

A atuação de grupos de interesse como parte do processo democrático: o caso do projeto de lei de crimes cibernéticos

The role of interest groups as part of the democratic process: the case of the cybercrimes bill

Caroline de Souza Frassão¹
Livia Yuri de Queiroz Enomoto²

Resumo: Este trabalho busca retomar as principais discussões acerca do papel dos grupos de interesse como elemento de pluralidade na participação política. Discutiremos o papel dos grupos de interesse no sistema político e no processo decisório dos governos democráticos, e buscaremos tratar, principalmente, da questão da legitimidade participativa desses grupos na democracia. A principal ideia do trabalho é que os grupos de interesse são elementos importantes da democracia liberal, principalmente no que diz respeito à participação política. Para ilustrar a discussão, apresentaremos um estudo de caso que analisará a evolução da lei de crimes relacionados à internet no Brasil e como se deu o processo de atuação dos grupos empresariais no poder legislativo, discutindo os principais *stakeholders* envolvidos, bem como os meios utilizados e seus resultados finais. O caso tratado é o PL 84/1999 (projeto de lei de crimes cibernéticos). Por fim, concluiremos que, segundo a forma com que se deu o processo, bem como de acordo com os atores que dele participaram, os resultados foram plurais e contemplaram toda a sociedade.

Palavras-chave: Participação política; grupos de interesse; lei de crimes cibernéticos.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP/2012) e mestranda em Ciência Política também pela Universidade de São Paulo (DCP/USP). E-mail: carolfrassao@gmail.com

² Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP/2012) e mestranda em Ciência Política também pela Universidade de São Paulo (DCP/USP). E-mail: liviayeq@gmail.com

Abstract: This paper aims to resume the main discussions about the role of interest groups as plurality elements in political participation. We discuss the role of interest groups in the political system and in the decision-making process of democratic governments, and seek to explain the theme that touches the issue of participatory legitimacy of these groups on democracy. The paper's main idea is that interest groups are important elements of liberal democracy, especially with regard to political participation. To illustrate the discussion, we will present a case study which examines the evolution of internet related crimes law in Brazil and how was the operation process of business groups towards the legislative power, discussing key stakeholders involved as well as the means used and its final results. The case is the Bill of Law (PL) 84/1999 (cybercrime bill). Finally, we conclude that, according to the way it has evolved and according to the actors who took part of it, the results were plural and beheld the whole society.

Keywords: Political participation; interest groups; cybercrimes law.

1. Introdução

O presente artigo pretende discutir a participação dos grupos de interesse durante a tramitação do projeto de lei que definiu os crimes cibernéticos no Brasil (PL 84/1999). Veremos que, durante a evolução dos debates no Poder Legislativo, mais interesses foram contemplados formando uma arena plural de participação no processo decisório.

O papel dos grupos de interesse no sistema político e no processo decisório dos governos democráticos, bem como seu funcionamento e seu grau de sucesso, ainda vem sendo relativamente pouco estudado na América Latina. Nos Estados Unidos, por exemplo, há um grande movimento de redescoberta do papel dos grupos de pressão, já desde os pluralistas Truman (1951), Dahl (1962), Olson (1999) e Polsby (1975), por exemplo. Esses estudos buscam mostrar que os grupos de interesse fornecem competição necessária à democracia, mesmo que gerem perda de bem-estar social e comportamento *rent seeking*, como afirma Olson (1999).

Já na América Latina, e mais especificamente no Brasil, os estudos são mais escassos. Amorim Neto (2006), ao constatar a necessidade do Executivo de criar sustentação política, mostra que o apoio político no Parlamento não é o único meio usado pelos Presidentes para atingir seus objetivos. O Executivo acaba incorporando também os grupos de interesse com a intenção de vincular diretamente as agências burocráticas sob seu comando a alguns grupos sociais. Embora a contribuição de Amorim Neto sobre os grupos de interesse seja muito significativa, a conclusão apresentada é apenas um dos resultados de um estudo maior, que não foca no estudo dos grupos de interesse *per se*. Mais recentemente, Mancuso (2004, 2007) mostra a articulação da indústria através da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e seu importante papel na busca pela redução do chamado *Custo Brasil*. Na tese defendida por Mancuso, os grupos de interesse são bem articulados e bem-sucedidos em relação a *policy outcomes* provindos de suas ações – demonstraremos o mesmo resultado no presente estudo de caso.

A questão do sucesso da ação política dos interesses organizados – como resultado de sua participação política organizada no sistema – significa sucesso de tais grupos na dinâmica de poder. Dahl, nessa linha, afirma que a contestação pública e o direito de participação são os elementos balanceadores da democracia – “na falta do direito de exercer oposição, o direito de 'participar' é despido de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública” (DAHL, 1997) A participação e a contestação são elementos além do Estado, e a democracia dependeria de uma expressão expansiva de preferências nos diversos âmbitos da vida política.

