> Assim, é essencial para a compreensão do modelo o entendimento de que, mesmo que eventos, indicadores e símbolos indiquem a existência de uma condição, a sua conversão em problemas se dá a partir da forma como são interpretados.

No segundo fluxo apresentado no modelo – o das alternativas (*policy stream*) – temos alternativas de políticas públicas (*policy alternatives*) criadas para os problemas percebidos. Kingdon (2003) reconhece que muitas vezes as alternativas propostas não estão relacionadas ao reconhecimento de um problema específico, ou seja, as questões na agenda governamental não vêm aos pares de problemas e soluções (CAPELLA, 2007). Como afirma Kingdon, “[...] pessoas não necessariamente resolvem problemas (...) Em vez disso, o que eles costumam fazer é gerar soluções, e, em seguida, procurar problemas para os quais vinculam suas soluções” (2003, p. 32).<sup>16</sup>

No fluxo das alternativas, ideias flutuam em torno de comunidades de especialistas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos etc.), no que o autor chama de “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Nesse caldo, ideias confrontam-se umas com as outras e podem ser recombinadas<sup>17</sup> ou descartadas. Para que uma ideia sobreviva nesse processo de seleção<sup>18</sup>, ela deve ser viável tecnicamente (formuladores de políticas acreditam que uma proposta funcionará se implementada) ou

Fourth, other items emerge and push the highly placed items aside. Finally, there may simply be inevitable cycles in attention; high growth rates level off, and fads come and go”.

<sup>15</sup> Do original: “A mismatch between the observed conditions and one's conception of an ideal state becomes a problem”.

<sup>16</sup> Do original: “People do not necessarily solve problems (...) Instead, what they often do is generating solutions, and then looking for problems to which hook their solutions”.

<sup>17</sup> Para Kingdon: “Whole new ideas do not suddenly appear. Instead, people recombine familiar elements with a new structure or a new proposal. This is why, it is possible to notice, ‘there is no new thing beneath the sun’, at the very same time change and innovation are being observed” (2003, p. 124).

<sup>18</sup> Kingdon faz uma analogia entre esse processo e o biológico de seleção natural: da mesma forma que, antes de a vida tomar forma, moléculas flutuam no que o biólogos chamam de “caldo primordial” (*primeval soup*), ideias flutuam em torno das comunidades de especialistas, são combinadas, recombinadas ou descartadas.

representar valores compartilhados da comunidade de alternativas (*policy community*). Ainda, as alternativas que têm custos toleráveis à aceitação do público têm maiores chances de sobrevivência.

As comunidades de alternativas (*policy communities*) são formadas por especialistas de dentro e fora do governo – assessores parlamentares, funcionários públicos, pesquisadores, consultores e analistas de grupos de interesse. Em comum, eles têm o interesse por uma área específica e a interação mútua. No interior dessas comunidades, muitas alternativas são geradas e consideradas, sendo esse um estágio em que muitas ideias são possíveis, o que resulta em um número grande de propostas flutuando no caldo primordial de políticas. Assim, defensores de uma ideia buscarão difundi-la em diferentes fóruns, buscando conscientizar outros participantes da comunidade e o público em geral, aumentando sua aceitação para quando o momento de apresentação das propostas for propício. Nesse processo de difusão ocorre um efeito multiplicador (*band-wagon*), em que cada vez mais pessoas estão discutindo a proposta ou ideia: “Neste caso, uma ideia começa com poucas pessoas, e sua difusão aumenta rapidamente a partir desses grupo menor, até o ponto em que a ideia se torna comum”<sup>19</sup> (KINGDON, 2003, p. 161). É criada, então, uma lista restrita das propostas mais relevantes, com as ideias que se destacaram no processo de seleção. O autor argumenta que essa lista não é criada necessariamente por consenso, mas por concordância da comunidade de que somente algumas propostas são proeminentes.

Em seu trabalho, Kingdon (2003) oferece centralidade ao conteúdo das ideias<sup>20</sup> nesse processo: além da pressão realizada por diferentes grupos, no processo de seleção de alternativas o conteúdo das ideias em si desempenha um papel importante: “Tanto a substância das ideias quanto a pressão política são muitas vezes importantes para dar destaque a alguns assuntos e para manter outros assuntos com menos relevância nas agendas governamentais” (2003, p. 127).<sup>21</sup> Tomadores de decisão frequentemente julgam o mérito do conteúdo de uma proposta e também argumentações em torno dela.

---

<sup>19</sup> Do original: “In this case<sup>19</sup>, an idea starts with few people, and its diffusion rises rapidly from those few to the point in which the idea becomes commonplace”.

<sup>20</sup> Basta ver que, normalmente, qualquer manual de análise de políticas públicas mais recente e prestigiado apresenta pelo menos um capítulo ou seção sobre o impacto das ideias e do conhecimento (por exemplo, DUNN, 1994; THEODOULOU, CAHN, 1995; PARSONS, 1997; JOHN, 1999).

<sup>21</sup> Do original: “Both substance of ideas and political pressure are often important in moving some subjects into prominence and in keeping other subjects low on governmental agendas”

Por fim, para que um problema entre na agenda, outro fluxo é essencial: o processo político. O jogo político é um dos principais motores para a promoção ou o bloqueio do acesso de uma determinada questão à agenda governamental (CAPELLA, 2007). E, conforme destaca Kingdon (2003), a dinâmica política segue uma lógica própria, que independe dos fluxos de problemas e das políticas públicas.

Diversos fatores dessa natureza podem facilitar a entrada de um tema na agenda: uma mudança de governo, forças organizadas da sociedade civil que fazem pressão no governo e alterações no “clima nacional” (*national mood*). Implica dizer, uma situação em que as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham das mesmas questões.

Assim, não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política; é necessário um contexto político favorável no qual ele seja reconhecido. Além disso, não é apenas o contexto político favorável que faz com que uma política seja decidida; é preciso que o problema seja bem definido, com suas relações causais bem estabelecidas, para sensibilizar os tomadores de decisão, e que existam soluções viáveis e aceitáveis para ele. Portanto, é a conjunção dos três fluxos (*problems, policies, and politics*) que abre uma “janela de oportunidade política” (*policy window*) para que uma questão entre na agenda de decisão (do mesmo modo, uma “janela” se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais).

Para Kingdon (1995), a abertura de uma janela de oportunidade política é determinada, sobretudo, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político, pois as propostas elaboradas pelos especialistas ascendem à agenda de decisão apenas quando ele é reconhecido e existe demanda política para a sua solução. No entanto, o autor ressalva que essas janelas nem sempre ocorrem de maneira previsível – na junção dos fluxos –, podendo surgir também de forma imprevisível, segundo Capella (2007).

Para a junção dos três fluxos, é necessária a existência e a atuação dos “empreendedores da política” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando sua concretização. No modelo proposto por Kingdon, esses empreendedores são especialistas na questão e eficientes negociadores, têm conexões políticas e podem ser divididos em duas categorias: os atores “visíveis” e os “invisíveis”.

Tais empreendedores, que são especialistas na questão proposta e hábeis negociadores, além de possuírem conexões políticas, são encontrados no governo e na

sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas). Eles, por conseguinte, desempenham um papel essencial na amarração de problemas com soluções, de problemas com forças políticas e destas com as propostas existentes (KINGDON, 2003).

O último dos fluxos do modelo – o político<sup>22</sup> – insere os elementos da dinâmica política como influenciadores da agenda governamental. Formado por elementos como “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), campanhas de grupos de pressão, resultados de eleições e mudanças na administração, o fluxo político segue sua própria dinâmica e suas regras, independentemente do reconhecimento de problemas ou da proposição de alternativas.

O conceito de “clima” ou “humor” nacional parte da noção de que um grande número de pessoas dentro de um país pode partilhar questões semelhantes em um determinado período de tempo. Esse clima nacional muda de tempos em tempos e impacta as agendas de políticas e os seus resultados (a percepção<sup>23</sup> de humor favorável dos participantes do processo decisório para determinada questão podem promovê-la ou restringir o surgimento de outras):

Uma mudança no humor nacional (...) torna viáveis algumas propostas que não teriam sido possíveis antes, e torna outras propostas sem êxito. Indivíduos que defendem as novas propostas viáveis encontram em um público receptivo uma oportunidade para empurrar as suas ideias. Aqueles que defendem propostas malsucedidas devem adaptar-se à sua situação e apresentar as suas ideias para a consideração tanto quanto possível, dadas as circunstâncias, e esperar que o humor mude mais uma vez de direção (KINGDON, 2003, p. 149).<sup>24</sup>

O segundo elemento formador do fluxo político são as forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. A forma como essas

<sup>22</sup> John Kingdon diferencia o uso do termo “político” em seu modelo do tradicionalmente utilizado por cientistas políticos: “When I use the word ‘political’ in this context, I use the word in its colloquial Washington sense (...) ‘political’ factors in such parlance are electoral, partisan or pressure group factors” (2003, p. 145).

<sup>23</sup> O *national mood* não necessariamente reside na sondagem de opinião pública ou no contato com o público em geral, mas é percebido nas atitudes de setores mais ativos da sociedade: “Generally, governmental officials and those near them have a lot of experience with collections of attentive publics, activists, and political elites OUT in the country, They hear from interest groups leaders both in Washington and in the hustings; they read newspapers editorials; they give talks and listen to questions and comments at meetings; they see how public events are being covered in both general and specialized; and they talk to party activists and other politicians who presumably have their ears to the ground” (KINGDON, 2003, P. 149).

<sup>24</sup> Do original: “A shift in climate (...) makes viable some proposals that would not have been viable before, and renders other proposals simply dead in the water. Advocates for the newly viable proposals find a receptive audience, an opportunity to push their ideas. Advocates for the proposals currently out of favor must adapt to their unfortunate situation, present their ideas for consideration as much as it is possible under the circumstances, and wait for the mood to shift once again in their direction”.

forças são percebidas<sup>25</sup> pelos tomadores de decisão dentro do governo, ressalta o autor, influenciará a maneira como eles reagirão a essas forças, alterando agendas:

[...] a percepção de que o equilíbrio de apoio está inclinando contra uma proposta pode não necessariamente impedir que um item seja seriamente considerado, mas indica o preço que será pago pela tentativa de se incentivar uma ideia. Por outro lado, o apoio a um item permite que ele seja empurrado e pode ser o único responsável, em alguns casos, para a sua ascensão à proeminência da agenda, como na frase: “quem grita mais alto será ouvido” (Kingdon, 2003, p. 150).<sup>26</sup>

Por fim, alterações dentro do próprio governo (como mudanças de cargos e da composição do Congresso) são o terceiro elemento formador do fluxo político. Agendas podem ser alteradas porque houve mobilidade de cargos estratégicos dentro da administração (novos atores introduzem novos itens na agenda ou retiram outros) ou de jurisdição de um setor dentro do governo (mudanças do domínio de agências ou órgãos governamentais resultam em questões priorizadas ou ignoradas na agenda).

Diferentemente do que ocorre com o fluxo de alternativas (*policy stream*), o consenso no fluxo político é construído por meio de barganha e negociação: coalizões são formadas com troca de concessões ou com barganhas para o apoio a uma determinada proposta. De acordo com Kingdon, no fluxo político (*political stream*) atores juntam-se a uma coalizão não porque foram convencidos das virtudes de uma proposta, mas “because one fears that failure to join would result in exclusion from the benefits of participation” (2003, p. 160).

Todos esses elementos formadores do fluxo político determinam o ambiente político existente para a mudança na agenda e a seleção de alternativas, apesar de terem pesos diferentes entre si. O humor nacional (*national mood*) e as eleições, por exemplo, são destacados por John Kingdon como os elementos com maior poder de promover (ou excluir) um item na agenda governamental. As forças políticas organizadas exercem mais influência nas alternativas discutidas.

### 2.2.1 Convergência dos Fluxos

---

<sup>25</sup> Os tomadores de decisão julgam o grau de consenso dentro dessas forças e passam a agir de acordo com esse entendimento; se essas forças estão alinhadas, por exemplo, eles decidirão se devem acompanhá-las, ou ao menos antecipam quais forças organizadas enfrentarão. A força desses grupos políticos é percebida pelo tipo e pela frequência de comunicação que eles têm com o governo, e também pelos recursos disponíveis para defender suas propostas.

<sup>26</sup> Do original: “Their perception that the balance of support is tilting against a proposal, may not necessarily prevent that item from being seriously considered, but it does indicate the price that will be paid for attempting to push the idea forward. On the other hand, support for an item allows it to be pushed, and may be solely responsible in some cases for its rise to the agenda prominence, as in the phrase ‘the squeaky gets the grease’” (Kingdon, 2003, p. 150).

No modelo apresentado por Kingdon (2003), para que uma mudança na agenda ocorra é necessária a junção<sup>27</sup> desses três fluxos. Dito de outro modo, quando um problema é reconhecido (*problem stream*), há soluções disponíveis e viáveis (*policy stream*) e as condições políticas são favoráveis para as alternativas propostas (*political stream*). No entanto, para que isso ocorra, é necessária a existência de uma janela de política (*policy window*)<sup>28</sup> – oportunidade de ação para determinadas iniciativas – e de um empreendedor de política (*policy entrepreneur*) disposto a investir em uma ideia.

A abertura dessas janelas está diretamente relacionada ao fluxo dos problemas (*problem stream*) e ao fluxo político (*political stream*): um novo problema consegue atrair a atenção do governo, ou uma mudança na administração, por exemplo, tem influência direta na abertura de uma janela. No entanto, elas permanecem abertas por pouco tempo, e os atores envolvidos com o tema devem aproveitá-la.<sup>29</sup>

Quando uma janela de oportunidade é aberta, empreendedores da política buscam tirar proveito dela para alavancar a proposta que defendem. Esses empreendedores são advogados que estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – para promover uma posição com a perspectiva de retorno no longo prazo, em forma de benefício material. Os empreendedores podem ser indivíduos de dentro do governo ou de fora dele, sendo especialistas em um determinado tema, com habilidades para apresentar e defender uma proposta.

Esses empreendedores são responsáveis pela junção dos três fluxos quando uma janela de oportunidade se abre: eles mantêm suas propostas prontas, aguardando o surgimento de um problema para o qual possam anexá-las ou de uma mudança no fluxo político que crie um clima favorável à sua ideia. Assim, problemas, alternativas e

---

<sup>27</sup> O autor explica que, de forma diferente de um modelo em que a partir de um problema buscam-se soluções, no modelo aqui apresentado diversas alternativas “float around and near government, searching for problems to which become attached or political events that increase their likelihood of adoption. These proposals are constantly in the policy stream, but then suddenly they become elevated on the governmental agenda because they can be seen as solutions to a pressing problem or because politicians find their sponsorship expedient” (KINGDON, 2003, p. 172).

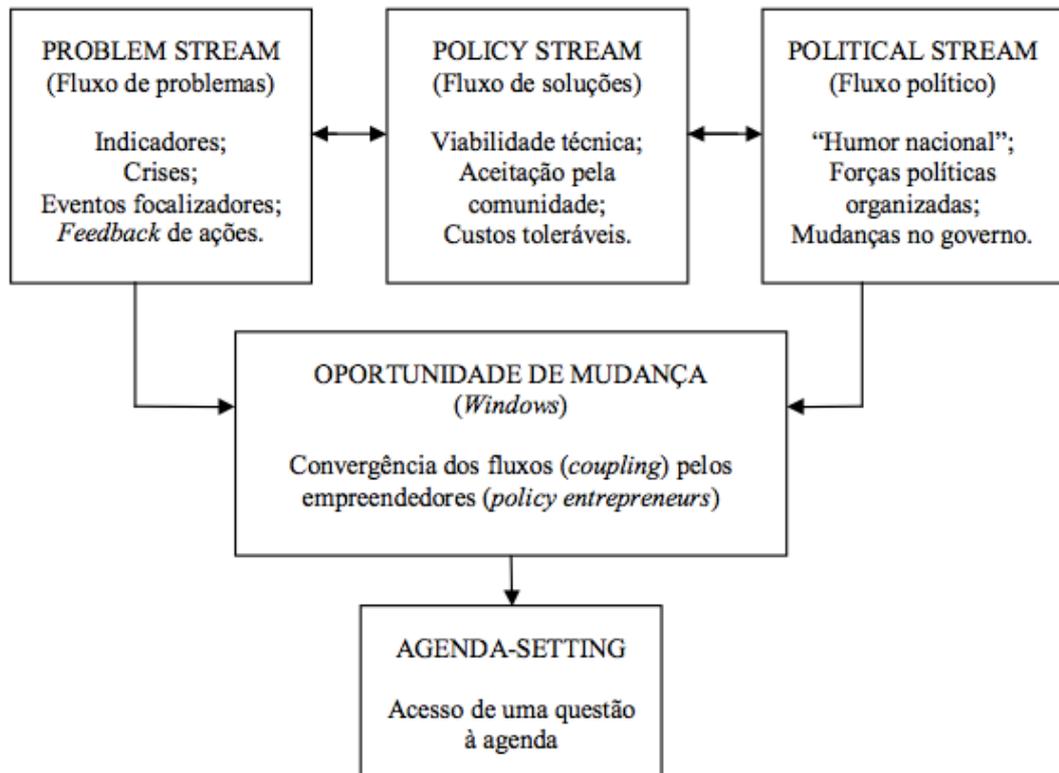
<sup>28</sup> O autor ressalta que existem dois tipos de janela: as relacionadas aos fluxos de problemas e aquelas ligadas à política. Ambas exigem diferentes respostas do fluxo de alternativas: “If decision makers become convinced a problem is pressing, they reach into the policy stream for an alternative that can reasonably be seen as a solution. If politicians adopt a given theme for their administration or start casting about for proposals that will serve their reelection or other purposes, they reach into the policy stream for proposals” (KINGDON, 2003, 174).

<sup>29</sup> John Kingdon mostra um efeito de reciprocidade nas janelas de oportunidade; sem elas, os fluxos não são unidos pelos empreendedores de políticas, mas, ao mesmo tempo, esses empreendedores precisam ter a perspectiva de uma janela de oportunidade para investir seus recursos e tempo para a promoção de um item na agenda: “To take the other side of priority setting, without the prospect of an open window, participants slack off. They are unwilling to invest their time, political capital, energy, and other resources in an effort that is unlikely to fruit” (KINGDON, 2003, p. 167).

políticas são unidos: já difundidos dentro de uma comunidade, são associados aos problemas reconhecidos, e esse processo encontra forças políticas favoráveis, resultando em uma mudança de agenda.

De forma a ilustrar esse processo, a Figura 1 apresenta um esquema que reúne os principais elementos do modelo de múltiplos fluxos

**Figura 1** - O modelo de Kingdon.



Fonte: CAPELLA (2004, p. 32)

### 3 A REGULAÇÃO DA INTERNET<sup>30</sup>

O ponto de partida desta reflexão sobre regulação da internet encontra-se nas descrições da rede como provocadora de alterações estruturais na sociedade que tornam possível uma transformação radical na forma como construímos o ambiente informacional que ocupamos como indivíduos autônomos, cidadãos e membros de grupos culturais e sociais (Benkler, 2006). O que começou como um projeto do Departamento de Defesa norte-americano tornou-se uma rede capaz de conectar, atualmente, mais de 2 bilhões de pessoas<sup>31</sup>.

Nesse contexto, o debate sobre a regulação da internet ganha também dimensões novas. De um lado, cresce a preocupação com a proteção de usuários e das empresas que nela atuam. Do outro, essa proteção está associada à retirada da liberdade existente para esses mesmos atores, muitas vezes cerceando a liberdade de expressão, o acesso ao conhecimento e a inovação. Assim, o *Cyberlaw*, o “campo legal que lida com computadores e a internet, incluindo assuntos como direitos de propriedade intelectual, liberdade de expressão, e o acesso livre à informação”<sup>32</sup> (BLACK'S LAW DICTIONARY, 1999, p. 392), tornou-se uma área de grandes debates no Brasil e no mundo.

Um primeiro ponto que emerge dessa discussão é a existência ou não de um campo próprio para lidar com as questões que emergem do uso de tecnologias digitais. Conforme defendem David R. Johnson e David G. Post (1997), o *Cyberlaw* deve ser tratado como um novo domínio legal, pois o ciberespaço<sup>33</sup> não tem fronteiras de base territorial, uma vez que o custo e a velocidade de transmissão de mensagem na internet são quase totalmente independentes da localização física. Assim, reconhecer a distinção entre o “mundo real” e o ciber mundo resolveria muitos dos problemas provocados pela ausência de jurisdição na rede. Segundo os autores,

[...] muitos dos dilemas de jurisdição e de fundo suscitados pelas comunicações eletrônicas poderiam ser resolvidos por um princípio simples: a concepção do ciberespaço como um “lugar” distinto para

---

<sup>30</sup> É importante ressaltar que a regulação da internet, para este trabalho, são as leis orientadas e aplicadas a pessoas físicas e jurídicas, com o intuito de estruturar, incentivar ou restringir ações sociais e de proteger valores fundamentais.

<sup>31</sup> Estimativa retirada do relatório publicado pela União Geral de Telecomunicações (UIT) em 2013. Disponível em: <[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2013-SUM-PDF-E.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2013-SUM-PDF-E.pdf)>.

<sup>32</sup> Retirado do *Black's Law Dictionary* (1999, p. 392).

<sup>33</sup> “O ciberespaço é o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores” (LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de C. I. da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999).

fins de análise jurídica, reconhecendo a fronteira legalmente significativa entre o ciberespaço e o “mundo real” (p. 5).

Essa premissa foi questionada pelo juiz norte-americano Frank H. Easterbrook, em uma conferência realizada na Universidade de Chicago. De forma incisiva, ele questionou a existência de um direito do ciberespaço (*Cyberlaw*), assim como do “direito do cavalo”<sup>34</sup> (EASTERBROOK, 1996). Em síntese, o juiz sustentou que, dada a facilidade com que as tecnologias digitais se desenvolvem, a melhor maneira de aprender o direito aplicável a questões especializadas seria estudar regras gerais. Easterbrook reforçou ainda:

Se estamos tão atrasados em combinar o direito a uma tecnologia bem compreendida como fotocopiadoras, se nós ainda não conseguimos criar direitos de propriedade bem definidos para que as pessoas possam adaptar a sua própria conduta e maximizar a riqueza total, que chance temos para uma tecnologia como computadores, que mudam mais rapidamente do que o vírus em *The Andromeda Strain*<sup>35</sup>? (1996, p. 2).<sup>36</sup>

Em resposta ao argumento apresentado pelo juiz, Lawrence Lessig (1999) afirmou que o principal elemento que justifica o estudo do *Cyberlaw* como uma área separada é o modo pelo qual a tecnologia, assim como o direito, pode afetar profundamente o comportamento humano. Para ele, os verdadeiros objetivos do *Cyberlaw* são: a) corrigir a equivocada percepção de que o ciberespaço não possa ser regulado; e b) reestruturar os debates doutrinários para encontrar as melhores políticas que devem ser seguidas, de maneira a estabelecer qual seria o nível de regulação adequado às arquiteturas digitais. Dessa forma, o autor acredita que existe a possibilidade do desenvolvimento de um campo do direito que regule de forma adequada a arquitetura digital.

Um segundo ponto que emerge da discussão em torno do direito do ciberespaço é se as condutas daqueles que atuam na internet devem ou não ser

---

<sup>34</sup> Ainda discutindo a aplicação de um novo campo do direito para questões especializadas, Joseph H. Sommer afirma que: “(...) muito poucos campos legais são definidos por suas tecnologias características. Direito penal não é ‘a lei do automóvel’, apesar de o acidente de carro ser um caso paradigmático de delito. Nem é o zoneamento urbano ‘a lei do elevador’. Tecnologia informática moderna não é exceção” (SOMMER, J. *Against cyberlaw*. Berkeley Technology Law Journal, [s.l.], v. 15, Issue 3, p. 31, 2000).

<sup>35</sup> *The Andromeda Strain* (*O enigma de Andrômeda*, no Brasil/ *A ameaça de Andrômeda*, em Portugal) é um filme norte-americano de 1971, dirigido por Robert Wise, baseado no livro *O enigma de Andrômeda*, de Michael Crichton.. Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Andromeda\\_Strain](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Andromeda_Strain)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

<sup>36</sup> Do original: “If we are so far behind in matching law to a well-understood technology such as photocopiers – if we have not even managed to create well-defined property rights so that people can adapt their own conduct to maximize total wealth – what chance do we have for a technology such as computers that is mutating faster than the virus in *The Andromeda Strain*?”.

reguladas. Desde o momento da sua criação, em 1969, ela “[...] foi concebida para servir tanto como um meio para estabelecer uma rede lógica como também um meio de agrupar redes heterogêneas existentes, permitindo que essas redes pudessem funcionar de forma independente” (ZITTRAIN, 2008, p. 1).

No entanto, com a intensificação do uso das ferramentas digitais, problemáticas em torno de privacidade e liberdade de expressão e a inibição de práticas ilícitas na internet desafiam a independência de atuação dessas diversas redes, e o arcabouço legal disponível muitas vezes torna-se insuficiente para dar respostas a fenômenos comuns no mundo virtual.

Nesse contexto, como a transformação da realidade encontra reflexo no campo do direito? Ronaldo Lemos (2005) aponta que a transformação do direito, em resposta à transformação no plano dos fatos, se dá de duas formas: i) de modo indireto, quando as instituições jurídicas permanecem imutáveis, ainda que os fatos subjacentes a elas se alterem profundamente; ou ii) de modo direto, quando o direito se modifica ante a mudança na realidade, num esforço de promover novas soluções para novos problemas.

Um movimento pendular entre essas duas formas de transformação pode ser encontrado: se, por um lado, os legisladores e a sociedade debatem a criação de normas para lidar com as novas questões trazidas pela internet, muitas vezes, por outro, formuladores de políticas públicas e tribunais<sup>37</sup> parecem ignorar as alterações oferecidas pelo mundo virtual.<sup>38</sup> Como consequência, o debate se encontra imprensado entre o paradoxo da tentativa de proteção ultrarrestritiva e a liberalização generalizada.

