Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

JOÃO LUIZ BENDITO LAPA

POLÍTICAS PÚBLICAS E *FAKE NEWS*: O PAPEL DO INSTITUTO CIDADANIA DIGITAL NO APOIO À FRENTE DIGITAL PARA O COMBATE ÀS *FAKE NEWS*

Brasília – DF
2023

JOÃO LUIZ BENDITO LAPA

POLÍTICAS PÚBLICAS E *FAKE NEWS*: O PAPEL DO INSTITUTO CIDADANIA DIGITAL NO APOIO À FRENTE DIGITAL PARA O COMBATE ÀS *FAKE NEWS*

Monografia apresentada pelo departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Professora Orientadora: Profª. Drª. Renata Callaça Gadioli dos Santos.

Brasília-DF
2023

JOÃO LUIZ BENDITO LAPA

POLÍTICAS PÚBLICAS E *FAKE NEWS*: O PAPEL DO INSTITUTO CIDADANIA DIGITAL NO APOIO À FRENTE DIGITAL PARA O COMBATE ÀS *FAKE NEWS*

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

João Luiz Bendito Lapa

Profª. Drª Renata Callaça Gadioli dos Santos

Professora-Orientadora

Profª. Drª. Magda de Lima Lúcio

Professor-Examinador 1

Brasília, 05 de fevereiro de 2023

Dedico esse trabalho aos meus pais, Luís Dionísio Paz Lapa e Ana Cristina de Araújo Bendito pelo amor, carinho e paciência ao longo dessa trajetória.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, pelo dom da vida e por ter me amparado tantas vezes ao longo desse processo. De fato, quem tem Deus não fica só.

Aos meus pais, por terem me dado absolutamente todas as condições subjetivas e objetivas para que eu pudesse fazer essa graduação. O amor dos dois é gostoso demais.

À minha avó Ana, a Dadá, por todo o cuidado e carinho com que sempre me cuidou, em especial nos últimos anos, quando moramos juntos.

À minha amada avó Jandira, pelo amor e cuidado ao longo de toda a minha vida, em especial quando mais precisei.

Aos trigêmeos, meus irmãos mais novos, que, mesmo de longe, se fazem presentes.

Aos meus adoráveis amigos, por terem tornado a graduação um processo um pouco mais leve e divertido!

Por fim, à professora Renata, minha orientadora. Ter contado com as orientações e palavras de conforto foi imprescindível ao longo dessa jornada.

RESUMO

Desde 2016, no contexto da eleição de Donald Trump nos Estado Unidos e do referendo que aprovou a saída do Reino Unido da União Europeia, as *fake news* entraram no centro da agenda política ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Aqui, o tema ganhou repercussão após as denúncias de disparo em massa de notícias falsas durante as eleições de 2018. Dada a ameaça que este fenômeno representa para as democracias, os governos têm se movimentado no sentido de criar legislações que busquem combater a criação e circulação de *fake news*. No Brasil, uma dessas iniciativas é o PL 2630/20, conhecido popularmente como PL das *Fake News*. O projeto em tramitação no Congresso Nacional contou com o engajamento de parlamentares da Frente Digital, que, por sua vez, é assessorada pelo Instituto Cidadania Digital - ICD. Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa é compreender de que forma o Instituto Cidadania Digital subsidiou o trabalho democrático da Frente Parlamentar Mista de Empreendedorismo e Cidadania Digital durante a tramitação do PL 2630/20, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Para isso, fizemos um levantamento bibliográfico acerta do tema, assim como um levantamento documental para a coleta de informações sobre a tramitação do projeto e os posicionamentos dos principais atores envolvidos com a matéria. Também realizamos entrevistas com alguns membros do ICD.

Palavras-chave: Internet; Fake News; Democracia; Políticas Públicas

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Linha do Tempo PL 2630/20 ……35

Imagem 2 – Agenda Temática da Frente Digital ……..37

Imagem 3 – Agenda Temática do Instituto Cidadania Digital …….38

Imagem 4 – Modelo de Nota Informativa Instituto Cidadania Digital …….40

Imagem 5 – Modelo de Orientação de voto Resumido……..41

Imagem 6 – Modelo de Orientação de voto Completo …….42

Imagem 7 – Capa do Modelo de Orientação de Pauta ……..43

Imagem 8 – Publicação do Perfil da Frente Digital no Instagram ……45

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURA

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência

ALAI - Associação Latino-Americana de Internet

AMOBITEC - Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCT - Comissão de Ciência e Tecnologia

CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CD - Câmara dos Deputados

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família

CVT - Comissão de Viação e Transportes

GT - Grupo de Trabalho

ICD - Instituto Cidadania Digital

Net-zDG - Network Enforcement Act

PL - Projeto de Lei

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. **Introdução** …….9
   1.1.Pergunta de Pesquisa ……12
   1.2.Objetivo Geral ……..12
   1.3.Objetivos Específicos ……...12
   1.4.Justificativa ……...13
2. **Referencial Teórico** ……...14
   2.1.Democracia ……...14
   2.2.Políticas Públicas ……..16
   2.3.Formação da Agenda ……17
   2.4.Processo Legislativo …….18
   2.5.Fake News ……20
   2.6.Liberdade de Expressão ……...21
3. **Metodologia** ……..23
   3.1.Análise de Dados …….25
4. **Análise e Discussão dos Dados** ……26
   4.1.Contextualização do Fenômeno das Fake News no Brasil e no Mundo …….26
   4.2.Tramitação do PL 2630/20 ……..29
   4.3.Frente Parlamentar Mista da Economia & Cidadania Digital …….35
   4.4.Instituto Cidadania Digital ……..36
      4.4.1. O Assessoramento aos Parlamentares ……38
5. **Considerações Finais** ……...47
6. **Referências Bibliográficas** ……..50
7. **Apêndice A – Formulário da Entrevista** ……...54

1. INTRODUÇÃO

Segundo Sampaio (2010) e Gomes (2005), com a ascensão da internet e, particularmente da rede mundial de computadores (WWW), houve o florescimento de grandes expectativas relacionadas às práticas democráticas. Alguns autores defendiam que seria possível solucionar uma série de déficits e questionamentos à democracia contemporânea, particularmente, relacionados à falta de participação política (GOMES, 2005). Esses posicionamentos repousavam, entre outras coisas, na perspectiva de que seria possível criar canais de comunicação direta entre a sociedade civil e o sistema político (SAMPAIO, 2010).

A internet, por oferecer acesso universal, poderia redefinir a própria ideia de cidadania (SAMPAIO, 2010). Outra face positiva da internet estaria relacionada à sua forma não-hierárquica e sem muitos filtros, o que seria importante para combater o autoritarismo, fortalecendo os direitos humanos (BUCHSTEIN, 1997 apud SAMPAIO, 2010).

Conforme Gomes (2005), alguns autores chegaram a defender que a internet não deveria e, por conta da sua engenharia, não seria capaz de sofrer qualquer tipo de censura por parte de governos e empresas, sendo assim um terreno completamente livre para a circulação de todo e qualquer tipo de informação. Outro elemento positivo é que a internet permitiria a superação das limitações impostas pelo tempo e pelo espaço à participação política (GOMES, 2005), uma vez que, por exemplo, redes de ativistas ou de coletivos de diferentes partes do Brasil e do Mundo poderiam trocar avaliações e compartilhar as suas experiências políticas. Por fim, a internet também permitiria criar canais mais rápidos e dinâmicos entre os cidadãos e os governantes (SAMPAIO, 2010 e GOMES, 2005). Não apenas em mecanismos oficiais, mas também empoderando atores antes marginalizados que, por meio da internet, teriam condições de pressionar as autoridades, defendendo suas reinvindicações e bandeiras.

