

APRESENTAÇÃO

Envolto nos temas concebidos por ocasião do curso de extensão, promovido pela Coordenação de Educação Superior (COESUP), do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal, coube a mim, a tarefa de orientar o aluno Pedro Duarte Blanco na confecção do artigo “A dinâmica política do processo legislativo – estudo de caso sobre o Marco Civil da Internet” no trabalho final da disciplina “Poder Legislativo e a relação entre os Poderes”. Em um momento ímpar da história política brasileira, percebe-se claramente que o Poder Legislativo exerce reativamente às propostas do Executivo, estampa presente na Internet. E, deve ser mesmo, haja vista que o *drafting* da Lei 12.965, de 2014, culminou em apropriações do Executivo da agenda do Legislativo, principalmente, quanto aos riscos que a matéria poderia trazer. O autor restringe-se a reflexionar sobre algumas interferências no processo constitucional de formação do Marco Civil da Internet, com isenções ou tendências, o que motiva o leitor entender o requinte do processo legislativo no Congresso Nacional.

Prof Dr Luís Fernando Pires Machado - Organizador

TEMA

A DINÂMICA POLÍTICA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Estudo de caso sobre o Marco Civil da Internet

PEDRO DUARTE BLANCO

Resumo

O Marco Civil da Internet destaca-se na história do Legislativo brasileiro. A concepção participativa do projeto, com os métodos democráticos que a Internet oportuniza, representa uma inovação marcante nas relações jurídico-políticas no País. Outros aspectos dessa lei, no entanto, remontam a características mais prosaicas das instituições pátrias — sobretudo a natureza reativa do sistema político como um todo, e do Congresso Nacional em particular, e a prevalência do Poder Executivo em suas relações com o Legislativo. Neste trabalho, analiso o processo político de elaboração dessa lei, à luz de temas e conceitos da teoria política contemporânea, e apresento, à guisa de conclusão, algumas reflexões.

Introdução

Este ensaio aborda a dinâmica das instituições políticas brasileiras, cujo *modus vivendi*, o arranjo institucional conhecido como “presidencialismo de coalizão”, tem-se desgastado pela natureza desigual da parceria entre os Poderes Executivo e Legislativo, com franca prevalência do primeiro.

O processo legislativo da Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, ilustra bem essa relação de conflito. Concebido pela sociedade civil, o projeto foi, desde o início, convenientemente adotado e controlado pelo Governo, o que suscitou a desconfiança de Parlamentares e despertou contra a iniciativa a retórica inflamada de alguns membros da oposição. Nas próximas páginas, analiso parte das engrenagens desse processo, à luz de temas e conceitos da teoria política contemporânea, e apresento algumas reflexões.

O trabalho constitui minha iniciação ao tema dos estudos legislativos. Elaborei-o com base nos conteúdos estudados ao longo do curso de extensão “Legislação e Processo Político”, do Instituto Legislativo Brasileiro. Quaisquer erros são resultado de minha inexperiência acerca do tema — peço ao leitor que, caso perceba algum, por favor me avise pelo e-mail pedblan@senado.gov.br. Outros comentários serão igualmente bem-vindos. Obrigado.

Contendo riscos

A primeira das hipóteses que proponho neste ensaio é a de que, durante a tramitação do Marco Civil, o Executivo afirmou sua preponderância ante o Legislativo por meio da apropriação da agenda legislativa, modalidade de controle de riscos. Conforme Silva e Araújo,

“A apropriação ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar e apresentar suas próprias proposições, incorporando elementos adicionais à sua agenda legislativa e, em alguns casos, impedindo o desenvolvimento da agenda que está em debate no Parlamento (Silva e Araújo, 2010; Araújo e Silva, 2012; apud Silva, 2014)”.