Um segundo conceito, discute que a política liberal acaba encobrendo privilégios e desigualdades, como afirmam Bachrach e Baratz (1962), em que o poder pode ser baseado na influência da manutenção do *status quo* de uma determinada situação, refletindo poder de “não decisão”. Para esses autores,

isso também é exercido quando uma entidade dedica suas energias a criar ou reforçar valores sociais e políticos, bem como práticas institucionais que limitam o escopo do processo político. Duas consequências advêm de tal concepção: se o poder é evocado através de linguagem e das ideias, então um entendimento minucioso das conotações e limitações é importante para entender como ele está sendo exercido. Interpretações de linguagem e de significado são então fundamentais para a análise desse conceito, no sentido em que preenchem lacunas deixadas por análises mais generalistas e/ou centradas em modelos. Trataremos desse ponto no presente caso através das chamadas *policy images*, que demonstrarão ao longo do processo as estratégias de imagem e linguagem utilizadas pelos players para atingirem seus objetivos.

Grupos de interesse são, então, elementos importantes da democracia liberal, principalmente no que diz respeito à participação política. O conceito de participação sofreu certa evolução ao longo dos anos – como destaca Van Deth (2001), tais conceitos estão diretamente ligados ao contexto em que os próprios atos de participação operam. Nas primeiras definições, no início dos anos de 1960, o conceito estava ligado à participação eleitoral. Nesse estudo, porém, vamos usar como conceito do aumento da participação política como o aumento dos mecanismos de ação possíveis para a sociedade civil, e, conseqüentemente, o aumento do acesso dos diversos atores à política através da ampliação da transparência, dos canais de participação social e da democratização dos processos decisórios. Isso pode ser traduzido como a introdução de novos repertórios de ação coletiva (*protestos, lobbying, advocacy*), associativismo comunitário, maior contato com representantes políticos e funcionários de governo, além de discussão e associação política (Bonifácio, 2012).

Huntington e Nelson (1976) definem participação política como uma atividade realizada pela sociedade civil com o objetivo de influenciar no processo de decisão governamental. Sendo os grupos de interesse parte da

sociedade civil, vemos em Farhat (2007) que, em sociedades democráticas, têm-se o *lobby* - ou a ação política dos grupos de interesse organizados - como uma das formas de defender diversos interesses existentes e reivindicar aspirações dentro da pluralidade de interesses econômicos, políticos, sociais, culturais e étnicos.

Alguns autores, porém, veem essa participação muitas vezes como limitante à participação democrática do resto da sociedade civil, já que os grupos são organizados e possuem muito mais recursos que os indivíduos em prática cidadã. Nesse sentido, representantes da Teoria da Elites – como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels – entendem a política como uma prática de lideranças que, por sua origem e formação, atribuem-se o direito de dirigir e comandar as massas populares as quais, por sua condição social e histórica, não estão aptas a governar. Ou seja, sempre vai haver desigualdade na sociedade, em especial a desigualdade política na qual sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida. Nesse contexto, a participação política se daria apenas via eleitoral. A inclusão de atores do tipo empresarial no jogo da democracia não deixaria de ser, portanto, uma manobra de elite, nesse caso de tipo econômica, organizada e privilegiada que defende interesses específicos.

Alguns interesses são mais ou menos privados e específicos, enquanto outros são mais ou menos públicos e difusos – os primeiros geralmente são associados aos grupos de interesse, enquanto os últimos são comuns à sociedade civil de modo mais abrangente. Mearsheimer e Walt (2006) afirmam que grupos de interesse que possuem algum caráter especial frente ao governo desfrutam de poder desproporcional quando há empenho dos mesmos em questões particulares, principalmente quando essas questões são indiferentes para a maior parte da população. Os políticos tendem a acomodar aqueles que se preocupam com o assunto em questão, mesmo que em menor número,

confiantes de que o resto da população não irá se manifestar contrariamente a respeito da questão.

A visão otimista dos grupos de interesse defende, porém, que, se todos os interesses conseguem se organizar e pressionar por suas demandas, os políticos têm a oportunidade de saber mais sobre as demandas da sociedade civil (Truman, 1951). Porém, se todos saem em defesa de seus interesses, o Estado pode terminar com políticas diferentes daquelas buscadas pelos primeiros. Esse pessimismo foi mostrado por Olson (1999), que afirmou que nem todos podem agir coletivamente; apenas os privilegiados conseguiriam fazê-lo. Além disso, em alguns casos os grupos poderiam recolher benefícios de suas políticas desejadas em detrimento do interesse público.

A discussão sobre a formulação da legislação de crimes cibernéticos no Brasil, em especial o PL 84/1999, e de direitos na rede, sob o Marco Civil da Internet, já motivou estudos interessantes. Santarém (2010) dedicou-se a analisar a trajetória da "rede" na legislação brasileira e como os mecanismos tecnológicos de participação foram eficientes na ressignificação de crime ao direito do uso da rede. Solagna (2015) focou no ativismo e na mobilização de atores da sociedade civil na formulação da agenda de políticas públicas. Paganotti (2014) analisa o mesmo processo e relativiza a participação, mostrando como o peso de fatos midiáticos e dos representantes políticos eclipsou a participação popular. Visto isso, pretendemos contribuir a este debate pelo estudo dos grupos de interesse do setor empresarial, sua influência na definição dos crimes cibernéticos, e sua contribuição ao processo democrático.