Por outro lado, alguns pesquisadores defendem que a internet não foi capaz de gerar grandes mudanças no sistema político e na relação entre os cidadãos e as autoridades, como se esperava. Pelo lado da literatura pessimista, destacamos dois argumentos: a) a fragmentação da esfera pública e b) o excesso de informação política. Em relação ao primeiro argumento, o debate político na internet não teria o objetivo de buscar consensos ou convencer diferentes, mas apenas reforçar as suas próprias convicções, com os indivíduos buscando se aproximar apenas de outros atores políticos que tenham o pensamento semelhante ao seu. Muitas vezes o debate se dá por meio de discurso rude e agressivo de combate aos que pensam de maneiras

diferentes, o que acaba sendo incentivado pelo anonimato que as redes oferecem. Sampaio (2010 pg. 40) define como sendo "o discurso político do mostre e grite".

Quanto ao segundo argumento - excesso de informação disponível - acredita-se que a internet, ao invés de informar os usuários, formando melhores cidadãos, na realidade, bombardeia a população com um número altíssimo de informações que acaba impossibilitando que os usuários façam um crivo de quais são as informações relevantes e quais não são (GOMES, 2005 e SAMPAIO, 2010).

Mesmo que ambos os lados – otimistas e pessimistas – tenham contribuições interessantes e corretas (BÜLOW, GOBBI E DIAS, 2021), acreditamos que nenhum está completamente certo. As tecnologias são ferramentas que podem ou não ser úteis a depender do uso que se dá a elas. Não só do uso que se dá a elas, mas também a partir dos objetivos daqueles que as conceberam, compreendendo que a internet não é neutra e nem estática (SAMPAIO, 2010).

A velocidade e dinamicidade das tecnologias permitem que um elevadíssimo fluxo de informações chegue a uma quantidade muito grande de pessoas. Ao mesmo tempo que isso permite a difusão de informações verídicas e de qualidade, também acaba permitindo a hiper difusão de informações notadamente falsas.

Para alguns autores (JARDELINO, CAVALCANTI E TONIOLO, 2020), as informações falsas podem, inclusive, influenciar o resultado de eleições, como teria acontecido no Brasil, em 2018. Para os autores citados, as *fake news* cumpriram um papel crucial para a eleição do, então candidato, Jair Messias Bolsonaro. Essa estratégia também foi muito utilizada em outras campanhas políticas, como a do ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, ou na campanha pela saída do Reino Unido da União Europeia.

Diante desse contexto, as autoridades ao redor do mundo têm se movimentado para combater a disseminação de informações falsas no ambiente online. Uma das medidas em discussão no Congresso Nacional brasileiro é o Projeto de Lei (PL) nº 2630/2020, de autoria do Senador Alessandro Vieira. Por conta de seu conteúdo, o projeto ficou conhecido como PL das *Fake News*.

Em sua versão original (BRASIL, 2020a), o PL instituía a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e buscava criar mecanismos de combate à disseminação de conteúdos falsos nas redes sociais e nos aplicativos de mensagem.

O texto estabelecia normas acerca da transparência de redes sociais e serviços de mensagens privadas, especialmente no que diz respeito à responsabilidade das plataformas pelo combate às informações falsas e pelo aumento da transparência na internet, à transparência no

que diz respeito a conteúdos que foram patrocinados e à atuação do poder público e apresentava sanções a quem descumprisse a lei.

Um dos pontos mais polêmicos ao longo da discussão foi o debate acerca da possibilidade de os mecanismos criados pela lei gerarem processos de censura aos usuários. Outro ponto é como evitar que, a partir da coleta de dados dos usuários, não se aumente a vigilância nas redes.

Aprovado com rapidez no Senado Federal (SF), o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados (CD), onde teve uma tramitação muito mais lenta. Na Casa, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) que ficou incumbido de analisar o projeto e oferecer um parecer acerca deste, chamado de Grupo de Trabalho para Aperfeiçoamento da Legislação Brasileira - INTERNET. A Presidência e outros órgãos da Câmara dos Deputados podem criar grupos de trabalho para aperfeiçoar os processos legislativo e administrativo. Os grupos são temporários e a indicação da coordenadoria e da relatoria são feitas quando da sua criação.

O grupo de trabalho INTERNET foi formado por 13 membros titulares e realizou no total 27 encontros, entre audiências públicas para ouvir especialistas e reuniões deliberativas. Foi coordenado pela deputada federal Bruna Furlan e contou com a relatoria do deputado Orlando Silva. A deputada Bruna Furlan e o deputado Orlando Silva não foram escolhidos pelos demais integrantes da comissão, mas sim pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arthur Lira.

Os grupos de trabalho não são terminativos. As matérias devem ser analisadas pelas instâncias da CD. No caso do PL das Fake News, em 06/04/2022, o Plenário da Câmara rejeitou um requerimento de urgência, o que, se aprovado, aceleraria a tramitação da matéria, remetendo-a diretamente ao Plenário da Casa. Como foi rejeitado, a matéria deve tramitar pelas comissões constantes no seu Despacho.

Ao longo da tramitação da matéria, vários atores, tanto internos quanto externos, contrários e favoráveis ao projeto, têm participado das discussões, com vistas a influenciar o processo. Um desses atores é o Instituto Cidadania Digital – ICD, um *think tank*[1] especializado na construção de políticas públicas voltadas à economia e cidadania digital. O ICD é uma entidade sem fins lucrativos mantida por associações setoriais de tecnologia. Em 2022, o instituto foi reconhecido com a Medalha de Mérito Legislativo, maior honraria da Câmara dos Deputados.

---

[1] Segundo James (1993 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013) é uma organização independente que se engaja em pesquisas, com o objetivo de influenciar a política pública. Para isso, contratam especialistas no tema para recomendar soluções sobre as suas áreas de interesse.

Decidimos acompanhar o trabalho do ICD porque avaliamos que ele tem sido um ator central durante as discussões do PL das *Fake News*, por fazer o secretariado-executivo da Frente Digital, principal grupo da Congresso no que tange aos assuntos relacionados à agenda digital. Atualmente, o Instituto faz uma espécie de ponte entre o ecossistema digital e os parlamentares, permitindo a interlocução e a troca de experiências entre ambos. Além disso, o Instituto acompanhou de perto toda a tramitação da matéria, o que nos permitiu ter um olhar amplo sobre o processo.

Já a escolha do PL 2630/20 se deu por se tratar da proposição que mais mobilizou o Parlamento em torno do tema, sendo, também, a que está em estado de tramitação mais avançado, além do ser um projeto com potencial de gerar um grande impacto regulatório. Dada a relevância do tema e os elementos apresentados, julgamos que seria valoroso acompanhar as discussões que envolveram e envolvem o projeto.

1.1 Pergunta de pesquisa

Sendo assim, diante de tudo o que foi dito, lançamos a seguinte pergunta de pesquisa: de que forma o Instituto Cidadania Digital subsidiou o trabalho democrático da Frente Parlamentar Mista de Empreendedorismo e Cidadania Digital durante a tramitação do PL 2630/20, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet?

1.2 Objetivo geral

Em diálogo com pergunta de pesquisa, nosso objetivo é compreender de que forma o Instituto Cidadania Digital subsidiou o trabalho democrático da Frente Parlamentar Mista de Empreendedorismo e Cidadania Digital durante a tramitação do PL 2630/20, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.

1.3 Objetivos específicos

a. Contextualizar o debate acerca das *fake news* no Brasil e no mundo;

b. Descrever a tramitação do PL 2630/20;

d. Apresentar o ICD no cenário de atores envolvidos no debate do PL 2630/20;

c. Descrever os procedimentos do assessoramento aos parlamentares executados pelo ICD.

