UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RACHEL CALLAI BRAGATTO

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E O MARCO CIVIL DA INTERNET: VONTADE POLÍTICA, TRADIÇÃO ASSOCIATIVA E DESENHO INSTITUCIONAL

CURITIBA

2016

RACHEL CALLAI BRAGATTO

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E O MARCO CIVIL DA INTERNET: VONTADE POLÍTICA, TRADIÇÃO ASSOCIATIVA E DESENHO INSTITUCIONAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientadora: Prof. Dra. Luciana Fernandes Veiga
Co-orientador: Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

CURITIBA
2016

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Bragatto, Rachel Callai
Participação política e o marco civil da internet : vontade política, tradição associativa e desenho institucional. / Rachel Callai Bragatto – Curitiba, 2016.

Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.
Orientadora : Profª. Drª. Luciana Fernandes Veiga
Co-orientador : Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

1. Democracia. 2. Participação política. 3. Brasil – Política e governo. 4. Internet. I. Veiga, Luciana Fernandes, 1971-. II. Perissinotto, Renato Monseff, 1964-. III. Título.

CDD – 320.981

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós Graduação em SOCIOLOGIA
Código CAPES: 40001016032P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **RACHEL CALLAI BRAGATTO**, intitulada: **"PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E O MARCO CIVIL DA INTERNET: VONTADE POLÍTICA, TRADIÇÃO ASSOCIATIVA E DESENHO INSTITUCIONAL"**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação.

Curitiba, 16 de Maio de 2016.

Prof RENATO MONSEFF PERISSINOTTO
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

Prof LUCIANA FERNANDES VEIGA
Avaliador Interno (UFPR)

Prof MARIA ALEJANDRA NICOLAS

Prof NELSON ROSÁRIO DE SOUZA
Avaliador Interno (UFPR)

Prof RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Externo (UFPR)

AGRADECIMENTOS

Escrever esses agradecimentos foi uma das últimas coisas a serem feitas nessa tese. Mais do que ser protocolar, me desafiava a necessidade de em um espaço tão curto sintetizar os momentos e pessoas que foram fundamentais nessa caminhada, contribuindo para que a pesquisa deixasse de ser um projeto e tornasse-se uma tese e para que eu mantivesse a alegria e sanidade mesmo nas etapas mais difíceis.

Foram cinco anos intensos de doutorado, com crises com o objeto de estudo, descobertas sobre a pesquisa, reposicionamentos frente à academia, questionamentos sobre antigas certezas e mudanças profundas na vida. Isso faz com que agradecer seja mais do que uma obrigação protocolar, mas um reconhecimento do que a gente realmente aprende e leva dessa vida. Por isso, o agradecimento primeiro à própria vida, que, como canta Mercedes Sosa, me há dado tanto.

Acredito que a produção de conhecimento é, em sua natureza, colaborativa. Essa pesquisa só é possível graças à contribuição dada pelos entrevistados e entrevistadas, orientadores e pesquisadores do tema. Ao mesmo tempo que as escolhas finais são responsabilidade minha, assim como as imprecisões e eventuais erros, a tese é fruto do que foi escrito antes dela e do livre acesso a esse conhecimento. Nesse sentido, entender e defender a internet como espaço de multiplicação e ampliação da possibilidade de produção e partilha do conhecimento é central.

Agradeço às lutadoras e lutadores que durante a história dedicaram-se à transformação social guiados por ideais como o amor, a igualdade, a liberdade e a justiça. Chegar ao ensino superior ainda é um privilégio em nosso país, especialmente ao ensino superior público e à pós-graduação. Mas o seu entendimento enquanto direito e, quiça um dia, a sua efetividade enquanto possibilidade real para todas e todos, só são e serão possíveis graças à luta social.

Seria impossível concluir o doutorado sem a minha mãe, Vanda, e meu filho, Caetano. Ela que foi meu exemplo de amor e dedicação aos filhos e de dignidade e resiliência em sua luta pela vida e contra o câncer. E ele que faz com que eu deseje todo dia ser melhor pela responsabilidade de ser eu agora o exemplo. Ela que eu perdi durante o primeiro ano de doutorado, o meu maior luto, e ele que eu ganhei durante o penúltimo, a maior alegria. Sem dúvida, o período do doutorado compreendeu também uma intensa trajetória de aprendizado não apenas acadêmico mas sobre mim mesma, a imprevisibilidade da vida e a necessidade de aceitar a falta de controle. Um período de fechamento e abertura de ciclos.

Ao meu pai, Paulo, agradeço pelo exemplo de dedicação ao magistério e de servidor público comprometido. Sem dúvida suas escolhas tiveram forte impacto sobre as minhas. Durante a redação da tese e especialmente após o nascimento do Caetano,

descobri outra faceta sua: foi um avô presente e participativo, que cuidou do Caetano durante muitas manhãs para que eu pudesse trabalhar ou me recuperar de uma longa madrugada de escrita. Agradeço também ao meu irmão, Ticiano, pelo companheiro que foi durante a infância e adolescência, pela sua parceria e paciência. Tenho muito orgulho dos seus caminhos e torço por você todo dia.

Agradeço imensamente a sorte de ter um companheiro como o João Paulo. São treze anos de relação e treze anos de projetos e sonhos compartilhados. Juntos participamos da construção do Soylocoporti, do Intervozes, do movimento de Cultura e do Direito à Comunicação, do PT, do movimento estudantil, do movimento altermundista. Uma relação assim só podia começar no espaço de encontro das esquerdas durante os anos 2000, o Fórum Social Mundial. Essa parceria militante se estende para a vida e durante o mestrado e o doutorado João foi fundamental para me dar segurança emocional e estabilidade. Mas especialmente o seu olhar apaixonado e otimista foi fundamental para que eu mudasse de objeto de tese confiante, acreditasse na minha capacidade de fazê-lo e chegasse ao fim desse trabalho. Muitas vezes foram nossas conversas que me ajudaram a voltar à escrita e me sentir segura das escolhas. Além disso, o seu bom humor e disponibilidade foram fundamentais nas inúmeras manhãs que sucederam noites imersas na escrita interrompida apenas pela amamentação de Caetano. Obrigada pelo amor, obrigada por tudo.

Agradeço às minhas tias Dola e Renê que se deslocaram de suas casas, ajudaram nos cuidados da minha família e me amparam emocionalmente durante a etapa final de redação. Essa relação de amor, dedicação e cuidado que vivo desde sempre com vocês me alegra e emociona.

À minha orientadora, Luciana Fernandes Veiga, agradeço pelo carinho e, especialmente, confiança e liberdade que me deu durante o percurso acadêmico. Uma referência na forma de se colocar como professora, construtiva em suas críticas e empática às ambições científicas de seus alunos. Foi um prazer compartilhar e aprender com você durante o meu mestrado e doutorado. Também sou grata ao meu co-orientador Renato Monseff Perissinotto pelo bom humor e objetividade durante as orientações. Sua pronta disponibilidade, paixão e seriedade com que encara a tarefa de professor são inspiradores. É um orgulho ter o nome de vocês dois em meu currículo.

Agradeço aos membros da banca, Rodrigo Horochovski, Nelson do Rosário e Maria Alejandra Nicolás, que disponibilizaram seu tempo e atenção e contribuíram com a versão final desse trabalho. Aos professores do programa de Sociologia obrigada pelas aulas, conversas de corredor e pelo ambiente formativo. Obrigada aos funcionários da Universidade Federal do Paraná por manterem as diversas instâncias da universidade em funcionamento, do Restaurante Universitário às bibliotecas. Um agradecimento especial à Coordenação da Pós-Graduação em Sociologia e ao sempre atente e solícito Katiano Cruz pela assistência competente.

À Carole Pateman agradeço pela generosidade com que me recebeu e supervisionou meus estudos durante o estágio realizado no Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia – campus Los Angeles. Seu olhar curioso sobre a democracia brasileira aliado ao seu conhecimento teórico sobre participação e teoria política foram fundamentais para o desenho do primeiro capítulo da tese.

Obrigada aos entrevistados Guilherme Almeida De Almeida, Paulo Rená, Bia Barbosa, Pedro Eckman, Veridiana Alimonti, Ricardo Poppi, João Carlos Caribé e Sérgio Branco que dedicaram seu tempo e contribuíram para o estudo de caso. Agradeço também aos colegas que trabalham com o tema do Marco Civil da Internet e com quem pude trocar ideias e ampliar a minha visão: Maria Alejandra Nicolás, Rafael Cardoso Sampaio, Fabro Boaz Steibel, Oona Castro, Marco Antonio Konopacki, Sivaldo Pereira. Um salve especial ao Fabrício Solagna que compartilhou na íntegra as entrevistas que fez para a sua pesquisa de mestrado com pessoas centrais no processo do Marco Civil.

Aos meus amigos com quem compartilhei essa jornada do doutorado desde o início, Maria Alejandra Nicolás, Renata Maria Toledo e Antônio Torrens agradeço pela agradável parceria. De colegas passamos a amigos de risadas e botecos e cúmplices de caminhada. Tudo ficou mais leve na companhia de vocês. Aos demais colegas de curso e às queridas companheiras de grupo de estudos, Flávia Bozza, Jaqueline Borges, Ellen da Silva, Maria Alejandra Nicolás, Helena Máximo, Jaqueline Buckstegge, Karolina Roedder ficam também meus agradecimentos pelos encontros e trocas intelectuais. Foi um prazer conviver com vocês.

À Capes, agradeço pelo auxílio financeiro para a pesquisa no Brasil e no exterior assim como pelos periódicos Capes, ferramenta fundamental de pesquisa.

Às amoras Oona Castro, Carol Ribeiro e Priscila Carvalho saúdo pela longa e intensa amizade, pela cumplicidade e lealdade e pela partilha de sonhos e visões de mundo. Serem tão inconformadas com as desigualdades me inspira a seguir assim também desajustada. Aos amigos de longa data que orgulhosamente seguem próximos desde a faculdade de Comunicação Social saúdo por ensinarem na prática a conviver com a diferença e a cultivar a convivência e a alegria dos encontros. Agradeço ainda às amigas e amigos que compreenderam minhas ausências e aos que me estimularam a cada encontro.

Agradeço ao Intervozes e ao Soylocoporti, organizações que ajudei a formar e que, sem dúvida alguma, são parte do que sou hoje. Espaços de discussão, militância e formação fundamentais em minha trajetória. Eles e seus associados e associadas certamente possibilitaram uma aproximação do meu objeto de estudo mais complexa e rica do que a que eu teria sem a experiência desses longos anos dedicados aos temas do direito à comunicação e à cultura.

RESUMO

A participação política é fundamental em um Estado democrático. Se a democracia é o governo do povo, é imprescindível que ele tome parte nas decisões desse governo. Mas, no que tange à participação política, quais os fatores que possibilitam e condicionam uma experiência participativa? Como esses fatores operam e se inter-relacionam? O que efetivamente contribui para explicar a trajetória da experiência, ou seja, a sua iniciativa, desenvolvimento e desfecho? A hipótese parte do pressuposto de que seriam três as dimensões causais que operam conjuntamente na determinação da dinâmica participativa: (a) a dimensão institucional, vinculada ao contexto político institucional e à vontade política dos governantes; (b) a dimensão atitudinal, relacionada ao projeto político e suas congruências/divergências entre Estado e sociedade, assim como a tradição associativa e seus repertórios interativos; (c) a dimensão configuracional, que diz respeito às características do próprio experimento participativo, o seu desenho e forma de participação. Como caso de estudo foi escolhido o Marco Civil da Internet. A lei, que regulamenta a internet no Brasil, foi sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em 2014. Fruto de um processo colaborativo e pioneiro, iniciado ainda em 2009, a legislação foi elaborada a partir de um texto base aberto a contribuições, tendo envolvido diferentes setores da sociedade e do governo. A tese divide-se em três partes. A primeira apresenta uma discussão contextual sobre o cenário sociopolítico brasileiro desde o período de transição da ditadura para a democracia até o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, destacando a dinâmica da relação Estado-sociedade e seu impacto sobre a participação política. O capítulo seguinte dedica-se ao debate teórico sobre democracia e participação política. São estabelecidas as categorias-chave da pesquisa: contexto político institucional, trajetória associativa e o desenho institucional da experiência. A terceira parte ocupa-se de uma descrição do objeto de estudo, explicando o encadeamento de acontecimentos, o papel de atores-chave, os setores em disputa e, por fim, as janelas de oportunidade que tornaram possível o nascimento e aprovação do Marco Civil da Internet. O caso passa a ser discutido a partir das categorias apresentadas. Por fim, os achados são discutidos frente à literatura. Aponta-se a alta dependência de uma experiência como o Marco Civil da Internet da vontade governamental para a sua instalação. A disposição dos governantes para proporem esse caminho relaciona-se à mobilização da sociedade contrária a um Projeto de Lei que tramitava no Congresso, com os contatos de ativistas com atores governamentais a partir de suas militâncias prévias e concomitantes e com a trajetória de atores políticos então no governo. O modelo de consulta mostrou-se aberto, responsivo e considerou parte significativa das contribuições da sociedade civil. No entanto, com a mudança de governo em 2014, um cenário mais hostil a sua aprovação constituiu-se, sendo que um acontecimento externo foi fundamental para uma mudança no rumo dos acontecimentos. Naquele momento, além da vontade do Executivo em aprová-lo com celeridade, o repertório de rotinas de interação entre sociedade e Estado adotado pelos movimentos foi fundamental para garantir a aprovação da Lei.

Palavras-chave: Participação política. Marco Civil da Internet. Democracia.

ABSTRACT

Political participation is fundamental in a democratic State. If democracy is the government of the people, it is essential that people take part in the decisions of that government. But, with regard to political participation, what are the factors that enable and condition a participatory experience? How do these factors operate and interrelate? What effectively contributes to explain the trajectory of the experience? The hypothesis is based on the assumption that there are three causal dimensions that operate together in determining the participatory dynamics: (a) the institutional dimension, linked to the institutional political context and the political will of those in power; (b) the attitudinal dimension, related to the political project and its congruences/divergences between State and society, as well as the associative tradition and its interactive repertoires; (c) the configurational dimension, which concerns to the characteristics of the participatory experiment itself, its design and form of participation. The Brazilian Civil Rights Framework of the Internet was chosen as a case study. The law, which regulates the internet in Brazil, was sanctioned by President Dilma Rousseff in 2014. Fruit of a collaborative and pioneering process started in 2009, the legislation was drawn up from a basic text open to contributions, involving different sectors of society and government. The first part of the thesis presents a contextual discussion on the Brazilian sociopolitical scenario from the transition period from dictatorship to democracy until the beginning of the second term of Rousseff, highlighting the dynamics of the State-society relationship and its impact on political participation. The next chapter is dedicated to the theoretical debate on democracy and political participation. The research's key categories are established: institutional political context, associative trajectory and the institutional design of the experience. The third part deals with a description of the object of study, explaining the chain of events, the role of key actors, the different interests involved in the dispute and, finally, the windows of opportunity that made possible the birth and approval of the Brazilian Civil Rights Framework of the Internet. Finally, the findings are discussed in relation to the literature. The high dependence of an experience such as the Brazilian Civil Rights Framework of the Internet on the government's will for its installation is pointed out. The government's willingness to propose this path is related to the mobilization of society against a bill that was being discussed in Congress, with the contacts of activists with government actors based on their previous and concomitant activism and with the trajectory of political actors at the time in government. The consultation model proved to be open, responsive and considered a significant part of civil society contributions. However, with the change of government in 2014, a more hostile scenario was created for its approval, and an external event was fundamental for a change in the course of events. At that time, in addition to the Executive's willingness to approve it quickly, the repertoire of interaction routines adopted by the movements was essential to guarantee the approval of the Law.

Key words: Political Participation. Brazilian Civil Rights Framework of the Internet.

Democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....12

A DESCRIÇÃO DO CASO: O MARCO CIVIL DA INTERNET.....17

APONTAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....18

2 CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL: OS MOMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL DAS ÚLTIMAS DÉCADAS.....24

2.1 RUMO À DEMOCRACIA: A TRANSIÇÃO NEGOCIADA.....27

2.2. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ.....39

2.3 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS PIONEIRAS NO BRASIL.....49

2.4 A CHEGADA DO PT AO GOVERNO FEDERAL E ALGUNS DESDOBRAMENTOS REFERENTES À PARTICIPAÇÃO.....60

2.5 DILMA NA ENCRUZILHADA: IMPASSES CONTEMPORÂNEOS DA PARTICIPAÇÃO.....71

3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: QUE DEMOCRACIA? QUE PARTICIPAÇÃO?.....81

3.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: QUAIS VARIÁVEIS IMPORTAM?.....87

3.1.1 Contexto político institucional.....93

3.1.2 Tradição associativa.....96

3.1.3 Desenho institucional.....107

3.2 PARTICIPAÇÃO E INTERNET.....112

4 ESTUDO DE CASO: O MARCO CIVIL DA INTERNET.....125

4.1 Vontade política dos governantes.....129

4.2 Atores e movimentos da sociedade civil.....149

4.3 Análise da consulta pública online conduzida pelo Ministério da Justiça.....164

4.3.1 Primeira Fase.....174

4.3.2 Segunda Fase.....182

4.3.3 Discussão.....192
5 CONCLUSÕES E APONTAMENTOS DE PESQUISA.....196
REFERÊNCIAS.....202

1 INTRODUÇÃO

A tese parte de um pressuposto amplamente reconhecido pela teoria democrática, qual seja, que a participação política é fundamental em um Estado democrático. Se a democracia é o governo do povo, é imprescindível que ele tome parte nas decisões desse governo. Mas, assim como a democracia, esse "tomar parte nas decisões" pode ser interpretado de modos muito diversos.

Nos termos colocados, por exemplo, pela teoria democrática liberal (SCHUMPETER, 2014 [1942]; DAHL, 2006 [1956]), a participação é importante para garantir legitimidade às pessoas que ocupam as posições de autoridade e deve ser limitada a um envolvimento político mínimo. Embora haja toda uma complexidade e riqueza de contribuições dentro dessa corrente, de modo resumido, pode-se afirmar que o entendimento acerca do papel da participação que se tornou hegemônico neste modelo constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões políticas. A função da participação seria, especialmente, de proteção, seja a do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos, seja a de seus próprios interesses privados ou mesmo a da própria prática política dos juízos parciais dos indivíduos.

No entanto, ao contrário do que prevê a corrente liberal representativa, relativamente dominante na teoria e na prática política, a participação pode e deve ir além do mero envolvimento dos cidadãos nos processos eleitorais, como tem dado mostras o Estado brasileiro nos últimos trinta anos. Nesse sentido, propõe-se pensar a plasticidade da participação em termos que não os tradicionalmente adotados pela perspectiva canônica. Isso porque se parte do pressuposto de que uma participação mais intensa seria desejável uma vez que traria ganhos ao regime democrático.

Conforme defendem teóricos como Carole Pateman (1992 [1970]), Crawford Macpherson (1987 [1977]) e Nicos Poulantzas (2000 [1980]), a participação é fundamental para ampliar a sensação de eficácia política, diminuir a distância entre representantes e representados, contribuir para uma maior compreensão dos problemas coletivos, incrementar a formação e a busca por informação política, assim como desenvolver um interesse mais ativo e contínuo pela política. Como

resume David Held,

> se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, provavelmente participarão ativamente e provavelmente, além disso, considerarão que as decisões coletivas devem ser obedecidas (HELD, 1987, p. 233).

O argumento por trás da defesa da ampliação da participação baseia-se no fato de que existe uma larga diferença entre os direitos formalmente reconhecidos pelo Estado liberal e a sua concretização na realidade. Conforme afirma Carole Pateman, “o 'indivíduo livre e igual' é, na prática, uma pessoa encontrada muito mais raramente do que a teoria liberal sugere” (PATEMAN, 1985, p. 171). Embora a existência formal de certos direitos não seja pouca coisa, ela é de valor limitado se as pessoas não podem realmente gozar desses direitos na prática. Desigualdades como as de classe, sexo, gênero e raça impactam consideravelmente a medida em que os indivíduos são “livres e iguais”.

A posição tomada partilha dessa interpretação e advoga pelo entendimento de que a participação deve levar tais desigualdades em conta e ir além dessa autorização à representação, buscando valorizar práticas e formas de relação entre Estado e sociedade para além do voto, da representação e mesmo da institucionalidade.

Somado ao interesse pelas formas de interação não necessariamente institucionalizadas, articula-se um conceito de democracia que aciona noções como a de igualdade e justiça social, sendo a participação política fundamental por colocar a “disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma ampliação da gramática social e da incorporação de novos atores ou de novos temas na política” (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 22). Isto é, interessa pensar a participação em termos formais, no sentido da ampliação da compreensão das *formas* de interferência da esfera civil no sistema político, mas também em termos substantivos, como maneira de democratizar o Estado por meio da inclusão de temas e de atores.

No caso brasileiro, tal concepção compreende *formas* já consagradas como orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, conferências temáticas ou até mesmo planos diretores municipais. Tais experiências, fundamentais para a

democratização do Estado brasileiro e, inclusive, para abrir portas para outras iniciativas, têm sido amplamente estudadas, sob variadas abordagens que tratam, por exemplo, do desenho institucional (FUKS, PERISSINOTTO E SOUZA, 2004, AVRITZER, 2008, 2012b), do impacto do contexto sócio-político (AVRITZER, 2003; LUCHMANN e BORBA, 2007; WAMPLER, 2007; FUKS e PERISSINOTTO, 2006; BURGOS, 2007), do papel do projeto político (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; DAGNINO, 2002) e falsa separação entre sociedade civil e sociedade política, crítica de uma visão homogeneizante de cada uma delas (LAVALLE e SZWAKO, 2015; ABERS e BÜLOW, 2011). Não é um debate meramente normativo, mas analítico das experiências correntes no Brasil dos últimos trinta anos. Conforme apontam Lavalle e Vera,

> no Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da democracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos e de pluralização da representação. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional (2011,p. 99-100).

A perspectiva adotada filia-se ao esforço de compreensão das práticas participativas em suas variadas formas e realidades, assim como do impacto que promovem em termos de políticas públicas e inclusão social. Mas, mais do que discutir os procedimentos participativos ou as práticas participativas em suas características institucionais de maneira isolada ou estanque, interessa analisá-las a partir dos processos, das relações em que são gestadas, de como as variáveis que influenciam em sua constituição se inter-relacionam, possibilitam e condicionam a sua existência.

A inspiração para essa abordagem parte de um entendimento do Estado como uma “relação orgânica específica entre sociedade política e sociedade civil, através da qual se estabelece e organiza a hegemonia de um determinado projeto de sociedade” (BURGOS, 2007, p. 128). Do ponto de vista metodológico, isso desdobra-se em um entendimento de que luta social e institucional caminham juntas, articulando-se a partir de projetos estratégicos de poder e de hegemonia – elas se dão “em relação”, como processo. Dessa maneira, política e cultura estariam inter-relacionadas de forma complexa e se retroalimentariam mutuamente. Como

apontam Dagnino, Olvera e Panfichi:

> A ação política não se limita à sociedade política, como a teoria da sociedade civil sustenta, mas é parte da lógica da sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública. Gramsci [...] mostra que a sociedade civil é terreno do poder e, portanto, campo da ação política (2006, p. 35).

Busca-se, em especial, articular questões de duas ordens que podem contribuir para compreender essa dinâmica de relação entre Estado e sociedade e as variações existentes. Primeiro, do ponto de vista substantivo, argumenta-se a favor de uma concepção de democracia que amplia a compreensão do político e que permite, portanto, uma contínua redefinição do que cabe à política e de a quem cabe participar do sistema político. Nesse sentido, a participação política seria uma oportunidade daqueles que estão à margem serem incluídos socialmente dentro da comunidade. Segundo, do ponto de vista formal, busca compreender como se articula a relação entre Estado e sociedade nas suas diversas formas e perceber como e em que medida o contexto político e a trajetória do movimento social impactam na escolha de determinados tipos de interação em detrimento de outros. De acordo com essa perspectiva formalista, a tese aproxima-se, em especial, da abordagem sustentada por Abers, Serafim e Tatagiba em artigo sobre o que chamam de “repertórios interativos entre sociedade e Estado” (2014).

Adequando o conceito de *repertoire of contention* de Charles Tilly (1992 *apud* Tarrow, 2009), as pesquisadoras buscam analisar como os ativistas de determinadas áreas organizam sua ação coletiva a partir de um repertório de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política, mas também como inovam e experimentam diferentes formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas. No entanto, ao contrário do conceito de Tilly, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, as autoras o adaptam para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade, levando em conta o contexto sócio-político dos anos Lula.

É inspirada por esse conjunto exposto acima que o problema e as hipóteses desse trabalho são desenhadas. A questão-chave é: no que tange à participação política, quais os fatores que possibilitam e condicionam uma experiência

participativa? Como esses fatores operam e se inter-relacionam? O que efetivamente contribui para explicar a trajetória da experiência, ou seja, a sua iniciativa, desenvolvimento e desfecho?

Por meio de um olhar multidimensional, que parte de questões teórico-metodológicas amplas e afasta-se de posições mais categóricas, a hipótese parte do pressuposto de que seriam três as dimensões causais que operam conjuntamente na determinação da dinâmica participativa: (a) a dimensão institucional, vinculada ao contexto político institucional e à vontade política dos governantes; (b) a dimensão atitudinal, relacionada ao projeto político e suas congruências/divergências entre Estado e sociedade, assim como a tradição associativa e os seus repertórios interativos; (c) a dimensão configuracional, que diz respeito às características do próprio experimento participativo, o seu desenho e forma de participação.

Tais dimensões se influenciariam mutuamente. O contexto político institucional influencia os arranjos participativos e o padrão de relação adotados, assim como é influenciado por eles. Em cenários em que há maior adversidade entre Estado e sociedade civil, é provável que a sociedade se utilize mais intensamente e extensivamente de formas de participação já institucionalizadas, assim como de protestos e ação direta. Por outro lado, em cenários em que há maior convergência entre os projetos políticos sustentados por Estado e sociedade, nos quais eles se percebem como possíveis aliados, possivelmente ocorra maior experimentação participativa.

Nesse sentido, o papel do projeto político é central, é o amálgama que permite relações de maior ou menor confiança. Quanto mais compartilhado entre Estado e os atores da sociedade, a flexibilidade na interação é maior, tanto pela disposição política dos governantes, quanto pela predisposição das organizações sociais. Nesse caso, não apenas seria incrementada a relação Estado-sociedade como também seria possível maior criatividade na interação entre ambos.

Partindo do pressuposto de que há variações dentro do Estado e dentro da sociedade civil, que esses grandes grupos não são homogêneos e que também há disputas dentro deles, o projeto político é um fator explicativo não apenas do tipo de relação que se estabelece entre Estado e sociedade, mas também dentro deles. Quero dizer que, para ficarmos com o exemplo do Marco Civil da Internet (MCI),

havia diferenças dentro do ministério de Dilma Rousseff quanto ao entendimento do que era prioritário e essencial em relação aos temas mais polêmicos. Dentro da sociedade civil, a compreensão do que era essencial garantir era mais compartilhada. As variações deram-se em relação às estratégias e rotinas de interação adotadas para lograr êxito.

Mas, além do contexto político institucional e da partilha ou não do projeto político, as características do próprio movimento também constrangeriam e moldariam a relação Estado-sociedade. Considera-se, portanto, que as configurações dos movimentos sociais, assim como as rotinas de interação por eles privilegiadas, impactariam a dinâmica participativa. Em um contexto político de maior proximidade, haveria, por um lado, um incremento nas relações menos formalizadas e institucionalizadas, com o fortalecimento da execução de uma política de proximidade e de ocupação de cargos e, por outro, ações sociais mais performáticas e comportamentais, com a experimentação de outros modos de interação e organização social, sendo que o uso intensivo da internet é fator explicativo fundamental para a constituição dessas experiências participativas.

A DESCRIÇÃO DO CASO: O MARCO CIVIL DA INTERNET

Como caso de estudo dessa tese foi escolhido o Marco Civil da Internet. A lei, que regulamenta a internet no Brasil, foi sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em 2014. Fruto de um processo colaborativo e pioneiro, é considerada uma das mais avançadas legislações no mundo no quesito da regulação da internet e, especialmente, na garantia da neutralidade da rede. A legislação foi elaborada a partir de um texto base aberto a contribuições, tendo envolvido diferentes setores da sociedade e do governo. É uma das primeiras experiências de tal tipo no contexto brasileiro e mundial.

O processo do qual o texto resulta remete ao ano de 2009. Naquele momento, existiam 26 propostas para a regulamentação da internet no Congresso Nacional. No entanto, a reação da sociedade civil a um deles, o PL 84/1999, conhecido como AI-5 Digital, motivou o Ministério da Justiça a iniciar um processo de

consulta pública através da internet para a construção da lei, o chamado Marco Civil da Internet. O projeto foi lançado em outubro de 2009. A primeira fase, com duração de 29 de outubro a 17 de dezembro de 2009, consistiu em uma consulta pública sobre um conjunto de princípios normativos considerados relevantes pelo governo para serem apreciados e debatidos publicamente. A segunda fase, que ocorreu entre 15 de abril e 30 de maio de 2010, seguiu formato semelhante, mas tendo como parâmetro a minuta de anteprojeto de lei. Cada artigo, parágrafo, inciso ou alínea poderia ser comentado por qualquer pessoa interessada.

O debate resultou em um projeto de lei que tramitou na Câmara dos Deputados entre 2011 e 2014. Após as denúncias de Edward Snowden de espionagem global conduzida pela Agência Nacional de Segurança do Departamento de Estado dos Estados Unidos e da comprovação de que mensagens da Presidência brasileira relativas à Petrobras estavam sendo vigiadas, o projeto do Marco Civil da Internet foi colocado em regime de urgência pela presidenta em novembro de 2013. Depois de inúmeras disputas sobre as questões centrais do texto, o projeto é aprovado pela Câmara no dia 25 de março de 2014 e pelo Senado Federal em 22 de abril e sancionado pela presidenta em 23 de abril do mesmo ano. No momento, início de 2016, discute-se a regulamentação da lei via decreto, construído também por meio de uma consulta pública online.

APONTAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Além das três dimensões que organizam a tese e a análise do caso, alguns conceitos e princípios permeiam o conjunto do estudo. Dois deles já foram mencionados, projeto político e repertórios de interação. Tais ideias serão acionadas ao longo do texto para compreender e explicar determinados aspectos relacionais e contextuais. Da mesma forma, o princípio de heterogeneidade dos atores adquire relevância, ou seja, as diferenças existentes dentro dos dois grandes grupos, Estado e sociedade. Assumir que o Estado não é monolítico, como pode aparentar inicialmente, e que tampouco o é a sociedade civil contribui para desvelar as tensões e disputas que acontecem dentro de cada um desses grandes atores.

Isso tem íntima relação com a dicotomia Estado-sociedade, que se estabelece a partir de uma cisão entre sociedade civil e sociedade política que não possui necessariamente fronteiras tão definidas como as vezes se faz crer. Muitos estudos têm mostrado o trânsito de ativistas dos movimentos sociais e de funcionários públicos, pessoas que não apenas circulam entre essas esferas, mas que estão em ambas ao mesmo tempo, enquanto exercem uma função no governo não deixam de lado sua militância – que muitas vezes é múltipla. Essa vivência concomitante de condições diferentes, ou seja, a experiência de ser ao mesmo tempo partido, movimento, academia, governo relaciona-se com a construção das iniciativas participativas e impacta os lugares por ondem passam e as suas próprias visões e avaliações. O conceito de comunidade política, enquanto parte da sociedade que se dirige ao Estado para conquistar a participação, é uma ferramenta analítica importante para explicar essas imbricações entre sociedade civil e política. Ela é usada, no entanto, em conjunto com a ideia de múltiplas filiações, da possibilidade de uma trajetória eclética dos atores envolvidos.

Além deles, há a busca, alimentada pelo trabalho de Teixeira (2013), de compreender o sentido da participação. A autora propõe três sentidos da participação que se relacionariam cada um a um momento específico da nossa história recente: a participação enquanto emancipação, relativa às ideias, valores e apostas associadas à participação no período entre 1975 e 1990; a participação enquanto deliberação, que trabalha com o ideário de participação no período compreendido entre 1991-2002, e a participação enquanto escuta, predominante no período entre 2003 e 2010, associado a uma concepção de participação como colaboração vigilante. Embora não seja o objetivo dessa tese discutir especificamente essa categorização, o trabalho parte de indagações semelhantes às da autora para aproximar-se da experiência participativa em tela e colocá-la sob perspectiva. Qual seria o ideário da participação no governo Dilma? Quais questões, ambivalências e conflitos surgem em torno da participação no período recente? Não se ambiciona aqui responder a essas perguntas densamente, até porque esse é o momento histórico que estamos vivendo e sob o qual é difícil fazer análises sem um distanciamento. Mas tem-se tais questões como uma bússola que possibilita uma apreensão do fenômeno de forma mais generalista.

O trabalho apoia-se em fontes secundárias (livros, teses, dissertações, artigos científicos) e nas seguintes fontes primárias: a) documentos da Secretária de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ), órgão responsável pela condução da consulta pública; b) documentos e artigos produzidos pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS/FGV), grupo que foi convidado pela SAL para contribuir na coordenação do processo participativo; c) artigos publicados em blogs e sites ligados aos movimentos sociais que se mobilizaram durante o processo; d) notícias de jornais a respeito da tramitação e andamento do Marco Civil da Internet; e) oito entrevistas realizadas pela autora com gestores e militantes que estiveram à frente do processo; f) vinte e três entrevistas cedidas por Fabrício Solagna com outros atores envolvidos com a consulta (tais entrevistas foram utilizadas para entender exatamente os atores, suas ações e estratégias frente ao Marco Civil, assim como leituras a respeito da disposição e vontade política do governo com relação ao projeto de lei. Porém, elas não foram usadas para ilustrar a tese).

Os entrevistados foram escolhidos a partir de uma seleção inicial composta por seis pessoas, três eram a equipe da SAL responsável por conduzir a consulta pública, e três eram pessoas dos movimentos sociais que apareciam repetidamente nas diferentes análises, artigos e documentos, como lideranças importantes durante o processo. Para cada um deles, era solicitado que apresentassem outras cinco pessoas que consideravam fundamentais, adotando a técnica de bola de neve. Dessa forma configurou-se o campo e definiu-se o conjunto de entrevistas a serem realizadas e às quais recorrer.

A tese divide-se em três partes. Na primeira delas, é apresentada uma discussão sobre o contexto sociopolítico brasileiro desde o período de transição da ditadura para a democracia até o início do segundo mandato de Dilma Rousseff. Procura-se evidenciar nessa seção a dinâmica da relação Estado-sociedade e seu impacto sobre a participação política. São explorados de forma mais detalhada cinco momentos: primeiro, o processo de transição política do regime ditatorial rumo à abertura democrática, buscando iluminar alguns traços dessa transição que permitiram o florescimento de algumas experiências participativas ainda ao final do período autoritário. Segundo, o final dos anos 80, com a Constituinte e toda a

movimentação social que a precedeu e que possibilitou a configuração de um conjunto de instituições participativas no Brasil. Terceiro, as principais experiências participativas que se institucionalizam no Brasil a partir da Constituição e do regramento infralegal, quais sejam, os conselhos gestores de políticas públicas, o Orçamento Participativo e os planos diretores municipais. Quarto, o período que teve início durante o governo Lula e que é marcado também por um incremento em políticas participativas, tanto em termos de alcance temático quanto de participantes. E, por fim, o momento atual, que se inicia com a posse de Dilma Rousseff e no qual assistimos, de um lado, a uma certa continuidade nas experiências participativas institucionalizadas, com algumas inovações pontuais, como é o caso do Marco Civil da Internet, e, de outro, a uma incapacidade de colocar sua agenda política e amplas manifestações de rua, inicialmente sob a bandeira da corrupção, que colocam em risco o seu mandato.

O capítulo seguinte dedica-se ao debate teórico sobre democracia e participação política. Nessa seção, faz-se uma revisão da literatura de modo a posicionar o trabalho frente às discussões travadas pela literatura internacional e nacional. O objetivo é delimitar tanto a concepção de democracia e de participação quanto identificar as dimensões e variáveis que influenciam a participação política. São estabelecidas nesse capítulo as categorias-chave de análise da pesquisa: contexto político institucional, trajetória associativa e o desenho institucional da experiência. Essas categorias-chave estão relacionadas às dimensões causais mencionadas anteriormente: (a) a dimensão institucional, vinculada ao contexto político institucional e à vontade política dos governantes; (b) a dimensão atitudinal, relacionada ao projeto político e suas congruências/divergências entre Estado e sociedade, assim como a tradição associativa e os seus repertórios interativos; (c) a dimensão configuracional, que diz respeito às características do próprio experimento participativo, o seu desenho e forma de participação. O capítulo divide-se então em três seções, cada uma dedicada a uma dessas categorias.

A terceira parte da tese ocupa-se de uma minuciosa descrição do objeto de estudo. Não se trata de uma análise institucional da letra da lei – embora sejam tratados os aspectos jurídicos e institucionais do novo regramento. A proposta se concentra em explicar o encadeamento de acontecimentos, o papel de atores-chave

envolvidos, os setores em disputa e, por fim, as janelas de oportunidade que tornaram possível o nascimento e aprovação do Marco Civil da Internet. Além de uma seção inicial explicando o surgimento da consulta pública, sua conformação, desdobramentos, tramitação no legislativo até alcançar sua aprovação e ser sancionada pela presidenta, existem três outras seções que são espelhos das categorias-chave identificadas na literatura. O caso passa então a ser discutido a partir da vontade política dos governantes, da tradição associativa da sociedade civil e do desenho institucional da própria consulta.

Por fim, na conclusão, os achados são discutidos frente à literatura. Aponta-se, inicialmente, a alta dependência de uma experiência participativa como o Marco Civil da Internet da vontade governamental para a sua instalação, haja vista a não existência de constrangimentos que obriguem o governo a realizar consultas públicas para a elaboração de leis. Apesar disso, mostrou-se que a disposição dos governantes para proporem esse caminho relaciona-se, fortemente, com a mobilização da sociedade contrária a um Projeto de Lei que tramitava no Congresso com forte caráter repressivo e punitivo de práticas na internet (PL Azeredo), com os contatos de ativistas com atores governamentais a partir de suas militâncias prévias e concomitantes e com a trajetória política do ministro da Justiça à época, Tarso Genro, que esteve profundamente conectada com o ideário participativo e o surgimento do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. O modelo de consulta adotado mostrou-se consideravelmente aberto, responsivo e considerou parte significativa das contribuições da sociedade civil. No entanto, com a mudança de governo, um cenário mais hostil a sua aprovação constituiu-se. Os interesses corporativos encontraram representantes que os vocalizaram dentro do ministério de Dilma Rousseff e a própria cúpula governista não o tomou como prioridade. Um acontecimento externo fez com houvesse uma mudança significativa no rumo dos acontecimentos: as denúncias de espionagem global pela Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos suscitaram posicionamento da presidenta que recorreu à proposta do Marco Civil da Internet e à legitimidade que o projeto tinha frente à sociedade para apresentar uma resposta política para a questão. Nesse momento, além da vontade do Executivo em aprová-lo com celeridade, o repertório de rotinas de interação entre sociedade e Estado adotado pelos movimentos foi

fundamental para garantir a aprovação da Lei.

2 CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL: OS MOMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Poucos países oferecem tantas e tão variadas oportunidades de participação quanto o contemporâneo Estado brasileiro. Experiências participativas tidas como emblemáticas foram concebidas aqui, como o orçamento participativo, hoje "exportado" para outros países. Pode parecer contraditório e até mesmo paradoxal que uma nação com experiência relativamente recente de ditadura militar (1964-1985) seja referência em termos de iniciativas participativas. Iniciativas essas marcadas pela disputa de significados e de práticas sociais e também criticadas pelos seus limites e contradições. Mas, apesar dos densos debates entre pesquisadores nacionais e internacionais acerca das deficiências do sistema político brasileiro, seja do ponto de vista da configuração partidária ou do sistema eleitoral – debates que ganharam ainda mais força com os recentes acontecimentos, é no campo da participação que se encontram experiências pioneiras e inovadoras que trazem consigo uma possibilidade de oxigenação do próprio modelo democrático.

Se tratarmos apenas de espaços participativos institucionalizados, percebe-se que os Mutirões, Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 1980, passando pelo Orçamento Participativo e Conselhos Gestores nos anos 1990, e chegando à ampliação dos Conselhos e Conferências Nacionais no período do governo Lula, uma diversidade de experiências nas quais velhas e novas práticas políticas, participação direta e representação, convivem e contribuem para a construção da cidadania no Brasil.

Não parece absurdo afirmar que, nos últimos trinta anos, o Brasil tornou-se uma vitrine internacional da inovação participativa. Brasil, assim como Índia, Africa do Sul, Moçambique, Indonésia, Venezuela possuem significativas experiências locais de participação que, de acordo com os pesquisadores, ampliam a qualidade da democracia, estendendo direitos e benefícios, promovendo accountability, informação política e uma cidadania mais esclarecida (WAMPLER, 2008b; SANTOS, 2002; SANTOS e AVRITZER, 2002; FUNG e WRIGHT, 2003; HELLER, 2000).

Para dar um exemplo brasileiro, apenas do ponto de vista das políticas

públicas geridas pelo governo federal na primeira década dos anos 2000, uma reportagem acerca do relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2011 sobre participação popular aponta que

> o plano de expansão das universidades públicas, o ProUni, a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as políticas afirmativas contra a discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais e o amplo conjunto de medidas que impulsionaram enormes avanços na agricultura familiar nos últimos anos foram formulados e decididos com a participação direta de milhões de brasileiros, por meio de inúmeros canais criados ou ampliados para consolidar a democracia participativa no país (IPEA, 2015[1]).

Outros tantos dados corroboram a importância dada à participação política no país. A palavra "participação", por exemplo, aparece 42 vezes na Constituição Federal – nem todas elas referindo-se a questões estritamente políticas. Há menções explícitas à participação da sociedade na gestão de políticas públicas em áreas tão diversas quanto a Saúde, Assistência Social, Cultura, Criança e Adolescente, Combate e Erradicação da Pobreza, Seguridade Social. O termo também aparece relacionado à avaliação dos serviços públicos, assim como à obtenção de informações e dados governamentais e ao controle social. Além disso, a sua onipresença nos programas dos partidos políticos independente de onde se encontrem no espectro ideológico, assim como o grande número e variedade de mecanismos de participação já institucionalizados, reiteram a percepção acerca da centralidade que a participação tem na democracia e no imaginário brasileiro.

Cabe observar, no entanto, que tal adesão aparentemente consensual ao ideal da participação revela quão plástica ela pode ser e quão normativa é a sua compreensão. O significado dado à participação, ou seja, o seu conteúdo, é bastante diverso e, por vezes, até contraditório, explicitando uma verdadeira polissemia do termo e uma permanente disputa pelo seu significado (DAGNINO, 2004). Além disso, embora sejam muitas as iniciativas e experiências a favor da participação social, elas são em grande parte fragmentadas, carentes de um planejamento e uma gestão sistêmicos (TEIXEIRA, 2013), muitas vezes problematizadas do ponto de vista dos desafios que colocam essas novas formas de representação surgidas em espaços participativos (AVRITZER, 2008; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; LUCHMANN, 2007), questionadas quanto à

1 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=>. Acesso em 20/11/2015.

desigualdade da posse de recursos de cultura e política entre aqueles que tomam parte e o conjunto da sociedade brasileira (FUKS, PERISSINOTTO E RIBEIRO, 2003; MORAES, VEIGA VASCONCELLOS et al, 2009) e mesmo algumas denunciadas como investidas instrumentais já que, sob as vestes de uma ampliação de envolvimento e maior eficiência, desresponsabilizaria os entes públicos de atividades até então exclusivas do Estado (TATAGIBA, 2003).

Conforme nos mostra Teixeira (2013) em sua tese de doutorado, é impossível compreender a força que o ideal participativo adquiriu no imaginário social brasileiro sem olhar para as esquerdas. Em afirmação similar, Lavalle e Vera, 2011, apontam que o ideal participativo está fortemente conectado a atores de origem social popular e à esquerda acadêmica. Mais do que reduzir "a participação a meras técnicas, formatos ou metodologias participativas a serem replicadas" (2003, p.12), Teixeira busca recuperar as diferentes compreensões acerca do Estado e das relações entre ele e movimentos sociais dentro do campo da própria esquerda para, em seguida, perceber como elas marcaram as experiências participativas que se consolidaram no país.

> Uma de suas expressões mais claras é a dicotomia entre uma visão do estado como bloco monolítico, de dominação de uma classe por outra, versus uma visão que compreende o Estado como um espaço em disputa. Como consequência, a única postura possível no primeiro caso é ser "contra o estado", o que exigiria a preservação dos antagonismos e da distância em relação aos mecanismos instituídos de luta política. Enquanto no segundo caso, com certa inspiração poulantziana se diz que é possível levar para dentro do estado as contradições e explorá-las desde dentro. Estas duas posturas impactam as visões sobre a participação em canais institucionais, bem como o que é possível esperar delas (Teixeira, 2013, p.13).

Nesse sentido, para, em termos macro, pensar a relação entre sociedade e Estado nos dias atuais e compreender o desenho e os mecanismos de participação, sua configuração e institucionalização, é fundamental que olhemos para trás e analisemos a transição da ditadura militar para a democracia, a partir da ótica do desenho institucional e também dos atores governamentais e sociais envolvidos. O intuito é perceber como as relações entre governo e sociedade e dentro desses dois grandes atores moldaram determinada conformação atual de espaços participativos e contribuíram para que determinado conteúdo e compreensão política para essa participação tornasse-se possível e dominante.

É, portanto, a partir de uma perspectiva histórica, que valoriza as mobilizações sociais e o seu desenrolar, as janelas de oportunidades e as ameaças surgidas, assim como as aproximações e tensões entre Estado e sociedade (e mesmo dentro do Estado e dos movimentos sociais), que a tese revê os diferentes momentos da participação no Brasil recente e também olha para o seu estudo de caso.

O objetivo nesse capítulo é contribuir para a compreensão dos momentos pelos quais passou a participação no país, seus avanços e recuos, destacando e iluminando aspectos centrais relativos à participação que possibilitem a apreensão da experiência pioneira de construção legislativa colaborativa que foi a consulta pública online do Marco Civil da Internet.

2.1 RUMO À DEMOCRACIA: A TRANSIÇÃO NEGOCIADA

A ditadura brasileira tem algumas peculiaridades que a diferem dos demais regimes autoritários contemporâneos de outros países latino-americanos. Essas diferenças são basicamente de dois tipos: de um lado, tem relação com as instituições políticas por meio das quais os governos militares operaram e, por outro, refere-se ao modelo de desenvolvimento econômico adotado e suas consequências (KINZO, 2001).

No que tange aos aspectos políticos, o regime militar estabelecido no Brasil foi bastante paradoxal. As forças armadas como instituição passaram a comandar o país, o que significou que a própria instituição militar tornou-se também arena de disputas pelo poder, com consequências como uma certa instabilidade derivada de desacordos entre os oficiais. Ao mesmo tempo, procedimentos e mecanismos de uma democracia representativa foram mantidos em relativa operação: ainda que com muitas interrupções, chamadas de “recessos”, o Congresso e o Judiciário seguiram funcionando, mas com seus poderes drasticamente reduzidos e vários de seus membros caçados. Foi mantida a alternância na presidência da República, com eleições periódicas e partidos concorrentes, mas tudo ocorrendo com muitos controles e diversas limitações à atividade partidária e à organização política.

Tratava-se de um verniz civilizado para um regime verdadeiramente ditatorial. Uma forma híbrida que, em alguma medida, teve repetidas dificuldades de institucionalização. Isso levou a sucessivas crises respondidas por fases alternadas de dura repressão seguidas por tímidas tentativas de liberalização. Esse arranjo político teve grande impacto na forma como se deu a transição para a democracia, assim como o aspecto econômico.

Com exceção dos esforços dos primeiros anos para estabilizar a economia e conter as taxas de inflação, a política econômica seguiu basicamente o mesmo modelo em voga desde o governo Vargas (1930-45). Foi apenas intensificada a substituição da importação de bens de capitais e de matérias-primas, suportada por investimentos do setor público e empréstimos internacionais, permitindo que o Estado desempenhasse um importante papel empreendedor. Essa estratégia foi bem sucedida ao garantir altas taxas de investimento e ao fazer da experiência do regime militar brasileiro um caso de performance econômica relativamente bem sucedido. No entanto, foi responsável também por sérios desequilíbrios. Os problemas econômicos que contribuíram para justificar a intervenção militar em 1964 (alta inflação e estagnação econômica) ressurgiram de forma ainda mais intensa durante os últimos anos da ditadura, permanecendo como um pano de fundo durante todo o período de transição política.

Esses traços do governo militar brasileiro contribuíram para a configuração de uma transição bastante característica. Kinzo (2001) sugere que esta foi uma das mais longas transições para a democracia, categorizando-a como uma demorada e gradual liberalização que demorou no total 16 anos – ironicamente, mais tempo do que o que ela caracteriza como o regime militar propriamente dito (1964-1974). Foram onze anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco para que o presidente voltasse a ser eleito pelo voto popular. Para Cardoso, a transição poderia ser compreendida não “como uma volta dos militares aos quartéis, mas como a expulsão da política de dentro deles” (1972).

Porém, nessa equação proposta por Kinzo, voltada a variáveis institucionais e ao modelo econômico, ou na síntese de Cardoso sobre a transição, interpretada sob as lentes do protagonismo dos militares, escapa o papel que os movimentos sociais e as organizações civis tiveram durante o período. A atividade partidária e

política foi fortemente constrangida, com limites bem definidos do que era aceitável e restando quase nenhum espaço institucional para os opositores ao regime. Ainda assim, a resistência não foi inexistente.

Setores da Igreja Católica, os movimentos operário e estudantil, diversos grupos de esquerda foram atores que, mesmo lhes sendo negada a possibilidade de organização institucionalizada, tiveram importância nos caminhos da transição, influenciando os acontecimentos políticos. Ignorar a sociedade civil na análise contextual e institucional é ignorar um sujeito fundamental da história. Aliás, de acordo com Carvalho (2015, p.161), seria justamente o aumento da participação política que conduziu os militares a uma resposta defensiva por meio do golpe de 1964. Para ele, 64 e 37 guardariam essa semelhança, assim como a ênfase que os respectivos governos deram aos direitos sociais e a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Se um incremento na mobilização política foi um dos fatores explicativos para o golpe de 64, seria muito estranho que ela fosse totalmente interrompida a partir de então.

Para facilitar a análise desse longo processo, algumas periodizações podem contribuir. Carvalho (2015) sugere a divisão dos governos militares em três períodos. O primeiro, entre 64 e 68, diz respeito ao governo do general Castelo Branco e ao primeiro ano do governo do general Costa e Silva. Um período de forte repressão aos principais focos de oposição, especialmente durante o primeiro ano de governo, de restrição de direitos civis e políticos, de queda do salário mínimo e de pouco crescimento econômico – o que seria revertido a partir de 68.

A principal forma jurídica de repressão eram, fundamentalmente, os “atos institucionais”, editados pelos presidentes. O Ato Institucional número 1, AI-1, de abril de 64, foi o responsável pela cassação dos direitos políticos de muitos líderes populares, políticos, intelectuais e, até mesmo, militares contrários ao golpe. O mesmo expediente foi usado para fechar sindicatos, a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e o Comando Geral dos Trabalhadores.

Já o Ato Institucional número 2, o AI-2, de outubro de 65, aboliu a eleição direta para presidente, ampliou consideravelmente os poderes da presidência, restringiu a liberdade de opinião, dissolveu os partidos políticos existentes e criou

um sistema bipartidário, que contava com a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Em 1968 ocorrem mobilizações marcantes dos operários e estudantes. Em uma dessas marchas pela democratização, em março, morreu o estudante Edson Luís. A Câmara dos Deputados reagiu instalando uma Comissão para investigar as violências praticadas contra os estudantes, em especial relativas ao "massacre praticado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro [...] e que culminou com o assassinato do jovem escolar Edson Luís Lima Souto de 17 anos de idade" (Câmara dos Deputados, 1968[2]). Os protestos contra a morte do secundarista se intensificaram, ocorrendo passeatas em diversos pontos do país, incluindo a Passeata dos Cem Mil, no Rio de Janeiro, que contou a participação de artistas, intelectuais e outros setores da sociedade brasileira e que pedia o fim da ditadura. Em setembro, com o pronunciamento do deputado federal Márcio Moreira Alves (MDB), considerado ofensivo às forças armadas, a crise se acirrou. Uma vez que a Câmara negou o pedido do Supremo Tribunal Federal (STF) de licença para processar o parlamentar, foi promulgado o Ato Institucional número 5, o AI-5, o mais radical dos atos institucionais. Autorizou-se o presidente a cassar mandatos eletivos e a suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão. O Congresso foi fechado e a garantia de *habeas-corpus* foi extinta. Com base nesse ato foi decretado o recesso do Congresso Nacional.

A segunda fase teria início em 1969, com a posse de Médici, o período mais truculento do regime. O general foi escolhido pela Junta Militar que governou o país após infarto de Costa e Silva. Ao invés de assumir o vice, tal Junta definiu o sucessor e reabriu o Congresso para referendar a escolha. Na mesma data, foi promulgada nova Constituição que incorporava os mecanismos dos atos institucionais. A repressão política foi violenta, tendo sido incorporada a pena de morte por fuzilamento na nova lei de segurança nacional. O crescimento econômico também alcançou níveis altíssimos, embora a desigualdade permanecesse em níveis elevados (o salário mínimo seguia decrescendo). A censura prévia foi instaurada, reduzindo consideravelmente qualquer possibilidade de crítica ao

2 Resolução da Câmara dos Deputados nº 67, de 1968. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1960-1969/resolucaodacamaradosdeputados-67-29-marco-1968-320215-republicacao-1-pl.html>. Acesso em: 13/03/2016.

regime.

Diante da falta de alternativas legais para a ação política, iniciam-se movimentos de guerrilha organizados por grupos de esquerda então na clandestinidade. Sequestros e assaltos a banco foram o expediente mais comum, tendo se notabilizado o caso do sequestro do embaixador norte-americano. A repressão contou com prisões arbitrárias, tortura de presos, assassinatos de opositores. E a censura à imprensa calava qualquer possibilidade de contrapor a versão oficial dos militares. A única instituição que conseguiu oferecer uma possibilidade minimamente protegida de oposição foi a Igreja Católica.

Já a terceira fase proposta por Carvalho, entre 1974 e 85, coincide com a primeira etapa da divisão de Kinzo da transição. Para a autora, o início do processo de transição abrangeria o período entre 1974 e 1982, marcado pela posse do General Ernesto Geisel como presidente e a ascendência, portanto, de seu projeto de uma "distensão gradual mas segura". Observa-se, nessa fase, um processo eleitoral ainda bastante controlado, mas com diminuição das restrições à propaganda eleitoral e uma crescente oposição organizada ao regime, além de conflitos internos entre as diferentes facções das forças armadas[3] e a emergência de problemas econômicos, especialmente por conta da significativa alta do petróleo. Durante esse período, embora a transição tenha sido anunciada em discursos, ela estava ainda sob total controle das forças militares, parecendo-se mais com a reforma de um sistema autoritário do que com os primeiros passos de uma transição democrática. Alguns fatos são marcantes dessa etapa, como a vitória do MDB nas eleições para o Senado (das 22 cadeiras em disputa, levou 16) e a revogação do AI-5.