Nesse sentido, este artigo buscará demonstrar como os grupos de interesse se articulam e exercem participação democrática plural, exemplificando com a atuação dos mesmos na defesa de interesses perante o legislativo durante a tramitação do projeto de lei que definiu os crimes

cibernéticos no Brasil. Veremos que, em um primeiro momento, o grupo de interesse a favor da criminalização usufruiu de poder desproporcional pela sua capacidade de organização e por ter inaugurado o debate. Em um segundo momento, observamos que grupos contra a criminalização se organizam e trazem o seu ponto de vista para a arena política. Ao final, vamos observar que ambos os grupos de interesse conseguiram sensibilizar os políticos e tiveram suas preocupações contempladas nos posicionamentos dos representantes da sociedade no legislativo.

2. Objetivos

No presente artigo, buscaremos analisar, pelo ponto de vista dos agentes da sociedade que buscam a construção de políticas públicas, como se deu esse processo e em que sentido a ação desses grupos de interesse frente ao poder público demonstra pluralidade participativa democrática, já que tais grupos representam setores da sociedade civil que contribuíram para uma pluralização na política.

Através da análise das discussões em audiência pública, trataremos a seguir de identificar os grupos de interesse engajados no surgimento dos crimes cibernéticos e na questão do acesso à internet no país, as propostas que cada grupo apresenta para lidar com o *issue*, e as *policy images* que adotam para que sua proposta seja aceita em detrimento das alternativas.

No caso analisado aqui, mostraremos que, em um primeiro momento, o grupo a favor da criminalização no ambiente da internet usufruiu de poder desproporcional pela sua capacidade de organização e por ter inaugurado o debate sobre o tema em nível nacional. Em um segundo momento, observaremos que outros grupos se organizaram e trouxeram uma segunda abordagem acerca do tema para a arena política. Por fim, ambos os grupos de interesse conseguiram sensibilizar os políticos e tiveram suas preocupações

contempladas nos posicionamentos dos representantes da sociedade no legislativo.

3. Metodologia

Neste trabalho, buscaremos comparar a literatura acerca do conceito de poder, da participação política da sociedade civil no poder e dos grupos de interesse com um caso específico de atuação desses grupos junto ao Poder Legislativo no Brasil.

Mancuso e Gozetto (2014) delineiam diferentes etapas do processo legislativo onde é possível identificar oportunidades para a ação do *lobby*: (i) a formulação das proposições, (ii) a discussão e a votação das proposições, (iii) o pronunciamento do Executivo e a votação ou aceitação dos vetos. Para este trabalho, focaremos na segunda oportunidade identificada, o período de discussão e a votação nas comissões. Utilizando-se das notas taquigráficas das audiências públicas, justificativas redigidas nos projetos de lei e nos pareceres apresentados pelos relatores de comissões do Poder Legislativo, identificaremos os grupos de interesse ativos e seus posicionamentos, a fim de entendermos os mecanismos de participação utilizados no caso em questão.

Grupos de interesse no processo democrático

Grupos de interesse podem ser definidos, em sentido amplo, como “*any association of individuals or organizations, usually formally organized, which on the basis of one or more shared concerns attempts to influence public policy in its favor*” (Thomas, 2006, página 4). Olson (1999) demonstra que a formação de grupos que compartilham dos mesmos interesses não é um movimento natural como difundido pela corrente pluralista, mas um desafio. Para o autor, a escolha de convergir interesses comuns em um grupo em prol de um benefício coletivo

está no cálculo individual dos custos de agir versus os benefícios conquistados (e compartilhados). Quando o custo de ação é alto, os indivíduos preferem deixar que os outros interessados ajam. E quando os benefícios alcançados são muito difusos, não existe consciência do interesse. Essa relação de equilíbrio entre custos e benefício formata uma situação subótima.

O grupo é somente uma das escolhas racionais do curso de ação do indivíduo, e acontece somente se identificada como maximizadora para o sucesso de seus interesses. Algumas bandeiras são mais difíceis de serem levantadas, por isso, depois de analisada a relação custo benefício, os indivíduos escolhem agir coletivamente para se beneficiar coletivamente, ou não.

Apesar de mais associado a interesses materiais (como a concessão de benefícios fiscais, tarifas alfandegárias, aprovação de projetos de infraestrutura, etc), o *lobby* também é feito em favor de interesses difusos como a defesa de direitos fundamentais, como veremos adiante. Será possível observar diferentes tipos de grupo em ação em defesa de seus interesses durante a discussão do projeto de lei de crimes cibernéticos: grupos de interesse privados (empresas, associações), grupos de interesse público através do *lobby* intragovernamental, ou pelos grupos de interesse *grassroots* (ONGs e movimentos sociais). Grupos de interesse estão constantemente tentando pleitear suas demandas perante o governo. Entretanto, não existe disponibilidade para todos os *issues* na agenda.