1.4 Justificativa

O fenômeno das *fake news* e a resposta que o Estado e a Sociedade podem oferecer a ele está no centro da agenda política, no Brasil e no Mundo, desde 2016, no contexto da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e do referendo pela saída do Reino Unido da União Europeia. Em ambos os processos, as *fakes news*, como será apresentado adiante, cumpriram papéis fundamentais para os resultados observados. No Brasil, o tema ganha destaque em 2018, também no contexto eleitoral. Após as eleições, o tema tomou as discussões após a série de reportagens da jornalista da Folha de São Paulo, Patrícia Campos Mello, que revelou como a campanha do então candidato, Jair Messias Bolsonaro, se valeu de mecanismos de disparo em massa de mensagens, várias delas falsas, para ganhar a eleição.

Admitindo que o fenômeno das *fake news* representa um desafio para a lisura dos processos eleitorais e, em última instância, para a preservação da democracia, é tarefa fundamental desenvolver políticas públicas que busquem combatê-las. Nesse sentido, também é primordial que se tenha uma clareza sobre o fenômeno, bem como uma definição clara sobre *fake news*, sob o risco de se criar legislações que não alcancem o objetivo esperado.

Nesse sentido, nos propomos a estudar os processos do ICD porque consideramos que o trabalho de assessoramento por ele executado vai no sentido de qualificar o debate sobre o tema, a partir de conhecimentos técnicos e políticos que permitem que os parlamentares recebam subsídios que enriqueçam as suas tomadas de decisão sobre o assunto.

Além disso, o Instituto ocupa um lugar privilegiado no debate, ao fazer o secretariado-executivo da Frente Digital. Ali estão os parlamentares mais engajados no tema, então, naturalmente, é onde é formulado a maioria das proposições que versam sobre os temas digitais. De forma complementar, o Instituto tem contato com o que há de mais atual nos debates sobre o tema, seja pelo contato com universidades e estudiosos do assunto, seja pela relação com as próprias empresas do setor.

2. Referencial Teórico

Em nosso trabalho, nos apoiamos em alguns conceitos centrais para o desenvolvimento da pesquisa. De modo geral, democracia, política pública, formação de agenda e processo legislativo são conceitos gerais e importantes para todo o campo de públicas e fundamentais para serem os pilares teóricos desta pesquisa. Além deles, para o desenvolvimento da nossa pesquisa, exploraremos os conceitos de *fake news* e liberdade de expressão: conceitos secundários, porém de extrema importância para compreensão do tema.

2.1. Democracia

A ciência política nos oferece uma grande variedade de modelos democráticos para serem analisados e implementados, tais como a democracia participativa, representativa, direta, entre outros. Neste trabalho, por uma questão metodológica, apresentaremos dois: a democracia representativa - por ser o modelo em exercício no Brasil - e a democracia participativa - por ser o modelo com o qual temos mais concordância.

Na democracia representativa, a ideia de governo do povo é substituída pela ideia de governo aprovada pelo povo, com o poder de decisão política sendo exercido apenas pelos políticos eleitos. A principal marca da democracia representativa é o voto, por meio do qual a população escolhe os seus representantes, a partir das propostas e visões de mundo que estes defendem. Nesse sentido, Almeida e Lavalle (2020) argumentam que é por meio do voto que os cidadãos podem influenciar os rumos da sociedade. Nos parece, contudo, que neste modelo a participação é limitada, já que os cidadãos não participam do processo de deliberação, apenas credenciam algumas pessoas - os parlamentares eleitos - a representá-las nos espaços de decisão - poderes legislativo e executivo. Além disso, não é incomum que um parlamentar seja eleito fazendo a defesa de uma plataforma política e, posteriormente, atue em pautas diferentes daquelas apresentadas durante a campanha.

Ainda sobre as limitações da democracia representativa, Almeida e Lavalle (2020) avaliam que grupos historicamente marginalizados, tais como mulheres, negros e indígenas, não são plenamente representados na composição do Poder Legislativo. O argumento dos autores pode ser comprovado se analisarmos, por exemplo, o número de indígenas eleitos para a Câmara dos Deputados - CD. Nas eleições gerais de 2022, apenas cinco indígenas foram eleitos em todo o país (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2022). No mesmo sentido, apesar da maior parte da população ser formada por mulheres, negros e a renda média ser

próxima a um salário-mínimo, na CD 83% dos parlamentares eleitos são homens, 72% brancos e um terço tem o patrimônio acima de R$ 1,7 milhão (ESTADÃO, 2023).

Já a democracia participativa surgiu no contexto dos movimentos sociais da década de 1960 e foi influenciada pelo modelo de democracia direta criada na Grécia antiga. Este segundo modelo critica o modelo de democracia representativa hegemônico no mundo por reduzir a participação social ao período eleitoral, onde a sociedade escolhe os seus representantes (LÜCHMANN e FARIA, 2020).

Lüchmann e Faria (2020) afirmam que as críticas à democracia representativa não significam a sua negação por completo, uma vez que o modelo representativo de base eleitoral é fundamental diante de sociedades com um elevadíssimo contingente populacional e com complexos processos de decisão política. Ao contrário, as autoras fazem a defesa da necessidade de combinação de elementos de ambos os modelos, apropriando-se das contribuições que ambos podem oferecer. Além disso, também afirmam que mesmo os defensores de modelos participativos reconhecem que eles possuem limites e desafios a serem superados, como a dificuldade de alguns grupos acessarem os espaços de discussão e deliberação.

A democracia participativa se concretiza por meio das instituições participativas, como os conselhos de políticas e conferências de políticas públicas. Esses mecanismos introduzem novidades na interação entre o Estado e a sociedade e complementam os processos decisórios representativos (ALMEIDA e LAVALLE, 2020). Como resultado, tais processos devem gerar influência nas instituições e nas políticas públicas. Esses espaços são importantes para o aperfeiçoamento das políticas públicas, por posicionar no debate diversos atores que interagem com as políticas públicas de formas completamente diferentes.

A democracia participativa se desenvolveu fazendo a defesa de quatro elementos centrais, sendo eles:

> a) a autodeterminação dos indivíduos, devolvendo aos cidadãos o exercício da atividade política que foi delegada aos representantes eleitos; b) a expansão da participação aos diversos e diferentes espaços sociais, por compreender que os valores democráticos devem ser reproduzidos não apenas nos limites do Estado, mas em todos os aspectos da vida social; c) crítica aos conceitos de indivíduo e de liberdade da perspectiva liberal, por compreender que as possibilidades de participação política não são iguais a todos os indivíduos, sendo, na realidade, impactada pelas condições econômicas e sociais; d) a ênfase no caráter pedagógico da participação, por enxergar que a participação direta na resolução dos problemas - não apenas políticos, mas também nos conflitos diários próprios do convívio em sociedade - pode representar uma escola de cidadania. (LÜCHMANN e FARIA, 2020)

Avaliamos que estes princípios da democracia participativa devam ser incorporados na formulação de políticas públicas que busquem combater o fenômeno das *fake news*, de modo a

garantir que uma legislação sobre o tema seja construída levando-se em consideração as contribuições de diferentes atores.

2.2. Políticas Públicas

Definir o que é uma política pública não é tarefa fácil. Na literatura encontramos diversos modelos de análises de políticas públicas, como o modelo incremental, institucional de processo, racional, entre outros. Um dos autores que busca conceituar políticas públicas é Saravia (2006, pg. 28), que diz que a política pública é "um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade".