De forma a analisar os principais discursos em torno da regulação da web, e para iluminar o ambiente no qual é discutido e formulado o Marco Civil da Internet, foram mapeadas e agrupadas três correntes que debatem a sua regulação. Na primeira delas, há o entendimento de que a rede deve ser um espaço sem autoridade nem regramento jurídico. Na segunda, entende-se que pela internet são criados novos conceitos de delito e, portanto, novos tipos penais devam ser implementados. Por fim, a

---

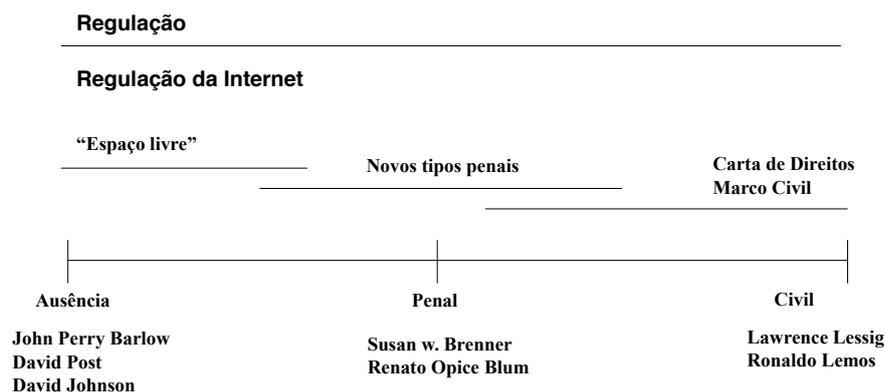
<sup>37</sup> Ronaldo Lemos (2005, p. 191) destaca como exemplo: “[...] a regulamentação dos nomes de domínio no Brasil, a partir de uma estrutura normativa formalmente deficiente, que cria um modelo de governança inédito, incompatível com princípios basilares como a estrita legalidade ou o federalismo. Ainda assim, tal modelo perpetua-se no tempo, e o Judiciário, na maioria das vezes, sequer toma conhecimento de seus vícios, ou se defronta com uma persistente incapacidade de alterá-lo, temendo modificar relações que há anos vêm sendo constituídas sob esse modelo”.

<sup>38</sup> Ypchai Benkler (2009, p. 15) evidencia algumas dessas alterações: “O que eu acho novo e interessante sobre a economia de informação em rede é o surgimento de capacidades práticas individuais, e o papel que essas novas capacidades têm em aumentar a saliência de comportamentos individuais e sociais não proprietários e frequentemente fora do sistema de mercado”.

terceira corrente defende que a web deve ser regulada por meio da definição de direitos civis para aqueles que nela atuam.

Nos termos da ilustração abaixo encontra-se a divisão dessas correntes, conforme: i) seu posicionamento em relação à regulação; ii) seu entendimento sobre o tipo de instrumento a ser utilizado; e iii) os principais defensores de cada linha.

**Figura 2** - Ideias em torno da regulação da internet.



Fonte: elaboração própria

A divisão aqui proposta tem como objetivo ilustrar a diversidade de ideias existentes em torno da regulação da internet. Essa separação também será útil para localizar o debate brasileiro em torno do assunto, seja no histórico de proposição legislativa, seja na construção do objeto desta pesquisa.

Na primeira corrente, há a concepção de que a rede deve ser um espaço livre, sem nenhum tipo de autoridade nem controle legal. Exemplo maior dessa linha encontra-se na Declaração de Independência do Ciberespaço, escrita por John Perry Barlow em resposta ao Telecommunications Act de 1996<sup>39</sup>. Barlow (1996) defende a independência do espaço virtual, sem interferência estatal, pois governos derivam seus justos poderes do consentimento dos governados, e não solicitaram nem receberam esse consentimento dentro do mundo virtual. Assim, não existe legitimidade de poder nem soberania de governantes do “mundo real” no “mundo virtual”.

Para o autor, o cibernundo é um ambiente sem existência física, que está ao mesmo tempo em todos os lugares e em lugar nenhum, mas não é onde pessoas vivem.

<sup>39</sup> Primeira grande revisão da lei de telecomunicações dos Estados Unidos em quase 62 anos. O objetivo era abrir o mercado norte-americano, deixando qualquer tipo negócio de comunicação competir em qualquer mercado. Disponível em: <<http://transition.fcc.gov/telecom.html>>.

Por meio da Declaração de Independência do Ciberespaço, Barlow afirma que o ambiente virtual é um local do futuro, e aqueles que vivem no presente não têm conhecimento da independência que reina nesse meio. Na internet, chamada de “lar da mente”, não há governo nem fronteiras.

O autor idealiza na declaração que os problemas que emergem no âmbito da rede seriam identificados e resolvidos por meio de um contrato social próprio, criado pelos próprios usuários, sem a intervenção do “velho mundo”. Assim, os usuários da internet construirão seu próprio contrato social baseados em sua ética, o que desenvolverá melhores soluções de regulação (BARLOW, 1996).

Também imbuídos de um espírito libertário, os professores David Post e David Johnson, respectivamente das universidades de Temple, na Filadélfia, e Georgetown, em Washington, defendem a existência de uma regulação exclusiva para a internet. Para eles, a ideia de que os mundos virtuais devam ser vistos como “lugares” separados do mundo real levantam inúmeras possibilidades legais, em especial a oportunidade de uma governança local (JOHNSON; POST, 1996).

Na visão desses autores, como a rede não está circunscrita a um território ou país específico, não seria plausível que ela fosse submetida a legislações individuais dessa ou daquela nação. Para Johnson e Post (1996), não há um grupo de legisladores ou políticos geograficamente localizados com uma reivindicação mais forte de regulação do que qualquer outro grupo local. Dito assim, a reivindicação mais forte por controle vem dos próprios participantes, e eles podem estar em qualquer lugar. Nessa perspectiva, os atores que atuam na internet seriam capazes de desenvolver suas próprias e efetivas instituições de regulação.

Acrescenta-se a isso o fato de que, na rede, muitas vezes a representação digital não corresponde àquela do mundo real. Por exemplo, os participantes poderão ser representados apenas sob a forma de um endereço de *e-mail* “[...] cuja identidade alegada pode ou não corresponder com precisão às características físicas do mundo real. Na verdade, talvez um endereço de *e-mail* não possa nem mesmo pertencer a uma única pessoa” (JOHNSON; POST, 1996, p. 11)<sup>40</sup>. Isso, para os autores, transforma a relação entre o cidadão e o Estado, dada a dificuldade de identidade e representação política. Decorre, assim, que nesse mundo virtual, no qual o sistema político tradicional não é

---

<sup>40</sup> Do original: “For example, the law of the Net must deal with persons who ‘exist’ in Cyberspace only in the form of an e-mail address and whose purported identity may or may not accurately correspond to physical characteristics in the real world”.

válido, as estruturas de autorregulação do ciberespaço seriam mais adequadas para lidar com as questões jurídicas da internet.

Críticos dessa corrente destacam as possíveis falhas que um sistema de autorregulação da rede teria. Conforme aponta Mayer-Schönberger (2000), mesmo que se utilize a premissa de que no ciberespaço indivíduos interagem em espaço separado do mundo real, ele ainda é um espaço social, pleno de relações sociais. E, onde há interações sociais, conflitos surgirão e deverão ser resolvidos (MAYER-SCHÖNBERGER, 2000).

Shapiro (1998) argumenta que a noção de que o ciberespaço pode ser autorregulado seria “[...] ciber-romantismo do pior tipo” (p. 6). Para o autor, o ciberespaço não é tanto um espaço, mas “[...] uma lente através da qual podemos ver o mundo (...) Se devemos vê-lo como um espaço, que seja simplesmente um espaço de decisão, um ‘lugar’ onde clicar, escolher e ver, mas não é um lugar para onde vamos”<sup>41</sup> (1998, p 7) . Assim, a melhor razão para rejeitar a ideia de que o ciberespaço esteja em um outro lugar é a aceitação de que ele é, em si, uma força reguladora do mundo real, um espaço de disputa de poder e controle que já é regulado pelo Código do Software, a lei que determina a natureza e o formato de nossa comunicação digital.

Autores como Lessig (1999) afirmam que, mesmo que não haja regulação estatal explícita, a própria arquitetura do ciberespaço constitui-se reguladora, à medida que determina – guiada, em geral, por interesses comerciais – o nível de privacidade do usuário, as informações a que ele tem acesso, suas possibilidades de interação com as ferramentas disponibilizadas e sua própria identidade.

Para Lessig (1999), outros fatores que interagem com a lei regulam o comportamento das pessoas na internet: as normas sociais, os mercados e a arquitetura. As leis definem o que é permitido ou proibido por meio de um conjunto normativo, sendo o poder judiciário responsável por interpretar e defender esse ordenamento legal, auxiliado por poderes de coercibilidade do Estado. Já as restrições que as normas oferecem ao comportamento são menos formais; são representadas por usos e costumes ou representações normativas partilhadas por comunidades. Outras culturas podem ter normas diferentes, mas todas compartilham a ideia de que determinado comportamento é aceito enquanto outro não é. Os mercados também regulam o nosso comportamento.

---

<sup>41</sup> Do original: “It is not so much a space as it is a lens through which we can see the world. It is a filter through which we can do almost anything: learn, work, socialize, transact, participate in politics. It is an interface that allows us to control other things – the information we are exposed to, the people we socialize with, the resources of the physical world”.

Se determinados produtos ou serviços são muito caros, nossas ações serão restringidas, porque um número menor de pessoas irá consumi-los. Por fim, a arquitetura regula através da imposição de restrições físicas, influenciando o comportamento humano por meio das formas espaciais.

O autor acredita que o último desses fatores ganha grande peso na internet. Com as tecnologias de informação e comunicação disponíveis, o ciberespaço – por ser mais flexível e aberto a alterações – pode ser projetado de diferentes formas. Isso ocorre por ser este um espaço cuja arquitetura podemos moldar como em nenhum outro lugar. Nessa perspectiva de restrição do comportamento humano, o ciberespaço configura-se um código muito poderoso para regular atividades. Quanto mais interagimos por meio deste espaço, mais essas ações serão limitadas por sua arquitetura. O código, para Lessig, representa tanto uma ameaça quanto uma grande promessa para liberais e libertários: por meio dele, é possível estabelecer uma arquitetura que proteja valores fundamentais da rede ou que os façam desaparecer.

O autor teme que na ausência de regulação haja a preferência pela regulação por meio da arquitetura, o que tornará o ciberespaço menos aberto e público e os catalisadores dessa mudança serão os governos e corporações.

Um reforço às críticas de um ciberespaço sem regulação poderá ser encontrado na segunda corrente de pensamento sobre regulação da internet. Ela defende a adoção de leis específicas para crimes cibernéticos, a partir da consideração de que a web possibilita novos danos sociais, que não se encaixam na estrutura penal existente.

Brenner (2004) acredita que seria necessária a criação de novos tipos de “crimes cibernéticos”<sup>42</sup> para abranger a variedade de atividades criminais que o ambiente digital permite. A autora parte da premissa de que o ciberespaço é um domínio que existe juntamente com, mas para além do mundo físico. Assim, deve existir uma separação entre crimes tradicionais (roubo, perseguição, invasão etc.) e crimes virtuais. Por exemplo, a invasão de um computador por um *hacker* poderia ser considerada um crime de invasão, já previsto na legislação criminal. No entanto, a lei norte-americana não consegue punir suficientemente esse tipo de conduta, porque, na compreensão de alguns juízes, para existir o crime, é necessária a invasão física, não existindo assim a previsão de invasão por meios digitais. Dessa forma, é necessária a criação de novos

---

<sup>42</sup> Cibercrimes são danos sociais que a lei torna punível; a violação de um dever legal tratado como o objeto de um processo penal (BLACK’S LAW DICTIONARY, 1999).

“crimes cibernéticos” para abranger as “novas” variedades de atividades criminosas que a internet permite (BRENNER, 2004).

Reforçam a ideia de que são necessários novos tipos penais para lidar com conflitos virtuais os advogados Alexandre Jean Daoun e Renato Opice Blum (2000). Para os autores, muitas atividades desenvolvidas no mundo virtual dão margem a uma série de violações dos princípios e normas jurídicas comuns, principalmente as que regem o direito penal e o direito processual penal.

No entanto, conforme afirma Ronaldo Lemos (2005), a ausência de regras claras no âmbito civil ou a existência de sanções penais severas para, por exemplo, infrações à privacidade ou para o acesso não autorizado a dados protegidos resultaria em atraso na capacidade de inovação na internet. Nessa perspectiva, a regulação por meio da tipificação penal de algumas condutas na web poderia diminuir o seu próprio desenvolvimento.

Assim, a mudança sem precedentes nos equilíbrios de poder que a internet está promovendo exige a definição de princípios fundamentais de uma nova cidadania global: a liberdade de acesso, a liberdade de uso, o direito ao conhecimento e ao compartilhamento e o respeito à privacidade. Antes da definição desses princípios fundamentais, e da definição de direitos e deveres daqueles que atuam na rede, regras punitivas e estancos retardarão o amadurecimento das tecnologias digitais e o surgimento de novos modelos de negócio, sendo prejudiciais para o desenvolvimento do setor. Mais do que isso, afetarão liberdades e desestimularão a experimentação por parte de novos empreendedores (LEMOS, 2005).

Aprofundando essa ideia de que a regulação da internet deve ser feita por meio da criação de direitos civis, desenvolveu-se no escopo das atividades do Fórum Global da Internet (Internet Governance Forum – IGF) o conceito de uma carta de direitos, que se destinaria à aplicação e ao reforço dos direitos e das liberdades dos membros do ciberespaço e suas atividades. Isso significa que as liberdades conhecidas pelos cidadãos na vida real devem encontrar a sua aplicação na “cibervida”, se possível aplicável e razoável (KULESZA, 2008). O desenvolvimento de uma carta de direitos do ciberespaço buscaria o estabelecimento de diretrizes para a regulação de direitos fundamentais no ambiente da internet, funcionando como uma constituição digital.

Contribuindo para essa discussão no Brasil, em artigo publicado na *Folha de S.Paulo*, Ronaldo Lemos reforçou a necessidade de priorização de um marco

regulatório civil que poderia definir direitos e responsabilidades daqueles que atuam na internet, para posteriormente construírem-se regras criminais. De acordo com o artigo:

Para inovar, um país precisa ter regras civis claras, que permitam segurança e previsibilidade nas iniciativas feitas na rede (como investimentos, empresas, arquivos, bancos de dados, serviços etc.). As regras penais devem ser criadas a partir da experiência das regras civis, sob pena de se elevar o custo de investimento no setor e se desestimular a criação de iniciativas privadas, públicas e empresariais na área (LEMOS, 2007).

Dado o exposto, não existe unanimidade no que diz respeito à regulação da internet. No entanto, essas três correntes iluminam pontos interessantes sobre essa questão em diferentes dimensões: que atores deveriam ser responsáveis pela regulação e que tipos de regulação seriam adequados para o ambiente digital? Na primeira corrente, a crença é que os indivíduos podem estipular seu próprio contrato social no mundo virtual por meio de um código de conduta, promovendo uma maior liberdade e inovação na rede. Na segunda, parte-se da premissa de que novos atos ilícitos exigem novos tipos penais, havendo defesa da criação de leis próprias para punir crimes realizados por meio da web. Por fim, na terceira corrente há a defesa da criação de um quadro de direitos civis, de forma a garantir a segurança de seus usuários ao mesmo tempo em que defende a liberdade de expressão e inovação na rede.

### 3.1 A REGULAÇÃO DA INTERNET NO MUNDO

Apesar das discussões acadêmicas em torno do modelo ideal de regulação da internet, já existem no mundo acordos executivos e legislações que atingem diretamente a organização isonômica da rede. De forma a localizar o debate brasileiro em um contexto internacional (necessidade sempre presente quando se estuda a internet), destacam-se aqui algumas das principais iniciativas de legislação com o intuito de regular a web.

#### 3.1.1 Communications Decency Act

Ante o crescimento da disponibilização *on-line* de conteúdo pornográfico, o congresso norte-americano aprovou, em 1996, o Communications Decency Act (CDA) – em português, Ato de Decência nas Comunicações –, que estabelece novos tipos

penais para atos na internet, com o intuito de regular a distribuição de conteúdo obsceno ou indecente na rede.<sup>43</sup>

O ato foi resultado da preocupação dos congressistas com o crescimento do uso e da disponibilização [de conteúdos] *on-line* em meados dos anos 1990 (LESSIG; 1999, p. 249).<sup>44</sup>

A lei, combatida por diversas entidades de defesa dos direitos humanos, foi julgada parcialmente inconstitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos, por trazer em seus dispositivos tipos penais vagos, que resultariam em ameaça à liberdade de expressão (LEONARDI, 2005, p. 35).

Uma das vulnerabilidades do CDA era o impacto que traria para aqueles que disponibilizam conteúdo na internet. O ato tornava crime, entre outras atividades, iniciar transmissão de material indecente para menores. Assim, ao buscar restringir material disponibilizado para crianças, acabaria por restringir o material disponibilizado para qualquer outra pessoa, independentemente de sua idade (ZITTRAIN, 2003).

No entanto, alguns dispositivos do CDA permanecem em vigor e visam estabelecer um regime de responsabilidades para provedores de serviços na rede. Em sua seção 230, ele define que “[...] nenhum provedor ou usuário de um serviço interativo será tratado como editor ou autor de uma informação fornecida por outro provedor de conteúdo”.<sup>45</sup> Nesse sentido, intermediários da internet que armazenam ou republicam conteúdo passam a ser isentos de responsabilidade perante o conteúdo de terceiros disponibilizados *on-line*. Esses provedores ou usuários de serviços interativos não são apenas de conexão e hospedagem, mas também fornecedores/produtores de conteúdo, desde que não tenham exercido controle editorial prévio sobre a informação disponibilizada.

Se, por um lado, esse dispositivo presente no Decency Communications Act eximiu de responsabilidade provedores de serviços na internet (de forma que, em qualquer necessidade de reparação de danos, deverá o autor ser acessado), por outro,

---

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://transition.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

<sup>44</sup> Do original: “The first statute was the product of a scare. Just about the time the net was coming into the popular consciousness, a particularly seedy aspect of the net came into view first. This was poor on the net. This concern became widespread in the United States early in 1995”.

<sup>45</sup> COMMUNICATIONS OF ACT 1934. Disponível em: <<http://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>>. Acesso em 8 fev. 2014.

permitiu o desenvolvimento de diversas novas ferramentas *on-line*, como sítios de publicação de vídeos e *blogs*.<sup>46</sup>

### 3.1.2 Digital Millennium Copyright Act (DMCA)

A grande facilidade de reprodução e distribuição de cópias sem autorização, de criação de obras derivadas da digitalização e de utilização de textos e imagens oferecidos pela internet é uma das várias situações que desafiam os direitos autorais tais como são tratados legalmente hoje em dia.

Em resposta a esse desafio, em 1998 os Estados Unidos adotaram o Digital Millennium Copyright Act (DMCA) – em português, Ato dos Direitos Autorais Digitais do Milênio –, um texto normativo cujo objetivo é modificar o regime de propriedade intelectual norte-americano, mais especificamente no que tange aos direitos autorais. Convertido em lei pelo presidente Bill Clinton, o ato implementa dois tratados da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI): o WIPO Copyright Treaty (Tratado sobre o Direito do Autor) e o WIPO (Performances and Phonograms Treaty – em português, Tratado sobre Interpretação ou Execução de Fonogramas), ambos de 1996.

Os dispositivos previstos pelo DCMA trazem, entre outros, a criminalização de iniciativas que tenham por objetivo violar mecanismos técnicos de proteção à propriedade intelectual. Dessa forma, se alguém desenvolver algum dispositivo tecnológico com o intuito de acessar ou copiar um bem protegido, essa pessoa infringirá uma lei norte-americana (LEMOS, 2005, p. 171). A controvérsia existente em medidas desse tipo é a possibilidade de usos legítimos de conteúdo serem bloqueados (como é o caso, por exemplo, de obras em domínio público). Dessa maneira, afeta-se o acesso às limitações e exceções previstas em lei, impedem-se a interoperabilidade e a portabilidade de arquivos em formatos e mídias diferentes, e coloca-se em questão a disponibilidade para a população dos avanços propiciados pelas novas tecnologias, como a convergência de mídias.

Além disso, o DCMA estabelece também limitações de responsabilidade de intermediários por violações de propriedade intelectual e regras para retirada de

---

<sup>46</sup> Serviços como YouTube e Vimeo não seriam viáveis caso os seus provedores fossem obrigados a fazer a varredura de seus sistemas em busca de conteúdo considerado obsceno ou indecente. Disponível em: <<https://www EFF.org/issues/cda230>>.

conteúdo *on-line*, conhecido também como *notice and take down*<sup>47</sup> (notificação e retirada), que é a possibilidade de detentores de direitos de propriedade intelectual notificarem os provedores de serviços na internet quando um conteúdo é ilícito e deve ser bloqueado.

Ao mesmo tempo em que esse tipo de mecanismo permite ao provedor do serviço retirar rapidamente conteúdo ilícito disponibilizado em suas plataformas,<sup>48</sup> também abre a possibilidade de que esses mesmos provedores, temerosos das notificações recebidas, passem a retirar conteúdo *on-line* de forma indiscriminada. Nos Estados Unidos, o efeito dessas disposições foi nefasto. A quantidade de informações retiradas da internet por medo de eventual responsabilização foi muito grande, como aponta o professor Jonathan Zittrain, da Universidade de Harvard (ZITTRAIN, apud LEMOS, 2005, p. 45).

Todos esses elementos oferecem um grande impacto no acesso a conteúdo digital: uma vez fomentada uma infraestrutura eficiente que amplie o acesso da população às tecnologias de informação e comunicação, mais conteúdo será demandado e produzido. Ao criarem-se dispositivos que afetam o acesso a esse conteúdo, criam-se barreiras que resultam em impedimento ao conhecimento e à cultura.

### 3.1.3 A Convenção sobre o Cibercrime

Também conhecida como Convenção de Budapeste, a Convenção sobre o Cibercrime é um tratado internacional do Conselho da Europa que estabelece medidas de combate ao crime comum nos países signatários. Assinada em 2001<sup>49</sup>, traz em seu preâmbulo o reconhecimento da necessidade de defesa da sociedade dos crimes cometidos na internet:

---

<sup>47</sup> De acordo com Ronaldo Lemos, o mecanismo de notificação e retirada se dá seguinte forma: “[...] o provedor recebe uma notificação, geralmente redigida por um advogado, alertando-o de que determinado conteúdo armazenado em seus sistemas viola o direito autoral de um alegado detentor. Essa notificação desencadeia os dispositivos do art. 36, pelos quais, uma vez que o provedor se encontra ciente de que a informação em seu sistema viola direitos autorais, ele se torna responsável civil e criminalmente por tal violação, a não ser que esta seja removida imediatamente” (2005, p. 45).

<sup>48</sup> Como argumenta Marcel Leonardi, além de “[...] estabelecer o grau de conhecimento necessário que um provedor deve ter para bloquear o acesso a conteúdo ilícito, a principal vantagem do sistema *notice and take down* é permitir aos provedores de serviços tomar conhecimento da existência de material ilegal em seus servidores e removê-lo sem a necessidade de medidas judiciais específicas com os mesmos propósitos” (LEONARDI, 2005, p. 40).

<sup>49</sup> Para Sergio Amadeu: “Lançada alguns dias após os atentados de 11 de setembro, a Convenção foi assinada por mais de 100 países e ganhou força por propor a adoção de mecanismos que ampliem as possibilidades de interceptação de dados em tempo real (artigo 20), considerados extremamente úteis para o combate à ameaça terrorista”. Disponível em:  
<[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1331&Itemid=350](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1331&Itemid=350)>.

[...] convictos da necessidade de prosseguir, com caráter prioritário, uma política criminal comum, com o objetivo de proteger a sociedade contra a criminalidade no ciberespaço, designadamente, através da adoção de legislação adequada e da melhoria da cooperação internacional.<sup>50</sup>

Em seu conteúdo, a convenção busca promover a cooperação dos signatários por meio da adoção de iniciativas legislativas locais, bem como incentivar medidas de prevenção e repressão aos delitos cometidos na internet. Busca, ainda, definir os cibercrimes, tipificando-os como infrações contra sistemas e dados informáticos, infrações relacionadas com os computadores, com o conteúdo, pornografia infantil e com a violação de direitos autorais (capítulo 2).

No relatório explicativo da convenção, há a previsão do uso de interceptação de telecomunicações e a vigilância das redes em caráter internacional:

[...] o uso, incluindo um eventual uso de caráter transfronteiriço, e a aplicabilidade de poderes coercitivos num meio tecnológico, a saber, a interceptação de telecomunicações e a vigilância eletrônica das redes de informação, por exemplo, através da internet, a investigação e apreensão no que se refere a sistemas de tratamento da informação (incluindo os sites da internet), tornando inacessível o material ilegal e exigindo dos fornecedores de serviços o cumprimento de obrigações especiais, tendo em consideração os problemas resultantes de medidas específicas de segurança da informação, como por exemplo, a encriptação.<sup>51</sup>

O resultado dessa previsão pode ser visto no título 5, artigo 20, da referida convenção:

[...] Artigo 20 – Recolha em tempo real de dados relativos ao tráfego  
1. Cada parte adotará as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para habilitar as suas autoridades competentes a:  
a) recolher ou registrar, através da aplicação de meios técnicos existentes no seu território; e  
b) obrigar um fornecedor de serviços, no âmbito da sua capacidade técnica existente, a:  
i. recolher ou registrar por meio da aplicação de meios tecnológicos no seu território; ou  
ii. prestar às autoridades competentes o seu apoio e assistência para recolher ou registrar, em tempo real, dados de tráfego

---

<sup>50</sup> Disponível em:

<[http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Convention%20and%20protocol/ETS\\_185\\_Portugese.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Convention%20and%20protocol/ETS_185_Portugese.pdf)>.

<sup>51</sup> Disponível em: relatório explicativo:

[http://www.wirelessbrasil.org/wirelessbr/secoes/crimes\\_digitais/relatorio\\_explicativo.pdf](http://www.wirelessbrasil.org/wirelessbr/secoes/crimes_digitais/relatorio_explicativo.pdf)

relativos a comunicações específicas no seu território transmitidas através de um sistema informático.

Assim, a Convenção de Cibercrimes, ao promover a conservação e o fornecimento compulsório de dados de assinantes por parte dos provedores, reuniu em torno de si muitas das críticas de que feriria dois direitos fundamentais: o da privacidade e da liberdade de expressão. Analisa Sérgio Amadeu:

A ideia é transformar o controle técnico dado pelos protocolos que garantem o funcionamento da internet em controle político-cultural. Isso passa por tornar os fluxos informacionais abertos para a vigilância dos provedores de conexão e acesso, bem como, por vincular os IP utilizados para a navegação na rede às identidades civis dos seus usuários com a finalidade de agilizar processos judiciais pela violação das leis de copyright (SILVEIRA, 2010, P. 14).

Apesar de ser uma primeira tentativa de legislação internacional sobre o tema, com a aprovação de diversos países (41 ratificaram<sup>52</sup> a Convenção de Cibercrimes, entre eles França, Alemanha e Portugal), o Brasil continua sem aderir ao tratado. No entanto, os seus reflexos são percebidos em projetos de lei do Congresso brasileiro, como será analisado a seguir.

