

poliTICS

Uma publicação do Instituto Nupef • abril / 2014 • www.politics.org.br



Possibilidades imediatas para a Governança da Internet

Marco Civil da Internet: Brasil aprova uma das leis mais avançadas do mundo

Índice



> 02

**Governança da Internet:
e agora?**

Louis Pouzin



> 07

**Compreendendo a e-Democracia -
iniciativas governamentais em
prol da reforma democrática**

Julie Freeman e Sharna Quirke



> 24

**A contribuição empresarial para
o software livre como atividade
socialmente responsável**

Jesús García García e María Isabel
Alonso de Magdaleno



> 32

**Marco Civil da Internet -
Brasil aprova uma das leis mais
avanzadas do mundo para o setor**

Bia Barbosa e Pedro Ekman

poliTICs

EDITOR **CARLOS A. AFONSO** • CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO **MONTE DESIGN**

REVISÃO **PEDRO AGUIAR** • TRADUÇÕES **RICARDO SILVEIRA**

Comitê Consultivo da poliTICs:

- > **Avri Doria** > **Carlos Affonso Pereira de Souza** > **Deirdre Williams** > **Demi Getschko**
- > **Graciela Selaimen** > **Jeremy Malcolm** > **João Brant** > **Louis Pouzin** > **Marília Maciel**
- > **Mawaki Chango** > **Valeria Betancourt**

Na versão online da poliTICs há mais informações sobre cada um dos membros do nosso Comitê Consultivo.

Consulte <http://www.politics.org.br>



Rua Sorocaba, 219 | 501 - parte | Botafogo | 22271-110

Rio de Janeiro RJ Brasil | telefone +55 21 2527-0294

Apoio: _____



Esta é uma publicação do Instituto Nupef. Versão digitalizada disponível em www.politics.org.br

e no sítio do Nupef - www.nupef.org.br | Para enviar sugestões, críticas ou outros comentários: graciela@nupef.org.br

A tiragem das edições da poliTICs é pequena. Se quiser receber gratuitamente a edição impressa, envie um email a politics@nupef.org.br com seu nome, endereço completo incluindo CEP, e área de atuação.

Os originais foram compostos com OpenOffice 3.X e GNU/Linux



Publicado sob licença Creative Commons – alguns direitos reservados:



ATRIBUIÇÃO.

Você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante.



USO NÃO-COMERCIAL.

Você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.



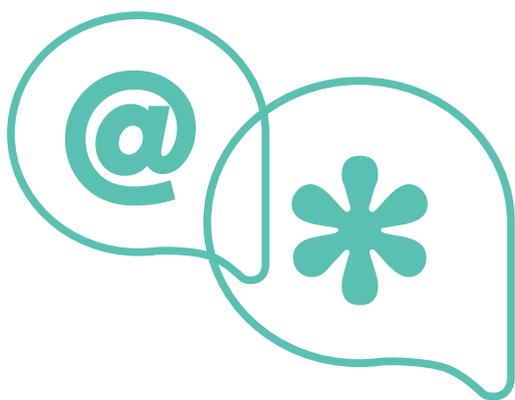
VEDADA A CRIAÇÃO DE OBRAS DERIVADAS.

Você não pode alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta.

- Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outros os termos da licença desta obra.
- Qualquer uma destas condições podem ser renunciadas, desde que você obtenha permissão do autor.

ISSN: 1984-8803

A poliTICs procura aderir à terminologia e abreviaturas do Sistema Internacional de Unidades (SI), adotado pelo Instituto Nacional de Metrologia do Brasil (Inmetro). Assim, todos os textos são revisados para assegurar, na medida do possível e sem prejuízo ao conteúdo, aderência ao SI. Para mais informação: <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/unidLegaisMed.asp>



Editorial

Temos o prazer de apresentar nesta edição da poliTICs nosso novo Comitê Consultivo, um grupo voluntário de pessoas de diversas áreas do conhecimento e regiões do mundo que são colaboradores relevantes para as TICs para o desenvolvimento humano dentro de seus campos de especialidade. Dois deles constam do Hall da Fama da Internet. Elas e eles aportarão sugestões sobre estratégias, linha editorial e temas a serem considerados. Nenhum dos membros será responsável pelo conteúdo publicado tanto na versão impressa como online. O resumo biográfico de cada um está no portal Web da revista.

O texto de Louis Pouzin, um dos pioneiros da Internet, busca de respostas para o futuro da governança da rede, que considera hoje controlada por um grupo dominante constituído pelo governo dos EUA e as grandes corporações. Segundo Pouzin., com o passar do tempo o grupo dominante segue expandindo o seu poder até o ponto de ficar tão entrincheirado que a negociação passa a ser irrelevante.

O uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) pelos governos tem estado

associado ao fornecimento de informações e prestação de serviços de forma unidirecional. O texto de Freeman e Quirke faz a distinção entre processos de e-governo e de e-democracia, que facilitam o envolvimento ativo da população através de um diálogo contínuo bidirecional. E aproveita iniciativas de participação contidas em dois estudos de caso.

O texto de García García e Alonso de Magdaleno analisa a relevância das práticas de desenvolvimento de software livre como modelos de compartilhamento de tecnologia e recursos com comunidades que podem beneficiar todos os setores interessados em práticas socialmente responsáveis, inclusive as corporações que hoje são grandes usuárias de sistemas de código aberto e participam de seu desenvolvimento.

Em texto especial para esta edição da poliTICs, Bia Barbosa e Pedro Ekman fazem uma análise do processo de aprovação do Marco Civil, apontando sua relevância como uma referência para as nações democráticas que buscam reforçar a liberdade e os direitos humanos na Internet.

Boa leitura! ●

> **Louis Pouzin** Um dos “pais” da Internet, criou a primeira rede de comutação por datagramas, modelo adotado mais tarde no padrão TCP/IP. É membro do Conselho Consultivo da poliTICs”



Governança da Internet: e agora?

A governança da Internet tem sido o tópico de infindáveis discussões desde que a preparação para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI/WSIS) começou em 2001. A maioria dos Estados insiste em pesos iguais nas decisões que afetam não apenas questões técnicas como também políticas públicas, além de impactos econômicos e sociais, nos níveis nacional e internacional. Entretanto, o governo dos EUA ainda não retrocedeu na sua determinação de continuar com as operações de espionagem e vigilância em massa e continua exercendo controle unilateral sobre a

Internet por meio de uma empresa californiana, a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), criada em 1998 com esse propósito específico.¹

A retórica e a imaginação podem continuar por vários anos, sem qualquer desfecho previsível. Embora ideias e pontos de vista possam ir ganhando flexibilidade e se tornando negociáveis, com o passar do tempo o grupo dominante segue expandindo o seu poder até o ponto de ficar tão entrincheirado que a negociação passa a ser irrelevante. Discutir sem poder tomar nenhuma

1.N.E.: Este texto foi escrito em fevereiro de 2014, antes do anúncio da intenção da National Telecommunications and Information Administration (NTIA) dos EUA de ceder o controle do arquivo da zona-raiz do DNS a um organismo pluralista a partir de 2015, a ser definido.

providência é jogar um jogo perdido. Os cidadãos do mundo inteiro vão ficar parados, esperando serem digitalizados e monetarizados? O objetivo último da cibercolonização.

:: O QUE É POSSÍVEL FAZER?

A menos que seja do interesse do governo dos EUA, toda e qualquer ação que precise de um aval dele será impedida. Isso é a *realpolitik* rotineira. Portanto, ações possíveis são aquelas que podem ser implementadas sem a concordância do governo dos EUA - como, por exemplo:

- aplicar leis nacionais/regionais à privacidade de dados pessoais;
- aplicar leis nacionais/regionais aos sonegadores;
- impor penalidades à dominação abusiva do mercado;
- excluir monopólios ilegítimos dos principais contratos;
- equilibrar investimentos/receitas entre operadores, provedores de conteúdo, prestadores de serviços de Internet e mídia;
- proteger plantas naturais contra patentes ilegítimas;

- criar registros de domínios nacionais/regionais independentes da ICANN;
- abrir a competição entre vários serviços de nome de domínio raiz (“DNS roots”);
- usar software de código aberto;
- promover criptografia para e-mails ponta-a-ponta que seja fácil de usar;
- manter registros e normas para identificadores em entidades de normatização (ISO²);
- estimular pesquisa/desenvolvimento sobre o futuro da Internet (exemplo: RINA³).

...mais?

Alguns leitores podem pensar numa lista de compras. Ao enfrentar uma hiperpotência, um primeiro nível de defesa seria aumentar o custo da espionagem e das operações predatórias. Um segundo nível seria conquistar parcelas de independência de forma a atingir algum potencial de barganha. Num prazo mais longo, o objetivo é aumentar a resistência dos países e prepará-los melhor contra intrusões agressivas.

Muitas das ações que têm sido sugeridas não precisam de mais detalhes, pois são autoexplicativas.

². Sobre a Organização Internacional para Padronização (ISO), ver http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_para_Padroniza%C3%A7%C3%A3o ³. Iniciais de Recursive InterNetwork Architecture. Ver <http://csr.bu.edu/rina/about.html>

Vamos elaborar as que podem não ser.

· proteger plantas naturais contra patentes ilegítimas

Exemplo: uma variedade de pimenta indígena resistente a insetos cresce em algum país menos desenvolvido. Um grupo multinacional de produtos químicos acrescenta ingredientes inúteis às sementes e registra uma patente. Daí em diante, passa a processar os agricultores daquele país por cultivarem, sem licença, a pimenta cuja patente o grupo alega deter.

· criar registros de domínio nacional/regional independentes da ICANN

Os nomes de domínios de topo (TLDs) – como .com, .net, .org – são conhecidos até por quem não usa a Internet. Os TLDs com o código do país – como .cn, .de, .fr, .it, .us – também são bastante conhecidos, enquanto outros – como .bz, .gl, .tp, .vi – são menos conhecidos. Os novos TLDs que estão sendo introduzidos agora – como .bike, .construction, .guru, .photography, .singles – são bastante desconhecidos.

O governo dos EUA impôs a ICANN como monopólio encarregado de designar todos os domínios de topo, inclusive os domínios de topo

de país (ccTLDs). Essa decisão unilateral não tem base internacional legítima. Uma boa razão para tal status anticompetição foi dotar a ICANN de uma fonte permanente de renda a partir das anuidades pagas pelos usuários para terem seus domínios.

Como em geral ocorre com os monopólios – e, neste caso, com o apoio do governo dos EUA –, a prioridade máxima da ICANN é ganhar mais dinheiro para sustentar seu estilo opulento e para comprar novos amigos. Essa posição de entidade reguladora dos TLDs e de beneficiária financeira é um caso gritante de conflito de interesses. É premente a necessidade de a ICANN colocar a casa em ordem e submetê-la à competição com os demais atores que cuidam dos interesses dos usuários.

Desde 1996, antes da criação da ICANN, surgiram registros independentes que funcionaram durante alguns anos, e alguns ainda existem, como é o caso de Name.Space, Cesidian Root, OpenNic, Name.Coin etc.⁴ Há, de fato, um grande número de registros privados que funcionam a partir de instituições convencionais e continuam, em grande parte, invisíveis. Seja por uma questão de ignorância, de desinformação, ou do monopólio da ICANN, esses registros independentes encontram-se limitados a nichos de mercado. Já que não há instrumento jurídico internacional protegendo o monopólio da ICANN, o mercado pode descambar para outras direções

4. Name.Space: <http://name.space.xs2.net>. Cesidian Root: <http://cesidianroot.net>. Open NIC: <http://www.opennicproject.org>. Name.Coin: <https://www.namecoin.org>. Para mais informações sobre DNS alternativos, ver http://en.wikipedia.org/wiki/Alternative_DNS_root

caso os Estados ou as instituições de grande porte mudem suas políticas ou não as implementem.

• **abrir concorrência entre vários DNS-raiz**

No campo do nome de domínio, o termo “raiz” (*root* em inglês) designa um arquivo contendo uma coleção de parâmetros de TLD. Esse arquivo é duplicado nos “servidores de nomes” consultados pelos navegadores ou outros aplicativos na tentativa de conseguir um endereço IP associado a um TLD. Em resumo, é semelhante ao processo de procurar o nome de um assinante num catálogo telefônico.