Ainda segundo o autor, é possível enxergar as políticas públicas como estratégias que apontam para os fins desejados pelos diferentes grupos envolvidos no processo decisório (SARAVIA, 2006). Ou seja, as ações que compõe uma determinada política pública serão orientadas pela finalidade que aquela política pública deseja alcançar. E essa finalidade está relacionada com os desejos dos atores envolvidos no processo decisório.

Na mesma toada, Peters (1986 apud SOUZA, 2006) diz que política pública é a soma das atividades dos governos, que podem agir de forma direta ou não, e que geram efeitos na vida das pessoas.

Souza (2006) traça uma relação direta entre política pública e democracia, ao afirmar que a formulação de uma política se constitui na fase em que os governos democráticos transformam as suas plataformas eleitorais em programas que gerarão mudanças no mundo real. A autora explica, também, que a política pública é um campo multidisciplinar, que sintetiza teorias criadas em outras áreas, como a sociologia, a ciência política e a economia.

Essa passagem é interessante para refletir que o campo de políticas públicas se referencia em diversas áreas, com elementos de distintos campos e podendo ser analisado a partir de diferentes vieses. Por exemplo, poderíamos analisar uma legislação de combate às *fake news* sob a ótica da sociologia, avaliando os efeitos que este fenômeno gera nas relações sociais. Por outro lado, também poderíamos analisá-lo a partir do Direito, estudando as bases legais que fundamentam, por exemplo, um projeto de regulamentação das redes sociais.

Nesse sentido, o PL 2630/20 é um dos instrumentos da construção de políticas públicas de combate às *fake news* e avaliamos que os principais atores envolvidos seriam os parlamentares – senadores e deputados federais -, organizações da sociedade civil que discutem sobre questões digitais, empresas do setor, estudiosos do tema e representantes dos poderes executivo e judiciário, que foram consultados durante a tramitação do projeto.

Ainda, diz Saravia:

> Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006 pg. 29)

À luz de tudo o que foi dito, concluímos que políticas públicas são a forma pelo qual os governos agem para solucionar determinada questão. No caso do fenômeno das *fake news*, avaliamos que as autoridades decidiram se movimentar para agir, ao perceberem que ele estava impactando elementos centrais da democracia representativa, como é o caso das eleições. Ainda nesse sentido, diversas autoridades foram elas mesmas prejudicadas por redes de *fake news*, o que, na nossa opinião, pode ter favorecido a decisão de agir sobre o tema.

2.3. Formação da agenda

Segunda Capella (2020), a formação da agenda é um dos elementos mais importantes do processo de políticas públicas. A autora define a formação da agenda como "o processo de transformar questões em prioridades governamentais" (CAPELLA, 2020 pg. 1499). É possível analisar essa definição à luz do fenômeno das *fake news*. Mentiras e boataria na política sempre existiram. Contudo, a partir do momento em que esse cenário se complexifica e passa a gerar impactos significativos nos rumos políticos de diferentes países é que as autoridades se movimentam para buscar solucioná-lo. Além de um dos elementos mais importante, a definição da agenda é também um dos momentos mais complexos (CARVALHO, 2017), pois ela passa por uma definição de prioridades.

Segundo Pedone (1986), a primeira forma pela qual uma questão entra na agenda política é pela resposta a crises. São ações tomadas em caráter emergencial por parte dos governantes, buscando resolver problemas imediatos. Avaliamos que este foi o caso das primeiras iniciativas de combate às *fake news* no Brasil. As primeiras iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para endereçar o tema se deram já no contexto das eleições de 2018, quando as *fake news* já se manifestavam como um problema real.

A segunda forma pela qual uma questão entra na agenda pública é através do processo político (PEDONE, 1986). Os grupos políticos ao redor de um parlamentar, prefeito, ministro ou qualquer outra autoridade fazem um apanhado de questões que, uma vez solucionadas pela autoridade, poderiam gerar algum tipo de lucro político ou eleitoral. À medida que fenômeno

das *fake news* foi tomando corpo e causando prejuízos a reputação e imagem de vários parlamentares, as autoridades se movimentaram para legislar sobre o tema.

A terceira forma de entrada das questões públicas na pauta política é "a ordem de eventos sequenciados no Executivo, no Legislativo ou na Justiça Federal, Estadual ou Municipal" (PEDONE, 1986 pg. 14). Independentemente do nível ou da instância, é possível observar uma sucessão de acontecimentos que vão criando um clima político favorável a formulação de políticas públicas que tratem do assunto que vem sendo alvo de discussão e deliberação. Dialogando com o tema desta pesquisa, o poder judiciário proferiu uma série de decisões acerca da temática das *fake news* até que o Poder Legislativo rogasse para si o papel de legislar sobre a questão. Independentemente do teor das decisões que foram tomadas pelo Poder Judiciário, essas decisões, inevitavelmente, foram importantes para que o Congresso fosse instado a agir.

O quarto modo de entrada de questões públicas na agenda política se dá a partir da antecipação de problemas ou possíveis conflitos na sociedade (PEDONE, 1986). A partir do momento em que os formuladores de políticas identificam situações que podem escalar para questões mais graves, eles agem no sentido de impedir que isso ocorra. Nesses casos, "as políticas públicas tornam-se proativas, antecipatórias, ao invés de serem reações a crises" (PEDONE, 1986 pg. 14).

2.4. Processo Legislativo

Como um dos objetivos deste trabalho é apresentar brevemente a tramitação da matéria em ambas as casas do Poder Legislativo - Câmara e Senado - e que esse processo de tramitação gera impactos no resultado da política pública, julgamos necessário identificar o conceito de Processo Legislativo. Também cabe mencionar que cada Casa possui o seu próprio regimento interno, cada qual pormenorizando como deve ser a tramitação das matérias. Entretanto, como não entraremos a fundo neste assunto, não julgamos necessário discorrer acerca das particularidades de cada regimento, fazendo apenas uma apresentação geral.

Gonçalves (2011) define processo legislativo como sendo o conjunto de regras para a produção de normas jurídicas. Ou seja, o processo legislativo se refere às regras que definem o passo a passo da tramitação de uma matéria. Como dito acima, cada Casa possui suas próprias regras e não é incomum que as obrigações estabelecidas pelos regimentos sejam substituídas por acordos entre os parlamentares. No caso do PL 2630/20, em tese, deveria ter sido criada uma comissão especial para analisar a matéria na Câmara dos Deputados. Contudo, por uma decisão da Presidência da Casa, optou-se por formar um Grupo de Trabalho para analisar o

texto. Ao longo do trabalho explicaremos melhor como isso se deu, mas esta decisão gerou implicações na tramitação da matéria e no texto submetido à análise dos deputados.

Segundo Mendes, Coelho e Branco (2009), o Processo Legislativo é dividido em cinco etapas, sendo elas: a iniciativa, a discussão, a votação, a sanção ou veto presidencial e, finalmente, a promulgação e publicação.

O início do processo legislativo se dá quando algum ator toma a iniciativa de apresentar alguma proposição (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009). Via de regra, a análise das matérias começa pela Câmara dos Deputados, exceto quando a proposição é de autoria de um senador ou de uma comissão do Senado.

Após a apresentação, passa-se a discussão, quando a matéria será debatida pelas comissões permanentes, comissões especiais, grupos de trabalho, Plenários, entre outros órgãos do Poder Legislativo. Nesse momento, os parlamentares podem formular emendas, com o objetivo de alterar o texto original.

Encerrada a fase de discussão, tem-se a votação, onde "deverá seguir o quórum estabelecido especificamente para a proposição a ser debatida" (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009 pg. 919). Como dito, não é nosso objetivo, ao menos neste momento, entrar nos pormenores do Processo Legislativo, mas cada tipo de proposição requer um quórum mínimo para deliberação e aprovação. No caso de projetos de lei, para ser deliberado, é necessária a presença de, no mínimo 257 parlamentares. Para ser aprovada, a matéria precisa receber a maioria dos votos favoráveis.