### 3.2 A REGULAÇÃO DA INTERNET NO BRASIL

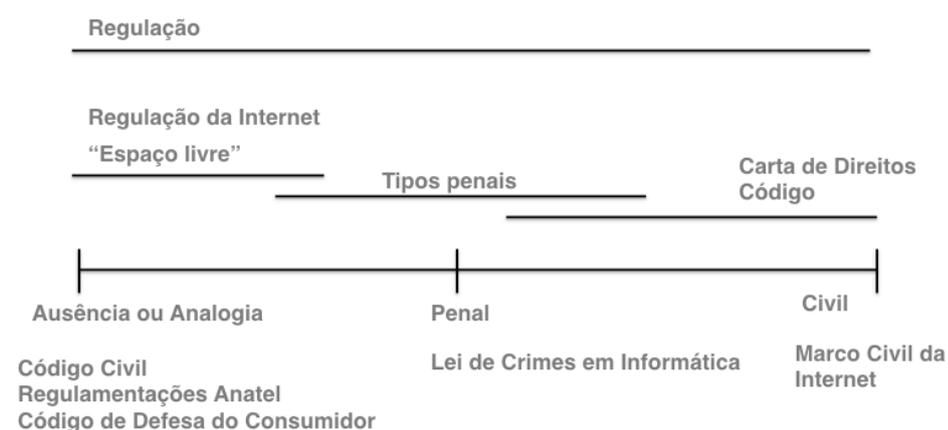
Observa-se no Congresso Nacional brasileiro uma série de iniciativas com o intuito de regular a internet por meio da criação de novos tipos penais. A principal delas, o Projeto de Lei 84/1999, catalisou em torno de si a resistência da sociedade, resultando na construção de uma agenda de direitos civis para o tema.

De forma aprofundar a divisão anteriormente proposta das diferentes argumentações existentes para a regulação da web, propõe-se aqui localizar o debate no país nos termos da ilustração abaixo:

---

<sup>52</sup> Disponível em:

<<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=1&DF=9/12/2013&CL=ENG>>.

**Figura 2** - A regulação da Internet no Brasil.

Fonte: elaboração própria

### 3.2.1 Ausência de Regulação ou Analogia

Quando a internet passou a ser disponibilizada no Brasil para uso comercial, já nasceu sem regulação: segundo a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), o acesso à rede de computadores é considerado um serviço de valor adicionado,<sup>53</sup> e, portanto, não pode ser prestado pelas concessionárias do Sistema Telefônico Fixo Comutado (STFC). Como resultado desse pressuposto, houve o surgimento, de forma mais ou menos espontânea, de diversos atores na prestação de serviços na web, o que resultou em um certo dinamismo para a internet brasileira no seu início. Segundo Demi Gestcho, em entrevista para esta pesquisa:

*“Um grande impulso dado para o setor no começo dos tempos a internet foi ela ser classificada como algo de valor adicionado sobre a infraestrutura de telecomunicações. Então ela nasce não regulada. Tanto é verdade (...) que os provedores originais nasceram ao acaso, a partir de iniciativas de indivíduos. Os primeiros provedores de internet, alguns vieram a partir de veículos de comunicação, como BOL e UOL, da Abril e da Folha, e outros vieram de iniciativas de empreendedores, como o Mandic, o PCP, Antonio Tavares [...lançaram seus provedores.”* (realizada em 28/11/2013).

Observa-se também que inexistente no Brasil uma legislação específica que trate da responsabilidade daqueles que prestam serviços de acesso na rede (como, por exemplo, provedores de *backbone*<sup>54</sup> e acesso) ou que prestam serviços a partir dela

<sup>53</sup> A regulamentação da Anatel sobre o tema se baseia na definição de serviços de valor adicionado da Norma 004/95, que define que tal serviço é a atividade que acrescenta a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte – e com o qual não se confunde – novas utilidades relacionadas ao acesso, ao armazenamento, à apresentação, à movimentação ou à recuperação de informações. O SVA não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário que lhe dá suporte.

<sup>54</sup> De acordo com Leonardi, os provedores de *backbone* são: “[...] a pessoa jurídica que efetivamente detém as

(como provedores de hospedagem, correio eletrônico e conteúdo). O que se observam são tentativas de aplicação de normas ora existentes para delinear a responsabilidade dos atuantes na internet, seja para definir relações, qualidade do serviço ou a responsabilidade civil de tais provedores.

Sobre isso, cumpre mencionar três formas de regulação por meio da aplicação de normas já existentes: i) a regulação de relações de consumo; ii) qualidade de serviço; e iii) responsabilidade civil de provedores de serviços de internet.

No caso das relações de consumo, a regulação é feita por meio do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990)<sup>55</sup>. Um provedor de serviços é a pessoa natural ou jurídica que fornece serviços relacionados ao funcionamento da rede, ou por meio dela (LEONARDI, 2005). Em outra ponta, adquirindo ou utilizando-se desses serviços, há uma pessoa física ou jurídica como destinatário final,<sup>56</sup> configurando-se assim uma relação de consumo com provedor de serviços.

Há o entendimento de que as normas do ordenamento jurídico brasileiro utilizadas para regular relações de consumo já deem conta de controvérsias nas relações entre provedores de serviços de internet e consumidores. Contudo, a complexidade da matéria traz à tona questões que suscitam o debate sobre os requisitos presentes para a formação de contrato eletrônico e a responsabilidade do provedor de conteúdo de internet sobre os vícios de qualidade do produto fornecido.<sup>57</sup>

Com relação à qualidade do serviço, quem atua é a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por meio de atos normativos como regulamentos, portarias e circulares, que definem os padrões mínimos de qualidade que cada

---

estruturas de rede capazes de manipular grandes volumes de informações, constituídas, basicamente, por roteadores de tráfego interligados por circuitos de alta velocidade. (...) O provedor de *backbone* oferece conectividade, vendendo acesso à sua infraestrutura a outras empresas que, por sua vez, fazem a revenda de acesso ou hospedagem para usuários finais, ou que simplesmente utilizam a rede para fins institucionais internos” (2005, p.13).

<sup>55</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2012.

<sup>56</sup> No Código de Defesa do Consumidor há a seguinte definição para consumidor e para fornecedor: “Art. 2º: Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único: Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que aja intervindo nas relações de consumidor. Art. 3º: Fornecedor é toda pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”.

<sup>57</sup> O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 20, deixa clara a responsabilidade por parte do provedor, na qualidade de prestador de serviços, pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor. O artigo 23 do Código de Defesa do Consumidor é ainda mais claro quando assim determina: “A ignorância do fornecedor sobre os vícios de qualidade por inadequação dos produtos e serviços não o exime de responsabilidade”. Também é importante ressaltar o artigo 25 do código e seu parágrafo 1º: “É vedada a estipulação contratual de cláusula que impossibilite, exonere ou atenua a obrigação de indenizar prevista nesta e nas seções anteriores”.

operadora de serviços de acesso precisa garantir aos usuários da rede. Destaca-se aqui a Resolução Anatel nº 574/2011<sup>58</sup>, que aprova o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia e

[...] estabelece as metas de qualidade a ser cumpridas pelas Prestadoras do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), os critérios de avaliação, de obtenção de dados e acompanhamento da qualidade da prestação do serviço, assim como estabelece as informações que devem ser enviadas à Agência Nacional de Telecomunicações (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2011).

No que tange à responsabilidade civil de provedores de serviços na web, a regulação atualmente se dá pelo Código Civil. No entanto, a principal controvérsia existente nesse ponto é sobre qual tipo de responsabilidade deve ser a do provedor: se subjetiva<sup>59</sup> (em que se deve provar a existência de um ato ilícito, o dano e a culpa do agente) ou objetiva (que se caracteriza com a demonstração de conduta – ação ou omissão –, dano e nexos de causalidade, não sendo exigida, portanto, a demonstração da culpa do agente). Geralmente, essas normas são aplicadas nas relações que envolvem provedor e remoção de conteúdo, tendo impacto direto na prestação de serviços e no acesso à informação.

Essas diferentes dimensões de regulação e as incertezas delas provenientes demonstraram que a legislação vigente, entretanto, não tem dado conta de alguns conflitos provenientes de interações na internet, potencializando a necessidade de regras mais claras, compatíveis com o regime de responsabilidade que pode ser aplicado a esses atores e com a garantia de direitos de usuários.

### 3.2.2 A Lei Azeredo

No Brasil, a preocupação com a construção de um modelo de regulação para a internet ganhou força em 2008, quando o PL 84/1999, proposto originalmente pelo deputado Luiz Piauhyllino, passou a tramitar em regime de urgência e recebeu um substitutivo ao texto de autoria do deputado Eduardo Azeredo, também do PSDB. O

<sup>58</sup>Disponível em: <<http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/26-2011/57-resolucao-574>>.

<sup>59</sup> Pressuposto para a existência de responsabilidade civil subjetiva é a prática de ato ilícito, cuja definição se encontra nos arts. 186 e 187 do Código Civil de 2002, da seguinte forma: “Art. 186: Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Art. 187: Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

processo passou a tramitar então no Senado, como Projeto de Lei da Câmara nº 89/2003, por meio da redação proposta por Azeredo. Nele, passaria a figurar como crimes, entre outros, com penas de reclusão de um a seis anos, além da multa<sup>60</sup>: i) acesso não autorizado de dado ou informação; ii) obtenção, transferência ou fornecimento não autorizado a sistema informatizado protegido por restrição de acesso; iii) divulgação, utilização, comercialização e disponibilização de dados e de informações pessoais contidas em sistema informatizado com finalidade distinta da que motivou seu registro; iv) destruição, inutilização, deterioração de coisa alheia ou dado eletrônico alheio; e v) inserção ou difusão de código malicioso ou vírus em sistema informatizado.

Com um capítulo inteiro dedicado à definição de crimes da informática, o projeto de lei catalisou em torno de si diversas críticas das comunidades ligadas à internet. Em estudo conduzido pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV, a imprecisão da redação de alguns artigos previstos no PL permitiu que condutas cotidianas entre usuários da rede fossem abrangidas pelo tipo penal prescrito pelo projeto.

O primeiro e o segundo capítulos versam sobre os princípios para a regulação do serviço de internet por computadores e o uso de informações disponíveis em computadores ou na rede. O terceiro capítulo, dedicado aos “crimes da informática”, traz em suas seis seções diversos dispositivos que visam penalizar diferentes condutas realizadas na web. Entre elas, o desenvolvimento ou inserção em computador de dados ou programa de computador com fins nocivos:

Neste sentido, o artigo 163-A pode ser considerado o mais problemático de todo o projeto (...) Esse artigo, feito para combater a questão dos vírus do computador, foi muito além do conceito de “vírus”. Ele diz respeito a qualquer programa que resulte na “alteração”, “dificultação do funcionamento” ou “funcionamento desautorizado pelo legítimo titular”. Por exemplo, o artigo torna atividade criminosa punível com pena de 2 a 4 anos de reclusão o desbloqueio do produto “iPhone”, utilizando-se para isso de software encontrado na internet. Tal conduta é tipificada como “inserir código malicioso em dispositivo de comunicação que resulta em funcionamento desautorizado pelo legítimo titular”. O termo “funcionamento desautorizado” constante do projeto, dessa forma, gera enorme incerteza jurídica no que tange ao desenvolvimento tecnológico, que depende sobremaneira de atividades que pesquisem

---

<sup>60</sup>Informações disponíveis no portal da Câmara dos Deputados, disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/SEGURANCA/199255-CONFIRA-AS-CONDUTAS-CITADAS-NA-PROPOSTA-E-AS-PENAS-PREVISTAS.html>>.

formas não previstas (e muitas vezes não autorizadas) para o funcionamento de dispositivos tecnológicos. Um exemplo disso é a imensa indústria de programação de aplicativos surgida em todo o mundo com o desbloqueio do iPhone, que será impossível de ter lugar no Brasil caso o projeto seja aprovado (, 2008, p. 4).<sup>61</sup>

Além disso, o projeto de lei traz em seu artigo 22, inciso III, a imposição de obrigação aos provedores de acesso de informar sigilosamente à autoridade competente denúncia que tenha recebido e que contenha indícios de prática de crime. Dessa forma, cria-se a obrigação de provedores de promover a vigilância na rede:

Com tal medida, o provedor investe-se de prerrogativas atribuídas somente a autoridades detentoras de poder de polícia, estas sim competentes para receber denúncias. Cria-se assim uma obrigação de vigilância por parte de entidade privada, em desatenção aos princípios constitucionais, inclusive que regem o direito penal, como a presunção de inocência, a privacidade e o devido processo legal.<sup>62</sup>

Esse último artigo, inserido no substitutivo proposto por Azeredo em 2008, reuniu em torno de si muitas das movimentações contrárias ao PL, porque ele representaria uma violação ao direito de privacidade, previsto pela Constituição Federal. Como será visto a seguir, entre a sua proposta original, feita em 1999, e a sua aprovação, em 2012, o projeto de Lei 84/1999 perdeu a maioria de seus artigos originais.

### 3.2.3 O Marco Civil da Internet

O Projeto de Lei 2126/2011, o Marco Civil da Internet, visa garantir direitos, deveres e princípios para o uso da rede de computadores no Brasil<sup>63</sup>. Dividido em cinco capítulos e 25 artigos, versa também sobre a garantia à privacidade e à neutralidade da rede.

Em seu primeiro capítulo, além de tratar dos fundamentos, princípios e objetivos da disciplina do uso da internet no país, o marco regulatório traz definições essenciais para a interpretação do documento. O segundo capítulo versa sobre os

---

<sup>61</sup> Disponível em:

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2669/Estudo\\_CTS\\_FGV\\_PL\\_crimes\\_eletronicos.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2669/Estudo_CTS_FGV_PL_crimes_eletronicos.pdf?sequence=1)>.

<sup>63</sup> Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E3E49C1E751E8258F6B0DCCF2BA5F6EE.node2?codteor=912989&filename=PL+2126/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E3E49C1E751E8258F6B0DCCF2BA5F6EE.node2?codteor=912989&filename=PL+2126/2011)>.

direitos e garantias dos usuários, como, por exemplo, a garantia à inviolabilidade e ao sigilo de suas comunicações pela rede, salvo por ordem judicial.

Já no terceiro capítulo, intitulado “Da provisão de conexão e de aplicações de Internet”, o PL versa sobre temas polêmicos como a neutralidade de rede, a guarda de registros de conexão e a responsabilidade por danos decorrentes de ações na web.

Em sua primeira seção, o Marco Civil estabelece que:

[...] o responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicativo, sendo vedada qualquer discriminação ou degradação do tráfego que não decorra de requisitos técnicos necessários à prestação adequada dos serviços, conforme regulamentação (BRASIL, 2011).

A garantia da neutralidade da rede permitiria que as qualidades que tornaram a internet um ambiente propício a gerar inovações tecnológicas – em particular, os princípios de sua arquitetura – sejam incorporadas ao debate público sobre a formulação de políticas públicas para esse ambiente virtual. A arquitetura de rede extrapolaria um debate técnico do âmbito da engenharia e ciência da computação, passando a ocupar a agenda cotidiana de formuladores de políticas públicas (RAMOS, 2006).

A seção II, do capítulo III, versa sobre a guarda de registros de conexão, devendo o armazenamento e a disponibilização de registros atenderem à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas. Por meio do primeiro parágrafo do artigo 10, ela define que o provedor responsável pela guarda terá a obrigação de prover os registros que identifiquem o usuário apenas se houver uma ordem judicial. Essa seção suscita grande discussão no tocante ao tempo de armazenamento dos registros de conexão.

Na seção III, disposições são apontadas do artigo 14 ao 16 referentes à responsabilidade de provedores de serviço na internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros. O PL retira a responsabilidade de provedores de conexão quanto a conteúdos produzidos, e apenas considera o provedor de aplicações de internet como responsável por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, caso, após ordem judicial específica, ele não tome as providências para tornar esse conteúdo indisponível.

A atuação do poder público quanto à internet está definida no quarto capítulo, que discorre sobre regras para *sites* públicos, atuação no desenvolvimento da

rede no Brasil, incentivo cultural e padronização quanto à utilização de tecnologias. O quinto e último capítulo finaliza o texto garantindo o exercício dos direitos de uso da web de modo individual e coletivo.

Grande parte dos debates em torno do Marco Civil da Internet do país concentrou-se em torno de três pontos: a guarda de registros, a retirada de conteúdo e a neutralidade de rede.

No que diz respeito à guarda de dados de internautas, a discussão gira em torno da privacidade de usuários, bem como da demanda de provedores de conexões de guarda desses dados. Para tal, argumentam que o Marco Civil traz desequilíbrio ao privilegiar os provedores de conteúdo, que podem fazê-lo em detrimento das operadoras, que não podem. A guarda e o uso dos dados de usuários pode resultar na exploração comercial dessas informações.

Sobre a remoção de conteúdo, o conflito se dá porque uma decisão judicial poderia resultar na demora da retirada de materiais ofensivos disponibilizados *on-line*. Por outro lado, não adotar esse princípio seria buscar a superação de um problema – a lentidão do judiciário – com brecha para outro – o cerceamento da liberdade de expressão.

Em relação à neutralidade, o motivo do empasse é a contradição em torno do princípio da neutralidade da rede com o interesse econômico dos provedores de conexão.<sup>64</sup> Tim Wu (2003) define neutralidade da rede como o princípio do desenho da internet. A ideia existente por trás desse conceito é a de que o máximo aproveitamento da informação da web aspira o tratamento de todo o conteúdo, *sites* e plataformas de forma igual. Assim, os defensores de regras de neutralidade de redes partem do princípio de que a internet é uma tecnologia sem uma funcionalidade específica, que não gera valor sozinha (depende da inserção de tecnologias). Portanto, a neutralidade de rede determina quais discriminações restringem a habilidade do usuário, desenvolvedores e empresas de escolher que aplicativo e conteúdo desejam usar (SCHEWICK, 2009, p. 39).

Atualmente, esse último é o principal tema de discussão em torno do marco regulatório. O principal porque, se aprovado no texto do Marco Civil da Internet, o princípio da neutralidade de rede impedirá, por parte das empresas provedoras de

---

<sup>64</sup> Em material publicado no *site* do Idec, as empresas de telecomunicações são contra a neutralidade, pois querem que os consumidores paguem mais para ter sua navegação “facilitada” ou ter permissão para favorecer parceiros comerciais. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/consultas/dicas-e-direitos/neutralidade-da-rede-entenda-o-significado-e-a-importancia-do-conceito>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

conexão, distinção no provimento de conteúdo acessado pelo usuário. Isso resulta em conteúdos sendo acessados na mesma velocidade, sem favorecer parceiros comerciais ou interesses das próprias empresas provedoras desses exercícios.

Para Alessandro Molon, relator do projeto de Lei que cria o Marco Civil da Internet, não há acordo para o princípio da neutralidade de rede:

*“[...] esse é o principal ponto porque todos os demais empasses e pontos nós estamos procurando conciliar e tentar e encontrar saídas. Esse ponto, não é possível, porque aí é uma questão de princípio. Não dá pra rede ser mais ou menos neutra. Ou há a vedação de discriminação ou não há. Então, nisso não há acordo possível. Por isso o projeto não tem sido votado, por esse impasse com esse setor [de telecomunicações]. Mas que eu percebo, mais e mais vai ficando claro para todos, que as bancadas dos partidos não vão aceitar derrubar esse princípio e se colocar contra 100 milhões de internautas para atender ao desejo de aumento de lucros de um setor”* (entrevista realizada em 29/11/2013).

Para Eduardo Azeredo, relator do Projeto de Crimes em Informática, a razão do impasse em torno do Marco Civil da Internet é também o princípio da neutralidade de rede previsto no projeto de Lei:

*“O impasse existe exatamente porque ele procura definir a chamada neutralidade de rede, que é uma questão nova no mundo todo, e envolve interesses econômicos muito grandes e interesses também dos cidadãos, dos consumidores. Lógico que esse é o ponto principal de polêmica. Assim como no caso do PL Azeredo, a polêmica se instalou na tipificação dos crimes, desta questão de privacidade, de implicações aos provedores, ou seja, foi muito importante a discussão, a polêmica em si gerada com essa discussão”* (entrevista realizada em 21/11/2013).

Como resultado desse impasse, o projeto de lei que institui o Marco Civil da Internet ainda aguarda votação na Câmara dos Deputados.

## 4 GENEALOGIA DA CRIAÇÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO PARA A INTERNET

Com a velocidade de difusão das ferramentas de comunicação, novas práticas sociais, lícitas e ilícitas, foram possibilitadas. Novas formas de produção de conhecimento passaram a existir, desafiando as normas existentes. Nesse contexto digital, urge a tarefa de reconciliar a proteção dos indivíduos com o interesse público de acesso à cultura, ao conhecimento e à informação e de inovação da rede, exigindo assim uma profunda discussão de um arcabouço institucional e legal para direitos na internet que corresponda à realidade social, econômica e cultural do país. Essa pressuposição parte da ideia de que é condição determinante para o desenvolvimento<sup>65</sup> de uma nação a promoção do acesso ao conhecimento e à cultura.

A esse desafio são oferecidas respostas diferentes, que resultam de arranjos políticos e institucionais próprios. No Brasil, percebe-se que o primeiro caminho proposto para a regulação – a criação de novos tipos penais –, resultou na elaboração de um projeto de lei que garantisse direitos fundamentais aos usuários da rede, o Marco Civil da Internet.

Nesse processo de problematização, a sociedade civil organizada em torno do tema desempenhou um papel importante ao mobilizar-se para um debate sobre os formatos de regulação desejáveis. Mais que isso: travou um diálogo com o Legislativo e o Executivo que resultou em mudanças na forma como a regulação da internet era vista e priorizada, bem como nas alternativas propostas.

É possível perceber que, no início desse processo, as discussões em torno da regulação da internet encontravam-se restritas no Congresso Nacional, sem a participação ampla da sociedade nem do Executivo de forma mais sistemática ou transparente. No entanto, com os debates feitos em torno do Projeto de Lei 84/1999 a partir de sua tramitação no Senado Federal, a necessidade de discussão e construção de alternativas passou a fazer parte das preocupações também do Executivo.

Como conclusão desse processo, foi proposto o Marco Civil da Internet, resultado da crescente preocupação da sociedade civil em relação ao Projeto de Lei de Crimes Cibernéticos para o Estado brasileiro. Assim, o governo sinalizou que o tema da

---

<sup>65</sup> De acordo com relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgado em 2011, a Internet tem uma natureza transformadora e única e não apenas permite que indivíduos exercitem seu direito à liberdade de opinião e expressão, mas também de uma série de outros direitos humanos, e para promover o progresso da sociedade como um todo. Disponível em: <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf)>.

regulação da internet passaria a ser uma de suas prioridades, e que uma resposta, no sentido da garantia de direitos, deveria ser debatida.

#### 4.1 A LEI DE CRIMES NA INTERNET

O Projeto de Lei de Cibercrimes tem início no ano de 1999, a partir do PL 84/1999, proposta do então deputado Luiz Piauhyllino (PSDB/PE), que dispunha sobre os crimes cometidos na área da informática e suas penalidades. Na justificativa do projeto proposto por Piauhyllino, percebe-se o destaque dado à necessidade da criação de uma lei que penalizasse indivíduos que fizessem mau uso da rede:

Não podemos permitir que, pela falta de lei que regule os crimes de informática, pessoas inescrupulosas continuem usando computadores e suas redes para propósitos escusos e criminosos. Daí a necessidade de uma lei que defina os crimes cometidos na rede de informática e suas respectivas penas (PIAUHYLLINO, 1999, p. 19976).

O PL 84/1999 foi debatido e aprovado nas comissões da Câmara dos Deputados de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTI) no ano de 1999; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) em 2000; de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO) em 2002. Após quatro anos de debates em torno da lei, o projeto de Piauhyllino foi levado ao plenário da Câmara no dia 5 de novembro de 2003, quando foi aprovado e remetido ao Senado Federal.

Uma vez no Senado, o PL foi renumerado como Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2003, e trazia novamente alterações no Código Penal, entre elas a Seção V, sobre os “[...] crimes contra a inviolabilidade dos sistemas informáticos” (SILVEIRA, 2010, p. 42), consolidando várias das modificações debatidas e propostas ao projeto original de 1999.

Nos anos seguintes, o projeto de lei foi debatido nas comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Educação (CE), mas somente em 2006 o parecer emitido por Eduardo Azeredo foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, trazendo em seu bojo a preocupação de que, num contexto de rápido avanço das tecnologias, as lacunas legais existentes impediriam a punição de certas condutas:

Muitas são as proposições legislativas já produzidas e debatidas no Congresso Nacional a respeito do tema da criminalidade nas áreas da informática, das telecomunicações e da internet, a rede mundial de computadores. A evolução das tecnologias relacionadas à produção, ao processamento, ao armazenamento e à difusão da informação tem ocorrido com muita velocidade, gerando lacunas no ordenamento jurídico vigente. A existência dessas lacunas tem motivado a proliferação de casos de fraudes e de danos ao patrimônio e danos morais de agentes públicos e privados. Estima-se que bilhões de reais já foram desviados de contas bancárias de pessoas físicas ou jurídicas em decorrência da atuação indevida de especialistas da área. Além disso, a violação de bases de dados mantidas em meio eletrônico tem provocado danos de grande monta, pelo roubo de informações pessoais. (...) A sociedade clama por medidas eficazes no combate ao crime cibernético. Não é mais possível que divergências hermenêuticas acerca da possível aplicabilidade das nossas normas jurídicas a esse tipo de conduta continuem a impedir a punição de condutas extremamente nocivas ao País. A imprensa nacional destaca recentemente que alguns internautas já começam a fazer denúncias contra usuários pedófilos ou terroristas do sítio Orkut, denunciando-os ao provedor. O Orkut, um serviço da multinacional americana Google, imediatamente retira aqueles usuários do sistema, mas não consegue detectar e impedir a sua reinclusão, face à liberalidade inerente à rede mundial de computadores. Estabelece-se assim o círculo da denúncia e da punição responsável. Esse círculo, entretanto, tem como resposta novo círculo vicioso, com o reinício dos delitos por novos usuários não identificados, tudo isso sem que se perceba um fim próximo (AZEREDO, 2006, p. 3).