A apropriação pode ser ora de projetos convergentes com os interesses do Governo, ora de projetos divergentes. No primeiro caso, o Executivo apresenta proposição similar à

contemplada pelo Legislativo, reivindicando-lhe a autoria, para assim influenciar a opinião pública (*credit claiming* ou *blame avoiding* [WEAVER, 1986, *apud* Silva, 2014]). No segundo, o Executivo opõe-se à proposição do Legislativo e interfere na agenda, apresentando o seu próprio projeto; é o chamado “controle de riscos” (Silva, 2014).

O “controle de riscos” caracterizou o Marco Civil desde a sua concepção. O projeto surgiu em contraposição a outro: o PL 84/99, que tipificava crimes cibernéticos. Este ganhara força no Congresso Nacional após a apresentação, em 2006, de substitutivo pelo então Senador Eduardo Azeredo, do PSDB, principal partido de oposição ao Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT.

Tido como demasiado restritivo¹, o PL 84 provocou a reação da comunidade de usuários, ativistas e especialistas em Direito digital; uma campanha online contra o projeto culminou na entrega de abaixo-assinado com mais de 160 mil assinaturas ao Senador Azeredo. Nesse contexto, o portal UOL e o jornal Folha de São Paulo publicaram um *op-ed* do professor Ronaldo Lemos em que este criticava a abordagem do PL 84 e traçava um mapa do caminho: uma regulamentação civil, com direitos e garantias, deveria preceder o controle penal, para que se garantisse o máximo de liberdades possível aos usuários. Nas palavras de Lemos,

“é preciso primeiro que se aprenda com a regulamentação civil, para a partir de então propor medidas criminais que possam alcançar sua efetividade, sem onerar a sociedade como um todo” (Lemos, 2007).

A proposta do professor foi recepcionada com entusiasmo pelo Governo: o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva declarou, no X Fórum Internacional do Software Livre (FISL), em 2009, que haveria de propor um “Marco Civil para a Internet brasileira” (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012). No ano seguinte, o Ministério da Justiça juntou-se a ativistas digitais, especialistas e professores da FGV-Rio para preparar uma minuta de anteprojeto; o documento baseou-se na resolução do Comitê Gestor da Internet “Princípios para a Governança e Uso da Internet”, um conjunto de diretrizes humanistas e cosmopolitas que norteavam a cultura digital daquele tempo².

¹ Entre outras disposições controversas, o PL tipificava penalmente o acesso não autorizado a sistemas informatizados, o que na prática criminalizava atos comuns, como o *download* de músicas em formato MP3 ou o *jailbreak* de celulares.

² Publicada em 2009, a resolução prescrevia os seguintes princípios: liberdade, privacidade e direitos humanos; governança democrática e colaborativa; universalidade; diversidade; inovação; neutralidade da rede; inimizabilidade da rede; funcionalidade, segurança e estabilidade; padronização e interoperabilidade; e ambiente

Uma vez pronto, o anteprojeto foi submetido a consulta popular mediante plataforma digital no sítio *culturadigital.br*, em que recebeu mais de dois mil comentários (Souza e Lemos, 2016). A consulta popular foi uma manobra política perspicaz, da parte do Executivo: por um lado, enriqueceu e promoveu a iniciativa, reforçando-lhe o *ethos* democrático e a legitimidade; por outro, mascarou esse processo de apropriação de agenda, naturalizando o vínculo entre Marco Civil e Executivo. Este, naturalmente, terminou assumindo a iniciativa legislativa do projeto.

Vale ressaltar que nada disso implicava necessariamente a convergência *de facto* entre proposição e interesses do Governo. Como destacam Souza e Lemos (2016), uma vez concluído o anteprojeto, este tardou mais de ano a ser enviado ao Congresso. À época, a demora foi atribuída à transição política entre os Governos Lula e Dilma. Porém, explicam os autores, pelo menos dois membros da equipe ministerial de Dilma opunham-se a pontos relevantes do anteprojeto: o Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, sustentava inicialmente que o tema da neutralidade de rede, coração do Marco Civil, deveria ser regulado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o que na prática deixava o assunto indefinido³; a Ministra da Cultura, Ana de Hollanda, defendia uma proteção mais estrita dos direitos autorais, mais próxima do procedimento norte-americano *notice and take-down*⁴. Este teria sido o verdadeiro motivo do atraso. Isso mostra como a apropriação da agenda é um fenômeno mais ambíguo do que parece, diferenciando-se do mero apoio governamental a uma proposição legislativa.