4. O caso do projeto de lei de crimes cibernéticos

A discussão do projeto de lei 84/1999, conhecido popularmente como Lei Azeredo, referência ao seu relator mais ativo, Senador Eduardo Azeredo, começou como um debate tímido, onde participaram somente entes governamentais estimulados por grupos de interesses organizados do setor bancário. Com o tempo, transformou-se em um debate amplo, com a participação de diversos *players* do setor público, privado e da sociedade civil.

A partir da análise das atas de audiências públicas e de pronunciamentos na mídia, identificamos esse movimento de expansão dos grupos ativos no debate e as suas estratégias para garantia da contemplação de seus interesses na redação final da legislação.

Constataremos também que, de início, só os interesses do governo e do setor bancário moldaram o debate sobre novas leis para o avanço das tecnologias de segurança e de rastreamento de dados. Junto à evolução do debate, novos *players* passaram a se identificar com as questões, incluindo grupos de segurança virtual e de ativistas cibernéticos, entretanto, por novos ângulos criando novas *images* no debate: combate da pedofilia e do terrorismo *online* e/versus o rastreamento dos usuários da rede como um cerceamento de liberdades individuais.

A discussão sobre os crimes cibernéticos foi inaugurada em 1997 na Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). Estavam presentes somente órgãos governamentais expondo as principais preocupações e dificuldades que a nova tecnologia traria ao país.

O Instituto Nacional de Criminalística do Departamento da Polícia Federal (INC-PF) e o Comitê Técnico de Documentos Eletrônicos do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) apresentaram dados sobre o crescimento dos crimes cibernéticos no país e as dificuldades de perícia e investigação. O Comitê Gestor da Internet no Brasil pediu pela promoção do desenvolvimento de estudos técnicos sobre a segurança da rede e os serviços de internet no país.

O debate ainda era incipiente, organizavam-se os grupos e as posições não estavam completamente definidas. Os representantes do governo que se apresentaram durante a audiência pública estavam presentes muito mais para informar os legisladores que para reivindicar um espaço na discussão.

Tabela 1: Posicionamento dos atores no primeiro momento

Stakeholder	Posicionamento
Instituto de Nacional de Criminalística	Ressalta o crescimento dos crimes cibernéticos e as dificuldades enfrentadas para a perícia
Comitê Técnico de Documento Eletrônicos do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq)	Necessidade de tipificar crimes cibernéticos e penalização de provedores de acesso
Comitê Gestor Internet Brasil e Ministério de Ciência e Tecnologia	Colocou temas como censura, propriedade intelectual e privacidade e comércio eletrônico

Fonte: Santarém, 2010. Elaboração própria.

Dois anos depois desta primeira audiência pública, o Senador Eduardo Azeredo entregou seu relatório com a inclusão de dois pontos considerados polêmicos: (i) a obrigatoriedade do cadastramento de usuários e (ii) o armazenamento de dados de acesso, com a justificativa de que estas medidas reduziriam crimes como fraudes, terrorismo e pedofilia, que estavam aumentando na internet (Santarém, 2010).

Neste período, a internet já estava mais avançada, alcançando 19,9 milhões de usuários domiciliares (sem contar universidades e empresas), com acesso popularizado principalmente nos grandes centros urbanos.

No período entre a apresentação do relatório pelo Senador Azeredo em 2004 e a retomada da discussão em 2006, o contexto político econômico brasileiro se alterou. A orientação do governo federal também mudou, com o Partido dos Trabalhadores assumindo o governo. Nesse contexto, ocorriam fortes rupturas institucionais, afetando os temas da agenda política governamental.

True, Baumgatner e Jones (2006) afirmam que a entrada de um *issue* na agenda política se dá através da combinação de (i) interesses organizados, (ii) sensibilidade dos decisões e (iii) estrutura institucional. *Issues* sempre existem e grupos de pressão estão constantemente tentando pleiteá-los, mas as diferentes combinações deste três fatores fazem com que os *issues* recebam feedback negativo, positivo, ou mantenham-se imóveis. Os autores denominam este processo de equilíbrio interrompido.

Neste caso, os interesses organizados no período passaram a contar com a presença de uma comunidade da internet que se consolidava à medida que o acesso à rede aumentava. Um novo grupo de interesse, autodenominados ciberativistas, estava em processo de formação. Esta comunidade organizada representava uma parcela pequena dos 2,87% da população que fazia uso da internet em 2000.

Desde então, o número de usuários conectados cresceu aceleradamente, alcançando mais da metade da população brasileira em 2014, segundo a *International Telecommunications Union* (ITU). Entretanto, como mostram dados da Agência Nacional de Telecomunicação (ANATEL), o acesso à internet, infelizmente, segue o padrão de desigualdade de outros serviços do país. Enquanto a região sudeste registra 51 a cada 100 domicílios com acesso a banda larga, na região norte, são somente 17 de cada 100 domicílios.