Essa periodização varia um pouco a depender dos pesquisadores. Codato (2005) chama o período entre 1974 e 1979 de fase de transformação do regime ditatorial e argumenta que ela teve mais relação com os objetivos da facção que recuperou o poder com a pose de Geisel do que com a própria resistência civil à ditadura. Interessava ao grupo no poder "restabelecer a estrutura e a ordem no interior do estabelecimento militar, assim como garantir maior estabilidade

3 O general Geisel pertencia ao grupo ligado ao ex-presidente Castelo Branco, liberais conservadores que não eram propriamente partidários da ditadura como os setores mais autoritários representados por Costa e Silva e Médici (CARVALHO, 2015, p. 178).

institucional e previsibilidade política ao regime ditatorial" (CODATO, 2005, p. 84). Para tanto, eram necessárias algumas medidas liberalizantes de modo a "modernizar" o regime, assim como afastar a política das Forças Armadas, enfraquecendo facções rivais e garantindo a subsistência do sistema.

> A censura prévia foi parcialmente suspensa, os resultados eleitorais, depois de algumas manipulações das regras, foram admitidos, os protestos dos empresários contra o 'modelo econômico' foram, embora com reservas, tolerados, e as inesperadas reivindicações operárias, surgidas a partir de 1978, foram um efeito não antecipado da ação liberalizante (CODATO, 2005, p. 93).

Carvalho concorda com a tese de que a abertura teria partido especialmente dos militares. No entanto, sugere que a oposição soube aproveitar as oportunidades com inteligência, tendo papel decisivo na condução exitosa do país rumo à democracia (CARVALHO, 2015, p. 177). Nesse período, articulavam-se setores do chamado campo movimentalista (movimento sindical, movimentos populares e social) e também pastorais e grupos ligados à Igreja Católica em prol da participação popular. Algumas experiências pioneiras de participação democrática eram experimentadas nos municípios, contrapondo-se ao autoritarismo do regime militar. Entre 1976 e 1982, por exemplo, durante o governo do MDB no município catarinense de Lages, ocorreram mutirões para a construção de casas populares e hortas comunitárias (TEIXEIRA, 2003). Cresciam as mobilizações pela redemocratização, mas também aquelas identificadas a temas do cotidiano, como os clubes de mães, os grupos de fábrica, o movimento do custo de vida e por direitos sociais como a moradia, saúde, trabalho. Conforme aponta Sader (2010), a história dos movimentos sociais no período transcorre fora do reconhecimento estatal. Justamente por esses movimentos serem ignorados no cenário político instituído, a construção de suas identidades como sujeitos políticos foi central e a articulação da ideia de autonomia esteve tão presente quanto a afirmação da diversidade (SADER, 2010 [1988], p. 198-199). Para ele,

> o repúdio à forma instituída da prática política, encarada como manipulação, teve por contrapartida a vontade de serem "sujeitos da própria história", tomando nas mãos as decisões que afetam suas condições de existência. Com isso, acabaram alargando a própria noção de política, pois politizaram múltiplas esferas do seu cotidiano (SADER, 2010 [1988], p. 311-312).

Constitui-se para esses movimentos a ideia de que só com a luta os direitos

são conquistados. Essa perspectiva identitária colocada por Sader está alinhada ao debate sobre o imaginário da participação política. De acordo com a tese de Ana Cláudia Teixeira (2013), no período entre 1975 e 1990, a ênfase seria na "participação enquanto emancipação". Tal imaginário seria nutrido pelas experiências de educação popular, da Teologia da Libertação, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), dos núcleos do Partido dos Trabalhadores (PT), dos conselhos populares e das primeiras experiências de gestão petista.

A ênfase seria numa compreensão da participação enquanto educação para a cidadania, associada a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social. Se fizermos uso do conceito de repertório de confronto de Charles Tilly (1992) adaptado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), as formas de manifestação política dos movimentos nessa época, embora plurais, privilegiariam a rotina de protestos e ações diretas. Conforme elas, historicamente, movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização. Dois tipos de rotinas caracterizariam os protestos e ações diretas: "protesto para abrir ou restabelecer negociação", no caso de governos que são menos permeáveis às demandas dos movimentos; ou "protestos como parte do ciclo de negociação", mais comuns em situações nas quais atores de governo e movimento são aliados. A escolha por essa forma de manifestação explica-se pelo cenário institucional profundamente adverso e pela busca de autonomia dos movimentos, justificada, inclusive, pelo contexto nacional.

Uma segunda fase da transição, de 1982 a 1985, foi, segundo Kinzo, ainda marcada pelo governo militar, mas outros atores, especialmente civis, teriam um papel importante no processo político. Apesar dos rígidos controles, o processo de liberalização seguia. As greves gerais dos anos 80 são o pano de fundo desse período. O bipartidarismo foi abolido em 1979, sendo extintos os antigos partidos Arena e MDB e novos foram criados. A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o antigo Partido Trabalhista Brasileiro dividiu-se em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT). A grande novidade no campo partidário foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT). Fruto da organização de três grupos

principais (esquerda da Igreja Católica, intelectuais e novo sindicalismo[4]), abriu espaço em seu interior para a pluralidade de interesses e perspectivas, possibilitando a convivência de posições divergentes a partir do campo existente para a discussão interna.

Nessa fase da abertura, políticos que haviam perdido seus mandatos e direitos políticos retornaram à vida pública pela primeira vez desde 1964, sendo que os governadores e deputados estaduais, senadores e deputados federais foram eleitos pelo voto popular nas eleições gerais de 1982. Embora o governo militar ainda mantivesse a maioria no Colégio Eleitoral, a oposição fez progresso significante: o recém surgido PMDB foi a estrela da vez. Elegeu governadores e senadores em nove estados, incluindo os governadores de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, 404 deputados estaduais (42,66% do total) e conseguiu 200 cadeiras na Câmara de Deputados (de 479, perfazendo 41,75% do total). Já o PDT elegeu Leonel Brizola governador do Rio de Janeiro, um senador, 23 deputados federais e 36 estaduais. O PTB elegeu 13 deputados federais (2,72%) e 18 estaduais enquanto o PT, oito federais (1,67%) e 13 estaduais. Por sua vez, o PDS, partido de apoio aos militares, ainda manteve a maioria, embora bastante enfraquecido se comparado à total hegemonia anterior. Elegeu os governadores de 12 dos 22 estados da época, incluindo Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará, além de quinze senadores, 235 deputados federais (49,06% das cadeiras da Câmara) e 476 deputados estaduais (50,27%).

Por mais que o intuito dessa tímida reforma liberalizante iniciada ainda durante o governo do general Geisel fosse em certa medida mais acessório do que substantivo, mais fachada do que conteúdo, ela permitiu uma intervenção política crescente de outros grupos sociais que não apenas as elites militares. Empresários, profissionais liberais, operários e militantes de movimentos sociais passam a constituir-se como atores políticos da transição com um protagonismo crescente. A pressão exercida pelo movimento grevista e a ascensão dos movimentos sociais contribuíram e, em certa medida, marcaram o ritmo das mudanças pelas quais

4 A inovação do novo sindicalismo é uma contraposição ao sindicalismo herdeiro do Estado Novo. A organização se dava de baixo para cima, a partir do chão de fábrica, as decisões eram tomadas em grandes assembleias e não por comitês dirigentes e buscava manter uma independência do controle do Estado. Além disso, preferiam a negociação direta com os patrões, evitando a Justiça do Trabalho (CARVALHO, 2015 [2001], p. 184-185).

passou o regime militar dali em diante. Os militares já não detinham mais controle absoluto do processo de transição.

> A politica de liberalização do governo militar continuou no Governo Figueiredo (1979-85), sob o nome de 'abertura política', graças à normalização da atividade parlamentar e à manutenção do calendário eleitoral, depois da revogação parcial das medidas de exceção (1978) e efetuadas a anistia política e uma reforma partidária (em 1979). A realização de eleições relativamente livres nos anos setenta e oitenta 'geraram uma dinâmica própria' (LIMA JUNIOR, 1993, p. 39), levando o *processo* de transição a diferenciar-se, em alguma medida, do *projeto* militar original (CODATO, 2005, p. 84).

No campo da sociedade civil, além da novidade que o PT e o novo sindicalismo representavam, evidencia-se a presença de outros grupos políticos. Os sindicatos rurais, embora tenham sofrido repressão, tendo seus líderes mais radicais sido afastados e os sindicatos mais críticos sofrido intervenção, continuaram a crescer ainda que numa perspectiva especialmente assistencialista. Porém, a natureza violenta dos conflitos de terra e a Comissão Pastoral da Terra da Igreja Católica contribuíram para politizar as disputas. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura tinha o mesmo status que as demais confederações sindicais e o número de sindicalizados rurais chegou a ser praticamente o mesmo dos sindicalizados urbanos em 1979 (CARVALHO, 2015 [2001]). É a partir dessa tradição que se organizará e será fundado o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984, em Cascavel, no Paraná.

A Igreja Católica e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), surgidas a partir de 1975 e alimentadas pela teologia da libertação, conformaram outro campo de resistência. Haja vista a natureza da Conferência dos Bispos Latino-Americanos em 1968, em Medelín, e sua opção preferencial pelos pobres, o trabalho das CEBs dava-se, em especial, com as comunidades marginalizadas nas periferias urbanas e fundava-se na conscientização política. Em 1985, eram cerca de 80 mil CEBs (CARVALHO, 2015 [2001]).

Além deles, os movimentos sociais urbanos, como as associações de favelados e de profissionais liberais eram significativas opções de organização coletiva. Embora não tivessem um caráter político em sentido estrito, estando mais voltadas para problemas da vida cotidiana, possibilitaram um envolvimento em ações coletivas e uma conscientização desses segmentos.

Carvalho aponta a importância de outras três entidades na luta de resistência à ditadura: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que, mesmo com uma posição inicial ambivalente quanto ao golpe de 1964, constituiu-se em um espaço de oposição ao regime a partir de 1973; a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) que, por conta do próprio interesse profissional, colocou-se contra a censura; e, por fim, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC), que possibilitou uma articulação da intelectualidade contra a ditadura. Além delas, a ação oposicionista dos artistas merece menção do autor, haja vista a popularidade e o alcance de algumas personalidades (CARVALHO, 2015 [2001]).

Para além da identificação dos atores no campo da sociedade civil, Eder Sader sugere as três grandes matrizes discursivas que aglutinaram o que ele chamou de novos movimentos sociais: a teologia da libertação e as CEBs, a nova esquerda que viria a se aglutinar no PT e o novo sindicalismo, iconizado no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo. Em comum, eles

> expressavam a enorme distância entre os mecanismos políticos instituídos e as formas da vida social. Mas foram mais do que isso: foram fatores que aceleraram essa crise [crise dos governos autoritários] e que apontaram um sentido para a transformação social. Havia neles a promessa de uma radical renovação da vida política. Apontaram no sentido de uma política constituída a partir das questões da vida cotidiana. *Apontaram para uma nova concepção da política, a partir da intervenção direta dos interessados* (SADER, 2010 [1988], p. 313, grifo da autora).

Essa ideia de *intervenção direta dos interessados* seria a gênese do ideal participativo que alimentou a narrativa da esquerda brasileira durante os últimos trinta anos. Tal ideal seria fruto dessa intricada combinação entre o contexto institucional e social, da coexistência da repressão autoritária e não reconhecimento da ação política coletiva com experimentos que, necessariamente, precisavam ser inovadores da articulação e mobilização social para existir e permanecer. A vocalização da participação como força legitimadora da ação política foi a forma como conseguiram forjar suas identidades num cenário profundamente adverso. Aquela política dos militares não lhes servia porque não possibilitava a intervenção dos cidadãos, porque havia uma enorme distância entre a vida cotidiana e os mecanismos instituídos. Ainda que haja uma profunda diversidade nesses movimentos que, junto com a autonomia, é reivindicada como parte de suas identidades, o imaginário da participação é algo que os unifica e que planta raízes

profundas que iriam permanecer e contribuir para as transformações na democracia brasileira.

O grande evento do período foi o movimento que antecedeu a eleição presidencial de 1985. Uma forte mobilização popular pelo voto direto para presidente ocorreu com as enormes demonstrações de rua das “Diretas Já”. Embora a emenda pelas eleições diretas tenha sido derrotada no Congresso em abril de 1984 (faltaram 22 votos para a maioria de dois terços necessária à aprovação da emenda), o caldo das mobilizações gerou um saldo organizativo que contribuiu para a eleição do primeiro presidente civil e, mais a frente, para iniciativas de pressão pela Assembleia Constituinte e pelo fortalecimento da participação popular. Dos partidos da época, apenas o PT, um dos principais atores das mobilizações sociais pelas eleições diretas, recusou-se a participar das eleições indiretas e não tomou parte na escolha do sucessor.

Como aponta Kinzo (2001), a estratégia adotada pela oposição moderada ao regime (setores do PMDB), de investir, ao mesmo tempo, na mudança das regras eleitorais com a emenda da eleição direta e na composição de uma aliança com dissidentes da ditadura para montar uma chapa que tivesse chances de vitória no colégio eleitoral tal qual era composto, teve êxito. Apesar do colégio eleitoral ainda ser dominado pelo governo, a pressão popular nas ruas teve efeito. Foi eleito um representante da oposição à ditadura, com 480 votos do colégio eleitoral contra 180 votos do candidato da situação. No entanto, a chapa era composta por um vice-presidente dissidente do regime militar. Isso gerou duas consequências:

> possibilitou que os dissidentes do regime autoritário desempenhassem um papel importante no novo regime – na verdade passariam a ser parceiros de todos os governos que se seguiram; e abriu um amplo espaço para as críticas dos setores mais radicais da oposição, mais especificamente o PT, contrários à participação no processo indireto da eleição presidencial. Sob o argumento de que o Colégio Eleitoral era ilegítimo e não representativo, os parlamentares do PT foram orientados a não participar da escolha do sucessor de Figueiredo. Como o número de votos do PT no Colégio Eleitoral não era decisivo, certamente era mais lucrativo posicionar-se contra a transição negociada, diferenciando-se assim da oposição moderada e afirmando sua própria identidade mais à esquerda no sistema político que emergia. O problema, entretanto, estava no fato de que, ao denunciar as limitações da “transição negociada”, esta estratégia contribuiu para que a nova ordem instaurada em 1985 desse seus primeiros passos com sua legitimidade já questionada (KINZO, 2001, p. 7).

Por fim, o acaso de um fato um tanto trágico marca essa fase. O presidente

eleito de forma indireta em 1985, Tancredo Neves, representante da oposição à ditadura, ficou doente logo após ter sido eleito e morreu antes mesmo de assumir. Seu vice-presidente, José Sarney, uma figura marcada por vários anos de relações íntimas com o regime militar, acaba sendo conduzido ao posto de novo presidente do Brasil.

Inicia-se o período da “Nova República”, como tornou-se conhecida a fase de restauração do governo civil. Resultado de um acordo entre setores moderados da oposição e dissidentes da ditadura, ela começa sem o suporte do voto popular direto e com a morte de Tancredo. Em certa medida, o que se vê no governo Sarney é uma continuidade dos mesmos grupos no poder. Ainda que o regime tenha sido transformado durante a transição, não se observa uma alteração fundamental nas elites que comandavam o país.

Florestan Fernandes, por exemplo, denunciava o processo de abertura lenta como forma de fortalecer as forças conservadoras. De acordo com ele, o PMDB seria uma vítima dessa “reciclagem do sistema de poder”, pois, ao custo de lidar com o “entulho autoritário”, converteu-se “no melhor trampolim para a eleição de candidatos egressos dos antigos partidos da ordem, com passado arenista e pedessista” (Fernandes, 1997, p.93). O apoio do partido a Sarney seria mostra do que ele chamou de uma grande guinada conservadora, colocando-se em oposição as suas bases históricas.

Já a longevidade da tríade Arena-PDS-PFL na cena política, mesmo que com renomeações partidárias, não nos deixa esquecer que não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura, mas uma reacomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas, como observa Codato (2005, p. 99), passado para o fundo do palco, sem contudo perder as suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo. A última fase do período de transição dar-se-ia entre os anos de 1985 e 1989, justamente quando a nova Constituição Federal seria promulgada. Os militares não detinham mais o papel principal, tendo sido substituídos por políticos civis com a participação de setores organizados da sociedade civil. É nesse período que se encerra o “longo período de transição ao estabelecer a hegemonia política do partido de oposição ao regime (1986), promulgar a Constituição (1988) e realizar uma eleição popular para Presidente

(1989)" (CODATO, 2005, p. 84).

A "Nova República" nasce em um período de intensa democratização, com a instituição de livres condições para a participação política e contestação, seguida pela revogação das medidas que limitavam o direito ao voto e à organização política. Mas, acima disso, essa foi a fase em que foram restabelecidas as eleições diretas para Presidente e em que o quadro constitucional brasileiro foi refundado com a promulgação da Constituição de 1988.

2.2. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Apesar das esperanças, a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) não significou, por si só, a instalação de uma nova ordem. No caso brasileiro de 1988, a ambição de um futuro democrático foi gestada em um contexto ainda autoritário. Enquanto os trabalhos da Constituinte não fossem concluídos e a primeira eleição direta ocorresse, o regime anterior, embora enfraquecido, seguia dando as cartas.

Nesse sentido, a construção da Constituição de 1988 é ilustrativa da relação complexa entre o autoritarismo e a democracia, assim como da natureza extremamente negociadora da política brasileira. Do início ao fim, a sua preparação envolveu conflitos entre vários grupos, cada um buscando aumentar ou restringir as fronteiras entre os acordos políticos, sociais e econômicos a serem estabelecidos. O processo baseou-se em acordos negociados, sendo pressionado durante todo o tempo por posições distintas.

Grosso modo, de um lado estavam as forças políticas do velho regime que queriam assegurar seu espaço nesse novo cenário e, de outro, os setores da esquerda que mesmo minoritários alcançavam um papel importante no processo constituinte. Entretanto, o conjunto de visões em disputa era muito fragmentado e o próprio formato da ANC, que acabou sendo modificado durante o seu curso, evidentemente teve impacto em seus resultados, favorecendo uma disputa ideológica no "varejo" e uma falta de controle total do processo por qualquer uma das partes.

> Se o Centrão conseguiu algumas importantes vitórias, como a aprovação do presidencialismo e os cinco anos de mandato para Sarney, o processo de votação foi marcado pela negociação e pela centralização em torno das lideranças, as quais costuravam acordos e compromissos às portas do plenário. A força do Centrão parece ter se resumido às preferências que conseguiu para seus substitutivos. Mas a distribuição de forças e a fragmentação do PMDB não permitiram que nenhum grupo conseguisse emplacar seu projeto de Constituição (MEDEIROS, 2003, p. 100).

Lamounier (1990) observa que a complexidade do processo foi tanta que o que estava previsto inicialmente não ocorreu. Ao contrário do que previa a "Emenda Sarney" (Emenda Constitucional 26, de 27 de novembro de 1985), ou seja, os deputados e senadores eleitos em 1986 reunirem-se conjuntamente, em apenas uma câmara, e decidirem por maioria simples, o que ocorreu foi uma constituinte congressual, descentralizada e com votações em etapas.

> Quando esse novo Congresso iniciou os seus trabalhos, no princípio de 1987, houve tensos debates entre os constituintes a respeito dos poderes de que se achavam investidos e sobre a organização a ser adotada nos trabalhos. Predominou, no final, uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fariam os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios preliminares; encerrada essa fase, uma Comissão de Sistematização de 97 membros (cuja presidência coube também ao Senador Afonso Arinos), encarregar-se-ia de preparar o projeto final a ser votado pelo plenário. O projeto constitucional foi finalmente levado a uma primeira votação em plenário no princípio de 1988. Uma vez que não se formou nenhum bloco monolítico no Congresso, o voto majoritário, na maior parte dos artigos, teve que ser negociado e renegociado vezes sem conta. A segunda e última rodada ocorreu em setembro de 1988, sendo a nova Constituição promulgada a 5 de outubro (LAMOUNIER, 1990, p. 82).

Os pontos que suscitaram mais polêmicas foram a realização de uma assembleia constituinte não exclusiva e o trabalho organizado por comissões. Do ponto de vista normativo, a realização de uma constituinte exclusiva seria, por sua natureza, menos suscetível a pressões institucionais e demonstraria mais claramente o rompimento com o regime anterior. Constituintes eleitos apenas e exclusivamente para elaborar uma nova Carta fariam com que o processo fosse mais representativo da ordem democrática que se pretendia e menos auto-interessado. Afinal, se os constituintes fossem os próprios congressistas, era de se esperar que, em alguma medida, o desenho das instituições políticas futuras seguiria seus interesses. No fundo desse argumento estava a percepção de que o congresso não tinha a legitimidade necessária para a função constituinte, pois era fruto de regras de um regime repressivo e cerceador da liberdade de manifestação

de pensamento. Seus membros não estariam aptos a formular a nova Carta Magna. Além disso, segmentos da sociedade civil defendiam, por exemplo, que a eleição dos constituintes não se desse apenas entre os partidos políticos, mas que fosse considerado o voto em representantes de associações e organizações populares e sindicais.

Em relação ao segundo ponto, os debates descentralizados, ancorados em comissões, eram tidos como passíveis de levar a disputas individualizadas e autointeressadas, ampliando a possibilidade de participação autônoma dos constituintes no processo, dando margem ao que a literatura chama de *log rolling*: ao apoio de um grupo X a medidas patrocinadas pelo grupo Y, retribuir-se-ia noutra ocasião com o apoio do grupo Y a uma medida de interesse do grupo X (COUTO e ARANTES, 2006). Ou seja, negociações políticas no "varejo", a partir de interesses privados e não posições ideológicas.

Os debates, no entanto, não pararam no formato e modelo de construção da Carta. Referem-se também aos seus resultados. De modo resumido, a Constituição brasileira de 1988 se caracterizaria por ter conjugado o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e, por consequência, a necessidade de coalizão política. Conforme Codato aponta:

> Essa combinação institucional – ou, para alguns, essa deformação institucional – conduziu no final das contas o processo de transição para o seguinte ponto: uma democracia eleitoral, um Executivo imperial e um regime congressual que atua ora como colaborador, ora como sabotador das iniciativas do Presidente, ator central do sistema político (2005, p. 85).

Esses fatores combinados gerariam um engessamento da agenda governamental (TSEBELIS, 1997) e levariam a constantes revisões e mudanças em seu conteúdo (prova disso seria o alto número de emendas constitucionais já editadas). Além disso, a longa extensão da Carta, fruto de uma preocupação dominante com o desenho das políticas públicas, é alvo de críticas. Arantes e Couto (2008) a caracterizam por não se restringir a *polity,* como as constituições mais clássicas e duradouras, e haver um excesso de *policy*. Construída em um cenário instável e incerto institucionalmente e com ampla pressão popular por participação, a Constituição é retrato da tentativa de garantias mínimas de direitos futuros.

Na época foi prevista uma revisão da Carta para ocorrer em cinco anos, o

que já denotava uma certa provisoriedade do documento. Aliás, o discurso do próprio Ulysses Guimarães, presidente da ANC, captura essa sensação geral: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais” (Diários da Assembleia Nacional Constituinte, 5 de outubro de 1988, p. 14380).

Com o passar dos anos, a crítica às escolhas institucionais do modelo de governo brasileiro parecia tornar-se consensual entre acadêmicos, especialmente a questão da governabilidade em um sistema multipartidário e fragmentado. Os custos políticos para formação de uma maioria qualificada na elaboração de sua agenda seriam altos demais para o governo. A combinação de presidencialismo, representação proporcional e lista aberta foi rechaçada por muitos por não fazer sentido e nem ter paralelo no resto do mundo. Nosso modelo seria *hopeless* (SARTORI, 1997).

Sem querer adentrar propriamente no debate interpretativo sobre o desenho institucional do sistema político brasileiro, aponta-se que a avaliação acerca da governabilidade até hoje divide os pesquisadores da Ciência Política. Mesmo reconhecendo as dificuldades colocadas, para Figueiredo e Limongi (1999) os próprios constituintes, receosos de um arranjo institucional que conformasse uma nova “paralisia decisória” como a de 1964 (expressão consagrada por Wanderley Guilherme dos Santos, 1986), desenharam mecanismos de garantias de poder ao Executivo, possibilitando ainda a atuação do Legislativo. Este ficou com o poder terminativo das comissões e com a deliberação (ainda que restrita) de questões do orçamento. O Executivo recebeu a prerrogativa das Medidas Provisórias, dos vetos total ou parcial e do pedido de urgência. Numa revisão acerca do debate acadêmico sobre o desenho institucional de nosso sistema, Limongi pontua que “as certezas deste diagnóstico repousam sobre bases frágeis, sobre afirmações genéricas cujo conteúdo é no mínimo questionável” (2002, p. 56). O autor indica que mais do que estudar efetivamente os problemas e debilidades da democracia brasileira, o que ocorre é a adoção de “noções datadas e, em última análise, preconceituosas” (LIMONGI, 2002, p. 72).

Pode-se alegar que as altíssimas expectativas em relação ao documento fizeram com que as críticas fossem mais contundentes. Processos de transição

tendem a ser longos, uma vez que tanto no sistema político quanto na sociedade convivem valores políticos diferentes, mais ou menos democráticos. A determinação institucional de adoção de uma nova ordem, embora seja condição necessária, não é suficiente para evitar que traços de autoritarismo sigam permeando práticas, atitudes e comportamentos. Neste sentido, como aponta Avritzer, "tão importante quanto a realização de eleições ou a existência de uma boa declaração de direitos na Constituição é analisar a atitude dos sujeitos sociais em relação a esses atributos" (1995, p. 6).

> Com efeito, as análises do funcionamento da democracia brasileira desde 1985 apontam, entre outras, as seguintes características: a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativistas (Camargo, 1989, e Mainwaring, 1991); a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a persistência de práticas não-democráticas no nível micro (Pinheiro, 1991); e a não-aceitação da cidadania civil e social que se traduziria na rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como na impossibilidade de um pacto social. Todos esses problemas, que conhecemos bem no caso brasileiro e que aparecem com variações menores no caso da América Latina e maiores nos casos da Europa do Leste, nos levam a supor a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo, sugerindo um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade (AVRITZER, 1995, p. 1)

É claro que a Constituição por si só não resolveu todos os dilemas e traços autoritários das práticas governamentais e administrativas e tampouco da nossa sociedade. A Carta não basta para democratizar nosso sistema político. E mesmo a democratização das instituições não implica, necessariamente, na formação de personalidades ou de práticas democráticas. Esses processos não ocorrem sempre concomitantemente ou de forma análoga. A democratização e a modernização de diferentes esferas da vida, como mercado, Estado e cidadania não têm a mesma natureza e sequer ocorrem da mesma forma, como aponta Habermas (1987)[5].

5 Leonardo Avritzer, ao criticar as teorias de transição pelo seu foco exclusivo nas instituições, propõe inspirar-se em uma perspectiva habermasiana para recolocar a dimensão societária no sistema político. De acordo com ele, as teorias da transição "não distinguem entre processos de racionalização da sociedade e processos de complexificação das estruturas do Estado e do mercado. Elas assumem uma homologia insustentável entre processos como a produtivização do capital, a centralização do Estado e a secularização de normas e valores. Ao assumir tal postura, as teorias da modernização e da democratização desprezam as dificuldades envolvidas na formação de identidades democráticas e na consolidação de formas coletivas de solidariedade, supondo que a transferência da institucionalidade político-democrática poderia se encarregar de tal tarefa. No entanto, o significado comum dos valores e normas democráticos não pode ser produzido ou reproduzido de forma administrativa" (1995, p. 9).

Tornar instituições e valores sociais compatíveis é um dos grandes desafios dos processos democratizantes.

A dimensão sistêmica e institucional da política fazem parte do fenômeno, mas não o encerram. É fundamental analisar também como diferentes sujeitos e grupos sociais influenciam e comportam-se frente ao estabelecimento de novas condições e instituições democráticas e que valores políticos acionam. A dimensão social, ou seja, as organizações civis e a esfera da cidadania, importa. Assim como tais atores foram relevantes no processo de abertura e redemocratização, eles continuam a jogar um papel relevante e crescente nos anos seguintes.

A frequente acusação de ser uma transição negociada contribuiu para que os líderes da Assembleia Constituinte – em sua maior parte políticos moderados – tornassem-se mais vulneráveis a críticas sobre as limitações do novo regime e também mais sensíveis às pressões de forças políticas que clamavam por maior democratização. Apesar do levante conservador do "Centrão", a estrutura constitucional tornou-se mais democrática do que era esperado a partir das circunstâncias de um processo de transição gradual e controlado como foi o brasileiro (KINZO, 2001). Mesmo com amplas críticas, cabe reconhecer que a experiência certamente foi a mais democrática na história das constituições brasileiras (são nove no total, se contarmos a Constituição Luso-Brasileira de 1822. A durabilidade média das cartas magnas é de cerca de duas décadas).

Ao invés de um trabalho a portas fechadas, o que se viu foi uma considerável abertura à sociedade, tendo sido coberta pela imprensa e contado com a participação de grupos sociais organizados – tanto diretamente, por meio de demandas e sugestões ouvidas durante o trabalho das subcomissões, quanto indiretamente, por meio da pressão para que as propostas fossem aceitas em plenário. As lideranças constituintes costuravam acordos às portas do plenário.

Nesse sentido, para além do "resultado", daquilo que efetivamente tornou-se a Constituição Brasileira de 1988, o próprio processo de mobilização popular para a sua construção teve um saldo positivo no imaginário e na compreensão dos efeitos distributivos que a participação política poderia ter. A Assembleia Constituinte aceitou emendas populares de artigos e capítulos. A campanha para obtenção de assinaturas para propostas ligadas às áreas de políticas públicas contou com a

participação de alguns dos mais importantes movimentos e atores políticos do campo popular: MST, Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimentos da saúde e da reforma urbana. Ao todo, foram 122 emendas constitucionais populares que contaram com a assinatura de cerca de 10 milhões de cidadãos (SWAKO, 2012). Para serem consideradas pela Comissão de Sistematização, eram necessárias 35 mil assinaturas – cerca de dez alcançaram esse número (AVRITZER, 2012c). Apesar de nenhuma delas ter sido completamente aprovada, parte dos seus textos foram incorporadas em artigos importantes, como nos capítulos da Saúde, Assistência Social e Políticas Urbanas (AVRITZER, 2012c). Como aponta Szwako, tal aspecto gerou uma sensação de empoderamento popular e mesmo de eficiência da participação:

> sentir-se sujeito de um projeto compartilhado por outros "milhões de trabalhadores e militantes" não é uma experiência qualquer. Imagine-se então o que é ver inscrita sua existência política, suas demandas no texto que normatiza as bases do jogo sócio-político nacional (SZWAKO, 2012, p. 22).

Já em relação ao seu produto final, a Constituição é estruturada a partir de um capítulo sobre direitos, civis e políticos, que a própria Constituição coloca acima de revisão pelo Poder Executivo ou Judiciário. Além disso, estabeleceu uma divisão que mudou o equilíbrio dos três principais poderes do governo, mantendo a tradição de um Executivo forte mas ampliando as prerrogativas do Judiciário por meio da institucionalização da revisão judicial, e criando um quarto, que é o Ministério Público, encarregado da defesa dos direitos difusos (ARANTES, 1999). Por fim, por se tratar de um documento longo, com vários capítulos relativos a áreas específicas, acabou por reduzir as prerrogativas do Legislativo na elaboração de políticas e deu amplas prerrogativas à participação social nessas áreas (AVRITZER, 2012c).

Em termos substantivos, o texto permitiu a completa liberdade de organização partidária e representou um avanço significativo ao menos em termos de direitos civis, políticos e sociais. Trouxe importantes conquistas para os trabalhadores e aumentou os padrões de proteção social por meio de um modelo mais igualitário e universalista (Castro, 1993). A Carta também foi inovadora em relação às minorias, com a introdução de penalidades extremas para a discriminação contra mulheres e negros.

E, no que tange diretamente à participação política, não apenas os mecanismos de uma democracia representativa foram assegurados como também aqueles associados à democracia direta, como referendos, plebiscitos e o direito da população propor um projeto de lei diretamente ao congresso. Além disso, uma participação focada mais no âmbito local foi possibilidade pela Carta.

O seu primeiro artigo assinala que a soberania reside no povo e é exercida através de seus representantes e de forma *direta*. É por meio dessa introdução e em outros catorze artigos que a Constituição lida com participação de alguma forma. O artigo 14º, por exemplo, estabelece explicitamente que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular". Além disso, em seu artigo 204º é prevista a

> participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis estabelecendo a participação social como um elemento fundamental na administração e controle das ações governamentais (CF, art 204).

Todas as principais políticas públicas envolvem conselhos participativos. É prevista ainda a possibilidade do Congresso Nacional aceitar projetos de lei de iniciativa da sociedade civil. E, por último, mas não menos importante, o Supremo Tribunal Federal está autorizado a receber inputs da sociedade civil. Ele transformou este princípio em lei e algumas audiências públicas foram realizadas pelo STF. Todos estes mecanismos participativos fizeram do Brasil um dos países mais participativos no mundo de hoje (AVRITZER, 2012c, p. 115).

Conforme apontam Abers, Serafim e Tatagiba, tal resultado teria relação íntima com o fato de, no caso do Brasil, a participação emergir como "demanda da sociedade civil ainda no bojo da luta pela afirmação das liberdades democráticas, o que lhe confere traços característicos quando comparada aos processos em voga no cenário latino-americano" (2014, p. 329).

É possível dizer, portanto, que a Constituição de 1988 possibilita uma considerável variedade de espaços para a participação social como uma forma de controlar os governantes e compartilhar o poder, mas também de forma a permitir que a cidadania tome parte mais diretamente na produção das decisões políticas. A partir da promulgação da Carta Magna de 1988 e subsequentes regramentos,

tornaram-se possíveis diversas experiências de participação, sejam elas de participação direta ou as que combinam participação direta e representação, como os conselhos gestores de políticas públicas, as consultas públicas e referendos, as audiências para aprovação dos planos diretores municipais e mesmo a deliberação sobre os orçamentos das cidades. Tais iniciativas, embora experienciadas primordialmente no nível local, podem se dar também em âmbito estadual e nacional, estando, via de regra, vinculadas aos poderes executivo e legislativo.

> A Constituição de 1988 foi um importante momento de consolidação e de abertura de novos canais de participação popular. A partir dela e com a aprovação de legislações específicas, foram implementados, de forma articulada nos vários níveis de governo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em áreas como Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, que são formados por membros do governo e da sociedade e devem orientar as políticas públicas em cada área (TEIXEIRA, 2003, p. 191).

Portanto, no que se refere à participação política, após a promulgação da Constituição o desafio tornou-se a regulamentação da ordenação constitucional de modo a alcançar a desejada participação. Desde então, ganhou fôlego uma intensa mobilização e coordenação de vários grupos sociais organizados para estabelecer os mecanismos legais necessários para descentralizar a administração das políticas públicas, assim como garantir a participação cidadã na gestão do Estado.

2.3 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS PIONEIRAS NO BRASIL

Foi a partir dos princípios constitucionais, além do estabelecimento de leis e regulações infraconstitucionais, que emergiram três formas adicionais de participação para além do voto, referendo, plebiscito e iniciativa popular, já expressamente previstos na Constituição. Primeiro, a mais conhecida, a experiência do orçamento participativo, que se iniciou em Porto Alegre em 1988, durante a administração do Partido dos Trabalhadores. Em 2002, mais de cem cidades brasileiras adotavam o modelo (TEIXEIRA, 2003). As iniciativas de orçamento participativo, aliás, têm sido o principal objeto de atenção dos estudos sobre experiências participativas brasileiras (Abers, 1996; Avritzer, 2003; Avritzer e

Navarro, 2003; Baiocchi, 2005; Santos, 2002; Souza, 2001; Horochovski e Clemente, 2012). Voltaremos a ela com mais profundidade na sequência.

Em segundo lugar, os conselhos gestores de políticas públicas que emergiram como um dos resultados da Lei Orgânica da Saúde e da Lei Orgânica da Assistência Social. Os conselhos tem como atores principais de seu surgimento dois movimentos sociais na área da saúde e que foram importantes no período da redemocratização: o movimento sanitarista, que reunia profissionais da área e tinha como foco a medicina preventiva e a revisão do papel do Estado no Sistema Nacional de Saúde, e o movimento popular da saúde, que organizava os usuários a partir da perspectiva de controle da qualidade dos serviços prestados (SADER, 2010 [1988]; ESCOREL, 1998).

A VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, constitui-se em um momento chave para a mobilização na área, pois foi ali que a participação social como forma de gestão se colocou como uma estratégia comum – que viria, dois anos depois, a ser apresentada e aprovada (ainda que com modificações) como uma proposta de emenda popular durante a ANC de 1988.

> do ponto de vista da participação, o elemento que sobressai na VIII Conferência Nacional de Saúde é a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarista e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde (AVRITZER, 2008, p. 53).

Tal modelo foi ampliado para diversas áreas. Estudo do Ipea (2005) estima que até 1999 tenham sido criados cerca de 39 mil conselhos ligados às políticas sociais em todo o Brasil. Já a pesquisa do Instituto Pólis, no que tange aos Conselhos Nacionais, aponta para a existência de 71 instâncias em 2012, sendo 38 com caráter deliberativo e 24 consultivos. Conforme as autoras indicam,

Para se ter ideia do crescimento desses espaços, 19 foram criados e outros 16 foram reformulados entre 2003 e 2013 (PT, 2014). Entre os conselhos criados, estão o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instituído em 2003, o Conselho Nacional de Juventude, pioneiro na América Latina, instalado em 2005, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Condec), em 2010, e o Conselho de Relações do Trabalho (CRT), também em 2010. Junto com o OP, os conselhos são os mecanismos de participação mais estudados (FUKS e

PERISSINOTTO, 2006; CUNHA, 2009; TATAGIBA, 2002; ESMERALDO e SAID, 2002).

Por fim, a terceira forma são os Planos Diretores Municipais, que começaram a proliferar nos recentes anos como consequência do capítulo sobre políticas urbanas da Constituição e sua regulação em 2001 pelo Estatuto da Cidade. Sua origem tem forte relação com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), ator político anterior ao golpe de 64, que, posto na ilegalidade, só voltou a funcionar após a transição democrática. Este aliás pode ser considerado o primeiro movimento nacional da sociedade civil brasileira, formado por sindicatos dos engenheiros e arquitetos, pelo Movimento de Defesa dos Favelados, por associações de bairro e associações profissionais (AVRITZER, 2008).

> O MNRU apresentou à Assembléia Nacional Constituinte, tal como fez o movimento de saúde, uma proposta de emenda popular. Essa proposta envolveu os seguintes elementos: direito à cidade; participação popular nas decisões urbanas; direito de preempção (direito do Estado de se antecipar ao desenvolvimento urbano reservando áreas nas cidades); imposto urbano progressivo e outorga onerosa (legalização das áreas públicas de até 250 metros ocupadas pela população). Durante a Assembléia Nacional Constituinte, a maior parte destas reivindicações foram incluídas no texto constitucional, mas surgiu a proposta de integrá-las em um plano diretor municipal (SAULE, 1995), proposta dos setores conservadores visando retardar a implementação da reforma urbana. Com a necessidade de produzir legislação ordinária regulamentando o capítulo da reforma urbana, teve início um processo de disputa e negociação no legislativo que durou quase 14 anos (AVRITZER, 2009, no prelo). No decorrer deste processo, o MNRU tornou-se FNRU e desenvolveu uma estrutura de lobby da sociedade civil que permitiu, ao final de 14 anos de tramitação legislativa, a aprovação do Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2008, p. 57).

O Estatuto da Cidade exige que os municípios com mais de vinte mil habitantes tenham seus planos diretores aprovados em audiências públicas. Segundo levantamentos realizados pelo Ministério das Cidades em 2006, 1682 municípios eram obrigados a atualizar seus planos diretores. Em relatório sobre o diagnóstico da participação nesses processos, 397 foram categorizados como “participativos” e 536 como “divergentes” - que podem ser entendidos como “insuficientemente” participativos. Os números demonstram uma explosão dos processos participativos nessa área (Burgos, 2007).

Tendo isso em mente, pode se afirmar que existe hoje no país uma complexa ecologia de participação relativamente diversa em seus modelos e desenhos.

> A democratização brasileira desencadeou níveis sem precedentes de demanda por participação dos cidadãos na vida pública. Desde então, novos movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil, assim como funcionários de governo comprometidos com a democratização do Estado, têm gerado práticas inovadoras, contestando e redefinindo simultaneamente as formas de interação entre Estado e sociedade. No Brasil, cientistas políticos têm se interessado tanto pela difusão de tais práticas no cotidiano, como por debates internacionais cada vez mais intensos sobre o tema, no campo da teoria democrática. O resultado é uma combinação tão dinâmica quanto incomum da teoria e da prática (ABERS e KECK, 2008, p. 99).

Ao analisar as três experiências citadas acima, Avritzer (2008) propõe uma tipologia das instituições participativas expressas por meio de diferentes desenhos institucionais. O autor as classifica de três maneiras. No caso dos orçamentos participativos, eles constituem o que a literatura chama de desenho participativo de baixo para cima – "*bottom up*" (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). São modelos abertos de entrada livre e participação de atores sociais capazes de gerar contribuições. Aqui, os próprios cidadãos tomam parte no processo e participam diretamente, sem intermediários.

Já em relação aos conselhos gestores de políticas públicas[6], eles constituem desenhos institucionais de compartilhamento de poder e são estabelecidos pelo Estado, com representação tanto de atores da sociedade civil quanto de atores estatais. A participação da população é indireta. A representação não-estatal é composta por meio de indivíduos escolhidos por organizações que formam um "colégio eleitoral" composto por organizações da mesma natureza. A outra parte dos assentos é ocupada por representantes do Estado indicados pelos governantes.

Por fim, os planos municipais de uso da terra, ou plano diretores, constituem um terceiro tipo, chamado por Avritzer de desenho institucional de ratificação, dando-se, em especial, por meio de audiências públicas mandatórias.

Os modelos variam em ao menos três aspectos: o modo como a

6 Abers e Keck explicam o funcionamento básico dos conselhos: "Ainda que os conselhos gestores se diferenciem em termos de origem legal, composição, atribuições formais e influência nas decisões estatais, eles compartilham certas características. São criados por lei e têm certa autoridade formal sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação. Os membros devem "representar" (no sentido de "agir em favor de") grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis, com respaldo social amplo e uma missão que corresponda às finalidades do conselho. O Estado normalmente detém até metade das cadeiras. A seleção de membros ocorre de maneira variada. Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local freqüentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados" (2008, p. 100).

participação é organizada; a maneira pela qual o Estado se relaciona com a participação e a maneira como a lei exige que o governo implemente ou não a participação.

No caso do orçamento participativo, a experiência de Porto Alegre e a literatura demonstram a importância da iniciativa governamental ao propor um modelo; de uma forte organização prévia da sociedade civil e da persistência da vontade política do governante para implementar as políticas participativas.

Em relação aos conselhos temáticos de políticas públicas, particularmente os conselhos de saúde, eles dependem da existência de uma forte organização da sociedade civil, assim como da vontade política do governantes. Os incentivos vindos da legislação são importantes, do mesmo modo que as lutas e embates travados pelos movimentos sociais de área e a pressão exercida sobre os governos (FUCKS, 2004). Entretanto, uma importante variável diferencia essas duas iniciativas: a existência de sanções em caso de não implementação.

Pode-se observar que, assim como varia o desenho, variam também a capacidade e/ou disposição do próprio governo democratizar-se. Essas variações estão ligadas especialmente ao contexto e condições de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de dar apoio a processos participativos.

Em relação a esse último aspecto, é importante observar diferenças no suporte dado pelo Partido dos Trabalhadores aos processos participativos. Ao contrário de outros autores que atribuem ao desenho institucional a habilidade exclusiva de gerar processos participativos de sucesso e que propõem repetir o desenho independente do contexto, Avritzer propõe uma perspectiva de base mais “social” que chama de desenho participativo interativo. Nesse caso, o sucesso da iniciativa não se relaciona apenas ao desenho institucional mas ao modo como ele é articulado junto à organização da sociedade civil e à vontade política dos governantes para implementar políticas participativas.

Além desses mecanismos citados, há outra forma de participação consolidada no Brasil ainda antes da Constituição de 1988. São as conferências nacionais, as quais provavelmente tornaram-se a mais ampla forma de participação política no Brasil. O país desenvolveu uma tradição de conferências nacionais desde

o início dos anos 40, quando o primeiro governo Vargas convocou uma conferência nacional sobre Saúde. Mais recentemente, desde 1988, as formas de participação presentes na Constituição nas áreas de saúde e assistência social levaram à institucionalização das conferências nacionais. Entretanto, o grande empurrão para esse modelo de participação ocorreu a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente. Nos oito anos do governo Lula, foram realizadas 74 conferências, sendo que 70% dos representantes nesses espaços faziam parte da sociedade e os demais eram representantes governamentais. Foram computadas ao todo 14 mil propostas aprovadas e mais de 1.100 moções (SOUTO e PAZ, 2012, p. 6). Se ampliarmos o período e incluirmos o início do governo Dilma, até o ano de 2013 são 94 conferências, em mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional, com cerca de 9 milhões de participantes. Os Governos Lula e Dilma respondem por 68% do total das 138 conferências já realizadas no país com a presença do Poder Executivo (PT, 2014). Baseado em um estudo sobre o tema, Avritzer (2012a) sugere que o padrão de participação inclusiva que surgiu no nível local está também se expandindo para o nível nacional.

Embora existam críticas ao modo como tais experiências ocorrem na prática, reportando problemas de representação (por meio de uma constante ocupação dos espaços de participação pelos mesmos líderes) e cooptação, constituiu-se no Brasil um certo consenso formal em relação à ideia de participação social, ao menos na superfície do discurso.

O surgimento de tais instituições participativas tem forte relação com o protagonismo dos chamados novos movimentos sociais e com a emergência, especialmente após a Constituição de 1988, de uma sociedade civil crítica à subordinação ao Estado.

> Estes novos atores sociais vincularam a luta por direitos com a conquista de políticas sociais mais públicas, democráticas, inclusivas. Na Constituinte de 1987, juntamente com os setores democráticos de alguns partidos políticos e com o recém criado Partido dos Trabalhadores, conquistaram aspectos importantes de uma agenda democrática de reforma do Estado, que afirma direitos universais e abre espaço para a continuidade do protagonismo da sociedade civil. Constituíram-se espaços institucionalizados de participação nas políticas sociais, que vinculam a elaboração e o financiamento de algumas políticas sociais a processos de descentralização e controle social nos níveis federal, estadual e municipal (ALBUQUERQUE, 2007, p. 225-226).

No entanto, o compasso dessas mudanças foi lento. Embora a redemocratização e a Constituição possibilitassem uma nova relação entre sociedade e Estado, menos bloqueada, de início isso ainda era muito fragmentado e parcial. A participação acontecia em algumas áreas, mas não em todas: na saúde, por exemplo, devido ao vigor dos movimentos sanitarista e popular da saúde, havia maior diálogo, mas na educação, não.

Isso, em parte, porque o cenário institucional nacional no período seguinte à Constituição, embora democrático e garantidor dos direitos civis e políticos, não foi dos mais favoráveis para o campo da esquerda. Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente desde 1960. O primeiro presidente eleito diretamente após a ditadura, 29 anos depois da eleição direta que levou Jânio Quadros à presidência da República, Fernando Collor de Mello mostrou-se "despreparado, autoritário, messiânico e sem apoio político no Congresso" (CARVALHO, 2015 [2001], p. 206). Ele renunciou em 1992 numa tentativa frustrada de evitar o processo de impedimento que sofria no Congresso. Seu vice, Itamar Franco, assumiu a presidência. Apesar da insatisfação e indignação geral, tal episódio não gerou um trauma social, uma vez que Collor não contava com apoio popular ou no Congresso – justamente o contrário. Mesmo as elites, que o apoiaram no segundo turno eleitoral contra Luís Inácio Lula da Silva, desembarcaram antes que o navio fizesse água. O rito do impeachment, aliás, contribuiu para uma sensação inédita de controle da população sobre os governantes (CARVALHO, 2015 [2001], p. 207). Desde então, foram realizadas outras sete eleições presidenciais em clima de normalidade democrática até 2016.

O governo que se seguiu, de Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994 e reeleito em 1998 (após uma polêmica emenda à Constituição que possibilitou a reeleição), foi marcado pela estabilização econômica, por algum avanço na área da educação fundamental, com queda no analfabetismo e ampliação da escolaridade na faixa de sete a 14 anos e pela polêmica ao redor da Previdência Social. Enquanto, de um lado, houve o estabelecimento de um mínimo para os trabalhadores rurais e de renda vitalícia para idosos e deficientes, por outro, os valores seguiram bastante baixos e foi revogado o critério de tempo de serviço. Além disso, políticas tipicamente neoliberais, com a privatização de empresas públicas,

como as telefônicas, e no campo de riquezas minerais, como a Vale, ampliaram-se. Tais políticas não se ativeram apenas ao nível nacional, repetindo-se nos estados com a privatização de bancos públicos e companhias de energia elétrica.

Nesse período, ocorrem muitos protestos pelo país, especialmente os organizados por setores da esquerda contra as políticas de privatização, o sucateamento do ensino superior público e do sistema de saúde e os baixo salários do funcionalismo. Além disso, a adoção de políticas de organismos internacionais, como as indicadas pelo FMI e Banco Mundial, desagradam grupos populares organizados. Os protestos são de deslegitimação das políticas e de pressão, no sentido de abrir negociação, especialmente no caso das greves, que foram frequentes principalmente entre funcionários públicos insatisfeitos com as reformas governamentais que retiravam direitos, reestruturavam as profissões e arrochavam salários. Ocorrem muitas marchas dos movimentos do campo, como o caso do Grito da Terra, em 1995 (que se repetiria anualmente), a Marcha das Margaridas (com a primeira em 2000) e as Marchas do MST e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf). É também nesse período que se constituem diversos Fóruns Nacionais, como o de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana e de Participação Popular e a Central dos Movimentos Populares.

O impacto do neoliberalismo na agenda da participação significou uma disputa profunda na narrativa do significado da prática participativa. Entendida enquanto ferramenta de gestão, a participação tornou-se critério de avaliação da eficácia de programas, porém a partir de uma perspectiva fundada na redução de custos e controle dos gastos públicos: uma visão negativa da participação, redutora de sua possibilidade emancipatória e instrumentalizada como forma de coibir gastos ou liberdades excessivas. Conforme argumenta Teixeira, “a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa de redução dos custos, otimização dos esforços e controle da aplicação e distribuição das verbas públicas” (2013, p. 57).

Tal perspectiva é reforçada por organismos internacionais e o financiamento disponibilizado por eles leva a mudanças no perfil de atuação também em organizações civis. É justamente a esse processo, um consenso ao redor da ideia

de participação, embora com um significado muito distinto do sustentado pelos seus defensores históricos, que Dagnino nomearia de confluência perversa: nomes comuns, projetos políticos antagônicos, sentidos em disputa (DAGNINO, 2004).

Enquanto, de um lado, afirma-se o projeto neoliberal, de outro, o PT desloca-se para o centro do espectro político. Após as eleições de 1989, o partido rediscute seu programa, a partir da tensão entre luta social e institucional. A visão moderada do campo majoritário, constituído a partir do encontro nacional do PT realizado em Guarapari em 1995, ganha espaço e são vistas mudanças na natureza do partido, tornadas mais evidentes com a Carta ao Povo Brasileiro, lançada durante a campanha de 2002 e que contribuiria para fazer de Lula o novo presidente. Ocorre um esvaziamento do conteúdo radical da participação, sendo que o foco migra para a relação com o Estado, a institucionalidade e legalidade.

No entanto, é também durante os anos 90 que a sinergia entre o partido e a participação social ganha mais corpo. O PT elege seus primeiros prefeitos na virada da década de 80 e os experimentos participativos incrementam-se. O Orçamento Participativo e a sua identificação como marca registrada de um "modo petista de governar" desencadeiam uma forma intensa de participação. É entre 1991 e 2002 que predominou o que Teixeira chama de apogeu do sentido da "participação enquanto deliberação" (TEIXEIRA, 2013).

Cabe pontuar que esse "sentido da participação" seria a tradução das expectativas de atuação dos movimentos por dentro do Estado, interferindo diretamente nas políticas públicas. É, portanto, o sentido que se tornou predominante em determinado período. Tal apogeu se explicaria, especialmente, a partir da aposta nas experiências forjadas no âmbito local e daquelas que suscitariam a construção e implementação dos conselhos gestores e do que viria a ser uma ampla arquitetura participativa.

O PT seria um importante *locus* de experimentação, mas não só ele. Nesse momento, a participação adquire sentido e força na expressão "partilha do poder". Ancora-se na crescente institucionalização de canais oficiais de diálogo entre Estado e sociedade. A Constituição e a Lei Orgânica da Saúde (LOS – 8.080/90) cristalizam a luta pelo Sistema Único de Saúde e o institucionalizam, assim como a Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade por meio de um conselho

gestor que inclui não apenas o poder público e as entidades empresariais, mas também usuários, entidades de profissionais da saúde, comunidade científica e prestadores de serviços.

Esse modelo foi replicado como política setorial em várias áreas e também nos âmbitos estadual e municipal, com experiências bastante distintas. Cabe observar, que por conta do período ditatorial anterior, ainda havia uma forte desconfiança sobre o potencial e o impacto dos conselhos. Já a iniciativa local com o OP de Porto Alegre sagrou-se como um caso bem sucedido de participação popular e foi exportada para outras prefeituras e até mesmo, mais tarde, no âmbito estadual no Rio Grande do Sul.

A categorização proposta por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) de repertório de interação entre Estado e sociedade, inspirada em Tilly, permite enquadrar a ação política dos movimentos no período dentro de duas rotinas: um predomínio de protestos e ação direta combinados com a participação institucionalizada. Embora possa parecer contraditória tal combinação, ela é fruto de uma leitura de um governo nacional adversário (conjuntura na qual é necessário mobilizar-se para possibilitar negociações ou mesmo para frear políticas as quais são adversários) combinada com o reconhecimento e valorização das oportunidades institucionais de participação[7] conquistadas duramente durante a ANC e regulamentadas em seguida e com as novas experiências de relação entre Estado e sociedade que eram constituídas em alguns municípios.

Nesses anos, a Constituição e a batalha pela regulamentação infraconstitucional dos seus artigos seguem, em grande parte, sendo o bastião que possibilita a interferência da população nas políticas públicas e um outro tipo de relação entre Estado e sociedade. Os mecanismos participativos previstos no texto constitucional e os constrangimentos legais que forçam as diferentes agências e órgãos governamentais em todos os níveis a adotar determinados instrumentos, constrangimentos que são fruto de muitas disputas sustentadas pelos movimentos, são a ancoragem de parcela significativa da ação estratégica das associações civis.