Influenciando comissões

Durante a tramitação do Marco Civil, o Executivo exerceu sua supremacia embaraçando o fluxo normal do projeto pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, por meio da criação de uma Comissão Especial. A respeito desse tema, explicam Pereira e Mueller,

“Outro indicador da centralização do processo de tomada de decisão

legal e regulatório colaborativo. O 2017 em que escrevo este artigo sente a falta de “integridade” e “autenticidade” entre esses princípios.

³ Na verdade, o Ministério hesitava em apoiar a neutralidade de rede, mas formulava sua posição com cuidado, porque esse era um pleito que alinhava os novos *players* da Internet (Netflix, Facebook, YouTube etc) e os seus respectivos consumidores e tinha, portanto, forte peso político. O polo oposto eram os provedores de conexão. Com a palavra, o Ministro: "O que é preciso saber é quem vai ganhar o que com o modelo de negócios hoje na internet, porque nem tudo que parece ser de graça é de fato de graça e os grandes sites de busca hoje estão “trilionários” (IDG Now, 2012).

⁴ *I.e.*, “notifique e retire”, a retirada extrajudicial de conteúdo violador de direitos autorais. O modelo norte-americano era bastante criticado pela comunidade de cultura digital, por ser intrusivo. Do ponto de vista político, esse debate opunha os novos *players* e seus usuários versus os detentores dos direitos autorais.

no Congresso brasileiro é a maneira pela qual os projetos são distribuídos às comissões. O presidente da Mesa Diretora tem o direito de determinar quais comissões irão analisar e dar um parecer oficial sobre cada projeto específico. Esta regra tem consequências importantes porque, segundo o regimento da Câmara, quando um projeto é analisado por mais de três comissões permanentes [além da de Constituição e Justiça], automaticamente uma nova comissão especial deverá ser criada para analisá-lo. Dado que os líderes dos partidos têm poder para influenciar a composição das comissões especiais, pode ser estrategicamente interessante para eles mitigar o poder das comissões permanentes em casos específicos (Pereira e Mueller, 2000)“.

O projeto chegou à Câmara dos Deputados em agosto de 2011. Inicialmente, a Mesa Diretora designou o projeto a três Comissões — duas de mérito (Defesa do Consumidor; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática) e uma de admissibilidade (Constituição e Justiça e de Cidadania). A primeira delas chegou a definir um relator — o Deputado Roberto Santiago (PV-SP).

No entanto, após o Deputado da oposição Eli Correa Filho (DEM-SP) tentar influenciar a tramitação do projeto mediante requerimento de apensação a outros, o Governo mobilizou-se: um parlamentar de seu partido, o Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), requereu a tramitação por mais uma Comissão, a de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, criando Comissão Especial em outubro daquele ano.

A manobra foi vantajosa para o Executivo majoritário, pois estabeleceu um único relator, responsável pelo juízo de admissibilidade e mérito — não surpreende que este tenha sido do partido do Governo, o Deputado Alessandro Molon (hoje em dia filiado à Rede Sustentabilidade). Em outras palavras, por meio da Comissão Especial, o Governo avocou uma super-relatoria, o que se revelou decisivo na definição do projeto e na apropriação final deste, mediante *credit claiming*.

O papel das urgências

O Executivo determinou o processo legislativo do Marco Civil por meio de pedidos de urgência — tanto constitucional (i.e., que remete ao art. 64, § 1º, da Carta Magna) quanto regimental (i.e., que remete aos regimentos internos das Casas do Congresso).