Depois que matéria é aprovada por ambas as casas, ela segue para a sanção ou veto presidencial. Se o Presidente da República tem acordo com a matéria, a sanciona. Caso contrário, pode vetá-la, comunicando no prazo de 48 horas o Presidente do Senado e expondo os motivos pelos quais decidiu vetar. Entretanto, Mendes, Coelho e Branco (2009) classificam os vetos como relativos, uma vez que o Congresso Nacional pode rejeitá-los, mantendo o projeto que votou.

Findado todo este processo, com a promulgação, se confirma a existência da lei, que passou a existir com a sanção do Presidente ou com a derrubada de seus vetos.

Exploraremos esta questão com maior profundidade ao longo do texto, mas adiantamos que a não observância ao processo legislativo tradicional e imposto pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) foi uma das maiores críticas recebidas pelo projeto. Dada a importância do tema, avaliamos que um projeto deve seguir o processo legislativo à risca, sob o risco de pular etapas que acabem prejudicando o resultado da política.

2.5. Fake News

Diversos países têm se debruçado sobre a tarefa de conceituar *fake news*, uma vez que não há um conceito rígido acerca desta categoria. Bisola e Bezerra definem *fake news* como:

> Artigos ou informações com características de notícias intencionalmente e verificadamente falsos, que possuem a intenção deliberada de enganar os leitores. São notícias fabricadas, com características jornalísticas, mas antecipadamente pensadas para a manipulação e descoladas da verdade. (BISOLA E BEZERRA, 2018, pg. 3323).

Ou seja, é a presença da *intencionalidade* que distingue uma *fake news* de uma informação meramente equivocada. Não só a intencionalidade, mas o fato de uma determinada informação ter sido *comprovadamente* definida como falsa e *deliberadamente* divulgada com o objetivo de confundir e manipular os receptores daquela informação.

Meneses (2018) tem uma compreensão semelhante do fenômeno. O autor avalia que o que diferencia *fake news* de *false news* é exatamente a intenção deliberada de enganar e confundir os consumidores. Por exemplo, não é incomum que veículos jornalísticos profissionais cometam erros ao divulgar alguma notícia. Aquele erro, contudo, não foi cometido de forma deliberada pelo jornalista que o cometeu – aceita-se isso como uma verdade, uma vez que a atividade jornalística possui um código de ética e de conduta que rege a profissão. E, uma vez que uma informação falsa seja publicada, os veículos rapidamente tratam de corrigi-la e alertar o leitor sobre o equívoco.

Em síntese, não é uma ação simples ou isolada, mas um conjunto de ações que que buscam construir um cenário que, intencionalmente, confunda os cidadãos, com informações descontextualizas, distorcidas, alteradas e confusas.

Embora muitas vezes sejam confundidos, *fake news* e desinformação são coisas diferentes (BISOLA e BEZERRA, 2018). Este trabalho não se propõe a estudar ou conceituar o fenômeno da desinformação, mas julgamos importante fazer esse apontamento, por avaliarmos que ter uma definição clara e precisa de *fake news* é fator imprescindível para se analisar criticamente esse fenômeno e, a partir disso, formular políticas públicas que busquem combatê-lo.

A dificuldade de encontrar uma definição precisa sobre o fenômeno pode ser observada, por exemplo, na forma como ele é trazido em diferentes iniciativas parlamentares que tratam sobre o tema. No texto original do PL 2630/20 sequer há uma definição do que seria *fake news*. O PL 2601/2019 (BRASIL, 2019a), por exemplo, fala sobre a divulgação de informação que o autor sabe ou deveria saber inverídica, com a capacidade de confundir um grupo ou pessoa, incluindo o compartilhamento em aplicativos de mensagens, redes sociais ou sites na internet.

Sobre esta definição, questionamos: como avaliar o que um cidadão deveria ou não saber? É possível uma pessoa compartilhar uma informação falsa, julgando ser verdadeira.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 473/2017 fala em "Divulgar notícia que sabe ser falsa e que possa distorcer, alterar ou corromper a verdade sobre informações relacionadas à saúde, à segurança pública, à economia nacional, ao processo eleitoral ou que afetem interesse público relevante" (BRASIL, 2017). Nesse projeto identificamos o mesmo problema: como dizer se uma pessoa sabe ou não que aquele conteúdo que ela está compartilhando é falso?

Com esse pequeno apanhado já é possível observar a complexidade que é legislar sobre o tema. Com isso, não estamos querendo dizer que o Poder Legislativo não deve se debruçar sobre o assunto e buscar dar respostas a ele. Apenas ponderamos que esta reposta demanda que se tenha clareza sobre o que se está legislando.

2.6. Liberdade de expressão

A ideia de liberdade de expressão é comumente trazida em discussões acerca de possíveis regulações no ambiente virtual. Nesta pesquisa, julgamos importante compreender do que se trata, uma vez que um projeto que busque combater o fenômeno das *fake news* não pode significar qualquer ameaça à liberdade de expressão.

O Marco Civil da Internet - Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - traz como um de seus princípios a "garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal" (BRASIL, 2014). Também diz que um dos fundamentos que disciplina o uso da internet no Brasil é o respeito à liberdade de expressão, além de considerar que o direito à liberdade de expressão é uma das condições para o exercício pleno do direito de acesso à internet (BRASIL, 2014).

Segundo Bento (2014), a liberdade expressão tem como fundamento uma tripla função em sociedades livres. Em primeiro lugar, diz respeito a capacidade e possibilidade dos seres humanos pensarem o mundo a partir das suas próprias perspectivas, comunicando-se uns com os outros, em uma livre troca de opiniões e ideias. Em segundo lugar, a liberdade de expressão e de pensamento é um dos princípios basilares da democracia (BENTO, 2014), uma vez que um processo amplo e livre de discussão só pode ocorrer em sociedades onde os sujeitos tenham o direito de manifestar as suas opiniões, críticas e funcionamentos. Por fim, o direito à liberdade de expressão é também um instrumento para a defesa de outros direitos, como o direito a participação política, o direito à educação, saúde, entre outros.

Compreendendo que o ambiente digital pode ser um espaço para manifestações políticas (SANDES-FREITAS e PEREZ, 2020), é importante que os usuários tenham os seus direitos à manifestação garantidos.

Apesar de comumente ser vista a partir dessa perspectiva, a liberdade de expressão não deve ser vista apenas em um sentido individual, mas também como um direito difuso (BENTO, 2014). Enquanto um direito difuso, segundo Bento (2014), a liberdade de expressão deve ser entendida como o direito da sociedade de receber diferentes pensamentos, ideias, opiniões de forma plural e livre de interferências e obstáculos.

Entretanto, como qualquer outro, a liberdade de expressão não deve ser entendida como um direito absoluto. Existem situações em que é legítimo que tal direito sofra cerceamentos por parte dos órgãos competentes, como em situações relacionadas a proteção e segurança coletiva, por exemplo (BENTO, 2014).

Conforme Bento:

> De acordo com o Relator Especial das Nações Unidas para Liberdade de Opinião e Expressão, os tipos legítimos de informações que podem ser limitados incluem pornografia infantil, discursos de ódio, difamação (a fim de proteger os direitos e da reputação de outrem contra-ataques injustificados), incitamento direto e público à prática de genocídio e apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência. (BENTO, 2014 pg. 274)

Avaliamos que o mesmo deve valer para o espaço digital. A liberdade de expressão na internet não pode ser confundida com o direito a ofender ou agredir determinados grupos ou pessoas. Isso vale para o compartilhamento de informações falsas. Em resumo, avaliamos que um projeto de combate às *fake news* deve combinar mecanismos que impeçam e punam a criação difusão de *fake news*, sem que isso signifique um cerceamento à liberdade de expressão.

3. METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de uma pesquisa exploratória e qualitativa. Segundo Gil (2012 pg. 27), a principal finalidade das pesquisas exploratórias é "desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores". O mesmo autor também afirma que este é um tipo de pesquisa que apresenta uma menor rigidez no planejamento, se comparado com os outros tipos de pesquisa, e normalmente possuem levantamento bibliográfico e documental, além de entrevistas não padronizadas (GIL, 2012). Todas essas características apresentadas pelo autor estão presentes em nosso trabalho.

As pesquisas qualitativas, por sua vez, podem ser definidas da seguinte forma:

> A pesquisa qualitativa começa com pressupostos e o uso de estruturas interpretativas/teóricas que informam o estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Para estudar esse problema, os pesquisadores qualitativos usam uma abordagem qualitativa da investigação, a coleta de dados em um contexto natural sensível às pessoas e aos lugares em estudo e a análise dos dados que é tanto indutiva quanto dedutiva e estabelece padrões ou temas. O relatório final ou a apresentação incluem as vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, uma descrição complexa e interpretação do problema e sua contribuição para a literatura ou um chamado a mudança. (CRESWELL, 2014, pg.49-50).

Para responder nossa pergunta de pesquisa e alcançar os objetivos geral e específicos deste trabalho, utilizamos a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. As duas técnicas de pesquisa se assemelham, sendo a natureza das fontes a única diferença entre as duas (GIL, 2012). A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de fontes secundárias, materiais já elaborados por outros pesquisadores, como livros e artigos. Uma das principais vantagens dessa técnica de pesquisa é poder dialogar sobre diferentes temas, sem que o pesquisador tenha que ter contato direto com cada um deles e isso se torna ainda mais interessante quando o problema de pesquisa demanda que o pesquisador tenha dados muito dispersos (GIL, 2012). A técnica foi útil nesta pesquisa, por exemplo, quando pesquisamos sobre legislações internacionais sobre enfrentamento às *fakes news*, já que tais legislações estavam escritas em idiomas com os quais não temos domínio.

Na pesquisa documental, por sua vez, utiliza-se fontes primárias, ou seja, acessamos diretamente os documentos, sem a análise prévia de outros pesquisadores (MEDEIROS, 2011). Nesse caso, seriam as fontes primárias: reportagens de jornal, cartas, filmagens, documentos oficiais, gravações etc. (GIL, 2012 e MEDEIROS, 2011). Medeiros (2011) define as fontes primárias como sendo aquelas que foram adquiridas pelo próprio autor da pesquisa. Ademais,

as fontes primárias podem ser obtidas quando um determinado fato acontece ou depois (MARCONI e LAKATOS, 2009).

Nesta pesquisa, a técnica documental teve grande relevância, uma vez que utilizamos as gravações das audiências públicas e das reuniões que ocorreram durante a tramitação do PL 2630/20 para coletar informações e tentar responder à pergunta de pesquisa e aos objetivos. Também utilizamos os documentos relacionados à tramitação da matéria, como pareceres, requerimentos e relatórios. Além disso, tivemos contato com os materiais elaborados pelo ICD que deram subsídio aos parlamentares da Frente Digital durante os debates envolvendo o PL das *Fake News*. Também utilizamos reportagens, entrevistas e conteúdos publicados em jornais. Ainda no tema, ao longo da pesquisa, colhemos uma série de informações em sites oficiais, como os sites do ICD, da Frente Digital e da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Como dito, também realizamos algumas entrevistas neste trabalho. Foram feitas entrevistas semiestruturadas (VIDE APÊNCIDA A), que podem ser definidas como uma "série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento" (LAVILLE e DIONNE, 1999 pg. 188). Como não pretendíamos alcançar resultados estatísticos-com as entrevistas, julgamos que esse método, por conta da sua flexibilidade, é o mais adequado para este trabalho. Nesse sentido, destacamos o que dizem os autores Laville e Dionne:

> Sua flexibilidade possibilita um contato mais íntimo entre o entrevistador e o entrevistado, favorecendo assim a exploração em profundidade de seus saberes, bem como de suas representações, de suas crenças e valores... em suma, de tudo o que reconhecemos, desde o início como o objeto das investigações baseadas no testemunho (LAVILLE e DIONNE, 1999 pg. 189).

Todas as entrevistas foram gravadas – sempre com a autorização dos entrevistados e em conformidade com todas as necessidades éticas próprias de pesquisas acadêmicas.

Foram selecionados dois profissionais do Instituto, um da equipe de comissões e agenda, que chamaremos de Entrevistado 1 e outro da equipe de inteligência legislativa, que chamaremos de Entrevistado 2. Os entrevistados foram escolhidos a partir das funções que executam no Instituto. Foi dada a preferência por aqueles que lidaram diretamente com o PL em análise. Tendo em mente que o ICD possui 8 funcionários, julgamos que não faria sentido entrevistar pessoas que não trabalharam de forma mais ativa na elaboração dos materiais relacionados ao PL 2630/20. Além disso, o número de entrevistados não foi definido a priori. A partir do momento em que as entrevistas realizadas foram suficientes para responder às perguntas que ainda tínhamos, encerramos esta fase.

3.1. Análise de Dados

Para a análise dos dados coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Laville e Dionne (1999). A técnica propõe a organização dos materiais coletados ao longo da pesquisa, com a finalidade de permitir que o pesquisador tenha mais facilidade para encontrar as informações que deseja em meio ao levantamento de dados que fez ao longo da pesquisa. Essa técnica foi muito útil ao longo do trabalho, pois nos permitiu ir organizando o material que íamos coletando ao longo do processo, em especial durante a pesquisa documental. Inspirados na técnica, fizemos uma espécie de linha do tempo com as reportagens que íamos coletando, de modo a ter uma visão mais ampla e organizada de todo o processo de tramitação do PL das Fake News, bem como da evolução das argumentações utilizadas pelos atores.

Paralelamente a isso, durante o processo de levantamento documental, buscamos acessar as fontes primárias de pesquisa, no caso, os documentos e relatórios oficiais disponibilizados nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como os materiais elaborados pelo ICD. Também utilizamos os vídeos das audiências públicas e sessões deliberativas realizadas nas duas Casas, também com o objetivo de observar a evolução dos trabalhos e como os parlamentares se manifestavam em relação ao tema em discussão. De igual modo, organizamos este conteúdo em forma de linha do tempo, de modo a ter uma visão sequenciada do processo.

Essa técnica também fui útil quando da realização das entrevistas. Elas tiveram, em média, trinta minutos e trataram de uma quantidade grande de assuntos. Nesse sentido, foi fundamental fazer a transcrição do que foi dito, também como forma de organizar o conteúdo a partir dos temas da pesquisa. Por uma incompatibilidade de agendas, as entrevistas foram realizadas por videoconferência.