Em 2007, novo relatório do projeto de lei foi apresentado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e, na análise apresentada, o senador Azeredo apontou diversos dados que buscavam explicitar as possibilidades de mau uso da rede:

O tema é atual e merece a devida atenção do Congresso Nacional. Segundo recentes dados divulgados pelo Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil ([www.cert.br](http://www.cert.br)), os códigos maliciosos, classificados como worm, representam 40%, ou 51 mil, de todos os incidentes reportados ocorridos na internet no Brasil até setembro de 2007. Em segundo lugar aparecem as tentativas de fraude, que chegam a pouco mais de 50 mil e representam 39% dos mesmos incidentes. Seguem-lhes os 22 mil incidentes, ou 17%, relativos à leitura simples ou busca – no jargão técnico, *scan*. Em menor volume, mas com mesmo grau de periculosidade ou até maior, os incidentes restantes são distribuídos em 1.800 ataques de negação de serviço (DoS – Denial of Service), ou 1,5%; 1.350 ataques a servidores (aw), ou 1%; e 200 invasões. (...) Como se pode observar, trata-se de problema sério e que precisa ser enfrentado pela legislação brasileira (AZEREDO, 2007, p. 11).

O corpo do relatório lembra ainda o fato de que o PL colocava o Brasil em posição de destaque, pois ele traria maior harmonia entre a legislação brasileira e a Convenção de Budapeste.

Em 10 de junho de 2008, outro substitutivo foi apresentando, dessa vez pelo senador Aluísio Mercadante (PT/SP), que em seu relatório concordava com a necessidade de regulação defendida por Azeredo e reconhecia a premência de harmonização das normas brasileiras sobre o tema, com a Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa. De acordo com o relatório:

A compatibilidade das previsões legais produz efeitos em questões de extradição, de assistência judiciária mútua entre os Estados e de cooperação internacional de uma forma geral. A harmonia com as tendências internacionais é importante para otimizar a repressão dos crimes de informática, notadamente transnacionais (MERCADANTE, 2008, p.3).

Naquele mesmo ano, a CCJ aprovou o relatório de Eduardo Azeredo, bem como seu pedido de urgência na matéria. Em sua análise, o senador retomou seus pareceres anteriores reforçando a necessidade de regulação das normas brasileiras e também a harmonização com a Convenção sobre o Cibercrime:

Reiteramos, conforme os pareceres anteriores, que o assunto merece e necessita de regulamentação no direito brasileiro, bem como reconhecemos a tendência internacional de tutela e fiscalização do meio cibernético. Além disso, reconhecemos a necessidade de harmonizar a nossa futura lei de crimes cibernéticos com a Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa. A convenção recomenda procedimentos processuais penais, a guarda criteriosa das informações trafegadas nos sistemas informatizados e sua liberação às autoridades. A compatibilidade das previsões legais produz efeitos em questões de extradição, de assistência judiciária mútua entre os Estados e de cooperação internacional de uma forma geral. A harmonia com as tendências internacionais é importante para otimizar a repressão dos crimes de informática, notadamente transnacionais (AZEREDO, 2008, p. 3).

Percebe-se nos relatórios apresentados a comum ideia de que o PL 89/2003 cumpriria a necessidade de regulação da internet e de fiscalização, bem como alinharia o Brasil à Convenção sobre o Cibercrime. Sobre essa convenção, Eduardo Azeredo, em entrevista para esta pesquisa, reforça:

*“Eu continuo e sempre falei muito que o governo brasileiro tinha sido, ou estava sendo omissos numa discussão dessa magnitude. O governo brasileiro, por exemplo, não*

*assinou até hoje a Convenção de Budapeste. A Convenção de Budapeste é considerada como o tratado mais importante nessa linha de defesa digital, segurança digital. Ele (sic) é assinado por cerca de 60 países e começou na União Europeia, Conselho da Europa, mais especificamente, e ele foi tendo a adesão de outros países, como Canadá, Japão, África do Sul, aqui na América do Sul, Chile, e o governo brasileiro nunca deu a devida atenção, tanto é que ele não assinou até hoje”* (entrevista realizada em 21/11/2013).

O processo de tramitação do Projeto de Lei catalisou em torno de si diversas críticas da sociedade e contribuiu para uma ressignificação dos formatos desejados para a regulação da rede no interior do Estado brasileiro. Segundo Azeredo, em entrevista feita para esta pesquisa:

*“As principais críticas foram exatamente sobre uma suposta censura que poderia existir, sobre uma suposta afetação da privacidade, que (o projeto de lei) poderia cercear a privacidade, e com o tempo a discussão acabou mostrando realmente qual era o espírito do projeto. O espírito foi o de tipificar as condutas criminosas no âmbito da internet.”* (entrevista realizada em 21/11/2013).

Uma das primeiras reações nesse sentido foi a de Ronaldo Lemos, diretor do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV, com a publicação de artigo defendendo a ideia de que, para a promoção da inovação no país, anterior a criação de novos tipos penais deveria ser debatido um marco regulatório civil para a internet:

O projeto de lei de crimes virtuais do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) propõe que o primeiro marco regulatório da internet brasileira seja criminal. Enquanto isso, o caminho natural de regulamentação da rede, seguido por todos os países desenvolvidos, é primeiramente estabelecer um marco regulatório civil, que defina claramente as regras e responsabilidades com relação a usuários, empresas e demais instituições acessando a rede, para, a partir daí, definir as regras criminais. A razão para isso é a questão da inovação. Para inovar, um país precisa ter regras civis claras, que permitam segurança e previsibilidade nas iniciativas feitas na rede (como investimentos, empresas, arquivos, bancos de dados, serviços etc.). As regras penais devem ser criadas a partir da experiência das regras civis. Isso, de cara, eleva o custo de investimento no setor e desestimula a criação de iniciativas privadas, públicas e empresariais na área. Isso acontece especialmente pela abrangência e incertezas geradas pelo projeto, que usa conceitos vagos e amplos (‘dados’, ‘sistemas de comunicação’ e outros) para regular um assunto que demanda discussão técnica prévia, que ainda não foi feita no país. Prova disso é que a Convenção de Cibercrimes, que é citada como ‘inspiração’ para o projeto de lei, não foi assinada por nenhum país latino-americano nem pela maioria absoluta dos países em desenvolvimento (contam-se nos dedos os países pobres que assinaram a convenção). Os países ricos, signatários da convenção, já fizeram seu dever de casa de regulamentar a internet do ponto de vista

civil e, somente depois disso, estabeleceram os parâmetros criminais para a rede. O Brasil está seguindo a via inversa: está criando primeiro punições criminais, sem antes regulamentar técnica e civilmente a internet (LEMOS, 2007).

Em junho de 2008, iniciou-se outra onda de manifestações contra o projeto de Azeredo. Quando o PL foi à votação no plenário do Senado, André Lemos, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), João Caribé, publicitário e ativista digital, e Sergio Amadeu, sociólogo e defensor do software livre no Brasil, difundiram uma petição *on-line* “Pelo veto ao projeto de cibercrimes – em defesa da liberdade e do progresso do conhecimento da internet brasileira”<sup>66</sup>. Essa petição, que na época contou com mais de um milhão de assinaturas, ressaltava os benefícios da rede para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, bem como destacava os problemas existentes no substitutivo proposto por Azeredo:

A Internet ampliou de forma inédita a comunicação humana, permitindo um avanço planetário na maneira de produzir, distribuir e consumir conhecimento, seja ele escrito, imagético ou sonoro. Construída colaborativamente, a rede é uma das maiores expressões da diversidade cultural e da criatividade social do século XX. Descentralizada, a Internet baseia-se na interatividade e na possibilidade de todos tornarem-se produtores e não apenas consumidores de informação, como impera ainda na era das mídias de massa. Na Internet, a liberdade de criação de conteúdos alimenta, e é alimentada, pela liberdade de criação de novos formatos midiáticos, de novos programas, de novas tecnologias, de novas redes sociais. A liberdade é a base da criação do conhecimento. E ela está na base do desenvolvimento e da sobrevivência da Internet. (...) Um projeto de lei do Senado brasileiro quer bloquear as práticas criativas e atacar a Internet, enrijecendo todas as convenções do direito autoral. O Substitutivo do Senador Eduardo Azeredo quer bloquear o uso de redes P2P, quer liquidar com o avanço das redes de conexão abertas (Wi-Fi) e quer exigir que todos os provedores de acesso à Internet se tornem delatores de seus usuários, colocando cada um como provável criminoso. É o reino da suspeita, do medo e da quebra da neutralidade da rede. Caso o projeto Substitutivo do Senador Azeredo seja aprovado, milhares de internautas serão transformados, de um dia para outro, em criminosos. Dezenas de atividades criativas serão consideradas criminosas pelo artigo 285-B do projeto em questão. Esse projeto é uma séria ameaça à diversidade da rede, às possibilidades recombinantes, além de instaurar o medo e a vigilância. (...) Por estas razões nós, abaixo assinados, pesquisadores e professores universitários apelamos aos congressistas brasileiros que rejeitem o projeto Substitutivo do Senador Eduardo Azeredo ao projeto de Lei da Câmara 89/2003, e Projetos de Lei do Senado n.

---

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://www.petitiononline.com/veto2008/petition.html>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

137/2000, e n. 76/2000, pois atenta contra a liberdade, a criatividade, a privacidade e a disseminação de conhecimento na Internet brasileira.

A partir dessas movimentações, foi sendo construída a ideia de que o Projeto de Lei de Cibercrimes seria o AI-5 Digital (em referência ao Ato Inconstitucional nº 5, um dos mais duros do período militar no Brasil) e, portanto, promoveria o vigilantismo na comunicação em rede. Para Paulo Rená, “[...] ao sair do universo estritamente jurídico, paradoxalmente o discurso de contraposição ao AI-5 Digital ganhou uma carga jurídica popular, no melhor sentido do termo. Ele se tornou comum e não havia a necessidade de uma relação verticalizada com um texto de lei” (SILVEIRA, 2010, p. 82). Relembra Sergio Amadeu, em entrevista para esta pesquisa:

*“Mas a resistência ao projeto do Azeredo tem um momento que foi decisivo. No momento em que o PL de Azeredo cai no Senado, João Casino manda um email com as emendas, e eu entro em contato com André Lemos e digo: ‘nós precisamos escrever uma carta de pesquisadores ao Congresso Nacional, aos partidos, e falar que isso era um absurdo’. A gente vai escrevendo partes do que viria a ser o manifesto por uma internet democrática, livre; e a gente escreve isso por email e manda para a ABCIber, a lista que a gente tinha; e todo mundo começa a assinar. Ai o Caribé, por meio da lista, sugere a petição on-line. Ele disponibilizou on-line e a gente teve uma surpresa: não foram só os pesquisadores que assinaram. E a gente resolveu dar continuidade, e em pouco mais de um mês tinha mais de 100 mil assinaturas. Nesse período eu tenho que fazer várias respostas em relação ao projeto de Azeredo, e a gente começa a discutir. (...) Depois, só no ano de comemoração do AI-5 que a gente põe o nome de AI Digital, que foi dado por um cinegrafista de TV que tinha feito uma entrevista sobre o AI-5 e eu estava lá; a repórter me entrevistou e, quando termina, ele fala: ‘Isso é o verdadeiro AI Digital’. E a partir daí nós começamos a fazer uma campanha muito intensa contra a Lei Azeredo, que passou a ser apelidada de AI Digital. Teve atos públicos, 300 pessoas na Assembleia Legislativa de São Paulo, em Belo Horizonte teve uma mobilização muito forte”* (entrevista realizada em 25/11/2013).

Em agosto de 2008, foi encaminhada à Câmara dos Deputados uma petição de iniciativa popular e cidadã que requeria a realização de audiência pública com o intuito de discutir os impactos sociais, econômicos, políticos, jurídicos, tecnológicos e científicos do Projeto de Lei da Câmara nº 89/2003, referente a crimes na área de informática e internet. Assinaram a petição o Comitê Gestor da Internet, o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV, membros da Comunidade de Software Livre do Brasil e o Coletivo Intervozes, entre outros.

Paralelamente, no mesmo ano de 2008, o então ministro da Justiça, Tarso Genro, defendeu a adesão brasileira à Convenção de Budapeste, em evento realizado

pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban)<sup>67</sup>. Para o ministro, essa adesão facilitaria acordos internacionais. No evento, Genro defendeu algumas propostas para medidas preventivas, às quais atribuiu a contribuição de especialistas da Polícia Federal e do Legislativo.

No ano seguinte, o Ministério da Justiça começou a trabalhar em uma minuta de projeto de lei para substituir o PL proposto pelo senador Azeredo. A responsabilidade de redação ficou a cargo da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do MJ, que passou a se reunir com os movimentos ligados à pauta.

Em abril de 2009, parte da sociedade civil organizada do Rio Grande do Sul enviou carta ao ministro da Justiça pedindo o arquivamento do substitutivo desenvolvido naquele ministério, bem como o arquivamento do projeto de lei de Azeredo:

Parcela importante da sociedade civil organizada do Rio Grande do Sul declara-se extremamente preocupada com a possível aprovação da Lei de Controle da Internet, proposta pelo substitutivo do Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Justamente no momento em que debatemos e lutamos pela radicalização da democracia no país, e nos esforçamos para que não haja descontinuidade eleitoral de nosso Governo democrático popular no plano Federal, surge a ameaça de uma lei que representará na prática um 'AI-5 Digital'. A Lei Azeredo irá criminalizar em massa práticas comuns na Internet; irá tornar mais caros nossos projetos de Inclusão Digital; proibirá as Redes Abertas; piorará a legislação referente à propriedade intelectual; legalizará a delação e o vigilantismo; inviabilizará sites de conteúdo colaborativo; atacará frontalmente a privacidade individual e oferecerá mecanismos digitais para que ressurjam perseguições políticas, como houve nos tempos da ditadura. Teremos uma Internet controlada, pior do que em países como Arábia Saudita, Nigéria e China. Sendo assim, reivindicamos: Arquivamento do 'substitutivo' organizado dentro do Ministério da Justiça; Apoio à não aprovação do PL Azeredo, especialmente através da supressão dos artigos 285-A, 285-B, 163-A e 22; Constituição de uma comissão de membros da sociedade civil organizada, para redação de uma proposta de marco regulatório civil da Internet brasileira; Agenda com Vossa Excelência, em regime de urgência, para tratarmos destas iniciativas e suas consequências.<sup>68</sup>

Em resposta à carta enviada, Tarso Genro reconheceu o debate público, bem como as críticas feitas em relação à regulação penal e aos problemas trazidos pelo PL do senador Azeredo. Para ele, a carta pretendia “[...] colocar a discussão do projeto de

---

<sup>67</sup> Congresso e Exposição de Tecnologia da Informação das Instituições Financeiras – CIA

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://www.trezentos.blog.br/?p=1210>>. Acesso em 16 fev. 2014.

lei em um novo patamar, mais técnico e político e menos apaixonado”<sup>69</sup>. O ministro ainda amenizou o substitutivo debatido dentro do Ministério da Justiça, garantindo o empenho do órgão em corrigir os problemas gerados pelo Projeto de Lei de Cibercrimes e a participação da sociedade civil no processo:

Com a nova proposta, procuramos clarear nossos posicionamentos: garantir que as iniciativas de inclusão digital não arquem com os altos custos de armazenamento de dados informáticos; excluir o dispositivo que obriga os provedores de acesso a informar à autoridade competente denúncia que tenha recebido e que contenha indícios da prática de crime ocorrido no âmbito da rede de computadores sob sua responsabilidade; estabelecer e melhorar o conceito de provedor de acesso; reformular os crimes de acesso indevido a informações em sistemas informatizados e de inserção e difusão de código malicioso, excluindo-se, ainda, diversos tipos penais desnecessários, porque já previstos na legislação vigente. Ressalte-se, também, que procuramos retirar todas as possibilidades de os crimes previstos no PL atingirem direitos de propriedade intelectual. Estamos convictos de que essas mudanças foram positivas, embora talvez ainda não tenham solucionado todos os problemas do projeto de lei aprovado no Senado. Na última reunião de que participamos, representantes da sociedade civil se prontificaram a apresentar uma nova redação para o substitutivo, inclusive com o aporte de conhecimentos técnicos de que não dispomos. Recebemos com entusiasmo a ideia de uma regulamentação civil da Internet e a oposição pública aos equívocos do projeto de lei, que tem impedido a aprovação impulsiva do projeto hoje na Câmara dos Deputados.<sup>70</sup>

Durante o processo de construção do substitutivo para o PL, havia uma tentativa de mediação entre o projeto já existente e a possibilidade de redução dos novos tipos penais propostos. A fala de Pedro Abramovay, em audiência pública na Câmara dos Deputados em 2008, retoma os princípios do direito penal para discutir a necessidade de uma lei que tratasse de crimes na internet:

Primeiro, o Direito Penal foi feito para proteger bens considerados muito valiosos, tão valiosos que, se forem atingidos, há de se punir as pessoas com a perda da liberdade. O Direito Penal trata disso. Temos de pensar que uma legislação que trate de Direito Penal tem de criminalizar aquilo a que a Internet atribuiu novo valor, portanto, algo que não era tão valioso e passou a ser valioso o suficiente para ser um bem jurídico a ser protegido pelo Direito Penal. É só isso que tem de ser criminalizado como algo novo. A fraude já é crime, não precisa haver fraude pela Internet. A Internet, nesse caso, é apenas um meio. Temos de pensar naqueles bens jurídicos aos quais a Internet deu

---

<sup>69</sup> No mesmo *link* (<<http://www.trezentos.blog.br/?p=1210>>), foi publicada a carta do ministro Tarso Genro.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://www.trezentos.blog.br/?p=1210>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

novo valor e que precisam ser protegidos pelo Direito Penal. (...) Esse é um primeiro lado da lei. Precisamos pensar no que se restrinja a proteger esses novos bens jurídicos e não fazer construções de redação penal que deem a impressão de tratarem algo novo mas que simplesmente reproduzem ou aumentam a pena pelo crime ter sido praticado pela Internet, o que não torna algo mais ou menos grave. Trata-se de conduta como outra qualquer. (...) O segundo ponto em que a legislação tem de pensar é aquilo a que me referi anteriormente: os instrumentos para que a Polícia possa investigar crimes que já são crimes hoje em dia, mas que ocorrem por meio da internet. Precisamos construir uma possibilidade para a Polícia. E é muito importante não retrocedermos também nos instrumentos existentes. Estamos falando de construir ambiente mais seguro.<sup>71</sup>

Assim, o governo federal passa a também participar das discussões sobre a regulação da internet, de forma a construir uma alternativa para o projeto de lei já debatido no Congresso, em resposta a uma demanda da sociedade, vocalizada nas manifestações intensificadas em 2008.

Em 4 de junho de 2009<sup>72</sup>, César Alvarez, assessor especial da Presidência da República, convocou reunião entre diversos representantes de movimentos sociais e projetos de inclusão digital e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pauta da reunião contemplava a questão dos telecentros, a da inclusão digital e a Lei de Crimes Cibernéticos. Conforme relato de Marcelo Branco:

*“A discussão proposta pelo presidente e pelo assessor especial do presidente, César Alvarez, começou com a avaliação das políticas de telecentros (...) Um segundo ponto que deveria ser colocado em consideração é a construção de um marco legal que estimule a transição para a ‘sociedade em rede’ e que tenha como base os direitos civis e humanos, uma política para o comércio eletrônico, proteção de dados, privacidade etc. (...) O presidente falou que, realmente, existe cada vez mais pressão para que a internet seja controlada. Falou, preocupado, que o projeto de lei já passou no Senado e que pode passar na Câmara. Ele estava informado sobre o assunto. Falou que necessitamos de alternativas que respondam à questão dos crimes da internet e contou um caso horrível de pedofilia que ele viu na rede”.*

Em 24 de junho de 2009, matéria publicada<sup>73</sup> no jornal *Folha de S.Paulo* tornou público um estudo produzido pelo Centro de Tecnologia para a Sociedade da Fundação Getúlio Vargas que sugeria modificações ao Projeto de Lei de Crimes Eletrônicos (PL 84/1999). Tal estudo buscava propor uma legislação criminal que não gerasse danos colaterais à internet. De acordo com o estudo, o projeto do senador

<sup>71</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2008/notas-taquigraficas-2008/NT-AP-Crimes-ciberneticos-13.11.08>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

<sup>72</sup> Disponível em: <<http://softwarelivre.org/portal/psl-rs/reuniao-com-lula-em-brasilia.-por-marcelo-branco>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://diretorio.fgv.br/node/256>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

Azeredo, apesar de ser uma boa iniciativa no sentido de tentar coibir a prática de crimes na rede, apresentava problemas em sua redação, o que provocaria efeitos colaterais para o usuário comum da rede.

#### 4.1.1 Dos Tipos Penais para a Garantia de Direitos Civis

No dia 26 de junho de 2009, o presidente Lula compareceu ao 10º Fórum Internacional de Software Livre, em Porto Alegre. Acompanhado do assessor especial da Presidência da República, César Alvarez, da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, e do ministro da Justiça, Tarso Genro, ele foi recebido por diversos ativistas do movimento pelo software livre, entre eles Marcelo Branco<sup>74</sup>. Para César Alvarez, responsável no âmbito do gabinete presidencial por assuntos relacionados à inclusão digital, a recepção dada ao presidente foi percebida por Lula como uma oportunidade de envolvimento com uma pauta inovadora. Em entrevista para esta pesquisa, Alvarez conta:

*“Lula tinha estado presente à reunião com os movimentos ligados à internet. O presidente tinha se sensibilizado pela matéria, e isso foi imprescindível para que o tema fosse discutido na Presidência. Ele tinha visão da internet como estratégica dentro do governo, para educação etc. Ele foi recebido pelo Marcelo [Branco] no fórum, e depois pelos ativistas, com as faixas, com o protesto”* (realizada em 20/07/2013).

No discurso de abertura, transpareceu o reconhecimento de Lula ao descontentamento de partes do movimento social em torno da internet e do software, e a absorção da construção simbólica de que o Projeto de Lei de Cibercrimes promoveria a censura na rede:

Bem, na verdade, a Dilma falou pelo governo brasileiro. Não era necessário eu dizer absolutamente nada aqui, hoje, porque eu acho que passar naquele “corredor polonês” que eu passei para chegar aqui já valeu pelo menos uns quatro discursos. (...) Nós... eu vou terminar... depois eu vou falar da lei do Azeredo, que eu vi o pessoal com uma faixa aí pedindo para eu vetar antes de a lei ser aprovada. (...) Essa lei que está aí, essa lei que está aí não visa corrigir abuso de internet. Ela, na verdade, quer fazer censura. O que nós precisamos, companheiro Tarso Genro, quem sabe seja mudar o Código Civil, quem sabe seja mudar qualquer coisa. O que nós precisamos é responsabilizar as pessoas que trabalham com a questão digital, com a internet. É responsabilizar, mas não proibir ou condenar. (incompreensível) (...) é

<sup>74</sup> Marcelo Branco foi coordenador do projeto Software Livre Brasil, pelo qual também coordenou o Fórum Internacional de Software Livre. Também foi diretor do Campus Party Brasil por três anos. Deixou essas duas funções para se dedicar à coordenação de campanha nas redes sociais da candidata Dilma Rousseff, do PT, nas eleições presidenciais de 2010. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Marcelo\\_D'Elia\\_Branco](https://pt.wikipedia.org/wiki/Marcelo_D'Elia_Branco)>.

o interesse policesco de fazer uma lei que permite que as pessoas adentrem à casa das pessoas para saber o que as pessoas estão fazendo, até sequestrando os computadores. Não é possível, não é possível.<sup>75</sup>

Com a fala de Lula na abertura do fórum, concretizou-se a atenção do presidente para o tema da regulação da internet e a conexão feita entre a Lei Azeredo e a censura, vocalizada em seu discurso. Além disso, percebe-se também em sua fala a discussão sobre a garantia de direitos na rede. Para James Görgen, assessor do Ministério das Comunicações, a presença do presidente no FISL significa uma virada na pauta:

*“O tema da regulação da Internet passa a ser importante para o Governo Federal, de forma integral e estratégica, a partir do Fórum Internacional de Software Livre em Porto Alegre em 2008, quando o presidente Lula faz o discurso de abertura. A sensibilização ali é muito forte. Vários militantes e ativistas da área o acessam. Ele volta a Brasília junto com Cezar Alvarez e provoca Tarso Genro com a ideia de promover a discussão mais ampla em torno do que poderia ser uma constituição para a Internet”* (James Görgen, entrevista realizada em 19/11/2013).

Após a ida do presidente ao Fórum Internacional de Software Livre, o Ministério da Justiça, incumbido da missão de propor um marco de direitos civis para a regulação da internet no Brasil, firmou convênio com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (CTS-FGV) para a concepção e organização de debate em torno do tema. É importante ressaltar que Ronaldo Lemos, diretor do centro, já havia antecipado a proposta da construção de um marco regulatório civil para rede no Brasil, em artigo publicado em 2007.

*“Foi quando teve uma reunião em Brasília, com Cezar Alvarez, da Presidência, onde ele convocou todo mundo da sociedade e perguntou: ‘Qual o plano, o que vocês querem? Porque nós não podemos deixar a Lei Azeredo lá parada sem dar uma alternativa a ela. O que vocês querem no lugar da Lei Azeredo?’ Foi aí que eu peguei a ideia do marco civil, que a gente já vinha discutindo dentro do CTS, já tinha escrito a respeito disso, e eu disse: ‘Nós queremos o Marco Civil da Internet’. E ele [Cezar Alvarez] me perguntou: ‘O que tem no Marco Civil da Internet?’. E eu respondi: ‘Nos dê um mês que a gente apresenta a proposta para vocês’”* (Ronaldo Lemos, entrevista realizada em 06/12/2013).

Dada a novidade do tema, optou-se pela realização da consulta pública de forma inovadora: em duas fases, sendo a primeira realizada de forma aberta, por meio de um *blog* aberto a comentários e da utilização da rede social Twitter. Na segunda

---

<sup>75</sup> Disponível em: <<http://softwarelivre.org/porta/fisl10/veja-escute-e-leia-na-integra-o-discurso-do-presidente-lula-no-fisl-10>>.

etapa, foi disponibilizada uma minuta do anteprojeto de lei. Para Pedro Abramovay, a ideia de a consulta ser realizada por meio de ferramentas digitais se deu porque acreditava-se ser necessário fazer um debate amplo com a sociedade:

*“Eu estava há muito tempo no Ministério da Justiça com uma agenda de criar uma plataforma colaborativa para a discussão de um projeto de lei. (...) Quando apareceu o marco civil, conversei com a FGV, que foi muito ativa na discussão, e sentamos e falamos que queríamos fazer um debate aberto com a sociedade civil sobre o tema. Colocamos o negócio de pé, vamos no CGI pegamos os princípios dele e começamos o debate. E a partir daí a agenda deixa de ser uma agenda pela criminalização e passa a ser uma agenda da regulação pela afirmação de direitos” (Pedro Abramovay, entrevista realizada em 22/11/2013).*

Importante ressaltar que, para a realização da consulta pública, a participação do Ministério da Cultura foi essencial. Durante esse processo todo o debate público em torno da construção do projeto de lei foi feito dentro do Fórum da Cultura Digital Brasileira, plataforma criada pelo MinC com o objetivo de agregar pessoas e conteúdos ligados à construção de políticas públicas e marcos regulatórios para o universo digital.