A respeito da urgência, Pereira e Mueller explicam que

“Outro instrumento importante que o Executivo pode utilizar para interferir na tramitação de uma proposta no Congresso é o pedido de urgência, equivalente à “discharge petition” no Congresso americano. Quando um pedido de urgência é feito para uma proposta, a comissão tem somente duas sessões para examiná-la e votá-la antes de mandá-la para o plenário. Na prática, este prazo é muito curto e as comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido um pedido de urgência. [...] Ao contrário da “discharge petition” no Congresso americano, o pedido de urgência é amplamente utilizado no Congresso brasileiro (Pereira e Mueller, 2000)”.

O Poder Executivo requereu urgência constitucional para o projeto em setembro de 2013. Não se pode, contudo, supor que a intenção fosse a de esvaziar a Comissão Especial; não faria sentido tê-la criado e depois boicotá-la, retirando-lhe deliberadamente a proposição. O que explica o pedido são alguns eventos da época, que motivaram o Governo a acelerar o processo legislativo.

O primeiro desses eventos foram as chamadas “Jornadas de Junho”, a série de megamanifestações que tomaram as cidades do País durante a Copa das Confederações, em 2013. Na ocasião, a revolta do povo com as corporações e com a classe política fez-se ouvir de maneira dramática, inclusive pelas redes sociais, que constituem uma esfera do debate público estreitamente relacionada com o tema do Marco Civil.

O segundo foi o escândalo provocado pelas revelações de Edward Snowden sobre a espionagem norte-americana a diversos países do mundo, sobretudo o Brasil, o que atribuiu ao projeto do Marco Civil inesperada natureza estratégica. Nas palavras do professor Ronaldo Lemos, “de forma surpreendente, o Marco Civil foi escolhido como parte da resposta nacional aos escândalos envolvendo o aumento indiscriminado de vigilância e espionagem” (Senado Federal *apud* Lemos).

O terceiro evento foi a NetMundial, conferência internacional sobre governança da Internet. Como descrevo na seção seguinte, o Governo buscava concluir a tramitação do Marco Civil a tempo do evento. Nesse contexto, o pedido de urgência constitucional representa não só uma tentativa de agilizar uma tramitação já bastante arrastada, mas também um esboço do

credit claiming que se consumaria mais tarde, quando a Presidente Dilma Rousseff sancionou o projeto.

Por força do pedido de urgência, o projeto sobrestou a pauta da Câmara em 27/10/2013, instando os Deputados a ultimar um acordo sobre o assunto. A negociação, porém, travara em diversos pontos – neutralidade de rede, guarda de registros de conexão, *data centers* no Brasil, entre outros –, e a Casa só concluiu a votação em março do ano seguinte. A consequência disso foi que, no Senado Federal, a proposição tramitou com urgência desde a sua chegada, o que impediu uma apreciação mais detalhada pelos Senadores, que só puderam aprovar emendas de redação. O ressentimento foi claro; ao tratar das emendas ao projeto, a Senadora Vanessa Grazziotin, da base do Governo, lamentou:

”Essas emendas, que eu julgo extremamente necessárias para o aperfeiçoamento do texto, certamente, Sr. Presidente, infelizmente, não serão aprovadas. Não serão aprovadas. Por uma única razão: porque não temos tempo. Por falta de tempo (Sessão Plenária de 22/04/2014)”.

O Senador Aloysio Nunes Ferreira, da oposição, foi mais incisivo:

”(...) existe disposição do Governo de não aceitar nenhuma emenda, nenhuma, nenhuma. Nós estamos proibidos aqui de fazer emenda ao projeto; e, se fizermos, será apenas para constar: esta é a decisão da Sr^a Presidente da República; uma decisão autoritária e que não contará com a nossa complacência. Nós queremos melhorar o projeto e, nesse sentido, apresentamos as emendas (Ibid.)”.