Com o início do governo Lula em 2003, um novo corpo decisório se formou, com novos valores e *expertise*. A sensibilidade dos tomadores de decisão mudou, porque esses cargos passaram a ser ocupados por novos atores. A estrutura institucional também se alterou, novas políticas públicas, secretarias, áreas e programas são estruturados, assim como a agenda política. Além disso, a *policy image* do debate foi alterada, não se tratava mais somente de um assunto relacionado a fraude de bancos, mas sim de segurança de jovens na internet e liberdade de expressão, dependendo de qual grupo era porta voz.

Como define True, Baumgatner e Jones (2006), a imagem (ou *policy image*) é uma mistura de informação e apelo emocional. O mesmo *issue* pode ter diversas imagens de acordo com o interesse de grupos específicos, e serve como estratégia para influenciar o processo de tomada de decisão.

Diante da mudança na combinação de fatores, o *issue* começa a receber *feedback* positivo e também novos atores surgem para se engajar no debate e apresentar seus interesses.

Os três fatores que impulsionam um assunto na agenda de True, Baumgatner e Jones se fazem presentes neste momento da discussão do projeto de lei. A estrutura institucional é alterada pela passagem do governo ao Partido dos Trabalhadores, os interesses se organizam em grupos de maior congruência e densidade, e a sensibilidade das decisões aumenta por ter conquistado o interesse tanto de entidades do governo, quanto captura a atenção da opinião pública, principalmente através da *issue image* dos crimes de pedofilia.

Os grupos de interesse contrários ao primeiro enquadramento da questão, ou *policy image* da segurança virtual, começaram a fazer pressão no sentido contrário por entenderem que as novas exigências cerceiam direitos fundamentais.

Estes grupos encontram espaço dentro da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (CDH), que paralelamente à tramitação no Senado, organizou o Seminário “Combate ao Crime Cibernético e Liberdade de Acesso à Internet”, no dia 14 de novembro de 2006. Esses novos grupos se organizam sob a Associação Brasileira dos Provedores de Internet (Abranet), o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e a Faculdade de Segurança Computacional da Universidade de Brasília.

Tabela 2: Posicionamento dos atores no segundo momento

Stakeholder	Posicionamento
Senador Azeredo	Obrigatoriedade do cadastramento de usuários e armazenamento de dados de acesso, com a justificativa de que estas medidas reduziriam crimes
Ministério das Comunicações	Contrário à proposta de cadastramento do usuário. Recomendação final: exclui-se o armazenamento de dados e a certificação digital
Associação Brasileira dos Provedores de Internet (Abranet)	Principal preocupação: responsabilização das empresas provedoras de internet pelos atos de seus usuários e as consequências estruturais da exigência da certificação digital. Sugere a auto-regulamentação.
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MP	Critica a desproporcionalidade das penas. O projeto lei não cria estrutura administrativa para fiscalizar o crime que cria, o que seria inconstitucional
SaferNet Brasil	Invocou a necessidade de garantir a liberdade de expressão e a importância da prevenção e educação previamente a punição; Impossível, por questões logísticas, assegurar o cumprimento de uma legislação nacional em um ambiente transnacional.
CGI.br	A favor da armazenamento de dados de acesso do usuário (logs); Critica o controle de acesso
FEBRABAN	Apoio tanto à certificação digital do usuário quando à guarda de logs como meio de prevenir crimes na internet
Polícia Federal	A favor do cadastro do usuário
Forúm Nacional pela Democratização da Comunicação	Defende a regulação da internet garantindo a privacidade do usuário e a neutralidade da rede, e se coloca contrário à auto regulamentação
Ciência da Computação da UNB	A favor da privacidade dos usuários

Fonte: CDHM, 2006. Elaboração própria.

Podemos observar que não se trata mais de uma questão somente governamental. Além dos órgãos do governo, dos novos grupos da sociedade civil, também as associações empresariais aparecem no debate público, como a Federação Nacional dos Bancos (Febraban).

São três as *policy images* identificáveis na atuação dos grupos de interesse. A primeira, de criminalidade, ressaltando a necessidade de vigilância dos usuários da internet - agora com um novo elemento que será carregado até a conclusão do processo legislativo, o perigo da pedofilia. Esta imagem é mantida nos discursos principalmente da Febraban e da Polícia Federal.

O representante da Febraban, o consultor jurídico Renato Opice Blum, apresentou uma fala em favor da exigência de certificação digital do usuário e da guarda de logs como meio de prevenção a crimes na internet, tráfico, fraude, pedofilia e crimes de honra. Neste momento, é registrado na fala do Presidente da Comissão de Direitos Humanos, que os prejuízos do setor bancário com fraudes online significam perdas de mais de 1 bilhão de reais ao ano. O que ilustra a importância do assunto para o setor.