7 Caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei). A participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação. Essa segunda rotina é caracterizada pela governança compartilhada, e por um papel central por parte dos atores estatais em criar e conduzir o processo. Exemplos no Brasil: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências.

Por exemplo, para receber fundos para políticas de saúde pública, os governadores devem em alguma medida adotar e reforçar a participação por meio dos conselhos gestores de saúde. Assim, mesmo governadores de partidos mais conservadores e resistentes à ideia de participação social são forçados a acatar tais mecanismos, no mínimo formalmente. Como aponta Albuquerque,

> No Brasil, sem cairmos em otimismo que esconda os conflitos e limites destes processos, são importantes os esforços de construção dos novos sistemas descentralizados de políticas sociais. A ideia de sistema, está centrada na definição de políticas públicas com diretrizes nacionais, que se articulam com a participação dos estados e municípios, objetivando uma melhor adequação destas políticas às demandas locais. Os sistemas de políticas sociais definem atribuições nos três níveis de governo, definem as formas de financiamento que articulam recursos nacionais, estaduais e municipais e, em alguns casos, definem espaços de articulação de gestores nos três níveis e processos progressivos de descentralização da gestão das políticas. Estes processos têm importante participação da sociedade, e são previstos espaços de controle cidadão sobre as políticas em todos os níveis. Estas características, no entanto, são incorporadas de forma bastante desigual pelos diferentes sistemas e sua efetivação se dá de forma ainda mais desigual (ALBUQUERQUE, 2007, p. 219).

O grau de adesão dos governantes, o contexto político-institucional e o tipo de trajetória da sociedade civil têm profunda influência no modo como as experiências participativas desenvolvem-se. Porém, independente disso, pode-se afirmar que o desenho institucional do Estado brasileiro contribuiu para um certo aprofundamento da experiência participativa mesmo para partidos com posições ideológicas contrárias ao alargamento da interferência civil – o que não significa necessariamente que as experiências participativas são igualmente bem desenvolvidas.

De acordo com o que se argumenta aqui, a organização da sociedade civil e a vontade dos governantes para implementar políticas participativas tem relação direta com o sucesso ou não das iniciativas. Nesse sentido, algumas experiências que não contam com vontade política dos governantes e nem pressão popular, não passam de arremedos participativos, servindo exclusivamente ao cumprimento da legislação para que se dê a destinação de recursos.

Ainda assim, é importante observar que se criou no Brasil uma complexa ecologia de participação na qual mais do que transparência ou *accountability* a idéia da cidadania tomando parte no processo de formação, deliberação e implementação de politicas públicas ganhou lastro no imaginário brasileiro.

2.4 A CHEGADA DO PT AO GOVERNO FEDERAL E ALGUNS DESDOBRAMENTOS REFERENTES À PARTICIPAÇÃO

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003, as expectativas em relação às mudanças sociais e reformas estruturais tornaram-se elevadas. Desde a sua fundação, nos anos 80, o partido foi um dos principais protagonistas da organização da esquerda brasileira, tendo um histórico de demandas a favor da participação social e de mobilização dos sindicatos e movimentos sociais para pressionar os governos. Parte significativa dos líderes de organizações sociais foram ativas lideranças no processo de formação e desenvolvimento do PT, cuja maior identificação era com os trabalhadores, as classes populares e a ideia de igualdade – algo, em certa medida, até então inédito no país.

> Até os anos 80, o Brasil preservava um "princípio de distinção" dos representantes eleitos, que Bernard Manin situa nos primórdios dos governos representativos. Os representantes deveriam ser mais ricos e possuírem mais talento e mais virtudes do que seus representados – deveriam ser "cidadãos distintos, socialmente diferentes dos que os elegeram" (Manin, 1997, p.94). A criação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, foi recebida com escárnio generalizado, uma vez que os trabalhadores eram vistos, simplesmente, como incapazes de representar seus próprios interesses na política. É importante notar que, no Brasil, a demanda por maior participação em instituições convencionais de tomada de decisão (partidos, parlamento) coincidiu, no tempo, com demandas por novos espaços autônomos de participação na sociedade civil. Elas cresceram a partir de uma raiz comum e buscavam a inclusão de classes sociais e grupos antes marginalizados. Além de emergirem no mesmo período, essas lutas envolviam, em muitos casos, os mesmos indivíduos (ABERS e KECK, 2008, p. 101).

O PT representava, em grande medida, a institucionalização de uma série de reivindicações conectadas à ampliação da representação, da participação e das demandas de setores sociais marginalizados. Portanto, quando da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, o principal líder do partido e uma figura quase que mitológica da esquerda brasileira, as expectativas sustentadas por parcela significativa da população eram bastante altas assim como a crença dos movimentos sociais na implementação de reformas jamais feitas (reforma agrária,

tributária, do sistema midiático e política).

Em relação especificamente à participação, cabe observar que em grande medida a defesa pró-participação feita por setores populares desde o fim da ditadura e durante a transição democrática possuía forte ligação com as ideias e o surgimento do Partido dos Trabalhadores. De acordo com Szwako, “a ligação entre esse partido e frações dos movimentos, em especial, do campo popular democrático, não foi apenas uma das bases históricas de formação do partido, mas também um dos alicerces da utopia participativa no período pré-1988” (2012, p. 32). Além da história do partido, de sua identificação com os movimentos sociais e com o modelo de participação, a história pessoal de Lula e o acúmulo das administrações municipais petistas, com os experimentos inovadores de gestão, em especial, o OP, justificavam as esperanças de aumento da participação e de uma mudança na forma de governar que desse destaque aos cidadãos.

Mas a chegada ao governo federal gerou moderações no discurso: o partido havia ganho as eleições, mas não o poder. As alterações partidárias que vinham se desenhando no PT desde os anos 90, com a perda de influência dos núcleos de base, a introdução do Processo de Eleição Direta (mais aberto e inclusivo, mas individualizado e desarticulado das demais atividades partidárias), a organização a partir das tendências, a criação dos setoriais (ligados geralmente aos movimentos) e as campanhas de filiação, foram desenhando um partido mais homogêneo, em certa medida. Conforme Amaral (2010, apud TEIXEIRA 2013), tal aspecto foi aprofundado a partir dos anos 2000, com uma mudança no perfil dos militantes: haveria um envelhecimento da militância, um aumento no número de filiados funcionários públicos e uma base menos focada nos centros urbanos. Soma-se a isso o aumento nas doações de empresas às campanhas e um desaparecimento dos discursos mais radicais: os setores que não apoiavam a via institucional, assim como os que discutiam a ampla política de alianças, perdiam forças. Há mudanças significativas também no perfil dos eleitores petistas.

Olhando novamente para o governo em si, ele pode ser descrito como um governo de contradições. De um lado, houve um impacto em termos substanciais nas condições de vida de parte significativa da população. Desde 2003, o Brasil testemunhou a execução de uma série de políticas sociais que buscaram combater

a pobreza, ancoradas no Bolsa Família, aumentos do salário mínimo e da formalização do trabalho, expansão do crédito, contenção e até mesmo queda do preço da cesta básica. A economia voltou a crescer e o emprego a aumentar. “O governo produzia em silêncio o “Real do Lula” que, diferentemente do original, beneficiava, sobretudo, a camada da sociedade que não aparece nas revistas” (SINGER, 2009, p. 94).

O país retomou o crescimento, tendo tornado-se peça central do bloco dos BRICs. O Brasil passou da 12ª para a 7ª economia do mundo. Desde 2003 foram gerados 20,8 milhões de empregos formais e o índice de desemprego caiu de 12,6% em 2002 para 6,7% em 2010 (IBGE). A desigualdade caiu sensivelmente, ainda que os patamares fossem altos. O índice de Gini – usado para medir a desigualdade de distribuição de renda desde 1912 – caiu de 58,7 em 2002 para 52,6 em 2012 (era 64,7 em 1989). O impacto na redução da miséria foi considerável, cerca de 65% entre 2003 e 2012. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), o número de pessoas consideradas extremamente pobres caiu de 15,2%, em 2003, para 5,3%, em 2012 - o que significa que mais de 20 milhões de pessoas saíram do nível de miséria extrema.

Em 2012, a renda per capita dos 40% mais pobres da população atingiu o maior valor desde 1995 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD). Já as altas no salário mínimo garantiram em 2014 o maior poder de compra desde 1979 e um avanço de 61% em relação a 2003. De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o mínimo, que equivalia a 1,42 cesta básica em 2002, passou a comprar 2,23 cestas básicas em 2014. Estima-se ainda que mais de 40 milhões de brasileiros saíram das classes D e E para a classe C.

Os investimentos em infraestrutura também tiveram um grande aumento. De 2007 até abril de 2014, o Programa de Aceleramento do Crescimento (PAC) executou cerca de R$ 1,5 trilhão em obras, recursos semelhantes ao Produto Interno Bruto (PIB) de um país como a Espanha. Por sua vez, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida contratou a construção de 3,4 milhões de casas e apartamentos em todo o país (PT).

A questão da fome foi enfrentada por meio do Bolsa Família, um programa

de transferência de renda responsável pela redução da pobreza e pelo aumento das taxas de vacinação e escolarização (uma vez que para receber o benefício as crianças deveriam atender a essas duas condições). Em relação à educação, o orçamento do Ministério da Educação passou de R$ 18 bilhões em 2002 para R$ 115,7 bilhões em 2014. Foram criadas 18 universidades e 222 escolas técnicas federais. O número de vagas no ensino superior dobrou. Os professores conquistaram piso salarial nacional, que até 2016 aumentou 78,7% desde que foi criado, em 2009, com ganho real de 35,5%. A taxa de escolarização das crianças de 0 e 3 anos, que era de 11,7% em 2002, chegou a 21,2% em 2012; de 4 a 5 anos, de 56,7% para 78,2% no mesmo período; de 6 a 14 anos, de 95,8% para 98,2%; e de 15 a 17 anos, de 81,5% para 84,2%. O analfabetismo de jovens e adultos foi reduzido de 11,5%, em 2004, para 8,7%, em 2012 (IBGE).

Já na área da saúde, o orçamento cresceu 271% entre 2004 e 2016. Segundo o IBGE, a mortalidade infantil sofreu uma redução drástica no Brasil entre 1990 e 2012. A quantidade de crianças mortas até o primeiro ano de vida, entre mil nascidos, foi reduzida de 51,6 (1990) para 15 (2013). Em 2002, a esperança de vida média do brasileiro era de 70 anos e 9 meses. Em 2012, esse índice havia alcançado 74,9 anos (IBGE).

Tais aspectos têm impacto sobre a questão da democracia e da participação, que não podem ser colocada apenas em termos institucionais. Conforme sugerem Fuks, Perissinotto e Souza (2004), a dimensão social também condiciona a participação política. Para eles, deve-se

> pensar a participação política como um “problema”, isto é, não como uma conduta que surge espontaneamente em função da simples existência de “oportunidades institucionais”. Participar, como mostra a literatura sobre teoria democrática, implica em custos significativos e, dessa maneira, é uma conduta diretamente afetada pela distribuição desigual de recursos (financeiros, intelectuais, motivacionais), sobretudo num país como o nosso. Se isso for verdade, torna-se impossível pensar as condições institucionais de participação separadamente de seus condicionantes sociais (2004, p. 7-8).

Consonante com essa tese, pode-se pressupor que, com essas melhorias nas condições de vida da população, especialmente com a expansão do acesso à educação, verificar-se-ia uma tendência de aumento no número de cidadãos dispostos a tomar parte na política, já que suas necessidades básicas estariam

minimamente satisfeitas. Em alguma medida, a ampliação dos mecanismos participativos institucionais encontraria ou responderia a uma ampliação do público disposto ao engajamento.

Além de uma nacionalização das experiências participativas, como pontuado anteriormente, novos ministérios e secretarias foram criados, como das Mulheres, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Economia Solidária, Cidades, etc. Não é coincidência que as novas conferências e conselhos tenham vindo especialmente destas novas secretarias e ministérios.

Registrou-se uma maior abertura e diálogo com os movimentos sociais, seja por meio da própria composição do governo, com maior número de ministros e representantes oriundos dos movimentos sociais (ARAÚJO, 2009), seja pela realização de mesas permanentes de encontro entre governantes e líderes sociais ou pelas muitas instâncias participativas.

Assumir a administração federal desvelou a necessidade de preencher diversas posições e postos disponíveis no novo governo. Parte dos líderes sindicais e dos movimentos sociais foram convidados a migrar para a estrutura governamental. Assim, lideranças que anteriormente eram responsáveis por organizar demandas e pressionar governos começaram a tomar posições de proeminência dentro do governo. Numa análise sobre a origem dos cargos comissionados durante os dois mandatos do governo Lula, Maria Celina D'Araújo mostra que 45% dos entrevistados do primeiro mandato declararam ser filiados a sindicatos e 42,8% no segundo. Por sua vez, 46%, no primeiro mandato, e 46,3%, no segundo, participavam de movimentos sociais. A participação em conselhos gestores e em organizações locais também é alta (31,8% e 30, 4%, no caso dos conselhos, e 23,8% e 26,8%, no caso de organizações locais). A vinculação partidária dos filiados a sindicatos é significativamente relevante (40,3% e 41,3%) e majoritariamente ao PT (83,3% e 84,3%). O que se observa são índices de associativismo civil muito mais altos do que a média nacional (ARAÚJO, 2009, p. 53, 54, 55).

Tal aspecto teve impacto na relação entre sociedade e governo. Contribuiu para uma certa reacomodação e reestruturação no ambiente político, com uma consequente diminuição da pressão sobre os representantes eleitos. As fronteiras

entre os movimentos sociais e governo não eram necessariamente demarcadas e visíveis. Quem antes estava na linha de frente das movimentações populares passou a estar no outro lado da mesa de negociação, exercendo muitas vezes uma militância dupla ou tripla (governo, movimento, partido) – exercendo o que Teixeira chamou de “ecletismo militante” (2013, p. 102).

O governo não respondeu integralmente às expectativas nele depositadas no que tange à participação, como por exemplo a criação de um Orçamento Participativo Nacional que não aconteceu (estava previsto no plano de governo das eleições de 2002, ainda que muito brevemente), mas houve um forte incremento na criação de novos conselhos nacionais (25 no total), na realização de conferências nacionais (das 40 realizadas durante o governo Lula, 28 foram de novos temas), além de audiências públicas, mesas de negociação e grupos conjuntos de trabalho.

Dentro dessa perspectiva, Teixeira (2013) afirma que o sentido da participação na era Lula é especialmente o de “escuta”. De acordo com ela, uma forma menos exigente de participação, associada à concepção de participação como colaboração vigilante. A inspiração é na noção de público fraco de Nancy Fraser (1992): há debate, mas isso não se transforma em tomada de decisão, no máximo se constitui como uma “escuta”. Guardaria semelhanças com as noções de *accountability* e boa governança. Há um valor positivo para a pluralidade na representação de interesses o que amplia o espectro de temas e atores reconhecidos como legítimos.

Os canais participativos multiplicam-se, mas a força da participação diminui. Ela não é mais necessariamente deliberativa ou vinculante. É guardada a prerrogativa do Estado enquanto definidor da agenda e das políticas, assegurando um lugar de fala à sociedade. Novamente, combinando esse sentido da participação proposto por Teixeira com a tipologia de repertórios de interação entre Estado e sociedade de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), teríamos um cenário de maior experimentação nas rotinas de interação:

> neste contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras. Ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil. No governo, tais ativistas

> buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até então se restringiam a âmbitos municipais. Mas eles também experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros, menos públicos e mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. Em algumas áreas de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outros setores predominaram formas de interação menos formais. No governo Lula, o mote da "participação da sociedade" abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado, obviamente com variações setoriais importantes (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 326)

A rotina de protestos e ação direta segue sendo utilizada, porém com uma natureza distinta dos períodos anteriores. O que se vê são "protestos como parte do ciclo de negociação", uma vez que o governo, compreendido como aliado, ou, ao menos, com uma perspectiva próxima à parte significativa da esquerda organizada, modifica as condições habituais da cena política institucional e recoloca as escolhas dos atores frente ao tipo de relação a se estabelecer. Passa a ser necessário equilibrar a crítica com a defesa do governo, de modo que possa influenciar as políticas mas que, ao mesmo tempo, não deslegitime publicamente e não colabore para reforçar críticas vinda da direita.

Em relação à rotina chamada de "participação institucional", ocorre uma ampliação significativa no número e amplitude temática de instituições participativas, como apontado anteriormente. Em relação aos conselhos gestores, além da criação de 19, outros 16 foram reformulados entre 2003 e 2013, aumentando o número de assentos e buscando incluir uma maior diversidade de atores. Apenas durante o Governo Lula, foram realizadas 74 Conferências Nacionais, um número que chama a atenção se nos atentarmos que desde a década de 40, quando essa instância participativa foi forjada, até 2014 foram realizadas 138 conferências nacionais. Mais da metade delas, portanto, nos oito anos de Lula na presidência. Há, evidentemente, um fortalecimento desse tipo de participação, seja por meio da ampliação dos atores e das áreas temáticas alcançadas, seja pela sua frequência e regularidade.

Já a "política de proximidade" pode ser observada a partir da interação mais intensa entre governo e movimentos através de mesas de diálogo e negociação. Em relação aos movimentos rurais, por exemplo, ocorrem uma série de marchas anualmente entre abril e julho que marcam as "jornadas de luta" - que antecedem o

anúncio, pelo governo, das políticas agrícolas para o ano subsequente. Ao chegarem a Brasília, os movimentos apresentam uma lista de demandas para o próximo ano e são designados representantes do governo e do movimento para uma equipe de negociação. Os negociadores acordam uma agenda de reuniões e um conjunto de questões a serem discutidas.

Por fim, a rotina de ocupação de cargos também foi amplamente adotada, conforme dados apresentados anteriormente. De modo geral, verifica-se em muitas áreas a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo, evidenciando laços mais fortes entre movimentos sociais e governo

Mas nem só de flores viveu o governo Lula. Nesse mesmo período, houve diversos escândalos políticos relacionados à corrupção e ao mau uso das verbas públicas. Em especial, corrupção vinculada ao financiamento de campanhas políticas. Em parte, o combate à prática ganhou corpo durante os anos do governo Lula e Dilma: foi conferida maior autonomia à Polícia Federal, Ministério Público e Receita Federal, além de prover recursos que permitissem a condução de investigações. A Controladoria Geral da União foi ampliada. Porém, junto com o fortalecimento do combate à corrupção, foram encontrados indícios de envolvimento de políticos petistas a esse crimes. Conforme aponta Avrtizer, “esquemas históricos de corrupção, que fazem parte da gestão do Estado brasileiro desde sempre, são reatualizados e inseridos em novos esquemas de financiamento político” (AVRITZER, 2016, p. 19). O “mensalão”, amplamente explorado pela mídia, gerou críticas severas dentro do próprio Partido dos Trabalhadores e da esquerda.

As críticas, no entanto, são mais amplas que os casos de corrupção. O caráter conciliador e mesmo reprodutor da ordem social, evidenciado pela lógica repetida no caso do Mensalão, herdaria um vício de origem, fazendo nas disputas eleitorais as alianças com o grande capital condenadas historicamente. Há relevantes debates sobre o tipo de hegemonia que o Lulismo geraria, conceituada como uma “hegemonia às avessas” por Oliveira (2010), quando os dominados parecem dominar e comandar a política, mas, na realidade, capitulam frente a uma exploração desenfreada.

A figura do presidente, que viveu a experiência da miséria, somada à inclusão pelo consumo, contribuiria para a construção de uma imagem de liderança

que despolitizaria as razões e raízes da pobreza e da miséria. O apoio à esquerda estaria, na realidade, em queda, apesar dos altos índices de aprovação do presidente, sendo que a identificação dos eleitores com o partido, caiu de 23% para 18% entre 2002 e 2006, de acordo com dados do Estudo Eleitoral Brasileiro.

Veiga aponta que tal queda foi acompanhada de uma mudança no perfil dos eleitores identificados com o PT, sendo que, na comparação com 2002, os eleitores tinham um perfil menos escolarizado, eram menos à esquerda e mais ao centro do espectro ideológico e tinham maior presença no Nordeste (VEIGA, 2007). A perda de radicalidade do partido seria acompanhada de uma perda de radicalidade daqueles que se identificam com a legenda – sem querer aqui entrar em uma discussão a respeito da relação causal entre esses dois fenômenos. Em estudo posterior (VEIGA, 2011), a autora compara os anos de 2002, 2006 e 2010 e mostra como a esquerda de modo geral estaria perdendo eleitores que se identificavam com ela, assim como a centro-esquerda. Enquanto isso, direita e centro-direita cresciam.

Uma interpretação possível é a do esvaziamento da dimensão ideológica e do confronto de classes. André Singer rebate parte dessas críticas. A tese do autor é que o governo Lula, mais do que “modelar” o subproletariado, “amoldou-se” a ele, porém constituindo-o como um ator político. Daí emergiria a nova força do lulismo.

> O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe. Não o da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da década de 1970 tinha por bandeira a “ruptura com o atual modelo econômico”, mas à fração de classe que Paul Singer chamou de “subproletariado” ao analisar a estrutura social do Brasil no início dos anos de 1980 (SINGER, 2009, p. 96).

No centro da discussão proposta por Singer está a luta de classes e o quanto que ela se alterou durante os anos de Lula na presidência, assim como o modelo de desenvolvimento adotado. A inclusão pelo consumo é contraposta pela ideia de disputa de imaginário e alterações substanciais nas estruturas de poder. De acordo com Teixeira, embora relevantes, tais críticas não contribuem para clarear o olhar sobre a participação durante os governos Lula.

> Sem entrar numa análise mais fina, arrisco a interpretação de que o PT é uma esquerda que vai para o poder (num profundo enlace com movimentos

> sociais) e que leva para dentro do governo os conflitos não bem resolvidos entre pensar a luta de classes como a central (e encarar as demais lutas como subordinadas ou fragmentadas) ou procurar novas sínteses entre as várias lutas (gênero, GLBTT, raça – entre outros - e classes). Isso para dizer que, para os objetivos desta tese, empobrece a análise olhar o governo do PT pelo viés apenas de classe, mesmo que parte do próprio partido defina muitas vezes essa questão como a questão central. Não estou dizendo que as "classes" não importam (diria, por exemplo, que não há hoje em dia debate mais importante do que desmistificar a tal ascensão dos pobres à classe média, ao padrão de consumo etc.), mas este tipo de análise não leva em conta outras dimensões que são igualmente importantes, como por exemplo, a trajetória de vinculação do PT com os movimentos sociais não-classistas e o impacto disso sobre a forma de fazer política (TEIXEIRA, 2013, p. 104).

Analisando então a natureza dessa participação com o sentido de escuta, a pesquisadora apontará algumas características que a permitiriam assim a compreender. Mais do que afirmar a participação como “deliberação” ou “partilha do poder”, a autora, a partir da análise de documentos, aponta que as expressões usadas pela Secretaria Geral da Presidência, em tese a articuladora das políticas participativas, são bem menos intensas em termos participativos: “corresponsabilidade”, “escutar”, “influenciar” e, principalmente, “diálogo”.

Não à toa, a combinação da ampliação da participação institucionalizada, com essa migração de quadros para o governo e com um certo abradamento do ideal participativo, gerou questionamentos no campo dos movimentos sociais. Participar vale a pena? Não seria essa apenas uma estratégia de governabilidade? Haveria a possibilidade de, por meio dela, conduzir as transformações sociais, políticas, culturais desejadas? O peso dado pelos movimentos aos espaços participativos tornou-se, portanto, uma decisão estratégica.

Szwako (2012), a partir de entrevistas com militantes e lideranças de movimentos e organizações sociais, questiona sobre o sentido da participação durante o governo Lula e aponta para uma certa insatisfação e expectativas frustradas, que varia quanto a sua intensidade a depender da vivência dos atores nos espaços, das conquistas e da natureza mais ou menos radical dos projetos defendidos.

Para além do diagnóstico do desencanto, o autor aponta para um “reencantamento”, projetado a partir de um horizonte utópico e moderado por meio da revisão das expectativas. O caráter formativo e pedagógico das experiências participativas assim como uma função mais instrumental de tematização de

problemas (o seu uso para denunciar e resolver problemas que, de outra forma, sequer “existiriam”) e um instrumento de luta dentro de um repertório mais amplo de ações são justificativas apresentadas para dar sentido à participação (SZWAKO, 2012).

Na próxima seção, encerrando o capítulo contextual, apresentam-se alguns aspectos chaves relativos à participação no governo Dilma Rousseff e os impasses que marcam sua gestão. Pontua-se que essa tese estava sendo concluída às vésperas da votação do impedimento da presidenta, em um cenário politico e social bastante incerto.

2.5 DILMA NA ENCRUZILHADA: IMPASSES CONTEMPORÂNEOS DA PARTICIPAÇÃO

Durante o governo Dilma, seguiu-se em grande medida o passo quanto à participação institucionalizada. Até 2013 foram realizadas 23 conferências nacionais, os conselhos gestores seguiram funcionando ativamente e algumas novas experiências de participação se consolidaram, como na construção colaborativa de leis, caso do Marco Civil da Internet.

Porém, o ritmo de ampliação das instituições participativas diminui e algumas áreas seguiram intocadas, como o orçamento, infraestrutura, transporte e meio ambiente. É nesses setores que instaura-se uma considerável dissociação entre o Partido dos Trabalhadores, de um lado, e o ideal participativo e movimentos sociais, de outro. Tal argumento, sustentado por Avritzer em seu recente livro “Impasses da democracia no Brasil”, parte do pressuposto de que estaria em curso há alguns anos uma mudança no padrão da participação social. O projeto político petista, que integraria a participação institucionalizada e a mobilização social, foi fiando-se aos poucos em apenas um desses componentes, a forma institucionalizada de participação, o que foi consideravelmente exitoso em certas cidades e áreas temáticas. No entanto, teria alcançado alguns limites, que se tornaram perceptíveis, sobretudo, após as marchas de junho de 2013.

Um desses limites teria relação com a seletividade de políticas e atores

incluídos nas políticas participativas, gerando um desequilíbrio entre áreas com forte histórico de participação e outras pouco representadas nas formas de participação. Belo Monte e a política indígena são exemplos dos mais representativos dos dilemas enfrentados pelo governo e movimentos sociais.

Uma vez que um conjunto de grandes obras de infraestrutura, em especial de energia elétrica, é proposto para a Amazônia, a orientação do governo Dilma quanto à política indígena começa a mudar. A obrigatoriedade de realizar audiências públicas e uma consulta prévia aos indígenas é atendida, mas a forma como isso se dá, em um curto período de tempo e desrespeitando princípios da chamada "consulta prévia exclusiva" dos indígenas, sofre críticas do procurador geral da República, Rodrigo Costa e Silva. O enfrentamento entre indígenas e movimentos sociais, de um lado, e a Eletronorte, de outro, ganha o suporte do governo federal. De acordo com Avritzer, o episódio "sugere uma política de maioria inaceitável para os critérios de uma teoria do reconhecimento dos direitos da minoria" (2016, p. 62). Tal situação geraria um conflito entre formas de participação e atores sociais e poderia ser compreendida como um dos antecedentes das mobilizações de junho de 2013.

O que se observa é um certo esgarçamento do tecido participativo, derivado dos conflitos entre governo e movimentos sociais como o ambientalista e o indígena. Com a realização da Copa do Mundo no Brasil e a aprovação da Lei Geral da Copa, que acabou prevalecendo sobre o Estatuto da Cidade e sobre as suas garantias quanto a moradias populares e realocações, movimentos de reforma urbana vocalizaram amplas críticas de violação de direitos ao governo.

> […] foi deixando de existir aquilo que podemos denominar de monopólio 'de fato' da participação, vinculado a certo campo político. Esse campo abrangeu, desde a democratização até junho de 2013, um conjunto de movimentos sociais e atores sociais intimamente ligados ao PT. A partir de 2013 ocorre a fragmentação e pluralização do marco participativo. De um lado, reforçam-se atores de esquerda que já não pertencem ao campo petista, como é o caso do Movimento Passe Livre, que inaugurou as manifestações de junho. De outro, essa desinterdição do campo participativo leva às ruas atores conservadores, pela primeira vez desde 1964 (AVRITZER, 2016, p. 62-63).

Acentuou-se o distanciamento do governo de movimentos sociais com os quais o PT tinha identificação histórica. A trajetória da presidenta, muito diferente da

de Lula, apontava para uma administração mais técnica, voltada mais para a gestão e menos para a política. Tal narrativa a acompanhou durante o seu primeiro mandato. Dilma, filha de uma família imigrante de classe média mineira, havia cerrado fileiras no movimento guerrilheiro contra a ditadura durante os anos 60, atuando em organizações armadas de orientação marxista/leninista como o Comando de Libertação Nacional (Colina) e a Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR Palmares). Foi presa e torturada pelo regime militar, ficando três anos na cadeia e tendo seus direitos políticos casados por 18 anos. Quando liberada, mudou-se para Porto Alegre e, com a abertura, contribuiu na fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Leonel Brizola. Nesse partido esteve em lado oposto às gestões petistas de Olívio Dutra e Tarso Genro que estabeleceram o Orçamento Participativo na cidade. Deixou o PDT em 2000 e entrou no PT, no qual foi secretária de governo de Dutra e depois ministra de Minas e Energia e da Casa Civil de Lula. Embora nem Lula tivesse uma trajetória que o vinculasse diretamente aos setores participacionistas do PT, sua liderança carismática e conciliadora valorizava o diálogo entre diversos setores – o que ajuda a explicar o sentido de escuta da participação em seu governo. Já Dilma, com seu perfil técnico e sua formação em movimentos de vanguarda, não parecia muito afeita a investir em mecanismos de diálogo mais amplos.

O que parece ter ocorrido seria uma continuidade mais por inércia e pela valorização do legado do que por investimento político. Assim como houve a permanência da participação institucionalizada durante o governo Dilma, permaneceu a fragmentação das políticas participativas, carentes de uma organização sistêmica, e permaneceram fora do projeto participativo determinadas áreas.

Durante o governo Dilma testemunhou-se uma tentativa mais urgente de responder a essas críticas com a criação de uma Política e de um Sistema Nacional de Participação Social (PNPS e SNPS). Num processo que remonta a debates iniciados ainda em 2003 e intensificados a partir de 2011, com a realização de um seminário nacional pela Secretaria Geral da Presidência para coletar propostas para o que viria a ser um Sistema Nacional de Participação Social, o projeto ganhou força apenas após as manifestações de rua de junho de 2013, sendo apresentado como

uma resposta aos pedidos de reforma política e maior participação cidadã na política. Envolveu gestores do governo federal e organizações da sociedade civil, resultando na elaboração de uma minuta que foi colocada sob consulta pública na internet em 2013. Apesar da abertura do processo à participação popular durante parte significativa de seu desenvolvimento, o Decreto 8.243/2014[8], que estabeleceu o PNPS e o SNPS, foi alvo de intensa disputa e taxado de "bolivarianista" pela oposição sob a justificativa de invadir prerrogativas do Congresso Nacional.

O objetivo principal do documento era consolidar a participação social como método de governo, estipulando, entre outras coisas, que órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, elaborassem um plano de ação a cada dois anos para ampliação e fomento da participação social, de modo a fortalecer e articular mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Compreende uma certa institucionalização de mecanismos de partilha de decisões que já estão em funcionamento no país há alguns anos, mas que dependem, em grande medida, da pressão da sociedade civil e da disposição de governantes para que sejam efetivados ou conduzidos de modo a ampliar o envolvimento do público. Enquadrar-se-iam aí conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social.

Reconhece a participação social como um direito do cidadão e expressão de sua autonomia, assim como a "complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta" (artigo 4º, parágrafo II). A grande novidade talvez fosse a chegada desse método a um reduto ainda intocado pelas instâncias participativas: o orçamento. Estava previsto no artigo 4º o objetivo de "desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento".

No entanto, em outubro de 2014, às vésperas do segundo turno das eleições presidenciais, a Câmara dos Deputados votou e aprovou um decreto sustativo (PDS 147/2014) para suspender o decreto presidencial que estabelecia a PNPS e SNPS. Uma vez aprovado, ele passou para o Senado. O fato do PNPS ter sido encaminhado como decreto do Poder Executivo e não como projeto de lei, sem

8 O decreto encontra-se disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 15/12/2015.

consulta ao Congresso, foi a chave para que a oposição encontrasse uma justificativa palatável e legalista para não aprová-lo. Conforme o senador Álvaro Dias (PSDB/PR)

> Além de invadir as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo federal, o PNPS não foi constituído com a devida e necessária participação dos legítimos representantes populares. Uma iniciativa dessa natureza, que decreta o alijamento do Congresso Nacional na discussão das políticas públicas, jamais poderia ter sido instituída sem o devido processo legislativo constitucional[9].

Apesar da ampla defesa do texto pelos movimentos sociais, uma vez que o projeto possibilitava uma maior articulação entre as diversas instâncias e mecanismos participativos existentes, assim como a ampliação da diversidade de participação da sociedade civil e a sua permanência no tempo, independente de governos, apenas parlamentares do PT, PCdoB e Psol o defenderam no Congresso. Após ter sido derrubado na Câmara, chegou a ser apresentado no Senado um projeto de lei (PL 309/14) do parlamentar Randolfe Rodrigues (naquele momento no Psol, agora na Rede-AP) com o objetivo de reverter o impasse. No entanto, nem o decreto sustativo e nem o projeto de lei de Randolfe foram votados até agora.

Em teoria, apesar de reprovados no Congresso pela oposição, a Política e o Sistema Nacional de Participação Social seguem em funcionamento. Porém, a saída de Gilberto Carvalho da Secretaria Geral da Presidência em fins de 2014 e a sua substituição por um nome não tão alinhado aos movimentos sociais e tampouco ao imaginário da participação social, como o do ministro Ricardo Berzoini, atestam a favor do enfraquecimento do projeto. Tal derrota, ainda que não formal, pode ser interpretada como evidência de um refluxo do projeto participativo e, como tal, é marca do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Este episódio é emblemático de duas situações. Primeiro, ainda que a ideia de participação seja formalmente sustentada por atores à direita e à esquerda do espectro ideológico, as interpretações desses atores acerca do que seria desejável e positivo em termos participativos é altamente diversa. Tal como alertava Evelina Dagnino referindo-se ao contexto neoliberal, as intenções que orientam a participação diferem entre si e escondem, sob o mesmo signo, significados muito

9 Disponível em: <http://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/122157445/oposicao-quer-revogar-decreto-de-dilma-tambem-no-senado>. Acessado em: 20/12/2015.

diferentes (o que se passaria também com a democracia e a cidadania) .

> A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados (DAGNINO, 2004, p. 142-143)

Se, por um lado, a participação evoca a possibilidade de democratização da sociedade, publicização do Estado, ampliação de direitos e justiça e igualdade social, por outro, ela pode ser encarada e instrumentalizada como forma de ampliar a governabilidade e de legitimar a transferência de responsabilidades estatais para o setor privado, como no caso das terceirizações e privatizações dos anos 90 – contexto a que se refere Evelina Dagnino. Já no episódio retratado da disputa da PNPS no Congresso, a participação foi acionada pelo senador Álvaro Dias sob outra chave: contrária a uma ampliação da arquitetura institucional da participação no Brasil, ela aparece em seu discurso como garantia das prerrogativas do congresso nacional, restringindo, portanto, o alcance da soberania popular. Está subentendida em sua fala uma hierarquia participativa e a reivindicação da representação como forma de participação sob a qual às demais devem se adequar. Uma só ideia e desdobramentos contraditórios, opostos.

Em segundo lugar, ela é mostra de um quadro geral que já indicava uma perda de capacidade de agendamento do governo. A reeleição da Presidenta Dilma Roussef, na disputa mais acirrada de nossa democracia, não consegue contornar esse impasse. A legitimidade de sua vitória é questionada antes mesmo de tomar posse, com o partido do candidato derrotado pedindo uma auditoria no resultado das eleições[10]. Logo no início do seu segundo mandato, com a vitória de Eduardo Cunha (PMDB) para a Presidência da Câmara dos Deputados em fevereiro de 2015, um político que passou por vários partidos, entre eles o PRN durante o governo Collor, e que no PMDB organizou um bloco de parlamentares de oposição ao governo, observa-se uma crescente base conservadora no Congresso e o bloqueio das ações governamentais. Tal aspecto foi, em parte, alimentado pelas demissões de ministros

10 Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao,1585755>. Acessado em: 12/03/2016.

acusados de corrupção no primeiro mandato de Dilma, que mantendo fortes relações com o Legislativo, fragilizaram a base.

A corrupção teve um papel importante no enfraquecimento do governo, muito embora o combate a ela tenha sido fortalecido desde o governo Lula, com maior autonomia e disponibilidade de recursos para órgãos como a Polícia Federal (PF), Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). O número de operações integradas conduzidas pela PF, ações conjuntas de diversas estruturas de combate a crimes passou de 15 em 2003 para 288 em 2009. A Lava Jato, que é aspecto chave da crise política atual, é uma dessas operações.

O problema em relação aos dados sobre a corrupção é que a medida dela é incerta. Sabe-se pouco sobre o volume da corrupção, apenas aquilo que já foi revelado por meio de investigações que dependem fortemente da vontade política dos governantes. O que se consegue apreender com melhor acurácia é a percepção da corrupção. E essa alcançou níveis elevados, alimentados tanto pelas denúncias e escândalos apresentados nos últimos anos quanto por uma certa mudança em nossa cultura política, que tem se tornado menos permissiva a essa prática (ao menos no nível do discurso 73% dos brasileiros a consideram um fenômeno muito grave – dados de 2009[11]). E mesmo com os esforços dos últimos governos de fortalecer instituições repressivas dessa prática, o desgaste político tem recaído especialmente sobre eles.

Embora as manifestações de 2013 tenham tido origem em movimentos de esquerda que já não se identificavam necessariamente com o petismo, mas eram alinhados com uma perspectiva progressista, como o Movimento Passe Livre e os Comitês Populares da Copa, à medida que elas conquistaram visibilidade rompeu-se o controle que tais movimentos tinham sobre elas. As reivindicações, inicialmente voltadas para a questão da tarifa e das condições do transporte público nas grandes cidades, moveram-se para uma pluralidade de demandas mais fluídas a favor de serviços públicos como educação e saúde e contra a corrupção e encerrando com uma crescente polarização, que se intensificou nos dias atuais. As ruas, que desde a ditadura eram território das esquerdas, passaram a ser ocupadas também por movimentos com uma agenda conservadora e que apresentam uma seletividade na

11 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2009/09/pesquisa-mostra-que-brasileiro-reconhece-acoes-do-governo-no-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 18/04/2016.

luta contra à corrupção. Tal aspecto ganha relevância política quando narrado e interpretado a partir do olhar da grande mídia, sob as lentes de protestos contra o governo.

As respostas às manifestações foram frustradas. Em grande parte pela incapacidade do governo colocar sua agenda, como no caso do PL 8.243/2014. Ou por um somatório de enfraquecimento de poder no legislativo com uma certa paralisia na agenda do próprio Executivo, como a reforma do sistema político. Ainda assim, a presidenta vetou o financiamento empresarial das campanhas políticas, indo contra uma decisão da Câmara que a havia aprovado com 317 votos contra 162 – apenas PT, PCdoB, PSOL e PPS haviam sido contrários[12]. O financiamento das campanhas está no cerne dos escândalos de corrupção, uma vez que parte significativa da arrecadação de fundos para as campanhas eleitorais baseia-se na troca de favores políticos.

O ano de 2015 é marcado por uma ampliação dos protestos de oposição ao governo. Um aspecto que já aparecia em 2013 e que é acentuado em 2015 é o perfil social dos manifestantes, com condições socioeconômicas bastante distintas da média da população brasileira. Se em 2013 estavam nas ruas jovens (63% tinham entre 14 e 29 anos), estudantes (52%) ou com curso superior completo (43%), com renda familiar acima de dez salários mínimos (23%), em 2015 acentua-se o padrão de classe média, alcançando a marca de 41% dos manifestantes com renda familiar acima de dez salários. Da mesma forma, enquanto nas manifestações de junho havia uma miríade de pautas conservadoras e progressistas que coexistiam, em 2015 o que se observa é basicamente a bandeira contra a corrupção com DNA petista. Ocorreram também episódios que se repetiram em diversas cidades demonstrando uma crescente intolerância política, com agressões a pessoas que usavam vermelho ou que se posicionavam contra o impedimento e atos de vandalismo contra sindicatos ou diretórios do PT.

Enquanto em 2013 a presidenta conseguiu dar respostas e pautar a comunicação midiática, estabelecendo uma série de compromissos e propondo uma agenda política a partir não só do seu pronunciamento, mas de conversas com governadores e lideranças do MPL (agenda que não se desdobrou em ações

12 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1686258-dilma-veta-financiamento-privado-a-campanhas-aprovado-no-congresso.shtml>. Acesso em 18/04/2016.

efetivas, na maior parte dos casos), promovendo assim uma repolitização dos debates a partir de uma perspectiva da esquerda, em 2015 ela tornou-se refém da crise, sinalizou uma pauta conservadora (ajuste fiscal, contingenciamento e aprovação da Lei Antiterrorismo, entre outros), afastou-se da sua base histórica e foi incapaz de reposicionar-se e mudar o enquadramento narrativo sobre o governo. Tal fato advém de uma série de motivos, mas passa pela condição oligopólica das concessões de rádio e TV que ofereceram uma cobertura com um forte viés negativo para o governo e bastante espetacularizada de alguns episódios, tendo sido alimentada pelos vazamentos seletivos da Lava Jato e pela revanche do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, a posição favorável do PT ao aceite de denúncia contra ele na Comissão de Ética da Câmara. O papel da oposição também é fundamental, uma vez que desde a vitória de Dilma o principal partido de oposição, PSDB, questionou de inúmeras formas a legitimidade do governo: buscou cancelar a posse acionando o TSE, tentou derrubar a readequação do orçamento ao déficit das contas públicas e chegou ao ápice com o voto contrário ao fator previdenciário, herança de FHC.

Do ponto de vista das rotinas de interação sociedade-Estado, evidenciou-se no governo Dilma a força dos protestos e ações diretas como há muito não se via. As marchas de 2013 mostraram-se fragmentadas, relativamente sectárias quanto a partidos políticos, em grande medida céticas quanto à institucionalidade. As de 2015 tinham um caráter de oposição ao governo e sua principal bandeira, a luta contra a corrupção, foi sendo substituída pelo impedimento da presidenta. Já a participação institucionalizada manteve uma situação semelhante a do governo anterior, sem a ampliação para áreas chave, como a infraestrutura. Quanto à política de proximidade, há fortes sinais de que o governo Dilma se distanciou dos movimentos sociais. O recente projeto de lei Antiterrorismo que tipifica a ação terrorista e pode levar manifestações sociais a serem enquadradas como tal é um bom exemplo da disposição do governo de contrariar entendimentos e posições dos movimentos sociais. As rotinas de negociação mais fluidas verificadas no Governo Lula tornaram-se menos frequentes durante o governo atual. Dilma Rousseff é vista por muitos como menos talhada para o tipo de negociação aberta de seu antecessor.

Apesar desse cenário, determinados setores e temas seguem mostrando a

força da participação institucional e de seu impacto democrático. Não apenas aqueles já consolidados e que contam com uma forte institucionalização. O caso do Marco Civil da Internet é uma mostra de novas questões que foram endereçadas pelo governo a partir do projeto participativo. Mas não apenas isso: o MCI, por tratar da regulamentação da internet e, portanto, de um meio pelo qual transitam hoje parte significativa das opiniões, valores e visões de mundo que conformam a esfera pública, adquire importância do ponto de vista da democratização da sociedade. Não à toa, o acesso à banda larga tem recebido de movimentos da área o título de direito humano. O impacto da lei (ainda que dependente do decreto que a regulamenta) sobre o tipo de uso que faremos da internet daqui para a frente pode ser significativo. Evidência disso é que a disputa ao redor de sua regulamentação tem sido uma briga que envolve interesses poderosos, como das empresas de telecomunicações, radiodifusão, produtoras de conteúdo, bancos e a indústria do *copyright*.

Embora a consulta tenha se iniciado durante o governo Lula, o seu desfecho, com a assinatura da Lei, acontece em 2014, sob a administração de Dilma Roussef. Como veremos no capítulo 4, a vontade política do governo aliada a uma forte campanha dos movimentos sociais e a abertura de uma janela de oportunidade são centrais para explicar o sucesso da consulta pública.

Nesse sentido, no próximo capítulo analisaremos, a partir da literatura sobre participação política, as variáveis que impactam o seu resultado. O contexto político institucional, a trajetória associativa dos movimentos sociais e o desenho institucional da experiência são aspectos centrais e com a maior força explicativa. É a partir da identificação dessas variáveis que o próximo capítulo se organiza.

3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: QUE DEMOCRACIA? QUE PARTICIPAÇÃO?

O debate acerca da participação política encontra-se localizado em um quadro mais amplo, no qual a própria noção e entendimento do que é a democracia está em tela. A compreensão acerca do tipo de participação desejado alimenta e se retroalimenta em grande parte da discussão sobre as razões pelas quais a democracia seria um sistema de governo melhor que os demais, ou seja, os argumentos morais que a justificam.

É um debate fortemente normativo, mas não somente. Como colocam Santos e Avritzer (2002), a ideia da democracia como o melhor caminho para a política passou por diferentes enquadramentos durante o último século e o início deste. Ainda que pareça que sempre foi assim, é apenas no século XX que a democracia ganha ampla adesão enquanto forma de organização da vida política. Nesse período, ela tornou-se a forma ideal de governo e de garantia de legitimidade ao exercício do poder político constituindo considerável unanimidade na cena política e social. E ainda que a adesão à democracia enquanto um valor seja hoje tão consensual, o que ela é e o que ela deveria ser são debates intensamente polarizados. A disputa em torno da questão democrática segue mobilizando pesquisadores e militantes políticos, mesmo considerando a hegemonia do modelo liberal representativo.

Para se ter ideia do frescor moderno da democracia, tomemos como exemplo um princípio hoje compartilhado por democratas de diversas correntes: o sufrágio universal. A afirmação da igualdade política enquanto direito ao voto é marcada por movimentos cíclicos de expansão e retração, tendo sido conquistada na maior parte dos países apenas em meados do século XX. Em muitos deles, as mulheres só passaram a ter direito ao voto após a Segunda Guerra Mundial. O Brasil pode ser considerado vanguarda, assim como os Estados Unidos, nos quais o voto feminino foi reconhecido, respectivamente, com o Código Eleitoral de 1932 e com a 19ª emenda em 1920. Já na Suíça e em Portugal, as mulheres puderam votar apenas a partir de 1971 e 1974. Em compensação, o direito de voto aos analfabetos,

previsto no Brasil até 1889 e depois negado, só foi restabelecido a partir de 1985. Foi o último país da América do Sul a fazê-lo.

Porém, nas democracias representativas será o direito universal a votar o elemento determinante da participação política? A partilha de poder está em eleger os representantes ou em poder candidatar-se? Mais recente ainda que o sufrágio universal, é o fim das barreiras (ao menos as formais e institucionais) para aqueles que querem ser candidatos. Até pouco tempo atrás, na maior parte dos países, o acesso aos cargos eletivos só era possível para aqueles que respondessem às exigências de propriedade, renda e idade. Conforme anota Limongi, "a distinção fundamental embutida no governo representativo diz respeito menos a quem pode votar do que a quem pode exercer o poder" (LIMONGI, 2015, p. 105). Mesmo considerando a eliminação das restrições formais de entrada na disputa por cargos públicos, é notório o quão determinante o poder econômico segue sendo nas eleições. Tais aspectos são reveladores de algumas das limitações que a democracia representativa enfrenta na contemporaneidade.

Outro elemento vem à tona com a análise de uma das estruturas fundamentais à organização política contemporânea, ou seja, os partidos. Além de constatarmos que eles são igualmente novos e, em muitas nações – como no Brasil, tiveram sua continuidade interrompida por regimes autoritários, cabe perceber que os partidos têm um papel crucial para a emergência de eleições competitivas e, portanto, para a configuração atual da maior parte dos sistemas políticos. Os partidos seriam a via institucional pela qual se manifestam as diferentes visões e posições, sendo elementos fundamentais para a democratização.

> A presença de partidos que competem pelo poder, que buscam votos para chegar ao poder, está diretamente associada ao eixo da contestação. O fato é que a movimentação neste eixo tende a ser menos estudada e analisada do que a ampliação da participação. O processo de democratização acaba por ser identificado à ampliação da participação. Ainda assim, competição eleitoral é o elemento crucial em qualquer definição de democracia contemporânea (LIMONGI, 2015, p. 116).

Muito embora aspectos determinantes da democracia contemporânea como a universalização do sufrágio, a possibilidade de ser votado e os próprios partidos políticos sejam recentes, a adesão à democracia enquanto valor é tão intensa e universal que permite uma afirmação como a de Bobbio, por exemplo, quando diz

que a “democracia converteu-se nestes anos no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas” (BOBBIO, 2006, p. 9). Hoje todos se dizem democratas.

Da mesma forma que a democracia tornou-se a resposta hegemônica à questão acerca da melhor forma de governo, foi superado em certa medida o debate sobre a relação entre as condições estruturais e o modelo democrático – ou seja, da compatibilidade entre capitalismo e democracia. Ao longo do século XX, nações e ex-colônias com as mais variadas histórias, culturas e condições sociais tornaram-se “democráticas”, demonstrando que a democracia é uma escolha possível e plástica o suficiente mesmo para aqueles que, de acordo com os padrões ocidentais, não estariam “preparados” para ela (desafiando a concepção clássica de Barrington Moore (2010 [1966]) segundo a qual a modernização socioeconômica é condição para a modernização politica e a democracia representativa). Tal diversidade entre os países ditos democráticos evidenciou que uma certa equidade na distribuição de riquezas não é fundamental para a adoção do modelo democrático (SANTOS e AVRITZER, 2002). Aliás, verificou-se que a relação entre democracia e justiça social não é necessariamente verdadeira também no sentido oposto, ou seja, que a adoção da forma democrática de governo não é capaz de, por si só, gerar uma melhor distribuição de renda. Infelizmente não se comprovaram verdadeiros os seus efeitos redistributivos e, mesmo entre os países que optaram por dar à democracia um caráter social e que construíram políticas públicas em prol da igualdade, vimos as crises fiscais afetarem o modelo do Estado do bem estar social.

Embora essa forma de governo seja comum a um grande número de países[13], o modelo de democracia adotado pode se diferenciar em suas ênfases e no entendimento do que é prioritário para que uma sociedade seja considerada democrática. Prova disso é que países com históricos e sistemas políticos tão distintos quanto o estadunidense e as democracias da Europa ocidental ou as recentíssimas democracias das ex-colônias africanas, as nações latino-americanas

13 Referindo-se à força da democracia nos dias atuais, Shapiro (2006, p. 2) afirma que, entre os anos 80 e 2002, algo em torno de oitenta países moveram-se do autoritarismo para a democracia, incluindo trinta e três ditaduras militares que foram substituídas por governos civis. Isso significa que o número de países democráticos dobrou nos últimos trinta anos e que os estados democráticos superam numericamente os não democráticos. De acordo com a Freedom House (2012), 117 dos 195 países existentes podem ser considerados democracias eleitorais, correspondendo a 60% dos países, sendo que mais da metade da população mundial viveria sob esta forma de governo.

e os países da Europa do Leste reivindicam-se democratas – isso sem mencionar a Ásia e a Oceania e as enormes diferenças dentro de cada um desses enormes grupos.

Mesmo considerando essa variedade, é fato que a preponderante combinação entre a democracia e o modelo capitalista acabou contribuindo para a hegemonia da corrente liberal representativa. Tem-se a impressão de um certo consenso ao redor do significado da democracia, como se sequer houvesse alternativas democráticas ao modelo liberal (Laclau, Mouffe, 2014 [1985])[14]. No entanto, apesar da força dessa corrente, existem outras perspectivas que ampliam a participação para além do procedimento da escolha eleitoral de elites para a formação de governos.

A crítica ao modelo liberal representativo ganha peso se levarmos em conta que, apesar das vantagens relativas às liberdades individuais e à institucionalização do Estado à sombra do direito, verifica-se um distanciamento crescente e progressivo entre representantes e representados, uma limitação, portanto, à participação popular e, consequentemente, a sua soberania. Ao menos em termos normativos, a esfera civil é compreendida como a detentora legítima da soberania, sendo que a sua opinião deveria prevalecer na condução dos negócios públicos. Quando a representação dela se afasta, os cidadãos acabam apenas estabelecendo e autorizando, via de regra por meio do voto durante os períodos eleitorais, os responsáveis pela produção da decisão política. Em consequência, a esfera política, nomeada enquanto representante, é quem produz de fato a decisão política e passa da condição de mandatária a de mandante, reduzindo ao mínimo a participação civil. A intensidade desse vínculo entre eleitores e eleitos é, para dizer o mínimo, fraca, prova disso seria a crescente falta de legitimidade de partidos e instituições políticas. O que acarretaria uma certa crise das democracias contemporâneas.

No fundo dessa crítica, para além de questões práticas, está uma discussão

14 Norberto Bobbio, por exemplo, dá mostras dessa crença na indissociabilidade entre liberalismo e democracia em seu livro *O Futuro da Democracia:* "Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um Estado não-liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não-democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 2006, pp. 32-33).

herdeira da filosofia política acerca da natureza da representação, ou seja, a representação enquanto mandato ou a representação enquanto independência. Conforme pontua Pitkin, diversas questões substantivas caras aos sistemas políticos modernos derivam desse entendimento inicial, tais quais o sufrágio, a proporcionalidade, os partidos e os interesses individuais, a relação entre as funções legislativas e executivas e as próprias instituições legislativas e executivas.

> A "polêmica sobre o mandato e a independência" é um daqueles debates teóricos infindáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc (PITKIN, 2006, p. 30)

O pano de fundo desse debate encontra-se no próprio significado dado à democracia ao longo do tempo. A etimologia da palavra é notória, vem do grego (*demos* – povo; *kratos* - governo) e historicamente vem sendo traduzida como governo do povo. Como explica David Held, "democracia significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. A democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo" (1987, p. 1). E daí deriva o status fundamental da participação política para a democracia: é por meio dela que o povo governaria e assim garantiria legitimidade ao sistema político.

No entanto, embora a afirmação "governo pelo povo" possa parecer simples, a quantidade e variedade de respostas dadas para a definição de cada uma das partes contidas nessa frase é imensa. Quem é o povo? Que tipo de participação espera-se dele? Há condições para que ele participe? Quais? Que igualdade política é essa? Qual a amplitude da ação governamental? Deve ater-se ao "político" ou estender-se à esfera privada e ao mercado? O que acontece com quem discorda? Podem ser coagidos? Sob quais condições é legítimo usar a força? Enfim, como também pontua Held, as respostas a essas perguntas derivam, em parte, de diferentes formas de justificar a democracia: "igualdade, liberdade, auto-

desenvolvimento moral, o interesse comum, interesses privados, utilidade social, a satisfação de necessidades, decisões eficientes" (HELD, 1987, p.3).