Assim, por meio do Marco Civil da Internet, desenvolveu-se um debate construtivo sobre o que a sociedade brasileira queria para a rede mundial de computadores. Na primeira fase da consulta, o Ministério da Justiça fez a proposta de um texto base, dividido em torno de três eixos, que representavam os atores envolvidos: cidadãos (em resposta ao debate levantado pelo PL de Azeredo, com foco em liberdade de expressão, retirada de conteúdo, acesso e privacidade); empresas (em resposta ao debate em torno da responsabilidade dos intermediários em relação a conteúdos de terceiros e neutralidade da rede); e governo. A figura 3 traz a forma como o debate se estruturou nessa primeira fase:

## Figura 3 - Primeira fase da consulta pública.

### 2.1 Definição clara de responsabilidade dos intermediários

#### 2.1.1 Ausência de legislação específica

Ainda não existe no Brasil uma legislação específica que trate da responsabilidade daqueles que prestam serviços de acesso à rede ou que prestam serviços a partir dela (provedores de acesso, conteúdo, aplicativos, hospedagem, etc.). Com isso, prevalecem dúvidas sobre o regime de responsabilidade aplicável a estes provedores.

Na ausência de legislação específica, a maior parte das decisões judiciais tem aplicado o regime de responsabilidade objetiva aos provedores de serviços na internet. Os fundamentos para isso estão tanto no [Código do Consumidor](#) quanto no [Código Civil](#) (art 927, p. único). A diferença entre responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetiva consiste no fato de que, na responsabilidade objetiva, basta que se prove a existência de um dano e uma relação de causa e efeito. Na subjetiva, é necessário também a existência de uma conduta culposa do agente, que consiste em uma ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência.

A responsabilização objetiva dos provedores de serviço resulta na imprevisibilidade quanto à responsabilidade de sua atuação, bem como constitui barreiras para a inovação tecnológica, científica, cultural e social.

Esta entrada foi escrita em [2.1.1 Ausência de legislação específica](#). Bookmark o [permalink](#). Comentários e trackbacks estão fechados no momento.

#### 13 Comentários



1. glaydsonlima

Escrito 30 de outubro de 2009 em 11:56 | [Permalink](#)

O Código Civil brasileiro claramente adota a responsabilidade subjetiva, contudo prevê a exceção “quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”. O problema é que deram uma interpretação extensiva que transforma a abrangência da exceção maior do que a regra.

Imputar responsabilidade a provedor de serviço seria o mesmo que punir uma operadora de telefonia porque alguém usou um orelhão para passar um trote e esta não conseguiu identificar o autor.

No marco deve ser utilizado o que a doutrina já se consolida: o provedor de serviço (incluindo qualquer tipo de site que ofereça oportunidade de inclusão de

Fonte: <<http://culturadigital.br/marcocivil/debate/>>

Assim, os eixos acabaram acolhendo temas que eram debatidos por diferentes grupos sociais, informando ao Estado brasileiro de forma transparente as demandas que estavam sendo discutidas na sociedade em torno de regulação da internet. Mais que isso: a consulta pública acabou sendo um veículo para juntar elementos diferentes em uma resposta coerente para o que se apresentava como demanda social.

Na segunda fase da consulta pública, foi proposta uma minuta de anteprojeto de lei para debate colaborativo, permitindo a realização e disponibilização de comentários para os diversos dispositivos propostos, conforme ilustra a Figura 4.

**Figura 4** - Segunda fase da consulta pública.

**Art. 7º**  
(7 Comentários)

O usuário de Internet tem direito:

(4 Comentários)

! – à inviolabilidade e ao sigilo de suas comunicações, salvo por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

(19 Comentários)

**Comentários**

 **darbix** em 09/04/2010 03:10  
Tags: Identificação, processo civil

**Texto do comentário:**  
Concordo com a identificação depender de ordem judicial. Mas como fica a identificação para questões civis? Não faz sentido seguir a "forma da lei" processual penal para isso. E seria inconstitucional proteger o anonimato nos casos em que não...[\[leia mais\]](#)

**Proposta de nova redação:**  
! – à inviolabilidade e ao sigilo de suas comunicações, salvo por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer;

---

 **Marcel Leonardi** em 09/04/2010 09:50

**Texto do comentário:**  
A redação do inciso parece conflitar com a possibilidade de fornecimento de dados cadastrais e de registros de conexão, necessários à identificação e localização do usuário, em processos não-criminais. A mesma situação existe com...[\[leia mais\]](#)

**Proposta de nova redação:**  
! – à inviolabilidade e ao sigilo de suas comunicações, salvo por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer;

Fonte: <<http://culturadigital.br/marcocivil/debate/>>

O debate em torno do Marco Civil da Internet atraiu a sociedade civil e a comunidade de especialistas sobre o tema, acumulando, no total, 1.168 comentários, além de incontáveis manifestações pelo Twitter e de várias menções em *blogs* e notícias. (RENÁ, 2010, p 101).

Guilherme Alberto Almeida de Almeida, especialista em gestão governamental do governo federal e um dos entrevistados deste trabalho, relembra que o embate entre especialistas foi profícuo à época:

*“No artigo que fala sobre remoção de conteúdo, Marcel Leonardi e Marcelo Thompson, os dois pós-doutores em temas relacionados à regulação da internet, entraram num conflito extenso e qualificado de ideias. Para você ter uma ideia, cita-se Heidegger e, em outros comentários, disponibilizam-se notas de rodapé e diversos links para outros papers”* (entrevista realizada em 22/11/2013).

O processo de consulta pública se prolongou até maio de 2010, quando o Ministério da Justiça passou então a trabalhar na redação final do projeto de lei, para

que, em 24 de agosto de 2011, fosse enviado pela presidenta Dilma Rouseff à Câmara dos Deputados.

Em março de 2012, foi instalada uma comissão especial<sup>76</sup> destinada a analisar o projeto de lei que criaria o Marco Civil da Internet. O seu relator, Alessandro Molon (PT-RJ), apresentou dois relatórios para o projeto de lei, mas a votação do marco regulatório foi adiada seis vezes<sup>77</sup>.

#### 4.1.2 Tipos Penais e Direitos Civis – Discussão Conjunta

Após a aprovação, em 2008, do PLC 89/2003, com substitutivo proposto por Azeredo, o projeto de lei retornou à Câmara dos Deputados para que suas alterações fossem apreciadas pelos parlamentares dessa casa. Em agosto do mesmo ano, foi designado como relator do projeto de lei o deputado Julio Semeghini (PSDB-SP), que, em 2009, apresentou seu parecer à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

No ano de 2010, Semeghini foi ao Campus Party Brasil, um evento dedicado à tecnologia e internet, em que declarou ser contra a aprovação do projeto no formato em que estava, e sinalizou quais alterações à proposta estavam sendo articuladas:

Não mereceria ser aprovado um projeto de lei desses. E não será. Não se preocupem. (...) Nós fomos alertados e nós estamos achando que realmente não é o momento de aprovar com dúvidas, principalmente em relação ao texto e à forma como ele estava sendo colocado. Esse projeto está sendo reduzido a dois, três tópicos<sup>78</sup>.

Em 2011, Eduardo Azeredo, já então deputado federal, foi novamente designado relator do PL, e novas audiências públicas e seminários foram realizados para debater o projeto de lei. Azeredo apresentou novo relatório ao PL, que trazia a proposta de supressão das expressões “dispositivo de comunicação” e “redes de computadores”, tornando a redação vaga mas mantendo a obrigação da guarda de dados, um dos pontos controversos da proposta.

---

<sup>76</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/413153-CAMARA-INSTALA-COMISSAO-ESPECIAL-SOBRE-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

<sup>77</sup> Em 2012, a votação foi adiada nos dias 11 de julho, 18 de setembro, 7, 13 e 20 de novembro e, em 2013, no dia 16 de julho.

<sup>78</sup> Disponível em: <<http://info.abril.com.br/noticias/ti/lei-azeredo-nao-sera-aprovada-diz-relator-27012010-10.shl>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

Em maio de 2012, fotos da atriz Carolina Dieckmann nua vazaram na rede e foram amplamente divulgadas por *blogs* e *sites* de notícias. A artista contratou o advogado criminalista Antônio Carlos de Almeida Castro, para cuidar do caso. Foi aberto um inquérito policial para apurar a matéria. Em entrevista para a revista *Isto É*, o advogado declarou que se tratava de uma causa interessante que poderia “[...] ajudar no debate sobre o controle da internet, especialmente das mídias sociais. Hoje estamos diante do fenômeno dessas redes sociais, que são uma mídia opressiva. O que aconteceu com essa menina é sórdido, cruel”<sup>79</sup>.

O debate sobre crimes na internet foi reacendido de tal forma que, em novembro do mesmo ano e em regime de urgência, foi aprovado o Projeto de Lei 2793/2011, proposto pelo deputado Paulo Teixeira (PT-SP), que dispõe sobre “[...] a tipificação criminal de delitos informáticos e dá outras providências”.<sup>80</sup> O PL ficou conhecido como Lei Carolina Dieckmann e acrescenta artigos ao Código Penal especificando que a invasão a computadores ou outros dispositivos eletrônicos – conectados ou não à web – é crime sujeito a prisão e multa.

Ainda no mesmo mês, o PL 84/1999 (a Lei Azeredo) também foi aprovado. Depois de 12 anos de tramitação, a proposta foi aceita pelos deputados mas seu conteúdo, reduzido<sup>81</sup>. Assim, o projeto de lei que já havia sido apelidado de AI-5 Digital ficou restrito a quatro pontos: falsificação de dado eletrônico ou documento particular; favor ao inimigo (traição); racismo; e previsão de criação de estrutura policial para combate a esses crimes.

Havia a expectativa de que, na mesma semana, o Marco Civil da Internet fosse votado em plenário. No entanto, a votação foi adiada. Alessandro Molon, relator do projeto, explicou em matéria publicada no *blog* do Estadão, a aprovação dos dois projetos que criariam novos tipos penais e o adiamento da votação do Marco Civil da Internet:

Porque os parlamentares tinham dúvidas e resistências em relação ao Marco Civil. Era ali que estavam concentradas as preocupações. Em relação ao que significa a neutralidade de rede, ao acesso aos dados dos usuários, se deveria deixar os provedores de conexão terem acesso aos dados de navegação. Eu demorei um tempo explicando porque

---

<sup>79</sup> Disponível em:

<[http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/205434\\_E+DIFICIL+DEFENDER+O+INIMIGO+PUBLICO+NUMERO+1+>](http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/205434_E+DIFICIL+DEFENDER+O+INIMIGO+PUBLICO+NUMERO+1+>).

<sup>80</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529011>>.

<sup>81</sup> Foram retirados 17 dos 23 artigos do texto original.

não se poderia permitir isso, para garantir a privacidade. São questões que não foram levantadas em relação aos projetos criminais. Eu lamento, eu queria que o Marco Civil fosse aprovado antes, era um pedido meu e havia a concordância da presidência da Casa, mas as resistências parlamentares levaram a esse resultado.<sup>82</sup>

Em junho de 2013, o jornal britânico *The Guardian* divulgou pedido secreto da corte norte-americana para que a empresa de telecomunicações Verizon, uma das maiores dos Estados Unidos, disponibilizasse diariamente à National Security Agency (NSA) informações de todas as ligações telefônicas em seus sistemas realizadas dentro do país (mesmo que o receptor estivesse no exterior). Além disso, o jornal passou a publicar uma série de matérias divulgando documentos que comprovavam o sistema de vigilantismo – dos Estados Unidos. O responsável pelos vazamentos foi Edward Snowden, antigo consultor da NSA e assistente técnico da CIA.

Em julho de 2013, Glenn Greenwald, o mesmo jornalista responsável pelo conteúdo sobre o assunto no *Guardian*, publicou matéria no jornal *O Globo* na qual constatava que o Brasil também era alvo de vigilância dos Estados Unidos:

Na última década, pessoas residentes ou em trânsito no Brasil, assim como empresas instaladas no país, se tornaram alvos de espionagem da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (National Security Agency – NSA, na sigla em inglês). Não há números precisos, mas em janeiro passado o Brasil ficou pouco atrás dos Estados Unidos, que teve 2,3 bilhões de telefonemas e mensagens espionados.<sup>83</sup>

Como resultado disso, o governo brasileiro passou a reagir. No mesmo mês, o então ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, pronunciou-se em coletiva de imprensa no Palácio do Itamaraty:

O Governo brasileiro recebeu com grave preocupação a notícia de que as comunicações eletrônicas e telefônicas de cidadãos brasileiros estariam sendo objeto de espionagem por órgãos de inteligência norte-americanos.(...) O Governo brasileiro solicitou esclarecimentos ao governo norte-americano por intermédio da Embaixada do Brasil em Washington, assim como ao Embaixador dos Estados Unidos no Brasil. (...) O governo brasileiro promoverá, no âmbito da União Internacional de Telecomunicações (UIT), em Genebra, o aperfeiçoamento de regras multilaterais sobre segurança das telecomunicações. Além disso, o Brasil lançará nas Nações Unidas

---

<sup>82</sup> Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/os-conflitos-por-tras-do-marco-civil/>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

<sup>83</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/eua-espionaram-milhoes-de-mails-ligacoes-de-brasileiros-8940934>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

iniciativas com o objetivo de proibir abusos e impedir a invasão da privacidade dos usuários das redes virtuais de comunicação, estabelecendo normas claras de comportamento dos Estados na área de informação e telecomunicações, para garantir segurança cibernética que proteja os direitos dos cidadãos e preserve a soberania de todos os países.

No dia 24 de setembro, durante a 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, a presidenta Dilma Rousseff criticou em discurso as ações de espionagem dos Estados Unidos no Brasil e indicou que o país apresentaria proposta de marco civil multilateral para a internet:

Por essa razão, o Brasil apresentará propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam.

Precisamos estabelecer para a rede mundial mecanismos multilaterais capazes de garantir princípios como:

1 - Da liberdade de expressão, privacidade do indivíduo e respeito aos direitos humanos;

2 - Da Governança democrática, multilateral e aberta, exercida com transparência, estimulando a criação coletiva e a participação da sociedade, dos governos e do setor privado;

3 - Da universalidade que assegura o desenvolvimento social e humano e a construção de sociedades inclusivas e não discriminatórias;

4 - Da diversidade cultural, sem imposição de crenças, costumes e valores;

5 - Da neutralidade da rede, ao respeitar apenas critérios técnicos e éticos, tornando inadmissível restrições por motivos políticos, comerciais, religiosos ou de qualquer outra natureza.

O aproveitamento do pleno potencial da internet passa, assim, por uma regulação responsável, que garanta ao mesmo tempo liberdade de expressão, segurança e respeito aos direitos humanos.

É importante ressaltar que os pontos destacados pela presidenta Dilma em seu discurso fazem parte dos princípios propostos em decálogo desenvolvido pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Como resultado do vazamento dos documentos que comprovavam a existência de programa de vigilância eletrônica existente no governo norte-americano, o tema da regulação da internet volta a ser prioridade no governo brasileiro. De acordo com o deputado federal Alessandro Molon (PT-RJ), em entrevista para esta dissertação:

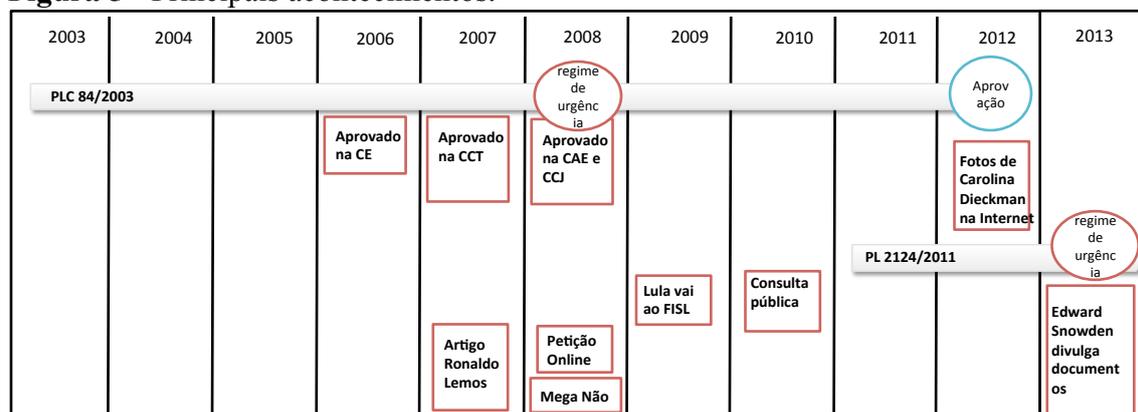
*“Um terceiro momento que leva o projeto ao ápice da importância para o governo é o escândalo de espionagem e a divulgação das informações de tudo foi feito pela internet. E é a partir desse momento que o governo percebe que essa proposta, que o governo enviou, construída pela sociedade brasileira, era uma das respostas que poderia ser*

dada a esse escândalo. E uma resposta eloquente. E, por fim, culminando nesse reconhecimento de importância, há o pedido de urgência constitucional feito pela presidente, que é a forma mais clara da presidente mostrar a importância que ela dá para o tema” (realizada em 29/11/2013).

No dia 11 de setembro de 2013, a presidenta Dilma Rousseff designou regime de urgência constitucional<sup>84</sup> na votação do Marco Civil da Internet, quando começou a contagem de 45 dias para que os deputados apreciassem o projeto de lei. Como isso não ocorreu, em dezembro de 2013 o marco regulatório trancou a pauta do Congresso, e ainda aguarda votação.

De forma a destacar o processo descrito, apresenta-se a figura 5, com os principais acontecimentos narrados nesse capítulo:

**Figura 5 - Principais acontecimentos.**



Fonte: elaboração própria

<sup>84</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/451694-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-GANHA-URGENCIA-CONSTITUCIONAL-NA-TRAMITACAO.html>>.

## 5 UM OLHAR PARA A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA DE REGULAÇÃO DA INTERNET NO BRASIL

Nos capítulos anteriores, mostrou-se a controvérsia acadêmica existente em torno do tema da regulação da internet no mundo. No âmbito dessa polêmica, três atores foram destacados: os defensores da ausência de regulação ou da regulação por analogia; aqueles que defendem a criminalização de práticas na rede; e os que visam construir uma carta de direitos.

Uma vez mapeada essa controvérsia, buscou-se analisar as principais iniciativas no mundo relacionadas ao tema: o Communications Decency Act, o Digital Millenium Copyright Act e a Convenção Europeia sobre o Cibercrime. Discutiu-se, ainda, o conteúdo dos principais projetos de lei propostos no Brasil nesse campo: o PL 89/1999, o Projeto de Lei de Cibercrimes e o Marco Civil da Internet.

Pretendeu-se, com as informações obtidas nas entrevistas e nos documentos analisados, reconstruir historicamente o processo de debate em torno da regulação da internet no Brasil, com destaque dado às discussões feitas em torno da Lei Azeredo e do Marco Civil da Internet.

Este capítulo busca identificar a presença dos elementos constitutivos do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams model*) e fornecer subsídios para a compreensão de quando o tema da regulação da internet ascende à agenda governamental brasileira, ou seja, o momento da convergência dos fluxos presentes no modelo de Kingdon. Analisa-se de que forma se deu a definição do problema, essencial para o processo de formação de agenda. São ainda destacados eventos e indicadores importantes nesse processo, e um significativo símbolo criado em torno de uma das alternativas geradas.

É ainda analisado o fluxo das alternativas, em que especialistas participaram da geração de alternativas para a regulação. Busca-se ainda verificar a presença de um empreendedor de políticas na defesa de propostas. Também é objeto de análise o fluxo político existente no entorno desse tema no governo, com especial atenção à eleição do presidente Lula e a nomeação de Gilberto Gil para o cargo de ministro da Cultura. E são apontadas algumas forças políticas organizadas que atuaram ativamente em todo esse processo.

Por fim, é feita uma breve análise sobre a retomada dessas discussões após a aprovação do projeto de lei do senador Eduardo Azeredo e das revelações feitas por

Edward Snowden sobre a existência de programas governamentais norte-americanos que monitoram e interceptam informações provenientes de redes sociais, telefonemas e *e-mails* de cidadãos em todo o mundo.

### 5.1 Atores Visíveis e Invisíveis

Central para a discussão da formação de agenda proposta por John Kingdon (2003) são os atores envolvidos em todo o processo. Para isso, o autor propõe a divisão entre agrupamentos de atores visíveis e invisíveis. Para Kingdon, eles influenciam de forma diferente a formação de agenda, pois grupos visíveis têm o poder para definir as agendas enquanto os invisíveis conseguem ter maior influência na proposição de alternativas.

Conforme exposto ao longo desta pesquisa, diversos atores desempenharam um importante papel na definição de uma agenda para a regulação da internet no Brasil. Pode-se, então, considerar como atores visíveis para a ascensão desse tema para a agenda governamental o presidente Lula, o ministro Tarso Genro, o secretário de Assuntos Legislativos Pedro Abramovay e o deputado Eduardo Azeredo. Eles foram os primeiros a propiciar visibilidade ao tema da regulação da rede de computadores para a sociedade.

Por outro lado, a comunidade de especialistas em torno do tema, formado por pesquisadores, ativistas e grupos de interesse, conseguiu por meio de mobilizações tornar a regulação da internet prioridade para a ação governamental. Para John Kingdon (2003), atores invisíveis têm maior efetividade para afetar as alternativas discutidas. Pode-se destacar, assim, a participação de Marcelo Branco, Sérgio Amadeu e do grupo de pesquisadores do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV como atores invisíveis.

Outro ponto a ser destacado é a participação de burocratas de carreira nesse processo. Para Kingdon, servidores de carreira influenciam mais as alternativas do que a formação da agenda em si. No caso estudado, percebe-se que Guilherme Almeida de Almeida desempenha um grande papel na formulação no Marco Civil da Internet. Gestor de carreira, ele já participava de discussões em torno de direito e internet antes de trabalhar no governo, quando advogava na área. Uma vez dentro do governo, passou a desempenhar o papel de assessor da Secretaria de Assuntos Legislativos e,

posteriormente, de assessor do Ministério da Justiça, participando ativamente da formulação do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet.

Em discurso proferido durante a 66ª Assembleia Geral da ONU, em Nova York no painel “Internet Access for All?” (Acesso à Internet para todos?), organizado pela Embaixada da Suécia para Direitos Humanos na ONU, Almeida destaca a importância do Marco Civil da Internet, bem como descreve o processo de sua criação no Brasil:

Gostaria de salientar a importância de um quadro jurídico abrangente e democrático para as questões da sociedade da informação, que devem ser baseadas em princípios de direitos humanos. A este respeito, darei algumas informações sobre um projeto de lei atualmente em análise no Congresso Nacional no Brasil, que propõe um quadro jurídico orientado para a garantia de direitos civis para a internet no Brasil. Ele tem sido chamado de "marco civil, da internet". Vou falar tanto sobre o processo de sua construção, bem como sobre os resultados alcançados - o que é dizer, o conteúdo do projeto de lei de direito. Eu acho que ambos os procedimentos e conteúdos podem dar uma contribuição útil em novas iniciativas regulatórias e estrangeiras. Com relação ao processo, é importante mencionar que ele começou a partir de um pedido da sociedade. Em seguida, os projetos de lei existentes para a internet eram em sua maioria focados em crimes cibernéticos e foram, em grande medida invasivos à privacidade do usuário, sob o argumento de que seriam necessárias vigorosas disposições de vigilância e de retenção de dados para combater crimes cibernéticos (vale ressaltar que o Brasil ainda não aprovou uma abrangente legislação de proteção de dados). Os cidadãos, no entanto, pediram para ser tratados como cidadãos, não como criminosos, durante o seu uso da internet. Este pedido levou o Ministério da Justiça a iniciar um processo de construir, em conjunto com todas as partes interessadas, um quadro de direitos civis orientados para a internet no Brasil. Neste processo, tivemos a colaboração do Centro da Fundação Getúlio Vargas de Tecnologia e Sociedade, um importante *think tank* brasileiro para questões de tecnologia. Para promover um debate aberto e online, montamos um site na plataforma "Cultura Digital", uma rede social brasileira patrocinada pelo Ministério da Cultura para promover a discussão de políticas públicas digitais. Realizamos a elaboração em duas fases diferentes. Na primeira, apresentamos um papel branco, a fim de contextualizar as discussões, que foram organizados em três eixos distintos: um relativo aos direitos dos usuários, deveres e responsabilidades de um segundo em relação dos prestadores de serviços, e uma terceira focada em atividades governamentais que seriam necessárias para promover a internet. Nesta primeira fase, cada parágrafo do texto proposto foi aberto para comentários não moderados. Com base nas contribuições recebidas, que elaborou uma versão preliminar do projeto de lei e, mais uma vez, submeteu-o a um debate público e não moderado, em que cada artigo e parágrafo foi aberto para comentários e até mesmo para a sugestão de novas formulações. Uma vez que analisou mais de 2.000 contribuições de

diferentes setores da sociedade brasileira , preparamos um projeto final para discussão dentro do governo brasileiro , que foi finalmente aprovado pela presidente Dilma Rousseff em agosto passado e agora está em discussão na Câmara dos Deputados . (...) A partir dessas diferentes experiências e iniciativas , nós aprendemos que uma agenda digital para o século 21 deve não só procurar reduzir as desigualdades , mas também procuram promover a participação social nas questões públicas e políticas por meio da tecnologia . Reconhecemos a importância de envolver várias partes interessadas nesses novos procedimentos, e esperamos que o caso do Brasil para atender uma referência de boas práticas para os países que estão buscando novos modelos de regulação.<sup>85</sup>

## 5.2 O FLUXO DOS PROBLEMAS

No modelo proposto por John Kingdon (2003), a forma pela qual um problema é definido é central para a análise do processo de formação de agenda. Quando uma condição demanda a atenção governamental e membros do governo acreditam que há alguma ação que possam realizar para esclarecê-la, um problema é percebido. Nesse processo de definição, participantes do governo ou indivíduos ligados a eles traduzem condições em problemas por meio de seus valores e de comparações com outros casos similares, ou classificam-nas em categorias.

Nas entrevistas conduzidas e nos documentos analisados ao longo desta pesquisa, percebeu-se que a definição de problema presente no governo entre os anos de 2003 e 2008 –período de intensos debates em torno do PL 84/1999 – era a necessidade de regulação da internet (em um ambiente ainda não regulado), bem como de seu alinhamento com a legislação internacional sobre o tema (neste caso, com a Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa).