Nesta mesma linha, o investigador da Polícia Federal Sérgio Luís Fava, destaca a dificuldade que a polícia encontra para solucionar casos de fraude devido à falta de cadastro de usuários pelos provedores de conteúdo. Além disso, afirma que muitos desses são hospedados internacionalmente, ou seja, sem alcance pela legislação brasileira, e ressalta que “a internet é um trabalho de cooperação”.

A segunda *policy image*, dos direitos, apresenta os efeitos colaterais que a aprovação do projeto de lei pode trazer a liberdade de expressão e a privacidade dos usuários da internet. Esta imagem é mantida nos discursos do Ministério Público e Fórum Nacional da Democratização da Comunicação.

A representante do Ministério Público, Ela Wiecko Castilho, ressalta a impropriedade de tipificação de crimes cibernéticos, demonstrando que a legislação já prevê os crimes de fraude, pedofilia, etc, no espaço físico, e que a mesma legislação se aplicaria ao espaço virtual, não havendo a necessidade de criação de uma lei específica. Além disso, afirma que o projeto de lei não cria

estrutura administrativa para fiscalizar o crime que cria, o que seria inconstitucional.

Já James Gorgen, do Fórum Nacional de Democratização da Comunicação, reivindica mais espaço para as vozes da sociedade civil. Neste sentido, defende a regulação da internet garantindo a privacidade do usuário e a neutralidade de rede, e se coloca contrário à ideia de auto regulação (proposta a seguir pela Abranet).

A terceira imagem é a do fomento à inovação, difundida pelo Ministério das Comunicações, pela Associação Brasileira de Provedores de Internet (Abranet) e pelo CGI.br. Esta imagem define a internet como um lugar de inovação e empreendedorismo de grande potencial econômico, onde a liberdade de iniciativa pode fomentar soluções inesperadas para o bem-estar da sociedade.

Marcelo Bechara, representando o Ministério das Comunicações, criticou a possibilidade de cadastramento do usuário proposto no art. 21 do PL. Em seu entendimento, poderia figurar uma perda direitos, no caso, o direito à privacidade, sem garantias reais de efetividade no combate aos crimes cibernéticos. O segundo aspecto criticado por Bechara foi a responsabilização criminal dos provedores de acesso, esses ficariam responsáveis por monitorar todos os usuários de sua rede, o que traria custos significativos que poderiam inviabilizar o modelo de negócio dos pequenos provedores, além de, em última instância, encarecer o acesso aos usuários. Sua recomendação final pediu que se aprovasse o projeto com urgência, entretanto, somente aqueles pontos de consenso, ou seja, excluindo-se a exigência de certificação digital.

O representante da Abranet, Antônio Alberto Valente Tavares, afirmou que a principal preocupação da Associação estava na responsabilização das empresas provedoras de internet pelos atos de seus usuários, atos os quais, as empresas não teriam controle. A proposta final da Abranet foi a de

autorregulação por um grupo formado por empresas, governo e sociedade civil. A Abranet se empenhou em demonstrar que, apesar das dificuldades que o setor enfrentaria para se adaptar às novas regras, não se opunham à certificação digital. Entretanto, sutilmente, mencionou que a isso respondia aos interesses das grandes empresas do sistema financeiro e de certificação digital.

Paralelamente às audiências públicas, a Ordem dos Advogados do Brasil (AOB) publicou carta lamentando sua exclusão do debate. O presidente da Comissão Especial de Tecnologia da Informação da OAB sustentou em carta aberta que o Senador Azeredo “tem conduzido o projeto a sete chaves, ouvindo apenas a Federação Brasileira de bancos (Febraban) e não dialogando com mais ninguém”³. Esta declaração demonstra claramente a formação e orientação dos grupos de interesse envolvidos, assim como o descontentamento dos grupos que ficaram de fora da arena de discussão do tema.

Em 2008, nova audiência pública no âmbito do Poder Legislativo, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), marca o início da ruptura com a imagem da criminalização da internet nas arenas de participação pública e nota-se o fortalecimento da imagem do acesso a rede como direito fundamental. Novos interesses são contemplados nesta audiência, representados por grupos de interesse da sociedade civil ou mesmo do governo, com a mudança de postura do Ministério da Justiça que focou seu discurso na necessidade de preservação da liberdade de expressão na rede.

A discussão desta audiência pública é a mais rica em termos da participação de diversos segmentos da sociedade, com diferentes interesses e pontos de vista alternativos. Os discursos dos palestrantes seguem estratégias de apresentação de dados e caracterização da emergência do assunto, tanto pelo

³ 13/7/07 – OAB lamenta ser excluída de audiência sobre crimes na internet. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/10171/oab-lamenta-ser-excluida-de-audiencia-sobre-crimes-na-internet>

lado daqueles que querem defender a tipificação dos crimes cibernéticos, quanto daqueles que querem fortalecer a rede como lugar direitos fundamentais.