Enfim, os fatos políticos do conturbado ano de 2013 instaram o Governo a buscar identidade total com o projeto do Marco Civil. Os pedidos de urgência serviram, assim, ao *credit claiming*, tema que abordo a seguir.

Credit claiming

Ao final do processo, o Governo concluiu a apropriação da agenda mediante *credit claiming*.

Após o escândalo provocado pelas revelações de Snowden, o Governo Dilma converteu o projeto do Marco Civil em trunfo nacionalista e cidadão contra a agressão de uma potência estrangeira. O envolvimento do Governo com o projeto foi tal que, na Assembleia Geral da ONU de 24/9/2013, a Presidente propôs, como solução do problema da espionagem, um “marco civil global”.

Em outras palavras, o projeto, ainda sob apreciação da Câmara dos Deputados, tornava-se instrumento de política internacional de prestígio, com o Brasil arvorando-se em paladino mundial da neutralidade de rede. O auge desse processo deu-se quando a Presidente Dilma, na companhia do Ministro de Comunicações, sancionou o Marco Civil perante um auditório lotado no NetMundial, evento internacional sobre governança da Internet realizado em São Paulo, em 26/3/2014. A *photo-op* marcava a nova lei com a estampa do Governo.

Considerações finais

Como disse na introdução, este trabalho representa uma tentativa inicial de articular meus conhecimentos sobre a dinâmica do processo legislativo, à luz de um caso específico – o do Marco Civil da Internet. Discorri brevemente sobre alguns dos mecanismos pelos quais o Executivo, no regime de presidencialismo de coalizão, exerce sua prevalência sobre o Legislativo, contrariando o princípio da separação de Poderes e prejudicando a imagem do Parlamento.

Por uma questão de foco, tive de deixar de lado pontos importantes do tema, como o papel das medidas provisórias, das emendas ao orçamento como instrumento de barganha, ou a função de titular da agenda como meio de sobrevivência para o parlamentar, mas esses são assuntos relevantes que merecem uma abordagem aprofundada. Com relação ao *agenda holder*, o processo formativo do Marco Civil constitui caso interessante a se estudar: a atuação do relator, Deputado Alessandro Molon, alçou-o à estratosfera da política, sobretudo pelo trabalho de articulação em favor da popular neutralidade de rede. Ainda outro ponto relevante a acrescentar seria uma relação entre os processos descritos neste ensaio e o conceito de capital político de Pierre Bourdieu, tema com o qual ainda estou me familiarizando.

O ensaio tratou, principalmente, da apropriação da agenda legislativa pelo Executivo, o que caracterizou o projeto do Marco Civil desde o princípio. Mas é claro que o assunto enseja outros pontos de vista.

Em uma interpretação benevolente do comportamento do Governo, pode-se dizer que a contenção de riscos do PL 84 e o *credit claiming* do Marco Civil resultaram de uma

autêntica filiação ideológica aos princípios republicanos deste – a “boa política”. Pode-se dizer, ainda, que tais atos constituem nada mais que o exercício de *virtú*; afinal, o que o Governo fez foi substituir um projeto impopular e tecnicamente débil por outro, mais consistente e alinhado a setores importantes da nova economia. O que há de errado nisso?

Gostaria de ressaltar que nunca pretendi criticar a atitude do Governo em si (muito menos do Partido “X” ou “Y”), e sim o conjunto da situação – a maneira pela qual os Poderes (membros deles, na verdade) *interagem*. Afinal, é pouco provável que essa prevalência do Executivo se dê sem a concordância do próprio Legislativo.

De qualquer maneira, é bom lembrar que setores relevantes do Governo se insurgiam contra a proposta original do Marco Civil, retardando-lhe o envio ao Congresso, o que significa que a participação do Executivo no anteprojeto era, antes de mais nada, uma demarcação de território, e não uma proposta programática⁵.