O conceito de *raiz* é técnico – um repositório de parâmetros de TLDs. O registro (de nomes) é uma organização que gerencia os usuários de domínios e seus identificadores. Um registro pode usar sua própria raiz (OpenNic), ou a raiz de outra organização (o PIR, Public Internet Registry para .org, usa a raiz da ICANN).

A ICANN preconiza a existência de uma única raiz global (ou seja, controlada pelo governo dos EUA). Conforme mencionado mais cedo, existem registros independentes e várias outras raízes muito antes da criação da ICANN, mas nada disso tem cabimento num império monopolista. É curioso observar que o Google e o OpenDNS, que não são registros, usam suas próprias raízes, que são cópias da ICANN.

Uma análise mais profunda de um ambiente com várias raízes vale a elaboração de um outro artigo em separado.

• **promover criptografia para e-mails ponta-a-ponta que seja fácil de usar**

Após as revelações de Edward Snowden, já não é mais possível tratar da segurança com negligência benigna. Não são todas, mas muitas organizações vão se esforçar um pouco mais para integrar a segurança a seus procedimentos. A indústria do ramo da segurança vai aumentar a pressão comercial em cima disso. A criptografia é o ingrediente básico da segurança das comunicações; ela é usada rotineiramente em ambientes fechados, mas praticamente nunca em ambientes abertos. O e-mail é o serviço dominante para trocas privadas e profissionais. Se a criptografia for malfeita ou for lenta, não será adotada pelo público. Além disso, é necessário que se implemente um conjunto limitado de protocolos padronizados em todos os servidores de e-mail. Desta forma, haveria possibilidade de sucesso para campanhas que incentivem os usuários a adotar medidas de segurança.

• **manter registros e normas para identificadores em entidades de normatização (ISO)**

Segundo projeções, nos próximos anos o número de objetos na Internet terá uma ordem de grandeza três a cinco vezes maior que o número de seres humanos. Serão necessárias ferramentas para o registro, a recuperação e a troca de identificadores.

Parece inadequado e irreal usar ferramentas DNS para o manuseio desse tipo de dados. Um exemplo bom e prático é o GS1 para códigos de barra e o RFID.⁵ Funcionam bem porque foram cuidadosamente projetados para atender às necessidades de um comércio específico: a distribuição internacional de bens de consumo de produção em massa que se costumam encontrar nos supermercados. Os automóveis, os produtos químicos, os hospitais, o vinho, por exemplo, teriam outras necessidades, diferentes. Se o mercado de gestão dos identificadores cair nas mãos de um monopólio mundial, esse monopólio vai impor seus próprios padrões proprietários, independentemente das necessidades do ramo, e vai distorcer os processos de manufatura e distribuição com vistas ao seu próprio lucro.

É bom tomar cuidado, estimulando o consenso entre os ramos do mercado para a criação de normas de gestão dos identificadores que estejam ancoradas numa organização internacional de boa reputação, como a ISO.

• estimular pesquisa/desenvolvimento sobre o futuro da Internet (RINA)

Do jeito que está atualmente, a Internet é um sistema experimental cheio de remendos, baseado em conceitos de 40 anos atrás. Escrever nas paredes é “obsoleto”. A pesquisa sobre o

futuro da Internet foi reintroduzida nos últimos dez anos, principalmente na forma de projetos separados, sem enfoque numa meta operacional específica. Uma equipe da Universidade de Boston conseguiu lançar uma novidade em termos de projeto de rede: “Padrões de Arquitetura de Rede”, de John Day.⁶ O sistema se chama RINA, *recursive internetwork architecture*. Equipes europeias foram contratadas pelo programa de pesquisa da Comissão Europeia para expandir a plataforma inicial no desenvolvimento de aplicações. Eis uma boa oportunidade para que os designers da nova geração fechem as lacunas de segurança da Internet legada⁷.

• acabou-se a confiança

Isso é fato, embora a confiança seja subjetiva. “Quem quer a paz deve estar preparado para a guerra” diz a velha máxima. Não sabemos como o povo norte-americano vai se ajustar à vigilância em massa, que as pessoas levaram décadas achando que só existia em países como a China, a Rússia, a ex-Alemanha Oriental e outros. A logística parece ter chegado a um ponto do qual não dá mais para voltar. É possível que chegue ao poder um regime totalitário mais orwelliano do que nunca. Precisamos convencer os nossos governos e concidadãos a nos afastarmos desse modelo, e dessa tecnologia. Ninguém quer viver numa sociedade assim, não é mesmo? ●

5. Sobre GS1: <http://www.gs1.org>. Sobre RFID: http://pt.wikipedia.org/wiki/Identifica%C3%A7%C3%A3o_por_radiofrequ%C3%A2ncia. 6. Ver <http://rina.tssg.org>. 7. N.T.: *Legacy Internet*, no original em inglês – termo utilizado para descrever a internet global em funcionamento com base no protocolo Ipv4, sistema em uso desde a década de 80.

> **Julie Freeman** pesquisadora no Centro de Pesquisas de Notícias & Mídia da Universidade de Canberra, Austrália.

> **Sharna Quirke** consultora na área de projetos de Tecnologias de Informação e Comunicação para transformação social e inclusão digital.

Compreendendo a e-Democracia

- iniciativas governamentais em prol da reforma democrática



As promessas do e-governo têm sido idealizadas como arautos de uma nova era de engajamento democrático, com oportunidades para discussões não mediadas, participação e representação direta, e uma maior transparência e responsabilização por meio da abertura política. Contudo, argumenta-se que os governos têm dado pouca ênfase ao desenvolvimento de práticas online capazes de permitir contribuições cívicas que causem impacto nos processos decisórios, priorizando, por outro

lado, recursos para a disseminação de informações e a prestação de serviços. A democracia digital, a e-participação e um maior engajamento cívico vêm sendo taxados de mitos do e-governo, improváveis de ocorrer sem mudanças amplas na cultura dos governos de modo que estes se tornem mais abertos, receptivos e capazes de responder às visões cívicas.

O rápido fluxo de tecnologias digitais tem criado imensas oportunidades para novas formas de comunicação entre os governos e os cidadãos. Entretanto, não se deve assumir que apenas o uso de aplicativos de e-gov venha transformar as estruturas e as práticas democráticas tão rapidamente. Conforme Keane (2009), a atual forma de democracia pós-representativa está em desenvolvimento há 60 anos, sendo sua mudança gradual o resultado de um maior envolvimento dos cidadãos nos processos políticos com a introdução de novas tecnologias e práticas de comunicação. Este artigo destaca que, embora a e-democracia seja um processo mais lento do que se imaginou a princípio, isso não mina sua capacidade de facilitar as reformas democráticas. Os governos que reconhecem o impacto tecnológico sobre a mudança de paradigma na democracia conseguem usar as tecnologias da informação e comunicação (TICs) para lidar com pressões externas cada vez maiores, adaptando-se a elas e ampliando o que se entende por representação e participação política.

Enquanto o uso cívico das TICs pode revolucionar as formas tradicionais de poder político, os governos também podem empregar as comunicações digitais para os seus próprios propósitos

Este artigo explora iniciativas de e-participação empreendidas pelo Reino Unido e pela Islândia para destacar como os governos, em diferentes níveis, vêm tentando usar as TICs para engajar cidadãos nas práticas democráticas. A experiência na cidade de Milton Keynes, no Reino Unido, é uma tentativa focada em aumentar o envolvimento dos jovens no processo democrático. Já a Islândia oferece um exemplo de reforma democrática participativa no âmbito nacional, com sua iniciativa de elaboração de uma constituição feita por *crowdsourcing*. Esses casos oferecem exemplos de como os governos vêm combinando o uso de TICs com métodos tradicionais de participação política para facilitar o engajamento cívico ativo nas reformas democráticas.

Mas o sucesso das iniciativas de e-participação depende de mudanças na cultura governamental, de forma que os representantes abram mão de uma parte de seu poder e iniciem práticas políticas por meio de operações mais transparentes, dedicando-se a uma comunicação mais responsiva, que atenda os cidadãos.

:: MUDANÇA DEMOCRÁTICA E TICs

As mudanças nos processos democráticos nunca foram céleres, mas também nunca ficaram estagnadas. Keane (2009) sugere que a democracia tem se transformado de maneira a incorporar mais recursos deliberativos e participativos, sendo que a atual forma democrática pós-representativa vem se desenvolvendo desde 1945. Sob esta forma de "democracia monitorada", os cidadãos emancipam-se por meio de tecnologias e de abundância de processos comunicacionais. Organismos de monitoramento e controle do poder, como assembleias populares, audiências públicas e organizações de direitos humanos ajudam a garantir que a atuação do poder governamental seja acompanhada por todo o ecossistema social e político. A importância das estruturas democráticas tradicionais não diminui, mas sua posição central na política está mudando devido ao escrutínio e à contestação externos. As TICs têm uma posição vital nessas transformações. Enquanto o uso cívico das

TICs pode revolucionar as formas tradicionais de poder político, os governos também podem empregar as comunicações digitais para os seus próprios propósitos políticos. Os mecanismos possibilitados pelas TICs oferecem oportunidades para que os governos se adaptem a perspectivas mais amplas de representação, transparência, participação e responsabilização política. Por sua vez, essas práticas oferecem aos cidadãos possibilidades de mais envolvimento, de uma melhor compreensão e de um maior engajamento com o sistema democrático.

A divulgação de informações e serviços costuma predominar entre os usos que os governos fazem das TICs, pois são práticas que oferecem a eles mais possibilidades de ganhos econômicos. Em grande parte, essa priorização resulta do fato de os governos buscarem apenas maior eficiência por meio das TICs, em vez de lançarem mão delas para aprimorar os processos democráticos. Os mecanismos de divulgação de informação e prestação de serviços pouco propiciam aos cidadãos um envolvimento nas decisões governamentais, e a participação cívica nos ambientes offline continua mais propensa a afetar o sistema político do que os ambientes online. Assim, as oportunidades para o engajamento cívico digital no processo decisório dos governos continuam sendo vistas, em grande parte, como mitos do e-governo.

Apesar disso, a participação cívica pelas TICs tem conquistado mais atenção: reconhece-se cada vez mais o valor que se pode agregar ao processo de decisões políticas ao viabilizar-se a democracia colaborativa, quando pede-se a contribuição voluntária dos cidadãos, o que também tem sido chamado de *crowdsourcing*. A oferta de condições para o engajamento direto gera um conjunto de insights dos cidadãos que pode levar a processos decisórios governamentais mais informados.

Em *Promessas e Problemas da e-Democracia*, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003) explora três perspectivas das relações governo/cidadão online: informação, consulta e participação. “Informação” é um relacionamento de mão única no qual os governos produzem e distribuem informações para os cidadãos, tal como se dá nos sites e nos boletins eletrônicos. Aí estão também as tentativas que os governos fazem no sentido de aumentar a disseminação de informações acerca de questões específicas e o acesso arbitrário de cidadãos às informações disponibilizadas sob demanda por meios digitais. “Consulta” envolve um limitado processo de mão dupla por meio do qual os cidadãos podem dar *feedback* aos governos; por exemplo, com enquetes e abaixo-assinados via internet. Para isso, é preciso que os cidadãos recebam as informações necessárias para tomar decisões abalizadas, porém o *feedback* se restringe a tópicos predeterminados

pelos governos, o que significa que a contribuição cívica é limitada para determinar as agendas e o discurso político. “Participação” tem a ver com o desenvolvimento de relacionamentos mais fortes entre cidadãos e governos, nos quais os cidadãos são vistos como parceiros. Isso inclui o envolvimento dos cidadãos nos processos de normatização – que se pode dar pelo uso, por exemplo, de discussões digitais e “wikis” em que os cidadãos podem propor opções de políticas e direcionar o diálogo político, ainda que os governos detenham a responsabilidade última sobre as decisões e sobre a normatização.

É esta forma – a participação – que dá poder aos cidadãos para direcionar as agendas políticas e mudar o foco das iniciativas governamentais, permitindo que aperfeiçoem seu entendimento e sugiram alternativas em lugar de ficarem restritos a tópicos preestabelecidos pelos governos. É também esse tipo de participação cidadã online puxada pelos governos que oferece a eles, aos governos, a oportunidade de lidar com as pressões externas emergentes, com as demandas por maior envolvimento dos cidadãos e com as novas compreensões e expectativas relacionadas à participação e à representação democrática.