Os congressistas também começam a se interessar mais pelo assunto, sendo esta a primeira audiência que conta realmente com a presença de legisladores além do relator do projeto de lei. Os interesses identificados nos diferentes discursos demonstram que alianças estavam se formando em torno de duas narrativas: (i) a criação de novos crimes na internet (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Polícia Federal e Febraban) e (ii) a garantia do acesso à internet como direito (Ministério da Justiça, Associação Software Livre e Fundação Getúlio Vargas). O discurso do empreendedorismo e inovação é incorporado por ambos os lados e mantido como pilar central somente pela Abranet.

O representante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Consultor Fernando Neto Botelho, afirma que os crimes cibernéticos movimentam R\$ 105 bilhões no mundo, e que as empresas já gastam mais de 11% do seu orçamento para preveni-los. Também cita exemplos de crimes de ódio, pedofilia, racismo e tráfico *online*. Faz referência aos polêmicos artigos 21 e 22, introduzidos no relatório do Senador Eduardo Azeredo, defendendo a importância da guarda de dados dos usuários e da necessidade de sanções concretas aos provedores de acesso pelo não cumprimento das novas obrigações criadas pela lei.

A Polícia Federal, representada por Carlos Eduardo Sobral, também defende a guarda de dados de acesso dos usuários como ferramenta de investigação policial. Cita exemplos de casos onde a polícia foi bem-sucedida na resolução de crimes de pedofilia, pois teve acesso aos dados armazenados pelos provedores. O representante da Febraban, mantendo a mesma linha de defesa, acrescenta dados da ameaça cibernética ao governo, afirmando que são mais de

2 mil tentativas de invasão por dia, e pede que o projeto siga imediatamente ao Plenário da casa.

Do outro lado, seguindo a segunda narrativa de garantia de acesso à internet como direito, o representante do Ministério da Justiça, Pedro Abramovay, afirma que os crimes já estão previstos no Código Penal, e que apenas o meio é novidade. Sendo assim, afirma que a real necessidade é de criação de instrumentos para a que a polícia possa fazer o seu trabalho investigativo. Abramovay propõe que o objetivo da nova lei seja a preservação da internet como ambiente de liberdade de expressão, afastando a ideia da criação de novos crimes. Também Sérgio Amadeu, representante da Associação Software Livre, ressalta a importância da internet como meio de comunicação interativo e multidirecional, e que a legislação terá pouco efeito sobre os criminosos, que se registram com informações falsas em seus provedores de acesso.

Tabela 3 - Posicionamento dos atores no terceiro momento

Stakeholder	Posicionamento
Secretaria de Assuntos legislativos do Ministério da Justiça	A favor de uma lei sobre o tema. Propõe que o objetivo da lei seja a preservação da internet como ambiente de liberdade de expressão e sugere um novo projeto
Tribunal de Justiça de MG	Defende a necessidade da guarda de dados e também de multa aos provedores de acesso
Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos da Polícia Federal	Defende a guarda de dados de acesso como ferramentas de investigação; Pede a criação de um banco nacional de informações de acesso para facilitar investigações
Associação de Software Livre e Associação Brasileira de Pesquisadores de Ciberultura	Reivindica uma carta de direitos civis dos cidadãos na Internet antecedendo uma lei criminal; Afirma que os bancos deveriam investir mais em seus sistemas de segurança ao invés de socializar o prejuízo.
Fundação Getúlio Vargas	Defesa dos provedores
Febraban	Pede que o projeto vá imediatamente a plenário; Pede pela inclusão de outros crimes contra a honra

Fonte: CSPCCO, 2008. Elaboração própria

5. Conclusão

Através da análise dos espaços públicos de participação democrática no Poder Legislativo, figurados neste trabalho pelas audiências públicas, concluímos que durante o processo de decisão do projeto de lei de definição de crimes cibernéticos (PL 84/1999), novos interesses foram emergindo, organizando-se e conquistando espaço de negociação para suas demandas. O que começou como uma preocupação do setor bancário em relação às suas perdas por fraude *online*, foi lentamente, durante mais de uma década, se modificando a partir da participação de novos atores, e transformando-se em um debate sobre direitos fundamentais na era da internet.

A atuação de grupos de interesse como parte do processo democrático: o caso do projeto de lei de crimes cibernéticos | Caroline de Souza Frassão e Livia Yuri de Queiroz Enomoto | 152-174

Mostramos aqui que importante também é considerar o contexto em que o caso foi desenvolvido. No começo, em 1997, os crimes cibernéticos ainda eram tópico restrito, não faziam parte do dia a dia da população e somente representantes de órgãos governamentais foram convidados a participar do debate. Onze anos depois, na segunda audiência pública, a internet já alcançava grande parte da população das metrópoles brasileiras e fazia parte da realidade do governo e da academia. Além da criação de novos interesses e atores, as preferências dos antigos também haviam se aperfeiçoado. Além disso, a orientação política do governo federal mudou, e conseqüentemente, mudou também a agenda política, valores e objetivos. Seus novos representantes trazem também nova roupagem ao posicionamento governamental sobre o assunto.