O Dicionário de Política, ao descrever o verbete "participação política", demonstra também essa variedade possível de compreensões – e isso que se trata de uma concepção fundamentada no registro liberal, com exemplos restritos a um entendimento que dá local de destaque a mecanismos de representação quando se trata de institucionalização da participação. Conforme os autores indicam, a expressão pode ser usada para se referir

> ao ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2008)

A perspectiva adotada nessa tese é de que a participação política dos cidadãos é altamente desejável por uma série de razões. Elas vão desde o impacto da participação na estabilidade e fortalecimento de valores democráticos (BAQUERO, GONZALEZ, 2011), passam pelo valor intrínseco da participação necessário ao pleno desenvolvimento dos cidadãos (ROUSSEAU, 2012 [1762]), pela função pedagógica e educativa da participação (PATEMAN, 1992 [1970]), e chegam na articulação de noções variadas como o ganho na solução de conflitos a partir do envolvimento mais ativo dos cidadãos (BARBER, 2003 [1984]) e do combate à apatia política (MACPHERSON, 1977). Além disso, a perspectiva participacionista traria outras vantagens ao reconectar esfera civil e esfera política, conceitualmente separadas pela corrente liberal representativa (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006) e afirmaria o papel dos movimentos sociais no fortalecimento da diversidade cultural e ampliação da própria noção do que encerra o político (SANTOS e AVRITZER, 2002). É, portanto, a partir da aproximação a esse modelo que essa tese se coloca. Não como contraposição ao modelo representativo, mas numa perspectiva de justaposição ou sobreposição de representação e participação. A próxima seção discute as variáveis que influenciam a participação política, buscando compreender a articulação entre Estado e sociedade civil e reconhecer as condições políticas e sociais que impactam a variação nos resultados das experiências

participativas.

3.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: QUAIS VARIÁVEIS IMPORTAM?

O caso do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre tornou-se, quiçá, a experiência mais emblemática de participação no Brasil. Replicado em outras cidades brasileiras, latino-americanas e europeias, foi adotado também em nível estadual pelo governo do Rio Grande do Sul em 1999. A Organização das Nações Unidas (ONU) considera a experiência como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo e o Banco Mundial reconheceu o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação conjunta entre governo e sociedade civil, chegando a recomendar a sua adoção em outros países ao redor do mundo (replicação esta que não é isenta de críticas, especialmente a ideia de que tal experiência, cara a um ideário de esquerda, poderia ser esvaziada de seu conteúdo democratizante para servir a um projeto político distinto do inicial).

A iniciativa remonta ao ano de 1989 e tinha como princípio a transferência de poder da gestão da cidade para a classe trabalhadora, possibilitando a intervenção diretamente no orçamento público. Em levantamento realizado pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), entre 1989 e 1992 doze municípios brasileiros realizaram o OP e entre 1993 e 1996 foram 36. Pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular indica que ao menos 103 municípios afirmaram ter implantado o OP na gestão 1997-2000 (TEIXEIRA, 2003). A partir de 2001, ao menos cinco cidades com mais de um milhão de habitantes conduziram iniciativas de OP (Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Belém). Ainda que o número possa ser considerado reduzido, se o compararmos com o universo de mais de cinco mil municípios brasileiros, faz-se importante reconhecer que ocorreu uma significativa expansão dessa prática por volta dos anos 2000. Se levarmos em conta que ela foi implantada em algumas grandes cidades com importância regional e nacional, é fato que milhões de pessoas foram afetadas e uma porcentagem considerável envolveu-se com os processos de OP.

De modo geral, o OP surge como uma oportunidade dos cidadãos se envolverem diretamente na gestão dos recursos públicos, alterando a forma como os processos de tomada de decisão se dão nos municípios. Traz consigo a esperança de uma redistribuição justa dos recursos, reequilibrando, em certa medida, o acesso desigual aos bens públicos nas cidades, e possibilitando uma maior eficiência nos gastos governamentais (MARQUETTI, 2003).

A interferência no orçamento público é especialmente importante se levarmos em conta que o Estado brasileiro tem sido considerado por alguns uma *res privata* na qual reinam o particularismo e o poder pessoal, sendo que por trás da burocracia estatal estaria uma rede de influencias que distribui conveniências de acordo com interesses privados (FAORO, 1987). Dessa forma, ao possibilitar um processo público de tomada de decisão, o OP poderia se somar ao combate desta característica nacional.

Em alguma medida, ainda que com peso diferente, a mesma justificativa pode ser estendida para outras experiências participativas que também colocam sob o julgo dos cidadãos decisões sobre políticas públicas, realizando consultas, partilhando a sua gestão ou mesmo a implementação.

Nesse sentido, cabe aqui delimitar que, embora a pesquisa não se dedique ao estudo do Orçamento Participativo, o longo tempo dessa experiência combinado com as altas expectativas ao redor dela produziram uma vasta literatura a respeito (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2003; LUCHMANN, 2002; SANTOS 1998; ABERS, 2000; RENNÓ e SOUZA, 2012; WAMPLER, 2003 e 2008a; BAIOCCHI, 2005) que, preocupada em perceber as possibilidades e os limites da experiência, nos ajuda a identificar elementos que são determinantes para explicar as variações nos resultados do OP.

Haja vista a alta replicabilidade que o modelo alcançou, em cidades com grandes diferenças de ordem política, social e econômica, tornaram-se viáveis tentativas de isolar as variáveis que impactam as iniciativas e perceber como elas se articulam. Dessa forma, os estudos comparativos fornecem importantes pistas. Em geral, as análises indicam que a trajetória associativa, a maneira como se dá a transferência de poder para os cidadãos, a vontade política dos governantes e o desenho do processo decisório em si influenciam definitivamente os resultados

(AVRITZER, 2002; HOROCHOVSKI e CLEMENTE, 2012; SILVA, 2003; TEIXEIRA, 2003; WAMPLER, 2000; WAMPLER, 2003).

Inspirada nesses estudos, elencam-se aqui as variáveis que podem ser entendidas como explicativas também para outras experiências participativas. Atenta à questão da escala (as dificuldades de transpor experiências participativas locais para territórios mais amplos) e às diferenças de natureza consideráveis entre as discussões relativas ao orçamento municipal e as referentes a um projeto de lei de regulamentação da internet, a análise revisita as variáveis apontadas pela literatura sobre OP e outras experiências participativas. Algumas delas são usadas inclusive para estudar os conselhos gestores de políticas públicas ou os processos de conferências nacionais. Não parece, portanto, ser pouco rentável analiticamente adaptar o seu uso para o estudo do caso escolhido nessa tese, ou seja, o Marco Civil da Internet, considerando, no entanto, as diferenças de alcance geográfico, de natureza temática e de caráter decisório (ao contrário do OP, a consulta do MCI não era deliberativa, mas sim consultiva).

Inicialmente, olhando para o experimento pioneiro em Porto Alegre, é possível perceber um dos primeiros elementos que tem reflexos sobre a experiência: o tipo de diálogo e relação estabelecida entre governo e sociedade civil. Condições singulares contribuíram para criar um forte diálogo entre o poder público e a esfera civil. De um lado, a forte tradição de organização da sociedade civil, que desde 1950 testemunhava a organização de movimentos comunitários (BAIERLE, 2000; BAQUERO, 2000; AVRITZER, 2006). De outro, uma também forte tradição política de esquerda, na qual o PTB ganhou eleições repetidamente entre 1946 e 1964 e, após a redemocratização, as disputas se deram dentro da própria esquerda (PT x PDT).

> Esta tradição fez com que a conjuntura política da cidade de Porto Alegre fosse diferente daquela vigente em outras cidades brasileiras no momento imediatamente posterior a redemocratização brasileira em 1985. Enquanto em todas as principais cidades do sul e sudeste do Brasil, em particular, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte houve um embate entre partidos de direita e partidos de esquerda, em Porto Alegre houve uma disputa no interior do campo da própria esquerda, com o PDT, Partido Democrático Trabalhista ganhando a primeira eleição posterior à democratização em 1986. Foi neste momento que as alternativas em torno de políticas participativas se colocaram na cidade, a partir da configuração específica da sociedade civil e da sociedade política na cidade (AVRITZER, 2008, p. 48)

Tal contexto foi determinante para que a experiência de OP não apenas fosse possível, mas para que tivesse uma configuração específica. Conforme aponta Teixeira (2003), Porto Alegre nos mostra que a partilha da gestão do OP ocorre desde a sua concepção até a realização em si e que o próprio desenho da experiência está sob constante revisão conjunta dos atores envolvidos. Desde 1989 o OP foi elaborado a partir da relação entre a sociedade civil e o Estado, no caso, a União da Associação de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e a prefeitura petista. A ideia que se consolidou tinha como base a participação a partir das regiões da cidade, em consonância com o trabalho comunitário da Uampa. E a partilha da gestão do OP se renova ano a ano.

> Uma das ideias mais presentes na experiência de Porto Alegre é que o OP se auto-regulamenta, ou seja, a cada ano as regras de funcionamento são revistas, a partir de discussões feitas entre membros do governo e da sociedade. Esta ideia de que o governo e a sociedade criaram juntas e o alteram ano a ano buscando o seu aperfeiçoamento ajuda a corroborar a afirmação de que não existe um modelo de OP a ser seguido (TEIXEIRA, 2003, p. 190-191).

Partilhar o poder sobre o orçamento é importante, mas partilhar a forma como isso se dará também o é. Essa relativa autonomia e condução conjunta da iniciativa são elementos determinantes e, conforme esta autora entende, mais definitivos do que o próprio desenho institucional da experiência *per se*. Partilha da gestão e autorregulamentação seriam, então, de acordo com ela, dois fatores explicativos importantes para compreender a iniciativa.

Tal aspecto seria um dos indicadores da variável desenho institucional, uma constante nos estudos sobre OP. Além dessa, outras variáveis foram repetidamente identificadas nos estudos sobre o OP: vontade política dos governantes, tradição associativa e densidade de organização da sociedade civil, recursos financeiros e humanos e o tempo da experiência e sua variação nesse período (AVRITZER e NAVARRO, 2003; WAMPLER, 2003; AVRITZER, 2009).

Há, no entanto, algumas variações na forma de descrever e sistematizar essas variáveis. Horochovski e Clemente (2012), por exemplo, inspirados na teoria da democracia deliberativa, fazem um estudo comparativo do orçamento público em quatro capitais e utilizam quatro dimensões explicativas propostas por Faria e Ribeiro (2010): (i) desenho institucional, que inclui questões como o arcabouço

institucional e funcionamento, condições de participação, discussão e deliberação; (ii) o contexto: englobando tanto o associativismo civil quanto análises dos grupos políticos que implantaram os esquemas participativos; (iii) política: relativa ao alcance da representação e participação social e (iv) accountability: aspectos relativos à transparência e responsividade possibilitadas nesses espaços.

De modo geral, embora com desenho ligeiramente diferente, a proposta metodológica aqui apresentada busca apreender o conjunto de variáveis previstas pelos pesquisadores aplicáveis a um estudo sobre uma consulta pública online, que é o caso em tela. O desenho institucional parece uma variável consensual, tanto em seu conteúdo quanto em sua nomenclatura, enquanto o que é chamado de contexto por Horochovski e Clemente (2012) está presente nas variáveis aqui nomeadas de vontade política dos governantes e tradição associativa. As dimensões chamadas de política e accountabily propostas pela dupla são incorporadas na metodologia desenhada na tese dentro das variáveis relativas à sociedade civil e ao desenho institucional.

Mas quais seriam os indicadores que permitiriam mensurar tais aspectos? Como torná-los tangíveis? O desenho institucional refere-se às regras e às características do processo de tomada de decisão. Tais regras podem ser desenhadas apenas pelo Estado ou sua elaboração pode ser conjunta e envolver a sociedade civil. As regras podem estar voltadas para a mobilização e o envolvimento dos cidadãos, acarretando assim maior pressão e controle sobre o governo. Além disso, a própria adesão do governo a essas regras e o seu compromisso com o resultado, incentivam os participantes a seguirem envolvidos e mobilizados e aqueles ainda distantes a se envolverem. A estratégia política dos cidadãos depende em grade medida da percepção de quão efetivas são as decisões tomadas conjuntamente: se elas são respeitadas, o investimento de energia na experiência aumenta. Por outro lado, caso as decisões não sejam implementadas, cai o envolvimento do público e é possível que outras estratégias passem a ser utilizadas para pleitear as demandas dos cidadãos.

Da mesma forma que o desenho institucional tem impacto sobre as experiências, a vontade política dos governantes e o seu compromisso com a experiência desempenham papel fundamental. Ao decidir realizar uma experiência

participativa, os governantes tomam decisões relativas à configuração inicial da ideia, seus desdobramentos e implementação. O apoio que o governo dá à iniciativa é parte fundamental de seu sucesso. Assim como o desenho institucional, tal aspecto conecta-se com o tipo de expectativa que a população tem em relação ao processo e com o quanto os cidadão acreditam nele – influenciando, portanto, a própria adesão à experiência.

Isso envolve, por exemplo, a decisão sobre as instâncias que coordenarão o processo, o compromisso do conjunto do governo, a realização de reuniões e definição de prioridades, a forma de escolher os representantes, o acompanhamento da execução orçamentária, a decisão final acerca do Projeto de Lei Orçamentária, a negociação ou não no legislativo do que foi decidido pelo OP (a câmara de vereadores pode tanto não fazer modificações quanto apresentar mudanças significativas e fazer novas propostas ou mesmo se opor ou não participar do processo). Há um impacto considerável, portanto, na forma como os cidadãos fazem as suas demandas, como os burocratas tomam as decisões e como o legislativo responde e pleiteia suas vontades.

Outro aspecto que aparece nos estudos sobre OP é a importância da tradição associativa. A mobilização de amplos setores da sociedade e o seu envolvimento com a experiência são fundamentais para pressionar o governo e comprometê-lo com a experiência, para garantir o controle social e para possibilitar que um maior número de cidadãos possa se engajar e aproximar-se, assim, da universalidade. A capacidade e disposição dos cidadãos se envolverem é fundamental para o sucesso da iniciativa.

O debate sobre o associativismo e a sua relação com o orçamento participativo traz à tona questões relativas à própria organização da sociedade civil, a sua maior fragilidade ou maior autonomia. Em geral, presume-se que quanto maior a independência da sociedade civil, melhor serão ocupados os espaços de participação e mais efetivas as suas contribuições.

Teixeira (2003) e Wampler (2003) apontam ainda a importância de recursos financeiros e humanos para que a experiência de OP seja bem sucedida. São fundamentais funcionários disponíveis e dedicados à gestão administrativa da iniciativa, além de recursos para viabilizá-la a contento, efetivar as medidas definidas

durante o OP.

Esse conjunto de variáveis serão tratados nas seções que se seguem. O objetivo é, a partir da literatura, elencar indicadores para cada uma delas, de modo que, a partir deles, se possa constituir uma metodologia adequada para a análise do caso da consulta pública do Marco Civil da Internet. Observo aqui que as variáveis relativas à vontade política dos governantes assim como aos recursos financeiros e humanos são tratadas na mesma seção, chamada de contexto político institucional. A seguir é abordada a tradição associativa da sociedade civil e, por fim, o desenho institucional da experiência. Foi agregada ainda uma seção relativa às experiências de participação na internet. Embora o uso dessa ferramenta não implique em uma mudança de natureza da experiência participativa, já que não se postula aqui nenhum tipo de determinismo tecnológico, é inegável que ela traz novos elementos que podem e devem ser levados em conta.

3.1.1 Contexto político institucional

Partindo da premissa de que o contexto político institucional incorpora tanto a vontade política dos governantes quanto os recursos financeiros e humanos necessários a sua realização, e que a tradição associativa da sociedade civil, também um aspecto contextual, será tratada em seção a seguir, faz-se importante evidenciar que tal abordagem em separado não significa um entendimento de que elas seriam independentes umas das outras ou que atuariam de forma autônoma. Elas estão profundamente relacionadas e em interação. Adotamos aqui uma perspectiva semelhante a de Avritzer (2008).

> Na medida em que passamos a trabalhar com o contexto como variável relevante passamos, ao mesmo tempo, a relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas. Diferentemente de Fung e Wright que atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto (FUNG e WRIGHT, 2003), neste artigo, propomos uma outra categoria que denominamos de desenho participativo interativo. Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e

> sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (AVRITZER, 2008, p. 47).

Nesse sentido, a separação das variáveis segue a um propósito analítico, mas durante a apresentação delas, ainda na seção anterior, foi possível perceber como elas se inter-relacionam e se influenciam mutuamente, assim como no primeiro capítulo da tese, em que tanto a movimentação da sociedade civil quanto da sociedade política e a institucionalidade aparecem profundamente imbricadas.

A disposição política dos governantes determina em certa medida o tipo de engajamento da sociedade civil e o desenho institucional da experiência. Assim como a tradição associativa influencia o diálogo com os representantes e sua disposição maior ou menor para apoiar certa iniciativa. As escolhas frente ao desenho institucional são resultado, em grande parte, dessa relação entre Estado e sociedade e, no decorrer da experiência, seguem influenciando-a.

Feita essa ressalva, parece fundamental deter-se sobre a orientação da iniciativa. A experiência participativa constituiu-se a partir de uma iniciativa governamental isoladamente ou é resultado negociado de um diálogo entre governo e sociedade? No primeiro caso, as possibilidades de partilha de poder entre Estado e sociedade são menores, sendo que a participação geralmente está vinculada a objetivos de governabilidade e/ou de partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade (ALBUQUERQUE, 2007). Já no segundo caso, em que se atende em alguma medida as demandas da sociedade civil (e há muitas variações possíveis no tipo de diálogo estabelecido), a partilha de poder tende a ser maior, o que pode influenciar a adesão à experiência e mesmo a sua efetividade. Entendimento semelhante guardam Horochovski e Clemente (2012) quando afirmam que as experiências que possuem maior proximidade com os pressupostos da teoria da democracia deliberativa são as

> construídas a partir das bases da sociedade civil e implantadas por grupos políticos com objetivo declarado de aumentar a participação social na deliberação pública. A prevalência de uma burocracia técnica na condução do processo participativo age em sentido oposto (HOROCHOVSKI e CLEMENTE, 2012, p. 127).

A orientação da iniciativa e consequente partilha ou não da sua concepção são, em grande medida, dependentes da configuração do próprio governo. O apoio

governamental às iniciativas é, portanto, fator fundamental para explicar os resultados. De modo geral, forças de esquerda tendem a incorporar ideais participativos com maior força, pois estão historicamente mais identificadas com o discurso participacionista. Mas há diferenças inclusive dentro da própria esquerda no apoio às experiências.

Conforme Avritzer (2008) demonstra, mesmo dentro do Partido dos Trabalhadores haveria divergências quanto ao apoio à participação. Enquanto em Porto Alegre o PT era hegemonicamente participativo, o mesmo não se repetia em Belo Horizonte ou São Paulo. Na capital mineira, isso se manifestou em um desenho institucional do OP mais fraco, ainda assim bem sucedido em relação à participação social. No caso de São Paulo, "o partido teve maior influência de um grupo não participativo do que de grupos participativos" (2008, p. 50), o que se desdobra nos insucessos na implementação de políticas participativas durante as gestões de 1988 e 2000. De acordo com o autor, entre os três grupos que deram origem ao PT, apenas o catolicismo de base buscou implantar políticas participativas e sua penetração era bastante heterogênea na cidade. A nova esquerda, fortalecida a partir de 1986 quando José Dirceu ganha a secretaria geral do partido, tem uma visão bastante cética da participação. O OP torna-se realidade em São Paulo apenas a partir de 2000, como uma política setorial, tendo um papel menor na distribuição dos bens públicos e coordenado por um grupo político especializado em participação mas relativamente isolado no governo (AVRITZER, 2008, p. 50).

Parece acertado afirmar que governos de esquerda tendem a dar maior suporte a processos participativos, embora haja diferenças quanto ao grau de apoio ofertado a depender dos grupos políticos dentro dos partidos que dominam os governos. Da mesma forma, o resultado das experiências parece ser influenciado por quão extenso é o apoio às iniciativas dentro do conjunto do governo: se grupos isolados a conduzem, é possível que a experiência tenha resultados mais limitados. Se, por outro lado, a iniciativa é vista como uma prioridade e assim tratada pela cúpula governista, seu alcance e seus resultados podem ser maiores.

Além disso, o compromisso do governo com os resultados da experiência é outro fator revelador de como o processo é encarado: se tem uma função mais instrumental, buscando ganhar legitimidade por meio da inclusão da população na

tomada de decisão sem, entretanto, realmente ouví-la, ou se abre-se à interferência civil e busca formas de efetivar as decisões tomadas no espaço. Tal aspecto diz respeito à responsividade dos governantes frente à sociedade civil: o governo se dispõe a prestar contas sobre a experiência? A honrar as definições? Há a previsão de mecanismos institucionais que vinculem o resultado da experiência com a sua implementação?

Caberia, portanto, observar nos estudos sobre participação tanto a filiação partidária do governante quanto dos responsáveis por conduzir a experiência. Da mesma maneira, é preciso deter-se sobre as coalizões e os constrangimentos eleitorais que podem frear ou dificultar a implementação de políticas participativas. Além da filiação partidária, verificar a história política dos gestores e a relação que mantém com o ideal participativo é fundamental. Ainda que possa parecer instrumental, os recursos disponibilizados para a condução de um processo participativo são também marcas do compromisso governamental com ele. Recursos humanos e financeiros são determinantes para fazer uma experiência avançar de forma consistente. É central também verificar como se dá a coordenação do processo e o quanto ela é aberta às interferências da sociedade. Além disso, o envolvimento e compromisso do conjunto do governo com a experiência é fator impactante nos resultados observados. Pode-se ainda observar o trato da iniciativa no Legislativo e a força que o governo deposita em sua aprovação, revisão ou reprovação.

3.1.2 Tradição associativa

As relações entre associações e democracia, em especial, a possibilidade delas promoverem a reprodução, integração ou transformação social alimentam os debates teóricos sobre o tema. Entre as expectativas depositadas sobre as associações, estão o cultivo de atitudes cívicas e a ampliação dos domínios democráticos, envolvendo outras esferas da vida social e atores via de regra desfavorecidos.

Ainda que haja consenso acerca da influência das associações na vida democrática, há diferentes abordagens teóricas para essa questão, cada uma a enfatizar diferentes aspectos dos ganhos e potencialidades democráticas das associações. Não é objetivo central dessa tese o debate sobre movimentos sociais e democracia, que conta com uma ampla e complexa literatura a respeito. Mas como ele a tangecia, parece importante localizar algumas de suas questões centrais.

Um artigo de Alonso (2009) é de providencial auxílio nessa tarefa, uma vez que ela procede uma revisão da literatura que contribui para um mapeamento dos estudos acadêmicos acerca das teorias dos movimentos sociais. De modo muito sucinto, o que autora aponta seria a existência de três grandes famílias teóricas a partir dos anos 70.

Inicialmente, a Teoria de Mobilização de Recursos (McCarthy e Zaid), linhagem norte-americana e com grande repercussão nos Estados Unidos, enfatiza a racionalidade dos movimentos e o cálculo estratégico entre benefícios e custos, negando a perspectiva classista do marxismo e focando no processo de mobilização. Aqui os movimentos sociais são organizações como quaisquer outras e a cultura não joga papel importante.

A Teoria do Processo Político (TPP – Charles Tilly e Sidney Tarrow) por sua vez tem caráter profundamente contextual e ancoragem histórica, articulando cultura e política para explicar os mecanismos da mobilização política. Entre as noções chave da teoria, estão a estrutura de oportunidades políticas (aberturas conjunturais de canais para a expressão de demandas de grupos sociais que não fazem parte da *polity*) e o repertório (conjunto de rotinas convencionalizadas de ação que são postas em prática a partir de uma escolha deliberada dos agentes. O conteúdo dessas formas de ação é vazio, permitindo que atores em situações opostas utilizem de expedientes semelhantes: marchas, petições, protestos). A teoria teve entrada considerável nos Estados Unidos e na Europa e bem mais modesta no Brasil.

Por fim, estaria a família teórica que Alonso chama de Novos Movimentos Sociais, formada por teóricos como Touraine, Habermas e Melucci, a qual teve bastante repercussão no continente latino-americano (ALONSO, 2009, p. 59). Assim como a TPP, trabalham a partir de um enquadramento macro-histórico, porém a sua singularidade está na leitura comum de que nas sociedades contemporâneas

capitalistas ocorreria uma mudança da centralidade do mundo do trabalho para a vida cotidiana, sendo que a dominação cultural seria a sua marca particular e as fronteiras entre público e privado estariam menos nítidas. A principal contribuição de Touraine, de acordo com Alonso, estaria na retomada do conceito de *sociedade civil* enquanto ambiente distinto do Estado e do mercado no qual poderia se configurar a inovação social - seriam os movimentos sociais o ator coletivo responsável por um novo projeto cultural a ser construído no âmbito dos costumes. Habermas, por sua vez, parte do diagnóstico de dominação do mundo da vida pelos sistemas político e econômico, o que implicaria no surgimento de novos movimentos sociais como formas de resistência à colonização, padronização e racionalização das interações sociais, demandando outras formas de comunidade e de cooperação, nas quais a razão comunicativa preponderaria. Por fim, Melucci, assim como os dois autores anteriores, indica o deslocamento do conflito anterior do mundo do trabalho para outras zonas, como, no seu caso, o corpo (movimentos feminista, LGBT, contracultura) e as formas religiosas de renascimento. Seriam os movimentos sociais a articularem novas identidades sociais, sendo que o teórico postula que a construção da identidade coletiva seria fruto da interação e comunicação compartilhada entre indivíduos que negociam e produzem significados para decisões comuns e orientam a ação – a percepção dos agentes acerca das possibilidades e constrangimentos das ações é fundamental, assim como um componente emocional, relativo ao reconhecimento enquanto grupo[15].

Conforme a autora aponta,

> Uma convergência mínima entre os enfoques “objetivista” e “subjetivista” se estabeleceu em torno da tese de que movimentos sociais não surgem pela simples presença de desigualdade, nem resultam diretamente de cálculos de interesses ou de valores. As mobilizações envolvem tanto a ação

15 Sobre a recepção inicial dessas teorias no Brasil, Alonso indica que “Touraine ganhou enorme notoriedade no Brasil da redemocratização. Em doses variadas, sua teoria foi aplicada para explicar o surgimento de “novos atores” e “novos movimentos sociais” nas periferias dos grandes centros urbanos ao longo dos anos 1980 – caso, por exemplo, de Sader (2010 [1988]). No começo dos anos 1990, Touraine perdeu o trono para Habermas, que, mais para o fim da década de 1990, cedeu espaço para Melucci, como se vê pela concentração das investigações em torno do tema da identidade coletiva. Em conjunto, a TNMS orientou a predileção latino-americana pelo estudo da cultura política “inovadora”, como mostra Roberts (1997), e pela construção de identidades, significados e discursos, do que são exemplares os estudos compilados por Alvarez e Escobar (1992). O forte influxo dessa teoria deu aos estudos de movimentos sociais dentre nós um acento marcadamente culturalista” (ALONSO, 2009, p. 68-69). No entanto, a simples transposição dessas teorias, todas elas geradas no hemisfério norte, para a realidade brasileira apresenta problemas, haja vista as enormes diferenças contextuais e culturais.

> estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas (ALONSO, 2009, p. 72).

Tal consenso mínimo, no entanto, não se sustentou longamente. Tanto por conta de desacordos teóricos (a polêmica identidade *versus* agenda), quanto por mudanças empíricas na realidade social (globalização e mudança de escala do ativismo e burocratização e profissionalização dos movimentos sociais) [16]. O conceito de cultura foi trazido então para o centro do debate teórico, restando abertas questões cruciais a respeito da "origem, da difusão, da mudança e das escolhas culturais e do modo pelo qual tudo isso se relaciona com a ação coletiva" (ALONSO, 2009, p. 80).

Ancorada também em uma robusta revisão teórica e dialogando com a perspectiva de Warren (2001) de uma "ecologia democrática das associações", Lüchmann (2014) sistematiza uma tipologia dos tipos associativos e de seus efeitos democráticos de acordo com três grandes conjuntos de famílias teóricas (capital social, movimentos sociais e sociedade civil[17]). A noção de ecologia permitiria uma síntese entre essas diversas teorias e traria ganhos ao identificar as divergências entre elas e possibilitar o reconhecimento mais amplo dos diferentes tipos de associação e, consequentemente, das diferenças nos seus impactos democráticos.

> Entender as configurações do campo associativo requer que se olhe para além das associações, ao mesmo tempo que se identifiquem os recursos, os atores, as propostas e as dinâmicas das práticas associativas em suas relações e articulações, se quisermos avançar nos estudos sobre as relações entre o associativismo e a democracia. Assim, à dimensão dos agentes, como os seus objetivos e a maior ou menor capacidade de articulação, soma-se a configuração das condições culturais, econômicas, políticas e sociais (Lüchmann, 2014, p. 174).

---

16 Conforme aponta Alonso, "Em seu novo formato, as teorias ressoam diferencialmente na América Latina. A contentious politics começa a ser aplicada por aqui (por exemplo, Auyero, 2003), mas ainda em pequena escala. Já a teoria da sociedade civil herdou a hegemonia da TNMS na América Latina, orientando estudos acerca da autonomia dos atores da sociedade civil em relação às instituições políticas "tradicionais" (Foweraker, 2001) e de inovações políticas na participação deles em arenas decisórias e em experiências de democracia deliberativa (Costa, 1994; Avritzer, 1994; Alvarez, Escobar e Dagnino, 2000). Consequentemente, os estudos especificamente sobre movimentos sociais caíram significativamente na América Latina nesta virada de século" (ALONSO, 2009, p. 77).

17 Para atenção mais detalhada, verificar quadro esquemático proposto pela autora (LÜCHMANN, 2014, p. 169).

Para além dos debates com a literatura internacional, em um texto que é uma revisão sobre a trajetória dos movimentos sociais e sobre como o tema foi tratado pela academia brasileira, Ruth Cardoso (1994) aponta a existência de duas fases. A primeira, chamada por ela de “emergência heróica dos movimentos”, se dá entre a década de 70 e 80 e parte do reconhecimento de um novo ator social, marcado pelo espontaneísmo e pela autonomia, rompendo com as relações clientelistas. É ainda sob a égide da ditadura que tais novos movimentos emergem e neles se deposita a esperança de mudança. A segunda fase, a partir de meados da década de 80, é o período de institucionalização da participação dos movimentos. Aqui é comum a avaliação de refluxo e, até mesmo, de cooptação. O contexto havia mudado consideravelmente, era o período da redemocratização, com a abertura de canais de comunicação entre Estado e sociedade até então bloqueados.

O que a autora observa é o papel do contexto e da variação nesse contexto político tanto nos movimentos quanto na própria interpretação deles. As características dos movimentos mudam de acordo com as alterações sociais e políticas, pois elas são determinantes na definição e estabelecimento do fenômeno. Da mesma maneira, as interpretações sobre os movimentos são em grande medida influenciadas pelo contexto ideológico dominante no período. De acordo com a autora, na primeira fase a academia brasileira via-se encantada com a valorização das pesquisas qualitativas, passando a utilizar técnicas como a observação participante e os estudos de caso. Ao mesmo tempo, influenciada pelos debates internacionais, cresce a negação do princípio positivista da neutralidade científica, produzindo uma ciência cada vez mais engajada. Cardoso observa que outro princípio fundamental, o “do estranhamento, de criar distanciamento, de ter um olhar crítico” (1994, p. 84), foi deixado de lado.

> O problema nessas interpretações era a falta de uma descrição que apanhasse aspectos importantes. Desse modo, quando passamos para uma outra fase – e passamos porque o contexto político mudou, não por causa de uma pura elaboração interna dos movimentos –, quando chegamos aos anos 80, quando começa o processo de democratização com o pluripartidarismo, o arranjo de novas formas de gerenciamento de políticas públicas, iniciado, inclusive, um pouco antes da democratização, esses estudos se voltam meio perplexos para o processo de institucionalização. […] Estou dizendo isso porque alguns elementos da nova postura dos movimentos frente às agências públicas e ao Estado já se faziam sentir anteriormente, nos seus primeiros momentos (CARDOSO, 1994, p. 85).

Cardoso explicará as mudanças na trajetória dos movimentos a partir das alterações contextuais, porém sem explicitar que tais mudanças são fruto de disputas que envolvem não apenas a institucionalidade, mas os próprios movimentos. Não são externas aos movimentos. Porém, a despeito de eventuais problemas com o sentido da relação causal atribuído pela autora, a análise interessa por desvelar as tensões embutidas nas mudanças históricas recentes pelas quais passou o Brasil. Tensões que foram sentidas e reelaboradas pelos movimentos e pela própria academia.

Para a teórica, houve sempre duas formas de ação que se conjugavam na ação dos movimentos. Por um lado, eles sempre tiveram uma dimensão extremamente pragmática, voltada para os resultados, para a efetivação de suas demandas. Por outro, mantinham um discurso anti-Estado, de corte de relações. Quando chega o segundo momento, o período de institucionalização, ocorre uma inflexão no comportamento do Estado, havendo uma abertura para o diálogo. Estabelece-se uma nova forma de gerir as políticas públicas.

Tal institucionalização colocou em xeque, em certa medida, o discurso anterior de espontaneidade, autonomia e independência das agências públicas e a própria imagem que os movimentos e mesmo os pesquisadores tinham deles. “Abriu-se espaço, nesse campo, para tais formas de participação institucional que, iniciadas, colocavam em questão o discurso que os movimentos faziam sobre si mesmos e as interpretações que nós fazíamos sobre eles” (CARDOSO, 1994, p. 87).

Além disso, com a abertura à interferência civil, colocou-se um novo desafio relativo à representação: como os movimentos podem se representar nos espaços participativos governamentais? Junto a isso, conforme Cardoso indica, os movimentos passaram a demandar a ampliação do que era considerado político. Questões antes vistas como privadas são levadas para o público a partir dos debates das mulheres, dos negros. Nesse sentido, ela afirma: “essa é uma forma nova que, de certa maneira, trouxe o alargamento da esfera pública e a inclusão da esfera privada, o privado dentro do público, na medida em que ele também foi definido como político” (CARDOSO, 1994, p. 88). A autora conclui chamando a atenção para o modo como a própria ideia de cidadania vinha sendo tratada:

> A cidadania é uma relação entre o Estado e a sociedade civil, entre a esfera pública e a esfera privada. Como é que essa relação está se dando, o que significa a incorporação dos direitos coletivos pelo Estado? Hoje a esfera pública é responsável pelo atendimento ou pela resposta a esses direitos, o que não quer dizer que o faça, mas significa que isso já está legitimado (CARDOSO, 1994, p. 90).

Tal perspectiva levanta um ponto pertinente relativo à própria definição da cidadania. Embora esse seja um debate amplo e complexo e esta tese não vá deter-se sobre ele, pinçam-se aqui algumas questões que podem contribuir. Dagnino (1994) afirma que o uso do termo cidadania passa por uma disputa histórica e, a partir dos anos 80, percebe-se uma crescente banalização, demonstrando que ele abriga interpretações diferentes e indicando, inclusive, tentativas de esvaziamento do seu significado. É possível aqui fazer um paralelo com as críticas que a autora fará sobre o uso do termo participação e a chamada "confluência perversa" (2004), já citadas anteriormente.

A teórica postula a existência de dois sentidos históricos da cidadania: um, que seria o original, mas já na contemporaneidade, e outro que seria inovador e permitiria falar de uma "nova cidadania". O último estaria marcado por uma luta por direitos vinculada à experiência prática dos movimentos (direito a ter direitos, o que incluiria tanto o direito à igualdade, quanto à diferença[18]), pela sua imbricação com a própria luta democrática após a crise do socialismo real e o "nexo constitutivo" que ela estabelece entre cultura e política: afirmando novos sujeitos e novos direitos e ampliando o que é o político para além das fronteiras institucionais formais rumo ao conjunto das relações sociais, marcadas, no Brasil, pelo que Dagnino chama de autoritarismo social (1994, p. 104-105).

Mais do que ser incluído no sistema político formal ou rever o modo de tomada de decisão do Estado, interessam as formas como se relacionam Estado e sociedade, "*o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema*, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade" (DAGNINO, 1994, p. 109, grifos da autora). A pesquisadora chama a

18 O direito à diferença é entendido por Dagnino enquanto "o direito de que ela possa ser vivida sem que isso signifique, sem que tenha como consequência, o tratamento desigual, a discriminação. Não fora a desigualdade construída enquanto discriminação à diferença, ela não existiria como reivindicação de direito. Concebido nessa perspectiva, me parece que o direito à diferença, especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade" (1994, p. 114). A autora está em debate nesse trecho com teóricas feministas como Iris Marion Young e Nancy Fraser, que postulam uma visão crítica da cidadania como universalizante e contrapõem-se a ela propondo noções de "cidadania diferenciada" ou "público heterogêneo.

atenção também para a necessidade de perceber a heterogeneidade dos movimentos e da sociedade civil.

> Pensar os movimentos sociais como redes, com maior ou menor visibilidade mas sempre com certa permanência, como sujeitos políticos não só coletivos mas múltiplos, heterogêneos, que compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática (DAGNINO, 1994, p. 111).

Tal perspectiva será aprimorada nos escritos seguintes de Dagnino. Na introdução de um livro organizado em parceria com Olvera e Panfichi, os autores postulam o que seriam as suas três grandes insatisfações com a maneira como se analisa a disputa pela democracia na América Latina. A primeira delas consiste justamente em reconhecer a heterogeneidade da sociedade civil, na qual concorrem grande quantidade de práticas e projetos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não civis ou pouco democratizantes. A sociedade é então considerada uma arena de conflitos e lutas e não um território da convivência pacífica e não conflituoso. A segunda, relaciona-se com a dicotomia por meio da qual se trata a sociedade civil e política. A ação política não se limita apenas à sociedade política, mas é parte da lógica da sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública. Nesse sentido, “com todas as suas diferenças de ordem estrutural e organizacional, sociedade civil e sociedade política, em sua heterogeneidade interna, estão ambas atravessadas por distintos projetos políticos, que constituem um terreno fundamental das relações entre elas” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 15-16). A terceira, relaciona-se com as duas anteriores ao evidenciar a importância de deter-se sobre os projetos políticos que, tanto na sociedade civil quanto na política, podem ser democratizantes ou autoritários.

> O processo de construção democrática poderia então ser considerado o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao conflito entre sociedade civil e Estado, no qual a primeira, em sua suposta capacidade inerente de confrontar o impulso autoritário, também inerente, do Estado, é convertida na responsável única dos avanços democráticos (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 16).

Dessas contribuições, podem-se depreender algumas ideias. Inicialmente,

que a construção da ação dos movimentos dá-se, via de regra, a partir de uma relação com o Estado. Ela variará de acordo com o contexto, sendo fortemente influenciada pelos grupos políticos que estão a frente do governo e por aspectos institucionais relativos à participação.

É possível, por exemplo, que o fato da esquerda ter estado a frente do governo local em Porto Alegre ainda durante os anos 50 contribua para explicar a forte presença de associações comunitárias no município – que, mais tarde, conformariam a Uampa. Da mesma forma, esse tecido social denso e essas práticas preexistentes contribuíram para criar as as condições de existência do OP. São fatores que se retroalimentam. O aspecto relacional é chave especialmente pela atuação estratégica dos movimentos sociais, focada tanto num fim determinado (a obtenção de um serviço, política ou bem público – e é ao Estado a quem, via de regra, se dirigem as demandas) quanto na sua própria permanência e identidade (que muitas vezes se constrói em oposição ao Estado).

Outro exemplo, mais recente, seria o estabelecimento de relações mais próximas e permanentes entre governo e organizações civis durante os anos dos governos Lula. Esta é, inclusive, uma novidade em nossa democracia recente pós-64. Por conta da própria história do Partido dos Trabalhadores é compreensível que a postura de organizações e atores sociais seja mais próxima e deposite maior confiança num governo petista do que nos anteriores. Como Abers e Keck explicam,

> Os movimentos sociais no Brasil poderiam ser caracterizados pela tensão entre a busca de autonomia frente ao Estado e o desejo de contribuir para sua democratização. Ao longo de suas lutas, quase todos procuram aliados nas instituições estatais, mas a maioria buscou evitar manter laços permanentes com tais instituições. Ao amadurecerem e tornarem-se associações mais institucionalizadas, muitos movimentos, de início fortemente contestatórios, aumentaram sua interação com o Estado. […] No entanto, com o lento processo de liberalização política, que se iniciou em meados da década de 70, foi formada uma ampla gama de organizações de base, muitas sob a proteção da ala progressista da Igreja Católica. Em 1979, exilados começaram a retornar ao país e, desse conjunto de fatores, um novo tipo de militância sindical emergiu. Essa fase de organização cívica e atividade sindical se distinguiu de períodos anteriores por uma difundida insistência na autonomia dessas organizações frente ao Estado. Recusando-se a retornar aos antigos padrões de cooptação, essas organizações optaram por constituir uma nova esfera de atividade fora da política tradicional – na esfera da sociedade civil, na qual a espontaneidade e a autonomia dos movimentos populares seriam uma força de transformação. Como o Estado tinha caráter autoritário, conseqüentemente não poderia ser um espaço de democratização e a transformação, as quais só poderiam se realizar a partir da sociedade civil. Já no início dos anos 80,

> no entanto, muitos ativistas se convenceram de que, para conter os esforços das elites em preservar um sistema de privilégios, eles teriam de se organizar para influenciar na arquitetura das novas instituições. Muitos ajudaram a fundar ou migraram para o Partido dos Trabalhadores, cujo projeto valorizava a autonomia e a diversidade dos movimentos e apoiava a democracia participativa (Keck, 1991). Os movimentos sociais também se mobilizaram com sucesso para assegurar que a nova Constituição, aprovada em 1988, garantisse a criação de mecanismos de participação direta em diversas áreas de políticas públicas (ABERS e KECK, 2008, p. 101-102).

Porém, para além de uma certa crise identitária, a entrada no Estado por meio das experiências participativas colocou outras questões para os movimentos, como a da representação. Habituados com a participação direta e a auto-representação dentro de seus espaços, colocou-se a necessidade de responder a uma lógica que não era originalmente a de sua natureza. Por outro lado, se olharmos para os resultados desse incremento na relação entre Estado e sociedade, pode-se esperar a ampliação dos atores e dos temas considerados políticos. Novos sujeitos, novos direitos e o direito a ter direitos. É a possibilidade de alargamento da política e do direito final de participar da própria definição do sistema político.

Mas, assim como o Estado não deve ser visto de forma homogênea, cabendo analisar os grupos políticos que conduzem as experiências participativas, seu histórico e sua posição frente ao ideal participativo, o mesmo caberia aos movimentos. A vastidão de organizações, associações, Ongs, fóruns e frentes que compõem o que chamamos de movimentos sociais é prova de sua multiplicidade, pluralidade e heterogeneidade. As associações comporiam então um campo complexo, com diferentes tipos de associações e projetos, por vezes, até mesmo contraditórios. Reconhecida a heterogeneidade, não caberia portanto, *a priori,* expectativas necessariamente positivas sobre a relação entre associações e democracia (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Tais premissas iluminam alguns aspectos relativos às variáveis ligadas ao associativismo que contribuem para o entendimento sobre as variações nos resultados das experiências participativas. Retornando aos estudos sobre OP, Baierle (2000) foi o primeiro a indicar a relação entre os movimentos comunitários do final dos anos 80 e o sucesso da experiência em Porto Alegre. De acordo com ele, as práticas já existentes contribuíram para criar as condições para a existência do OP.

> com a criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) em 1983 ocorreu um primeiro esforço de (...) romper com uma relação tradicional e monogâmica entre as associações de bairro e o Estado (...) Uma nova concepção de cidadania levou a uma série de novos temas, tais como a construção de propostas alternativas de políticas públicas... (BAIERLE, 2000)

Se, por um lado, a existência de um tecido social denso é importante, por outro, não basta que hajam muitas organizações, importa também a sua natureza. Referindo-se também ao OP e à realidade de Porto Alegre, Avritzer sugere ater-se ao que ele chama de padrão associativo e compará-lo com o de outras cidades brasileiras. De acordo com ele, a capital gaúcha contou com a criação de inúmeras associações locais a partir de 1950. Ao contrário de São Paulo, Belo Horizonte ou Recife, capitais com baixa atividade comunitária de base associativa, Porto Alegre e Rio de Janeiro demonstravam uma propensão associativa de sua população desde a década de 50. Além disso, no período da redemocratização há um crescimento da atividade associativa em geral, seja por meio do surgimentos de novas associações (Belo Horizonte e Recife), seja pela retomada do crescimento anterior (Rio de Janeiro), seja pela mudança na natureza das associações, tornando-se mais reivindicativas (São Paulo), ou por uma mistura entre essas tendências (Porto Alegre, que contém características do caso paulista e carioca) (AVRITZER, 2003, p. 21-22).

Em texto contemporâneo a esse também relativo ao OP, o autor mostra que tanto a existência de tradição associativa anterior quanto a incorporação no desenho institucional de práticas da própria sociedade civil preexistentes, tais como as assembleias de âmbito local, estão ligadas ao sucesso da experiência (AVRITZER, 2002, p. 39). Além disso, no caso de cidades com forte tradição associativa, além dela contribuir para um bom resultado do OP, a experiência em si teria impactos democratizantes na cultura política local, contribuindo para a emergência das associações e para a organização cívica (BAIOCCHI, 2003; ABERS, 2000). Cabe no entanto observar que, caso a tradição associativa seja fraca, a variável vontade política dos governantes pode balancear e compensar a fragilidade associativa e criar um processo de mobilização para participação no OP (SILVA, 2003). Um alto associativismo, portanto, não seria condição *sine qua non* para uma realização satisfatória do OP, ainda que signifique um importante fator explicativo.

Avritzer resume as questões centrais presentes na literatura relativas às caraterísticas da sociedade que impactam as instituições participativas. Seria necessário levar em conta:

> o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes àquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP (AVRITZER, 2003, p. 17/18).

Com relação a esse último aspecto, fica a questão sobre como mensurar o grau de associativismo e a sua qualidade em uma determinada sociedade. Um caminho seria utilizar a razão entre entre o número de associações e habitantes (AVRITZER et alli, 2007). Tal medida propiciaria perceber a densidade do tecido associativo de forma bastante geral, porém não forneceria informação mais qualitativa sobre o tipo de organização, processo formativo e tipo de relação que possuem com o governo. O aspecto quantitativo pode ser um ponto de partida, mas o ideal é que seja complementado com outros dados como questões relativas à natureza das associações, seu histórico e tipo de relação que mantém com o poder público. Seriam associações tuteladas pelos governos? Clientelistas? Ou autônomas? Da mesma forma, como é sua organização interna em termos de tomada de decisão? Elas cabem apenas à uma cúpula ou há processos internos que a tornam permeável à participação dos associados?

3.1.3 Desenho institucional

Desenhos institucionais que privilegiam a participação não é algo comum ou trivial. Na realidade, conforme aponta Avritzer (2009) em seu livro sobre instituições participativas no Brasil, tal concepção seria inconcebível para muitos teóricos políticos no pós guerra. Isso, por um lado, por razões contextuais, como os regimes totalitários e sua vinculação com uma percepção das massas como irracionais, e,

por outro, pela profissionalização da política e suposta incapacidade do cidadão ordinário lidar com o alto grau de complexidade das sociedades contemporâneas. A participação seria, então, indesejável para além do voto.

No entanto, ao longo do século XX, parte da teoria moveu-se para a análise da renovação institucional, ampliando a própria concepção de instituição para normas, processos e rotinas formais ou não incorporadas na estrutura organizacional da política. Conforme demonstra Avrtizer (2009, p. 62), além da inclusão da informalidade, é importante observar que o modo como novas regras são definidas e negociadas em um nível micro impactam a estrutura organizacional política, sendo que nem sempre isso ocorre com base em regras já estabelecidas. Seria necessário então ampliar o conceito de desenho institucional[19] para incorporar essas negociações e conflitos. O autor lança mão do conceito de instituições participativas: "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, p. 45).

É a partir desse entendimento que Avritzer irá propor uma categorização do desenho institucional participativo, baseado em três modelos.

> É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003). Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima (SANTOS, 1998; ABERS, 2000; AVRITZER, 2003). Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima. A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo

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

> de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo. Há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008, p. 45-46).

De acordo com essa perspectiva, o orçamento participativo seria um exemplo da primeira forma de desenho participativo, os conselhos gestores, da segunda forma, e, por fim, os planos diretores municipais da terceira. Um caso como o da consulta pública online do Marco Civil da Internet (MCI) parece não se encaixar perfeitamente em nenhum dos tipos propostos por Avritzer, assim como também não se encaixam as conferências nacionais. Ambos são processos consultivos e não deliberativos no sentido de tomada de posição. A prerrogativa, nesses casos, é mantida como sendo do Executivo e Legislativo, sendo que aqui a participação seria no sentido de promoção de diálogo e não de partilha de poder, como no caso do OP ou dos conselhos gestores deliberativos (há muitos conselhos com caráter consultivo também). Apesar disso, a experiência e os estudos a respeito do MCI mostram que parte significativa das contribuições dos cidadãos foram incorporadas no texto final, demonstrando um alto grau de empoderamento (BRAGATTO, SAMPAIO, NICOLÁS, 2015a; BRAGATTO, SAMPAIO, NICOLÁS, 2015b). Cabe, no entanto, reconhecer que o modelo depende profundamente da vontade política dos governantes para a sua realização (como o OP) e que não há nenhuma garantia de vinculação entre as contribuições e o resultado final. Ela carece ainda de garantias legais. Mesmo que a experiência do MCI possa ser considerada exitosa, em termos de consideração das demandas dos cidadãos, ela é altamente dependente dos humores e do compromisso dos governantes, tanto do Executivo, quanto do Legislativo. Sua realização não está prevista em Lei, assim como não existem sanções caso não seja realizada.

No entanto, se, como afirma Avritzer, as condições de sucesso das experiências não estão unicamente relacionadas ao desenho participativo, haja vista que a sua análise demonstrou que, independente se OP, conselho gestor ou Plano Diretor Municipal, o sucesso depende da articulação entre ao menos três variáveis (vontade política, tradição associativa, desenho institucional), não seria pouco plausível estender tais variáveis explicativas para o caso em tela. Assume-se,

portanto, que, se é na articulação dessas variáveis que se encontram as razões que determinam o êxito de experiências com desenhos institucionais tão diversos, a possibilidade de transposição desse modelo de análise casada de variáveis seja válida também para outras experiências participativas.

Dando mostras de como a articulação entre as variáveis é importante e do quanto o desenho institucional por si só não determina os resultados, o autor estipula que “é possível afirmar que nos casos em que o desenho institucional “de baixo para cima” é exitoso, o desenho de partilha também é” (AVRITZER, 2008, p. 54). Quer dizer, o que explicaria o sucesso seriam as demais variáveis e não o desenho puramente. Com isso, no entanto, não quero dizer que a arquitetura do experimento participativo não importa. Acrescentaria ao que coloca Avritzer que, no caso de desenhos institucionais adequados aos seus fins, ainda que haja variação entre eles o que explica o sucesso dos casos seriam as demais variáveis.

Seguindo o diálogo com as ideias colocadas por Avritzer, observa-se que, no caso do Marco Civil da Internet, a participação é direta, sem eleição de representantes ou delegados, ainda que não seja vetada a contribuição de entidades coletivas. Ocorre o que ele chama de “livre entrada”, embora ao contrário do OP, as formas de participação da sociedade tenham sido decididas unilateralmente pelo governo. É digno de menção o caráter inovador da experiência, por possibilitar a participação no processo de construção de leis e por, através da internet, permitir o engajamento direto do cidadão, necessitando, em termos técnicos, apenas estar conectado à internet.

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

A operacionalização proposta por Horochovski e Clemente (2012) para medir o desenho institucional e o compromisso que reflete com a participação prevê a análise rigorosa de uma série de indicadores. Inicia-se com a própria formulação de

regras, se ela inclui os cidadãos e com que força, passando para a composição da coordenação do processo, se conta com representantes da sociedade civil ou apenas do governo e se há rodízio entre os representantes. Além disso, sugerem analisar as condições de participação: se o espaço é totalmente aberto possibilitando a auto-representação de interesses ou se prevê a necessidade de uma organização coletiva prévia; se a abertura mantém-se durante todo o processo ou se há delegação de representação no seu decorrer; se há algum tipo de restrição às manifestações ou se são livres.

Outro fator é o estímulo dado à participação: o comparecimento pode ser motivado pelo poder público caso haja incentivos institucionais para aqueles que participam (no caso do OP de BH, por exemplo, é necessário que ao menos 0,5% da população de uma subregião esteja presente para que uma obra seja aprovada – o comparecimento tem implicações na distribuição dos recursos, portanto). Além disso, os autores apontam para a importância de deter-se a questões relativas à transparência do processo: ele contribui para uma redução da assimetria de informação, suscitando o acesso à informação técnica? Há fiscalização e monitoramento da experiência e de seus resultados? O debate técnico é traduzido de forma que se torne mais claro e possibilite a formação dos cidadãos? São disponibilizadas fontes de informação para suscitar uma participação melhor informada?

Em diálogo com as idéias da teoria da democracia deliberativa, os autores Horochovski e Clemente (2012) adotam uma perspectiva crítica da noção habermasiana de esfera pública, inspirada na proposta de Nancy Fraser de contra-públicos subalternos (*subaltern counterpublics*). Para ela, a busca pelo consenso em uma arena comum e supostamente neutra, como defendida por Habermas, pode esconder assimetrias profundas de poder político e econômico pré-existentes, fazendo com que prevaleça uma determinada visão já dominante. O risco seria o de reprodução da lógica coercitiva dos sistemas político e econômico. A força da ideia de contra-públicos residiria no entendimento da deliberação como um processo aberto a públicos heterogêneos, múltiplos e que vejam sentido em participar.

De acordo com essa perspectiva, seria importante avaliar o escopo e o alcance da participação: qual o número de participantes? Ele é significativo? Porém,

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

> Se pessoas de diferentes estratos socioeconômicos e relacionadas a múltiplas temáticas participam de uma instituição participativa, é porque elas encontram condições propícias para terem suas posições (vale dizer, suas narrativas) e demandas consideradas, enxergando um sentido em participar e adquirindo um sentimento de eficácia política. São, dessa forma, atendidas em sua necessidade de representatividade em instâncias decisórias, diretamente ou com a mediação de expressões organizadas da sociedade civil, que fazem sua advocacy, como propõe Avritzer (2007). (HOROCHOVSKI e CLEMENTE, 2012, p. 146)

Considerando esse conjunto de indicadores apontados ao final de cada seção desse capítulo teórico é que será analisada a experiência do Marco Civil da Internet no capítulo 4. Na próxima seção, serão tratadas as peculiaridades da participação na internet, haja vista que a consulta pública deu-se nesse ambiente.