:: O QUE É E-DEMOCRACIA?

Nas discussões sobre o uso das TICs pelos governos deve-se fazer a distinção entre as noções de e-governo e de e-democracia. Em sua avaliação

empírica do e-governo nos Estados Unidos, Norris (2010) faz uma distinção entre e-governo, e-governança e e-democracia, e argumenta que, embora esses três conceitos sejam profundamente interligados, grande parte da literatura acadêmica comete o engano de tratá-los como sinônimos.

Conforme Norris, entende-se o e-governo como a oferta de informações e serviços sobre plataformas digitais, enquanto a e-governança está mais relacionada com a regulação e o controle tanto de governos quanto de cidadãos. No que diz respeito à e-democracia, Norris sugere que se incluam as perspectivas de provisão de acesso dos cidadãos às instituições e autoridades governamentais, e a possibilidade de participação cívica via TICs em assuntos de interesse público. Neste sentido, a e-democracia pode ser compreendida como um conjunto de atividades constantes de participação cívica por meios digitais que diluam parcialmente o poder governamental para permitir que os cidadãos de fato influenciem as decisões políticas.

Ao aceitarmos as definições de informação, consulta e participação elaboradas pela OCDE e correlacioná-las com os termos e as teorias comuns que evoluem na literatura acadêmica há mais de uma década, é possível identificar uma nítida distinção entre e-governo e e-democracia. A Figura 1 foi feita para ilustrar essa distinção. Ela demonstra que a prestação de informações e

serviços por atividades de e-governo é apenas um aspecto do engajamento cívico digital.



Figura 1: Formas de e-engajamento liderado pelo governo

Conforme ilustrado acima, as atividades digitais têm metas e propósitos específicos, tratando, portanto, de outros objetivos e resultados desejados. Note-se que, embora a consulta e a participação envolvam comunicação em mão dupla entre cidadãos e governo, as iniciativas de consulta buscam *feedback* sobre assuntos distintos, enquanto a participação se dá mediante diálogo contínuo.

É importante notar que as práticas da e-democracia podem existir – e existem – para além do uso governamental das TICs, o que se pode ver, por exemplo, nos fóruns políticos online mantidos pela própria população, nas inúmeras

O uso das TICs tem maior valor para a reforma democrática quando a prestação de informações pelo governo, a participação cívica no processo de normatização e as transformações regulatórias se interceptam.

fontes online de notícias e nas trocas políticas pelas mídias sociais. Entretanto, embora possam influenciar agendas políticas, essas práticas têm capacidade limitada para conformar o processo decisório, em comparação com as iniciativas dos governos voltadas ao exercício da e-democracia.

O uso das TICs tem maior valor para a reforma democrática quando a prestação de informações pelo governo, a participação cívica no processo de normatização e as transformações regulatórias se interceptam. Aqui, os avanços tecnológicos alteram o funcionamento do poder e da autoridade por meio de novas práticas cidadãs. A governança eficaz envolve, subsequentemente, o poder disperso, com desfechos que resultam de uma multiplicidade de decisões de relacionamentos tanto verticais quanto horizontais, em lugar de decisões estratégicas tomadas por autoridades

individuais. Não queremos sugerir aqui que se reformem totalmente as estruturas democráticas vigentes para criar formas diretas de democracia, mas sim que há necessidade de mais oportunidades para o envolvimento cívico deliberativo na política, dentro do modelo democrático representativo. Cada vez mais empreendem-se esforços para maior participação e melhor engajamento cidadão nos processos políticos por iniciativas de e-democracia pelo mundo afora. A próxima seção aborda exemplos de experiências no Reino Unido e na Islândia para destacar como a e-democracia vem evoluindo.

:: E-PARTICIPAÇÃO PROMOVIDA POR GOVERNOS

Detalharemos aqui dois estudos de caso de experiências de e-participação conduzidas por governos para destacar as maneiras como as TICs são usadas dentro de transformações democráticas mais amplas. O primeiro é o exemplo do governo local da cidade de Milton Keynes, no Reino Unido – onde a intenção era aumentar a participação e o engajamento dos jovens no sistema político. O segundo é a constituição islandesa, um projeto de *crowdsourcing* em âmbito nacional para colher contribuições dos cidadãos de maneira a influenciar diretamente a reforma constitucional. Os detalhes de ambos os casos foram primordialmente obtidos por

análise de documentos e sites governamentais, e de comentários políticos pertinentes. No caso de Milton Keynes, o governo local forneceu informações adicionais sobre financiamento e sobre a abordagem para o desenvolvimento da iniciativa pelos jovens.

:: E-PARTICIPAÇÃO LOCAL: MILTON KEYNES E O ENGAJAMENTO DE JOVENS

As iniciativas locais oferecem contextos úteis para a e-participação. É nesse nível que se dá o bojo do envolvimento dos cidadãos no governo, particularmente devido ao interesse crescente por questões de relevância direta e de familiaridade para os cidadãos. O governo local de Milton Keynes no Reino Unido oferece um exemplo de uso das TICs para facilitar um aumento da participação local nas práticas democráticas.

Segundo dados do censo de 2011, Milton Keynes tem uma população particularmente jovem, em que 22,3% de seus aproximadamente 250 mil moradores têm menos de 16 anos. Com essa demografia tão jovem, o governo local tinha o objetivo de aumentar o envolvimento dos rapazes e moças no processo democrático. Até alguns anos atrás, era prática comum que o engajamento político dos jovens fosse conduzido primordialmente por meio de reuniões em fóruns físicos, como clubes e ginásios. Entretanto, a participação neste tipo de dinâmica

presencial estava diminuindo e Milton Keynes acabou deparando-se com um afastamento dos jovens da vida pública e um potencial aumento da apatia política entre esta população.

A cidade de Milton Keynes recebeu uma verba de 37 mil libras esterlinas da Agência Nacional dos Jovens para fomentar oportunidades para os jovens. Alguns vereadores acreditavam que o mundo online teria influenciado na redução da presença física dos jovens nos fóruns tradicionais de debate político e a reação inicial foi de enxergar a tecnologia como um obstáculo ao engajamento, e não como um possível facilitador. Entretanto, os responsáveis pela mobilização dos jovens identificaram que havia uma atitude antiquada da prefeitura quanto ao uso de tecnologias digitais. Depois de receber a verba, Milton Keynes fez parceria com uma pequena empresa especializada no uso de tecnologias emergentes como ferramentas para engajar e inspirar grupos sociais, e empenhou-se em explorar o uso das TICs para aumentar a participação dos jovens de variadas formas.

A primeira medida para aumentar o engajamento foi usar o Facebook e o Twitter para compartilhar informações, inicialmente num sentido unidirecional, a partir do perfil da prefeitura de Milton Keynes. O objetivo era estabelecer uma conexão com grupos tradicionalmente de “difícil acesso” como os portadores de deficiência, as

lésbicas, os gays, os bissexuais, os transgêneros e outras comunidades subrepresentadas. Essa postura suscitou reações diversas entre os vereadores, pois o uso de mídias sociais de forma propositada e direcionada era visto por alguns deles como impróprio, e não como uma nova forma de se chegar a grupos específicos. Esse tipo de reação cultural é um traço comum entre governos que relutam em usar as mídias sociais em suas práticas comunicativas.

O projeto deu uma guinada em direção a uma e-participação mais receptiva e aberta pelo uso das mesmas tecnologias ao buscar o *feedback* dos jovens sobre temas específicos, com perguntas abertas e monitoramento das respostas. Esse passo foi particularmente importante para aumentar o engajamento, uma vez que o uso das mídias sociais que se restringe a estimular os jovens apenas a curtir, compartilhar ou seguir não provoca formas mais avançadas de participação (Macnamara, 2012). Os jovens de Milton Keynes queriam mais transparência e maior envolvimento nas decisões tomadas com respeito a questões de seu interesse, particularmente relativas a transporte e às oportunidades de emprego local. Eles identificaram que a melhor maneira de avançar suas pautas seria mantendo uma relação constante com um ponto focal de contato dentro da estrutura da prefeitura, somada a um diálogo contínuo nas mídias sociais.

Num passo ousado, a prefeitura abriu mão parcialmente do controle de seu próprio site na Internet, permitindo que fosse criada a página “Sou eu quem diz, MK” (ver <http://www.milton-keynes.gov.uk/positiveactivities/>), cujo conteúdo era gerenciado por jovens voluntários. Os jovens passaram a se articular e colaborar uns com os outros em relação a temas de interesse comuns sob os auspícios do site da prefeitura. Num prazo de poucos meses, a página estava propiciando diálogo e discussão entre os jovens, com o apoio dos jovens voluntários da prefeitura.

Foram realizados alguns eventos de mobilização social e foram levadas adiante algumas iniciativas em resposta a preocupações levantadas pelos jovens sobre a questão do transporte local.

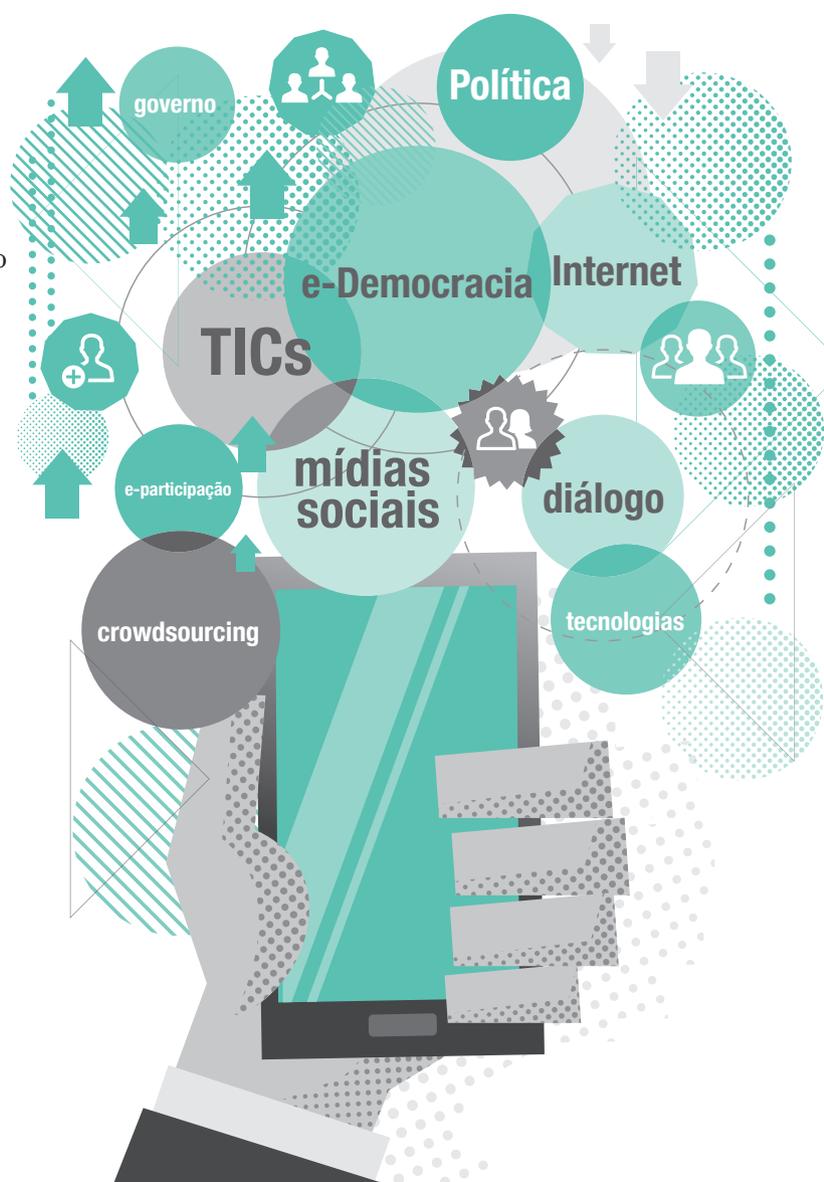
Juntamente com o sucesso da empreitada “Sou eu quem diz, MK”, em 2009 foi montada a Prefeitura MK dos Jovens. Para isso, jovens se autoindicavam como candidatos com um manifesto de apenas dois parágrafos e uma campanha sobre as prioridades locais conduzida tanto pela Internet quanto pessoalmente. Com esta iniciativa — originalmente criada para a faixa etária dos 11 aos 16 anos, passando depois para a faixa dos 11 aos 19 anos —, mais de 2,5 mil jovens votaram eletronicamente pelo site “Sou eu quem diz, MK” na primeira eleição. Isso representava 10% da população jovem de Milton Keynes na ocasião (Prefeitura de Milton Keynes, 2009).