4. Análise e Discussão dos dados

4.1. Contextualizando o fenômeno das *fake news* no Brasil e no mundo

Antes de qualquer coisa, é importante ter em mente que notícias falsas e mentiras sempre existiram e foram utilizadas como instrumentos políticos. O que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) fizeram foi dar novos contornos para esse fenômeno. Com as TICs qualquer pessoa pode produzir conteúdo e divulgar para um número grande de pessoas de forma muito mais rápida do que os meios tradicionais de comunicação, que possuíam o monopólio da criação de conteúdo. Além disso, com as redes sociais, os canais tradicionais de comunicação deixaram de ter a credibilidade que tinham no passado (SOUZA, ARAÚJO e BUENO, 2019). Oliveira e Gomes (2019) vão no mesmo sentido, argumentando que o fenômeno das *fake news* passa, também, pela promoção da desmoralização da mídia tradicional. Maciel e Alves resumem esse processo da seguinte forma:

> certamente, a Internet e o crescimento das mídias sociais não inventaram o fenômeno da desinformação, mas criaram um ambiente propício para que houvesse uma difusão em massa de notícias falsas, em velocidade nunca antes vista na história da humanidade. (MACIEL e ALVES, 2019, pg. 150).

Nesse sentido, a expressão *fake news* ganhou notoriedade em 2016, no contexto de dois grandes eventos na política internacional: a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e o processo de saída do Reino Unido da União Europeia, conhecido como Brexit (ALVES e MACIEL, 2019). Naquele contexto, a editora inglesa Collins chegou a eleger *fake news* como a palavra do ano, em 2017.

Mesmo que as *fake news* não sejam a única explicação para tais eventos, estudos indicam que elas cumpriram um papel relevante nos dois processos e podem ter influenciado a eleição de Donald Trump (SOUZA, ARAÚJO E BUENO, 2019). Durante a campanha, uma das notícias falsas que tiveram repercussão foi a de que o Papa Francisco teria declarado apoio a Donald Trump (ITUASSU, LIFSCHITZ, CAPONE E MANNHEIMER, 2019). A postagem teve mais de um milhão de compartilhamentos. Além dessa, há a expectativa de que, durante as eleições, tenha ocorrido pelo menos 40 milhões de compartilhamentos de *fake news* apenas no Facebook, com três vezes mais notícias falsas a favor de Trump, se comparado com as notícias falsas a favor de sua adversária, a democrata Hillary Clinton (ITUASSU, LIFSCHITZ, CAPONE E MANNHEIMER, 2019). Dada a relevância política e econômica dos Estados Unidos, essa questão, inevitavelmente, gerou eco em outros países.

Neto e Dacorso (2019) vão no mesmo sentido sobre o impacto das *fake news* no resultado do referendo que culminou na saída do Reino Unido da União Europeia, avaliando que elas foram decisivas naquele processo. Lá, foi elevado o número de compartilhamentos de informações falsas e com forte viés xenofóbico, por exemplo, sobre supostos privilégios dados a imigrantes. Questões de imigração e questões econômicas foram os principais alvos das *fake news*, o que nos leva a crer que cenários de radicalização política são cenários férteis para a propagação de *fake News*, dado o seu forte apelo emocional e o viés de confirmação.

O presidente francês, Emmanuel Macron, chegou a afirmar que o combate às *fake news* seria uma prioridade para a garantia da manutenção da democracia (Meneses, 2018). Em nosso referencial teórico, apresentamos as ideias basilares da democracia representativa, em que as eleições são elementos centrais. Nesse sentido, a partir do momento em as *fake news* possuem capacidade para influenciar os resultados de uma eleição, favorecendo indevidamente um determinado candidato, nos parece razoável concluir que as *fake* news, de fato, representam um risco à democracia.

Tendo isso em mente, países estão buscando criar legislações com o objetivo de enfrentar este fenômeno. Na Alemanha, o parlamento aprovou o *Network Enforcement Act* (Net-zDG), em junho de 2017, com o objetivo de regulamentar plataformas online com mais de dois milhões de usuários. Alves e Maciel (2019 pg. 154) avaliam que "o Net-zDG é um marco internacional no esforço legislativo de enfrentamento das *fake news* por meio da responsabilização direta das plataformas para realização de controle de conteúdo". A Lei determina que as plataformas devem excluir conteúdos que violem o código criminal alemão em até 24 horas - em casos complexos, a moderação do conteúdo pode ser feita em até uma semana. Caso não cumpram, as plataformas ficam sujeitas a multas de até 50 milhões de euros.

Outro caso emblemático é o da Malásia. Aprovada em 2018, a Lei criminaliza a publicação de notícias falsas no país. A legislação, contudo, é alvo de diversas críticas. A primeira delas é por não apresentar uma definição clara sobre o que é *fake news*. A lei define *fake news* como sendo toda e qualquer notícia, informação, dado ou relatórios parcial ou totalmente falso, publicados em meios digitais ou físicos, por órgãos de imprensa ou da sociedade civil, nacionais ou estrangeiros (Alves e Maciel, 2019). Segundo Alves e Maciel (2019), iniciativas legislativas que não apresentem uma conceituação clara sobre o que é *fake news* podem não só não alcançar os objetivos pretendidos como gerar efeitos negativos para as sociedades, abrindo espaço para práticas de censura ou perseguição política.

No caso malaio, além da imprecisão teórica, o projeto foi aprovado a poucas semanas das eleições para o governo federal, o que fez com que diversas organizações da sociedade civil levantassem dúvidas quanto aos seus objetivos.

No caso brasileiro, uma das principais notícias falsas com implicações político-eleitorais foi o suposto caso do "kit gay", quando foi divulgado nas redes sociais que Fernando Haddad, enquanto ministro da educação, teria distribuído em escolas de educação infantil um material que incentivaria a homossexualidade entre crianças. Essa *fake news* tinha a clara intenção de confundir os eleitores, ao apelar para valores sensíveis à sociedade. Nesse sentido, ao confundir o eleitorado, prejudicando a escolha de um candidato, reforçamos os efeitos nocivos das *fake news* para democracia e, especificamente, para o processo eleitoral.

Além desse famoso caso, outras duas *fake news* tiveram grandes repercussões durante as eleições de 2018 (JARDELINO, CAVALCANTI E TONIOLO, 2020). Uma seria a de suposta fraude nas urnas: foram divulgados vários vídeos em que eleitores, supostamente, não estariam conseguindo votar no seu candidato, tendo seu voto contabilizado para outro candidato. A outra foi a circulação na internet de uma foto em que a vice de Fernando Haddad, Manuela D'Ávila, estaria com uma camisa com a frase "jesus é travesti". Entretanto, a foto era editada e a original continha a expressão "rebele-se".

Ainda durante as eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) criou uma força tarefa composta por integrantes da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), da sociedade civil, do exército, bem como de membros do próprio TSE. A iniciativa recebeu o nome de Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições. Uma das iniciativas do Conselho foi o lançamento de um site onde eram compilados links de agências de checagem de fatos sobre notícias de alta circulação durante a campanha. No ano anterior, o Tribunal já havia organizado o seminário “Internet e Democracia”, onde reuniu especialistas para discutir sobre *fake news*.

A disseminação de *fake news*, contudo, não se limita ao período eleitoral. No contexto da pandemia de Covid-19, por exemplo, foi elevado o número de notícias falsas que colocavam em xeque a eficácia das vacinas ou questionavam a gravidade da doença e a necessidade de medidas de contenção.

Neto et al (2020) argumentam que diversas informações foram postadas em mídias sociais e replicadas por usuários, o que criou uma rede com conteúdos falsos e pseudoinformações. Os autores avaliam, ainda, que a contestação de evidências científicas por parte de alguns governantes acabou por expor ainda mais a população a condutas inadequadas, em relação a prevenção e combate ao Coronavírus. Em última instância, nos parece razoável afirmar que as *fake news* acabam sendo uma das principais razões para a não aceitação de

medidas preventivas e de cuidados cientificamente comprovados, ao colocarem em xeque tais medidas. No caso de questões relacionadas à saúde, avaliamos que ainda existe outro elemento: dada a complexidade do tema, as *fake news*, ao oferecerem supostas explicações de fácil compreensão, acabam por ter um poder de convencimento mais elevado do que o conhecimento científico de fato, que, ao contrário, é complexo e de difícil compreensão.