3.2 PARTICIPAÇÃO E INTERNET[20]

A internet, embora ainda seja recebida como uma novidade para alguns, já é uma senhora na casa dos quarenta. O debate sobre o seu impacto na política

20 Esta seção inspira-se na revisão de literatura sobre internet e participação que sistematizei para a minha dissertação de mestrado, intitulada "Política e internet: oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seus maiores países sul-americanos". É possível consultá-la na íntegra (BRAGATTO, 2008) ou apenas a discussão teórica de internet e participação em versão atualizada publicada na Revista Compolítica (BRAGATTO, 2011).

amadureceu consideravelmente desde o surgimento do meio em 1969[21] e, principalmente, após a invenção da *World Wide Web* em 1989. Os estudos baseiam-se em reflexões acerca da possibilidade da internet colaborar no aperfeiçoamento da experiência democrática, sendo que, por conta das suas características tecnológicas, outros elementos seriam trazidos para o debate acerca da participação política da cidadania e, em conseqüência, da chamada política midiática. O embate nestes estudos tem em comum a reflexão acerca das novas práticas políticas possibilitadas pela internet e se esta infra-estrutura tecnológica poderia aprimorar efetivamente as condições da democracia nas sociedades contemporâneas.

Nessa literatura especializada em internet e política é cada vez mais comum encontrarmos verbetes como “democracia digital”, “ciberdemocracia”, “democracia eletrônica”, “teledemocracia”, “democracia virtual”, “governo eletrônico” – usualmente referindo-se a experimentos, projetos ou reflexões acerca da implantação das ferramentas da internet para aperfeiçoar o regime democrático.

Segundo Bimber, há consenso entre os pesquisadores sobre a relevância da inserção da internet na dinâmica social, sendo reconhecidas as mudanças que ela introduz no sistema político, o que interessa especificamente a este artigo. Porém, mesmo havendo concordância que a internet, em certa medida, transforma a relação dos indivíduos com a informação política e que pode propiciar distintas formas de relação entre a cidadania e o Estado, não há ainda clareza a respeito do tipo impacto gerado e nem do seu alcance. Eisenberg afirma que se esta indefinição preocupa o cientista social por o objeto ainda não apresentar contornos claros, “é precisamente esse grau de incerteza que impõe a necessidade de uma reflexão pragmática e normativa orientada para possíveis impactos da internet, positivos e

21 A formatação da internet como a conhecemos hoje é resultado de uma porção de avanços, em especial, o advento da tecnologia do computador. Conforme aponta Lemos, condições técnicas, sociais e ideológicas são necessárias para explicar a microinformática, já que mais do que apenas um conjunto de inovações técnicas, ela seria resultado da atitude contracultural em relação aos computadores e desafios da informatização. “Não será exagerado afirmar que a cibercultura surge com a microinformática, como uma mobilização social e uma espécie de guerrilha dos primeiros hackers do Homebrew Club (Steve Levy) contra o peso da segunda informática (sistemas centralizados, objetivos militares, tecnocracia científico-industrial, especialistas técnicos) que seguia paradigmas reforçando as ideologias da modernidade (ideologias políticas, tecnociência, burocratização dos modos de vida, desenvolvimento, etc)” (LEMOS, 2002, p. 105). Portanto, embora a ARPANET, origem da internet, surja tendo fins acadêmicos, científicos e estratégicos, rapidamente a microinformática vai acentuar a democratização do acesso à comunicação, fazendo com que o novo meio se configure também a partir da apropriação social das tecnologias para além de sua funcionalidade técnica e finalidade econômica.

negativos, sobre a democratização da sociedade contemporânea" (2003, p. 492).

A realização de estudos com recortes cada vez mais específicos e a utilização de diferentes abordagens conceituais para se aproximar da área de ciberdemocracia, evidenciam uma crescente complexificação e sofisticação da área. Esforços de categorização dos estudos têm sido mais constantes e já são variadas as análises e os critérios utilizados para sistematizá-los (ver, como exemplo, Vedel, 2006; Chadwick, 2009; Rothberg, 2008; Aggio, 2010; Nicolás, Bragatto, Sampaio, 2013).

Em parte superou-se uma visão inicial, de forte determinismo tecnológico, em que os debates sobre o impacto da internet nas relações políticas entre cidadão e Estado vieram acompanhados do que se pode chamar de discurso da potência técnica – retóricas a respeito de mudanças radicais que se dariam a partir da apropriação social e política de novos artefatos tecnológicos. Ao longo da história esteve presente a ideia de que novas tecnologias, tanto as de comunicação como as de transporte, fomentariam, revigorariam ou provocariam rupturas no regime democrático. Para Dahlberg,

> Cada nova tecnologia da comunicação, do telégrafo à televisão a cabo, parece difundir uma onda de entusiasmo em relação ao potencial das tecnologias da comunicação transformarem a democracia. Agora a internet está sendo celebrada como o meio pelo qual a democracia será fortalecida e estendida. Como nas encarnações anteriores da democracia eletrônica, uma grande variedade de reivindicações são feitas a respeito do potencial democrático da internet (2001, p. 158, tradução da autora).

Como exemplos deste grupo, que julga que as transformações geradas pela inserção da internet na dinâmica política são positivas e fortes, pode-se citar teóricos como Levy (1995, 1999), Negroponte (1995), Rheingold (1996) e Rosnay (1997). Tendo grandes expectativas sobre a democracia mediada por computador, partem da acepção que as ferramentas da internet permitiriam uma relação com a informação e com os emissores das mensagens distinta dos meios de comunicação tradicionais, estabelecendo que esta nova lógica será acompanhada por um novo ambiente político. Para eles, a internet traz consigo a possibilidade de reorganização social e as novas tecnologias abrem as portas de um novo mundo, no qual o modelo de comunicação de massas é revisto, acentuando a democratização do acesso à informação. Elas teriam um enorme potencial emancipatório e serviriam como fonte

de criação de inteligentes coletivos e de resgate comunitário.

Esses autores acreditam que, em certa medida, as características intrínsecas do meio trabalhariam a favor da redução de disparidades, baixando o custo da informação e aproximando não apenas pessoas de pessoas, mas também de instituições e da informação em geral. Poderia, deste modo, estimular a participação e o engajamento social, fortalecendo a democracia e desempenhando um papel emancipador. Devotam grande relevância aos aspectos técnicos, não encontrados conjuntamente em nenhum outro meio, como a horizontalidade na comunicação, a falta de hierarquia e controle central, a possibilidade de uso para a comunicação massiva e individual, os recursos multimídias, as diversas opções de interação, o sistema de armazenamento de dados maior que qualquer biblioteca, o modelo de navegação hipertextual e não linear, entre outros.

Contudo, os olhares sobre a potência da técnica nem sempre foram positivos. Do outro lado deste embate, encontram-se pesquisadores que defendem posições quase que opostas às apresentadas acima. Virilio (2000) e Baudrillard (2005) preocupam-se com a tendência do meio gerar uma maior estratificação social e com o controle das populações através da robótica e da informática. Estes estudiosos acreditam que a elite será a maior beneficiária, já que com seus recursos utilizará a internet de maneira mais produtiva, tendência reforçada pelo acesso a melhores conexões e suporte técnico. Apontam a possibilidade do meio colaborar para uma maior estratificação da sociedade, para o distanciamento da realidade e para a transposição para o ciberespaço de formas de controle já perpetuadas no mundo em que vivemos.

Desde o seu primeiro livro *Bunker archéologie*, publicado em 1975, Paul Virilio denuncia os perigos da técnica e os estragos do progresso no domínio militar e civil. Um obcecado, como ele mesmo se reconhece, com o tema dos acidentes, acredita que a cada tecnologia corresponde um novo tipo de “milagre ao contrário”, isto é, inventar o navio seria inventar o naufrágio; inventar a eletricidade seria inventar também a eletrocução – “cada tecnologia veicula sua própria negatividade, que é inovada ao mesmo tempo que o progresso técnico” (2000, p. 95). O autor afirma que

> sem a liberdade de criticar a técnica, também não há qualquer ‘progresso

> técnico', mas somente um condicionamento... e quando este condicionamento se torna cibernético, como é hoje o caso com as novas tecnologias, a ameaça é considerável (2000, p. 11).

No entanto, como aponta Coleman (1999), o debate nesse período se deu por meio de termos vagos, faltando uma clareza sobre qual a pergunta-chave que deveria conduzir as pesquisas. Com o amadurecimento das pesquisas, observa-se o aperfeiçoamento e refinamento dos estudos, propondo uma leitura da internet sem isolá-la, sem avaliá-la de modo hermético, isto é, buscando compreender não apenas o impacto do meio na nossa sociedade, mas o impacto da nossa sociedade sobre esta ferramenta criada e desenvolvida por homens. A internet é uma invenção da humanidade e nesse sentido tende de alguma forma a refleti-la, a espelhá-la.

> […] a tecnologia sempre foi, desde o princípio dos tempos, uma ferramenta de interesse humano e objetivo humano, que tende a espelhar a sociedade que a inventou. Nós olhamos para as tecnologias de *network* para resolver problemas que foram criados no mundo 'real'. Embora olhemos (e esperemos) novas e imanentes formas de organização política por meio da nova tecnologia que não estão necessariamente presentes no nosso mundo, isto é um erro (BARBER, 2000, p. 2, tradução da autora).

Os caminhos trilhados a seguir procuram superar este momento inicial "integrados *versus* apocalípticos"[22] e se debruçam sobre questões, na maior parte das vezes, mais específicas. A questão geral "A internet produzirá transformações no ambiente democrático?" pode ser complementada pela "Em que medida e direção a internet produzirá transformações no sistema democrático?". Os pesquisadores passam a se questionar e enunciar, ao menos de forma um pouco mais clara e articulada, a partir de qual plataforma conceitual partem para estudar as transformações produzidas pela internet no ambiente democrático e também o tipo de transformações, dos efeitos esperados. Além disso, percebem-se abordagens mais específicas, focadas em determinados nichos de análises e não mais apenas o debate ao redor da noção geral de internet e politica.

A primeira clivagem importante de se observar nos estudos mais recentes é

22 A expressão "apocalípticos e integrados", reconhecida por ser o título de um dos mais famosos livros de Humberto Eco, é usada aqui com o mesmo cuidado e intenção do autor em questão. No prefácio da obra, Eco (2006) afirma que, embora o termo seja bastante genérico, vago, por vezes injusto com os autores a que se refere e acabe por se constituir em um "conceito fetiche", seu uso faz sentido na tentativa de identificar as linhas metodológicas gerais, procurando organizar seu trabalho, no caso do autor italiano, a respeito das problematizações da cultura de massas, da cultura popular e da alta cultura. Foi a mesma intenção perseguida nesta seção, porém com outro objeto e tema de pesquisa.

a que diz respeito às distinções entre as ênfases social e a institucional de estudo da ciberdemocracia. Em uma contribuição ao mapeamento do campo em questão, Gomes esclarece que, ao modo do que ocorre nos estudos acerca da democracia, na literatura especializada em democracia digital há também uma diferenciação entre a pesquisa com ênfase na sociedade e a com ênfase no Estado. Como objeto da primeira, a "vertente social", estariam as implicações do meio no engajamento cívico, esfera pública, deliberação política online e sua relação com o capital social. Já a "vertente institucional" teria três endereços:

> a) o estudo sobre a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos online) ou lato (partidos políticos online); b) as iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos (como a prestação de serviços públicos online e governo eletrônico); c) iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta de inputs por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos, etc) (2007, p. 11).

Os estudos que se enquadram na vertente social têm em comum a preocupação com a formação e as aptidões políticas da cidadania no ciberespaço. Questionam como a internet e suas ferramentas podem propiciar locais adequados para a formulação de preferências, para o fortalecimento das ligações entre grupos de interesse, para a organização de demandas sociais e para o amadurecimento de posições políticas e ideológicas. Em suma, voltam-se para questões relativas à construção da cidadania, só que sem uma vinculação direta e explícita com as instituições do sistema democrático (partidos políticos e poderes executivo e legislativo, em especial).

Já a vertente institucional direciona-se a discussões referentes ao impacto da internet no modo de relacionamento entre o sistema político e o cidadão. As ponderações presentes nestes estudos são de ordem mais estrutural, pois dizem respeito à própria organização do ambiente e da dinâmica democrática e, em conseqüência, da ligação entre as instituições do Estado democrático e a cidadania.

Coleman (1999) em seu artigo "*Can the New Media Invigorate Democracy?*" propõe como questão de pesquisa a capacidade das tecnologias da comunicação e da informação melhorarem a relação democrática entre a maioria que é representada e a minoria eleita para representá-los. Partindo de uma questão de

fundo semelhante a do autor inglês – a competência técnica da internet ampliar a qualidade e extensão da participação pública nos governos – mas tomando um rumo diverso, Kakabadse *et al.* (2003) examinam os problemas atuais da democracia representativa e propõem quatro modelos de democracia eletrônica, que seriam equivalentes, segundo eles, aos modelos da teoria democrática – burocracia eletrônica, administração de informação, populista e sociedade civil.

Para além da distinção entre as vertentes institucional e social, despontam algumas questões normativas relativas aos modelos de democracia – um pano de fundo usual nas análises. Com a inserção da internet, tais diferenças são também transpostas para os debates acerca da democracia digital. Dahlberg identifica três "campos" proeminentes no estudo da ciberdemocracia: o liberal-individualista, o comunitário e o deliberativo.

> Esses três campos de democracia eletrônica são distintos pelos seus respectivos entendimentos da legitimidade democrática. Para o liberal individualista, um modelo democrático ganha legitimidade quando permite a expressão de interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado pelo fomento ao espírito e valores comunitários. Já para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legítimo se facilita o discurso racional na esfera pública. Todas essas três posições podem ser identificadas na retórica e prática a respeito da relação internet – democracia (2001, p. 158, tradução da autora).

Abarcando uma série de abordagens que partem da ideia de que o cidadão precisa ter autonomia para poder expressar suas preferências, o modelo liberal individualista entende que a existência de informações políticas é fundamental para dar condições adequadas de escolha ao sujeito. Portanto, ao oferecer o maior e mais completo banco de dados e disponibilizar informações atualizadas sobre diversos assuntos e de distintas fontes, o que maximizaria o fluxo de informações e a competição de interesses, a rede permitiria a execução dos princípios em questão. Além disso, a internet é uma ferramenta eficiente no que tange a uma adequada promoção de escolhas políticas, na qual o cidadão pode se constituir de maneira livre para tomar decisões. O meio seria ainda uma forma efetiva e barata de oferecer serviços, desde os referentes à submissão de doações para campanhas, passando pela emissão de documentos oficiais e chegando ao atendimento online[23].

Porém, ao contrário dos liberais, para quem a centralidade democrática está

23 Para conhecer alguns trabalhos que tocam nestes princípios ou com perspectiva relacionada vide: Thomas (2000); Norris (2001, 2003); Netchaeva (2002), Porte, Demchak e Jong (2002).

na autonomia do indivíduo, os comunitaristas enfatizam o coletivo, os laços comunais e o senso de pertencimento. Nessa corrente, a democracia só se sustenta se os valores forem compartilhados e as relações reforçadas, produzindo assim engajamento cívico e capital social. Para os eles[24], a comunidade deve prevalecer frente ao indivíduo, porém favorecendo a expressão individual, a liberdade e a própria democracia. A identidade da comunidade e a subjetividade nas relações são fundamentais para esta perspectiva.

Em consequência, a comunicação de mão dupla propiciada pela rede e a sua descentralização permitiriam um uso nem comercial e nem governamental, o que possibilitaria a instalação de comunidades virtuais e reforçaria os elos comunais. Conforme afirma Dahlberg, “continuando a unir estas posições está a crença de que a internet apenas irá fortalecer a participação democrática se fortalecer a comunidade ao fazer com que as pessoas juntas descubram e construam a partir do que elas têm em comum” (2001, p. 166, tradução da autora).

Assim como os comunitaristas, os deliberacionistas acreditam que o modelo democrático não deve ser definido pela simples agregação de interesses particulares. Contudo, a conformação da comunidade por meio dos laços sociais é superada pela idéia de público, na qual a democracia é justificada somente na medida em que torna possível o uso público da razão, o embate discursivo. Já em relação aos liberais, os deliberacionistas, de modo geral, também reconhecem direitos e liberdades, mas não abrem mão de uma maior participação dos cidadãos no processo de formação da opinião e da decisão política.

Habermas (2003, p. 92), teórico que ocupa posição de destaque nesta corrente, é o responsável pelo desenvolvimento de um conceito central, o de esfera pública, “[...]descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de decisão e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. Esta estrutura comunicacional tem como função captar e sistematizar os problemas da sociedade e pode-se dizer que é a arena institucional em que se dá a deliberação racional. Posicionada entre o espaço individual/privado e o Estado, ela

24 Para conhecer alguns trabalhos que tocam nestes princípios ou com perspectiva relacionada vide: Rheingold (1996); Wellman *et al.* (2001); Borgida *et al.* (2002); Malina (2002); Sander (2005); Klein (1999).

permitiria a discussão livre das decisões.

Nesse sentido, as capacidades interativas e o vasto arcabouço informacional propiciados pela internet permitiriam que os cidadãos comunicassem-se diretamente, de forma mais plural e independente. As possibilidades de, por meio da rede, trocar serviços e informações, realizar fóruns públicos, mesas de discussão e conferências online vão ao encontro dos conceitos desta perspectiva[25].

Além destas três correntes, uma quarta ocupa espaço significativo no mapeamento do campo em questão e não deve ser ignorada: a idéia da democracia forte, direta ou participativa. Os adeptos desta concepção julgam problemática a pouca influência que o cidadão possui sobre os processos de tomada de decisão, isto é, sua baixa efetividade política. Para eles, a soberania popular deveria ser fomentada, garantindo que a decisão política legítima se desse por meio do controle e participação do público. Cabe à cidadania não apenas se informar e definir representantes, mas sim participar da produção das decisões referentes às questões públicas.

Dessa maneira, os defensores deste modelo questionam se com a internet haverá condições técnicas para o governo popular ou para aprimorar as formas de decisão política nesse sentido[26]: “Em um melhor caso a internet suplementaria as instituições políticas existentes. Aqui a democracia por computador seria baseada em uma comunidade já existente e usada para distribuir e coletar informações e para fomentar a deliberação” (BUCHSTEIN, 1997, p. 260, tradução da autora).

Além das diferenças já pontuadas relacionadas ao referencial teórico, há também entre os pesquisadores variações na compreensão do tipo de impacto gerado pelo novo meio nas questões políticas, isto é, se ele é positivo, negativo ou ambíguo. Tal avaliação está, evidente, ligada às escolhas teóricas, uma vez que modelos mais exigentes quanto aos critérios do que pode ser considerado participação da esfera civil têm mais chances de verem frustradas as suas demandas. Todavia, tanto autores de correntes mais “progressistas” quanto estudiosos de modelos mais “conservadores”, ponderam a respeito do alcance do

25 Para conhecer alguns trabalhos que tocam nestes princípios ou com perspectiva relacionada vide: Brants (2002); Mitra e Watts (2002); Witschge (2002); Graham e Witschge (2003); Heng e Moor (2003); Bohman (2004); Dahlgreen (2005); Wicklund (2005).

26 Para conhecer alguns trabalhos que tocam nestes princípios ou com perspectiva relacionada vide: Buchstein (1997), Barber (2000); Gibson (2001).

meio e das possíveis transformações na relação entre Estado e cidadania. O que se observa é um debate mais cauteloso do que o travado no primeiro momento.

Portanto, mesmo entre os que estimam como positivos os efeitos da internet sobre à esfera política e veem potencialidades de melhorias efetivas no ambiente democrático, não há mais uma sensação preponderante de possibilidade de ruptura efetiva do sistema político contemporâneo em direção a uma dinâmica que radicalize integralmente a participação da esfera civil.

Dito isso, as visões positivas mais frequentes pregam que o emprego das tecnologias da comunicação e da informação poderia possibilitar maior fluxo de informação, reforçar os laços comunitários, revigorar a participação política do cidadão e, por fim, suscitar novas formas de relação entre o público e as instituições do Estado contemporâneo[27].

Bimber (1998), por exemplo, acredita que a internet disponibilizará maior quantidade de informações governamentais e políticas, colocando sobre escrutínio público temas que são de concernência geral, fomentando a transparência nos negócios públicos e gerando um maior envolvimento da população com as questões políticas. Afirma ainda que o meio contribuirá para a descentralização dos meios de comunicação, diminuindo a influência das organizações midiáticas sobre a formação da agenda política e fazendo com que diversos assuntos que não chegariam aos cidadãos sejam debatidos pela sociedade.

Da mesma forma, Gimmler (2001) afirma que a internet abriria novas avenidas para a realização de uma democracia mais direta e deliberativa, pois, por meio da interatividade, encorajaria a troca de serviços e informações e a realização de fóruns e conferências online. Os cidadãos poderiam participar diretamente do processo de tomada de decisão e ter influência sobre ele.

Por outro lado, há ainda uma inquietação constante com a mercantilização e comercialização da internet, sem falar da falta de confiabilidade nos dados disponíveis na rede e da falta de diferenciação entre as demandas públicas e as privadas no ciberespaço. Para alguns autores, na melhor das hipóteses o uso do meio traria mais oportunidades de participação apenas para as atuais elites

27 Para conhecer outras pesquisas com viés semelhante vide: Cleaver (1998); Deibert (2000); Bucy e Gregson (2001); Chadwick (2003); Ester e Vinken (2003).

políticas[28].

Buchstein é um deles. Embora reconheça as facilidades que a internet pode propiciar, pontua diversos problemas oriundos do uso do meio para fins políticos e, sem dúvida, avalia que os efeitos da internet sobre a democracia seriam preponderantemente negativos.

> [...] a internet leva a política para longe de seu habitat público. Preferências sobre assuntos públicos são expressadas literalmente do centro da existência privada. A democracia divorcia-se dos espaços simbólicos de preocupação com o bem comum. A Internet provavelmente irá encorajar juízos privados sobre assuntos públicos e assim erodir a cidadania publicamente orientada (1997, p. 259, tradução da autora).

Outro argumento que o autor apresenta diz respeito à inexistência de controle na rede de discursos de ódio (*hate speech)* ou de mensagens que contenham posições polarizadas, já que prepondera a anonimidade (fator que, para outros autores, seria uma garantia de certa isonomia, propiciando debates focados simplesmente na troca de argumentos, sem se levar em conta desigualdades sociais e questões como raça e gênero).

O terceiro grupo de pesquisadores[29], preocupado com a natureza ambígua das TICs, acredita que, embora as tecnologias da comunicação e da informação possam incrementar a participação civil, elas não são intrinsecamente democráticas, podendo levar até mesmo a uma maior centralização do poder. Para eles, os efeitos da internet sobre a esfera política dependerão da organização social do seu uso. De acordo com Papacharissi,

> é importante determinar se a internet e suas tecnologias correlatas irão realmente revolucionar a esfera política ou se serão adaptadas ao status quo corrente, especialmente em um momento em que o público demonstra uma atividade política dormente e há um crescente cinismo político (2002, p. 10, tradução da autora).

Esta avaliação acerca da ambigüidade do impacto do meio sobre as relações políticas está, em grande parcela, ligada à concepção de "formas de uso". Lee Salter (2004), em seu artigo intitulado "*Structure and Forms of Use: a*

---

28 Para conhecer outras pesquisas com viés semelhante vide: Buchstein (1997); Dean (1997); Barnett (1997); Chalaby (2000).

29 Para conhecer outras pesquisas com viés semelhante vide: Coleman (1999); Barber (2000); DiMaggio *et al* (2001); Kinder (2002); Downey e Felton (2003).

contribution to understanding the 'effects' of the internet on deliberative democracy", traz importantes subsídios para a discussão acerca da democracia digital e enuncia nitidamente o que, em certa medida, já estava presente em outros trabalhos. Afirma que a internet disponibiliza inúmeras ferramentas que, em si mesmas, não a definem, mas propiciam aos agentes alternativas de como desenvolver e para que fins utilizar o meio. Isto é, seria inócuo avaliar apenas a potência técnica da internet sem se levar em conta que diferentes usos podem ser feitos da tecnologia, a depender de uma série de escolhas a serem tomadas, no que tange a este artigo, pelos atores políticos.

Essa perspectiva, chamada "formas de uso" pelo autor, parte da concepção que as tecnologias são desenvolvidas para atender determinados usos, certas finalidades. A cada uso corresponderia uma necessidade e a cada necessidade, um interesse particular. O pesquisador observa, entretanto, que muitas vezes as tecnologias são elaboradas de modo que podem ser usadas para outros fins que não os previstos. A internet seria um exemplo disso, já que, não obstante a motivação inicial para o seu desenvolvimento tenha sido a criação de um mecanismo de controle militar, isto não explica os modos alternativos de utilização que vemos hoje.

O autor indica que uma das formas de uso mais importantes seria a que concerne à interatividade. Não é apenas o fato de uma informação poder ser distribuída facilmente pela rede que interessa e sim como o meio possibilita uma nova forma de geração de informação, na qual o usuário não é mais um recipiente passivo, mas, sobretudo, um participante ativo. Coleman reafirma esta noção ao postular que

> [...] a característica distintiva das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) é a sua capacidade interativa: que, como seguiremos argumentando, muda a relação da comunicação de um modo sem precedente que pode refletir sobre o processo de governar/informar e de ser governado/informado/desinformado (1999, p. 17, tradução da autora).

Contudo, Salter destaca que, embora diferentes "formas de uso" das tecnologias sejam possíveis, a escolha por uma ou outra depende também da adoção destas por agentes de diversas naturezas. Barber faz uma analogia e dá um bom exemplo disso:

> Muitos associam a liberdade e individualidade da cultura estadunidense com o automóvel e a tecnologia por trás dele, o motor a combustão. Mas este mesmo motor foi também usado para desenvolver os motores a diesel e o transporte público na Europa. A decisão em investir em transportes públicos ou privados, entre sistemas de trem e sistemas de automóveis, foi uma decisão política, não técnica, e a tecnologia disponível servia a ambos os lados do debate político (2000, p. 3, tradução da autora).

Em termos concretos, isto significa, por exemplo, que, mesmo os governos tendo à disposição uma série de ferramentas que possibilitam uma relação entre cidadão e Estado, ou entre organizações e Estado, distinta da possível nos meios de comunicação de massa, tais artifícios nem sempre são adotados de modo a garantir uma maior soberania da sociedade civil.

A utilização, portanto, desse conceito "formas de uso" como maneira de explorar o uso que certa categoria de agentes faz das ferramentas e dispositivos oferecidos pela internet dá grande importância à agência e menor às características do meio. Nesse sentido, embora seja possível o uso da internet para fins muito diversos, não são os aspectos técnicos que definirão cada experiência, mas sim as escolhas feitas pelos agentes.

À luz da discussão teórica travada nesse capítulo e dos elementos contextuais relativos à participação política elencados na primeira parte dessa tese, será apresentado e discutido o estudo de caso do Marco Civil da Internet. O capítulo inicia-se com uma exposição do caso, para, em seguida, analisar-se a experiência participativa a partir das três grandes variáveis destacadas: vontade política dos governantes, tradição associativa e desenho institucional.

4 ESTUDO DE CASO: O MARCO CIVIL DA INTERNET

No dia 23 de abril de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.965/2014, conhecida como o Marco Civil da Internet e responsável por estabelecer “princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil”. A lei é considerada uma das mais avançadas no mundo no quesito da regulação da internet e, especialmente, na garantia da neutralidade da rede. O processo do qual o texto resulta remete ao ano de 2009.

Entre os motivos elencados para justificar a construção de uma lei específica para regulamentar o uso da internet no país, está a reação contrária da sociedade civil ao PL 84/1999, sobre crimes cibernéticos, que ficou conhecido como AI-5 Digital. Tal projeto, que recebeu na Comissão de Educação do Senado Federal um substitutivo do deputado Eduardo Azeredo (PSDB/MG) ampliando as previsões criminais e exigindo identificação de qualquer usuário antes de utilizar a internet, foi fortemente rechaçado por ativistas por estabelecer o que foi por eles chamado de “mordaça digital” ou AI-5 digital. Seu conteúdo destacava os aspectos penais e tipificava crimes online. A mobilização contrária ao PL foi crescente dentro de setores ligados às áreas de cultura, direitos humanos e tecnologias, especialmente após a sua aprovação no Senado e retorno à Câmara para tramitação final. Grande notoriedade obteve o movimento chamado “Mega Não”, que por meio de um blog suscitou uma intensa mobilização *online* e uma popular petição contra o que acabou conhecido como PL Azeredo, em especial, nos pontos sobre a criminalização e a identificação obrigatória dos usuários de internet, com a guarda dos registros de navegação pelos provedores

Havia de fato um vácuo na legislação acerca de um regramento que garantisse clareza para os usuários e provedores sobre a privacidade dos dados e o conteúdo disponibilizado na Internet. Antes de estabelecer um regramento criminal, seria necessário, de acordo com grupos da sociedade civil, estabelecer um marco civil. O governo Lula comprou essa tese. Segundo consta na plataforma web Cultura Digital, na qual foi conduzida a consulta online,

> a falta de previsibilidade, por um lado, desincentiva investimentos na prestação de serviços por meio eletrônico, restringindo a inovação e o

> empreendedorismo. Por outro, dificulta o exercício de direitos fundamentais relacionados ao uso da rede, cujos limites permanecem difusos e cuja tutela parece carecer de instrumentos adequados para sua efetivação[30]

Coube à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) coordenar o processo. O debate deu-se em ambiente online em duas fases e foi hospedado na plataforma Cultura Digital[31], ligada ao Ministério da Cultura e à Rede Nacional de Pesquisa (RNP), além do *Twitter* e canais RSS. Uma importante parceria deu-se com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (CTS), que participou do desenvolvimento e atuou como consultor do processo.

O projeto foi lançado em outubro de 2009. A primeira fase, com duração de 29 de outubro a 17 de dezembro de 2009, consistiu em uma consulta pública sobre um conjunto de princípios normativos considerados relevantes pelo governo para serem apreciados e debatidos publicamente. O documento inicial dividia-se em três capítulos: o primeiro voltado à identificação de direitos individuais e coletivos relacionados ao uso da internet que ainda não estivessem previstos no arcabouço jurídico nacional; o segundo destacando as responsabilidades dos atores que disponibilizam conteúdo na web e a questão da neutralidade da rede; e o terceiro com ênfase nas diretrizes governamentais: referências para a elaboração de políticas públicas relacionadas à internet, como a abertura (interoperabilidade, padrões e formatos abertos), a infraestrutura e a capacitação (diretrizes relacionadas a políticas públicas de cultura, ciência e educação). Conforme estudo de Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015a), foram realizados 686 comentários em um ambiente deliberativo, com muita reciprocidade, respeito e argumentações. Por outro lado, percebeu-se uma concentração de parte significativa das contribuições em poucos usuários e a prevalência de uma visão libertária. Os comentários feitos na plataforma, assim como as menções no Twitter (via hashtags ou menções diretas ao @marcocivil), contribuições recebidas por e-mail ou por trackbacks (publicadas em outros blogs estabelecendo links para a consulta) e as resoluções aprovadas na

30 Disponível em: <http://culturadigital.br/marcocivil/sobre/>. Acesso em: 20/11/2015.

31 Instituída a partir do Fórum de Cultura Digital Br, a plataforma funcionava como uma rede social voltada à formulação e construção de políticas públicas de cultura digital. Sua pretensão era incluir tanto cidadãos quanto governo, sociedade civil organizada e mercado. Disponível em: <http://culturadigital.br/marcocivil/>. Acesso em: 20/11/2015.

Conferência Nacional de Comunicação (que acontecia concomitantemente à primeira fase da consulta) referentes ao MCI foram compiladas e publicadas pelo governo em um documento com um total de 581 páginas[32].

Após essa consulta inicial, e como seu resultado, foi elaborado um segundo documento, dividido em capítulos e artigos, já no formato de um anteprojeto de lei. Assim, enquanto na primeira fase os temas eram mais gerais e fundados em princípios, na segunda já se tinha uma minuta de projeto e a discussão dava-se de modo mais específico, a partir de cada um dos artigos e parágrafos que a compunha. Foram mantidos os três capítulos originais e somados outros dois: um para as disposições preliminares, no qual foram enunciados os princípios, fundamentos e objetivos do MCI, assim como definições de termos usados, e outro para as disposições finais, onde estabelecia a defesa de interesses e direitos dos usuários. A segunda fase da consulta ficou aberta entre os dias 8 de abril e 30 de maio de 2010 e recebeu 1141 contribuições. Além das contribuições recebidas pela plataforma, as contribuições institucionais e pessoais encaminhadas ao ministério foram publicadas no *website*.

A mudança de governo, no início de 2011, teve impacto sobre o encaminhamento do projeto, sendo que apenas no final de agosto daquele ano foi assinada pela presidenta Dilma Rousseff a Mensagem Presidencial nº 326/2011, encaminhando ao Congresso Nacional o projeto de lei. O processo passou então a ser conduzido pelo poder Legislativo, sendo que uma comissão especial para apreciação da proposta foi criada, sendo eleito como relator o deputado Alessandro Molon (na época PT/RJ) e como presidente o deputado João Arruda (PMDB/PR). Foram realizadas duas audiências públicas e seis seminários regionais presenciais em 2012. Além disso, uma comunidade virtual a respeito foi criada no portal E-democracia, ferramenta de participação da Câmara dos Deputados. Molon apresentou seu relatório em julho de 2012, embora ele não sido votado na reunião da comissão naquele mês.

Em setembro de 2013, após a revelação por Edward Snowden do sistema de vigilância digital promovida pelos Estados Unidos contra governos de todo o mundo, incluindo o Brasil, o poder Executivo interviu e requereu que o projeto fosse

32 Vide: <http://culturadigital.br/marcocivil?s=relatorio+de+compila%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 12/10/15.

apreciado em regime de urgência. Logo em seguida, a presidenta Dilma afirmou em seu pronunciamento durante a Assembleia da ONU em setembro de 2013 a necessidade de estabelecer um "marco civil multilateral para a governança e o uso da internet" e listou medidas que garantiriam a proteção do tráfego de dados na rede mundial.

O Marco Civil acabou sendo aprovado na Câmara dos Deputados em 25 de março de 2014 e, posteriormente, no Senado, em 22 de abril de 2014, tendo sido sancionado pela presidenta no dia seguinte, 23 de abril, durante a realização do evento “NetMundial”, encontro internacional que reuniu 85 países em São Paulo e discutiu alternativas e caminhos para uma governança mundial da internet. O Marco Civil foi evidenciado no evento como uma lei de vanguarda no que tange à proteção da privacidade dos usuários, liberdade de expressão e neutralidade da rede.

Iniciou-se em 2015 uma outra etapa, dessa vez voltada para a regulamentação da Lei do Marco Civil da Internet. A pressão dos movimentos sociais foi para que se repetisse o processo por eles considerado exitoso de consulta pública aberta à população, no modelo do realizado para a construção do próprio MCI. Novamente sob a condução da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, o processo foi feito em parceria com os ministérios da Cultura e da Comunicação. Dessa vez, no entanto, o ambiente online[33] foi hospedado dentro do portal do próprio Ministério da Justiça, como parte de um projeto chamado “Pensando o Direito”, iniciativa que busca democratizar o processo de elaboração legislativa no Brasil [34].

Dividido novamente em duas fases, a primeira ocorreu entre 28 de janeiro e 30 de abril de 2015, recebeu mais de 60 mil visitas e 1.109 comentários da população. Foram criadas 339 pautas em 82 dias de debate. O documento inicial estava dividido em quatro eixos: neutralidade de rede (98 pautas de discussão), guarda de registros (70 pautas), privacidade na rede (68 pautas) e outros temas e considerações (124 pautas). As pautas mais comentadas foram: a privacidade e a segurança do usuário; a internet como fator de inclusão; neutralidade da rede e os e-mails e a classificação indicativa. Dessa vez era possível, inclusive, enviar propostas

33 Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/>. Acesso em: 20/11/2015

34 Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 20/11/2015

de sistematização do debate

A segunda fase teve início em janeiro e encerrou-se em 29 de fevereiro de 2016. A minuta de decreto foi dividida em 4 capítulos e 20 artigos. Os interessados podiam fazer contribuições e sugerir alterações de redação ou de conteúdo, além de poder concordar ou discordar das contribuições feitas por outros participantes.

O foco de maior polêmica tem sido o debate a respeito da neutralidade de rede. O lobby das empresas de telecomunicações, para ampliar os mecanismos que permitam discriminar os conteúdos que circulam na rede, vai na direção contrária à natureza aberta, plural, única e diversa da Internet. Além disso, a questão da privacidade dos dados e da guarda de registros das atividades dos usuários é outro ponto de polarização. Está em disputa a definição acerca da quantidade de informações a serem armazenadas e o período máximo de guarda, bem como as condições em que esses dados podem ser acessados. Este, no entanto, foi em parte retirado da alçada da MCI e está sendo encaminhado também por meio de consulta pública do anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais. Por fim, um terceiro tema diz respeito a quem fiscaliza o respeito à Lei. No decreto, a proteção dos usuários fica a cargo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O debate é sobre o papel desses diferentes agentes e o equilíbrio e a competência de cada um deles.

Ainda que o processo esteja se encaminhando para o seu final, esta tese foi concluída antes do decreto ser finalizado. Por isso, embora relevante para uma avaliação mais acurada do conjunto dos resultados, não será possível a sua análise. As próximas seções dedicam-se a tratar de forma mais aprofundada o contexto político institucional em que a regulamentação foi pensada, os atores sociais envolvidos e a sua trajetória na construção dos debates, assim como a própria consulta pública para a formulação da Lei.

4.1 Vontade política dos governantes

Alguns estudos foram fundamentais para identificar atores e momentos chave que levaram a discussão sobre a regulamentação da internet de uma

perspectiva criminal para a civil, isto é, que tornaram possível superar o enquadramento colocado pelo PL 84/1999 para alcançar o que se tornaria viável com o MCI. Exemplo disso são as pesquisas de Santarém (2010), Segurado (2011), Papp (2014), Solagna (2015), Almeida (2015) e O'Maley (2015). Santarém e Almeida, como veremos logo mais, estiveram a frente da SAL durante parte significativa do processo, sendo não apenas espectadores atentos, mas também atores fundamentais dentro do grupo que tocou o MCI no governo. Solagna também esteve envolvido nos debates, porém como ativista do movimento software livre, tendo contribuído com a organização de muitas edições do Fórum Interncional do Software Livre (Fisl) e coordenado o ponto de cultura da Associação Software Livre.

Nesse sentido e a partir da discussão apresentada no capítulo teórico, essa seção busca identificar como se constituiu o diálogo entre governo e movimentos sociais, o surgimento da experiência participativa, as diferenças quanto ao grau de apoio de setores do governo a esse modelo de construção colaborativa de leis e o compromisso da administração com os resultados. Identifica também os pontos polêmicos do projeto e, entre os diferentes interesses, quais se sobrepuseram.

Desde 1995 tramitavam no Congresso brasileiro projetos de leis que criminalizavam a divulgação de material pornográfico por meio de computadores. Em 1996, pela primeira vez apareciam projetos que utilizavam o termo internet. Outros projetos propunham mecanismos de certificação digital, validação de documentos ou comprovação de autoria, além dos que tratavam de comércio digital. Em 2009, ao todo seriam 26 propostas tramitando no Congresso Nacional para a regulamentação da internet (SEGURADO, 2011).

Conforme explica Almeida, de acordo com o princípio do processo legislativo que define que proposições que tratem de objetos semelhantes devem tramitar em conjunto, alguns desses projetos foram apensados. Destaque especial ganharam o PL nº 1.589/1999, voltado para o comércio eletrônico e a validade de documentos eletrônicos e elaborado a partir da Lei Modelo da Uncitral[35], e o nº 84/1999, sobre crimes cibernéticos.

35 A Uncitral é a Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional. Seu objetivo é promover a harmonização e unificação do direito do comércio internacional. Em 1996, a Uncitral propôs uma Lei Modelo sobre Comércio Eletrônico, buscando fomentar a uniformização internacional da matéria.

> Em 2001 foi editada a Medida Provisória nº 2.200/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, para 'garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras'. A edição da Medida Provisória e a instituição da ICP-Brasil deram o fundamento e a segurança jurídica necessários à implementação do Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, que permitiu a informatização dos procedimentos de compensação interbancária e a modernização e aumento da velocidade das transações entre instituições financeiras. Ao instituir um mecanismo de segurança e de validade jurídica para a tramitação de documentos em formato eletrônico no ordenamento jurídico brasileiro, a Medida Provisória acabou esvaziando, em parte, os projetos de lei que buscavam uma revisão das normas relacionadas ao direito civil diante da popularização das novas tecnologias de informação e comunicação (ALMEIDA, 2015, p. 22).

Já o PL 84/1999[36] seguia avançando no Congresso Nacional. Ele tornou-se notório após receber na Comissão de Educação do Senado Federal um substitutivo do senador Eduardo Azeredo (PSDB) que apresentava significativas mudanças em seu conteúdo, buscando tipificar “crimes cibernéticos”. O projeto teve apoio de atores como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Polícia Federal (PF). O texto requeria a identificação e cadastro obrigatórios do usuário previamente ao acesso a redes de computadores (criminalizando, portanto, até mesmo a manutenção de conexões abertas) e exigia a guarda do registro de conexão por três anos (o que significaria que provedores de internet seriam obrigados a manter dados sobre a navegação de seus clientes). Além disso, o que despertou considerável preocupação dos ativistas foi a autoridade dada aos provedores de acesso, que passariam a ter o dever de denunciar aos órgãos de justiça ações consideradas suspeitas. Tais aspectos colocavam os usuários em uma condição permanente de suspeita, significando mesmo uma afronta à presunção de inocência (SEGURADO, 2011).

Durante a longa tramitação da proposta, foram diversas as alterações pelas quais passou e os apensamentos de outros projetos. Em 2006, o projeto teve o apoio do senador Romeu Tuma (PFL-SP), e foi elogiado por Ney Suassuna (PMDB-PB) e Roberto Saturnino (PT-RJ)[37]. Por sua vez, diversas críticas começavam a aparecer na imprensa e o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), presidente

36 Para compreender a história desse projeto de lei e suas inúmeras modificações durante sua tramitação, ver Santarém, 2010, a partir da página 33.

37 Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2006/06/20/tipificacao-de-delitos-de-informatica-tem-parecer-favoravel>. Acesso em: 12/11/2015.

da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara, manifestou-se contrário ao PL, uma vez que ele restringiria o acesso à internet, obrigando a identificação de usuários e dificultando a inclusão digital. Novas redações foram apresentadas durante o ano de 2007, sem, entretanto, pacificar as polêmicas. Quando o projeto foi aprovado no Senado em 2008, a sua votação pela Câmara tornou-se iminente, especialmente por correr em regime de urgência de acordo com pedido de Julio Semeghini e líderes de bancada.

A reação de ativistas contrários ao projeto foi ganhando corpo e passou, em certa medida, a exigir respostas do governo, que iniciou a orientar reuniões sobre o PL. O ministro da Justiça à época era Tarso Genro (PT). A trajetória do político tem profunda relação com a história do Orçamento Participativo. Gaúcho de Santa Maria, em 1988 Tarso foi eleito vice-prefeito de Porto Alegre na chapa Frente Popular encabeçada por Olívio Dutra (PT). Durante a gestão, acumulou a função de secretário de governo, e, como analisado no capítulo teórico, foi nesse período que a experiência do OP estabeleceu-se, numa intensa relação entre a administração e os movimentos comunitários locais. Tarso foi por duas vezes prefeito de Porto Alegre, entre 1993 e 1997, e depois entre 2001 e 2002, quando deixa a Prefeitura para disputar o governo do Rio Grande do Sul. Após a derrota para Germano Rigotto (PMDB), é convidado por Lula a compor o governo. Passa pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e pelos ministérios da Educação e das Relações Institucionais, antes de assumir o Ministério da Justiça em 2007. Nele permanece até 2010 quando é eleito governador do Rio Grande do Sul.

Conforme explica Teixeira (2013), o PT desde a sua origem não tinha uma visão homogênea a respeito da participação política. Tal debate relaciona-se com o que ela aponta (a partir de Amaral, 2011) como os desacordos fundamentais entre a esquerda e a direita no início do PT: ênfase na luta institucional X articulação entre luta social e institucional; ausência de compromisso com a institucionalidade liberal X compromisso com a institucionalidade liberal ; politica de alianças restritas X política de alianças amplas; governo para toda a sociedade X governo para os trabalhadores e, por fim, sindicatos como protagonistas X movimentos sociais como protagonistas. As divergências sobre a democracia e a participação podem ser resumidas como

> De um lado, visões mais estratégicas da democracia como valor universal e de atuação em canais institucionalizados de participação como parte da construção democrática, e, de outro, em visões mais táticas e instrumentais sobre a participação (onde não se aposta nela de fato, porque a democracia é sempre burguesa) (TEIXEIRA, 2013, p. 36).

Embora com a chegada do PT ao governo federal e as mudanças internas que se passaram desde as primeiras experiências administrativas possa-se falar em uma perda do radicalismo da participação ao longo da década de 90, a trajetória de Tarso Genro ilumina a sua perspectiva a respeito. O político é autor de diversos textos sobre o OP e a democracia no Brasil, tendo transitado entre ambientes intelectuais e de militância política. A abordagem teórica adotada por ele para avaliar as experiências participativas foi em grande medida a da democracia deliberativa, com ênfase sobre o conceito de esfera pública. O conceito de esfera pública, adaptado para o conceito de esfera pública não-estatal (GENRO, 1995), ajudava a nomear e localizar as experiências como algo entre o Estado e a sociedade. A partir da dificuldade de encarar estes espaços como localizados dentro da institucionalidade estatal e por conta da necessidade de reafirmar sua autonomia, dizia Genro que o OP seria uma instituição pública não estatal:

> Construir uma esfera pública não estatal significa criar instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, tem um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado. Um exemplo típico de esfera pública não estatal é o Orçamento Participativo (GENRO, 1995, p. 27).

Avançando para 2009 e o momento de debates sobre o PL 84/1999, o Ministério da Justiça, inicialmente, dedicou-se a organizar uma nova redação para o projeto, dando sinais de que buscaria atender as demandas da PF e Agência Brasileira de Inteligência (Abin) para que o texto facilitasse a investigação de crimes na internet. O ministro, em um evento organizado pela Febraban, chegou a

comprometer-se a trabalhar para que o país aderisse à Convenção de Budapeste[38] e posicionou-se a favor do armazenamento de dados dos registros por três anos e pela interceptação do tráfego.

Se, por um lado, o MJ não parecia disposto a comprar essa briga, ao mesmo tempo dava sinais de valorização do diálogo com os movimentos sociais, especialmente após uma audiência pública realizada no Senado em novembro de 2008 como uma resposta a uma popular petição *online* que reunia assinaturas contra o PL Azeredo. Nesse momento, fortaleciam-se ações de acadêmicos e ativistas contrários ao projeto, assim como a articulação entre eles. É nesse contexto que o blog coletivo Trezentos e o movimento Mega Não ganham corpo (abordados na próxima seção). A realização da primeira Campus Party brasileira em 2008, um evento internacional anual de tecnologia nascido na Espanha, reuniu cerca de três mil pessoas em São Paulo e contou com uma manifestação contra a proposta de lei.

Em abril de 2009, associações gaúchas encaminham uma carta ao ministro Tarso Genro reivindicando o arquivamento do substitutivo de Azeredo e o apoio a não aprovação, assim como a constituição de uma comissão de membros da sociedade civil organizada para a redação de uma proposta de regulamentação de marco civil da internet no brasil e uma agenda com o ministro. Tarso Genro respondeu mostrando-se disposto ao diálogo e valorizando as críticas recebidas:

> […] Pela carta que recebi, estamos claramente do mesmo lado na discussão sobre a Internet no Brasil. Ao elaborar uma nova proposta, o Ministério da Justiça estabeleceu como premissa o respeito à democratização da Internet e a necessidade de aprofundar a inclusão digital no país. Somos contrários, evidentemente, ao estabelecimento de quaisquer obstáculos à oferta de acesso por meio de redes abertas e à inclusão digital, ao vigilantismo na Internet e a dificuldades para a fruição de bens

38 A Convenção sobre o Cibercrime, celebrada em Budapeste, Hungria, em 23 de novembro de 2001, pelo Conselho da Europa, teve como signatários 43 paises, europeus na sua maioria, e ainda Estados Unidos, Canadá e Japão. Cada Estado signatário deve ratificar as disposições constantes da Convenção no seu ordenamento jurídico interno. Em resumo a Convenção recomenda procedimentos processuais penais, a guarda criteriosa das informações trafegadas nos sistemas informatizados e sua liberação para as autoridades de forma a cumprir os objetivos relacionados no preâmbulo. Além disso, trata da necessária cooperação internacional, das questões de extradição, da assistência mútua entre os Estados, da denúncia espontânea e sugere procedimentos na ausência de acordos internacionais específicos, além da definição da confidencialidade e limitações de uso. Define também a admissão à Convenção de novos Estados por convite e a aprovação por maioria do Conselho. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/3764104/Ameaca-a-Liberdade-de-expressao-dos-usuarios-de-Internet-no-Brasil>. Acesso em: 18/03/2016.

> intelectuais disseminados pela Internet.
>
> A aprovação do projeto de lei no Senado demonstrou o perigo de uma legislação com esses problemas ser aprovada caso não haja reação forte e decidida dos setores democráticos da sociedade. Estamos a serviço desses setores. Por isso mesmo, a proposta que levamos à discussão foi – e ainda vem sendo – debatida no interior do Poder Executivo, em reuniões coordenadas pela Casa Civil com representantes da sociedade civil e empresas que participam da inclusão digital no Brasil (lan houses e provedores), em São Paulo, em Brasília, no Fórum Social Mundial e, esperamos, nas próximas oportunidades em que possamos contribuir. O deputado Paulo Teixeira, presente na maior parte dessas ocasiões, testemunhou nosso empenho em corrigir os graves problemas do projeto de lei aprovado no Senado. Para isso, precisamos sim de auxílio para a construção de um texto alternativo ao que hoje parece estar próximo de ser aprovado.
>
> 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 idéia 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 {...}[39].

Até esse momento, embora houvesse algum diálogo por parte do MJ, as manifestações não contavam com aliados declarados dentro do Estado no sentido de que dependiam de requerimentos e articulações para se fazerem ouvir no Congresso Nacional. Um dos principais canais de diálogo com o Executivo era a partir de conexões de alguns atores com o governo central, especialmente com Cezar Alvarez, assessor especial da presidência para assuntos de Inclusão Digital.

> Em uma reunião fechada em 2008, Cezar Alvarez esclareceu a situação a Ronaldo Lemos, Sérgio Amadeu, Marcelo Branco e outras pessoas contrárias ao projeto de Azeredo. Segundo ele, naquele cenário seria muito

39 Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=22730>. Acesso em 24/03/2016.

> difícil o governo barrar o projeto, apesar dos esforços do líder na Câmara em adiar a votação. Em resumo, a mensagem era de que se não houvesse mais esforços de mobilização, o governo não se comprometeria em rejeitar a proposta. O cenário parecia ser o pior possível para os ativistas pois não havia muitas outras pessoas para mobilizar. A pauta era de difícil assimilação e a disputa no Congresso não parecia favorável. Mesmo no PT, existiam opiniões divergentes e, em certo momento, o deputado Aloízio Mercadante (PT/SP) defendeu a aprovação da lei de cibercrimes. Os únicos aliados eram alguns especialistas no Ministério da Justiça, mas não havia um espaço para a discussão com as principais figuras do centro de governo (SOLAGNA, 2015, p. 67)

As coisas começaram a mudar em junho de 2009. A primeira vez que a cúpula do governo federal se manifestou sobre o tema foi no Fórum Internacional Software Livre (Fisl), realizado anualmente em Porto Alegre, na época em sua décima edição. O espaço, que reúne amantes e defensores de tecnologias abertas, tinha naquele ano como temática “Liberdade: contra a vigilância e o controle da internet”. Lula foi o primeiro presidente a participar do evento. Com cerca de dez mil participantes, o presidente visitou a exposição e a área destinada a estandes e grupos de usuários, distribuiu autógrafos, posou para fotos. Espalhados estavam santinhos de papel com a frase “Lula é nerd”, nos quais ele aparecia ao lado do pinguim símbolo do sistema operacional aberto Linux (PAPP, 2014). Acompanhado de Dilma Rousseff e Tarso Genro, fez um discurso em que, em meio a um relato sobre as políticas de ciência e tecnologia e de inclusão digital, comentários sobre o Corinthians e metáforas típicas de sua oratória, falou sobre o projeto de lei de cibercrimes:

> 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 o interesse policialesco de fazer uma lei que permite que as pessoas adentrem à casa das pessoas para saber o que as pessoas estão fazendo, até seqüestrando os computadores. Não é possível, não é possível[40].

A partir dali, o Ministério da Justiça foi alçado por Lula como o responsável por encaminhar o debate, porém a partir de uma perspectiva diferente da proposta pelo PL 84/1999. Lula não apenas deu a prerrogativa de conduzir o processo ao MJ,

40 Disponível em: <http://softwarelivre.org/portal/fisl/veja-escute-e-leia-na-integra-o-discurso-do-presidente-lula-no-fisl-10>. Acesso em 24/03/2016.

como também manifestou-se favorável à adoção de outro caminho, fazendo referência ao Código Civil. Além disso, referendou em sua fala o papel de determinados ativistas, que, em seguida, seriam chamados a Brasília para dar início às discussões sobre o que viria a ser a consulta pública do MCI. E, ao se referir ao projeto de Azeredo como censura, Lula tornou-o publicamente indefensável, modificando o cenário. Portanto, a atitude do ministério, que até então atuava para tentar minimizar os danos potenciais da legislação de cibercrimes, voltou-se para a elaboração de uma proposta de garantia dos direitos dos cidadãos em suas atividades na internet.

> após o pronunciamento do Presidente, o Poder Executivo capitaneou uma abertura que acabou sendo seguida em efeito dominó pelo Poder Legislativo e, em alguma medida, até mesmo pelo Poder Judiciário. Para isso, a criação de um blog pelo Ministério da Justiça serviu como ponte para que a Internet deixasse de ser mero objeto, para se tornar mecanismo de uma política pública. O Brasil experimentou não apenas um governo eletrônico, mas uma efetiva vivência de um governo 2.0. E o Marco Civil da Internet, mesmo que não finalizado, já começa a apontar como exemplo seguido em outros campos (SANTARÉM, 2010, p. 64).

Coube à Secretaria de Assuntos Legislativos conduzir a empreitada. Porém, não apenas uma regulamentação a partir dos direitos dos usuários tornou-se a bússola, como era reivindicado pelos movimentos, mas a construção dessa lei de modo colaborativo partiu do reconhecimento da importância de se ouvir os internautas brasileiros e da possibilidade de usar a internet para debater a própria internet. É no encontro entre a equipe da SAL, que mantinha uma posição de vanguarda em relação à democratização do processo de elaboração de leis[41], com os militantes do software livre e com o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Rio, que vinha, desde 2007, produzindo materiais contrários à lei de cibercrimes, que se tornou possível a consulta pública para a construção do MCI – e, é claro, a partir da validação de tal perspectiva pelo então ministro Tarso Genro.

Até o momento existiam algumas iniciativas de consultas no governo federal, mas que ofereciam canais de contato unilateral entre a administração e o cidadão, por meio de formulários que eram preenchidos e enviados para o órgão responsável.