Convém, ainda, fazer algumas observações. A ideia de que o Executivo prevalece em suas relações com o Legislativo não implica que este seja um Poder inócuo na elaboração de leis. No caso do processo legislativo do Marco Civil, é bom lembrar que a Comissão Especial da Câmara promoveu diversas audiências públicas e abasteceu o projeto com uma infinidade de emendas. Igualmente, o Governo não necessariamente logra impor sua vontade: o já mencionado titular da agenda, Deputado Alessandro Molon, destacou-se na interlocução política, inclusive com representantes de partidos hostis, e produziu um texto de relativo consenso. O impulso criador, no entanto, foi indubitavelmente do Executivo, como o é na maior parte das leis aprovadas no País atualmente.

Finalmente, gostaria de destacar as consequências negativas que essa supremacia do Governo ante o Parlamento produz na cultura política brasileira. A primeira é a de que esse processo legislativo enviesado pode, sobretudo no atual contexto de polarização política, servir de argumento para fazer naufragar projetos políticos. Por exemplo: já se ventila, nas redes sociais, a ideia de que o Marco Civil é uma “lei petista”. A decisão, em dezembro de 2017, do órgão regulatório norte-americano de pôr fim à neutralidade de rede demonstra que as marés da política têm-se revertido. O que será do Marco Civil?

A segunda é a de que o Legislativo desvalorizado se apresenta a muitos não como um Poder autônomo, capaz de suas próprias iniciativas; mas como, na melhor das hipóteses, uma pedra no caminho do Executivo. Muitos consideram que na atuação do Congresso

⁵ Caso a posição contrária tivesse prevalecido, o destino dos tais “princípios de governança” poderia ter sido muito bem um picotador de papel do Ministério da Justiça.

brasileiro há um déficit democrático, uma verdadeira crise de representação; e um Parlamento reativo pouco faz para contradizer essa perspectiva.

Bibliografia

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/233755779_Reflexoes_e_Novas_Agendas_de_Pesquisa_para_os_Estudos_Legislativos_no_Brasil

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e SILVA, Rafael Silveira e. Titulares da agenda e carreiras políticas. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2013, n.10, pp. 285-311. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236210256_Titulares_da_agenda_e_carreiras_politicas

Comitê Gestor da Internet. Relatório de Políticas de Internet # observatório da internet.br — Brasil 2011. observatório brasileiro de políticas digitais - CTS-FGV e CGI.br / NIC.br <https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/relatorio-politicas-internet-pt.pdf>

Diário do Senado Federal. Sessão Plenária de 22/04/2014.

IDG Now. Paulo Bernardo discorda que Marco Civil favoreça operadoras. Notícia de 07/11/2012. <http://idgnow.com.br/internet/2012/11/07/paulo-bernardo-discorda-que-marco-civil-favoreca-operadoras/>

LEMONS, Ronaldo. Internet brasileira precisa de marco regulatório civil. Artigo publicado em 22/05/2007. <https://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/004.pdf>

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely M. V. G. . Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 21, p. 19-50, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259486053_Ainda_vale_a_pena_legislar_a_atuacao_dos_Agenda_Holders_no_Congresso_Brasileiro

SILVA, Rafael Silveira e. Mais além do Presidencialismo de Coalizão: o fenômeno da Apropriação da agenda legislativa. In: IX Encontro da ABCP, 2014, Brasília. Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/263695614_Mais_alem_do_presidencialismo_de_coalizacao_o_fenomeno_da_Apropriacao_da_agenda_do_legislativo

SILVA, Rafael Silveira. Mais além do presidencialismo de coalizão brasileiro: o fenômeno da apropriação da agenda legislativa. Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

SOUZA, Carlos Affonso, e LEMOS, Ronaldo. Marco Civil da Internet – construção e aplicação. Editar, 2016. https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/02/marco_civil_construcao_aplicacao.pdf