Após as movimentações realizadas pela sociedade civil, que foram intensificadas no ano de 2008, o problema passou a ser visto como a garantia de direitos antes da criminalização. A primeira alternativa, que criava os tipos penais, resulta na criação de um marco civil da internet, uma alternativa desenvolvida não com o intuito de neutralizar o projeto de Lei de Crimes em Informática, mas com a mensagem de que a sociedade precisaria discutir antes a garantia de direitos para depois definir a criminalização de atos ilícitos. Essa é a tentativa da sociedade civil, em parceria com o governo federal e o Congresso Nacional, de inverter a lógica da regulação da web no Brasil. Ou seja, se antes a internet era um perigo em potencial por não ser regulada ou

---

<sup>85</sup> Disponível em: < <http://culturadigital.br/marcocivil/2011/10/22/experiencia-do-marco-civil-da-internet-e-apresentada-na-onu/>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

se existia a necessidade de alinhamento com normas internacionais, agora ela passava a ser um ambiente necessário de garantia de direitos.

Um terceiro momento de definição de problema pode ser identificado no ano de 2013, quando a governança e a regulação da internet passaram a ser vistas como respostas para a espionagem digital. Essas diferentes percepções, levaram ao fortalecimento, em períodos diferentes, das seguintes alternativas: uma lei para crimes e um marco civil para a internet.

Nesse processo de definição de problema, mecanismos como indicadores, eventos focalizadores e *feedback* iluminam questões e direcionam a atenção para governantes. De acordo com Kingdon (2003), os indicadores têm a capacidade de iluminar a existência de um problema, e tomadores de decisão no governo os utilizam para acessar a magnitude de uma questão e também alterações nela. O *feedback* (como, por exemplo, retorno do público sobre uma política pública) e eventos focalizadores (como desastres e crises) também contribuem para a definição de um problema.

Podem ser destacados ao longo desse processo diferentes mecanismos que levaram o governo a dar atenção à regulação da web. Em primeiro lugar, a petição *on-line* organizada por André Lemos, João Caribé e Sérgio Amadeu aglutinou diversas vozes nas mobilizações contra o projeto de lei de Azeredo, resultando em uma audiência pública sobre o tema. De acordo com John Kingdon:

Muitas vezes, o *feedback* vem a membros do governo de forma mais informal. Por um lado, as queixas e casos levam à consciência dos problemas. Como John Johannes aponta, cidadãos queixam-se aos seus legisladores e demandam intervenção do Congresso na burocracia para solucionar seus problemas individuais, e levam os membros do Congresso a realizar atividades de supervisão nas quais eles poderiam não ter se engajado de outro modo<sup>86</sup> (KINGDON, 2003, p. 101).

O descontentamento da sociedade pôde ser percebido por meio de um mecanismo de mobilização *on-line*, que visava alertar a sociedade, o Congresso e o governo federal de que um projeto de lei poderia prejudicar o livre acesso à internet. A partir da petição *on-line* organizada, diversas outras ações foram realizadas, como eventos, audiências públicas e debates *on-line*.

---

<sup>86</sup> Do original: "Quite often, feedback comes to governmental officials more informally. For one thing, complaints and casework lead to awareness of problems. As John Johannes points out, citizens complaint to their legislators and request for congressional intervention in bureaucracy to straighten out their individual problems lead members of congress into oversight activities in which they might not have otherwise engaged".

Além disso, na reunião convocada por César Alvarez na Presidência da República no ano de 2008, muitos dos problemas vistos pelos grupos ligados à web em relação à sua regulação puderam ser discutidos. Naquele momento, a sociedade civil conseguiu espaço para demonstrar seu descontentamento em relação à opção de criação de novos tipos penais na internet para o próprio presidente da República.

Acrescenta-se a isso a forte simbologia criada em torno da proposta de Azeredo: o projeto de lei é comunicado em analogia ao Ato Inconstitucional nº 5/1968. Em função disso, popularizou-se o termo, bem como o descontentamento em torno do PL. Kingdon destaca que símbolos fazem parte do processo de reconhecimento de um problema: “[...] um tema já está na cabeça de pessoas importantes, e um símbolo aparece para capturar a sua atenção” (2003, p. 97).<sup>87</sup>

Para o autor, símbolos agem no sentido de dar reforço a uma questão que já está sendo debatida e são consideradas importantes porque capturam “algum tipo de realidade que pessoas já percebem de alguma forma mais vaga e difusa”<sup>88</sup> (KINGDON, 2003, p. 98). De certa forma, o debate feito pela sociedade civil já girava em torno da discussão de que o PL de crimes cibernéticos promoveria a censura e o vigilantismo na rede. A sua ligação ao AI-5 somente concretiza essa percepção.

Um importante indicador surgiu na época: um estudo realizado pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas analisa os possíveis problemas que o PL de Azeredo poderia trazer. Divulgado por meio da rede da Escola de Direito da FGV, e em matéria publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, trazia uma minuciosa análise da redação do projeto, bem como propostas alternativas para diversos artigos.

Cabe ainda destacar a inclusão em pauta para votação do projeto de lei do senador Eduardo Azeredo na Comissão de Constituição e Justiça, em 23 de maio de 2007, o que disparou uma nova onda de críticas por parte da sociedade organizada acerca do tema. Nesse contexto, Ronaldo Lemos publicou artigo propondo a discussão de um marco de direitos civis para a internet. Além disso, a aprovação em plenário do Projeto de Lei de Crimes Cibernéticos, em junho de 2008, provocou debates<sup>89</sup> no

---

<sup>87</sup> Do original: “A subject in on the minds of important people anyway, and a symbol comes along to focus their attention”.

<sup>88</sup> Do original: “Symbols catch on and have importante focusing effects because they capture in a nutshell some sort of reality tht people already sense in a vaguer, more diffuse way”.

<sup>89</sup> Para Paulo Rena (2010, p. 49) “[...] a sessão ocorreu de forma bastante movimentada. A matéria foi incluída na Ordem do Dia extra pauta, conforme acordo entre as lideranças partidárias. O texto aprovado foi o da Emenda nº 4- CCT/CCJ (substitutivo), com 10 emendas de plenário do senador Aloizio Mercadante”.

Congresso e a reação de acadêmicos e ativistas, em forma de petição *on-line* organizada.

### 5.3 O FLUXO DAS ALTERNATIVAS

No modelo analítico utilizado neste trabalho, as alternativas de políticas são pensadas dentro de comunidades de especialistas, em processo análogo ao da seleção natural biológica: muitas ideias são geradas, recombinações e descartadas, e somente algumas sobrevivem a esse processo. Nesse sentido, para Kingdon (2003), propostas que se adequam a alguns critérios sobrevivem; são viáveis tecnicamente, vão ao encontro dos membros da comunidade e seus possíveis problemas já foram antecipados.

Três comunidades de especialistas foram essenciais para o processo de regulação da internet no Brasil: o Comitê Gestor da Internet, a comunidade de Software Livre e o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV. Tanto o comitê plurissetorial quanto o movimento e o centro de pesquisa conseguiram propor alterações ao PL de Azeredo e contribuíram para a construção e a promoção do Marco Civil da Internet.

Dentro dessas comunidades de especialistas, alternativas são geradas, debatidas, e recombinações, e algumas são aceitas e consideradas. Para John Kingdon, é necessário um processo de “amaciamento” (*softening up*), ou seja, defensores de uma ideia buscam levá-la a diferentes fóruns, de forma a aumentar a sua aceitação:

Esse empreendedores tentam suavizar tanto comunidades de alternativas, que tendem a ser inertes e resistentes a grandes mudanças, como públicos mais amplos, acostumando-os a novas ideias e construindo a aceitação para estas propostas. (...) sem esse trabalho preliminar, uma proposta que surge em um momento propício pode cair em “ouvidos surdos” (KINGDON, 2003, p. 128).<sup>90</sup>

Esses empreendedores são indivíduos dispostos a investir recursos (seja tempo, dinheiro, reputação ou recursos financeiros) para emplacar ideias. Muitas vezes, eles são movidos por interesses próprios ou atuam na defesa de uma alternativa de forma a promover seus próprios valores. Alguns atuam também porque têm gosto na participação em um processo.

---

<sup>90</sup>Do original: “These entrepreneurs attempt to ‘soften up’ both policy communities, which tend to be inertia-bound and resistant to major changes, and larger publics, getting them used to new ideas and building acceptance for these proposals. (...) without this preliminary work, a proposal sprung even at a propitious time is likely to fall on deaf ears”.

Para John Kingdon, a participação desses empreendedores se dá no convencimento das comunidades, por meio de discursos, presença em eventos, desenvolvimento de projetos de lei e promoção de audiências.

A partir das entrevistas e dos documentos analisados nesta pesquisa, Ronaldo Lemos foi identificado como o empreendedor da proposta de um marco civil da internet. Foi a partir do artigo de Lemos que o discurso em torno de um marco regulatório para a rede começou a ser ventilado; se, antes, as movimentações eram no sentido de bloquear ou alterar o PL proposto pelo senador Eduardo Azeredo, a partir daí iniciou-se a pressão por um marco de direitos civis.

Importante também destacar a atuação de dois outros empreendedores desta política: Sérgio Amadeu e Marcelo Branco. Ambos tiveram grande influência na mobilização contra o PL de Azeredo e depois na defesa de um marco civil para a rede.

### 5.3.1 O Comitê Gestor da Internet

Em nota conjunta<sup>91</sup>, o Ministério das Comunicações (MC) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) instituíram o Comitê Gestor da Internet no Brasil, destacando a importância estratégica do acesso à web para a sociedade brasileira, bem como a necessidade de sua participação nas decisões que envolvem a sua implantação, sua administração e o seu uso.

Criado em 1995 por portaria interministerial,<sup>92</sup> e posteriormente alterado por decreto presidencial em 2003, o comitê tem por objetivos “[...] coordenar e integrar todas as atividades de serviços Internet no país, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados”.<sup>93</sup> O CGI.br possui estrutura plurissetorial e é composto de membros do governo, do setor empresarial, do terceiro setor e da comunidade acadêmica, promovendo, assim, a ampla participação da sociedade em assuntos da governança da internet.

O comitê conduz estudos, coleta e dissemina informações sobre o uso da rede no Brasil. Em 2009, o CGI.br, considerando a necessidade de embasar e orientar suas ações e decisões segundo princípios fundamentais, aprovou e divulgou dez princípios para a rede no Brasil, que ficaram conhecidos como o “decálogo da internet”:

---

<sup>91</sup> Disponível em: <<http://www.cgi.br/regulamentacao/notas.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

<sup>92</sup> Disponível em: <<http://www.cgi.br/regulamentacao/port147.htm>>.

<sup>93</sup> Disponível em: <<http://www.cgi.br/sobre-cg/definicao.htm>>.

### 1. Liberdade, privacidade e direitos humanos

O uso da Internet deve guiar-se pelos princípios de liberdade de expressão, de privacidade do indivíduo e de respeito aos direitos humanos, reconhecendo-os como fundamentais para a preservação de uma sociedade justa e democrática.

### 2. Governança democrática e colaborativa

A governança da Internet deve ser exercida de forma transparente, multilateral e democrática, com a participação dos vários setores da sociedade, preservando e estimulando o seu caráter de criação coletiva.

### 3. Universalidade

O acesso à Internet deve ser universal, para que ela seja um meio para o desenvolvimento social e humano, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória em benefício de todos.

### 4. Diversidade

A diversidade cultural deve ser respeitada e preservada e sua expressão deve ser estimulada, sem a imposição de crenças, costumes ou valores.

### 5. Inovação

A governança da Internet deve promover a contínua evolução e ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso.

### 6. Neutralidade da rede

Filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento.

### 7. Inimputabilidade da rede

O combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais, e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos.

### 8. Funcionalidade, segurança e estabilidade

A estabilidade, a segurança e a funcionalidade globais da rede devem ser preservadas de forma ativa através de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e estímulo ao uso das boas práticas.

### 9. Padronização e interoperabilidade

A Internet deve basear-se em padrões abertos que permitam a interoperabilidade e a participação de todos em seu desenvolvimento.

### 10. Ambiente legal e regulatório

O ambiente legal e regulatório deve preservar a dinâmica da Internet como espaço de colaboração.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Disponível em: <<http://www.cgi.br/regulamentacao/resolucao2009-003.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

O “decálogo”, que de certa maneira representa o “espírito da internet”<sup>95</sup>, serviu também como base para a formulação do Marco Civil da Internet.

### 5.3.2 O Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV

Fundado em 2003, o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas tem por missão “[...] estudar as implicações jurídicas, sociais e culturais advindas do avanço das tecnologias da informação e da comunicação”<sup>96</sup>. Conduz atividades de pesquisa relacionadas a temas como regulação e governança da internet, propriedade intelectual e inclusão digital, além de desenvolver trabalhos sobre privacidade na rede e o acesso ao conhecimento na sociedade da informação.

O centro também é responsável no Brasil pelo projeto Creative Commons, criado pelo professor Lawrence Lessig, da Universidade de Stanford, na Califórnia (EUA). O projeto tem por objetivo expandir a quantidade de obras criativas disponíveis ao público, permitindo criar outras obras sobre elas, por meio de licenças jurídicas.<sup>97</sup>

O CTS teve grande participação na formulação e no debate do Marco Civil da Internet, não só conduzindo estudos como também promovendo, em parceria com os ministérios da Justiça e da Cultura, a consulta pública em torno do projeto de lei.

## 5.4 O FLUXO POLÍTICO

De acordo com o modelo utilizado nesta dissertação, o fluxo político acontece de forma independente dos fluxos de problemas (*problem stream*) e de alternativas (*policy stream*), e tem um efeito poderoso no processo de formação de agenda.

Esse terceiro fluxo, composto de fatores como a mudança do clima nacional, resultados de eleições, mudanças na administração e pressão de grupos de interesse, é um importante promotor ou inibidor de agendas:

Todos os atores importantes no sistema, e não apenas os políticos, julgam se o equilíbrio de forças na corrente política favorece a ação.

---

<sup>95</sup> Disponível em: <<http://comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=48&id=600>>.

<sup>96</sup> Disponível em: <<http://diretorio.fgv.br/cts/sobre>>.

<sup>97</sup> Disponível em: <<http://www.fgv.br/diretorio/cts/projetos.html#cc>>.

Eles também julgam se o público em geral toleraria, pelo menos, as orientações seguidas no nível de elite. Sem essa tolerância, existe o potencial de vingança nas urnas e é provável que a ideia seja descartada no Congresso (KINGDON, 2003, p. 146).<sup>98</sup>

Para John Kingdon, mudanças na administração trazem alterações nas agendas de alternativas. Assim, com base nessa pesquisa, a eleição de Lula foi um evento importante para que temas relacionados à internet se fortalecessem. Desde o início de sua gestão, o presidente colocou o desenvolvimento das tecnologias da informação e a promoção do uso da internet como uma das prioridades de seu governo.

O ponto 48 do programa da Coligação Lula Presidente afirmava que “[...] o desafio, na era do Conhecimento, é evitar que a Tecnologia da Informação acabe criando um fosso entre os que têm e os que não têm acesso aos bens e à habilidade requeridos na Era Digital” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 69). A proposta também citava incentivos à produção nacional de softwares e componentes eletrônicos, a fim de diminuir a necessidade de importações e desenvolver a indústria nacional de informática e telecomunicações.

Ainda de acordo com o conteúdo programático do então candidato Lula, as ações relacionadas às tecnologias de informação e comunicação seriam implementadas em três eixos: i) gestão e governabilidade, cujo objetivo era integrar as estruturas de governo para melhor coordenação e implementação de ações; ii) governo eletrônico, que visava ampliar e diversificar a prestação de serviços e a disponibilidade de informações sobre a gestão; e iii) democratização do acesso às tecnologias de informação, cuja função seria incentivar a criação de mecanismos e políticas que permitissem o aprendizado, o acesso e a incorporação das tecnologias de informação pela população e o compartilhamento de soluções entre diferentes níveis de governo.

Com a eleição de Lula, abriu-se uma oportunidade para que um conjunto de atores relacionados ao tema da internet passasse a atuar no governo. Como afirma Kingdon (2003), a eleição pode promover mudanças de governo, abrindo novas possibilidades de agendas e, conseqüentemente, o acesso de novos grupos de interesse ao novo governo.

---

<sup>98</sup> Do original: “All the important actors in the system, not just the politicians, judge whether the balance of forces in the political stream favors action. They also judge whether the general public would at least tolerate the directions pursued at the elite level. Without that tolerance, the potential for retribution at the polls is likely to torpedo the idea in Congress”.

No ano de 2004, o presidente da República indicou o assessor especial Cézar Alvarez para coordenar um esforço do governo e da sociedade para debater uma ideia apresentada por Yon Moreira, da Brasil Telecom. O chamado Plano de Aceleração da Inclusão Digital, apresentado por Yon, trazia em seu bojo a proposta de produção e venda em massa de computadores populares no país. A partir daí, ficaria a cargo de Alvarez muitas das discussões governamentais relacionadas à inclusão digital.

Além disso, Lula nomeou Sérgio Amadeu para a presidência do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), uma autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República. O cientista político, membro da Comunidade de Software Livre, já havia implementado o projeto Telecentros, da prefeitura de São Paulo, e coordenado o programa Computador para Todos, que criou incentivos fiscais para fabricação de computadores populares. Ele havia implantado ainda o projeto Casa Brasil, versão de cobertura nacional dos telecentros paulistanos. Além disso, Amadeu foi um dos grandes responsáveis por levar ao governo o debate sobre licenças livres para softwares.

Por fim, a nomeação de Gilberto Gil para o Ministério da Cultura trouxe novos olhares para a questão digital e a cultura no Brasil:

*“Com o Lula, o grande sinal de entrada do tema na pauta se deu com o Gil (Gilberto Gil). Ele foi o primeiro ministro a trabalhar com essa questão. Assim que o Gil assume o ministério, em janeiro, em março ele participa com a gente (CTS-FGV) do seminário que a gente fez com Harvard, o iLaw; e esse seminário foi realmente seminal, porque não foi só ali que o Gil teve contato com Lessig (Lawrence Lessig); fez uma palestra com o John Perry Barlow, assim como foi ali que foi forjada toda a agenda de cultura digital ou boa parte dela. Foi lá que a moldura teórica do programa foi desenvolvida”* (entrevista com Ronaldo Lemos, realizada em 06/12/2013).

O ministério, sob a gestão de Gil, passou a investir em estúdios multimídia por meio do Programa Cultura Viva, desenvolvendo internamente o conceito de “cultura digital” e identificando as políticas públicas de cultura relacionadas à internet com esse conceito. Para Eliane Costa,

[...] o Ministério da Cultura identificou na revolução das tecnologias digitais um fenômeno de natureza essencialmente cultural, passando a sinalizar que o uso pleno desses recursos, calcado em políticas públicas, seria estratégico para o país, pela perspectiva de transformação relacionada à democratização do acesso ao conhecimento, ao estímulo de uma cultura de rede, à ampliação das possibilidades de produção de conteúdos culturais em mídia digital e a

sua posterior difusão na Internet, sob a ótica dos direitos culturais e da diversidade (COSTA, 2011, p. 141).

Dentre essas políticas públicas pode ser destacado o Fórum de Cultura Digital Brasileira, plataforma lançada pelo Ministério da Cultura no ano de 2009, visando a promoção do debate público para a construção de políticas públicas e marcos regulatórios para internet. Foi por meio dessa plataforma que as duas consultas públicas do Marco Civil da Internet foram realizadas. Assim, as mudanças no governo por conta do processo eleitoral criam o fluxo da política, afetando mudanças no próprio governo e provocando mudanças na chefia de diversos órgãos. As eleições trouxeram novos governos e novas configurações partidárias e ideológicas ao Congresso Nacional, facilitando que novos temas entrassem na agenda.

Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção (KINGDON, 2003, p. 229).

Foi o que ocorreu com a eleição de Lula à Presidência da República em 2002. Um novo governo tinha em volta de si diversos atores da sociedade civil afeitos às discussões sobre tecnologia da informação e internet, o que possibilitou que o tema ganhasse força na agenda governamental.

Cabe acrescentar que, nas eleições de 2007, o deputado federal Paulo Teixeira<sup>99</sup> (PT-SP) passou a integrar o Congresso<sup>100</sup>. Ele foi o relator do PL 2793/2011, que estabelece a tipificação criminal de delitos informáticos, como a violação indevida de equipamentos e sistemas conectados ou não à rede de computadores, aprovado em 2012 e construído como uma alternativa ao projeto de Azeredo. Em 2010 foi eleito o deputado federal Alessandro Molon (PT-RJ), que se tornou o relator do PL 2126/2011, o Marco Civil da Internet.

#### 5.4.1 Forças Políticas Organizadas

Para John Kingdon, forças políticas organizadas representam um papel importante no fluxo político, pois tomadores de decisão dentro do governo avaliam o grau de consenso existente nesses grupos:

---

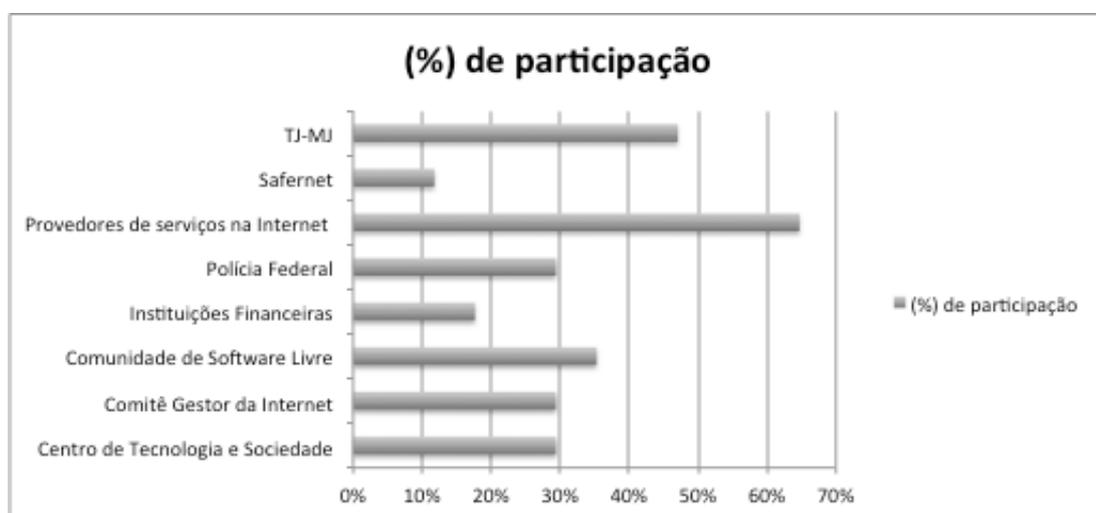
<sup>99</sup> Paulo Teixeira assumiu a liderança da bancada do PT na Câmara dos Deputados em 2011.

<sup>100</sup> Disponível em: <<http://pauloteixeira13.com.br/odeputado/>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

Se há um consenso generalizado entre essas forças, funcionários do governo tentam ir junto com eles, ou pelo menos tentam saber o que eles estão enfrentando. Se houver um conflito entre essas forças, julgarão o equilíbrio das forças entre eles. (KINGDON, 2003, p. 163).<sup>101</sup>

Por meio da análise das listas de presença das audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, percebe-se que alguns setores tiveram maior participação nos debates realizados em torno da Lei de Crimes Cibernéticos e do Marco Civil da Internet, conforme o Gráfico 1, a seguir.

**Gráfico 1** - Grau de participação em audiências e seminários.



Fonte: Elaboração própria

Unindo-se esses dados com as entrevistas realizadas, percebe-se que cinco grupos tiveram atuação constante<sup>102</sup> no processo: representantes ligados a provedores de serviços na internet, o Comitê Gestor da Internet, o Centro de Tecnologia e Sociedade, a Comunidade de Software Livre e a Polícia Federal. Dois outros grupos foram citados recorrentemente nas entrevistas, apesar da baixa participação nas audiências públicas: a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e grupos ligados ao combate à pedofilia e proteção da criança e do adolescente, representados pela organização não governamental Safernet.

<sup>101</sup> Do original: “If there is widespread agreement among those forces, officials either try to go along with them, or at least know what they are up against. If there is conflict among those forces, officials judge the balance of the strengths among them”.

<sup>102</sup> É interessante destacar que Fernando Botelho, representante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, participou de oito audiências públicas e seminários como desembargador. Hoje em dia, ele atua como advogado por meio de seu escritório, com trabalho destacado na área de direito eletrônico e das tecnologias da informação.

Criada em março de 2008 para investigar a prática da pedofilia, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pedofilia foi presidida pelo senador Magno Malta (PR-ES). Ao comunicar em plenário a instalação da CPI, o parlamentar afirmou que a comissão pretendia dar uma resposta à sociedade sobre o assunto. Magno voltou a lembrar que a pedofilia não era tipificada na legislação penal brasileira, sendo um dos principais objetivos da CPI propor a sua tipificação, com pena de reclusão de 30 anos.<sup>103</sup> No mesmo mês, o senador Demóstenes Torres (DEM-GO), relator da CPI da Pedofilia, solicitou a colaboração dos colegas no sentido de que o Congresso pudesse dotar o país de legislação que visasse coibir e punir crimes cometidos pela internet, incluindo os praticados contra crianças e adolescentes.

Como resultado da atuação da CPI, foi aprovado em dezembro do mesmo ano o Projeto de Lei 3773/2008, que aumenta as penas para crimes de pedofilia, qualifica melhor aqueles relacionados ao uso da internet e tipifica outros, como o de adquirir fotografia ou vídeo com cenas eróticas envolvendo criança.

A ONG Safernet, entidade referência no enfrentamento de crimes e violações aos direitos humanos na rede<sup>104</sup>, prestou assessoria à CPI da Pedofilia e foi atuante, por meio da participação em audiências públicas, nos debates em torno tanto da Lei Azeredo como do Marco Civil da Internet.

Já os setores empresarial e bancário, que obtêm grandes prejuízos por conta de fraudes em serviços de *internet banking*, viam na criminalização de certas condutas na web a certeza de punição e a conseqüente diminuição dos problemas gerados por essas fraudes. A Febraban, representante das instituições financeiras brasileiras, também acompanhou as discussões sobre a regulação da internet, com o intuito de contribuir para que o país tivesse lei específica para tratar sobre crimes eletrônicos, como o roubo de senhas e a violação de contas-correntes na rede. Em matéria publicada no jornal *Valor Econômico* em 2006, Jair Scalco, diretor setorial de Segurança Aplicada da organização, declarou que “[...] hoje é muito difícil, sem uma lei específica, segurar esses criminosos na cadeia (...) Às vezes os advogados pagam 100 reais de fiança e soltam o criminoso antes mesmo de você terminar de preencher a denúncia na

---

<sup>103</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2008/03/25/magno-malta-comunica-em-plenario-instalacao-da-cpi-da-pedofilia>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

<sup>104</sup> Disponível em: <<http://www.safernet.org.br/site/noticias/teles-assinam-acordo-inedito-cpi-pedofilia>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

delegacia.”<sup>105</sup> A entidade organizou ainda eventos para discussão do tema e pesquisas com indicadores sobre fraudes bancárias.