---

41 Desde 2007, a SAL mantém um projeto para a promoção da democratização do processo de elaboração legislativa no Brasil chamado Pensando o Direito. A partir de editais públicos, são contratadas equipes para a realização de pesquisas sobre os temas de interesse da Secretaria. Os relatórios dos estudos são publicados e podem ser acessados aqui: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/>.

Em 2002, a Anatel implantou um sistema para o acompanhamento de consultas públicas e, em 2004, o portal Governo Eletrônico passou a disponibilizar uma série de consultas sobre questões técnicas. Embora fossem publicados relatórios que permitiam acompanhar as sugestões, não se tratavam de iniciativas realmente abertas ao diálogo e à construção coletiva. Eram mais sondagens de opinião do que plataformas de debates.

Conforme pontuou o advogado Pedro Abramovay, então secretário de Assuntos Legislativos, “a ideia não era uma consulta pública na qual as pessoas mandam sugestões para o governo. O que eu queria era um verdadeiro debate público, no qual cada pessoa pudesse ver o argumento do outro. Contestar e gerar um aprendizado coletivo” (ABRAMOVAY, 2014).

Para tanto, o secretário chamou seu contemporâneo de faculdade, com quem havia atuado no centro acadêmico de Direito da USP e que possuía uma trajetória profissional de advocacia em áreas como internet, propriedade intelectual e tecnologias. Guilherme Almeida trabalhava desde 2007 na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República com Mangabeira Unger, voltado para a formulação e gestão de políticas públicas na área de cultura e tecnologia. Durante esse período, foi aprovado no concurso público para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento. Em setembro de 2009 foi então para a SAL com a missão principal de construir e conduzir a consulta pública do MCI. O terceiro elemento desse time seria Paulo Renâ Santarém, advogado formado pela UnB, assessor jurídico no Tribunal Superior do Trabalho, ciberativista e que viria a ser, em 2012, um dos fundadores do Partido Pirata do Brasil. Esse grupo tinha uma visão crítica do projeto de lei de cibercrimes, especialmente porque não haveria necessidade de tipificar novos crimes: fraude bancária, por exemplo, era fraude bancária, na internet ou fora dela. Além disso, a redação genérica e ampla que dava margem a enquadrar praticamente qualquer ato como criminoso e a devassa da privacidade dos usuários facilitada para possibilitar a investigação policial eram alvo de preocupação.

O grupo, bastante reduzido, tinha poucos recursos humanos e financeiros. O primeiro problema enfrentado dizia respeito à plataforma onde hospedar a consulta e o caminho encontrado foi utilizar o portal Cultura Digital, uma espécie de rede social

lançada pelo Ministério da Cultura em junho de 2009 e desenvolvida em software livre por iniciativa da Casa da Cultura Digital, que contava com ativistas que já haviam trabalhado em espaços do governo federal. O portal cresceu rapidamente e pretendia ser um espaço de articulação voltado à formulação e debates de políticas públicas para a área de cultura digital. Na época, Juca Ferreira era o ministro da Cultura, tendo assumido a pasta no lugar de Gilberto Gil, de quem fora secretário-executivo, sem grandes mudanças. Gil, na realidade, já demonstrava interesse pelo debate sobre direitos autorais e licenciamento, tendo promovido discussões e mesmo licenciado algumas músicas de sua autoria por meio do *Creative Commons*[42]. Embora a discussão sobre direitos autorais não fosse o foco do MCI, ele tratava da questão indiretamente, quanto à retirada de conteúdos do ar, sendo que esse assunto esteve entre as maiores polêmicas envolvendo o texto até o final de sua tramitação. Além disso, o programa Pontos de Cultura, uma política inédita de distribuição de recursos via editais públicos para associações sem fins lucrativos que desenvolviam trabalhos relacionados à cultura em seus territórios, contribuiu para a criação de uma rede de ativistas descentralizada e muito heterogênea. Em comum, os pontos recebiam um kit ou recursos para a aquisição obrigatória de equipamentos multimídia, destinados a registrar, divulgar e publicizar as suas ações. Porém, como nem todos os pontos tinham conhecimento suficiente para operar os equipamentos, foi criada no Minc a Ação Cultura Digital com a função de rodar o país realizando oficinas, encontros, reuniões para formar os pontos no uso dos equipamentos e softwares. Como saldo desse processo, o Minc tinha contribuído para a conformação de uma ampla rede de artistas, ativistas, hackers, especialistas envolvidos com a Ação Cultura Digital e os pontos de cultura. Em alguma medida, esta rede já se posicionava sobre a lei de cibercrimes e, com a realização da consulta do MCI, essa mobilização manteve-se e intensificou-se. É interessante observar como essa rede de militância engajada, que se torna possível graças a uma política pública, passa a ter um papel importante para fomentar o debate inicial

42 Criado em 2001 nos Estados Unidos, o *Creative Commons* é um modelo de licença de direitos autorais alternativo que prevê maior flexibilidade que o tradicional "todos os direitos reservados" -que, por vezes, proíbe a cópia mesmo para uso pessoal. Composto por diferentes tipos padronizados de compartilhamento, busca deixar claro o modo e as condições de acesso, uso e distribuição de determinada obra por terceiros. O modelo de licenciamento foi trazido para o Brasil pelo CTS, que o adaptou para a legislação brasileira e o lançou oficialmente durante o Fisl de 2004.

da consulta pública.

> Se o FISL é referido como ponto inicial e nascimento do Marco Civil da Internet, a rede de pontos de cultura e os técnicos das equipes do MinC foram os primeiros pivôs de uma rede de militância engajada, decorrente de amplos fóruns de discussão sobre o papel da Internet e as políticas públicas no setor (SOLAGNA, 2015, p. 77).

A consulta pública foi lançada no dia 29 de outubro de 2009, na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Estavam presentes representantes da FGV, ministérios da Justiça e da Cultura, deputados, membros do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)[43] e de movimentos sociais. Entre o pronunciamento do presidente no Fisl 2009 e o anteprojeto de lei resultado final da consulta pública passaram-se três anos. Até a assinatura da lei pela presidenta Dilma, cinco.

O processo de construção da lei envolveu não apenas a consulta, mas reuniões, discussões e negociações com os demais ministérios que tinham relação com o tema, como o das Comunicações, Cultura, Ciência e Tecnologia. Isso porque a heterogeneidade de atores que compunham o governo não permitia uma única posição sobre o tema. Enquanto os ministérios da Cultura e da Justiça foram os maiores aliados dos movimentos sociais, especialmente o primeiro, ministérios como o da Comunicação e a Agência Nacional de Telecomunicações demonstravam preocupação com os interesses de setores como da o da Telefonia (contrários à neutralidade de rede) ou da indústria fonográfica e da radiodifusão (favoráveis à remoção de conteúdos que violassem direitos autorais a partir de mecanismos extra-judiciais). A própria Polícia Federal (vinculada ao MJ) e o Ministério Público defendiam maior controle sobre os dados e maior tempo de armazenamento. Tais

---

43 O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) é o órgão multisetorial responsável pela governança da internet no país. Cabe a ele estabelecer diretrizes para a execução do registro de Nomes de Domínio, alocação de Endereço IP (Internet Protocol) e administração pertinente ao Domínio de Primeiro Nível ".br". É composto por nove representantes do setor governamental, quatro do setor empresarial, quatro da sociedade civil não empresarial, quatro da comunidade científica e tecnológica e um representante de notório saber em assuntos de Internet. À exceção dos representantes do governo, indicados, os demais são eleitos em um colégio eleitoral composto pelos pares. A gestão é trienal. É também o CGI.br, por meio do Núcleo de Informação e Comunicação (NIC.br), que produz as pesquisas anuais sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no país, seja em domicílios, empresas ou temáticas (TIC Domícilios, TIC Empresas, TIC Educação, etc). Organiza ainda o Fórum da Internet no Brasil que está em sua sexta edição e busca reunir participantes dos setores governamentais, empresariais, acadêmicos, das organizações da sociedade civil, técnicos e estudantes nos debates e temas a respeito da Internet no Brasil e no mundo. O Fórum é um espaço aberto que repete a multisetorialidade e multilateralidade do CGI.br para debater os desafios da Internet. Mais informações em: <http://www.cgi.br/>.

diferenças tornar-se-iam mais candentes durante a tramitação do processo no Legislativo.

Depois das duas fases da consulta, a última encerrada em 30 de maio de 2010, o texto foi fechado em uma reunião na FGV Rio nos dias 23 e 24 de junho de 2010 que envolveu os funcionários da SAL Guilherme Almeida e Paulo Rená, e os pesquisadores do CTS Ronaldo Lemos, Carlos Affonso e Pedro Mizukami, entre outros. Uma semana mais tarde, ocorreria uma última reunião *online* para os ajustes finais. O anteprojeto de lei estava pronto para ser validado pelo governo, porém, até chegar às mãos de Lula, ele passou por todos os ministérios que tinham algum tipo de relação com o tema, cabendo à SAL acompanhar esse trânsito, reunir-se e buscar fazer com que o projeto caminhasse. Ele chegou ao presidente Lula apenas no final de 2010, período de eleições, final de mandato e transição para o governo Dilma (PAPP, 2014, p. 62).

Com a mudança na presidência e, portanto de ministérios, secretarias e assessores, a proposta voltou à estaca zero no Executivo, sendo necessário refazer todo o caminho. Embora o governo eleito também fosse do PT, algumas alterações em ministérios como o da Cultura e das Comunicações indicavam mudanças substanciais na balança de forças, contribuindo para um ambiente mais hostil ao MCI do que o se tinha no governo anterior.

Ana de Hollanda, a nova ministra da Cultura, foi em direção contrária à agenda de seus antecessores Gilberto Gil e Juca Ferreria. A cantora, filha de Sérgio Buarque de Hollanda e irmã de Chico, tinha fortes laços com empresas de comunicação, indústria fonográfica e o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad). Suas ações impactaram diretamente as políticas de cultura digital, que foram praticamente suspensas, tendo, inclusive, removido o selo do *Creative Commons* do site do ministério logo que tomou posse. Os convênios com os pontos de cultura foram suspensos ou não renovados. Tais aspectos contribuíram para uma mudança na mobilização da rede em 2011, voltada em grande parte para a saída da ministra com o movimento Fora Ana de Hollanda. A cantora saiu do Minc em 2012, mas a essa altura já havia removido do Ministério praticamente todos os ativistas ligados ao software livre e colocado em ponto morto os pontos de cultura.

No Ministério das Comunicações (Minicom), a saída de Hélio Costa (ex-

jornalista da Globo) e sua substituição por Paulo Bernardo foi comemorada inicialmente. O petista havia sido deputado federal por dois mandatos e no governo Lula havia assumido o Ministério do Planejamento. Porém, ele mostrou-se muito próximo ao setor de telecomunicações, tendo, inclusive, recebido o título de "Homem do Ano das Telecomunicações" da Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) em 2012[44] em reconhecimento ao trabalho desenvolvido no setor. Foi um firme opositor à neutralidade de rede, o que lhe rendeu o apelido de "ministro das teles", dado pelos ativistas e pela imprensa alternativa.

Apenas em meados de 2011, sob o nome de PL 2.126/2011, o MCI chegou ao Congresso para ser analisado. O tripé que organizava o projeto baseava-se na garantia da neutralidade de rede, na proteção da privacidade e na defesa da liberdade de expressão. Destes, talvez a neutralidade de rede seja o mais espinhoso dos temas e o que mais debates gerou e ainda gera durante a regulamentação do decreto.

A neutralidade refere-se à forma como os dados trafegam na rede, ou seja, ao tratamento igualitário, caso ela seja respeitada, que é dado aos pacotes, sem fazer distinção ou arbitragem sobre o conteúdo desses dados. A neutralidade não impede que sejam ofertados diferentes pacotes de velocidade de acesso à internet, mas que, com a velocidade contratada, o cidadão possa ter acesso a qualquer conteúdo desejado. Seria o princípio que assegura um funcionamento democrático da internet. O conceito remete, na realidade, a era do telégrafo e uma lei estadunidense que definia que as mensagens deveriam ser encaminhadas em ordem de recebimento, exceto os despachos do governo, que teriam prioridade. No caso da internet, isso quer dizer, por exemplo, que conteúdos que usam muita banda seriam transportados da mesma forma que aqueles que usam pouca banda, ou seja, um arquivo de vídeo seria transportado com a mesma prioridade que um e-mail, a depender apenas da velocidade contratada. O princípio contrário, chamado de *net bias* ou *traffic shaping,* ocorre quando uma informação é tratada de forma diferenciada, retardando ou priorizando o seu tráfego. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando do uso de tecnologias baseadas em voz sobre IP (VOIP), como *skype* ou *hangout*. As empresas de telecomunicações que, via de regra, vendem a

44 Disponível em: <http://www.telebrasil.org.br/sala-de-imprensa/releases/2361-paulo-bernardo-recebe-titulo-de-homem-do-ano-das-telecomunicacoes>. Acesso em: <12/04/2016).

linha telefônica e o serviço de internet, podem retardar o envio desses pacotes como forma de estimular o uso dos serviços de telefonia, que gerariam mais lucros. Outro exemplo é quando as empresas limitam o tráfego de protocolos do tipo peer-to-peer (P2P), que permitem a troca de arquivos diretamente entre dois computadores, como os diversos compartilhadores de músicas ou filmes. A justificativa aqui é proteger direitos autorais. Outro exemplo seria a possibilidade que os provedores teriam de controlar a velocidade de sites e portais, possibilitando uma experiência melhor para o usuário naqueles portais que pagam para terem seus serviços priorizados: se a navegação no Facebook é mais rápida que em outras redes sociais, isso desestimula o uso das concorrentes, digamos. Enfim, as possibilidades de negócios mudam e permitem investir em novos nichos com a quebra da neutralidade.

As empresas de telecomunicações não desejavam uma regulamentação por lei, uma vez que isso impossibilitaria justamente a exploração de novos modelos de negócios. Por outro lado, sem a garantia de tratamento igualitário aos dados, a tendência é que aqueles que podem menos, sejam usuários ou produtores de conteúdo ou desenvolvedores de plataformas, possam ainda menos.

Quanto à privacidade, a proposta era obrigar apenas os provedores comerciais a guardarem os registros por apenas um ano. Os provedores não poderiam repassar os dados a terceiros e só deveriam dar acesso aos registros mediante cumprimento de ordem judicial. Para os ativistas, a guarda de registros de todos os usuários era uma afronta à presunção da inocência, uma vez que todos estariam em suspeição antes de qualquer ato ilícito. Já para a PF e outros órgãos de controle, a sua previsão era importante.

Em relação à liberdade de expressão, o projeto visava garantir a livre circulação de informação, atribuindo responsabilidade aos diversos atores no ecossistema da rede, sem, entretanto, responsabilizar o provedor ou as plataformas *online* sobre conteúdos de terceiros. Um caso notório, muito citado durante a consulta pública, foi a publicação de um vídeo no YouTube com cenas íntimas da Daniela Cicarelli e seu namorado numa praia. À época, um juiz determinou que o YouTube fosse retirado do ar no Brasil. A intenção do MCI era impossibilitar a censura de plataformas ou portais sem ordem judicial, alinhando-se às perspectivas

dos movimentos sociais e contrariando, inicialmente, a indústria do copyright (que mesclava interesses da indústria fonográfica, da radiodifusão, de editoras, etc).

Como descrito brevemente na introdução desse capítulo, Alessandro Molon (PT-RJ) tornou-se o relator do MCI na Câmara. Foram realizadas duas audiências públicas e seis seminários em capitais e um rápido processo de consulta pública no portal E-democracia da Câmara, que recebeu 140 propostas de alteração do texto.

Em maio de 2012, um fato contribuiu para recolocar a proposta de Azeredo na pauta: o computador pessoal de Carolina Dieckmann foi invadido e fotos íntimas foram divulgadas na internet. A cobertura midiática intensa trouxe novamente a discussão sobre a necessidade de uma lei criminal para esse tipo de delito. O caminho encontrado por alguns atores, e capitaneado pelo deputado Paulo Teixeira (PT-SP), foi propor uma lei alternativa que modificava o código penal para crimes cibernéticos, tornando crime a invasão de computadores, violação de senhas, obtenção de dados sem autorização e clonagem de cartões.

Na época, havia um acordo na Câmara para que o projeto Azeredo ou AI-5 Digital, que ainda tramitava, tivesse seus pontos polêmicos retirados e que só fosse avaliado, juntamente com o novo PL 2.793/11 (uma versão mais amena que a proposta de Azeredo), após a sanção presidencial do MCI. No entanto, Eduardo Azeredo ficou contrariado com a rápida tramitação do que viria a se tornar a Lei Carolina Dieckmann e queria que seu projeto fosse votado primeiro.

> Em 7 de novembro, ambos os projetos seriam aprovados na Câmara: a chamada Lei Dieckmann e o que restara da Lei Azeredo. Em dezembro de 2012, foram sancionados pela presidente Dilma Rousseff. Da redação original do AI5-Digital, considerado excessivamente restritivo, restaram apenas quatro dos 23 artigos. 'O acordo é quebrado; saem as leis de crime antes da lei de direitos', diz Carlos Affonso. 'Não foi surpresa para ninguém, mas isso deu força para que a gente quisesse aprovar o Marco Civil'. (PAPP, 2014, p. 74).

O MCI, no entanto, seguia a passos lentos. Em 2013, a votação do projeto foi adiada dez vezes e outras catorze, em 2014. Entre 2012 e 2013 foram apresentados dois substitutivos pelo relator, tratando da neutralidade de rede e dos direitos autorais[45]. Algumas alterações foram feitas no texto, a partir de acordos para

45 Um extenso trabalho de comparação entre as diferentes versões do MCI durante a sua tramitação no Legislativo foi feito por Pimenta, Wagner e Canabarro, em 2014. Eles comparam as diversas alterações que sofreu na Câmara com o projeto inicial assinado pela presidenta, identificando onde se deram as mudanças e o seu caminho até o texto final. Tal material está disponível em: <http://migre.me/obnCf>. Acesso em: 18/12/2015.

garantir maior apoio ao projeto. No que tange à neutralidade, o relator modificou o PL para que as exceções fossem regulamentadas a partir de recomendações feitas pelo CGI.br que, por ser um órgão colegiado multilateral e multisetorial, garantiria a participação de representantes de todos os setores interessados. No entanto, o ministro Paulo Bernardo a questionou justamente por o CGI.br não ser um órgão governamental e preferia que a regulamentação coubesse à Anatel[46].

Em relação ao direito autoral, a disputa tinha a ver com a forma de retirada do ar de conteúdos que ferissem direitos de autor e impactava diretamente a liberdade de expressão. O setor de mídia, liderado pela Associação Brasileira de Empresas de Radiodifusão (Abert), defendia o sistema extra-judicial chamado *notice and take down,* em que após notificação o material deveria ser retirado do ar. Já os apoiadores do MCI avaliavam que apenas após processo judicial era desejável retirar conteúdos da rede, assegurando assim a liberdade de expressão. A costura possível foi jogar o debate para a Lei de Direito Autoral, que vinha sendo discutida no âmbito do Minc. Porém, a mudança resultante desse acordo incidiu sobre o artigo 15º (na versão do relatório ao final de 2012), que tratava justamente da liberdade de expressão, tendo sido inserida uma modificação que criava uma exceção quando se tratasse de conteúdo que infringisse direitos de autor. Isso contentou a indústria do *copyright* mas deixou parte dos militantes insatisfeitos com as possibilidades abertas compreendidas como censura regulada pela lei.

Em julho de 2013 foram divulgadas as primeiras reportagens do jornalista Glenn Greenwald que, a partir de documentos sigilosos vazados pelo ex-técnico, Edward Snowden, da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos (NSA), mostravam uma vasta rede de vigilância e espionagem mundial, incluindo até mesmo comunicações da Presidência da República e dados sigilosos da Petrobrás. Dilma chegou a cancelar uma viagem aos Estados Unidos por conta das denúncias. Abriu-se, com isso, a possibilidade de colocar o MCI novamente na pauta do Congresso. A repercussão na mídia sobre a violabilidade das comunicações na internet justificava a sua votação como uma resposta política rápida, embora ele não tratasse diretamente de espionagem digital. Em setembro de 2013, foi feito o pedido

46 Por a internet ser um serviço de valor agregado (conforme a Norma 04 baixada pela Portaria 148/1995 do Ministério das Comunicações), ela não é concessão como a telefonia, não ficando, a princípio, sob a guarda da Anatei.

de urgência pelo Executivo, o que significava que a pauta deveria ser encaminhada em 45 dias, sendo que após esse prazo começaria a trancar a pauta.

Dilma reuniu-se com o CGI.br e mais nove ministros em seguida. De acordo com Pedro Paranaguá, à época na liderança do PT na Câmara, e Veridiana Alimonti, representante da sociedade civil no CGI.br, a presidenta interessou-se pelo modelo de governança do Comitê e inspirou-se em seu Decálogo para preparar a sua fala na 68ª Assembleia Geral da ONU. O discurso repercutiu na imprensa nacional e internacional, citando diretamente questões relativas à neutralidade, liberdade de expressão e privacidade e reforçando o argumento dos ativistas:

> [...] Recentes revelações sobre as atividades de uma rede global de espionagem eletrônica provocaram indignação e repúdio em amplos setores da opinião pública mundial. No Brasil, a situação foi ainda mais grave, pois aparecemos como alvo dessa intrusão. Dados pessoais de cidadãos foram indiscriminadamente objeto de interceptação. Informações empresariais – muitas vezes, de alto valor econômico e mesmo estratégico – estiveram na mira da espionagem. [...]
>
> A ONU deve desempenhar um papel de liderança no esforço de regular o comportamento dos Estados frente a essas tecnologias e a importância da internet, dessa rede social, para construção da democracia no mundo. 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 [...] (Discurso Dilma Rousseff, 68ª Assembleia Geral da ONU em 24 de setembro de 2013, Nova Iorque, EUA)[47].

O impacto do discurso não foi apenas doméstico. Ao enunciar que a ONU deveria ter um papel na governança global da internet, Dilma tocou em uma questão polêmica, que é a subordinação da governança da internet aos Estados Unidos por

47 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 24/03/2016.

meio do vínculo entre o Departamento de Defesa e a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (Icann), responsável por coordenar o sistema de nomes de domínio de primeiro nível genérico (aqueles que terminam em .com e .org) e dos códigos de países (.br, no caso do Brasil). Uma visita do presidente do Icann a presidenta Dilma em outubro de 2013 resultou na realização de um evento no Brasil para discutir a elaboração de princípios para a governança da internet. Chamado de NETmundial, o evento que colocaria o Brasil no centro dos debates sobre o assunto, aconteceria em abril de 2014 e seria o palco do desfecho do MCI.

Ainda que em regime de urgência e contando com o apoio do Planalto, o caminho seria longo e tortuoso até a aprovação do MCI. Os desacordos voltaram a aparecer com força e podem ser identificados em um quadro feito por Ronaldo Lemos (2014) para categorizar as posições de cada setor.

QUADRO 1 – Posições dos setores em disputa sobre pontos polêmicos

Atores/ Polêmicas	**Neutralidade de rede**	**Alta proteção à privacidade**	**Proteção à liberdade de expressão**	**Retenção de dados (guarda de logs)**	**Guarda de dados no Brasil (datacenters)**	**Necessidade de ordem judicial para remoção de conteúdo**	**Remoção de conteúdo em relação à nudez por notificação simples**
Empresas de Telecomunicações	Contra	Contra	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Sociedade civil	A favor	A favor	A favor	Contra	Contra	A favor	Neutro
Corporações multinacionais na área de internet	Neutro	Contra	A favor	Neutro	Contra	A favor	Neutro
Empresas de internet brasileiras	A favor	Contra	A favor	Contra	Contra	Contra	Neutro
Setor de televisão	A favor	Neutro	Neutro	A favor	A favor	Neutro	A favor
Governo	A favor	Neutro	Neutro	A favor	A favor	Neutro	A favor
Polícia Civil, Federal e Ministério Público	Neutro	Contra	Contra	A favor	A favor	Contra	A favor
Resultado	**Aprovado**	**Aprovado parcialme**	**Aprovado**	**Aprovado**	**Não aprovado**	**Não aprovado**	**Aprovado**

		nte					

Fonte: Lemos, 2014, p. 64

Internamente a cada um desses setores existiam variações nas posições defendidas, mas o quadro ajuda a localizar analiticamente as posições e a perceber como elas foram negociadas até o fim do processo legislativo.

De modo geral, a questão do direito autoral foi inteiramente remetida à lei de direito autoral, o que pacificou as disputas entre sociedade civil e o setor de radiodifusão. Quanto aos data centers mantidos no Brasil, questão especialmente sensível para, de um lado, as multinacionais de internet e, de outro, para a presidência, o ponto foi mantido no relatório final até o último momento, mas foi suprimido na lei aprovada.

A guarda de registros, um dos pontos mais polêmicos junto com a neutralidade de rede, era uma das questões previstas no projeto de Azeredo. A posição encontrada foi a negociada: previu a guarda de registros por seis meses, mas sendo necessário procedimento jurídico para ter acesso a eles. No entanto, diversos pontos sobre o registro ainda carecem de regulamentação, o que deverá ocorrer no decreto de regulamentação da Lei.

Em relação à neutralidade de rede, o deputado Eduardo Cunha foi o grande defensor da posição das teles, organizando o seu bloco de deputados que, mesmo em tese aliados ao governo, estavam descontentes com seus espaços em cargos e ministérios. Cunha tem fortes laços com o setor de telecomunicações, tendo presidido a Telecomunicações do Rio de Janeiro S/A (Telerj)**,** empresa operadora de telefonia do sistema Telebrás, durante o processo de privatização da companhia nos anos 90. O setor, aliás, é um grande financiador de campanhas eleitorais. O embate acabou ganhando contornos ideológicos: de um lado a esquerda defendendo um tratamento igualitário no trânsito de dados, de outro, a direita, defendendo a liberdade empresarial de exploração da internet. A mediação encaminhada foi inserir nos preâmbulos do projeto um trecho estabelecendo “a liberdade dos modelos de negócios promovidos na Internet, desde que não conflitem com os demais princípios” (Art. 3. Relatório de 12 de dezembro de 2013). Assim, não foi alterado o artigo 9º referente à neutralidade, mas tal inserção permitia a venda de pacotes de dados em vez de planos de velocidade (algo semelhante ao que acontece para os

celulares), porém, sem autorizar a diferenciação de tipos de serviços dentro desses pacotes (SOLAGNA, 2015, p. 100-108).

Apesar disso, o projeto seguia trancando a pauta da Câmara. Após o recesso de 2014, foram 12 adiamentos entre fevereiro e março. A pressão dos movimentos sociais em Brasília seguia forte e no dia 25 de março o projeto finalmente foi à votação. Nesse momento, eram cerca de 250 emendas ao texto. Como em qualquer iniciativa legislativa, é necessária a votação bicameral para uma lei ser aprovada. Porém, qualquer alteração ou proposta de emenda efetuada em qualquer uma das casas, implica em retorno para a casa de origem para nova apreciação e votação. Era necessário, portanto, ser certeiro para que o projeto fosse assinado a tempo do NETmundial, que aconteceria em menos de um mês. As emendas foram retiradas, alguns trechos do relator foram alterados e o projeto foi aprovado de forma praticamente unânime, à exceção da bancada do PPS, que votou contra. Empurrado pela expressiva adesão na Câmara, o projeto tramitou rapidamente no Senado sem alterações e foi votado no dia 22 de abril de 2014. No dia seguinte, na abertura do Net Mundial, a presidenta Dilma assinaria a Lei do Marco Civil da Internet.

4.2 Atores e movimentos da sociedade civil

Para entender alguns dos principais atores que militam no campo da internet é interessante compreender um pouco do surgimento e desenvolvimento do meio pois, em certa medida, ele contribui para explicar o imaginário dos seus ativistas. O surgimento da internet foi um processo lento e gradual que envolveu um número amplo e diverso de redes independentes de computadores operando com vários hardwares e softwares que lentamente passaram a se conectar por meio da padronização de protocolos. Entre essas redes embrionárias do que seria a internet, a Arpanet, fundada pela Agência de Projetos de Pesquisa Avançados (Advanced Research Projects Agency – ARPA) do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, é uma das mais importantes. Ela foi a primeira rede de computadores transcontinental de alta velocidade. Seu desenvolvimento acontece no contexto da

Guerra Fria, tendo como objetivo permitir a comunicação entre instalações militares. No entanto, seu uso não foi prioritariamente militar, ela constituiu-se como um esforço que envolveu cientistas do governo, do setor privado e da academia para explorar as potencialidades e limites da comunicação digital via redes de computadores – era um projeto basicamente experimental. Lançada em 1969, conectou inicialmente laboratórios de quatro universidades estadunidenses: UCLA, UCSB, Instituto de Pesquisas de Stanford e Universidade de Utah.

Porém, a rede que foi pensada em um contexto militar, foi desenvolvida por cientistas da computação que se baseavam fortemente na ética *hacker*, tendo construído um sistema aberto e descentralizado. Duas inovações desenvolvidas para a Arpanet permanecem centrais até hoje. Uma é a comutação de pacotes de dados (packet-switching). Diferentemente dos sistemas de telefonia analógicos, em que a transmissão de informações é coordenada por uma central que abre uma conexão direta entre dois pontos da rede, a comutação de pacotes funciona dividindo a mensagem em unidades menores que são encaminhadas por diferentes caminhos para o seu destino final, onde são recombinadas. Não há, portanto, uma autoridade central, os nós da rede estão ligados de maneira redundante, sendo que a rede não depende de qualquer um dos componentes para seguir funcionando.

A segunda inovação foi o TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol). Esse software de protocolo define como os dados são formatados, transmitidos, encaminhados e recebidos na rede. Em essência, são a linguagem que permite que os computadores possam se comunicar com a rede. O TCP/IP é um sistema de redes independentes e autônomas ligados por *routers* que direcionam as informações através da rede. Nessa época ainda não havia nenhum padrão global para redes de computadores. Por ser relativamente simples e flexível, por contar com a adesão de *hackers* (o protocolo havia sido incluído em uma versão do sistema operacional Unix – que era o sistema com maior alcance nos laboratórios de ciência da computação pelo mundo), pelo forte lobby de seus criadores, este modelo acabou prevalecendo no que foi chamado de “guerra dos protocolos” e acabou tornando-se o protocolo da internet.

O sistema Unix, aliás, incrementou o surgimento de uma nova ideologia na criação de softwares, desembocando no que viria a ser o movimento software livre.

Desenvolvido pela empresa estadunidense AT&T, que foi proibida de entrar no mercado de computação por conta de seu monopólio na telefonia, o sistema foi distribuído para laboratórios acadêmicos, assim como seu código fonte, o que permitiu que os programadores fizessem mudanças para melhorá-lo, compartilhassem essas alterações, consertassem *bugs*, e tornassem-no mais estável para variadas plataformas. A flexibilidade possibilitada pelo acesso ao código do Unix permitiu mesclá-lo com o TCP/IP na Arpanet, fazendo com o que sistema se tornasse não apenas o paradigma dos sistemas operacionais, mas também da computação em rede.

A troca de códigos era algo bastante usual na comunidade hacker até os anos 80, quando as legislações de propriedade intelectual impuseram limites sobre essas práticas. A partir de então, a AT&T tornou-se cada vez mais severa na tentativa de manter seu direito de propriedade sobre o Unix, o que levou, inclusive, a debates sobre quem teria direitos sobre o sistema: aquela que o desenvolveu inicialmente ou os diferentes programadores que o modificaram e melhoraram com o passar dos anos. Fortaleceu-se entre a comunidade *hacker* o entendimento de que o código fonte não poderia ser oculto e que limitar o acesso a ele, como faziam e fazem as empresas de software, seria imoral, pois impediria o fluxo livre de conhecimentos e ideias, a cooperação e o compartilhamento.

Em 1983, um cientista do MIT, Richard Stallman, lançou o GNU (um acrônimo recursivo: GNU (is) Not Unix), um projeto de desenvolvimento colaborativo de software pensado inicialmente para criar um sistema operacional compatível com o Unix, mas com um código inteiramente não proprietário. Para Stallman, a indústria do *copyright* estaria criminalizando a prática de troca de códigos, sugerindo que “se você compartilhar com seu vizinho, será um pirata. Se você quiser alguma mudança no software, implore-nos para que a implementemos" (STALLMAN, 2002). Em 1984 ele criou a Free Software Foundation (FSF) para coordenar o projeto e promover o desenvolvimento de outros tipos de software livre (o livre não significa necessariamente gratuito, mas sim a possibilidade de ver, conhecer, compartilhar e mudar o código de acordo com as necessidades de cada um).

Em 1989, Stallman criou um novo tipo de licenciamento de *software*, chamado de General Public License (GPL). São quatro tipos de permissões

concedidas, referentes a execução, cópia, modificação e distribuição do código-fonte do software. A GPL não garante apenas o direito de exploração comercial, como o *copyright*, mas garante direitos para o utilizador do programa. O *software* pode ser vendido, porém o código-fonte deve acompanhá-lo, assim como qualquer *software* que derive do original deve ser licenciado da mesma maneira. Conforme explica Solagna,

> O que se torna inovador na GPL não é a possibilidade dos softwares circularem com seus códigos originários (código-fonte), ou de qualquer pessoa poder alterar e redistribuir as peças de software. Para tanto, Stallman poderia ter utilizado uma licença de domínio público, ou outras licenças já existentes na época, como a BSD License. Entretanto, a GPL inverte os direitos do copyright para imputar liberdades ao utilizador do software em vez de restrições. Por conta disso, ficou conhecida como um hack jurídico, pois se utiliza do arcabouço legal da propriedade intelectual e do direito autoral para garantir os princípios de liberdade de uso do software (SOLAGNA, 2015, p. 36)

Esse tipo de licenciamento foi apelidado de *copyleft,* em um trocadilho com o termo *copyright,* cujo *right* aí significa direito, mas foi interpretado como a direita ideológica, sendo a outra forma de licenciamento a de esquerda. Tal esforço resultou em um marco legal para o licenciamento de softwares livres, garantindo que o código fonte dos programas assim distribuídos fosse público e que os usuários tivessem acesso a ele e pudessem modificá-lo.

O desenvolvimento da internet tem outras passagens definidoras da sua natureza, como a transferência do *backbone*[48] da Arpanet dos militares para a Fundação Nacional de Ciência dos EUA (sendo renomeada NSFNET), o lançamento do World Wide Web in 1991, que, licenciado em domínio público, garantiu a natureza aberta do www, possibilitando que qualquer um criasse uma página *web,* ou a criação do Kernel Linux, um sistema operacional livre, inspirado no GNU, que poderia operar servidores de internet.

Tais aspectos aparentemente técnicos incorporavam uma forte ética de compartilhamento, abertura, descentralização. Ética que está na raiz de um dos principais atores da luta pelo Marco Civil da Internet no Brasil: o movimento software

48 O tráfico de dados da internet depende de uma infraestrutura que dá sustentação para ela. Ela é composta basicamente por três tipos de infra: os backbones, espinha dorsal, infovia principal por onde circula o tráfico pesado de dados; os backhauls são as ligações secundárias, fazendo a conexão entre o *backbone* e a última milha, que é a infraestrutura que conecta as estações de distribuição às nossas casas, aparelhos móveis, receptores.

livre. Composto por ativistas politicamente organizados, a crítica ao software proprietário, central para o movimento, ganhou lastro dentro da esquerda e dos movimentos contrários às políticas neoliberais. Como explica O'Maley, referindo-se ao movimento no Brasil,

> promover o software livre passou a ser entendido como um componente tecnóolgico de uma projeto político maior de forma a criar uma sociedade mais igualitária. De fato, alguns dos mais importantes militantes do softwre livre são também filiados de longa data do PT. Pra esses indivíduos, a preservação de uma internet livre serve aos mesmos fins que o software livre – o termo em português para Free and Open-Source Software (FOSS) (2015, p.6 – tradução da autora)

Na gênese brasileira do movimento estão o envolvimento de militantes de partidos de esquerda e ativistas técnicos, assim como temas tais quais soberania, aceleração e independência tecnológica. Essa mistura entre militantes de áreas distintas teria levado a uma dinâmica de "politização da técnica" e, ao mesmo tempo, uma "tecnologização do político", numa disputa e cooperação entre os domínios da militância política tradicional e da cultura de compartilhamento de software (Murilo, 2009).

Além do movimento software livre, acadêmicos e pesquisadores de ciência e tecnologia tiveram papel central no desenvolvimento da internet no Brasil. A entrada da internet no país deu-se a partir de iniciativas de redes universitárias (que envolviam universidades como USP, UFGRS, UFRJ e PUC-SP) e empresas estatais, como a Telebrás. O foco era a colaboração e troca entre pesquisadores locais e internacionais e os benefícios que isso poderia significar para a pesquisa, colocando novamente, portanto, o papel do compartilhamento, ainda que sobre outra ótica, no centro do debate.

O papel proeminente que a academia tem no CGI.br é mostra da importância desse setor para a internet brasileira, uma vez que o conselho conta com três cadeiras para representantes da comunidade científica e tecnológica, além de ter um representante de notório saber, Demi Getschko, e contar com um físico como seu secretário-executivo, Hartmut Glaser.

Com a chegada de Lula ao governo federal e a participação de quadros dos movimentos sociais na nova administração, questões relativas à propriedade intelectual e direito autoral alcançaram a agenda governamental. O debate sobre a

reforma do direito autoral apresentada pelo Ministério da Cultura (MinC), o programa Telecentros.BR para equipar com laboratórios projetos da sociedade civil, a reformulação da composição do CGI.br a partir de eleições e não mais indicações, assim como outras políticas na área de *software* e inclusão digital foram encampadas pela administração.

Embora isso não tenha significado que a agenda do movimento tenha se tornado a agenda do governo, algumas pautas foram incorporadas e diálogos foram abertos. É nesse contexto de maior sensibilidade a questões do movimento que o debate sobre a regulamentação da Internet surge e se desenvolve no país.

Falar sobre regulamentação da internet é tratar do dilema entre confiança e segurança na rede. Como aponta Santarém, a perspectiva de organizar o uso do meio a partir de valores como a liberdade e compartilhamento demonstrou ser mais proveitosa do que a de combate a crimes. “As redes privadas e fechadas que se desenvolveram ao longo da década de 1990 não tiveram fôlego para acompanhar o ritmo da Internet, decorrente de sua abertura para inovações e colaboração 'generativas'” (SANTARÉM, 2010, p. 16).

Entre 2006 e 2008 às reações à proposta de Azeredo para regulamentação penal da internet foram intensas, porém localizadas e carentes de maior incidência. As críticas vinham de especialistas e, em alguma medida, da imprensa.

É difícil mapear exatamente quando e quem falou primeiramente em direitos civis na internet no Brasil. Na realidade, parte significativa dos militantes da área passou a defender que, no caso de se ter uma legislação específica, que ela garantisse antes de qualquer coisa os direitos dos cidadãos na internet. Em um artigo assinado pelo coordenador do CTS, Ronaldo Lemos, em maio de 2007, observa-se em contraposição ao projeto de lei de cibercrimes a proposta de adoção de uma regulamentação civil. O foco da justificativa do advogado estava na inovação e na necessidade de ter um ambiente legal seguro e claro de modo a incentivar investimentos.

> 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 regras criminais (LEMOS, 2007).

Um precursor na atenção dedicada ao PL Azeredo é João Carlos Caribé, um publicitário, sem histórico prévio de militância, que veio a se tornar apoiador do movimento software livre porém sem abrir mão de softwares proprietários. Sua preocupação era inicialmente com a liberdade de expressão e tinha menos a ver com o uso corporativo do conhecimento (O'MALEY, 2015, p. 52). Ele mantinha um blog pessoal chamado "Xô Censura!" por meio do qual buscava organizar outros blogueiros e chamar a atenção para os perigos da proposta de Azeredo. Ainda em 2006 ele publicou um post sobre o debate que ocorreria no dia seguinte em Brasília, alertando sobre os perigos da legislação, caso fosse aprovada, de enterrar a internet no Brasil[49]. Nessa postagem, Caribé cita um artigo publicado no Observatório da Imprensa por Gustavo Gindre, à época conselheiro do CGI.br enquanto representante da sociedade civil, indicado pelo Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. A organização, voltada naquele período especialmente para a radiodifusão, apoiaria as ações contrárias ao PL Azeredo, e Gindre seria uma voz importante dentro do CGI.br. No entanto, seria na fase de debates no legislativo que a associação jogaria um papel chave na aprovação do MCI.

Durante 2007, Caribé seguiria atualizando seus seguidores a respeito da proposta de Azeredo. Em uma postagem acerca da aprovação do projeto na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara (CCTCI), chamou-o de "entulho azeredochavista". O ativista tornar-se-ia um fiel seguidor dos passos do PL, denunciando criticamente o seu andamento.

Sérgio Amadeu seria outro dos críticos pioneiros ao projeto. À época professor da Cásper Libero, possuía longo histórico de militância político partidária, tendo estado a frente do movimento secundarista na década de 80 e sido responsável pela Coordenadoria de Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2005) e presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação da Casa Civil durante o governo Lula (2004-2005). Em seu blog, o professor passou a criticar com frequência o PL Azeredo.

Uma das primeiras manifestações presenciais contrárias ao projeto de cibercrimes deu-se no contexto da primeira Campus Party realizada no Brasil. Sérgio Amadeu liderou o protesto que ocorreu em fevereiro de 2008. João Caribé convocaria uma blogagem coletiva em julho do mesmo ano, tendo como pretexto o

49 Disponível em: <https://xocensura.wordpress.com/2006/11/>. Acesso em: 20/03/2016.

retorno à censura que significaria a aprovação do PL e sugerindo como data o dia 19, “escolhido por representar o dia em que o jornal O Estado de São Paulo publicou receitas e poemas de Luiz de Camões no lugar das matérias censuradas no ano de 1972”[50]. 72 blogs teriam aderido à convocação. Iniciativa semelhante tiveram Sérgio Amadeu e o professor André Lemos, da área de cibercultura da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, ao publicarem um longo manifesto argumentando contra o projeto de cibercrimes no início de julho. O manifesto teve repercussão na área acadêmica, recebendo a adesão de outros professores e sendo publicado como um abaixo-assinado público no site P*etition Online* com o título: “Pelo veto ao projeto de cibercrimes”. A iniciativa começou a ganhar repercussão e, em questão de dias, atingiu a marca de treze mil assinaturas, tendo sido apresentada ao então presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT-SP), e a alguns deputados membros da CCTCI, como Walter Pinheiro (PT-BA) e Paulo Teixeira (PT-SP).

A audiência pública realizada no Senado em novembro de 2008 tornou-se uma primeira possibilidade de articulação de protestos e atividades em rede combinadas com um evento presencial. Os ativistas realizaram uma *flash mob* em São Paulo e no Rio em que as pessoas seguravam cartazes com a frase: “Não ao PL Azeredo”. No dia seguinte aconteceu outra blogagem coletiva, repercutindo os atos do dia anterior e buscando mais assinaturas para o abaixo-assinado, que nesse momento contava com 120 mil assinaturas. A popularidade do abaixo-assinado garantiu uma maior cobertura na mídia da questão (SANTARÉM, 2010, p. 74-76).

2009 seria o ano em que o assunto ganharia as redes e as ruas. O ano começava com a segunda edição da *Campus Party* Brasil, que contou com um painel sobre o PL Azeredo. Foi durante uma entrevista ao portal IG durante o evento que o apelido AI-5 Digital surgiu, sugerido, na realidade, por um dos repórteres que entrevistavam Sérgio Amadeu. A alcunha pegou. O paralelo era justificado pelas ameaças à liberdade de expressão e pelo monitoramento das informações que a lei possibilitava. Por conta do referencial que acionava, a força da expressão era maior que PL Azeredo, que apenas vinculava o projeto a uma pessoa.

Amadeu acabaria por aderir a um blog coletivo de que era um co-fundador chamado “Trezentos”, em alusão ao poema de Mario de Andrade. O espaço não se

50 Disponível em: <https://xocensura.wordpress.com/?s=blogagem>. Acesso em: 20/03/2016.

dedicava apenas à discussão da lei de cibercrimes, mas buscava por meio de vários autores argumentar a favor do caráter coletivo e colaborativo da internet. Caribé seguiu caminho semelhante com a criação do blog "Mega Não! Diga Não ao Vigilantismo!"[51], que se tornaria um importante ponto de encontro e articulação dos críticos ao PL Azeredo, facilitando manifestações virtuais e encontros presenciais em diversas cidades. Seguiriam-se atos e audiências públicas em algumas capitais, com o movimento mostrando alguma capilaridade e capacidade de mobilização.

A partir da fala do presidente Lula no Fisl, destacada na seção anterior, o cenário alterou-se consideravelmente: o governo havia se comprometido com uma regulamentação civil da internet. As rotinas de interação entre Estado e sociedade acompanham essas mudanças. Na fase inicial anterior à enunciação da consulta, o contexto é marcado por um cenário de adversidade entre as posições sustentadas pelos movimentos e aquelas defendidas pelo Estado. Por mais que o Executivo não tivesse se manifestado claramente a favor a Lei Azeredo e mantivesse alguns canais de diálogo com os movimentos, tampouco ele havia se colocado contrário à lei até o discurso do presidente no Fisl. Dada a incerteza, a preferência na rotina de interação era por protestos e ações diretas, combinando formas tradicionais e inovadoras de manifestar-se, com um uso intenso da internet para a articulação e realizações dos protestos.

Os abaixo-assinados são onlines, ocorrem blogagens coletivas, algumas das primeiras manifestações utilizam-se de *flashmobs,* uma maneira cênica de manifestação em que os interessados encontram-se em determinado horário e local, atuam durante alguns minutos de acordo com um combinado prévio e se retiram brevemente. Ao mesmo tempo, tais inovações combinam-se com audiências públicas e atos presenciais. Independente do expediente utilizado, interessava aos críticos da lei de cibercrimes abrir a negociação com o governo e conseguir incidir de alguma forma na pauta. Cabe observar que, embora uma política de proximidade nos termos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) ainda não ocorresse, alguns militantes já utilizavam de seus contatos prévios, especialmente partidários, para facilitar a interlocução com o governo. Embora em lados opostos, havia diálogo entre os campos, tanto é que foi possível uma mudança de perspectiva radical por parte do Executivo com indicações de sepultamento da Lei Azeredo e o início da

51 Disponível em: <https://meganao.wordpress.com/>. Acesso em: 20/03/2016.

construção de uma regulamentação que primasse pelos direitos dos usuários.

Na fase seguinte, durante o período da consulta pública, que pode ser entendido como uma segunda onda do processo de construção do MCI, os ativistas incidiram diretamente na plataforma, participando ativamente da experiência institucionalizada, conforme veremos na próxima seção. A preocupação nessa etapa era contribuir com o texto de forma que ele pudesse atender e garantir que a regulamentação da internet estivesse consonante com princípios como da igualdade, liberdade de expressão e privacidade dos dados. O formato de construção da lei, por meio de consulta pública, garantia legitimidade e publicidade aos debates, sendo bem recebido pelos movimentos.

De acordo com João Caribé, "a proposta era uma lei inovadora com características únicas e nada poderia ser melhor do que um projeto que foi oriundo de uma demanda da sociedade vir a ser construído de forma *bottom up*" (CARIBÉ, 2016[52]). Para além disso, vista em perspectiva, a consulta teria trazido outros ganhos colaterais, contribuindo para envolver pessoas, ampliar a mobilização e, portanto, contribuir para a pressão sobre os deputados durante o processo legislativo. Conforme relata Ricardo Poppi, na época militante do Partido Pirata e da Transparência Hacker, a consulta "foi importante para mobilizar a base que depois seria fundamental na defesa da lei durante a tramitação no congresso nacional e também pela criação de uma nova metodologia de participação social [comentários por parágrafos] (POPPI, 2016[53]).

A terceira grande onda de mobilização dos movimentos sociais dar-se-ia com o trâmite no legislativo da proposta de Lei. Embora os movimentos não vissem o Executivo e, especificamente, o MJ e a SAL como aliados incondicionais, havia um certo grau de confiança na condução da consulta.

> Na época da consulta havia ainda a reverberação muito forte da fala do então presidente Lula contra a lei de cibercrimes, então víamos o MJ e a Presidência da República como aliados. Não eram aliados incondicionais pois sabíamos que em algum momento haveria uma negociação mais de conjunto de governo, antes da lei ir para o congresso. Mas mesmo assim víamos como aliados. O maior medo era o legislativo (POPPI, 2016[54])

52 CARIBÉ, J. C. **Entrevista concedida por João Carlos Caribé a autora.** 26/04/2016

53 POPPI, R. **Entrevista concedida por Ricardo Poppi a autora.** 14/04/2016

54 POPPI, R. **Entrevista concedida por Ricardo Poppi a autora.** 14/04/2016

Até esse momento, o protagonismo de mobilização entre os movimentos foi ocupado pelo movimento software livre, assim como por ativistas que tinham um histórico acadêmico relacionado às disputas em voga. Embora houvesse apoio de outras associações, com adesão às mobilizações propostas, elas não estariam no centro do palco até a chegada do projeto de lei no Legislativo.

O'Maley classifica os ativistas pela internet livre em quatro grupos, sendo o primeiro relacionado ao movimento software livre, que foi, em grande medida analisado até aqui; outro vinculado ao que ele chama de juristas progressistas, que seria, especialmente, o campo organizado ao redor da CTS/FGV e da SAL/MJ, vital para a realização e condução da consulta pública e que será melhor descrito na próxima seção; um terceiro de pesquisadores de Ciência e Tecnologia, que contribuiu para trazer a internet para o país e que foi central na constituição da internet brasileira, com alta representatividade no CGI.br; e, por fim, ativistas de democratização da mídia que, preocupados com os efeitos dos oligopólios midiáticos na democracia brasileira, veem a defesa da internet livre como parte de um projeto maior de combate a um sistema corporativo e concentrado de poder informacional (2015, p. 6). É este quarto grupo que entraria para valer no cenário a partir de então, com os reforços de alguns atores que não se encaixam perfeitamente na tipologia proposta pelo autor, como os midialivristas do Fora do Eixo e organizações sindicais, como a CUT.

O projeto de lei chegou à Câmara em agosto de 2011 e o relato do deputado Molon foi apresentado em julho de 2012. Entre 2012 e 2013, seguiram-se ações dos militantes pela aprovação do MCI. Conforme argumenta Solagna, os ativistas formavam uma comunidade política, interagindo entre si, compartilhando ideias e propostas e reagindo aos eventos políticos, conformando uma identidade que permitia que se autointitulassem “sociedade civil” (SOLAGNA, 2015, p. 110). Aulas públicas em espaços de ampla circulação, protestos em frente a empresas de telecomunicações e um uso intensivo e permanente da internet e redes sociais, com “tuitaços” e “facebucaços” (divulgação de mensagens em horário pré-determinado com uma *hashtag* comum de modo a colocar o assunto entre os mais comentados nas redes e gerar memes).

Com o reforço de outros setores que se somavam à luta pelo MCI, as ações

ganharam um repertório mais amplo, que combinava novos e tradicionais atores em formas de manifestação já usuais para alguns e inovadoras para outros. Ocorreria aí um encontro geracional. Enquanto para alguns ir para a frente de uma operadora de celular com faixas e cartazes era um tipo de ação ainda pouco experimentada, para outros remetia às assembleias em frente às fábricas do sindicalismo. Por outro lado, o uso da internet para divulgar esses atos ao vivo por meio de celulares, uma prática que ganhou muito destaque com as manifestações de 2013 e a cobertura da Mídia Ninja (Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação) conseguindo romper com o domínio da grande imprensa, era algo pouco experimentado e um tanto distante das rotinas usuais de outros militantes.

O debate do MCI ganhou um horizonte mais amplo, com uma série de canais sendo utilizados para organizar as ações: listas de e-mails, grupos de Facebook, grupos de Whatsapp e Telegram, conferências *online.*

> As ações eram quase diárias e a elaboração de materiais, imagens e mensagens acompanhava a pauta da semana. A cada possibilidade de votação no plenário da Câmara, a rede de ativistas e perfis engajados era acionada. Quando havia pontos polêmicos, esse "exército" se organizava para chamar a atenção dos deputados e da mídia sobre suas posições. Depois das manifestações de junho, foram as mobilizações online em torno do MCI que mais reverberaram mensagens, atingiram pessoas e capitanearam perfis na rede. (SOLAGNA, 2015, p. 113).

Durante esse período, especial polêmica entre os ativistas teve a inserção de um parágrafo na lei que estipulava que a remoção de conteúdo online não seguiria a necessidade de judicialização no caso dos direitos autorais, conforme apontado na seção anterior. O artigo 15º do relatório de 2012 mantinha o princípio de que os provedores não poderiam ser responsabilizados por conteúdos de terceiro, a não ser que descumprissem ordem judicial de retirada do material do ar. No entanto, um parágrafo determinou uma significativa exceção relativa à infração a direitos de autor ou a direitos conexos. Isso significava que para a remoção de conteúdos com *copyright* não seria necessário recorrer à Justiça, valendo o sistema extra-judicial de notificação do provedor e retirada do conteúdo.

A resposta da sociedade civil foi imediata. Uma carta pública foi enviada ao relator e assinada por várias organizações e ativistas que iam desde os movimentos e atores pioneiros pela regulamentação civil, como o Mega Não e Sérgio Amadeu, passando por coletivos como o Fora do Eixo e Intervozes e chegando à Sociedade

Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec).

> O novo dispositivo traz vários danos aos usuários da Internet. Dando margem à interpretação de que não é necessária a avaliação judicial para a remoção de conteúdos que violem direito autoral, o dispositivo traz o risco desses conteúdos prescindirem da decisão de um juiz para serem removidos. Com isso, uma simples notificação poderá ser suficiente para que os provedores, com medo de serem responsabilizados, retirem o conteúdo do ar, mesmo que não seja constatada qualquer ilegalidade. O julgamento não será feito pela Justiça, mas pelo próprio provedor, em âmbito privado, configurando censura prévia, que é inconstitucional. Essa possibilidade institucionalizará uma indústria de notificações, já existente na prática, que não precisará comprovar titularidade de direitos tampouco ilegalidade dos conteúdos para conseguir as remoções. Aos usuários restará apenas o ônus de tentar na Justiça a reinserção dos seus conteúdos previamente retirados. O parágrafo segundo, em suma, fere a liberdade de expressão na Internet em benefício de interesses privados sem autenticidade ou legitimidade comprovadas[55].

Enquanto isso, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV (Abert) comemorava o novo texto:

> A redação anterior deste projeto isentava de responsabilidade os sites que permitem a hospedagem de conteúdo pirata, mesmo depois de notificados da violação de direito autoral em seu ambiente. Previa o texto alterado que somente depois de receber ordem judicial determinando a retirada do conteúdo pirata o site de postagem responderia pelos prejuízos que causasse.
>
> Não é necessária análise mais profunda para perceber o absurdo da situação. Sites que lucram elevadas quantias com a postagem de conteúdo, notadamente por meio da veiculação de publicidade (estando alguns deles entre as maiores empresas do mundo), poderiam ignorar solenemente os apelos dos titulares das obras ilegalmente utilizadas, sem responder por isso, como se não lhes dissesse respeito.
>
> Ao criador que teve a obra pirateada restaria a judicialização do conflito – solução incompatível com a celeridade do mundo virtual e antagônica à tendência mundial de busca de solução de conflitos sem o acionamento do Poder Judiciário, já sobrecarregado.
>
> O novo texto em nada ameaça a liberdade de expressão na Internet, até porque mantém a legislação como sempre foi em relação aos direitos autorais[56].