Na última eleição, mais de 40 jovens se lançaram candidatos para os 25 cargos no gabinete da prefeitura e 7.393 votaram (Prefeitura de Milton Keynes, 2011). Esses números indicam como a iniciativa conseguiu promover o crescimento da participação cidadã dos jovens. A Prefeitura MK dos Jovens de agora se reúne todo mês e recebe um orçamento (pequeno) da Câmara para se autogerir. A cada três meses, eles se reúnem com o gabinete de adultos e apresentam suas questões. O gabinete adulto acerta as providências a serem tomadas e responde com atualizações no trimestre seguinte.

Este exemplo oferece evidências sobre como o uso das TICs pode propiciar mais engajamento. Na tentativa de combater o declínio da participação na vida pública e o aumento da apatia política dos jovens, os desdobramentos levaram a uma maior participação política nos processos democráticos e ajudaram a orientar os jovens sobre o funcionamento dos sistemas políticos, como campanhas eleitorais e reuniões de gabinete. Iniciativas locais como essa propiciam um ambiente prático para o engajamento democrático, particularmente quando o uso das TICs em níveis mais altos do governo origina problemas associados a escala e gerenciabilidade. Apesar dos desafios, as TICs podem vir a facilitar transformações democráticas mais amplas.

A próxima seção destaca o uso das TICs no processo de reforma constitucional da Islândia.

Trata-se de um país pequeno em termos populacionais (aproximadamente 320 mil habitantes), de forma que não se encontram ali os mesmos problemas de escala e gerenciabilidade comuns nos países de maior porte. Entretanto, a Islândia dá um bom exemplo sobre a maneira como os cidadãos podem contribuir para o discurso normativo nacional e apresenta um arcabouço geral de e-democracia que outros países podem seguir.



:: E-PARTICIPAÇÃO NACIONAL: O CROWDSOURCING CONSTITUCIONAL DA ISLÂNDIA

Fundado em 930 d.C., o Parlamento da Islândia, o Althingi, é uma das instituições parlamentares mais antigas do mundo. Sua atual constituição entrou em vigor quando o país obteve independência da Dinamarca, em 1944, e, na ocasião, a Islândia usou a constituição da Dinamarca como base para a sua própria. Em 2009, em meio à crise financeira global, o setor bancário do país entrou em colapso, o que levou a vários protestos civis e instabilidade política com clamores de reforma constitucional. Na ocasião, o governo foi forçado a renunciar frente aos enormes desafios econômicos e formou-se um novo governo, que tratou da questão da reforma constitucional.

O novo governo voltou-se para o público e convidou quase mil cidadãos – escolhidos aleatoriamente a partir do cadastro nacional de eleitores – para um fórum onde seriam discutidas ideias para uma reforma constitucional (Stjórnlagaráð, 2011). Em 2010, a partir deste fórum, 25 cidadãos independentes foram eleitos pelo público para formar um Conselho Constitucional. Eles foram incumbidos de redigir uma nova constituição para o país, que, por sua vez, deveria ser apresentada ao público por meio de um referendo e depois ao Althingi para aprovação final. Composto de delegados de diversas origens,

o Conselho incluiu professores, agricultores, advogados e profissionais da mídia, e adotou uma postura inovadora, que encorajava a participação cidadã durante todo o processo da redação da proposta. Os principais temas que o Conselho observou durante seu trabalho foram a distribuição de poder, a transparência e a responsabilidade (Stjórnlagaráð, 2011) e, nesse sentido, buscou aumentar a participação pública no processo de redação da nova Constituição. Destacou-se neste processo o uso das mídias sociais e das técnicas de *crowdsourcing*.

A Islândia está bem posicionada para lançar mão de práticas de e-democracia, pois conta com uma das maiores taxas de penetração domiciliar da Internet no mundo (95% em 2012, conforme o Instituto de Estatísticas da Islândia).

Com o uso das TICs, particularmente das mídias sociais, o Conselho voltou-se à população para oferecer suas ideias acerca do que deveria constar da nova Constituição. Sinalizando uma virada na natureza aberta e participativa do governo representativo, a consulta ofereceu oportunidades contínuas e dinâmicas para envolvimento entre os cidadãos e o Conselho, e entre os próprios cidadãos. Toda semana, durante aproximadamente quatro meses, o conselho divulgava o esboço de uma cláusula no site (ver <http://stjornlagarad.is/starfid>). Os cidadãos podiam comentar no site, entrar nas discussões na página do conselho no

Facebook e no seu perfil no Twitter ou apresentar suas opiniões por carta. Os membros do Conselho Constitucional veicularam vídeos no YouTube e usaram o Flickr para mostrar fotos do Conselho trabalhando. As reuniões foram abertas ao público e divulgadas ao vivo no site e na página no Facebook.

O tradicional método da carta foi a forma de participação pública mais utilizada durante o processo de reforma constitucional, com um total de 3.600 respostas por carta em comparação com os 370 comentários publicados no site do conselho (Stjórnlagaráð, 2011). As até então limitadas oportunidades de participação online disponíveis na Islândia provavelmente contribuíram para a dominância de uma forma mais tradicional de envolvimento político. Além disso, a preferência por cartas escritas também pode ser explicada pelo fato de que elas permitem elaborar uma mensagem mais abrangente em comparação com a natureza das comunicações online, que costumam se restringir a contribuições mais curtas, com limite de palavras. Tais observações destacam a importância de se combinar as formas tradicionais de participação com os espaços online para estimular o envolvimento na reforma democrática e garantir a equidade da conexão cívica com o governo para aqueles com acesso e competências limitadas em termos de TICs (ver, por exemplo, Beynon-Davies & Martin, 2004; Lowndes,

Pratchett & Stoker, 2001; Tambini, 1999).

Houve partidos políticos e grupos de interesses especiais que se opuseram à reforma constitucional (ver Gylfason, 2013). Como todos os membros da comunidade islandesa foram convidados a participar pelas iniciativas do Conselho, grupos de interesse especial e lobistas tiveram a mesma oportunidade de se envolver que os outros indivíduos. Antes, o envolvimento direto desses grupos nos processos democráticos se dava por convites para as reuniões legislativas e do uso de certas plataformas para organizações individuais. Observe-se que, sem oportunidades especificamente voltadas para o envolvimento de grupos organizados, seus representantes não responderam ao convite aberto do Conselho para que o público desse feedback sobre o anteprojeto constitucional (Gylfason, 2013).

O Conselho Constitucional entregou o anteprojeto ao parlamento em julho de 2011 e em seguida se desfez. O anteprojeto foi levado a plebiscito nacional no fim de 2012. Pouco mais de 50% dos eleitores participaram, e 64,2 votaram a favor de uma nova Constituição baseada na versão elaborada a partir do *crowdsourcing* (Kosningavefur Innanríkisráðuneytisins, 2012). Todavia, esse resultado não foi vinculante, pois o Althingi ficou responsável pela decisão final de aprová-la. Alguns partidos políticos da oposição propuseram mais emendas ao documento e aumentaram o limite

mínimo de votos necessários para a aprovação das mudanças, tanto no Althingi quanto no seio da população (Gylfason, 2013). O Althingi também seria dissolvido em seguida, diante dos preparativos para uma eleição geral em fins de abril de 2013. Os partidos políticos contrários à reforma constitucional logo vieram a exercer pressão de forma a conseguir adiar a votação para depois da eleição geral, querendo dizer que o novo governo iria determinar quando haveria e se haveria a votação do Althingi. Até o momento, o governo eleito em 2013 ainda não trouxe à tona o assunto da reforma constitucional.

O envolvimento público na reforma constitucional da Islândia aconteceu do início ao fim do processo: desde as ideias e da discussão iniciais, passando pela elaboração e redação do anteprojeto e chegando à votação no plebiscito. Apesar do desfecho do plebiscito e dos níveis de participação respaldada pelas TICs, a reforma constitucional da Islândia ainda não foi resolvida. Além disso, não foram oferecidas oportunidades de maior participação cívica no processo da reforma. Eis uma situação potencialmente problemática para a Islândia, pois as oportunidades de e-participação até o momento se concentraram num único evento de natureza pontual (Bruns, 2012). Por outro lado, a e-democracia deve continuar se desdobrando e desenvolvendo continuamente com o passar do tempo. Dada a agitação civil na Islândia, que criou

a necessidade de um diálogo mais aberto entre o governo e os cidadãos, e os esforços empreendidos pela população na elaboração do anteprojeto constitucional, evitar o envolvimento dos cidadãos nesse assunto pode suscitar revoltas civis.

Não obstante, o caso da Islândia sinaliza que os governos estão começando a reconhecer que é preciso tratar das ameaças externas à representação parlamentar eleita, sejam elas percebidas ou não, por meio de formas mais abertas de governo, com maior ênfase no envolvimento público. Embora a reforma ainda não tenha sido resolvida, o processo constitucional na Islândia foi inovador. Ele aponta para um relacionamento mais transparente entre cidadãos e governos, que reconheça o potencial de realização cidadã no centro do debate político, onde o povo deixa de ser mero espectador. A Islândia nos oferece um exemplo bastante útil sobre como empregar as práticas de participação digital puxadas pelos governos para tratar de novos entendimentos e novas expectativas democráticas. Nesta instância, o poder se estendeu para o público, inclusive para o Conselho Constitucional. A decisão final, entretanto, continua nas mãos do Althingi.

:: USO DAS TICs NA REFORMA DEMOCRÁTICA

Antigamente, e ainda hoje, as técnicas de e-governo incluem limitados exercícios de consulta pública que buscam reações dos cidadãos e suas

■ A e-democracia não deve ser considerada como uma lista de atividades distintas conduzidas via internet entre cada indivíduo e o governo, mas sim como um engajamento contínuo entre comunidades e seu governo via plataformas abertas e transparentes

opinião sobre o governo por meio de iniciativas controladas. Isso costuma acontecer em fóruns fechados, com o uso de e-mails enviados para uma caixa de entrada genérica montada especificamente para a consulta, buscando respostas para questionários previamente montados. Por outro lado, a e-democracia liderada pelo governo é menos controlada, conta com discurso constante e maior transparência que abrem os processos políticos para o público. A e-democracia não deve ser considerada como uma lista de atividades distintas conduzidas via internet entre cada indivíduo e o governo, mas sim como um engajamento contínuo entre comunidades e seu governo via plataformas abertas e transparentes (ver Bruns, 2012). Nesse sentido, os casos de Milton Keynes e da Islândia respaldam as evidências levantadas por meio de

pesquisa empírica por Norris (2010) de que o e-governo não leva naturalmente à e-democracia; embora interrelacionados, não são sinônimos (Norris, 2010).

Os estudos de caso apresentados aqui ilustram que o escopo do uso governamental das TICs avançou desde seu enfoque original sobre disseminação de informações e prestação de serviços de forma unidirecional para passar a incorporar a e-participação para abalzar os processos democráticos mais amplos. Uma característica comum notável aos dois casos é o engajamento contínuo, triangular, usando diálogo qualitativo para atingir metas e objetivos específicos. O engajamento não se deve basear em atividades transacionais unidirecionais como pesquisas, abaixo-assinados ou votações feitas pela Internet, que carecem de uma boa descrição enquanto atividades de e-participação. O engajamento, na verdade, consiste em diálogo constante, tanto bilateralmente entre cidadãos e governos quanto mais amplamente no seio das sociedades.

A abertura de mais canais de comunicação online exige que os governos abram mão, parcialmente, do controle dos fluxos de comunicação – o que dá aos cidadãos o poder de esmiuçar os processos políticos. Isso pode intimidar os políticos que temem perder o controle das mensagens políticas. É difícil prever os desfechos e consequências de uma maior visibilidade das práticas políticas

que outrora eram ocultas, o que pode levar ao surgimento de sítios de resistência voláteis. Surgem também outros desafios a partir dessa situação, em termos de quem deve ser cobrado pelas decisões que forem tomadas. Nos casos apresentados aqui, o poder decisório cabe, em última instância, aos governos, embora se baseiem nas contribuições cívicas. Eles podem relutar antes de incorporar as opiniões públicas no processo, uma vez que são eles mesmos que irão arcar com o fardo da responsabilidade sobre quaisquer decisões mal-sucedidas.