A Polícia Federal também participou ativamente das discussões, buscando, por meio de regulação, mecanismos que facilitassem a investigação de crimes cometidos na rede. Uma das demandas da PF era a guarda e disponibilização de registros dos usuários por parte dos provedores de internet:

Esses registros podem permitir que a Polícia Federal trabalhe. Muitas vezes chegamos a alguns deles e não temos como progredir. Muitas vezes pode parecer que há ineficiência, desleixo por parte da polícia, mas na realidade falta o registro das informações. Como já foi muito bem analisado neste seminário, temos de fazer a nossa parte. Muitas vezes as pessoas instalam suas páginas ilícitas no País porque não há legislação. Vamos fechar aqui para que também outros locais fechem. Internet é um trabalho de cooperação. O fato de um país não agir dessa forma não é motivo para que não ajamos. Vamos fazê-lo para que, no futuro, outros países também tenham essa atitude.<sup>106</sup>

#### 5.4.2 Oposição à Lei Azeredo – o Movimento Mega Não

Um dos movimentos mais ativos em todo o processo, e que conseguiu catalisar muitas das manifestações contra o PL Azeredo, foi o Mega Não. Em maio de 2009, o publicitário e ativista digital João Caribé criou o Mega Não, *blog* cujo intuito era combater o vigilantismo na internet e proteger a liberdade de expressão na rede, além de reunir diversas manifestações contra o PL de Cibercrimes:

Combateamos o vigilantismo, combatemos as ameaças à liberdade na Internet, combatemos o ataque à neutralidade da rede. Existem diversos movimentos para a implantação do vigilantismo: a censura de diversos blogs através de artifícios jurídicos, os movimentos dos Ministérios Públicos através de seus TACs, e diversos projetos de lei que tramitam na Câmara e no Senado, isto sem falar no famigerado ACTA, que é uma terrível incógnita, e nas comunidades do Orkut dizimadas sem a menor cerimônia. Conclamamos a todas e todos os ativistas da cultura digital e livre, os integrantes das comunidades de software livre, pontos de culturas, telecentros, lanhouses e de ações de inclusão digital que assinem a petição ‘Manifesto em defesa da liberdade e do progresso do conhecimento na internet brasileira’,

<sup>105</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/490563/bancos-querem-projeto-de-lei-que-torne-crimes-eletronicos-inafiancaveis>>.

<sup>106</sup> Em seminário de Sergio Luis Fava, perito criminal, representante da Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal. Disponível em:

<

contra o projeto de lei 84/99 na Câmara dos Deputados e o PLC 89/03 no Senado, que restringem o uso da internet, coibindo o compartilhamento de conteúdos. Temos que garantir a ampliação das redes abertas comunitárias, da liberdade de compartilhamento, de expressão, de criação e de livre acesso aos conteúdos, tecnologias e conhecimentos. Queremos que todos e todas se somem ao movimento mundial contra este projeto nocivo para a sociedade brasileira. Vamos reunir 1 MILHÃO de assinaturas em nossa campanha pela liberdade!<sup>107</sup>

A experiência do Mega Não foi replicada em outras cidades brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro) e a manifestação tornou-se, então, um movimento social organizado por meio da internet (SANTARÉM, 2010). O *blog* acabou sendo um catalisador de diversos movimentos contra o PL Azeredo, produzindo atos contra o projeto, apelidado de AI-5 Digital. Conhecidos ativistas digitais, como Sérgio Amadeu e o próprio recém-criado Partido Pirata<sup>108</sup>, passaram a integrar o Mega Não, conforme demonstra o Quadro 2.

---

<sup>107</sup> Disponível em: <<http://meganao.wordpress.com/o-mega-nao/o-que-combatemos/>>.

<sup>108</sup> O partido surgiu no Brasil enquanto movimento no final de 2007, a partir da Rede Internacional de Partidos Piratas. Defende o acesso à informação, o compartilhamento do conhecimento, a transparência da gestão pública e da privacidade, considerando esses direitos como fundamentais e constantemente ameaçados pelos governos e corporações para controlar e monitorar os cidadãos. Disponível em: <<http://partidopirata.org/quem-somos/>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

**Quadro 2** - Lista de participantes do Movimento Mega Não.

Blogs participantes
Trezentos
Xô Censurah
Blog do Sergio Amadeu
Arlesophia
Partido Pirata
Conversa de bar
Pensamento livre
Blog do Ronald
Cinema & Outras Artes
Blog do Direito do Povo
Hiperfície
As Simple As Dancing
Function!
Liberdade na Fronteira
Global Voices
OS X Brasil
..Mediação..Mobilidade..Governabilidade..
void life (void): homebit
Prof. André Caruso
Café Velho
do tira gosto ao prato principal
Blog do Tsavkko – The Angry Brazilian
Instituições e coletivos
Coletivo Ciberativismo
Empresas
Arroba Brasil Informática Ltda

Fonte: <<http://meganao.wordpress.com/>>

Só em 2009, o *blog* convocou internautas para cinco atos públicos e para audiência pública organizada no auditório da Procuradoria da República no Estado de São Paulo<sup>109</sup>, além de agregar diversos estudos, teses e monografias que tratavam do tema. O movimento trazia também uma proposta concreta de alteração do PL Azeredo. É importante destacar aqui que, para Kingdon (2003), as atividades de grupos de interesse variam e muitas vezes atuam no sentido de bloquear alguma mudança na política pública. O Mega Não, como movimento, iniciou sua atuação no sentido de

<sup>109</sup> Disponível em: <<http://meganao.wordpress.com/o-mega-nao/agenda-de-eventos/>>.

evitar a aprovação do projeto de lei proposto por Azeredo. E, posteriormente, de contribuir para a formulação e defesa do Marco Civil da Internet.<sup>110</sup>

### 5.5 A JUNÇÃO DOS FLUXOS

Até agora, buscou-se analisar de forma separada cada um dos fluxos presentes no processo de formação da agenda. De acordo com Kingdon, cada um deles acontece de forma independente e com processos próprios. Mas há momentos em que esses fluxos convergem: “Mas chegam momentos em que os três fluxos são unidos. Um problema premente exige atenção, por exemplo, e uma proposta de política é acoplada ao problema como sua solução. Ou um evento no fluxo de política, tais como a mudança de governo, exige uma direção diferente” (2003, p. 201).<sup>111</sup>

Quando isso ocorre, é formada uma agenda de decisão, ou seja, levantam-se itens que são alvo não só da preocupação, mas também da decisão de governantes – como, por exemplo, uma escolha presidencial.

Para que a junção dos fluxos ocorra, é necessária uma janela de oportunidade para que defensores de uma determinada proposta consigam receber atenção. Essas janelas são abertas tanto no fluxo de problemas quanto no político. Para Kingdon (2003), um novo problema pode aparecer, criando uma oportunidade para ser direcionada uma alternativa já pensada dentro das comunidades. Ou mudanças no fluxo político, como alterações de quadro da administração pública, humor nacional ou lobby, podem criar oportunidade para a priorização de alguns problemas e alternativas. Do processo descrito, constatou-se que houve uma disputa política a respeito da definição do problema e das alternativas para sua solução (o fluxo de problemas definido por Kingdon).

A partir das entrevistas realizadas, percebe-se que a janela de oportunidade para que o tema adentrasse a agenda de decisão do governo federal foi a participação do presidente Lula no Fórum Internacional de Software Livre no ano de 2009. A partir daí, o governo federal, por meio dos ministérios da Justiça e da Cultura, se engaja na construção de um quadro de direitos na internet. Além disso, a sociedade civil

---

<sup>110</sup> Disponível em: <<http://meganao.wordpress.com/o-mega-nao/campanha/>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

<sup>111</sup> Do original: “But then come times when the three streams are joined. A pressing problem demands attention, for instance, and a policy proposal is coupled to the problem as its solution. Or an event in the political stream, such as a change of administration, calls for different direction”.

aproveitou esse momento para protestar contra o projeto de ciber Crimes e conseguem a atenção de Lula para o tema.

O tema da regulação entrou de forma definitiva na agenda de decisão do governo federal por meio da visão de que o Estado deveria garantir direitos fundamentais na internet. Porém, a decisão sobre uma política é influenciada não apenas pela definição do problema, mas também pela viabilidade de sua solução. Nas palavras de Majone (2006, p. 228), “[...] uma proposta de política que falha no critério de viabilidade é improvável de ser considerada seriamente num lugar da agenda governamental.” A proposta construída pelo Ministério da Justiça (o Marco Civil da Internet) é viável, por se tratar de um projeto de lei, pois os custos da regulação por meio da definição de direitos e níveis de responsabilização para atores que atuam na rede são menores que aqueles referentes à implementação de um sistema de fiscalização e sanção criminal para quem atua na internet. Além disso, ao ser criada uma regulação específica, os custos gerados em processos judiciais diminuiriam, pois a ausência de regras claras para casos que envolvessem prestadores de serviços na web tornava o judiciário brasileiro um ambiente potencialmente instável e imprevisível, deixando os provedores sujeitos a um regime muito aberto de responsabilidades.

A partir da linha de análise proposta por Jonh Kingdon (1995) acerca dos fatores do fluxo de problemas (*problem stream*) que influenciam a transformação das questões (indicadores; eventos, crises e símbolos; *feedback* das ações governamentais), podemos destacar que, no caso do problema que influenciou a formação de uma agenda para a regulação da internet no Brasil, houve principalmente dois mecanismos importantes para a sua definição: os eventos focalizadores e os indicadores. A petição lançada e amplamente divulgada por André Lemos, Sérgio Amadeu e João Caribé e a publicação do artigo de Ronaldo Lemos foram dois eventos definidores para o tema da regulação por meio da definição de direitos civis. Além disso, a criação de uma forte simbologia em torno do Projeto de Lei de Ciber Crimes foi essencial para que o tema ganhasse visibilidade. A partir daí, a problemática ganhou a atenção do Poder Executivo. Na mesma época, diversos estudos começaram a ser feitos com o intuito de subsidiar possíveis alternativas, em especial pelo CTS-FGV.<sup>112</sup>

Segundo Cobb e Elder (1995), para que um tema tenha acesso à agenda de

---

<sup>112</sup> Alguns dos estudos realizados e amplamente divulgados foram “Comentários e sugestões sobre o Projeto de Lei de Crimes Eletrônicos (PL n. 84/99)” e “Neutralidade da rede, filtragem de conteúdo e interesse público: reflexões sobre o bloqueio do site YouTube no Brasil”, ambos desenvolvidos pelo Centro de Tecnologia para Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS-FGV).

decisão e seja transformado em política pública, ele deve ter o apoio de personalidades políticas ou autoridades-chave no governo, que servirão como promotores da questão no momento de sua definição e decisão. No caso do Marco Civil da Internet, não só o Ministério da Justiça mas também o próprio presidente da República defenderam a discussão da construção de um arcabouço regulatório por meio da definição de direitos civis. Além disso, já existia uma ampla mobilização da sociedade a favor da criação de um marco regulatório para o tema, pois todo o processo foi concebido de forma aberta, por meio de ferramentas *on-line* e audiências públicas. Esses dois fatores, unidos, produziram um contexto político favorável para que o problema fosse reconhecido. Assim, explica-se também o fluxo político previsto por Kingdon (2003), em que uma conjuntura política se torna favorável – neste caso, resultado da atuação das forças organizadas da sociedade e da aderência de suas demandas pelo governo.

A mobilização de diversos atores da sociedade civil e de grupos organizados ganhou corpo com o apoio político do MJ e da Presidência da República, a partir da participação do presidente Lula no Fórum Internacional de Software Livre, em 2009, e da atuação dos empreendedores políticos da proposta, Ronaldo Lemos, Sérgio Amadeu e Marcelo Branco. A partir daí, houve a convergência dos três fluxos propostos por Kingdon – problema, solução e política –, e o Projeto de Lei nº 2126/2011, o Marco Civil da Internet, foi encaminhado à Câmara dos Deputados.

## 5.6 O RETORNO AO TEMA: CAROLINA DIECKMAN E O CASO SNOWDEN

De acordo com John Kingdon (2003), temas podem desaparecer da prioridade de agenda. Muitas vezes, atores governamentais acreditam que tenham resolvido o problema. Para o autor:

Mesmo que seja questionável se funcionários do governo resolveram um problema, às vezes eles sentem que o resolveram ao aprovar uma legislação ou tomarem alguma decisão administrativa. Se isso ocorre, eles voltam sua atenção para outro lugar, e, em seguida, o assunto sai de suas agendas (KINGDON, 2003, p. 103).<sup>113</sup>

Percebe-se, com base nas entrevistas e nos documentos analisados, que uma vez encaminhado ao Congresso Nacional, em 2011, o tema do Marco Civil da Internet

---

<sup>113</sup> Do original: “Even if it is questionable whether governmental officials have solved a problem, they sometimes feel that they have addressed it by passing legislation or making administrative decision. If they have, they turn attention elsewhere, and then that subject drops from their agendas”.

arrefeceu dentro do governo. No entanto, no ano de 2012, com o vazamento das fotos da atriz Carolina Dieckmann na web, a regulação da internet voltou ser debatida por meio das alternativas de novos tipos penais.

Ainda, o vazamento dos documentos que comprovavam o sistema de vigilância norte-americano no Brasil trouxe o assunto novamente à tona, resultando no discurso da presidenta Dilma Rousseff na ONU e no pedido de regime de urgência ao Congresso.

Assim, estabeleceu-se uma interessante discussão entre oposição e governo, com três resultados para a regulação da internet no Brasil: a aprovação do PL 84/1999, ainda que com várias supressões; o projeto complementar proposto por Paulo Teixeira, que ficou conhecido como Lei Carolina Dieckmann; e o prolongamento do debate em torno do Marco Civil da Internet, agora tramitando em regime de urgência na Câmara dos Deputados.

## 6 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi compreender o processo político e institucional por meio do qual se instituiu uma agenda para a regulação da internet no Brasil. Para isso, foi utilizado o modelo analítico de fluxos múltiplos proposto por John Kingdon.

Da análise realizada, pode-se depreender como os três fluxos (o de reconhecimento do problema, o de alternativas e o da política) convergiram, de forma a abrir uma janela de oportunidade para que fosse desenvolvida dentro do governo federal uma proposta de direitos civis para a rede mundial de computadores, o Marco Civil da Internet.

O tema da regulação da web é ainda controverso no mundo inteiro. A velocidade e a facilidade com que as transformações se dão no campo do ciberespaço desafiam o direito. Problemáticas em torno da liberdade de expressão, inovação e atos ilícitos desafiam o arcabouço legal existente, que muitas vezes se torna insuficiente para dar respostas a fenômenos no mundo virtual.

Um movimento pendular entre essas duas formas de transformação pode ser encontrado no mundo inteiro: se, por um lado, formuladores de política e sociedade debatem a criação de normas para lidar com as novas questões trazidas pela internet, muitas vezes, pelo outro, legisladores e tribunais<sup>114</sup> parecem desconhecer o funcionamento do mundo virtual.<sup>115</sup> Como consequência disso, vive-se o paradoxo entre a tentativa de proteção ultrarrestritiva e a liberalização generalizada.

Importante ressaltar aqui que o tema da regulação da rede ganha proeminência no governo quando o a internet passa a ser utilizada no Brasil de forma ampla,<sup>116</sup> à medida que as tecnologias digitais passam a ser realidade no cotidiano da pessoas. De certa forma, a oposição criada em torno do projeto de Lei de Cibercrimes ganha destaque porque a sociedade percebe esse movimento, que não teria sido tão robusto se isso não afetasse a vida de tantas pessoas. O uso da internet cotidiana foi um divisor de águas em relação ao tema.

---

<sup>114</sup> Ronaldo Lemos (2005, p. 191) destaca como exemplo “[...] a regulamentação dos nomes de domínio no Brasil, a partir de uma estrutura normativa formalmente deficiente, que cria um modelo de governança inédito, incompatível com princípios basilares como a estrita legalidade ou o federalismo. Ainda assim, tal modelo perpetua-se no tempo, e o judiciário, na maioria das vezes, sequer toma conhecimento de seus vícios, ou se defronta com uma persistente incapacidade de alterá-lo, temendo modificar relações que há anos vêm sendo constituídas sob esse modelo.”

<sup>115</sup> Yochai Benkler (2009, p. 20) evidencia algumas dessas alterações: “What I find new and interesting about the networked information economy is the rise of individual practical capabilities, and the role that these new capabilities play in increasing the relative salience of nonproprietary, often nonmarket individual and social behavior”.

<sup>116</sup> De acordo com o Ibope Media, e acordo com dados do IBOPE Media, o número de pessoas com acesso à internet no Brasil chegou a 105,1 milhões em 2013 o que representa metade da população conectada à rede.

Cumpra aqui mencionar também que não só a evolução do uso, mas também o acúmulo de conhecimento em torno do tema resultam em novas alternativas em torno da regulação da internet. As diversas discussões realizadas acerca de novos tipos penais e a garantia de direitos evoluíram conforme o conhecimento dentro do Congresso Nacional e do governo federal aumentou em relação ao tema.

Esse debate encontrou acolhimento no Brasil por meio de diversas propostas de lei feitas ao Congresso Nacional. O PL 84/1999, proposto pelo então deputado Luiz Piauhyllino, foi o que obteve o maior destaque. O PL passou a tramitar em regime de urgência no Senado Federal no ano de 2008 e, por causa de sua extensão e redação vaga, catalisou uma série de movimentações contrárias, entre elas o Mega Não, *blog* que reuniu muitos ativistas em prol de uma internet livre.

É interessante notar que, para Kingdon (2003), as atividades de grupos de interesse podem ocorrer no sentido de bloquear alguma política pública ou de propor novas alternativas para a ação governamental.

No processo descrito, é possível perceber ações com o intuito de bloquear o Projeto de Lei de Crimes Cibernéticos, como foi o caso do movimento Mega Não e da petição *on-line* que reuniu primeiramente pesquisadores e, depois, a população em geral. Esse mesmo movimento, a partir da proposta de Lemos da criação de um marco de direitos civis para a web, passou a defender essa posição. Conforme reforça Kingdon (2003), uma atividade central de grupos de interesse é conseguir agregar a proposta de um grupo a itens da agenda que outros grupos tornaram proeminentes.

Com a ida do presidente Lula ao 10º Fórum Internacional de Software Livre, em 2009, foi aberta uma janela de oportunidade para que o tema entrasse na agenda governamental com outra configuração: o debate, antes centrado na criação de novos tipos penais para a internet, passou a olhar para a garantia de direitos fundamentais na rede.

Torna-se importante fazer aqui uma diferenciação. De acordo com o modelo teórico utilizado nesta pesquisa, existem dois tipos de agenda: a governamental, que é a lista de assuntos para os quais tomadores de decisão dentro do governo estão direcionando suas atenções, mas que não possuem, entretanto, uma alternativa a eles; e a agenda de decisão, que é a lista de temas da agenda governamental que são alvo de ação.

No Brasil, percebe-se que a regulação da internet passou a fazer parte da agenda de decisão no momento em que o presidente Lula vocalizou a necessidade de

garantia de direitos, em seu discurso no FISL, e demandou do ministro Tarso Genro o desenvolvimento de uma solução, seja pela alteração do código civil, seja por outra medida.

É interessante perceber, também, que normalmente não faria parte das atribuições do Ministério da Justiça propor um marco regulatório para a rede, e sim do Ministério das Comunicações, na época sob o comando de Helio Costa (PMDB-MG), que, enquanto senador, posicionou-se a favor do PL Azeredo.

Ainda assim, o Marco Civil da Internet passou a ser discutido dentro da Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ, em parceria com o Ministério da Cultura e o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV-RJ. A partir daí iniciou-se um processo aberto e transparente, por meio de consulta pública e debates para a construção de um quadro de direitos civis para a web no Brasil.

É importante também destacar que o formato com que se deu o debate público em torno do Marco Civil da Internet funcionou como informador ao governo de que maneira as forças políticas se organizaram em torno do tema. Para John Kingdon (2003), é central nas ações do governo a compreensão de como essas forças políticas reagem a uma proposta, de que forma se dão o conflito e o consenso.

Após o envio do projeto de lei do Marco Civil ao Congresso, o assunto deixou de ser prioritário na agenda do governo até o ano de 2013, quando Edward Snowden divulgou documentos confidenciais que demonstravam a existência de um sistema de espionagem norte-americano. Disso resultou o discurso da presidenta Dilma Rousseff na abertura da Assembleia Geral da ONU, no qual a primeira mandatária brasileira retomou os princípios propostos pelo Comitê Gestor da Internet, pedindo regime de urgência na tramitação do Marco Civil no Congresso Nacional.

Em dez anos de debates sobre qual seria o melhor formato da internet no Brasil, houve também a intensificação e complexificação do seu uso, o que tornou o tema ainda mais desafiador. No entanto, o processo de aprendizagem dentro e fora do governo em torno do próprio funcionamento da rede fez com que esse debate amadurecesse na esfera governamental. Para Kingdon (2003), um dos fatores que contribuem para a formação de agendas de governo é o processo de acumulação gradual de conhecimento e novas perspectivas entre os especialistas de determinada área, o que resulta na criação de propostas mais condizentes com a realidade.

O processo que resultou na criação do Marco Civil da Internet foi um importante passo para o debate da institucionalização de diretrizes e garantia dos

usuários, da definição de responsabilidade jurídica e das diretrizes governamentais na web. Mais que isso: conseguiu posicionar a rede como ferramenta estratégica para o país.

Por fim, o Marco Civil da Internet foi concebido por meio de amplos debates e consultas à população. Se aprovado, o projeto de lei será inovador, ao construir um quadro de direitos civis na web, por meio de processo democrático, com ampla participação popular e abarcando de forma inclusiva questões relativas a inovações tecnológicas, ampliação de oportunidades digitais e criação de uma sociedade da informação mais democrática.

## 7 REFERÊNCIAS

GEORGE, G. A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA, and London: MIT Press, 2005.

AS DENÚNCIAS DE ESPIONAGEM E A ATUAÇÃO DO ITAMARATY. **Blog Diplomacia Pública**, [s.l.], 11 jul. 2013. Disponível em: <<http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/13-brasil-estados-unidos/29-as-denuncias-de-espionagem-e-a-atuacao-do-itamaraty>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

AZEREDO, E. Comissão de Educação sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2003, e Projetos de Lei do Senado nº 137, de 2000, e nº 76, de 2000, todos referentes a crimes na área de informática. Brasília: Senado Federal, 20 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=24607&tp=1>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

AZEREDO, E. Relatório da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2003, e Projetos de Lei do Senado nº 137, de 2000, e nº 76, de 2000, todos referentes a crimes na área de informática. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=23247&tp=1>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

AZEREDO, E. Da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 89, de 2003, e Projetos de Lei do Senado nº 137, de 2000, e nº 76, de 2000, todos referentes a crimes na área de informática. Brasília: Senado Federal, 18 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=22699&tp=1>>. Acesso em: 16 fev. 2008.

BENKLER, Y. *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2009.

BARLOW, J. P. **A Declaration of the Independence of Cyberspace**. Davos, Switzerland, 8 Feb. 1996. Disponível em: <<https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRENNER, S. W. U.S. cybercrime law: defining offenses. **Information Systems Frontiers**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 115-132, 2004.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 2126, de 2011. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 25 abr. 2011. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=556F33CF7B979EED3716BDC50B6897D0.node1?codteor=912989&filename=PL+2126/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=556F33CF7B979EED3716BDC50B6897D0.node1?codteor=912989&filename=PL+2126/2011)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 84, de 1999. Dispõe sobre os crimes cometidos na área de informática, suas penalidades e dá outras providências. Brasília, 24 fev. 1999.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15028>>.

Acesso em: 10 jul. 2013.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

Falta tese de Ana Claudia:  
[http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1076](http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1076)

CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. **Comentários e sugestões sobre o projeto de lei de crimes eletrônicos (PL N. 84/99)**. Rio de Janeiro, agosto de 2008. Disponível em:

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2669/Estudo\\_CTS\\_FGV\\_PL\\_crimes\\_eletronicos.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2669/Estudo_CTS_FGV_PL_crimes_eletronicos.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 jul 2013

COBB, R. W.; ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

CONVENÇÃO SOBRE BUDAPESTE. Budapeste, 23 nov. 2001. Disponível em:

<[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Convention%20and%20protocol/ETS\\_185\\_Portugese.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Convention%20and%20protocol/ETS_185_Portugese.pdf)>. Acesso em: 10 dez 2013.

DAOUN, A. J.; BLUM, R. M. S. O. Cybercrimes. In: DE LUCCA, N.; SIMÃO FILHO, A. (Coord.). **Direito & internet: aspectos jurídicos relevantes**. Bauru, SP: Edipro, 2000. p. 117-129.

COSTA, E. **Jangada digital**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2011.

EASTERBROOK, F. H. **Cyberspace and the law of the horse**. [s.l.], U Chi Legal F 207, 1996. Disponível em:

<[https://correio.usp.br/service/home/~/Cyberspace%20and%20the%20Law%20of%20the%20Horse.pdf?auth=co&loc=pt\\_BR&id=35875&part=2](https://correio.usp.br/service/home/~/Cyberspace%20and%20the%20Law%20of%20the%20Horse.pdf?auth=co&loc=pt_BR&id=35875&part=2)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Além das disputas partidárias **Revista CIAB FEBRABAN** 2008. Crimes Cibernéticos, n. 18, Ano 3, p. 24, ago. 2008.

Disponível em <[http://www.ciab.org.br/pt/revista-ciab/edicoes-de-2008/doc\\_download/22-no-18-edicao-de-agosto-de-2008](http://www.ciab.org.br/pt/revista-ciab/edicoes-de-2008/doc_download/22-no-18-edicao-de-agosto-de-2008)>. Acesso em: 15 ago. 2013

JOHNSON, D. R.; POST, D. G. And how shall the net be governed? A meditation on meditation the relative virtues of decentralized, emergent law. In: BRIAN K.; JAMES H. K. (Ed.). **Coordinating the internet** 62. [s.l.], 1996.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

KULESZA, J. Freedom of information in the global information society – the question of The Internet Bill of Rights. **Law Review**, [s.l.], v. 1, p. 85-95, 2008. Disponível em: <[https://correio.usp.br/service/home/~/J.%20Kulesza%2C%20Freedom%20of%20information.pdf?auth=co&loc=pt\\_BR&id=35930&part=4](https://correio.usp.br/service/home/~/J.%20Kulesza%2C%20Freedom%20of%20information.pdf?auth=co&loc=pt_BR&id=35930&part=4)>. Acesso em: 18 fev. 2014.