---

55 Disponível em: <http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/Carta_MarcoCivil_12nov12_Molon_17h20m.pdf>. Acesso em: 18/03/2016.

56 Disponível em: <http://convergecom.com.br/teletime/12/11/2012/abert-aprova-alteracao-realizada-no-marco-civil/>. Acesso em: 18/03/2016.

Tal embate seria um dos mais duros e a solução parcial foi encaminhá-lo para a Lei de Direito Autoral que estava sendo debatida no âmbito do MinC (e que até agora não foi finalizado - recentemente, duas outras consultas públicas sobre o tema foram encerradas).

Depois de 2013 com as denúncias de Snowden e o MCI começando a trancar a pauta da Câmara, a votação parecia iminente. As mobilizações cresceram e vários grupos e atores passaram a priorizar a pauta. O próprio ex-presidente Lula convocou uma reunião em seu instituto a respeito, para a qual convidou dirigentes da CUT, UNE, MST, UJS, Levante Popular da Juventude, Fora do Eixo e Coletivo Digital, além dos ex-ministros Franklin Martins, Juca Ferreira e Paulo Vannuchi e da ministra Marta Suplicy. De acordo com Solagna (2015), a entrada do presidente foi importante para mobilizar ministros e líderes partidários para que o projeto fosse à votação e para dar maior capilaridade ao tema, tanto no governo, quanto nos movimentos sociais mais tradicionais que possuíam forte vinculação com o PT, como a CUT, que passou a priorizar a questão e orientar as suas federações a fazer o mesmo.

A ação de militantes em Brasília passou a ser central na articulação com deputados e líderes partidários, trabalhando juntamente com o relator deputado Alessandro Molon, numa parceria que foi fundamental na sua aprovação. Dilma receberia o relator, o CGI.br e os movimentos após as denúncias, sendo que o MCI converteu-se numa resposta possível, apontando princípios relativos à privacidade dos dados.

Em março de 2014, a disputa começou a ter outra natureza, menos focada no texto do decreto e nas suas salvaguardas e mais vinculada às eleições que se aproximavam. “Ali virou briga de oposição e governo, às vésperas das eleições, contaminada por partidos que queriam emendas ou cargos em ministérios”, afirmou Bia Barbosa, do coletivo Intervozes (PAPP, 2014, p. 113). “Nesse momento, foi quando um bloco liderado pelo PMDB rachou com o governo e trouxe parte da base do governo, de partidos menores, para junto deles”. Esse bloco passou a chantagear a presidenta para ter suas barganhas políticas atendidas e a aprovação do MCI fazia parte da negociação, uma vez que ele havia tornado-se prioritário para o governo cujo desejo era tê-lo aprovado a tempo do NETmundial, que aconteceria em um

mês.

Entre ameaças de votação, chantagens e projetos alternativos ao MCI surgidos de última hora, o último mês de tramitação foi bastante intenso. A oposição PSDB e DEM que, antes haviam anunciado apoio ao projeto, defendiam a retirada do regime de urgência e espalhavam um discurso de que o MCI seria uma forma de censura. Cunha, além do texto alternativo e de manobras na condução da votação, afirmava que a bancada estava dividida entre derrubar o texto e fazer alterações, como as relativas à responsabilidade de regulamentação da neutralidade, e supressões.

Nesse momento, um abaixo-assinado que defendia a aprovação do MCI já contava com cerca de 300 mil assinaturas. Lançada pela Avaaz, Gilberto Gil era um dos signatários notórios. O uso de formadores de opinião, artistas e intelectuais foi uma marca da estratégia de mobilização da campanha pelo MCI em sua reta final. Gregório Duvivier, Wagner Moura, Pierre Levy e Tim Berners Lee apareceram entre os apoiadores.

A entrada no processo da liderança do PT na Câmara foi outro aspecto bastante importante para organizar melhor o lobby com os deputados. De acordo com Bia Barbosa, “até o final do ano passado (2013), estava a sociedade civil pressionando meio que cada um por si, por mais que a gente tivesse um diálogo com o Molon. Tivemos um trabalhão para desconstruir na opinião pública, inclusive na imprensa, o discurso de que o projeto era do governo”. Ela continua “esse projeto é nosso, quem exigiu esse texto desde o começo foi a sociedade civil lá atrás, para se opor ao AI-5 Digital do Eduardo Azeredo. Quem fez a consulta pública, ajudou, mobilizou foi a sociedade civil” (PAPP, 2014, p. 116).

Essa identificação com o projeto e com a legitimidade da qual ele é fruto permitiu que os ativistas questionassem diretamente os deputados e líderes, deixando claro que votar contra o projeto era votar contra a sociedade, que o custo político seria alto. Nesse sentido, foram feitas algumas campanhas na rede que ameaçavam: “Deputados, vocês votam agora e a gente vota em outubro”.

No dia 25 de março, um a um, os líderes dos partidos retiraram suas emendas argumentando a favor de deixar o texto como estava. Parecia inacreditável, mas após seis anos o MCI era finalmente aprovado na Câmara,

conforme o texto final do relator, sem alterações.

No Senado a tramitação foi célere, apesar das inúmeras emendas que pipocavam. Senadores de oposição pediam mais tempo sob a justificativa de que o Senado não era uma chancelaria do Executivo e da Câmara (Álvaro Dias). Renan Calheiros, presidente do Senado, responsabilizou-se, em uma reunião com representantes da sociedade civil, por fazer com que a votação ocorresse logo.

Paralelamente ao NETmundial, que começaria no dia 23 de abril, a Secretaria Geral da Presidência lançou o ArenaNETmundial, um evento voltado para a sociedade civil, aos moldes do que já havia acontecido durante a Cúpula do Mercosul e Rio+20, criando um espaço paralelo a reunião de líderes e autoridades mundiais onde a sociedade civil pudesse discutir o tema do encontro.

O ArenaNETmundial foi coordenado por Marcelo Branco, um ativista gaúcho do movimento software livre, petista e que havia sido um dos protagonistas da ida de Lula ao Fisl. Branco foi um dos organizadores do Conexões Globais, um evento anual criado para promover diálogos e intercâmbios sobre temas como mobilização social na era da internet, comunicação, democracia 2.0, direitos civis na rede e cultura digital e que reunia em Porto Alegre ativistas, gestores públicos, artistas e comunicadores de diversas partes do Brasil e do mundo.

O Arena iniciou-se um dia antes do NETmundial, no dia 22 de abril. À noite, uma mesa com Marcelo Branco, Ronaldo Lemos, José Eduardo Cardozo, Bia Barbosa e Beá Tibiriça debatia justamente o MCI. Foi durante a fala de Beá que veio a notícia da aprovação do MCI no senado sem alterações.

4.3 Análise da consulta pública online conduzida pelo Ministério da Justiça[57]

57 Parte dos achados dessa seção são possíveis graças a uma pesquisa conduzida em parceria com os colegas Maria Alejandra Nicolás (Unila) e Rafael Cardoso Sampaio (UFPR) sobre contribuições individuais feitas à consulta pública sobre o Marco Civil da Internet. Há duas publicações sobre esse estudo conjunto disponíveis: BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLAS, M. A.. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. In: Política & Sociedade, v. 14, n. 29 (2015); BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLAS, M. A.. A segunda fase da consulta do Marco Civil da Internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? In: Eptic, *v. 17, n. 1 (2015)*. A frutífera discussão sobre o MCI com esses pesquisadores possibilitou, inclusive, identificar lacunas nos estudos sobre o MCI a partir da perspectiva participacionista, lacunas que a presente tese busca responder, ao menos em parte.

Essa seção parte dos indicadores levantados na revisão teórica sobre desenho institucional participativo. Detém-se, inicialmente, aos aspectos que dizem respeito à concepção da experiência e a inclusão da sociedade civil na formulação do modelo e das regras. Conforme apontam Teixeira (2003), Horochovski e Clemente (2012) e Avritzer (2003), tal aspecto é importante por demonstrar abertura do governo para gerir conjuntamente e compartilhar o poder de decisão com atores da sociedade civil, o que poderia incrementar a legitimidade e a mobilização. Partilha da gestão e autorregulamentação seriam aspectos explicativos fundamentais para a compreensão dos resultados da experiência.

No caso do MCI, além da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, órgão governamental responsável pela coordenação e supervisão do processo, o Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV (CTS/FGV) participou do processo desde o início.

Conforme entrevista realizada com Guilherme Alberto Almeida de Almeida, que entre assessor e chefe de gabinete da SAL está na secretaria desde outubro de 2009, era fundamental mostrar aos interessados que o debate estava aberto e não se tratava de uma consulta meramente formal para o envio de uma proposta já formulada dentro do Executivo. O convite ao CTS deu-se por ser, de acordo com o assessor da SAL, o "principal *think tank"* de direito e tecnologia no país.

Foi firmado um acordo de cooperação técnica entre a SAL e o CTS, estipulando que esse seria um parceiro na condução dos debates e elaboração dos termos do anteprojeto do MCI. Além disso, durante a concepção, a secretaria realizou uma série de conversas informais com

> cerca de dez ou quinze agentes de transformação de governo e de sociedade civil nessa área que tinham bastante influência no tema para contar o que estávamos fazendo, o que pretendíamos fazer, para trocar ideias, compartilhar textos, ver se seria bem recebido (ALMEIDA, 2016[58]).

A ideia dos responsáveis foi inicialmente elaborar uma base da estrutura do processo para então conversar com outros órgãos do governo, atores da sociedade civil, sociedade empresarial, meio acadêmico. De acordo com ele, havia também

58 ALMEIDA, G. A. A. **Entrevista concedida por Guilherme Alberto de Almeida a autora.** 15/04/2016.

uma interlocução frequente com o Comitê Gestor da Internet no Brasil.

> Fomos construindo e tentando envolver as pessoas. Uma coisa que foi essencial é que primeiro as pessoas estavam com medo que o governo chegasse com algo pronto pra discutir, mas a gente tava pronto para ouvir. Deixamos claro que o nosso papel era esse: organizar uma discussão, o que queríamos era que as pessoas trouxessem o que tava acontecendo pra gente poder debater. A conversa foi nesses termos. Quando conseguimos fazer isso, as coisas ficaram melhores (ALMEIDA, 2016[59]).

Nesse sentido, Almeida esclarece que partiram de premissas e não de um texto pronto. O intuito do governo foi deixar claro que não havia uma proposta dada, mas sim um problema colocado, da regulamentação da internet, e que estavam buscando soluções colaborativamente. O texto da primeira fase teria então esse espírito, tendo como bases a Constituição Federal e o recém lançado, em 2009, Decálogo do CGI.br[60].

> Várias resistências foram diminuídas quando as pessoas perceberam que não tinha um texto pronto e que não haveria pressa do governo pra fingir que ouvia qualquer coisa e mandar logo pro congresso o que queria. [...] Isso partia de valores universais, comuns, aparentemente conflitantes e

59 ALMEIDA, G. A. A. **Entrevista concedida por Guilherme Alberto de Almeida a autora.** 15/04/2016

60 Resolução aprovada pelo CGI.br em 2009 que, considerando a necessidade de embasar e orientar as suas ações a partir de alguns princípios fundamentais, estabelece os seguintes princípios para a internet no Brasil: **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. Disponível em: <http://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>. Acesso em: 12/01/2016.

> nosso papel era juntá-los. Os princípios todos que conseguimos positivar e trazer pro barco do CGI e todo o nosso direito constitucional brasileiro, pátrio, que poderia fazer com que a gente tivesse que reinterpretar e conjugar elementos dessa lógica da internet. Colocamos a conversa nesse patamar: como conjugar as duas coisas pra que elas conversassem ao invés de brigar. Mostrando que a gente tava aberto, participativo, conversando, uma legitimidade foi se criando e a gente foi trabalhando para aumentar essa legitimidade e do próprio processo ao longo do tempo. Uma meia dúzia de articulações e atividades que a gente foi desenvolvendo e implementando e tinha essa finalidade (ALMEIDA, 2016[61]).

A partilha de poder na concepção da experiência ocorreu de maneira informal. O governo mostrou-se aberto e disposto a ouvir os demais órgãos governamentais, academia, organizações e atores da sociedade civil. Porém não havia uma coordenação colegiada e nem a previsão clara da possibilidade de intervenção nessa etapa. Tal aspecto foi equilibrado não apenas pelas conversas e consultas informais realizadas, mas por outras formas de legitimação adotadas pela SAL durante o processo. Representantes da secretaria participaram de atividades a convite de organizações sociais e durante esses momentos buscavam esclarecer o processo da consulta e engajar os demais atores. Conforme ele, “é fundamental não apenas que o desenho institucional parta de uma lógica legítima, mas que busque novas formas de legitimação” (ALMEIDA, 2016[62]).

Nesse sentido, o governo aproximou-se de dinâmicas da própria sociedade civil, indo a eventos e participando de rodas de conversas organizadas pelos movimentos sociais. Esse aspecto adquire importância se pensarmos, como propõe Avritzer, na importância do governo reconhecer e incorporar as lógicas organizativas dos movimentos no desenho participativo – ponderando, no entanto, que isso se deu informalmente e que tais debates não eram necessariamente incorporados na consulta, a não ser que os interessados o fizessem.

Como nos explica Paulo Renâ Santarém[63], o convite ao próprio Estado para participar foi feito por meio de ofícios enviados ao Poder Judiciário, Ministério Público, órgãos de Defensoria e Advocacia Pública. Foram também convidadas a

---

61 ALMEIDA, G. A. A. **Entrevista concedida por Guilherme Alberto de Almeida a autora.** 15/04/2016

62 ALMEIDA, G. A. A. **Entrevista concedida por Guilherme Alberto de Almeida a autora.** 15/04/2016

63 Servidor público que entre 2009 e 2010 atuou na SAL/MJ como gestor do projeto de elaboração coletiva do anteprojeto de lei do MCI.

colaborar entidades da sociedade civil através de um ofício aberto denominado “Convite à sociedade civil”, no qual o então Secretário de Assuntos Legislativos à época, Pedro Abramovay, apresentava a proposta do Marco Civil e solicitava às entidades que contribuíssem diretamente para o debate e ajudassem na divulgação junto a seus membros e associados. Tal carta apontava a importância da ampla participação popular e a pluralidade de vozes como fundamentais para o sucesso do projeto (SANTARÉM, 2010, p. 99-100).

Como parte de uma estratégia de publicidade da consulta e buscando informações sobre a regulamentação da internet em outros países, foi solicitado ao Ministério das Relações Exteriores – MRE, que realizasse uma consulta às embaixadas brasileiras no exterior, solicitando que buscassem informações sobre as características da regulamentação da internet nos respectivos territórios. Receberam 27 respostas, “que contribuíram para contextualizar os debates e ilustrar problemas decorrentes tanto da falta quando do excesso de regulamentação” (ALMEIDA, 2015, p. 43-44).

Esse repertório de aproximação com a sociedade civil e com outros órgãos governamentais mostrou-se um tanto heterodoxo, pois buscou caminhos que não somente os institucionalizados, propiciando um diálogo constante com os setores mais diretamente envolvidos e buscando estimular a participação por meio da ida de representantes do governo a eventos da sociedade civil, convidando-os aos debates. Houve um esforço para ampliar a escuta para outros espaços relacionados à temática da internet. Exemplo disso foi a consideração das deliberações sobre internet durante a primeira Conferência Nacional de Comunicação, cuja etapa nacional ocorreu em dezembro de 2009, concomitante com os últimos dias de consulta da primeira fase.

O fato do processo dividir-se em duas fases, sendo o primeiro documento um texto base vinculado a princípios consensualizados na Constituição e no Decálogo do CGI.br e não propriamente um anteprojeto de lei, contribuiu para um empoderamento a partir também do poder revisor que a segunda fase teria. Uma vez que ele seria revisto na sua segunda etapa, havia uma possibilidade de controle acerca do uso que era feito das contribuições ao texto.

Quanto à transparência, um elemento importante na redução das

assimetrias informacionais, especialmente em um debate tão específico e distante de grande parte da população como o MCI, é um ponto especialmente revelador. Foi instituída uma área específica no site da consulta para que fossem publicadas notícias sobre o debate coletadas de portais, blogs e demais veículos de comunicação. Elas foram compiladas a partir de *trackbacks* e de pesquisas específicas em sites de busca, possibilitando assim acesso a fontes de informação diversas. De acordo com os gestores, não havia nenhum tipo de filtro editorial: "independente do tamanho e relevância do veículo ou de sua abordagem favorável ou contrária à proposta, todos os links encontrados foram publicados e listados (ALMEIDA, 2015, p. 36). Em relação aos documentos, foram disponibilizadas as atas de reuniões e os e-mails recebidos com contribuições para o debate, publicados em seção específica do website, atualizada quando do recebimento de cada nova manifestação (ALMEIDA, 2015, p. 44).

No entanto, não há evidências de elaborações da própria SAL no sentido de buscar traduzir os temas mais técnicos, suscitando assim o engajamento e a formação de cidadãos leigos. Em parte isso se explica pelos recursos humanos, que eram bastante reduzidos à época, tendo apenas um funcionário dedicado em tempo integral à consulta e um estagiário meio período. O órgão fiou-se, portanto, na produção de conteúdo externo sobre o tema para ampliar o acesso à informação técnica.

Analisando o formato da consulta pública em si, em suas diferentes fases, observa-se que a participação dos cidadãos é direta, sem a necessidade ou a imposição de mediadores. É permitida a auto-representação de interesses e também é possível a contribuição de entidades coletivas. Ocorre o que Avritzer chama de "livre entrada" - levada, inclusive, a um novo patamar. Para participar da consulta, não era necessário nenhum tipo de cadastro prévio, apenas a criação de um usuário e senha na plataforma Cultura Digital. E para criar esse perfil, informações de nenhum tipo eram obrigatórias à época. Mesmo o anonimato era possível, o que foi relativamente utilizado pelos participantes da consulta (e é apontado como algo positivo para alguns analistas de consultas online, como Janssen e Kies, 2005). Isso explica-se pela própria natureza da Plataforma Cultura Digital, criada em *WordPress*, um software livre e que permitia a criação de blogs pelos seus usuários e respeitava

um espírito fortemente refratário da comunidade de internet a medidas que possibilitassem algum tipo de controle sobre seus dados pessoais. Por esta razão não há modo de fazer uma análise mais detida do perfil social dos participantes: não há dados sobre região de origem, sexo, escolaridade. Apenas os nomes de usuários. Consequentemente, verificar se há diversidade em termos de gênero, raça, escolaridade, renda é impossível, ficando também interditada a possibilidade de checar a participação de contra-públicos subalternos (conforme Nancy Fraser, 1992), de grupos desfavorecidos e extratos marginalizados.

Quanto à moderação das contribuições, não houve nenhum tipo de mediação: eles eram publicados integralmente conforme eram postados. Havia apenas a indicação de seguir algumas diretrizes, bem como os termos de uso da plataforma Cultura Digital. De acordo com Almeida (2016[64]), alguns filtros anti-spam foram ativados, o que fez com que, por vezes, comentários que continham um grande número de links tenham sido barrados como "falsos-positivos". Nestes casos, a aprovação dos comentários se deu com a maior brevidade possível. Eventualmente, alguns comentários efetivos de spam (em língua estrangeira, de caráter publicitário e claramente publicado por agente automatizado) foram removidos. Por sua vez, as mensagens de moderadores ou representantes do governo eram feitas diretamente pelo espaço do blog do portal da consulta e pelo twitter (e identi.ca) institucionais. “Preferimos evitar entrar no contexto do próprio debate temático, ao longo do processo, seja para não interferir no fluxo dos diálogos, seja por escassez de recursos humanos para tal” (ALMEIDA, 2016[65]).

Tal abertura à participação mantém-se durante as duas fases da consulta, porém, a sistematização dos debates e formulação dos textos finais fica a cargo exclusivamente do governo, sendo complementada e assessorada por meio de debates com a equipe do CTS. Após fecharem o texto preliminar resultado da primeira etapa, estabeleceu-se novo diálogo com os órgãos governamentais envolvidos, o que gerou críticas e sugestões. Uma vez incorporadas e reelaborado o anteprojeto, o texto foi publicado em 8 de abril de 2010, dando início à segunda fase.

---

64 ALMEIDA, G. A. A. **Entrevista concedida por Guilherme Alberto de Almeida a autora.** 15/04/2016

65 ALMEIDA, G. A. A. **Entrevista concedida por Guilherme Alberto de Almeida a autora.** 15/04/2016

Almeida (2015) indica que durante o processo de sistematização a SAL fez uso de uma ferramenta chamada de *Árvore de Palavras*, um aplicativo em nuvem da IBM, o *manyeyes,* que disponibilizava um ambiente para subir bancos de dados e criar visualizações de termos que apareciam conjuntamente a uma determinada palavra. A mesma ferramenta foi utilizada pelo Partido Pirata, assim como outra que gerava bolhas para ver os usuários e temas mais comentados (Poppi, 2016[66]).

> Essa ferramenta (Árvore de Palavras) viria a mostrar inúmeras vezes seu potencial para a validação de teses e para testes de hipóteses ao longo do processo de construção da minuta de anteprojeto: a simples digitação de uma expressão ou palavra permitia a visualização simultânea e comparada de todos os contextos em que aquele termo havia sido utilizado no texto base e nos comentários apresentados (ALMEIDA, 2015, p. 39)

É digno de menção nesse ponto que algumas iniciativas de atores civis contribuíram, no entanto, para a organização dos debates. O Observatório do Marco Civil, resultado de um mutirão realizado durante a *Campus Party Brasil 2010*[67]*,* analisou dados abertos da primeira fase da consulta, procurando tendências e preferências e os temas que geraram mais debate, de modo a permitir a comparação e a sistematização.

Na atual fase do MCI, de discussão do decreto que regulamenta a lei, a consulta foi aberta inclusive para encaminhamentos de propostas de sistematização da sociedade civil. Porém, não se tem ainda estudos sobre como isso foi incorporado na prática (até porque o decreto ainda não foi assinado, inviabilizando, portanto, a sua incorporação nessa tese).

Após a primeira fase da consulta, a plataforma sofreu uma série de mudanças a tempo da segunda fase. Um novo tema foi implementado, assim como um novo plugin. Este último, chamado dialogue, facilitava o processo de criação da consulta, a inserção de comentários e elaboração de relatórios. Ficou conhecido como “comentário por parágrafo” e possibilitava a marcação por meio de tags para delimitar o início e o fim do trecho comentável, aparecendo janelas de comentários imediatamente após cada trecho marcado, permitindo várias janelas de comentários em uma única postagem.

66 POPPI, R. **Entrevista concedida por Ricardo Poppi a autora.** 14/04/2016

67 A Campus Party é um dos maiores encontros de desenvolvedores e comunidade ligada à tecnologia no país. Ocorre anualmente desde 2008 e junta milhares de pessoas para uma programação que inclui debates, conferências, oficinas, maratonas de desenvolvimento, etc.

O número de contribuições foi significativamente maior na segunda fase. Apesar disso, a equipe da SAL manteve a orientação de não interferir na consulta em si, utilizando o espaço do blog para esclarecer dúvidas, divulgar eventos e informar sobre a consulta. De acordo com Almeida, a decisão da equipe não comentar diretamente na consulta se deu pelo entendimento de que “a manifestação do administrador do portal em tal espaço do debate poderia ser entendida como tentativa de influenciar ou direcionar o debate, ou ainda de privilegiar, com sua atenção, determinados participantes em detrimento de outros” (ALMEIDA, 2015, p. 42).

Ampliaram-se nessa etapa outras iniciativas de divulgação e aprofundamento de debates, com a criação de espaços específicos no site para a divulgação de eventos organizados em todo o país por diversas entidades; foram implementadas ferramentas de compartilhamento automático em redes sociais; foram feitas traduções colaborativas da minuta para o inglês e para o espanhol; foi realizada uma audiência pública na Câmara dos Deputados, seguida por outra no Senado Federal. Nessa fase ampliou-se também o acesso a conteúdos próprios, produzidos especificamente para explicar questões importantes da consulta. O blog apresentou textos mais acessíveis sobre

> a distinção entre cada um dos tipos de registros e armazenamento de dados (registros de conexão, registros de acesso a serviços de internet, dados cadastrais), sobre o conteúdo das comunicações e sobre a remoção de conteúdo, esta abordada ainda nos aspectos especulares da inafastabilidade de jurisdição e do procedimento extrajudicial (SANTARÉM, 2010, p. 101).

A partir de agora, seguimos com a análise da estrutura comunicacional da própria consulta e do conteúdo das postagens. Tal análise seguiu uma metodologia elaborada conjuntamente com os pesquisadores Maria Alejandra Nicolás e Rafael Cardoso Sampaio.

Para se alcançar os critérios estabelecidos, foram realizados dois estudos pilotos, nos quais os indicadores foram verificados e testados. Mudanças foram realizadas na ficha de análise. Na avaliação final, cada critério foi verificado por ao menos dois codificadores. As dúvidas foram resolvidas entre eles. A metodologia baseia-se na análise de conteúdo de cada contribuição com base nas seguintes categorias:

a) Off-topic: foram consideradas off-topics as contribuições que não tinham relação estrita com o tópico em discussão.

b) Usuário: classificado conforme sua identificação (login) no fórum online, permitindo verificar o número de participantes e a eventual concentração de postagens em um autor. Além disso, foram classificados de acordo com o tipo de usuário: cidadão, empresa, organização da sociedade civil ou governo. Não foi possível, pelas razões já elencadas acima, nenhum outro tipo de categorização dos participantes.

c) Reciprocidade: baseando-se em Janssen e Kies (2005), parte-se do pressuposto de que trocas discursivas são vitais para quem está disposto a entender e considerar os diferentes pontos de vista apresentados. Foram verificadas aqui tanto a reciprocidade técnica, ou seja, resposta direta pela ferramenta digital do fórum, quanto a reciprocidade explicita em relação às mensagens enviadas anteriormente.

d) Justificativa: analisou-se a apresentação de justificativas de acordo com a tipologia de Barros (2013): 1) justificação externa: de caráter impessoal. "A sustentação das opiniões e posições em conhecimentos que não dependem da experiência pessoal. Estes conhecimentos são aqueles oriundos de uma fonte com credibilidade social ou que sejam de amplo domínio" (BARROS, 2013, p.97) - o que incluiria links, material jornalístico, pesquisas, estudos, relatórios, mas, também, acontecimentos de amplo conhecimento; 2) justificativa interna: de caráter mais pessoal e intimista. "O relato de testemunhos ou de experiências de pessoas próximas como modo de sustentar a própria opinião ou expressão de uma determinada capacidade ou condição pessoal que habilita ou dá autoridade para determinadas afirmações" (BARROS, 2013, p. 98). O comentário poderia ainda apresentar ambos os tipos ou nenhuma justificativa.

e) Respeito: respeitar o outro significa reconhecer a sua dignidade como ser humano capaz de interagir e de realizar um proferimento válido. Haja vista a dificuldade de se aferir a presença de respeito (BARROS, 2013), mediu-se a presença de mensagens rudes ou desrespeitosas, considerando que o restante dos comentários demonstraria neutralidade ou presença de respeito.

f) Informação: a partir do pressuposto de que é fundamental estar

informado para poder participar, verificou-se as fontes de informação utilizadas pelos participantes. Elas foram classificadas como: 1) legislação, quando houvesse menção à lei brasileira ou diretamente a artigos da Constituição; 2) casos notórios, quando o indivíduo fizesse referência a algum caso de amplo conhecimento, como o vazamento do vídeo de Daniela Cicarelli, a censura à internet na China, etc.; 3) narrativa de fato, quando há exemplos, anedotas, metáforas e similares que podem ser generalizados pelos outros usuários e, finalmente, 4) narrativa técnica, quando há uma descrição técnica sobre internet, redes, computadores, leis e equivalentes, mas sem apresentar um link para a explicação.

g) Agendamento: busca-se aqui verificar a possibilidade de interferir diretamente na agenda. No caso em tela, o formato agenda as discussões de modo top-down, haja vista a discussão se dar a partir da proposta de texto inicial, mas buscou-se verificar em que medida esse agendamento foi aceito ou não pelos participantes.

h) Posicionamentos: mapeamento e agrupamento dos argumentos e propostas dos participantes, o que permitiu verificar os posicionamentos majoritários em cada tópico e agrupá-los. Assim, tornou-se possível aferir as principais defesas realizadas e verificar se e como elas se refletiram no texto final.

i) Empowerment: finalmente, com base nos posicionamentos levantados, foi possível avaliar se a proposta foi contemplada, parcialmente contemplada ou não contemplada de modo semelhante ao método aplicado por Pogrebinschi (2012).

4.3.1 Primeira Fase

A análise concentra-se em todas as mensagens trocadas no fórum online que hospedou a consulta. Avaliou-se a concentração ou não de participantes, argumentos, justificativas e posicionamentos frente às polêmicas e o quanto dessa discussão mostrou-se presente no documento final da primeira fase da consulta. Segundo os organizadores, foram feitas mais de 800 contribuições, no entanto em nossa pesquisa contabilizamos 686 comentários. A diferença encontrada

possivelmente está relacionada ao fato de não contabilizarmos os *trackbacks* (menção de comentário em algum site, blog ou rede social). Além disso, cabe observar que 9,5% das mensagens foram consideradas off-topic. Em grande parte das vezes eram mensagens relacionadas à consulta, mas que não diziam respeito à discussão do tópico em questão.

Conforme demonstra o Gráfico 1, o eixo que recebeu mais comentários foi o primeiro, relativo aos direitos individuais e coletivos, 69,8% do total de mensagens (n=480). O alto interesse por este tópico relaciona-se ao fato dele suscitar a discussão sobre a própria necessidade de um marco jurídico que oferecesse proteção aos direitos civis dos usuários – sendo que muitos eram contrários a qualquer tipo de legislação. O terceiro eixo, relativo às políticas governamentais para a internet, ficou em segundo lugar, com 17,34% (n=119) dos comentários. Já o segundo eixo, sobre a responsabilidade dos atores, foi o menos comentado, com 12,68% (n=89) do total de comentários.

GRÁFICO 1 - Comentários por eixo

Fonte: elaborado pela autora.

No total, 130 usuários participaram da primeira fase da consulta, o que demonstra um relativo baixo envolvimento da sociedade se tomarmos como referência a população brasileira. Porém, é importante ponderar os aspectos técnicos dessa consulta, ou seja, as altas exigências em termos de conhecimentos específicos, assim como o fato dela ampliar o que de outra forma seria feito apenas

pelo poder Executivo.

A Tabela 1 demonstra a concentração de envio de mensagens por usuário. 455 mensagens foram enviadas por apenas 14 usuários - o que representa que quase 67% do total de mensagens foi enviada por cerca de 10% dos participantes[68]. Se somarmos os quatro usuários que mais postaram (que pelas evidências seriam, na realidade, duas pessoas), eles representam 244 contribuições, ou seja, um 53,62% das mensagens. Os demais usuários enviaram em média duas mensagens.

TABELA 1 – Concentração de mensagens por usuário

Usuário	**N**	**%**
Fredericopandolfo – fred	167	36,70
Marino	53	11,65
Sauloregis	26	5,71
Mario Marino	24	5,27
Zelenski	22	4,84
Camaranet	22	4,84
Associação Brasileira de Internet – ABRANET	22	4,84
Idec (Instituto de Defesa do Consumidor)	20	4,40
Muramtsu	19	4,18
Gaiogrimald	16	3,52
Zefonseca	15	3,30
Partidopiratabr	15	3,30
Jomar Silva	14	3,08
Vickron	10	2,20
Total	**455**	**100**

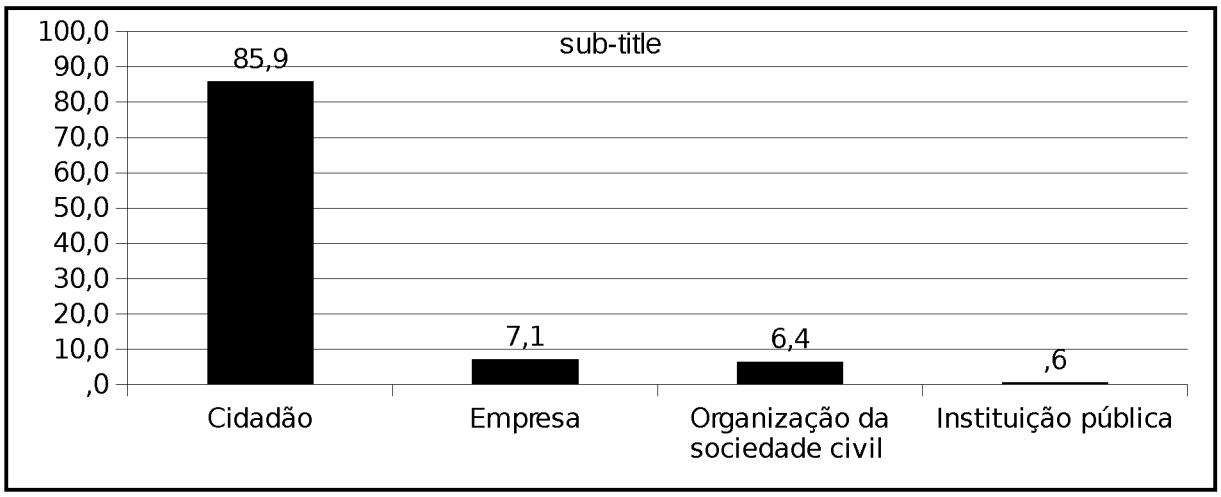
Fonte: elaborado pela autora.

Outro dado que merece destaque diz respeito ao tipo de usuário. Como ilustra o Gráfico 2, quase 86% das mensagens foram enviadas por cidadãos (n=589), 7,1% por empresas (n=49) e 6,4% por organizações da sociedade civil (n=44). No entanto, um número considerável de empresas ou associações empresariais (como Abril Digital, Claro, Embratel, Bandeirantes, Associação

68 Foi verificado que o usuário "fredericopandolfo" e "fred" representam a mesma pessoa através da leitura das mensagens. Não há confirmação, mas também acreditamos que os usuários "Mario Marino" e "Marino" sejam a mesma pessoa pelos seus posicionamentos idênticos.

Brasileira das Empresas de Software, Associação Brasileira de Produtores de Disco) contribuiu por carta ou e-mail – evitando o debate virtual. Como dito pelos responsáveis da SAL, tais contribuições foram tornadas públicas na plataforma.

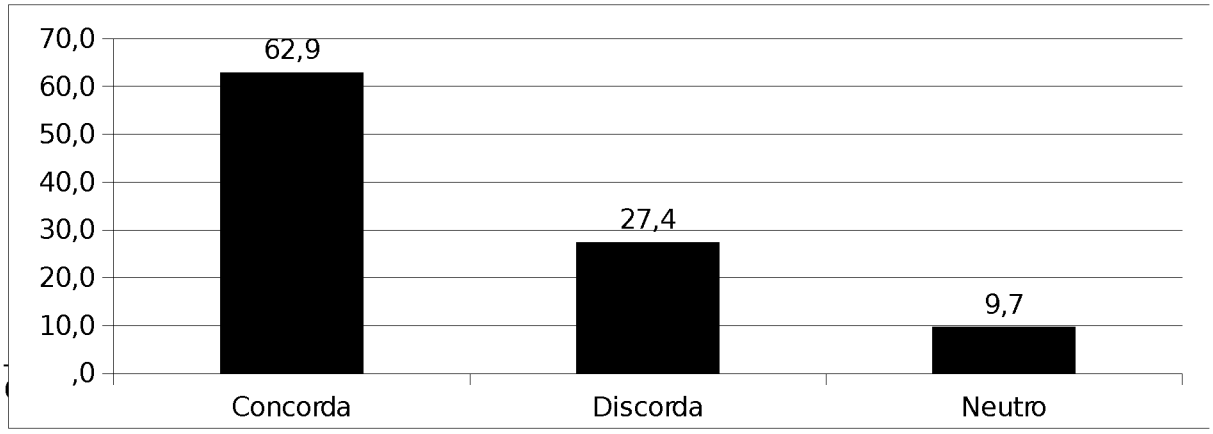
GRÁFICO 2 – Tipos de usuários



Fonte: elaborado pela autora.

Com relação ao agendamento de temas, conforme mostra o Gráfico 3, mais da metade das mensagens demonstraram acordo com os temas apresentados pelo governo (62,9%, n=432), principalmente em relação ao acesso anônimo, neutralidade da rede, regras para se impedir filtragem indevida de dados e necessidade do governo realizar a ampliação das redes de banda larga e inclusão digital. Uma porcentagem menor das mensagens foi contrária (27,4, n=188)[69].

GRÁFICO 3 – Reação dos usuários ao agendamento inicial do governo



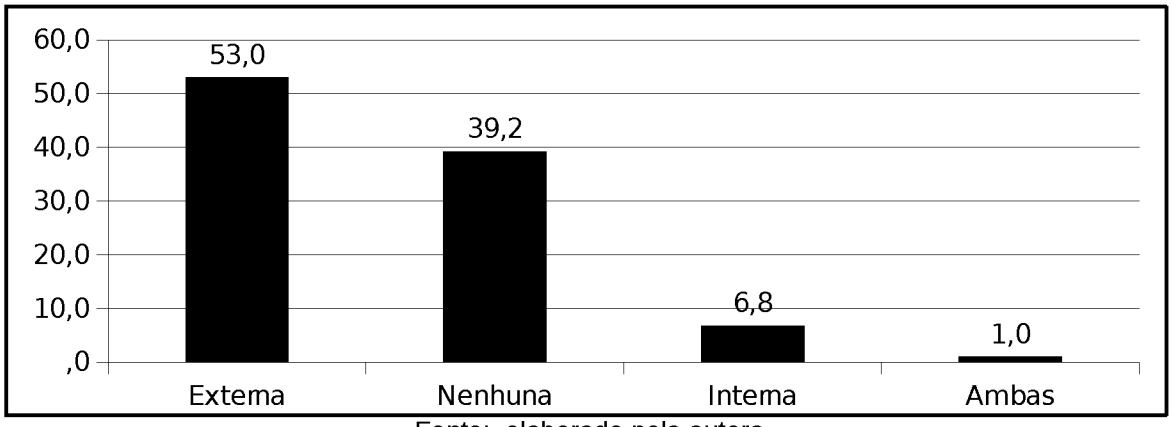
Fonte: elaborado pela autora.

No entanto, é pertinente indagar sobre aqueles tópicos nos quais, majoritariamente, os usuários discordaram do governo. Houve uma quantidade significativa de mensagens contrárias aos tópicos relativos à privacidade (31 mensagens); guarda de logs (34 mensagens); como garantir a privacidade? (24 mensagens) e liberdade de expressão na internet (18 mensagens). Via de regra, isso se deu por parte dos usuários serem contrários a qualquer tipo de regulamentação e favoráveis à liberdade total para a internet.

Quanto às fontes utilizadas pelos participantes para justificar suas posições, estão a legislação internacional, o Código Civil brasileiro, o AI-5 digital, casos notórios, mídia, Wikipédia, pesquisas acadêmicas, legislação americana, Google, decisões de tribunais brasileiros, YouTube, blogs. Destaca-se o alto número de referências à Constituição Federal (n=91) e ao uso de narrativas técnicas (n=85), evidenciando, assim, o caráter especialista que a discussão teve tanto por parte do direito quanto das características tecnológicas da internet.

Além desse uso de diversas fontes de informação, foi possível aferir que o debate foi bastante qualificado, sendo que os participantes geralmente justificavam suas posições. Esta questão pode ser visualizada no Gráfico 4, que ilustra as fontes utilizadas nas mensagens. Com efeito, percebe-se que mais da metade do banco (53%, n=364) recorreu a fontes externas e quase 7% (n=47) a justificativas internas. Parte considerável (39,2%), no entanto, não justificou suas mensagens (n=269).

GRÁFICO 4 - Tipo de justificação



Fonte: elaborado pela autora.

No que diz respeito à reciprocidade, a Tabela 2 demonstra que 44,8% das contribuições responderam tecnicamente a outras (ferramenta de comentário por parágrafo) e 51,5% das mensagens fizeram referência a comentários de outros usuários. Estes dados revelam que em cerca de metade das mensagens os usuários propuseram-se a responder e conversar com os outros integrantes do fórum. Isto mostra que, em grande parte, um dos objetivos principais da consulta, debater diferentes temas sobre o marco civil, foi atingido. Todavia, entidades da sociedade civil contribuíram majoritariamente nos últimos dias da consulta e as empresas optaram por outras formas de comunicação de seus interesses que não o fórum. Por fim, na mesma tabela percebe-se que 94% das mensagens foram respeitosas, o que qualifica a consulta e possibilita um tipo de diálogo cordial entre os usuários.

TABELA 2 - Reciprocidade e Respeito

Reciprocidade Técnica		
	F	**%**
Não	342	55,2
Sim	278	44,8
Total	620	100,0
Reciprocidade Explícita		
	F	**%**
Não	319	51,5
Sim	301	48,5
Total	620	100,0
Respeito		
	F	**%**
Não	583	94,0
Sim	37	6,0
Total	620	100,0

Fonte: elaborada pela autora.

Em relação aos posicionamentos, não houve grandes disputas nos posicionamentos, ocorrendo, em grande medida, um ambiente *like-minded*, e, por excelência, libertário. No geral, parte dos participantes estava interessada na não regulamentação do ambiente online ou na criação de regras que maximizassem a liberdade no ciberespaço, buscando garantir o anonimato, sendo contrária à guarda de logs e favorável à liberdade total de expressão na rede.

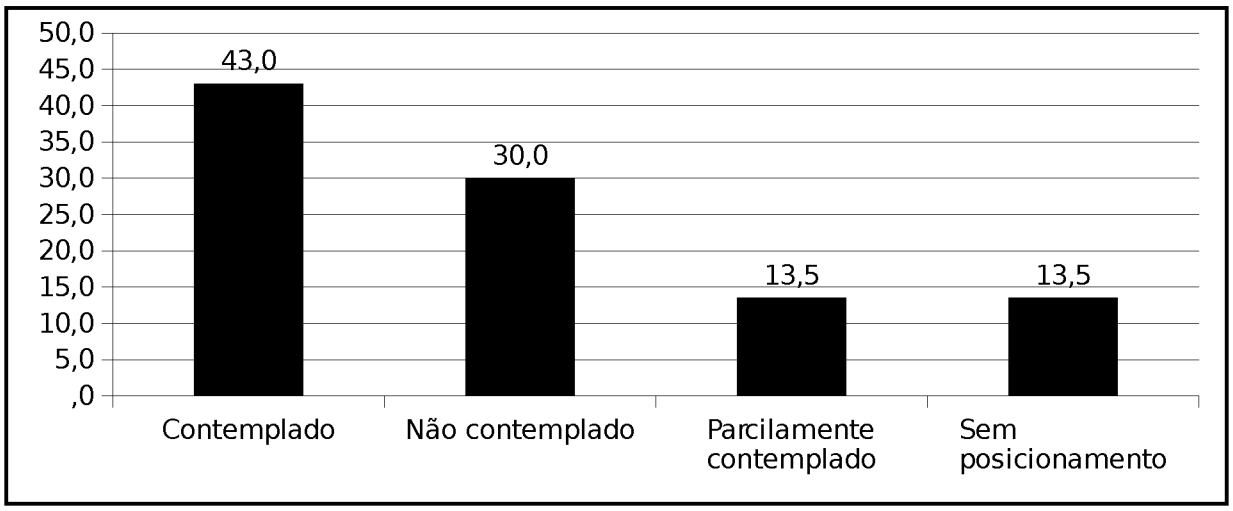
As polêmicas deram-se em torno do anonimato. Segundo a Constituição

Brasileira, o anonimato é vedado, exceto para o exercício profissional (como o jornalismo e a preservação de fontes). Proponentes com ênfase nas questões jurídicas chegaram a sugerir a criação de algum tipo de “certificação de usuário”, ou seja, que para se respeitar a Constituição, o internauta precisaria realizar algum tipo de cadastro e identificação ao se conectar à rede. Assim, houve grande polêmica sobre o conceito de anonimato e a real necessidade de um cadastro único dos usuários para não haver conflitos com a CF, assim como argumentações técnicas sobre a dificuldade da implementação de tal sistema. Além disso, foram muitos os comentários sobre a natureza mundial da internet e a pouca efetividade na criação de controles nacionais

O contexto da consulta, realizada após intensas mobilizações contrárias ao AI-5 Digital, contribuiu para configurar o ambiente de consulta digital. Grande parte dos participantes adveio dessa mobilização ou lhe era simpático. Cabe ainda frisar, conforme já mencionado, que os atores potencialmente contrários às posturas mais libertárias não participaram diretamente da consulta, tendo enviado suas contribuições por e-mails e cartas, e não fazendo parte do corpus aqui estudado.

Em relação ao *empowerment*, percebe-se pelo Gráfico 5 que 54% dos comentários foram contemplados em sua totalidade ou parcialmente pelo governo (n=295). Considerando que boa parte dos posicionamentos não contemplados (n=205) era dedicada a manifestar-se contra qualquer regulação do meio, pode-se afirmar que se tratou de uma consulta bastante *empowered*. Os principais posicionamentos defendidos pelos participantes foram levados em conta no documento da segunda fase. Esta questão é de extrema importância, uma vez que grande parcela das contribuições foi absorvida pelos encarregados em elaborar o anteprojeto de lei que seria debatido na segunda fase.

GRÁFICO 5 - *Empowerment*



Fonte: elaborado pela autora

4.3.2 Segunda Fase

A análise dessa fase foi feita com base em uma amostra de 363 mensagens do total de 1.141 contabilizadas pelo governo. O objetivo foi novamente verificar se houve trocas argumentativas e quais foram as linhas de argumentação, ou, seja, os posicionamentos defendidos pelos participantes. Finalmente, se tais posicionamentos eram favoráveis ou não às sugestões dos organizadores da consulta pública e se, efetivamente, as sugestões dos participantes foram levadas em conta na elaboração do documento final desta fase.

A amostragem foi definida a partir dos artigos com o maior número de contribuições, sendo que, não à toa, eles coincidem com os temas que viriam a ser chamados de pilares do Marco Civil da Internet. São eles o artigo 2º, que trata dos princípios da Lei, em especial a neutralidade da rede; o artigo 14º, a respeito da guarda dos registros de conexão e, portanto, da privacidade dos dados; e o artigo 20º, responsável pela definição do procedimento de retirada de conteúdo do ar e

relacionado, dessa forma, ao conceito de liberdade de expressão[70].

O primeiro artigo estudado, o 2º, versa sobre os princípios e fundamentos do uso da internet no Brasil:

> A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamentos o reconhecimento da escala mundial da rede, o exercício da cidadania em meios digitais, os direitos humanos, a pluralidade, a diversidade, a abertura, a livre iniciativa, a livre concorrência e a colaboração, e observará os seguintes princípios:
>
> I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento;
>
> II - proteção da privacidade
>
> III - proteção aos dados pessoais, na forma da lei;
>
> IV - preservação e garantia da neutralidade da rede;
>
> V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;
>
> VI - preservação da natureza participativa da rede.
>
> Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria, ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nele estão, portanto, os princípios gerais. Embora careçam, em grande parte, de regulação infraconstitucional posterior, alguns, pelo próprio enunciado, proíbem certas práticas. É o caso da neutralidade da rede, prevista no inciso IV. A internet, como a conhecemos hoje, é neutra: não na acepção de que seus conteúdos não carreguem valor opinativo ou posicionamentos, mas no sentido de que, tecnicamente, a rede não discrimina o conteúdo pelo tipo de dados que carrega. Isto significa que, seja vídeo, áudio, texto ou imagens (cada um desses é um tipo de dados de características diferentes e identificáveis), a internet carrega o conteúdo da mesma forma, sem discriminá-lo.

---

70 Tal recorte de pesquisa impede que a amostra possa dar resultados generalizáveis para toda a segunda fase da consulta. A opção visou lidar com os três temas que mais renderam discussões, posicionamentos e mesmo polêmicas na primeira fase (cf. SAMPAIO, BRAGATTO e NICOLÁS, 2013). Assim, foram estudados os tópicos completos para melhor captar os diálogos, argumentos e posicionamentos que figuravam no debate acerca do MCI.

Em disputa, encontra-se o modelo de negócios a ser explorado pela rede nos próximos anos no Brasil. Se permitida a quebra da neutralidade, ao invés da internet brasileira ser determinada apenas pela velocidade contratada, possivelmente haveria uma internet oferecida de modo segmentado, muito semelhante à TV a cabo. Por exemplo, existiriam pacotes de serviços que permitiriam acesso apenas a texto e, portanto, mais baratos, e outros pacotes com acesso a textos e imagens, um pouco mais caros. Consequentemente, pacotes com acesso a imagens, textos e áudios seriam um tanto mais caros. Este é só um exemplo, uma possibilidade.

O que tem se consagrado no Brasil enquanto a regulamentação do MCI não tem início é o *zero rating,* uma prática realizada pelas empresas de telefonia e tecnologia que consiste em permitir o acesso de forma "gratuita", ou sem cobrar o tráfego de dados móveis, a alguns serviços online, como aplicativos de rede sociais e mensagens. A oferta de acesso gratuito ao Whatsapp é um exemplo. Outro seria o polêmico projeto do Facebook chamado Internet.org.

Tais projetos significam na prática a quebra da neutralidade e um início do fim de uma navegação livre na internet. Determinados serviços seriam oferecidos gratuitamente, porém, para acessar o restante da rede, haveria cobrança. Gerando uma estratificação tanto nos conteúdos que tornam-se acessíveis amplamente, quanto nos usuários que tem acesso ao todo ou apenas à parte. Se garantida a neutralidade, a única discriminação possível seria pela velocidade do serviço e seguiríamos com a internet como a conhecemos até agora, sem criar categorias diferenciadas de acesso aos conteúdos.

Já com relação ao artigo 14º, ele previa em sua redação original:

> A provisão de conexão à Internet impõe ao administrador do sistema autônomo respectivo o dever de manter os registros de conexão sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo máximo de 6 (seis) meses, nos termos do regulamento. O dever de manter os registros de conexão não poderá ser transferido.

Aqui os posicionamentos podem ser agrupados entre aqueles favoráveis à guarda de registros e aqueles contrários a ela. Os dois grandes grupos, evidentemente, tinham divisões internas: os favoráveis à guarda por seis meses, um ano, dois anos, três anos etc. e aqueles contrários por motivos financeiros ou por

razões éticas. Mas, de modo geral, o que se discutia aqui era o primado da privacidade versus a capacidade investigativa de crimes (e questões derivadas dessas, como a possibilidade de usar dados relativos às conexões como indícios ou provas em investigações ou a efetividade de usar esses dados uma vez que poderiam ser forjadas informações de conexão).

Por sua vez, o artigo 20º refere-se à responsabilização pela manutenção ou retirada de conteúdo da internet. Temos aqui duas redações. A primeira versão diz:

> O provedor de serviço de Internet somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se for notificado pelo ofendido e não tomar as providências para, no âmbito do seu serviço e dentro de prazo razoável, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente.
>
> § 1º. Os provedores de serviços de Internet devem oferecer de forma ostensiva ao menos um canal eletrônico dedicado ao recebimento de notificações e contranotificações.
>
> § 2º. É facultado ao provedor de serviços de internet criar mecanismo automatizado para atender aos procedimentos dispostos nesta Seção.

Esta foi revista e substituída pelo governo durante a própria consulta pela seguinte:

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

Nesse artigo, são três as principais posições. De um lado, estariam aqueles favoráveis ao sistema de notificação, conhecido internacionalmente como *notice and take down* e inspirado na legislação dos Estados Unidos. Tal sistema passa ao largo do sistema judiciário, sendo que caberia ao intermediário, nesse caso o provedor, fazer o papel de árbitro e decidir pela manutenção ou não de um conteúdo no ar, assim como responder por essa decisão.

De outro lado estariam os defensores do sistema de notificação e contranotificação, *notice and counter notice*, inspirado na legislação canadense e que também é resolvido extrajudicialmente, mas que busca maior equilíbrio entre as partes envolvidas. A favor dessas formas extrajudiciais de resolução dos conflitos

estariam argumentos relativos à morosidade da Justiça e sua incapacidade de responder com a celeridade necessária. Além disso, o impacto econômico e o dispêndio de recursos do Estado com formalidades burocráticas seriam menores. Ambos são inspirados em modelos importados de resolução de conflitos e que, até agora, não encontrariam grande eco em nossas legislações.

Já a terceira posição diz respeito à ideia de que caberia apenas à Justiça decidir sobre a pertinência ou não de um conteúdo permanecer no ar. Seus defensores pontuam que nenhum ente privado teria competência para tomar uma decisão de tal natureza, especialmente por ela dizer respeito a uma caraterística fundamental da democracia: a liberdade de expressão, sendo função do poder judicial defendê-la acima de qualquer interesse. Para além disso, temia-se que a resolução de conflitos por meio da arbitragem trabalharia, ao fim e ao cabo, a favor das grandes corporações e seus interesses. Em contraposição, os cidadãos muito provavelmente ficariam acuados diante de uma contra-notificação e prefeririam retirar qualquer conteúdo do ar, mesmo aqueles que pudessem trazer informações relevantes, a enfrentar uma disputa cara e onerosa contra um inimigo maior que eles.

Oitenta e três usuários participaram da amostra analisada. A Tabela 3 apresenta a concentração de envio de mensagens por usuário. 206 mensagens foram enviadas por apenas 15 usuários - o que significa que 63% do total de mensagens analisadas foram enviadas por 18% dos participantes da amostra, evidenciando uma alta concentração da discussão em poucos participantes. Quando comparados estes dados com os da primeira fase, percebe-se a repetição da situação, mas de forma mais tênue. Na primeira etapa, 455 mensagens foram enviadas por apenas 14 usuários - apontando que quase 67% do total de mensagens foi enviado por cerca de 10% dos participantes. Os usuários Frederico/Fred e Mario Marino foram, como na primeira fase, aqueles mais ativos.

TABELA 3 – Envio de mensagens por usuário

Usuário	**N**	**%**
Frederico-fred	40	19,42
Mario Marino	38	18,45

Denise bottmann	32	15,53
Marcel leonardi	17	8,25
Ricardopoppi	13	6,31
Mario Avila de Jesus	11	5,34
Marcelo Thompson	10	4,85
Vitor Madureira Sales	8	3,88
Ronald Amaral Kuntz	9	4,37
Claudio de Jesus	6	2,91
Sergio G Almeida Jr	6	2,91
Alinegoldsztejn	4	1,94
Emerson wendt	4	1,94
Fundação Procon SP	4	1,94
Rodrigo Faria	4	1,94
Total	**206**	**100**

Fonte: elaborada pela autora.