Por outro lado, entre os benefícios advindos das práticas transparentes de e-participação encontram-se, por exemplo, um aumento da legitimidade governamental, um maior valor agregado ao processo decisório e mais satisfação e confiança cívica nos processos políticos. Benefícios como esses não podem ser conquistados sem que os governos percorram novas formas de envolvimento democrático. Em ambos os estudos de caso, as comunicações que os governos costumavam fazer em torno das questões políticas não repercutiam entre os cidadãos. As providências tomadas foram, portanto, necessárias para manter a legitimidade governamental aperfeiçoando a transparência de suas operações e entabulando um diálogo contínuo com os cidadãos. Mas, para se conseguir abrir a representação e entabular um diálogo contínuo, é preciso mudar a cultura no seio

dos governos, de forma a que estes se tornem mais receptivos às contribuições cívicas e preparados para abrir mão de certo grau de controle das práticas de comunicação.

Tanto Milton Keynes quanto a Islândia mostram que é possível haver uma mudança na cultura governamental para facilitar os processos de e-democracia (ver Cullen, 2006). Milton Keynes elaborou um processo contínuo que reflete a necessidade cada vez maior de congregar a contribuição cívica sobre questões que afetem a comunidade e que ajudem a combater a apatia política e o declínio do interesse público. O caso da Islândia fornece evidências de que pressões externas estão criando uma necessidade de mudar a natureza aberta do governo. A Islândia acabava de passar por um período de reviravolta econômica e política, com protestos e clamores cívicos que ressentiam-se da falta de transparência do governo. Essa série de eventos levou à necessidade de o governo reenfatar sua legitimidade, o que incluiu o engajamento num processo de e-democracia para aumentar a transparência e envolvimento popular nas decisões políticas. Essa situação ilustra um ponto fundamental: se a Islândia não tivesse passado por uma reviravolta econômica e política, talvez não houvesse tanto engajamento no processo de e-democracia.

Essa observação destaca uma diferença fundamental entre os estudos de caso.

Milton Keynes tentou combater a diminuição do engajamento político com um esforço contínuo de levar os jovens a desenvolver um interesse pela política e a contribuir com suas opiniões para o processo decisório. Na Islândia, pelo contrário, a ação cívica externa pressionou o governo a adaptar suas práticas e a redistribuir o poder, o que o levou a implementar mecanismos para a participação cidadã. Em casos assim, quando não conseguem atender ao aumento nos níveis de escrutínio da população, os governos correm o risco de provocar ainda mais contestação por parte do eleitorado. A diferença chave entre esses casos é que Milton Keynes foi proativo ao estimular o engajamento cívico ininterrupto, enquanto os desdobramentos na Islândia foram tentativas, temporárias e reativas, de atender às demandas cívicas. No contexto da democracia monitória (Keane, 2009), propiciar proativamente oportunidades de e-participação, conforme ocorreu em Milton Keynes, pode ajudar a evitar futuras agitações cívicas. Isso sugere que, para evitar apuros tais como os que ocorreram na Islândia, outros governos podem precisar de uma postura mais ativa no sentido de mudar sua cultura governamental, abrir processos de representação e propiciar mais oportunidades para o envolvimento cívico democrático.

Os dois estudos também destacam a importância de combinar métodos de participação política, online e offline, a fim de encorajar um maior

engajamento democrático. As razões para tanto se bifurcam. Por um lado, o uso de métodos de participação tanto tradicionais quanto online permite um maior engajamento ao assegurar equidade de envolvimento cívico com o governo. Por outro, a reforma democrática não é algo que possa ocorrer totalmente através do universo cibernético. As práticas de comunicação online oferecem mecanismos para suplementar e respaldar transformações democráticas mais amplas nas estruturas de governo e nos processos que repercutem em todos os aspectos do cotidiano. Portanto, não se deve considerar a e-democracia como algo separado dos processos cotidianos de governo, mas sim como mais uma forma de se alcançar as metas governamentais. O uso das TICs para a reforma democrática não requer que os governos fujam da compreensão tradicional dos processos políticos, mas sim que se adaptem para reconhecer que mecanismos novos podem sim respaldar objetivos tradicionais. Embora as tecnologias digitais estejam desempenhando um papel fundamental na reforma democrática, o impacto do uso das TICs jaz, em última instância, na disponibilidade e na capacidade dos governos de incorporar as opiniões cívicas no processo decisório. ●

Referências bibliográficas

- Aurigi, (2005). *Making the Digital City: The Early Shaping of Urban Internet Space*. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Bekkers, V., e Homburg, V. (2007). The myths of e-government: Looking beyond the assumption of a new and better government. *The Information Society: An International Journal*, 23(5), 373-382.
- Beynon-Davies, P., e Martin, S. (2004). Electronic local government and the modernisation agenda: Progress and prospects for public service improvement. *Local Government Studies*, 30(2), 214-229.
- Brabham, D. C. (2009). Crowdsourcing the public participation process for planning projects. *Planning Theory*, 8(3), 242-262.
- Brabham, D. C. (2008). Crowdsourcing as a model for problem solving: An introduction and cases. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 14(1), 75-90.
- Bruns, A. (2012). Towards distributed citizen participation: Lessons from Wikileaks and the Queensland floods. *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 4(2), 142-159.
- Bruns, A. (2008). *Blogs, Wikipedia, Second Life, and Beyond: From Production to Prodsusage*. Nova York: Peter Lang Publishing, Inc.
- Burgess, S., e Houghton, J. (2006). E-government in Australia. Em P. Hernon, R. Cullen e H. C. Relyea (Orgs.), *Comparative Perspectives on E-Government: Serving Today and Building for Tomorrow* (pp. 84-101). Lanham, Maryland: Scarecrow Press, Inc.
- Chadwick, A. (2011). Explaining the failure of an online citizen engagement initiative: The role of internal institutional variables. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(1), 21-40.
- Chadwick, A. (2003). Bring e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. *Social Science Computer Review*, 21(4), 443-455.
- Chadwick, A., e May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'E-government' in the United States, Britain, and the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16(2), 271-300.
- Cohen, G., van Geenhuizen, M., e Nijkamp, P. (2005). ICT as a contributing factor to urban sustainable development: Policymaking in Dutch cities. Em M. van Geenhuizen, D. V. Gibson e M. V. Heitor (Orgs.), *Regional Development and Conditions for Innovation in the Network Society* (pp. 99-117). West Lafayette, Indiana: Purdue University Press.
- Coleman, S., e Blumler, J. G. (2009). *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. Nova York: Cambridge University Press.
- Couldry, N., e Langer, A. I. (2005). Media consumption and public connection: Towards a typology of the dispersed citizen. *The Communication Review*, 8(2), 237-257.
- Couldry, N., Livingstone, S., e Markham, T. (2007). *Media Consumption and Public Engagement: Beyond the Presumption of Attention*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cullen, R. (2006). E-Government and the Digital Divide. Em P. Hernon, R. Cullen e H. C. Relyea (Orgs.), *Comparative Perspectives on E-Government: Serving Today and Building for Tomorrow* (pp. 289-313). Lanham, Maryland: Scarecrow Press Inc.
- Curry, N. (2001). Community participation and rural policy: Representativeness in the development of millennium greens. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(4), 561-576.
- Eggers, W. D. (2005). *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Flamm, K., Chaudhuri, A., & Associates. (2006). The internet, the government, and e-governance. Em P. Hernon, R. Cullen e H. C. Relyea (Orgs.), *Comparative Perspectives on E-Government: Serving Today and Building for Tomorrow* (pp. 331-348). Lanham, Maryland: Scarecrow Press Inc.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institutional Press.
- Freeman, J. (2013). Local e-government and citizen participation: Case studies from Australia and Italy. Em J. R. Gil-Garcia (Org.), *E-Government Success Around the World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations* (pp. 235-258). Hershey, Pennsylvania: IGI Global.
- Gauld, R., Gray, A., e McComb, S. (2009). How responsive is e-government? Evidence from Australia and New Zealand. *Government Information Quarterly*, 26(1), 69-74.
- Gylfason, T. (2013). Democracy on ice: A post-mortem of the Icelandic constitution. *OpenDemocracy: Free thinking for the world*, 19 de junho. Obtido em 26 de setembro de 2013 de <http://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/thorvaldur-gylfason/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution>
- Hague, B. N., e Loader, B. D. (Orgs.) (1999). *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.
- Henman, P. (2010). *Governing Electronically: E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hernon, P., e Cullen, R. (2006). E-government: Transforming government. Em P. Hernon, R. Cullen e H. C. Relyea (Orgs.), *Comparative Perspectives on E-Government: Serving Today and Building for Tomorrow* (pp. 3-21). Lanham, Maryland: Scarecrow Press Inc.
- Hilgers, D., e Ihl, C. (2010). Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector. *The International Journal of Public Participation*, 4(1), 67-88.
- Homburg, V. (2008). *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*. Nova York: Routledge.
- Hutchins, B., e Lester, L. (2011). Politics, power and online protest in an age of environmental conflict. Em S. Cottle e L. Lester (Orgs.), *Transnational Protests and the Media* (pp. 159-171). Nova York: Peter Lang.
- Jensen, M. J. (2009). Electronic democracy and citizen influence in government. Em C. C. Reddick (Org.), *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies* (pp. 288-305). Hershey, Pennsylvania: IGI Global.
- Jimenez, B. S., Mossberger, K., e Wu, Y. (2012). Municipal Government and the Interactive Web: Trends and Issues for Civic Engagement. Em A. Manoharan e M. Holzer (Orgs.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 251-271). Hershey, Pennsylvania: IGI Global.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. London: Simon e Schuster UK Ltd.
- Kingston, R. (2007). Public participation in local policy decision-making: The role of web-based mapping. *The Cartographic Journal*, 33(2), 138-144.