LEMOS, R. **Direito, tecnologia e cultura**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2005. Disponível em: <<http://www.overmundo.com.br/banco/livro-direito-tecnologia-e-cultura-ronaldo-lemos>>. Acesso em: dia, mês, ano.

LEMOS, R. Internet brasileira precisa de marco regulatório civil. **UOL**, 22 maio 2007. Disponível em: <<http://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

LEONARDI, M. **Responsabilidade civil dos provedores de serviços de internet**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

LESSIG, L. **Code and other laws of cyberspace**. Nova Iorque: Basic Books, 1999.

MAY, T. *Social Research: Issues, Methods and Research*. Buckingham, UK, Philadelphia, US: Open University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.amazon.co.uk/Social-Research-Issues-Methods-Process/dp/0335206123>>. Acesso em 18 fev. 2014.

MAYER-SCHÖNBERGER, V. Impeach the Internet! *Loyola Law Review* 46. (2000) Freedom of information in the global information society – the question of The Internet Bill of Rights, *Proceedings of the 8th International Conference on Human Rights* (ed. B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht, A. Kaczyńska), Cambridge 2009, pp. 78 - 9; reprint: *UWM Law Review*, 2008/1, p. 81 – 95

PIAUHYLINO, L. Mesa da Câmara dos Deputados – Biênio 1999/2000. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, maio 1999. Disponível em: <<http://Imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11MAI1999.pdf#page=59>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, jul./dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000200012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000200012&script=sci_arttext)>. Acesso em: 17 fev. 2014.

SHAPIRO, A. L. The Disappearance disappearance of Cyberspace cyberspace and the Rise rise of Ccode", **Seton Hall Constitutional Law Journal**, [s.l.], v. 8, n. 703, September Sept. 1998. Disponível em: <<http://cyber.law.harvard.edu/works/shapiro/Disappearance.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

SILVEIRA, S. A. As políticas da sociedade informacional, sistemas de propriedade imaterial e cultura digital. In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 34, 2010, Caxambu,

MG. **Artigo...** São Paulo: Anpocs, 2010. Disponível em:  
<[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1331&Itemid=350](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1331&Itemid=350)>. Acesso em: 01 jul 2013.

SCHEWICK, B. van. **Internet architecture and innovation**. Cambridge: The MIT Press, 2010.

ZITTRAIN, J. **The future of the internet and how to stop it**. New Haven, CT: Yale University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. Internet points of control. **Boston College Law Review**, Boston, v. 44, p. 659, 2003. Disponível em:  
<<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2234&context=bclr>>. Acesso em: 8 fev. 2014.

## ANEXOS

## ANEXOS

## Anexo A - Apresentação dos entrevistados.

Entrevistado	Área de atuação	Data
Eduardo Azeredo	Foi um dos fundadores do PSDB em 1988, a que é filiado. Em 2002 foi eleito senador. Nas eleições de 2010 foi eleito deputado federal .Foi analista formado pela IBM do Brasil, onde trabalhou por mais de dez anos e presidiu varias empresas estatais de informática, Prodemge (Governo de Minas Gerais), Prodabel (Prefeitura de Belo Horizonte), Serpro (Ministério da Fazenda).	21/11/2013
Luiz Piauhyllino	Sócio da Advocacia Piauhyllino Monteiro, foi Senador entre os anos de 1988-1989 ; Deputado Federal (Congresso Revisor), 1991-1995, PE, PSB; Deputado Federal, 1995-1999, PE, PSB; Deputado Federal, 1999-2003, PE, PSDB; Deputado Federal, 2003-2007, PE, PSDB.	3/12/13
Alessandro Molon	Advogado, é professor de Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Elegeu-se pela primeira vez a um cargo eletivo em 2002 para uma cadeira na Assembleia Legislativa do Rio. Em 2006, reelegeu-se Deputado Estadual e em 2010, foi eleito pela primeira vez Deputado Federal.	29/11/2013
Sergio Amadeu	Sociólogo brasileiro, defensor e divulgador do Software Livre e da Inclusão Digital no Brasil. Foi um dos grandes implementadores dos Telecentros na América Latina e presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. É doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e, atualmente, é professor adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC).	25/11/2013
Demi Gestcho	Demi Getschko é um engenheiro brasileiro nascido na Itália que é considerado um dos pioneiros da Internet no Brasil. Atualmente ocupa o cargo de diretor-presidente do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).	28/11/2013
Ronaldo Lemos	Advogado, professor e pesquisador brasileiro, especialista em temas como tecnologia, mídia e propriedade intelectual. Foi diretor de Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas. Em julho de 2013 tornou-se pesquisador visitante do MIT Media Lab e representante da diretoria do MIT Media Lab para o Brasil.	6/12/13
Guilherme Almeida	Advogado formado pela Universidade de São Paulo, foi assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, chefiada pelo Ministro Roberto Mangabeira Unger. A partir de 2009, passa a ser Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento e assume diretoria na Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.	22/11/2013
Entrevistado	Área de atuação	Data
James Goerguen	Formado em jornalismo, foi Secretario Executivo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. A partir de 2009, passa a ser Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento. Entre os anos de 2009 e 2011, foi Coordenador de Políticas Audiovisuais no Ministério da Cultura e a partir de 2011, assessor da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações.	19/11/2013
Cesar Alvarez	Foi assessor especial da Presidência da República e Secretario Executivo do Ministério das Comu	20/07/2013
Pedro Abramovay	Advogado, formado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília. Atuou como assessor da ex-Prefeita de São Paulo Marta Suplicy, e na assessoria jurídica da liderança do governo no Senado Federal.Foi Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e ocupou a Secretaria Nacional de Justiça do Governo Federal.	22/11/2013
Beto Vasconcellos	Advogado, formado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi Subchefe de Assuntos Jurídicos e Secretario Executivo da Casa Civil.	10/1/14
Marcelo Bechara	Advogado especialista em Direito de Comunicação e Tecnologia, é Procurador-Geral da Anatel, membro do comitê gestor da internet do Brasil – CGI.br e do Conselho de Administração do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br. Foi Consultor Jurídico do Ministério das Comunicações, Presidente da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional de Comunicação, Vice-Presidente do Conselho Consultivo da Agência Nacional de telecomunicações – Anatel.	6/12/13
Tatiana Dias	Jornalista e repórter do Caderno Link do Jornal O Estado De São Paulo, especializado em temas relacionados a tecnologia.	25/11/2013
Marcel Leonardi	Advogado, formado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, é um dos fundadores de Leonardi Advogados. Atualmente, exerce o cargo de Diretor de Políticas Públicas do Google no Brasil	10/1/14

**Anexo B** - Questionário com atores do Congresso Nacional.

1. Conte em linhas gerais sua trajetória com o tema da regulação da Internet;
2. Qual a primeira vez que você ouviu falar de regulação da Internet dentro do Congresso? Em que contexto?
3. Em que momento você acha que a regulação da Internet passa a ser uma preocupação para o Governo Federal?
4. Você foi proponente de algum projeto de Lei relacionado ao tema?
5. Em sua opinião como o tema da regulação da Internet adentrou na agenda governamental? Quando o governo começou a se preocupar com isso?
6. Quais foram os fatores? Em qual contexto? Em quais formatos?
7. Porque vc acredita que este tema recebeu atenção – como ele se tornou um tema prioritário
8. E porque você acha que a Lei Azeredo e o Marco Civil da Internet foram propostas seriamente consideradas e discutidas como alternativas para a regulação da Internet?
9. Quais foram os principais interlocutores políticos dentro e fora do Governo que pautavam o tema da regulação da Internet?
10. Em sua opinião quais foram os atores sociais e políticos que tiveram maior influência na formação da Lei Azeredo? E no Marco Civil da Internet?
11. Como surgiu a ideia da criação da Lei Azeredo? E do Marco Civil da Internet?
12. Qual a sua relação com a criação da Lei Azeredo e do Marco Civil da Internet?
  - a. Havia interlocução com outros membros do governo? Se sim, quais? E como era?
  - b. Havia interlocução com outros membros do Congresso? Se sim, quais? E como era?
  - c. Havia interlocução com outros membros da sociedade civil? Se sim, quais? E como era?
13. Porque a Lei Azeredo foi aprovada antes do Marco Civil da Internet? Porque o impasse em torno do Marco Civil?
14. Tem algo a mais que você queira contar, comentar, além do que foi perguntado.

**Anexo C - Questionário com atores da sociedade civil.**

1. Conte em linhas gerais sua trajetória com o tema da regulação da Internet;
2. Em sua opinião como o tema da regulação da Internet adentrou na agenda governamental? Quando o governo começou a se preocupar com isso?
3. Em que momento você acha que a regulação da Internet passa a ser uma preocupação para o governo?
4. Quais foram os fatores? Em qual contexto? Em quais formatos?
5. Por que você acredita que este tema recebeu atenção – como ele se tornou um tema quente?
6. E por que você acha que a Lei Azeredo e o Marco Civil da Internet foram propostas seriamente consideradas e discutidas como alternativas para a regulação da Internet?
7. Quais foram os principais interlocutores políticos dentro e fora do Governo que pautavam o tema da regulação da Internet?
8. Em sua opinião quais foram os atores sociais e políticos que tiveram maior influência na formação da Lei Azeredo? E do Marco Civil da Internet?
9. Como surgiu a ideia da criação da Lei Azeredo? E do Marco Civil da Internet?
10. Qual a sua relação com a criação da Lei Azeredo e do Marco Civil da Internet?
  - a. Havia interlocução com membros do governo? Se sim, como era?
  - d. Havia interlocução com membros do Congresso? Se sim, como era?
11. Conte um pouco os fatores que levaram a criação da Lei Azeredo e do Marco Civil da Internet.
12. Porque a Lei Azeredo foi aprovada antes do Marco Civil da Internet? Porque o impasse em torno do Marco Civil?
13. Tem algo a mais que você queira contar, comentar, além do que foi perguntado?

**Anexo D** - Questionário com os gestores governamentais do período 2003 a 2013.

1. Conte em linhas gerais sua trajetória com o tema da regulação da Internet;
2. Qual a primeira vez que você ouviu falar de regulação da Internet dentro do Governo? Em que context?
3. Em que momento você acha que a regulação da Internet passa a ser uma preocupação para o governo?
4. Em sua opinião como o tema da regulação da Internet adentrou na agenda governamental? Quando o governo começou a se preocupar com isso?
5. Quais foram os fatores? Em qual contexto? Em quais formatos?
6. Porque vc acredita que este tema recebeu atenção – como ele se tornou um tema quente?
7. E porque você acha que a Lei Azeredo e o Marco Civil da Internet foram propostas seriamente consideradas e discutidas como alternativas para a regulação da Internet?
8. Quais foram os principais interlocutores políticos dentro e fora do Governo que pautavam o tema da regulação da Internet?
9. Como surgiu a ideia da criação da Lei Azeredo? E do Marco Civil da Internet?
10. Qual a sua relação com a criação da Lei Azeredo e do Marco Civil da Internet?
  - a. Havia interlocução com outros membros do governo? Se sim, quais? E como era?
  - b. Havia interlocução com membros do Congresso? Se sim, quais? E como era?
  - c. Havia interlocução com membros da sociedade civil? Se sim, quais? E como era?
11. Porque a Lei Azeredo foi aprovada antes do Marco Civil da Internet? Porque o impasse em torno do Marco Civil?
12. Tem algo a mais que você queira contar, comentar, além do que foi perguntado.

## Anexo E - Lista de presença audiências públicas e seminários PLC 89/2003.

Tipo	Seminário	Audiência Pública (senado)	Audiência Pública	Audiência Pública	Seminário
Data	14/11/2006	7/4/07	13/11/2008	13/7/2011	24/08/2011
Comissão	Comissão de direitos humanos e minorias	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)
Órgão	Senado Federal	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados
Tema	Crimes na Internet	Crimes da Informática	Debate sobre a tipificação de crimes e delitos cometidos na área de informática e suas penalidades,	Debate sobre os crimes na internet, para subsidiar a análise do Projeto de Lei nº 84, de 1999	"Segurança digital e cidadania"
Presentes	Sr. Paulo Vannuchi	Fernando Botelho	Fernando Botelho	Sergio Amadeu da Silveira	FERNANDO BOTELHO
	Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;	Juiz de Direito, membro da Comissão de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais	Juiz de Direito, membro da Comissão de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais	Professor da Universidade Federal do ABC e membro da comunidade de Software Livre	Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)
	Marcelo Bechara	Marcelo Bechara	Pedro Vieira Abramovay	Demetrius Gonzaga de Oliveira	JUAREZ ESTEVAM XAVIER TAVARES
	Consultor Jurídico e Especialista em inclusão Digital do Ministério das Comunicações	Consultor Jurídico e Especialista em inclusão Digital do Ministério das Comunicações	Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça	Delegado titulas do Núcleo de Combate aos Cibercrimes do Estado do Paraná (Nuciber)	Subprocurador-geral da República
	Antônio Tavares	Sr. Demi Gestschko	Thiago Bottino	Fabbio Furtado Ramos	OMAR KAMINSKI
	Representante da Associação Brasileira dos Provedores de Internet;	representante de Notório Saber em Assuntos de Internet do CGL.br;	Professor de Direito Penal da Fundação Getúlio Vargas (FGV)	Diretor da Axur Information Security	Presidente do Instituto Brasileiro de Direito da Informática (IBDI)
	Dra. Ela Wiecko V. Castilho	Paulo Quintiliano da Silva	Sérgio Amadeu da Silveira	Guilherme Varella	CORIOLOANO AURÉLIO DE ALMEIDA CAMARGO SANTOS
	Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal;	Perito Criminal do Instituto de Criminalística do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça	Professor da Faculdade Cásper Líbero e representante da Comunidade Software Livre	Advoga do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidos (Idec)	Presidente da Comissão de Crimes de Alta Tecnologia da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo
	Sr. Thiago Tavares Nunes de Oliveira	Eduardo Fumes Parajo	Carlos Eduardo Sobral	Vanessa Fusco Nogueira Simões	JOSÉ ANTONIO MAURILIO MILAGRE DE OLIVEIRA
	Presidente da SaferNet Brasil;	Presidente da Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Internet (Abranet)	Delegado da Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos da Polícia Federal	Coordenadora da Promotoria estadual de combate aos crimes cibernéticos do Ministério Público de Minas Gerais	Consultor para a Legaltech Brasil
	Sr. Demi Gestschko	Thiago Tavares Nunes de Oliveira	Eduardo Fumes Parajo	Roberto Mayer	THIAGO BOTTINO
	Conselheiro e representante de Notório Saber em Assuntos de Internet do CGL.br;	Presidente da ONG Safernet	Presidente da Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet - ABRANET	Vice- Presidente de relações públicas da associação das empresas brasileiras de tecnologia da informação (assespro)	Professor de Direito Penal Econômico na Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Data	14/11/2006	7/4/07	13/11/2008	13/7/2011	24/08/2011
Comissão	Comissão de direitos humanos e minorias	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)
Órgão	Senado Federal	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados
Tema	Crimes na Internet	Crimes da Informática	Debate sobre a tipificação de crimes e delitos cometidos na área de informática e suas penalidades,	Debate sobre os crimes na internet, para subsidiar a análise do Projeto de Lei nº 84, de 1999	"Segurança digital e cidadã"
Presentes	<p>Sr. Renato Opice Blum Representante da Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN e Advogado especialista em Direito Eletrônico;</p> <p>Sra. Dinamar Cristina Pereira Delegada da Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal;</p> <p>Sr. James Görgen Secretário-Executivo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação;</p> <p>Pedro Resende Professor do Departamento de Ciências da Computação da Universidade de Brasília</p>		<p>Renato Opice Blum advogado</p> <p>Luis Fernando Moncau Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Centro de Tecnologia e Sociedade</p>	<p>Tulio Lima Vianna Professor da Universidade Federal de Minas Gerais</p> <p>Fernando Botelho Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais</p> <p>Marcelo Lau Diretor-Executivo da data Security</p> <p>Carlos Affonso Pereira Souza Professor da FGV e membro do Centro de Tecnologia e Sociedade</p> <p>Luis Fernando Marrey Moncau Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas e membro do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV</p> <p>Patrícia Peck Pinheiro Advogada</p> <p>Marcos Vinicius Ferreira Mazoni Diretor-Presidente do Serviço Geral de Processamento de dados (Serpro)</p> <p>DEMI GETSCHKO Conselheiro do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)</p>	<p>CARLOS EDUARDO MIGUEL SOBRAL Chefe da Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos da Polícia Federal</p> <p>VANESSA FUSCO NOGUEIRA SIMÕES Coordenadora da Promotoria Estadual de Combate aos Crimes Cibernéticos do Ministério Público do Estado de Minas Gerais</p> <p>CARLOS AFFONSO PEREIRA SOUZA Professor da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV)</p> <p>JOÃO CARLOS CARIBÉ Publicitário</p> <p>GUILHERME VARELLA Advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)</p> <p>SILVIO MEIRA Cientista-chefe do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (C.E.S.A.R.)</p> <p>SERGIO AMADEU DA SILVEIRA Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (UFABC)</p> <p>JULIANA PEREIRA DA SILVA Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça</p> <p>EDUARDO NEGER Presidente da Associação Brasileira de Internet (Abranet)</p> <p>MARCEL LEONARDI Diretor de Políticas Públicas e Relações Governamentais do Google Brasil</p> <p>MARCOS VINÍCIUS FERREIRA MAZONI Diretor-Presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)</p>

## Anexo F - Lista de presença audiências públicas e seminários PL 2124/2011.

Tipo	Audiência Pública	Audiência Pública	Seminário	Seminário
Data	27/04/2010	8/6/2011	5/10/12	5/17/12
Comissão	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Comissão especial Princípios da Internet	Comissão especial Princípios da Internet
Órgão	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados
Tema	O Marco Civil da Internet no Brasil	Debater o conteúdo e a forma de encaminhamento da proposta de um Marco Civil da Internet, em elaboração pelo Governo Federal	O Marco Civil da Internet no Brasil	O Marco Civil da Internet no Brasil
Presentes	FELIPE DE PAULA	Demi Gestcho	Everton Rodrigues Coordenador Executivo do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sociólogo, colaborador da TV Software Livre e do Pontão de Cultura Digital Minuano	Omar Kaminski  Presidente do Instituto Brasileiro de Direito da Informática - IBDI
	Secretário substituto de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça	Conselheiro do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI		
	Demi Getschko	Magdiel Santos	Lygia Pupatto	Gerson Maurício Schmitt
	Conselheiro do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e Diretor-Presidente do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)	Presidente da Associação da Rede Global Info de Provedores	Secretária de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações	da Associação Brasileira das Empresas de Software
	Bruno de Carvalho Ramos	Carol Conway	Mário Brandão	Rodrigo Deda
	Gerente de Regulamentação da Superintendência de Serviços Privados da Anatel	Associação Nacional de Jornais	presidente da Associação Brasileira de Centros de Inclusão Digital (ABCID)	Diretor Executivo do Jornal Gazeta do Povo/Paraná
	FERNANDO BOTELHO	Marivaldo de Castro Pereira	Marcos Mazoni presidente do SERPRO, ex-diretor Companhia de Informática do Paraná - Celear, ex-presidente da Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul - Procergs	Maira Feltrin  Procon/SP
	Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)	Secretaria de Assuntos Legislativos		
	Luiz Fernando Gaspar Costa		Emerson Wendt	Patrícia Peck
Procurador da República no Estado de São Paulo		Delegado de Polícia e Diretor do Gabinete de Inteligência e Assuntos Estratégicos da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, especialista em crimes virtuais	Advogada Especialista em Direito Digital	
RONALDO LEMOS		Rubens Kuhl	Miriam Wimmer	
Professor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV)		Engenheiro de Computação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)	Representante do Ministério das Comunicações	
IVO DA MOTTA AZEVEDO CORRÊA		Marcelo D'Elia Branco	Esmael Moraes	
Diretor de Políticas Públicas e Relações Governamentais do Google Brasil		ex-coordenador do Fórum Internacional do Software Livre - FISL e do Campus Party Brasil, maior evento tecnológico do mundo	Jornalista e blogueiro	
EDUARDO FUMES PARAJO		Eduardo Augusto Marcondes de Freitas representante da CNF (Confederação Nacional das Instituições Financeiras)	José Wille  Jornalista da Rádio CBN	

Tipo	Seminário	Seminário	Seminário	Audiência Pública
Data	5/26/12	6/4/12	6/4/12	6/12/12
Comissão	Comissão especial Princípios da Internet	Comissão especial Princípios da Internet	Comissão especial Princípios da Internet	Comissão especial Princípios da Internet
Órgão	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados
Tema	O Marco Civil da Internet no Brasil	O Marco Civil da Internet no Brasil	O marco civil da Internet no Brasil	O Marco Civil da Internet no Brasil
Presentes	Renata Mielli	Fabiana Siviero  Diretora Jurídica da Google Brasil	Ronaldo Lemos Prof. Dr. titular da FGV, Mestre pela Universidade de Harvard e Doutor pela USP. Professor visitante das Universidades de Oxford e Princeton	Alexandre Hohagen  Vice-Presidente do Facebook para América Latina
	Sérgio Amadeu Prof. Doutor da UniABC e representante do terceiro setor no Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br. Foi Presidente do Instituto Nacional da Tecnologia da Informação (ITI) da Casa Civil da Presidência da República	Renato Ópice Blum  advogado especialista em direito digital, representante da Fecomercio e prof. da FGV SP	João Carlos Müller Chaves  advogado da Rede Globo	Leoni  Canto e Compositor
	André Lemos  professor da UFBA	Cristiano Lopes  Diretoria de Direitos Intelectuais, Ministério da Cultura	Carlos Mills  produtor e presidente executivo da Mills Records	Paulo Rosa  Associação Brasileira de Produtores de Discos
	Wilson Gomes  professor da UFBA	Henrique Parra  Prof. UNIFESP	Ivana Bentes  Profa. Dra. da UFRJ, ensaísta, curadora e pesquisadora acadêmica, atuante na área de comunicação e cultura	Fernando Anitelli  ator, músico e compositor
	Emiliano José  professor da UFBA	Felipe Julian  membro da banda Projeto Axial e criador do Bagagem, aplicativo de web para distribuição musical	Vagner Diniz  W3C (World Wide Web Consortium), consórcio internacional liderado pelo inventor da web Tim Berners-Lee	Marcos Oliveira  Diretor-Executivo da Motion Picture Association
	Nelson Pretto  professor da UFBA	Dr. Leonardo Palhares  vice-presidente de Estratégia da Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico em São Paulo (Câmara E-net).	Benito Paret  Presidente do Sindicato das Empresas de Informática do Estado do Rio de Janeiro	Pedro Mizukami  Professor da FGV/RJ
	Ricardo Luzbel  Diretor da Associação Baiana de Imprensa (ABI) e da Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing da Bahia (ADVB - BA), além de presidente da Associação Baiana de Jornalismo Digital (ABJD)	Maira Feltrin  PROCON-SP	João Caribé  publicitário, pós graduado em Mídias Digitais e ativista da Internet, ganhador do prêmio internacional FRIDA na categoria Liberdades	Guilherme Santos  advogado especialista em educação digital
		Enylson Flavio Martinez Camolesi  Diretor da Telefônica	Marcos Augusto Mesquita Coelho  Diretor de Relações Institucionais da Oi	Demi Getschko  Membro do Comitê Gestor da Internet no Brasil
		Antonio Moreiras  Engenheiro de Software do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)	Carlos Afonso Comunidade Ativa no Desenvolvimento Sócio-Cultural Educacional de Cidade Tiradentes e Instituto de Estudos Socioeconômicos. Comitê Gestor da Internet - CGI.br	Eduardo Levi  SindiTeleBrasil
		Giselle Beiguelman  Profa. USP, editora da Revista seLect e ex-diretora artística do Instituto Sergio Motta de Arte & Tecnologia	Ricardo Lopes Sanchez ABRAPIT (Associação Brasileira de Pequenos Provedores de Internet e Telecomunicações)	Eduardo Parajo  Presidente da Associação Brasileira de Internet
		Jorge Machado  Prof. Dr. da USP/GPOAI	Juliana Pereira da Silva Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça	Marcelo Bechara de Souza Hobaika  Conselheiro da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATE
			Danilo Doneda Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça	Cássio Jordão Motta Vecchiatti  Diretor de Tecnologia e Competitividade da FIESP
				Marcos Gomes criador da Boo-Box

Tipo	Audiência Pública	Audiência Pública	Audiência Pública	Audiência Pública
Data	17/04/2012	8/7/13	8/28/13	9/3/13
Comissão	Comissão Especial Marco Civil da Internet	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)
Órgão	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Sobre o Marco Civil da Internet	Sobre o Marco Civil da Internet
Tema	O Marco Civil da Internet no Brasil	O Marco Civil da Internet	Senado Federal	Senado Federal
Presentes	Dra. Laura Fragomeni Mestre em Direito pela Universidade de Harvard, EUA . Especialista em Propriedade Intelectual, contratos e Terceiro Setor. Diretora Jurídica do Mercado Livre Brasil	Jarbas José Valente  Conselheiro da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Demi Getscheko,  diretor presidente do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br e conselheiro do CGI.br	Jarbas José Valente  Conselheiro da Agência Nacional de Telecomunicações
	Sergio Amadeu da Silveira	José Francisco de Araújo Lima,  Conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)	Carlos Affonso Pereira,  professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade	João Moura  presidente executivo da Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas,
	Guilherme Varella	Eduardo Fumes Parajo  Presidente do Conselho da Associação Brasileira de Internet (Abranet)	Veridiana Alimonti,  advogada do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	Alexander Castro Diretor de regulação do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal
	Marivaldo de Castro Pereira;  secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça,	ANTONIO CARLOS VALENTE  Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil)	José Francisco de Araújo Lima  Diretor técnico da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	Marivaldo Pereira  representante do Ministério da Justiça
	Gilberto Martins de Almeida  advogado e membro do Conselho Consultivo da Associação Brasileira de Direito da Informática e Telecomunicações – ABDI, do Advisory Board do Cybercrime Research Institute, com sede em Colônia, Alemanha ;	Nelson Wortsman  Diretor de Infraestrutura da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom)	Eduardo Parajo  Presidente do Conselho Superior da Associação Brasileira da Internet.	Nelson Wortsman  diretor da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação
	Paulo Rená da Silva Santarém.  mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília (UnB)	GUSTAVO TORRES Professor do Departamento de Ciência da Computação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)		
	Edson Mackenzy.  sócio fundador do videolog.tv	VERIDIANA ALIMONTI  Advogada do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)		
		Renata Mielli Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)		
		Alexander Castro  Sinditel Brasil		