Outro dado que merece destaque diz respeito ao tipo de usuário. 96% das mensagens foram enviadas por cidadãos, sendo que os 4% restantes congregam empresas, instituições públicas e organizações da sociedade civil. Assim como na primeira fase, na qual 86% das mensagens foram encaminhadas por indivíduos, ocorreu uma participação elevada de cidadãos em comparação às demais categorias.

Em relação à reciprocidade, o Gráfico 6 demonstra que 53,2% das mensagens não dialogavam explicitamente com outras (n=175). Já 46,8% das mensagens responderam a outros comentários seja mencionando outro cidadão, seja referindo-se a argumentos expressados anteriormente no debate (n=154). Tais números indicam um alto grau de conversação entre os participantes, demonstrando que os argumentos e posicionamentos apresentados foram, no geral, lidos pelos outros participantes, o que é imprescindível para um debate.

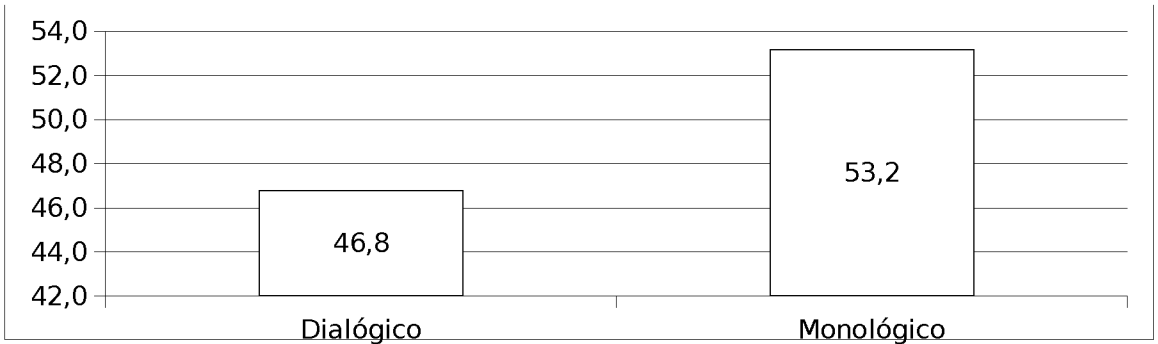
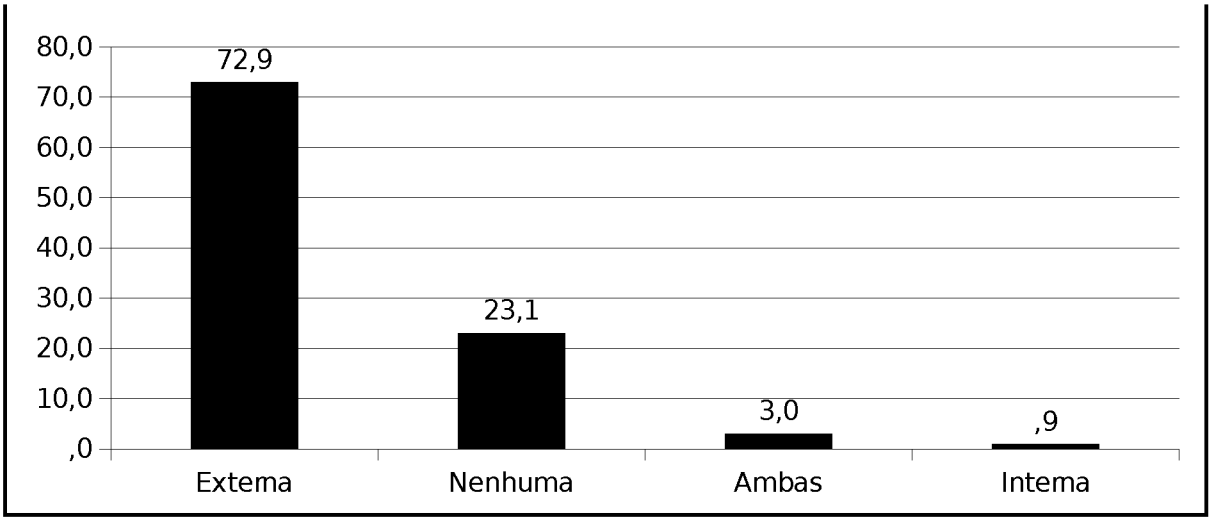


GRÁFICO 6 - Reciprocidade

Fonte: elaborado pela autora.

Como se percebe no Gráfico 7, a grande maioria dos participantes recorreu a justificações externas (72,9%, n= 240) para embasar suas defesas e, se contabilizarmos os demais tipos de justificativas (interna e ambas), chegamos a quase 77% das mensagens justificadas. Apenas 23,1% das contribuições não tinham nenhum tipo de justificativa (n=76), ilustrações e/ou exemplos.

GRÁFICO 7 - Tipo de justificação



Fonte: elaborado pela autora.

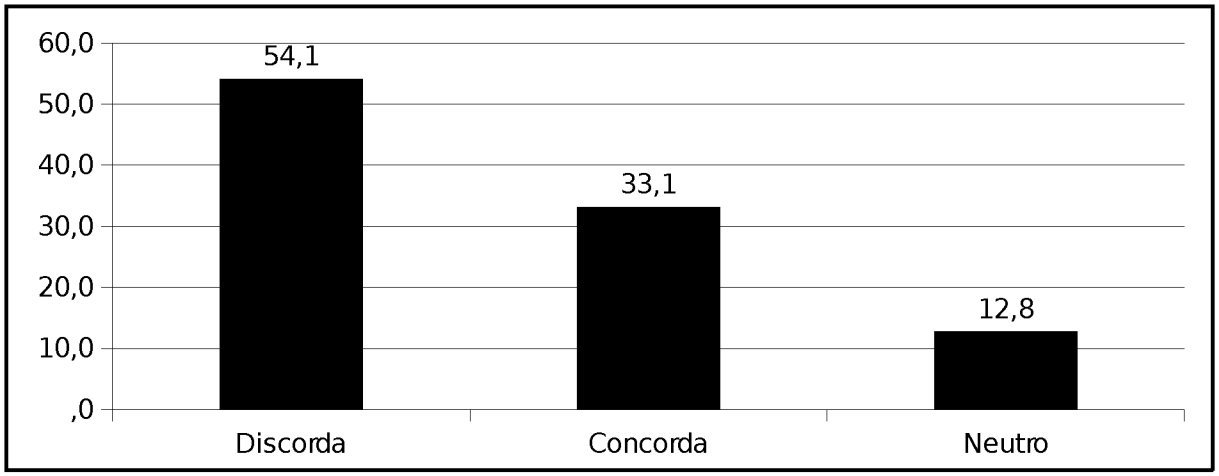
Praticamente a totalidade das mensagens analisadas foi respeitosa, havendo menos de dez mensagens com tom rude. É importante ter em mente que o processo não contou com uma moderação ativa, o que demonstra que o diálogo cordial entre os usuários prevaleceu, mesmo quando houve discordâncias.

64% das mensagens utilizaram algum tipo de fonte – um incremento de 4% em relação à primeira fase (60%). Entre as fontes utilizadas estão a Constituição Federal, o Código Penal, o Código de Defesa do Consumidor, fatos classificados como casos notórios, sites, pesquisas acadêmicas, legislação americana, alemã e canadense e a imprensa em geral. Assim como na primeira fase, foi possível aferir

também nessa etapa que os participantes geralmente argumentavam e exemplificavam para defender suas posições.

Segundo o Gráfico 8, pouco mais da metade das mensagens da amostra (54,1%) apresentou alguma contrariedade aos posicionamentos apresentados pelo governo no anteprojeto construído após a primeira fase do MCI (n=178). Uma porcentagem menor foi a favor dos apontamentos do governo (33,1%, n=109)[71].

GRÁFICO 8 - Reação dos usuários ao agendamento inicial do governo

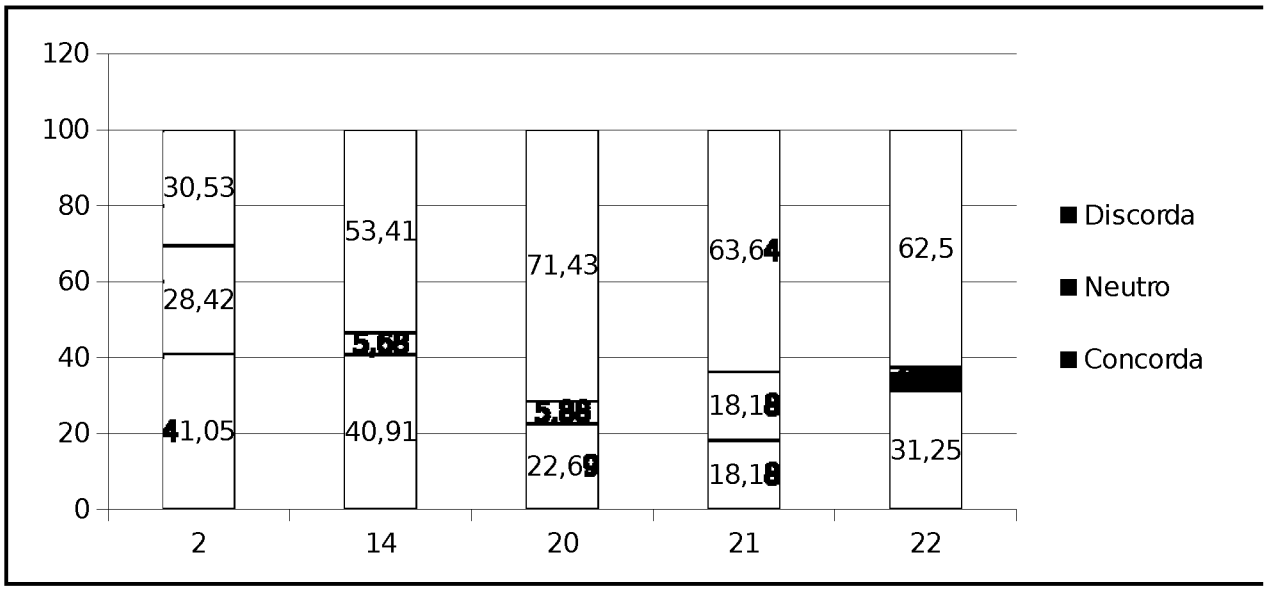


Fonte: elaborado pela autora.

Na primeira etapa da consulta, a relação foi inversa. Mais da metade das contribuições demonstraram acordo com os posicionamentos apresentados pelo governo (62,9%), principalmente em relação ao acesso anônimo, neutralidade da rede, regras para se impedir filtragem indevida de dados e necessidade do governo realizar a ampliação das redes de banda larga e inclusão digital, enquanto que 27,4% se mostraram contrários às ideias dos promotores da consulta. Embora nesta etapa não tenhamos contabilizado a totalidade de mensagens, os usuários, quando contrários aos apontamentos do governo, manifestaram-se explicitamente, conforme o Gráfico 9.

GRÁFICO 9 - Reação dos usuários ao agendamento inicial do governo por artigos

71 Foram excluídas as mensagens *off-topic*.



Fonte: elaborado pela autora.

No entanto, é pertinente indagar sobre aqueles tópicos nos quais, majoritariamente, os usuários discordaram do governo. Conforme o Gráfico 9 demonstra, houve, em primeiro lugar, uma quantidade significativa de mensagens contrárias no artigo 20º (85 mensagens), que se referia à responsabilização dos provedores de internet por danos decorrentes de conteúdo. Neste artigo especificamente, foram feitas duas redações por parte do governo. Na primeira, depois revista, a solução proposta, quando havia conteúdo "ofensivo", era que o incomodado notificasse o provedor e este definisse sobre a sua retirada (sistema conhecido como "*notice and take down*", em que o Judiciário não é acionado, sendo que o provedor faria a arbitragem). Na segunda redação proposta pelo governo, a retirada do conteúdo só se daria mediante notificação judicial. Percebe-se, evidentemente, uma mudança de orientação. Se inicialmente havia a avaliação de que a retirada de conteúdo do ar pudesse acontecer a partir de definição de um ator civil (o provedor de internet), após comentários contrários argumentando a favor da liberdade de expressão e da competência exclusiva do Judiciário para definir se um tipo de conteúdo deve permanecer disponível ou não, o governo muda de posição e propõe uma nova redação - isto durante o processo de consulta. Portanto, há fortes

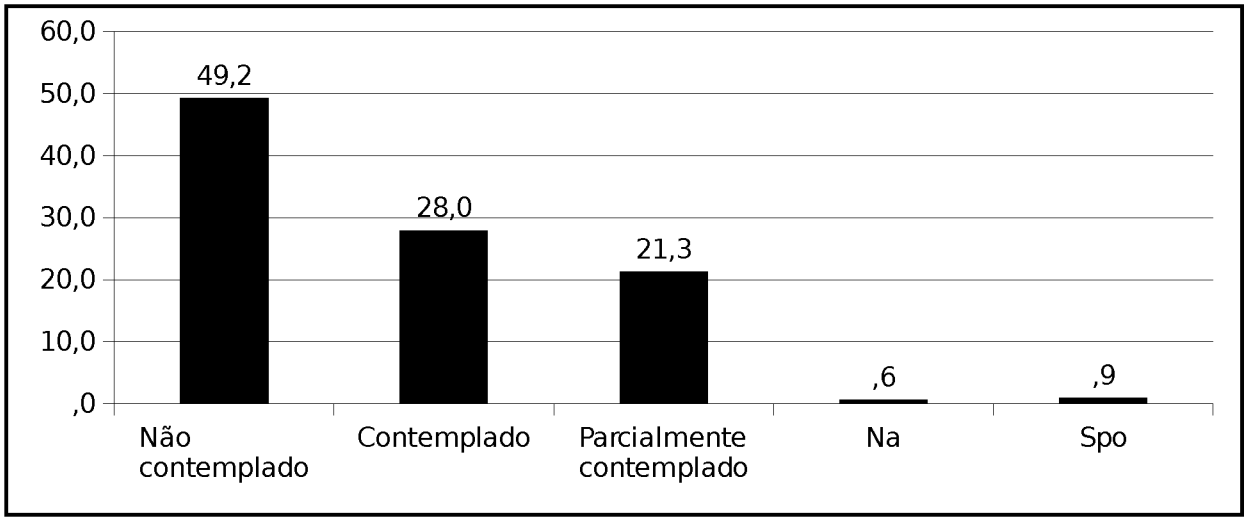
indicativos de que o segundo texto proposto pelo governo convergia com as opiniões dos participantes manifestadas como contrárias à primeira redação.

Já com relação às mensagens contrárias ao artigo 14º (47 contribuições), que fazia referência à guarda de logs e privacidade, a posição do governo impunha ao administrador do sistema autônomo o respectivo dever de manter os registros de conexão sob sigilo pelo prazo máximo de seis meses. As posições contrárias versaram pela não obrigatoriedade de guarda de logs, sendo que alguns comentários justificavam tal posição pelo alto custo que isso acarretaria para as empresas e, em última instância, para os usuários de Internet. Aqui não houve revisão de postura por parte do governo e a versão final encaminhada pelo Executivo ao Congresso previa a guarda de registros de conexão por um ano - artigo, aliás, que é um dos principais pontos a suscitar reações no campo da sociedade civil na versão final do Marco Civil sancionada pela presidente.

Com relação aos posicionamentos, constata-se uma significativa polarização nos artigos analisados. Via de regra, observa-se que os usuários mais ligados ao campo da informática defendiam um tipo de regulação que garantisse o desenvolvimento da internet o mais próximo possível de como ele havia ocorrido até então, priorizando as liberdades criativas e de uso e negando qualquer tipo de controle central. Já os participantes mais ligados ao direito, argumentavam a favor de uma regulação mais detalhada e minuciosa, que garantisse direitos e deveres de maneira mais explícita. Em relação a cada um dos artigos analisados, observa-se uma miríade de posicionamentos, que, ao serem agrupados e categorizados, refletem os três pilares centrais do Marco Civil: privacidade, liberdade de expressão e neutralidade da rede.

Percebe-se pelo Gráfico 10 que quase a metade dos comentários (49,3%, n=162) foi total ou parcialmente contemplada na redação encaminhada pelo Governo Dilma para a Câmara dos Deputados. Os principais posicionamentos defendidos pelos participantes foram levados em conta no documento final enviado ao Congresso. Este resultado é similar ao encontrado na primeira fase online da consulta, na qual 54% das propostas foram efetivamente contempladas.

GRÁFICO 10 - *Empowerment*



Obs: na (não se aplica); spo (sem posicionamento)

Fonte: elaborado pela autora.

4.3.3 Discussão

De modo geral, no que tange especificamente à consulta online, pode-se afirmar que se tratou de um ambiente colaborativo baseado no respeito entre os participantes, sem uma moderação ativa, no qual houve inúmeras sugestões, proposições, argumentos, ilustrações e justificativas para as diferentes perspectivas. Os participantes buscaram engajar-se em trocas discursivas, justificando seus posicionamentos usando diversas fontes de informação. Ocorreram extensas e qualificadas discussões sobre regulação de temas como a liberdade de expressão, neutralidade da rede e privacidade dos usuários e de seus dados, entre outros.

Em ambas as fases constatou-se um número relativamente reduzido de participantes e uma alta concentração de mensagens e contribuições enviadas por uma modesta parcela destes participantes. Há fortes indícios de que apenas um público especializado efetivamente interessou-se em participar destas duas fases da consulta. Ocorre um formato aberto baseado na autosseleção de interessados, isto é, o fato de depender de um interesse próprio dos cidadãos anterior à consulta pode

gerar distorções à participação, uma vez que indivíduos com maior status socioeconômico tendam a ter mais recursos para participarem (SMITH, 2009) e que aqueles já envolvidos tendem a reforçar ainda mais sua vinculação com o tema. Porém, esta característica, rotineira em projetos de consulta online ou de deliberação online, precisa ser ponderada sob a chave da ampliação de debates, uma vez que esse tipo de formulação de leis é uma prerrogativa dos poderes Executivo e Legislativo e que, de outra maneira, ficariam restritos a círculos muito menores.

As entrevistas com os gestores da consulta demonstram o cuidado que houve com as sugestões dos cidadãos. A análise comprova que mais da metade das contribuições foi efetivamente contemplada no documento resultante da primeira fase e que na segunda etapa ocorreu também um razoável nível de contemplação das sugestões no documento final, no qual quase metade das propostas avaliadas foi considerada no projeto de lei enviado pelo Executivo à Câmara dos Deputados. No caso da primeira fase, se considerarmos que boa parte das sugestões que não foi contemplada por se tratar de posições contrárias a qualquer legislação, o grau de consideração aumenta. Ou seja, em grande medida, a consulta pública parece atender aos principais requisitos para ser considerada democraticamente relevante.

A principal diferença encontrada está na natureza das discussões. Como dito, pelo fato da primeira fase ser apoiada exclusivamente em princípios, as discussões foram mais abstratas e difusas. Já os debates analisados na segunda fase deram-se a partir de um projeto de lei e, portanto, as posições tinham maior concretude e materialidade. Apesar de alguns usuários serem contrários a qualquer tipo de regulação, nota-se que as diferenças de perspectivas centram-se mais nas diferentes vantagens e problemas relacionados a cada possível decisão. A segunda fase apresentou ganhos em termos de diálogo e de argumentação com relação à primeira consulta.

Especialmente numa consulta colaborativa e na qual não há votos diretos, acredita-se que o acréscimo de novas perspectivas, ideias, posicionamentos e valores por parte da sociedade é bem-vindo. Logo, além da valorização da soberania popular e da maior legitimidade da decisão política, defende-se a capacidade de tais instrumentos gerarem políticas públicas mais plurais, pois se

espera conseguir informações sobre as necessidades e interesses dos diferentes atores interessados nas políticas públicas. Apesar do número de participantes nesse caso ser baixo, não se deve ignorar a importância da consulta em si, da abertura de oportunidades de participação, usando canais bem desenhados (GOMES, 2011).

Todavia, é possível efetivar melhorias e aprimorar as experiências. Na visão aqui sustentada, houve, em especial, dois empecilhos basais. Primeiro, a questão da publicidade, pois embora seja admissível que vários cidadãos possam ter optado por não participar, é importante reconhecer que não se tratou de iniciativa com divulgação de larga escala ou profundidade. Se o objetivo é uma consulta online com um número representativo de participantes, é necessária uma publicidade mais efetiva, que envolva o ambiente online (especialmente em websites de grande visita), mas também as mídias massivas. Tal aspecto é profundamente dependente da disposição de recursos financeiros para tanto, o que não era uma realidade.

Em segundo lugar, não se trata apenas de participar, mas de engajar, mobilizar. As campanhas políticas digitais já compreenderam a capacidade que os próprios cidadãos interessados podem ter em envolver suas redes pessoais em questões políticas (AGGIO, 2011). Embora a rede de movimentos sociais envolvidos na consulta tenha mobilizado seus militantes, a própria plataforma poderia incentivar a produção e, principalmente, o compartilhamento de conteúdo ligado à consulta. Vídeos, áudios, ilustrações, montagens, jogos online e afins podem ser formas mais sutis e lúdicas de engajar os cidadãos com menor interesse em atividades políticas. Ou ainda, um indivíduo pode estar pouco disposto a se registrar numa plataforma e colaborar em um assunto complexo, mas pode reconhecer suficientemente a importância do tema e compartilhar, curtir, retuitar para suas redes de relacionamento. Em outras palavras, permitir o envolvimento cidadão sem retirá-lo necessariamente de sua zona de conforto (GOMES, 2011). Tal aspecto parece ter sido levado em conta quando da consulta para construção do decreto, tendo sido ampliadas as possibilidades de interação com, por exemplo, a possibilidade de “curtir” os comentários e sugestões de outros cidadãos.

Por fim, cabe mencionar que apesar de ainda serem necessárias aferições empíricas que considerem todo o processo, inclusive a etapa corrente, de regulamentação da Lei, pode-se afirmar de modo geral que essa experiência até

aqui demonstra a viabilidade da produção legislativa ser feita de modo participativo e democrático com maior envolvimento cidadão.

5 CONCLUSÕES E APONTAMENTOS DE PESQUISA

O Marco Civil da Internet representou uma vitória para os movimentos sociais que militam pela democracia na internet. Não apenas pelo seu resultado, mas pela forma pela qual que ele foi construído, tendo iniciado-se a partir de uma mobilização social contrária à regulamentação criminal da rede, passando pela elaboração colaborativa de seu conteúdo, por meio da consulta pública online, e chegando a aprovação de um texto que mantinha os princípios avaliados como fundamentais para assegurar a neutralidade de rede, a privacidade dos dados dos cidadãos e a liberdade de expressão.

O capítulo teórico e o capítulo empírico são espelhos um do outro. As dimensões apontadas pela literatura como explicativas das experiências participativas são as balizas do quarto capítulo. Porém, embora eles sejam organizados a partir dessas dimensões, que se referem à vontade política, à tradição associativa e ao desenho institucional, eles não se encerram nelas. Em ambos os capítulos, articulam-se alguns princípios que têm mostrado a sua capacidade de iluminar o debate sobre participação, como o projeto político, os repertórios interativos Estado-sociedade, a heterogeneidade que configura movimentos e governos, os limites nublados entre sociedade civil e sociedade política e as múltiplas militâncias e trânsitos que marcam a trajetória de muitos atores políticos.

A mobilização contrária ao AI-5 Digital é um fator preponderante para explicar a disposição do governo Lula de se colocar contra o PL Azeredo e posicionar a agenda política a favor de uma regulamentação civil. Porém, tal mobilização ganha capilaridade a partir de contatos de alguns militantes com pessoas de dentro do governo, como César Alvarez, e fortalece-se a partir do uso de rotinas de interação com o Estado que iam além de protestos e ações diretas, usando, como no caso exemplificado, da política de proximidade. Além disso, a própria trajetória de Lula, afeito ao diálogo e à negociação, assim como seu vínculo histórico com as lutas populares, e o momento político que se encontrava em 2009, com uma alta popularidade, contribuem para compreender a mudança na agenda governamental.

Ao atribuir a responsabilidade sobre a regulamentação do que viria a ser o Marco Civil da Internet ao ministro da Justiça Tarso Genro, um político com fortes laços com políticas participativas, que foi figura proeminente durante o estabelecimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre e que produziu análises a respeito, defendendo a participação como uma forma mais democrática de governo, o "modo petista de governar", possibilitou-se a configuração da consulta pública e de uma experiência colaborativa para a construção de uma lei.

O perfil da equipe da Secretaria de Assuntos Legislativos, contrária à regulamentação penal e disposta a investir em um processo mais ampliado e menos controlado de produção legislativa, ajuda a entender o alto grau de empoderamento conferido à consulta.

Conforme a seção dedicada à análise da consulta em si nos mostra, parte significativa das sugestões foram incorporadas no texto final. Observa-se que o texto final da consulta a que se tem acesso é o texto que a presidenta Dilma assinou em 2011 e que foi enviado em agosto ao Congresso. Portanto, o seu conteúdo havia sido avalizado em alguma medida pelos ministérios envolvidos, o que indica que os próprios funcionários da SAL advogaram a favor dos interesses que foram preponderantes na consulta durante a tramitação dentro do próprio Executivo.

Aliás, a mudança de governo impactou diretamente o processo. Com a nomeação de Paulo Bernardo para o Ministério das Comunicações e de Ana Buarque de Hollanda para o Ministério da Cultura modificou-se substancialmente o apoio que o projeto tinha dentro do Executivo. Tais mudanças ministeriais fortaleceram a influência de interesses corporativos dentro do governo. Interesses esses que tinham defensores ainda mais ferrenhos dentro do Congresso Nacional, caso do setor de telecomunicações e radiodifusão. Tal quadro, que combina uma forte influência corporativa e uma falta de priorização da gestão de Dilma com iniciativas de democracia participativa, resultou no estacamento da tramitação do Marco Civil da Internet no Congresso.

Neste ambiente hostil, os militantes esforçaram-se na criação de um amplo repertório de mobilização, que conjugou ações diretas, protestos de rua, abaixo-assinados, criação de campanhas online, faicebucaços e tuitaços para sensibilizar o público, manter os já envolvidos ativos e pressionar os políticos para apoiar o

projeto. Durante três anos de tramitação do Marco Civil da Internet na Câmara dos Deputados a pressão dos movimentos manteve o projeto vivo e foi uma importante ancoragem para que ele fosse à votação.

Porém, na falta de compromisso político da cúpula da administração de Rousseff, o que se explica em parte pela própria trajetória da presidenta, e em um cenário de polarização política intensificado pela proximidade das eleições, o que criou uma janela de oportunidade para que ele realmente fosse a voto foram as revelações surpreendentes de vigilância da NSA que atraíram a atenção internacional para questão da governança da Internet possibilitando que Dilma apresentasse o MCI como uma resposta política à questão.

A partir da colocação do projeto em regime de urgência e com uma data limite para a sua aprovação fixada pelo governo por conta da realização do NETmundial no Brasil, Executivo, parlamentares da base e militantes começaram a operar em conjunto pela aprovação do projeto.

É interessante observar como a lógica da democracia participativa presente na criação do MCI colide com a configuração de uma democracia representativa formal durante a sua tramitação no Congresso. Embora a experiência da consulta tenha assegurado princípios de abertura à participação, responsividade, empoderamento, transparência, o processo não se encerrava ali, pois dependia do seu encaminhamento, primeiramente, dentro do Executivo e, em seguida, no Legislativo, espaço no qual a lógica de funcionamento difere profundamente, tornando-se dependente da vontade política do Executivo e de sua capacidade de negociação.

Tal aspecto tem impacto na forma como os movimentos alteraram suas rotinas interativas. Reconhecida a consulta como uma oportunidade legítima de colocar demandas, trocar argumentos e sustentar posições, os militantes voltaram-se no período para a formulação de suas posições de modo a incidir na participação “institucionalizada” (ela é usada aqui entre aspas porque a consulta, ao contrário dos conselhos gestores ou dos planos municipais, é altamente dependente da vontade política dos governantes para acontecer, não havendo nenhum constrangimento legal que obrigue os mandatários a adotar tal expediente para a produção legislativa). Há um estremecimento em outras rotinas de interação durante essa

fase. Essencialmente, a possibilidade de participação reconfigurou as exigências que estavam sendo feitas em relação ao Estado.

Porém, uma vez que o processo havia sido encerrado e que ele dependeria da disposição da cúpula governista e da aprovação do Congresso, as rotinas de interação alteram-se de modo a intensificar o uso de táticas de pressão, a fim de chamar a atenção dos governantes. A entrada de outros grupos militantes, com laços com a defesa da democratização da mídia ou com tradicionais movimentos como o sindical, faz com que outras ações fossem utilizadas para combater movimentos corporativos e alterar a conta a favor das demandas sociais.

Apesar da aprovação da Lei, a atual crise política institucional nos obriga a colocar lentes mais amplas para entender possíveis cenários e em que medida os desdobramentos dessa crise podem impactar o que ainda precisa ser regulamentado para garantir que o espírito da Lei do Marco Civil da Internet seja seguido. Foram realizadas duas consultas online para a elaboração do decreto. A última delas concluiu-se em 29 de fevereiro de 2016. Novamente estiveram presentes às disputas relativas à neutralidade de rede e à liberdade de expressão, especialmente. Um decreto, ao contrário de uma lei, não depende de revisão pelo poder legislativo, é uma prerrogativa do Executivo. A princípio, dependeria, portanto, somente da vontade política da presidência.

Parece inegável que o crescimento e ampliação das políticas participativas segue sendo uma marca dos governos petistas, chegando, inclusive, a experiências digitais e que envolvem a manufatura de leis, como é o caso do MCI durante o governo Dilma. Se no governo Lula o sentido da participação seria o de escuta (conforme Teixeira, 2013), no governo Dilma, apesar da aprovação do decreto que estabelece o Sistema e Política Nacional de Participação Social, o sentido da participação parece caminhar rumo a visibilidade de demandas e pautas e afastar-se ainda mais de seu ideal mais radical. O compromisso da cúpula governista com as experiências foi bastante precário.

No caso do MCI, é no governo Lula que se possibilita a sua instalação. E o seu desenlace e compromisso do Executivo com sua aprovação durante o governo Dilma explicam-se muito mais por fatores da conjuntura externa do que com um compromisso governamental a partir da valorização da participação. Em relação ao

decreto do PNPS e SNPS, embora o processo de sua construção tenha recorrido a seminários presenciais com a presença da sociedade civil e a consultas públicas, o fato dele ter sido editado enquanto decreto e não como projeto de lei enfraqueceu a narrativa acerca de sua legitimidade, comprometendo até mesmo a sua defesa pelos próprios movimentos – muito embora eles a tenham feito durante as tentativas de sustar o decreto presidencial na Câmara de Deputados. Porém, a legitimidade da política já nasceu prejudicada seja pela inabilidade política, seja pela falta de apreço pela lógica participativa.

Cabe ainda pontuar que a participação institucional não chegou a áreas e temas chave para o enfrentamento de uma das questões centrais de qualquer governo, o orçamento. E não foram utilizadas, sequer de forma instrumental, em setores como o de infraestrutura. É nessa área que incidem os maiores casos de corrupção e há estudos que comprovam a relação entre participação social, eficiência nos gastos públicos e combate à corrupção. A participação como forma de controle público e publicização das ações.

O que se observa é um enfraquecimento do governo, do Partido dos Trabalhadores e do ideal participativo entre a cúpula desse ator central na vocalização e implantação de políticas participativas no Brasil, colocando em dúvida os caminhos da participação a partir daqui haja vista a sua forte dependência da agenda política da esquerda e, em certa medida, da avaliação desse governo. Porém, a permanência da agenda da participação conecta-se também a elementos externos a trajetória petista e que foram rapidamente citados nessa seção. Avritzer resume tais aspectos e propõe um caminho, longo, mas um caminho.

> É necessário superar a resistência de importantes forças conservadoras no Congresso ao aumento dessa participação, o que, por sua vez, exige modificar a forma de financiamento de campanha eleitoral, que torna hegemônicas essas lideranças no Congresso Nacional hoje. A recente aprovação pelo STF da proibição de doações de empresas para campanhas políticas pode ser um primeiro passo nesta direção. O aumento da participação social só será possível se os limites do presidencialismo de coalizão forem tratados, e o principal deles é o que Nobre denomina de uma presença marcadamente conservadora no Congresso defendendo o *status quo*, que hoje envolve proteger benefícios financeiros insustentáveis para os parlamentares; uma agenda moral regressiva contra mulheres e homossexuais, além da representação de interesses retrógrados na economia que não permitem a modernização dos portos e da infraestrutura. No primeiro semestre de 2015, iniciativas de lei com esse conteúdo foram aprovadas pelo novo bloco sob a liderança de Eduardo Cunha. Apenas com uma agenda que associe financiamento público de campanha eleitoral com

> participação social será possível pensar em um Congresso no qual não incidam tão fortemente a corrupção e os interesses privados (AVRITZER, 2016, p. 121).

Em relação especificamente ao Marco Civil da Internet, tudo parece indicar que o seu decreto regulatório ficará a cargo da gestão Temer e Cunha. Políticos que não foram eleitos para tais funções e que contam com uma série de denúncias contra eles. Mas, o que impacta de forma mais direta, é a forte ligação de Cunha com os interesses corporativos do setor de Telecomunicações – o setor mais interessado na queda da neutralidade de rede. Cunha foi presidente da Telerj durante o período de privatização da empresa. Suas posições na Câmara tem vocalizado amplamente os interesses desse campo. Os riscos de vermos editado um decreto que não leve em conta o conteúdo das consultas públicas para a sua regulamentação e que, mais grave, contrarie o espírito da Lei do Marco Civil é alto. Especialmente se considerarmos que a prerrogativa é do Executivo e que não há revisão pelo Legislativo – embora um decreto sustativo, se aprovado na Câmara e no Senado, possa invalidar um decreto presidencial. Na situação atual, em que a esquerda não consegue angariar um terço dos votos da casa para impedir a inadimissibilidade do impedimento, não parece factível que vá conseguir suspender um eventual decreto que regulamenta o MCI.

Tal contexto coloca em xeque o conjunto da experiência participativa e o seu desenrolar. Apesar de exitosa, se considerarmos as variáveis elencadas pela literatura, ela pode ser frustrada por conta de um quadro político mais amplo profundamente instável e negativo, não só para os debates acerca da internet, mas para a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: **Coleção Cadernos da Cidade**, v. 5, n. 7, 2000.

ABERS, R. N.. From ideas to practice: the workers' party and participatory governance in Brazil. In: **Latin American Perspectives**, Thousand Oaks, v.23, n.4, p.35-53, 1996.

ABERS, R. N.; BÜLOW, M. V.. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? In: **Sociologias**, v. 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, R. N.; KECK, M. E.. Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L; TATAGIBA, L.. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 325 a 357, 2014.

AGGIO, C.. Campanhas Online: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009 . In: **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 426-445, 2010.

AGGIO, C.. Internet, Eleições e Participação: Questões-chave acerca da participação e do ativismo nos estudos em campanhas online. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W; JAMIL, F. P. A. (orgs.). **Internet e Participação no Brasil**. Porto Alegre: Meridional/Sulina, 2011, v. 1, p. 175-193.

ABRAMOVAY, P.. O Marco Civil e a política dos netos. **Observatório da Imprensa.** 25/02/2014. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/_ed787_o_marco_civil_e_a_politica_dos_netos/>. Acesso em: 26/05/2015.

ALBUQUERQUE, M. C. A.. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: **DAGNINO, E; TATAGIBA, L.**. Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007.

ALMEIDA, G. A. A.. Marco Civil da Internet - Antecedentes, formulação colaborativa e resultados alcançados. In: ARTESE, G.. **Marco Civil da Internet**: análise jurídica

sob uma perspectiva empresarial. São Paulo: Quartier Latin, 2015

ALONSO, A.. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 76, p. 49-86, 2009.

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G.. A constituição sem fim. In: **Vinte Anos de Constituição**. São Paulo, Paulus, 2008.

ARANTES, R. B.. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

ARAÚJO, M. C. S. De. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

AVRITZER, L.. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L.. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: **Caderno do IPEA**, 2012a.

AVRITZER, L.. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: **Opinião Pública**, v. 18, pp. 383,398, 2012b.

AVRITZER, L.. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. In: **Critical Policy Studies**, v. 6, n. 2, pp. 113-127, 2012c.

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

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

AVRITZER, L.. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.. **A inovação democrática no Brasil**. Editora Cortez: São Paulo, 2003.

AVRITZER, L.. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**.

São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, L.. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 10, n. 28, São Paulo, 1995.

AVRITZER, L.; MOTA, A. C.; CUNHA, E. S. M.; MESQUITA, E. C.; COELHO, D. B.; TOMAS, M. C.; PIRES, R. R. C. & RAMALHO, T.. **Relatório da pesquisa participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa. 2007.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). **A inovação democrática no Brasil**. Editora Cortez: São Paulo, 2003.

BAIERLE, S.. A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs). **Cultura e política dos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BAIOCCHI, G.. **Militants and citizens**: the politics of participatory democracy in Porto Alegre. Palo Alto: Stanford University Press, 2005.

BAIOCCHI, G.. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. *In*: FUNG, A. & WRIGTHT, E. (eds.) **Deepening Democracy:** Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso, 2003.

BAQUERO, M.. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

BAQUERO, M.; GONZALEZ, R.. Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. In: **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 369-399, 2011.

BARBER, B. R.. Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology? In: **International Journal of Communications Law and Policy**, n. 6, pp. 1-8, 2000.

BARBER, B. R.. **Strong Democracy:** participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 2003 [1984].

BARNETT, S.. New Media, Old Problems: new technology and the political process.

In: **European Journal of Communication**, Londres, v. 12, n. 2, p. 193–218, 1997.

BARROS, S. A. R.. Estratégia metodológica para a avaliação da deliberação online: uma proposta empírica. In: **37º Encontro Anual da ANPOCS** - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2013.

BAUDRILLARD, J.. **Baudrillard on the New Technologies**: an interview wih Claude Thibaut. Disponível em: <http://www.uta.edu/english/apt/collab/texts/newtech.html> Acessado em: 17 out. 2005.

BIMBER, B.. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerate Pluralism. In: **Polity**, v. 31, n. 1, pp. 133-160, 1998.

BOBBIO, N.. O Futuro da Democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UnB, 2008.

BOHMAN, J.. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. In: **The Editorial Board of the Sociological Review**, 2004.

BORGIDA, E.; SULLIVAN, J. L.; OXENDINE, A.; JACKSON, M. S.; RIEDEL, E.. Civic culture meets the digital divide: the role of community electronic networks. In: **Journal of Social Issues**, v. 58, n. 1, p. 125-141, 2002.

BRAGATTO, R. C.. **Oportunidades De Participação Democrática Nos Portais Dos Executivos Nacionais Dos Seis Maiores Países Sul-Americanos**. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

BRAGATTO, R. C.. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. In: **Revista Compolitica**, v. 1, p. 131-164, 2011.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. ; NICOLAS, M. A. . A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos?. Eptic (UFS), v. 17, p. 236-255, 2015b.

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

BRANTS, K.. Politicis is E-verywhere. In: **Communicatons**, v. 27, p. 171-188, 2002.

BUCHSTEIN, H.. Bytes that Byte: the Internet and Deliberative Democracy. In: **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

BUCY, E. P.; GREGSON, K. S.. Media Participation: a legitimazing mechanism of mass democracy. In: **New Media & Society**, v. 3, n. 3, p. 357-380, 2001.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CARDOSO, F. H.. **O modelo político brasileiro e outros ensaios.** São Paulo: Difel, 1972.

CARDOSO, R. C. L.. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

CARVALHO, J. M.. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015 [2001].

CASTRO, M.H.G. “Democratic transition and social policy in Brazil: some dilemmas in the agenda of reforms”. In: KINZO, M.D.G. (ed.). **Brazil: the challenges of the 1990’s**. Londres, British Academic Press, 1993.

CHADWICK, A.. Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. In: **Social Science Computer Review**, Londres, v. 21, n. 4, p. 443-455, 2003.

CHADWICK, A.. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance. In: **A journal of Law and Policy for the information society**. n. 5, v. 1, p. 9-41, 2009.

CHALABY, J. K.. New media, new freedoms, new threats. In: **Gazette**, Londres, v. 62, n. 1, p. 19-29, 2000.

CLEAVER, H. M.. The zapatista effect: the Internet and the rise of an alternative political fabric. In: **Journal of International Affairs**, v. 51, n. 2, p. 621-640, 1998.

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à

democracia. In: **Revista de Sociologia Política**. UFPR: 2005.

COLEMAN, S.. Can the new Media Invigorate Democracy? In: **Political Quarterly**, Oxford, v. 70, n.2, p. 16-22, 1999.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B.. Constituição, governo e democracia no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006.

CUNHA, E. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. Tese (Doutorado), Departamento de Sociologia Política, UFMG, 2009.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. R.; PANFICHI, A.. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A. R.; Panfichi, A.. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Campinas: Editora Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Revista Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, E.. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). **Os Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil, SãoPaulo: Editora Brasiliense, pp.103-115, 1994.

DAHL, R. A.. A preface to democratic theory. Chigago: Chicago University Press, 2006 [1956].

DAHLBERG, L.. Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. In: **New Media & Society**, v. 3, n. 2, pp. 157-177, 2001.

DAHLGREN, P.. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: dispersion and deliberation. In: **Political Communication**, v. 22, p. 147-162, 2005.

DEAN, J.. Virtually Citizens. In: **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 2, p. 264-281, 1997.

DEIBERT, R. J.. International Plug´n Play? Citizen activism, the Internet and global public policy. In: **International Studies Perspectives**, Oxford, v. 1, p. 255-272, 2000.

DIMAGGIO, P.; HARGITTAI, E.; NEUMAN, W. R.; ROBINSON, J. P.. Social Implications of the Internet. In: **Annual Review of Sociology**, v. 27, p. 307-336, 2001.

DOWNEY, J.; FELTON, N.. New media, counter publicity and the public sphere. In: **New Media & Society**, Londres, v. 5, n. 2, p. 185-202, 2003.

EISENBERG, J.. Internet, Democracia e República. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n.3, pp. 491-511, 2003.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúd**e: origem e articulação do movimento Sanitário. Rio de Janeiro: Fiocruz.1998.

ESMERALDO, G. G. S. L.; SAID, M. A. Conselho Cearense de Direitos da Mulher – espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In : DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ESTER, P.; VINKEN, H.. Debating civil society: On the fear for civic decline and hope for the Internet alternative. In: **International Sociology**, Londres, v. 18, n. 4, p. 659-680, 2003.

FAORO, R.. **Os Donos do Poder**. Volume II. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos de Políticas Públicas. In: **AVRITZER, L.** (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES, F.. A força do argumento. São Carlos: EDUFSCAR, 1997.

FERNANDES, F.. **A Constituição Inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.. Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994; Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. In: **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

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

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2012**: the arab uprisings and their global repercussions. Disponível em: <**https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Electoral%20Democracy%20Numbers%20FIW%201989-2012**—Draft_0.pdf>. Acessado em: 07/01/2016.

FUKS, M.. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: **FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M..; SOUZA, N. R. De (orgs).** Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), São Paulo, v. 21, n.60, p. 67-82, 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M..; RIBEIRO, E. A.. Cultura Política e Desigualdade: O Caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. In: Revista de Sociologia e Política, v. 21, p. 125-145, 2003.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M..; SOUZA, N. R. De (orgs). **Democracia e Participaçã**o: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

FUNG, A. & WRIGTHT, E. (eds.) **Deepening Democracy:** Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso, 2003.

GENRO, T.. **Utopia Possível**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GIBSON, R.. Elections Online: Assessing Internet voting in light of the Arizona democratic primary. In: **Political Science Quaterly**, v. 116, n. 4, p. 561-583, 2001.

GIMMLER, A.. Deliberative democracy, the public sphere and the internet. **Philosophy & Social Criticism**, Londres, v. 27, n.4, pp. 21-39, 2001.

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

GOMES, W.. Democracia Digital: Que Democracia?. In: **Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política**, II, Belo Horizonte, 2007.

GRAHAM, T.; WITSCHGE, T.. In search of online deliberation: Towards a new method for examining the quality of online discussions. **Communications,** n. 28, pp. 173-204, 2003.

HABERMAS, J.. **The Philosophical Discourse of Modernity**. Cambridge, MIT Press, 1987.

HABERMAS, J.. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, D.. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HELLER, Patrick. Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India. In: **World Politics,** n. 52, pp. 484-519, 2000.

HENG, M. S. H.; MOOR, A. de. From Habermas´s communicative theory to practice on the internet. In: **Information Systems Journal**, v. 13, pp. 331-352, 2003.

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

IPEA. 2011. Participação Popular – A Construção da Democracia Participativa. In: **Desafios do Desenvolvimento**. 2011 . Ano 8 . Edição 65 – 05/05/2011. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2503:edicao-no-65&catid=1&Itemid=5>. Acesso em: 17/03/2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil: o Estado de uma Nação. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5502n>. Acesso em: 15/04/2015.

JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy. In: **Acta Politica**, v. 40, n. 3, p. 317-335, Sep. 2005.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.; KOUZMIN, A.. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. In: **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 44 - 60, 2003.

KINDER, T.. Vote Early, Vote Often: tele-democracy in european cities. In: **Blackwell Publishers**, Oxford, v. 80, n. 3, p. 557-582, 2002.

KINZO, M. D. G.. A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. In: **São Paulo em Perspectiva**, 15, 4, 2001, p. 3-12.

KLEIN, H. K.. Tocqueville in cyberspace: Using the Internet for citizen associations. In: **The Information Society**, v. 15, p. 213-220, 1999.

LACLAU, E.; MOUFFE, C.. Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics. Londres: Verso, 2014 [1985].

LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1990.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G.. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafi os da legitimidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, pp. 43-66, 2006.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J.. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. In: **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157, 187, 2015.

LAVALLE, A. G; VERA, E. I.. A trama da critica democrática: da participação à representação e à accountability. In: **Lua Nova**, v. 84, pp. 353-364, 2011.

LEMOS, A.. **Cibercultura, tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. Porto Alegre: Sulina, 2002.

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

LEMOS, R.. 22/05/2007. Artigo: Internet brasileira precisa de marco regulatório civil. In: Uol Tecnologia. Últimas Notícias. Disponível em: <http://tecnologia.uol.com.br/ ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>. Acesso em: 02 ago 2015.

LEVY, P.. **As tecnologias da Inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. São Paulo: Editora 34, 1995.

LEVY, P.. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIMONGI, F.. Governo representativo e democratização: revendo o debate. In: **Sinais Sociais**, v. 9, n. 27, p. 93-123, 2015.

LIMONGI, F.. Debate instiucional e democracia no Brasil: O problema do sistema partidário. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (orgs). **Democracia:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H.. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 85, p. 159-226, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H.. A representação no interior das experiências de participação. In: **Lua Nova**, n. 70, pp. 139-170, 2007.

LUCHMANN, L. H. H.. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de doutorado em Ciência Política. Unicamp, 215 p., 2002.

LUCHMANN, L. H. H.; BORBA; J.. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: Julian Borba; Lígia Helena Hahn Lüchmann. (Org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. 1ed.Florianópolis: Insular, v. 1, p. 21-59, 2007.

MACPHERSON, C.B.. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford University Press, 1987 [1977].

MALINA, A.. Community networking and perceptions of civic value. In: **Communications**, v. 27, p. 211-234, 2002.

MARQUETTI, A.. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). **A inovação institucional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88**. Dissertação de mestrado. USP: São Paulo, 2003. 111f.

MITRA, A.; WATTS, E.. Theorizing cyberspace: the idea of voice applied to the Internet discourse. In: **New Media & Society**, Londres, v. 4, n. 2, p. 259-283, 2002.

MOORE, B. J. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia** - Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno. Edições 70, 2010 [1966].

MORAES, I. H.; VEIGA, L. F.; VASCONCELLOS, M. M.; SANTOS, R. F. R S.. Inclusão digital e conselheiros de saúde: uma política para a redução da desigualdade social no Brasil. In: **Ciência e Saúde Coletiv**a (Impresso)ICR, v. 14, p. 879-888, 2009.

MURILO, L. F. R.. **Tecnologia, Política e Cultura na Comunidade Brasileira de Software Livre e de Código**. Dissertação (Mestrado). UFRGS, Porto Alegre. 2009.

NEGROPONTE, N.. **Vida Digital**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

NETCHAEVA, I..E-government and e-democracy: a comparision of opportunities in the North and South. In: **Gazette, Londres**, v. 64, n. 5, p. 467-477, 2002.

NICOLÁS, M. A.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.. Internet and Politics studies in Brazil: mapping the characteristics and disparities of the research field. In: **Brazilian Political Science Review**, vol.7, n.2, pp. 114-140. ISSN 1981-3821, 2013.

NORRIS, P.. **Digital divide**: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2001.

NORRIS, P.. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. In: **Party Politics**, Londres, v. 9, n. 1, p. 21-45, 2003.

OLIVEIRA, F. de. Hegemonia as avessas. In: OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R.; RIZEK, C.. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

O'MALEY, D. P.. **Networking democracy**: Brazilian internet freedom activists and the influence of participatory democracy. 130f. Tese (Doutorado em Antropologia). Faculty of the Graduate School. Vanderbilt University, 2015.

PAPACHARISSI, Z.. The Virtual Sphere: the Internet as a Public Sphere. In: **New Media & Society**, Londres, v. 4, n. 1, p. 9-27, 2002.

PAPP, A. C. **Em nome da Internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil.** Livro produzido como Trabalho de Conclusão de Graduação em

Jornalismo na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). São Paulo, 2014. Disponível em: <issuu.com/annacarolinapapp/docs/em_nome_da_internet>. Acesso em: 23/03/2015.

PATEMAN, C.. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 [1970].

PATEMAN, C.. **The problem of political obligation:** a critique of liberal theory. Cambridge: Polity Press, 1985.

PIKTIN, H. F.. Representação: palavras, instituições e idéias. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 15-47, 2006.

PIMENTA, M., WAGNER, F., CANABARRO, D. **Tabela comparativa das versões do Substitutivo do Dep. Alessando Molon ao texto do Projeto de Lei 2.126/2011** (Marco Civil da Internet do Brasil) incluindo a versão aprovada na Câmara dos Deputados em 25 de março de 2014. Porto Alegre: Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), 2014. Disponível em: <http://migre.me/obnCf>. Acesso em 18/12/2015.

POGREBINSCHI, T. Te Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling up Deliberation to the National Level. In: **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 3, p. 219-241, 2013.

PÓLIS/INESC. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. In: **Governança Democrática no Brasil Contemporâneo**: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas. Agosto 2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>. Acesso em: 17/03/2015.

PORTE, T. M. La; DEMCHAK, C. C.; JONG M. De. Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical findings and theoretical speculations. In: **Administration & Society**, v. 34, n. 4, p. 411-446, 2002.

POULANTZAS, N.. **State, Power, Socialism.** London: Verso, 2000 [1980].

PT – Núcleo do PT no Congresso Nacional e Esplanada dos Ministérios. **O Brasil de Lula e Dilma**: os números que mostram a realidade do país, 2014. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/09/CARTILHA-FINAL.pdf>. Acesso em: 15/04/2015.

RENNÓ, L.; SOUZA, A.. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 235-252, 2012.

RHEINGOLD, H., **A Comunidade Virtual**. Lisboa: Editora Gradiva, 1996.

ROSNAY, J. de. **O Homem Simbiótico**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROTHEBERG, D.. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. In: **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 149-172, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Editora Ridendo Castigat Mores, 2012 [1762].

SADER, E.. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980). São Paulo: Paz e Terra, 2010 [1988].

SALTER, L.. Structure and Forms of Use: a contribution to understanding the 'effects'of the Internet on deliberative democracy. In: **Information, Communication and Society**, v. 7, n. 2, p. 185 – 206, 2004.

SANDER, T. H.. E-associations? Using technology to connect citizens: The case of meetup.com. In: **American Political Science Association**. Washington, 2005.

SANTARÉM, P. R. da S.. **O direito achado na rede**: a emergência do acesso à internet como direito fundamental no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito). 158f. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, B. S. de. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. de. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. In: **Politics and Society**, vol.4, 1998.

SANTOS, B. S. de; AVRITZER, L.. Para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, W. G. dos. **Sessenta e quatro**: anatomia da crise. São Paulo, Vértice, 1986.

SARTORI, G.. **Comparative Constitutional Engeneering:** An enqueire into structures, incentives and outcomes. Nova Iorque: New York University Press, 1997.

SCHUMPETER, J. A.. Capitalism, Socialism and Democracy. Canadá: Impact Books & Art, 2014 [1942].

SINGER, A.. **Raízes sociais e ideológicas do lulismo**. In: Novos Estudos, v. 85, p. 83-102, 2009.

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

SHAPIRO, I.. **The State of Democratic Theory**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SILVA, M. K.. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.. **A inovação democrática no Brasil**. Editora Cortez: São Paulo, 2003.

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

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

SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. Da (orgs). **Novas lentes sobre a participação**: utopias , agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas**: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.15, n.4, p.84-97, 2001.

STALLMAN, R. Free Software, Free Society, 2002. Disponível em: http://www.notabug.com/2002/rms-essays.pdf . Acesso em 28/11/2015.

SZWAKO, J.. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. [orgs]. **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TARROW, S.. **Poder em Movimento**: movimentos sociais e confronto político,

Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

TATAGIBA, L.. **Participação Cultura Política e Modelos de gestão**: A democracia gerencial e suas ambivalências. 189f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TATAGIBA, L.. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). **A inovação institucional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

THOMAS, J.. Liberal Machines. In: **American Behavioral Scientist**, Londres, v. 43, p. 1548 – 1560, 2000.

TSEBELIS, G.. **Processo decisório em sistemas políticos**: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 12, v. 34, p. 89-117, 1997.

VEDEL, T.. The idea of eletrocnic democracy: origins, visions and questions. In: **Parliamentary Affairs**, n. 59, v. 2, p. 226-235, 2006.

VEIGA, L. F.. O partidarismo no Brasil (2002/2010). In: **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 17, p. 400-425, 2011.

VEIGA, L. F.. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. In: **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 13, p. 340-365, 2007.

VIRILIO, Paul. **Cibermundo**: A Política do Pior. Lisboa: Teorema, 2000.

WAMPLER, B.. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? In: **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008a.

WAMPLER, B.. When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. In: **Comparative Politics**, *41*(1), 61-81, 2008b.

WAMPLER, B, **Participatory Budgeting in Brazil**: contestation, cooperation, and accountability. University Park, Pa. : Pennsylvania State University Press, 2007.

WAMPLER, B.. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.. **A inovação democrática no Brasil**. Editora Cortez: São Paulo, 2003.

WAMPLER, B.. **Private executives, legislative brokers, and participatory publics: Building local democracy in Brazil**. Tese de doutorado. Universidade do Texas, 2000.

WARREN, M.. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University, 2001.

WELLMAN, B.; HASSE, A. Q.; WITTE, J.; HAMPTON, K.. Does the Internet increase, decrease, or supplement social capital? Social networks, participation, and community commitment. In: **American Behavioral Scientist**, v. 45, n.3, p. 436-455, 2001.

WIKLUND, H. A habermasian analysis of the deliberative democratic potencial of ICT-enabled services in Swedish municipalities. In: **New Media & Society**, Londres, v. 7, n. 2, p. 247 – 270, 2005.

WITSCHGE, T.. Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy. **Paper submitted to Euricom Colloquium Eletronic Network & Democratic Engagement.** 2002.