- Koch, G., Fuller, J., e Brunswick, S. (2011). Online crowdsourcing in the public sector: How to design open government platforms. Em A. A. Ozok e P. Zaphiris (Orgs.), *Online Communities and Social Computing* (pp. 203-212). Berlin: Springer.
- Kosningavefur Innanríkisráðuneytisins. (2012). *Outcome of the Counting of the Votes Cast in the Referendum on 20 October 2012*. Obtido em 30 de janeiro de 2013 de <http://www.kosning.is/thjodaratkvaedagreidslur2012/english/nr/7991>
- Lester, L., e Hutchins, B. (2012). The power of the unseen: Environmental conflict, the media and invisibility. *Media, Culture e Society*, 34(7), 847-863.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 8(4), 615-642.
- Lowndes, V., Pratchett, L., e Stoker, G. (2001). Trends in public participation: Part 2 – citizens' perspectives. *Public Administration*, 79(2), 445-455.
- Macintosh, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making. Em *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Science (HICSS'04)* (pp. 5017-5026). Washington: Computer Society Press.
- Macnamara, J. (2012). Democracy 2.0: Can social media engage youth and disengaged citizens in the public sphere? *Australian Journal of Communication*, 39(3), 65-86.
- Margolis, M., e Moreno-Riaño, G. (2009). *The Prospect of Internet Democracy*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Millham, R., e Eid, C. (2009). Digital cities: Nassau and Bologna – A study in contrasts. Em *Proceedings of the IEEE Latin-American Conference on Communications, IEEE Communications Society* (pp. 1-6). Medellín, Colombia: LATINCOM. Obtido em 20 de janeiro de 2013 de http://ieeexplore.ieee.org/xpls/abs_all.jsp?arnumber=5305144
- Milton Keynes Council (2012). *Milton Keynes 2011 Census Headlines*. Obtido em 25 de janeiro de 2013 de <http://www.mkiobservatory.org.uk/document.aspx?id=10185&siteID=1026>
- Milton Keynes Council (2011). *Youth Cabinet Report: March to May 2011*. Obtido em 25 de janeiro de 2013 de <http://www.milton-keynes.gov.uk/positiveactivities/displayarticle.asp?ID=65261>
- Milton Keynes Council (2009). *Youth Cabinet Report: March, April & May 2009*. Obtido em 25 de janeiro de 2013 de <http://www.milton-keynes.gov.uk/positiveactivities/displayarticle.asp?ID=65261>
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.
- Mossberger, K., Tolbert, C. J., e McNeal, R. S. (2008). *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- My Say MK. (2012) *My Say MK by MK Council* (página Web). Obtido em 25 de janeiro de 2013 de <http://www.milton-keynes.gov.uk/positiveactivities>
- Norris, D. F. (2010). E-government... not e-governance... not e-democracy: Not now! Not ever? Em J. Davies e T. Janowski (Orgs.), *Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV'10)* (pp. 339-346). Nova York: ACM.
- Norris, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2003). *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD Publications.
- O'Toole, K. (2009). Australia local government and e-governance: From administration to participation? Em M. Khosrow-Pour (Org.), *E-Government Diffusion, Policy, and Impact: Advanced Issues and Practices* (pp. 174-184). Hershey, Pennsylvania: IGI Global.
- Seifert, J. W. (2006). E-government in the United States. Em P. Hernon, R. Cullen e H. C. Relyea (Orgs.) *Comparative Perspectives on E-Government: Serving Today and Building for Tomorrow* (pp. 25-54). Lanham, Maryland: Scarecrow Press, Inc.
- Sennett, R. (1977). *The Fall of Public Man*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- Shackleton, P. (2010). Engaging citizens through local e-government: An Australian experience. Em C. G. Reddick (Org.), *Citizens and E-Government: Evaluating Policy and Management* (pp. 418-434). Hershey, Pennsylvania: IGI Global.
- Smith, R. (2002). Modern citizenship. Em E. Isin e B. Turner (Orgs.), *Handbook of Citizenship Studies* (pp. 105-116). Londres: Sage.
- Statistics Iceland. (2012). *Access to Computers and the Internet in Households 2002-2012*. Obtido em 2 de fevereiro de 2013 de <http://www.statice.is/Statistics/Tourism,-transport-and-informati/Information-technology>
- Stjórnlagaráð. (2011). *The Constitutional Council – General Information*. Obtido em 29 de janeiro de 2013 de <http://stjornlagarad.is/english>
- Tambini, D. (1999). New media and democracy: The civic networking movement. *New Media & Society*, 1(3), 305-329.
- Thompson, J. B. (2005). The new visibility. *Theory, Culture & Society*, 22(6), 31-51.
- Tolbert, C. J., e Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369.
- United Nations. (2012). *E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. Nova York: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Nações Unidas.
- United Nations. (2010). *E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*. Nova York: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Nações Unidas.
- Verdegem, P., e Hautteekte, L. (2010). A user-centric approach in e-government policies: The path to effectiveness? In C.
- G. Reddick (Org.), *Citizens and E-Government: Evaluating Policy and Management* (pp. 20-36). Hershey, Pennsylvania: IGI Global.
- West, D. M. (2005). *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.
- Williamson, A. (2011). Disruption and empowerment: Embedding citizens at the heart of democracy. *eJournal of Democracy and Open Government*, 3(1), 22-32.
- Wong, W., e Welch, E. (2004). Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(2), 275-297. ●



A contribuição empresarial para o
software livre
como atividade socialmente responsável*

*Publicado em Revista Teknokultura, vol.10, nº 1:221-230, Universidade de Oviedo: 2013, <http://teknokultura.net>

> **Jesús García García e María Isabel Alonso de Magdaleno**

pesquisadores da Universidade de Oviedo.

Metodologia criativa baseada na melhoria contínua e participativa, para uns, ou movimento social que utiliza a tecnologia para construir suas próprias ferramentas a partir de uma visão sociopolítica com profundas implicações econômicas, para outros, o modelo de software livre ou de código aberto tem sido revolucionário nas duas últimas décadas e cresceu ao mesmo tempo em que estendia o papel da Internet na sociedade. Seu paradigma básico é o de que o conhecimento há de ser livre.

Mesmo tendo o conceito se originado no mundo da programação de computadores, seu âmbito de atuação se estende a praticamente toda a criação digital, científica ou cultural. A indústria do software, em seu modelo de negócio, oferece particularidades que a distinguem de outras indústrias. Amparado pelas legislações de propriedade intelectual, o desenvolvedor é quem decide as condições sob as quais seu programa vai ser usado. Seu modelo de negócio se baseia na criação de escassez artificial mediante a concessão de licenças para os usuários, licenças essas que especificam o que os usuários podem fazer com o software, sob a égide do princípio legal de que nada é permitido na falta de uma licença expressamente outorgada. A licença de software é tratada como um produto manufaturado vendido

ao cliente, na qual o preço inclui o direito de uso do programa, ficando restrita qualquer modificação ou desenvolvimento nele baseado, inclusive o uso que possa ser feito do software além daquilo que tiver sido estabelecido nos termos da licença.

O modelo de software livre baseia-se no uso livre e na disponibilidade universal de conteúdos graças à abundância propiciada pelas tecnologias digitais, com as quais custos de cópia e distribuição ficam praticamente zerados. A partir do respeito à norma vigente de propriedade intelectual, o software livre propõe liberdade total de uso, modificação, reutilização e redistribuição do código-fonte do software. Essa liberdade é concedida voluntariamente pelo produtor e proprietário dos direitos autorais por meio de um tipo de licença específica chamada “licença livre” – ou, mais informalmente, “copyleft” na língua inglesa, lançando mão de um jogo de palavras em cima do conceito anglo-saxão de “copyright”. O modelo permite a livre transferência de conhecimento além das fronteiras organizacionais, não apenas em processos colaborativos entre organizações e/ou indivíduos mas também entre concorrentes, convertendo-se em criação de valor num sistema de transferência de tecnologia sem atritos.

Como amostra da geração de valor, Daffara (2012) estima uma economia de 114 bilhões de euros anuais como impacto direto do uso do software livre na economia europeia e, indiretamente, pela diminuição na falência de projetos e nos custos de manutenção, seriam possíveis economias ainda não quantificadas; além disso, estima em pelo menos 342 bilhões de euros anuais o impacto e o reinvestimento da referida economia em melhorias de produtividade e de eficiência. Supõe-se que uma única peça do ecossistema do software livre, tal como o núcleo do sistema operacional Linux – desenvolvido abertamente com a colaboração de mais de 500 empresas e 5 mil desenvolvedores individuais, e integrado gratuitamente em vários produtos ao longo de 20 anos – custaria investimentos em patamares superiores aos 1,2 bilhão de euros com cerca de 1.100 colaboradores trabalhando em tempo integral durante 15 anos para ser programada novamente desde o início até seu estado atual (García-García & Alonso de Magdaleno, 2010).

Como a maior parte do software livre, o núcleo do Linux é um expoente claro de bem comum digital desenvolvido em produção por pares (P2P). As raízes de sua origem se fundem na cultura hacker do início dos anos 90, e, em duas décadas, ele evoluiu até se tornar um estudo de caso para a compreensão do fenômeno de criação digital aberta e da participação empresarial no seu crescimento.

O modelo de desenvolvimento P2P do bem comum digital é caracterizado por Bauwens (2005) como um conjunto de processos:

- focados na geração de valor para ser usado por uma comunidade de indivíduos;
- desenvolvidos em cooperação voluntária dos produtores com livre acesso ao capital distribuído;
- regidos pela própria comunidade de produtores e não por relações de mercado nem por hierarquias corporativas; e

Como amostra da geração de valor, Daffara (2012) estima uma economia de 114 bilhões de euros anuais como impacto direto do uso do software livre na economia europeia

- voltados para a difusão livre e universal do valor de uso dos resultados mediante novos regimes de propriedade do bem comum.

É possível observar todos esses processos nos projetos de software livre de certa envergadura:

- eles surgem como resposta à necessidade, a partir dos próprios programadores ou promotores iniciais, de dispor de uma nova ferramenta tecnológica, ou como desejo de melhoria de um projeto já existente;
- e crescem por meio de convocação pública para a cooperação de todos os interessados em participar, seja pela utilidade que geram ou pelos valores morais subjacentes ao projeto;
- são esses os cooperadores que integram os órgãos governamentais do projeto, propiciando estruturas organizacionais com diversos graus de formalização, desde o estabelecimento formal de uma fundação cuja direção pode ser composta por entidades sem fins lucrativos e/ou empresas até simples comunidades sem constituição jurídica que atuam em torno de uma ferramenta web (fóruns, núcleos de ação etc.);
- os resultados são colocados à disposição do público para livre uso, modificação ou reutilização

com base em algum tipo de licença livre com maior ou menor grau de permissividade (GPL, BSD, Mozilla etc.).

Aparentemente, o desenvolvimento P2P deveria ser incompatível com um modo de produção capitalista centrado na maximização do lucro. Portanto, não é estranha a existência de grandes projetos de software livre sendo geridos por organizações sem fins lucrativos, como, por exemplo, o núcleo do sistema operacional Linux, o servidor Apache ou a distribuição Debian. Esses processos de desenvolvimento de software livre por entidades sem fins lucrativos vêm sendo estudados exaustivamente por Riehle (2010) e Riehle & Berschneider (2012). Em termos de contribuições individuais, as motivações dos programadores também têm sido estudadas por Raymond (1999), Lerner & Tirole (2002), Roberts *et al.* (2006) e Oreg & Nov (2008), cujos achados indicam motivações de caráter altruísta ou voltadas para o desenvolvimento profissional.

Não obstante, pela redefinição do conceito de software livre como de fonte aberta, ele começa a fazer parte da cultura, estratégia e operações de diversas empresas de tecnologia. Sem dúvida, como destacou Stallman (2007), pode ser que não tenham sido incorporados ao mundo empresarial os valores do software livre mas, sim, seu processo operacional de abertura e transparência para

fora da organização, de forma a obter resultados produtivos. Apesar disso, podemos afirmar que os modos de produção P2P, tais como os descritos por Bauwens, saltaram para fora da órbita corporativa e se integraram às empresas como novos atores desses processos comunitários e somaram-se à criação de um amplo e eficiente ecossistema de inovação de livre acesso para a sociedade, que reduziu o software a produto de primeira necessidade de infraestrutura e levou à criação de valor a uma fase posterior da cadeia.

As motivações empresariais para juntar-se a um modelo em que os atores não podem se apropriar dos direitos sobre o conhecimento gerado com fins de exploração exclusiva podem ser tão amplas e variadas quanto as dos programadores individuais. Segundo o modelo oferecido pela teoria institucional clássica da empresa (Williamson, 2002), aplicada por Ostrom (1990; 2005) ao campo do bem comum, seria óbvio concluir que a principal motivação é o próprio interesse da empresa que encontra no modo de produção P2P uma vantagem importante para a economia de custos transacionais. Diante de uma escolha entre desenvolver com seus próprios meios um produto de seu controle exclusivo ou ir buscar em uma comunidade externa que detém os conhecimentos e as competências necessárias ao êxito em troca de socializar a propriedade e governança do conhecimento gerado, as empresas ficam com

esta última opção, na qual os ganhos de eficiência provocados pela socialização da produção tornam-se o elemento-chave para a tomada de decisões.

Diferentemente de uma organização sem fins lucrativos que adota um projeto de software livre por apreço aos valores, empresas com tal postura não chegam com motivação altruísta, mas egoísta, para aproveitar as qualidades do modo de produção P2P. Entretanto, em ambos os casos, a sociedade vai se beneficiar da geração do conhecimento novo, em forma de código-fonte ofertado livremente para indivíduos e organizações. Portanto, existem dois caminhos para a geração desse novo repositório digital aberto que harmonizam interesses sociais com interesses corporativos: tanto valores morais quanto eficiência econômica levam ao mesmo resultado. A experiência nos mostra como esses dois caminhos acabam sendo inseparáveis, pois um projeto capaz de começar a se desenvolver a partir de valores morais pode contar com a multiplicação do seu processo de disseminação e da sua comunidade de contribuintes por meio da sua exploração empresarial, enquanto que indivíduos alheios à performance empresarial podem se converter em contribuintes atraídos pelo desejo do bem comum. Entre os dois extremos se encontram várias organizações e indivíduos pertencentes ao chamado “terceiro setor”, cujas atuações e contribuições responderão a posições intermediárias nessa escala.