O ano de 2008 é o momento da ruptura, onde a *policy image* adotada passa a ser majoritariamente de direitos fundamentais na internet e não mais de crimes cibernéticos. Esta virada é possível pela nova combinação de posicionamentos dentro do governo e pela ampliação da participação dos grupos de interesse organizados pela internet.

O Projeto de Lei 84/1999, que em sua versão inicial⁴ pretendia criar 18 novos artigos relacionados desde à prestação de serviços informáticos (Capítulo I, art. 1) até a veiculação de pornografia na rede (seção VII), passou tornou-se a Lei Ordinária 12.735 em outubro de 2012⁵. A Lei determinou a estruturação de equipes especializadas em crimes cibernéticos na polícia judiciária (art.4) e que, em caso de práticas de discriminação na rede, poderia um juiz, anteriormente à conclusão de inquérito policial, determinar a cessação do acesso ao conteúdo (art. 5). Outros artigos do projeto de lei foram vetados pela Presidente da

⁴ Projeto de Lei 84/1999, de autoria do Deputado Luiz Pauhylo, que dispõe sobre crimes cometidos na área de informática, suas penalidades e dá outras providências”. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019990511000820000.PDF#page=59>

⁵ Lei 12.735/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12735.htm

República e a justificativa: “A amplitude do conceito de dado eletrônico como elemento de ação militar torna o tipo penal demasiado abrangente, inviabilizando a determinação exata de incidência da norma proibitiva.” (Lei 12.735/2012. Mensagem de Veto)⁶. Os artigos que compõem a Lei e a justificativa da Mensagem de Veto evidenciam o posicionamento de primazia dos argumentos relacionados aos direitos fundamentais.

O que tentamos mostrar é que, em primeiro lugar, a própria ação de determinados grupos de interesse frente ao poder público já demonstra pluralidade participativa democrática, já que setores - ainda que específicos - da sociedade civil contribuíram para uma pluralização na política. Em segundo lugar, em caráter mais específico, tivemos como resultado a produção de uma nova legislação de interesse da sociedade como um todo, mostrando que, mesmo partindo de motivações auto interessadas, o aumento dos atores no processo possibilitou maior pluralidade de resultados.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Konrad Adenauer Stiftung.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton (1962). *Two Faces of Power*. American Political Science Review, Vol. 56, No 4.
- BONIFÁCIO, Robert (2012). *A Participação Política no Brasil*. Em Debate, Belo Horizonte, v.4, n.6.
- DAHL, Robert A (1962). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, London: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. (1997) *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- FARHAT, Said (2007). *Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peiropólis.
- HUNTINGTON, Samuel; NELSON, Joan (1976). *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

⁶ Mensagem de veto da Lei 12.735/2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-525.htm

MANCUSO, Wagner Pralon (2004). O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.47. Rio de Janeiro: IUPERJ.

MANCUSO, Wagner Pralon (2007). O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 28, p. 131-146, jun.

Wagner Pralon Mancuso; Andréa Cristina O. Gozetto (2013) "Lobby e políticas públicas". In: Melina Rocha Lukic e Carla Tomazini (orgs.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Editora Juruá.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. (2006). The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. *Middle East Policy*. Volume 13, Issue 3, pages 29–87, September.

OLSON, Mancur (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp.

PAGANOTTI, Ivan (2014). Pressão virtual e regulamentação digital brasileira: comparativa entre o Marco Civil da Internet e a Lei Azeredo. *Revista Eptic Online*, vol. 16, no. 2, p. 143-160, Mai-Ago.

POLSBY, Nelson (1960). How to Study Community Power: The Pluralist Alternative. *The Journal of Politics*, Vol. 22, No. 3. Aug.

SANTARÉM, Paulo Rená da S. (2010). *O direito achado na rede: a emergência do acesso à internet como direito fundamental no Brasil*. Dissertação de mestrado em Direito, Estado e Constituição Brasília, Universidade de Brasília.

SOLAGNA, Fabricio (2015). *Formulação da agenda e o ativismo em torno do Marco Civil da Internet*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

THOMAS, Clive S. (2006). "Interest Groups". In: Enciclopédia Britânica. Disponível em: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/290136/interest-group>. Acessado em: 18/04/2016.

TRUE, James L., JONES, Bryan D., BAUMGAUTER, Frank R (2006). "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in policymaking". In: SABATIER, Paul (org.). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Cambridge.

TRUMAN, David (1951). *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf.

VAN DETH, J. W. (2001). Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything? Paper presented at the Joint Sessions of Workshops of the *European Consortium for Political Research*, Grenoble, 6–11 April 2001.

Recebido em: 04/11/2015
Aprovado em: 28/11/2015

A atuação de grupos de interesse como parte do processo democrático: o caso do projeto de lei de crimes cibernéticos | Caroline de Souza Frassão e Livia Yuri de Queiroz Enomoto | 152-174