Esta realidade, híbrida de uma lógica econômica e social, é coerente com a teoria econômica neoclássica, que maximiza o bem-estar da sociedade quando os agentes econômicos maximizam seus resultados. Não obstante, essa mesma teoria econômica considerou que a forma de as empresas maximizarem seus resultados passa pela criação de vantagens competitivas das quais possam desfrutar com exclusividade. Limitar o acesso da concorrência ao conhecimento privado como recurso produtivo e dosar a oferta de produto para alcançar os consumidores de maior poder aquisitivo têm sido práticas habituais que a ciência econômica considera como vetores para a maximização do benefício social através dos mecanismos de mercado, quando todas as teorias gerenciais da empresa estão voltadas para a maximização do desempenho empresarial. Em 1970, o economista Milton Friedman considerava a busca de objetivos sociais por parte das empresas quase uma atividade subversiva, até prejudicial para os investidores devido à apropriação dos recursos corporativos sob a pressão de grupos de interesse alheios aos processos democráticos; em sua visão, se a empresa não obtivesse resultados máximos para os investidores, o bem-estar de toda a sociedade seria reduzido. A atividade mais socialmente responsável de uma empresa seria, portanto, a obtenção direta de lucros para os seus proprietários.

Desde então, vários estudos com enfoque além de uma simples busca de justificativa moral para o papel da empresa na sociedade, e cujos resultados estão analisados em Margolis *et al* (2007), vêm manifestando que a empresa pode realizar atividades consideradas socialmente responsáveis que levem a uma maximização ainda maior dos seus resultados financeiros. Voltadas para questões ambientais, respeito à diversidade ou melhora

■ existem dois caminhos para a geração desse novo repositório digital aberto que harmonizam interesses sociais com interesses corporativos: tanto valores morais quanto eficiência econômica levam ao mesmo resultado.

das condições e vida de comunidades locais, essas atividades passaram para o primeiro plano do contrato social que une cidadãos e empresas na atividade produtiva, especialmente para empresas multinacionais cujas atividades são cada vez mais questionadas por grupos de consumidores socialmente responsáveis.

É nesse contexto de responsabilidade social que se deve interpretar o modelo de desenvolvimento P2P de software livre como um novo marco de relação que une o conceito de bem comum com a esfera privada dos agentes econômicos. Definido por Von Hippel & Von Krogh (2003) como um modelo de inovação privado-coletivo – de financiamento privado e resultados coletivos – o desenvolvimento de software livre deverá ser considerado como uma dimensão a mais do bem comum clássico dos recursos naturais, nos quais a problemática não se concentra numa impossível destruição por consumo excessivo mas sim na suficiência de contribuições para seu desenvolvimento sustentável. A análise institucional dos recursos comuns feita por Ostrom continua sendo um meio para se atingir a sustentabilidade desse novo bem comum digital. A governança das comunidades de contribuintes para o software livre, a gestão do capital distribuído que supõe o conhecimento de numerosos contribuintes individuais ou corporativos, ou a propriedade comum e

universal dos produtos gerados são os meios que servem para nutrir de contribuições esse bem comum digital.

Sua fundamentação como atividade socialmente responsável por parte do setor empresarial, já sendo considerada como atividade geradora de benefícios, deve ser fundamental para a melhoria do fluxo de contribuições. A divulgação dessas contribuições nos relatórios corporativos, como já se dá com outras atividades socialmente responsáveis, deverá servir como estratégia de implementação desses modelos de participação empresarial na criação do bem comum digital. Um marco adequado de comunicação em relatórios de responsabilidade social corporativa pode gerar um reconhecimento institucional que resulte em um clima positivo para uma colaboração desinteressada no âmbito privado dos agentes econômicos.

A experiência acumulada pelo software livre nos mostra um caminho onde os agentes privados abriram novos espaços de criação com resultados publicamente acessíveis para a sociedade. Este caminho e seus resultados ainda podem ser potencializados se aqueles que buscam um benefício legítimo perceberem sua atividade como uma atividade socialmente responsável e se essa percepção funcionar como catalisador de novas contribuições para o acervo do bem comum digital. ●

Referências bibliográficas

Bauwens, M. (2005). Peer to peer and human evolution. *Integral Visioning*, 15.

Daffara, C. (2012). Estimating the Economic Contribution of Open Source Software to the European Economy. The First Openforum Academy Conference Proceedings. Apresentado no 1st Openforum Academy, Bruxelas (Bélgica). Obtido de <http://www.openforumacademy.org/library/ofa-research/first-conference-proceedingsA4.pdf>

García-García, J. e Alonso de Magdaleno, M. I. (2010). Fair value on commons-based intellectual property assets. Lessons of an estimation over the Linux kernel. Apresentado na 4th Floss International Workshop on Free / Libre / Open Source Software, Universidade de Jena. Obtido de <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/23680>

Lerner, J. e Tirole J. (2002). Some Simple Economics of Open Source. *The Journal of Industrial Economics*, 50(2), pp. 197-234.

Margolis, J.D., Elfenbein, H. e Walsh, J. (2007). Does it pay to be good? A meta-

analysis and redirection of research on the relationship between corporate social and financial performance. *Working Paper* Harvard University. Obtido de <http://ssrn.com/abstract=1866371>

Oreg, S. e Nov, O. (2008). Exploring motivations for contributing to open source initiatives: The roles of contribution context and personal values. *Computers in Human Behavior*, 24(5), pp. 2055-2073.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Nova York: Cambridge University Press.

Raymond, E.S. (1999). *The cathedral & the bazaar: musings on Linux and open source by an accidental revolutionary*, 1ª edição, Massachusetts: O'Reilly.

Riehle, D. (2010). The Economic Case for Open Source Foundations. *IEEE Computer*, 43(1), pp. 86-90.

Riehle, D. e Berschneider, S. (2012). A Model of Open Source Developer Foundations. Em *Proceedings of the 8th*

International Conference on Open Source Systems (OSS 2012). Springer Verlag. Obtido de <http://dirkriehle.com/2012/05/30/a-model-of-open-source-developer-foundations>

Roberts, J.A., Hann, I.H. e Slaughter, S.A. (2006). *Understanding the motivations, participation, and performance of open source software developers: A longitudinal study of the Apache projects*. *Management Science*, pp. 984-999.

Stallman, R.M. (2007). GNU.org. *Why Open Source misses the point of Free Software*. Obtido a partir de <http://www.gnu.org/philosophy/open-source-misses-the-point.html>

Von Hippel, E. e Von Krogh, G. (2003). Open source software and the private-collective innovation model: Issues for organization science. *Organization Science*, 14(2), pp. 209-223.

Williamson, O. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), pp. 171-195.

> **Bia Barbosa e Pedro Ekman** Bia Barbosa é jornalista, especialista em direitos humanos e mestre em Políticas Públicas. Pedro Ekman é diretor e roteirista. Ambos integram a Coordenação Executiva do Intervezes*



Marco Civil da Internet

Brasil aprova uma das leis mais avançadas do mundo para o setor

O dia 22 de abril de 2014 será lembrado, não apenas no Brasil, como o dia do Marco Civil da Internet. Nesta data, após cerca de três anos de tramitação, o Congresso Nacional finalmente aprovou um projeto de lei que, além de contrariar interesses econômicos poderosos, ao garantir direitos dos cidadãos e cidadãs, aponta claramente para o tratamento da comunicação como um direito fundamental e não apenas como uma mercadoria. Trata-se de uma perspectiva inédita na história brasileira e de uma das raras legislações do mundo no campo da Internet que cria mecanismos de

proteção do usuário – e não o contrário.

Neste sentido, o Marco Civil da Internet, que nasceu por sugestão da sociedade civil e foi construído de forma colaborativa, com ampla participação popular, poderá servir de modelo para todas as democracias que buscam reforçar a liberdade e os direitos humanos nas redes.

Entre as diversas garantias trazidas pelo texto, as mais significativas estão expressas nos artigos 9, 19 e 7 do projeto.

O artigo 9, visto como o coração do projeto, protege a neutralidade de rede. Ou seja, o

* Coletivo Brasil de Comunicação Social (www.intervezes.org.br), entidade que atua na defesa da liberdade de expressão e do direito à comunicação e que integra a articulação Marco Civil Já! (<http://marcocivil.org.br>)



tratamento isonômico de quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação. Isso significa que quem controla a infraestrutura da rede tem que ser neutro em relação aos conteúdos que passam em seus cabos. Isso impede, por exemplo, que acordos econômicos entre corporações definam quais conteúdos têm prioridade em relação a outros. Ou então, que o acesso à Internet passe a ser comercializado como a TV a cabo, onde você só acessa o conteúdo pelo qual pagou previamente, num claro pedágio da rede.

Não à toa, as maiores operadoras de telecomunicações do país estavam contra o projeto, visando liberdade total para seus modelos de negócios e a imposição de condições assimétricas para o consumidor, criando uma Internet dos ricos e outra dos pobres, num ambiente de apartheid digital. Seu maior representante na Câmara dos Deputados, o deputado Eduardo Cunha, líder do PMDB, durante meses impediu a votação do texto. Felizmente, a neutralidade de rede foi mantida, preservando a continuidade da Internet como um ambiente em que todos se equivalem independentemente de seu poder econômico.

Outro avanço do Marco Civil foi a garantia da liberdade de expressão dos usuários na rede. Hoje a velha e boa censura, que aterrorizou o Brasil durante a ditadura militar, se transformou em uma prática privada recorrente na Internet. Com receio de serem responsabilizados pelo que foi publicado

por terceiros em suas páginas, provedores simplesmente tem retirado conteúdos do ar. Assim, autoridades que não gostam de críticas públicas ameaçam processar por difamação, por exemplo, um provedor que hospeda um blog. Ou corporações da indústria cultural notificam o Youtube para a retirada de conteúdos que utilizem obras protegidas por direito autoral.

Se por um lado pode parecer justo punir difamadores ou quem usa indevidamente obras protegidas, por outro, a avaliação sobre o conteúdo publicado não pode ser feita unilateralmente. Com a aprovação do Marco Civil, essa indústria de censura privada automática, que desrespeita qualquer processo legal ou direito de defesa de quem divulgou os conteúdos questionados, tenderá a se desmontar. Isso porque o artigo 19 do projeto retira a responsabilidade dos sites sobre os conteúdos gerados por terceiros, acabando com a insegurança jurídica. Provedores só serão responsabilizados se não cumprirem uma ordem judicial contra um conteúdo.

Por fim, o Marco Civil avança na proteção à privacidade dos usuários na rede, assegurando a inviolabilidade da intimidade e da vida privada e o sigilo do fluxo e das comunicações privadas armazenadas na rede. Lamentavelmente, a privacidade se transformou em uma mercadoria na Internet. Geralmente, nos diversos serviços gratuitos utilizados na rede, o produto a ser comercializado é o próprio internauta, na forma

dos seus dados mais íntimos. Plataformas utilizam informações pessoais e os dados gerados pelo comportamento do usuário para então vendê-los a empresas interessadas no padrão de consumo da população – ou a governos que monitorem a movimentação política de seu país ou de outros. O ex-agente da NSA, Edward Snowden, por exemplo, revelou ao mundo que a agência de espionagem estadunidense monitorava a comunicação privada de cidadãos de forma massiva e com a colaboração de empresas de tecnologia e infraestrutura.

Com o Marco Civil da Internet, empresas brasileiras ou que atuam no Brasil terão que desenvolver mecanismos para permitir que o que escrevemos nos e-mails só seja lido por nós e pelos destinatários das mensagens. Ou seja, o sigilo que até hoje era garantido formalmente apenas para as cartas enviadas pelo correio finalmente chega às mensagens trocadas no mundo virtual. Ao mesmo tempo, o artigo 7º da lei também assegura o não fornecimento a terceiros de nossos dados pessoais, registros de conexão e de aplicação sem o nosso consentimento, colocando na ilegalidade a cooperação das empresas de Internet com departamentos de espionagem de Estado. A lei não impedirá Google e Facebook de venderem informações, mas define que isso deve ser autorizado de forma livre, expressa e informada pelos usuários, sem ficar escondido em letras quase invisíveis nos termos de aceitação de uso dos serviços e aplicativos online.



:: O PROBLEMÁTICO ARTIGO 15

As diferentes medidas de proteção da privacidade previstas no texto são fragilizadas pelo único problema significativo de todo o Marco Civil: o artigo 15, que compromete a privacidade ao obrigar que empresas guardem por seis meses, para fins de futura investigação, todos os dados de aplicação (frutos da navegação) gerados na rede.

O dispositivo legaliza o monitoramento em massa dos internautas, uma realidade cujo combate deveria ser papel do Estado.

Mesmo que o acesso a esses dados só possa se dar mediante decisão judicial, o texto viola a privacidade do cidadão e o princípio da presunção de inocência, ao tratar todos os usuários, indiscriminadamente, como supostos criminosos. Recentemente, o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou ilegal a retenção de dados em

A brecha para a violação da privacidade tem impactos significativos também no exercício da liberdade de expressão na rede. Se sabe que seus dados de navegação serão guardados por seis meses por terceiros, o internauta provavelmente terá um comportamento diferente na rede.

ocasiões que não sejam estritamente necessárias. O relator das Nações Unidas para a Liberdade de Expressão e Opinião, Frank La Rue, também entende a retenção em massa de dados como violadora dos princípios fundamentais.

Afinal, a prevenção ao crime não pode estabelecer medidas desproporcionais que coloquem toda a sociedade sob suspeita. E diversas investigações criminais bem sucedidas já mostraram que a apuração de ilícitos na rede não depende tecnicamente da guarda obrigatória e antecipada de dados dos usuários.

A brecha para a violação da privacidade tem impactos significativos também no exercício da liberdade de expressão na rede. Afinal, se sabe

que seus dados de navegação serão guardados por seis meses por terceiros, o internauta, mesmo que não pretenda praticar nenhum ato ilícito, provavelmente terá um comportamento diferente na rede. Trata-se de um aspecto preocupante inclusive para movimentos populares e organizações políticas, cuja conduta pode vir a ser usada posteriormente em tentativas de criminalização dessas organizações.

A obrigação da guarda de dados também gera a necessidade de manutenção de todos esses dados em condições de segurança, sobrecarregando sites e provedores de encargos econômicos. O alto custo poderá levar à comercialização desses dados. Afinal, se um provedor terá que arcar, obrigatoriamente, com os custos de armazenamento dos dados, por que não financiar este armazenamento indiretamente? O texto aniquila ainda empreendimentos e modelos de negócios que tenham o respeito à privacidade como parte estruturante de sua dinâmica.

Organizações da sociedade civil se posicionaram contra este aspecto do texto ao longo de toda a sua tramitação no Congresso. Mas, de acordo com o governo federal, este foi um dos preços a ser pago para que o Marco Civil da Internet pudesse ser aprovado. A partir de uma demanda clara dos Delegados de Polícia e de setores do Ministério Público, o artigo 15 se transformou numa das exigências para que seis partidos votassem

favoravelmente ao texto. E assim ele acabou entrando no relatório do deputado Alessandro Molon (PT-RJ) que foi levado a voto no plenário da Câmara, sem modificações posteriores no Senado.

Defensores da privacidade na rede tentaram subtrair o artigo 15 do Marco Civil, pedindo seu veto à Presidenta da República. Afinal, se Dilma Rousseff foi às Nações Unidas exigir soberania e privacidade para suas comunicações, não poderia repetir uma brecha deste tamanho para a vigilância dos internautas brasileiros. Infelizmente, o Marco Civil foi sancionado pela Presidenta, sem qualquer veto, durante a cerimônia de abertura do NetMundial, o encontro global multissetorial sobre o futuro da governança da Internet, realizado no final de abril em São Paulo.

Assim, diante de uma plateia de mais de 700 participantes do NetMundial, de cerca de 80 países, Dilma assinou a promulgação da nova lei enquanto ativistas brasileiros abriram uma faixa contra o artigo 15. Do outro lado do auditório, ativistas franceses, indianos, ingleses e africanos lembraram que “todos somos vítimas da vigilância” na rede.

:: OS PRÓXIMOS DESAFIOS

Os próximos passos desta jornada ainda são muitos. Começa agora uma etapa de regulamentação da nova lei, em diferentes aspectos. Entre eles, a regulamentação das exceções à neutralidade de

rede; o estabelecimento de padrões mínimos para a guarda de dados pessoais e registros; a fiscalização da garantia de todos os direitos de privacidade definidos na lei; a delimitação de quem deve guardar os registros de acesso a aplicações (regulamentação do Art.15); a apuração das infrações previstas no Marco Civil; e o estabelecimento de parâmetros e orientação para a formulação de políticas públicas referentes ao uso e desenvolvimento da Internet no país, onde se insere a questão da inclusão digital.

A regulamentação das exceções à neutralidade de rede – que só poderá decorrer de requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações – deve recolocar sobre a mesa o embate com as operadoras de telecomunicações vivenciado ao longo de toda a tramitação do projeto no Congresso. No mesmo dia em que o Marco Civil foi aprovado no Senado, as teles divulgaram uma nota pública saudando a nova lei e “interpretando” o Artigo 9º de acordo com seus interesses econômicos. Afirmaram, por exemplo, que o texto aprovado preserva a oferta de pacotes diferenciados de Internet: “A diferenciação de pacotes e velocidades permite um tratamento adequado aos diferentes perfis de usuários da Internet e uma massificação mais intensa dos serviços de banda larga no Brasil”,

Em 2013, no entanto, em documento publicado pelo SindiTelebrasil (Sindicato Nacional das



Com o MCI, o Brasil dá um exemplo ao mundo de como o direito da cidadania a acessar e explorar a web em sua plenitude, sem submeter-se aos interesses das multinacionais da telefonia, é um dos direitos mais fundamentais de hoje.

Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal), as operadoras afirmavam que o Marco Civil “radicalizava a conceituação de neutralidade de rede” e entendiam que, de acordo com o texto, “a oferta de serviços diferenciados apenas pela velocidade é a única modalidade que pode ser comercializada”. Agora, começam a falar em diferentes “tipos de neutralidade” (neutralidade de rede, neutralidade de dispositivo, neutralidade dos usuários e neutralidade dos serviços e conteúdos) e tentam vender a informação de que há diferentes interpretações possíveis da lei. Para a regulamentação deste artigo em específico deverão ser ouvidos pela Presidência da República a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e o CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil).

Já com a regulamentação do Artigo 15, as organizações da sociedade civil esperam poder limitar a coleta massiva de dados dos usuários para um número mais restrito de empresas. Um caminho seria aplicar a guarda obrigatória somente a empresas que sejam responsáveis por páginas ou serviços que, num dado período, tenham sido alvo de um grande número de denúncias de atividade suspeita ou ilegal.

A continuação do debate sobre regulação da Internet no Brasil também se dará na reforma da Lei de Direitos Autorais e na Lei de Proteção a Dados Pessoais. Nenhuma das duas teve sua tramitação iniciada no Parlamento.

:: LIÇÕES DO MARCO CIVIL

O processo de elaboração e aprovação do Marco Civil da Internet deixa três grandes lições para quem dele participou.

A primeira é a que é possível regular democraticamente a rede. Ao contrário do que ladraram seus opositores, a nova lei não veio para cercear a liberdade na Internet. Veio justamente para garantir que a rede continuasse sendo livre, como se espera. O Brasil, por exemplo, está entre os campeões globais de conteúdos derrubados da rede pela simples decisão dos provedores. Cotidianamente, a neutralidade da rede é violada para atender aos interesses comerciais das operadoras de telecomunicações. E seus dados de conexão podem estar, neste momento, sendo vendidos sem que você sequer tenha sido informado.

Contar com uma lei como o Marco Civil da Internet mostrou-se algo urgente exatamente para que tudo isso cesse e para que quem violar os princípios da liberdade de expressão, da neutralidade de rede e da privacidade do usuário seja responsabilizado. Esta é uma questão tão estratégica para o futuro da Internet que, no dia em que a rede mundial de computadores completou 25 anos, seu fundador, Tim Berners-Lee, defendeu a elaboração de uma constituição universal para os direitos dos usuários na rede e declarou apoio ao Marco Civil.

Com o MCI, o Brasil dará um exemplo ao mundo de como o direito dos cidadãos/as a acessar e explorar a web em sua plenitude, sem se submeter aos interesses das multinacionais da telefonia, é um dos direitos mais fundamentais da contemporaneidade. Também no âmbito internacional, a lei deve impulsionar, em diferentes países, legislações baseadas nos seus princípios e direitos.

Uma segunda lição deste processo, esta especialmente para os brasileiros, é que, havendo vontade política do poder público, é possível superar grandes obstáculos políticos e econômicos e garantir direitos da população. É necessário reconhecer que o governo Dilma foi um poderoso aliado do projeto. Foi a decisão política do governo, após as denúncias de Snowden, de colocar o texto em regime de urgência constitucional na Câmara e no Senado que garantiu sua votação. Pelo regime de urgência, um projeto de lei deve ser apreciado em 45 dias, passando, depois disso, a trancar toda a pauta da Casa legislativa em que tramita. Foi assim com o Marco Civil, que trancou a pauta da Câmara por cerca de cinco meses. Se mesmo neste quadro de pressão foi extramente difícil conseguir votar o texto, do contrário seria impossível. Sem este apoio decisivo, o Marco Civil ainda poderia estar na longa fila de leis importantes para o país à espera de votação no Congresso Nacional.

Neste contexto, também cabe destacar o papel do relator do projeto na Câmara, deputado Alessandro Molon, que se mostrou um persistente articulador e negociador, ouvindo os mais diferentes interesses em jogo e buscando acomodá-los sem comprometer os três pilares centrais do texto.

Por fim, a terceira e talvez mais importante lição deste processo: a que pressão popular traz resultados concretos. A intensa participação e as inúmeras ações de mobilização de organizações da sociedade civil e ativistas da liberdade na Internet, que estiveram envolvidos com o Marco Civil desde sua redação – resultado de duas consultas públicas feitas pela Internet –, até a vitória obtida no Congresso, garantiram à lei uma legitimidade conferida a poucas matérias que passaram pelo Parlamento brasileiro. A um mês de sua votação na Câmara, por exemplo, 400 mil pessoas assinaram uma petição online puxada por Gilberto Gil em apoio ao texto; tuitos com as hashtags #VaiTerMarcoCivil e #EuQueroMarcoCivil atingiram os trend topics brasileiro e mundial por semanas seguidas; artistas e intelectuais declararam apoio ao texto; e defensores da liberdade de expressão marcaram presença nos corredores do Congresso por semanas a fio. Assim, o Marco Civil não se revela apenas um exemplo de regulação da Internet, mas também um modelo de elaboração de legislação e política pública com participação popular – que deve continuar também nesta etapa de regulamentação da lei.

Sabe-se que a democracia não é um sistema em que as coisas se resolvem facilmente. Mas entre erros e acertos do texto, o balanço certamente é positivo. E por isso os internautas e defensores da liberdade de expressão, que construíram o Marco Civil da Internet e atuaram persistentemente, nas redes e no Parlamento, para vê-lo aprovado, seguirão alertas. Agora o Brasil conta com uma lei que cria condições para a manutenção das liberdades e da igualdade na rede. E isso não é pouca coisa. ●



O Instituto Nupef é uma organização sem fins de lucro dedicada à reflexão, análise, produção de conhecimento e formação, principalmente centradas em questões relacionadas às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e suas relações políticas com os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Além de realizar cursos, eventos, desenvolver pesquisas e estudos de caso, o Nupef edita a poliTICs, a Rets (Revista do Terceiro Setor) e mantém o projeto Tiwa – provedor de serviços internet voltado exclusivamente para instituições sem fins lucrativos – resultado de um trabalho iniciado há 21 anos, com a criação do Alternex (o primeiro provedor de serviços internet aberto ao público no Brasil). O Tiwa é um provedor comprometido prioritariamente com a privacidade e a segurança dos dados das entidades associadas; com a garantia de sua liberdade de expressão; com o uso de software livre e de plataformas abertas não-proprietárias.



Rua Sorocaba 219, 501 | parte | Botafogo | CEP 22271-110 | Rio de Janeiro | RJ | Brasil
Telefone/fax +55 (21) 3259-0370 | www.nupef.org.br