Em síntese, o fenômeno das *fake news* vem ganhando corpo e representa riscos concretos à democracia e a pluralidade política (OLIVEIRA e GOMES, 2019). Seja atacando instituições, seja retirando da população o direito de acessar informações e conteúdo de qualidade, as *fake news* são lançadas com o claro objetivo de confundir a população e de fazer a defesa de algum determinado ponto de vista.

4.2. Tramitação do PL 2630/20

Diante desse cenário de expansão das *fake news*, agravado pelo contexto da pandemia de Covid-19, diversos parlamentares, com vieses político-ideológicos bastante diferentes, apresentaram projetos de lei que versavam sobre a temática das *fake news.*

Uma dessas matérias é o Projeto de Lei nº 2630/20, de autoria do senador Alessandro Vieira, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Popularmente chamado de PL das *Fake News*, a matéria foi apresentada em 13/05/2020.

Inicialmente, vale pontuar que todas as informações que serão apresentadas a seguir em relação à tramitação do projeto, bem como dos documentos, foram retiradas dos sites oficiais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Já as opiniões apresentadas pelos parlamentares, foram obtidas por meio de jornais ou das agências de notícias das próprias Casas, assim como das gravações das audiências públicas e reuniões deliberativas.

O texto original era composto por 31 artigos, divididos em seis capítulos. Em seu artigo 1º dizia:

> Esta lei estabelece normas, diretrizes e mecanismos de transparência de redes sociais e de serviços de mensageria privada através da internet, para desestimular o seu abuso ou manipulação com potencial de dar causa a danos individuais ou coletivos (BRASIL, 2020a).

No dia 01/06/2020, o texto passou a receber emendas[2] por parte dos senadores. Durante a tramitação no Senado Federal foram recebidas 152 emendas. O período para apresentação de emendas é quando os parlamentares têm a oportunidade de apresentar as suas contribuições, então acaba sendo o momento em que eles formulam as alterações que julgam ser necessárias para o aperfeiçoamento de um projeto.

Em 24/06/2020, o relator da matéria, senador Ângelo Coronel, apresentou seu primeiro parecer[3] ao texto. É comum que o relator, mesmo sendo a favor, promova alterações no texto original. Nestes casos, o relator apresenta um substitutivo.

No dia seguinte, iniciou-se no Plenário do Senado Federal a discussão da matéria. Esta é uma das fases do processo legislativo apresentada no referencial teórico desta pesquisa. Nela, os parlamentares podem solicitar a palavra para fazer a defesa do seu ponto de vista, expondo as razões pelas quais são favoráveis ou contrários à aprovação do projeto em debate. No caso do PL das *fake news*, a sessão foi encerrada com a transferência da deliberação para a semana seguinte.

Entre as sessões de discussão e deliberação, o relator apresentou novo parecer. Ao total, foram apresentados quatro relatórios. O elevado número é um sinal de que a matéria não era consensual, o que obrigou o relator a promover diversas alterações, com vistas a angariar o maior número de apoios possível.

A deliberação da matéria foi adiada pela Presidência da Casa, à época sob o comando do senador Davi Alcolumbre, por falta de consenso entre os parlamentares, até que foi incluída na ordem do dia, em 30/06/2020. Em votação, o parecer do relator, pela aprovação na forma do substitutivo, foi aprovado por 44 votos a favor, 32 contrários e duas abstenções. A matéria enfrentou resistência por parte da base aliada do governo à época. O então líder do governo, ex-senador Fernando Bezerra Coelho, chegou a afirmar que a liberdade de expressão estava sendo limitada (BBC NEWS BRASIL, 2020). Uma vez que a política pública pode ser compreendida como o governo em ação, como apresentamos em nosso referencial teórico, a oposição do governo à época nos faz refletir que para ele o fenômeno das *fake news* não era uma questão que merecia a ação do estado para a sua resolução.

---

[2] O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seu artigo 118, define emenda como uma proposição apresentada como acessória de outra. Ou seja, é uma forma de o parlamentar alterar o texto original de uma determinada proposta. Ainda segundo o RICD, existem cinco tipos de emendas: supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas e aditivas (BRASIL, 2020b).

[3] Parecer é o documento onde o relator faz uma exposição da matéria em discussão e apresenta o seu voto.

Apesar da atuação contrária do Governo Federal, a matéria foi aprovada, sendo remetida à Câmara dos Deputados (CD), para que a Casa cumprisse o papel de Casa revisora[4]. O projeto foi recebido pela CD em 03/07/2020, tendo recebido despacho[5] às comissões em 15/04/2021. O despacho em questão determinou por quais comissões o PL deveria tramitar: Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). As duas últimas, além de analisar o mérito da matéria, deveriam apresentar parecer terminativo a respeito da adequação financeira ou orçamentária e quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, respectivamente (BRASIL, 2020b). Além disso, o despacho determinava que o texto deveria ser submetido à análise do Plenário e tramitaria em regime de prioridade (BRASIL, 2020b). Isso ocorreu por se tratar de um projeto de iniciativa do Senado Federal.

É após o despacho às comissões que a matéria começa a tramitar, de fato. No caso do PL das *fake news*, a matéria foi recebida pela primeira comissão, CCTCI, em 19/04/2021, onde, no mesmo dia, o ex-deputado federal Paulo Ganime foi designado relator. Ao longo de toda a tramitação, Ganime apresentou diversas críticas a forma como o projeto foi analisado e ao mérito do texto aprovado pelo Senado Federal. Uma delas foi em relação a velocidade com que a matéria foi aprovada naquela Casa. De fato, o projeto tramitou pelo Senado por menos de dois meses. Isso poderia passar a impressão de que o projeto era consenso entre os senadores, por isso não necessitaria de tantas sessões para analisa-lo. Contudo, a votação apertada nos indica que isso não seria verdadeiro.

O projeto, contudo, tramitou por pouco tempo na CCTCI. Isso porque, em 07/06/2021, o PL 693/20 foi apensado[6] ao PL 2630/20. Em razão disso, a Presidência publicou um novo despacho, acrescentando a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) ao rol de comissões que deveriam analisar a matéria. Acontece que, segundo o Art. 34, II do RICD, quando há mais de três comissões responsáveis pela análise do mérito da matéria, é necessário formar uma comissão especial para analisar o texto (BRASIL, 2020b). O regimento da Câmara determina, ainda, que pelo menos metade dos membros titulares da Comissão Especial devem

---

[4] A Câmara dos Deputados é a Casa Revisora. Por isso, se propuser alterações, a matéria retornará ao Senado Federal (Casa de Origem), onde será deliberada pelas mesmas comissões que a apreciaram em um primeiro momento. Essas comissões analisarão somente as mudanças feitas pela Câmara dos Deputados não podendo propor novas alterações. Caso a Câmara dos Deputados aprove o projeto sem modificações, este seguirá diretamente para sanção presidencial. A rejeição do projeto, contudo, implica seu arquivamento definitivo).

[5] Despacho é o ato pelo qual a Presidência da Câmara ou do Senado decide sobre matéria de sua competência, assim como determina providências a outros órgãos da Casa).

[6] O RICD prevê que, em caso de tramitação de duas ou mais matérias que versem sobre assunto idêntico ou correlato, é possível promover a sua tramitação conjunta, a partir de requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara (BRASIL, 2020b).

ser membros das Comissões Permanentes que, inicialmente, iriam analisar o projeto. A não observância a este critério foi uma das principais críticas dos opositores ao projeto ao longo de sua tramitação. À frente exploraremos melhor esta questão.

Mesmo com o conhecimento de que o projeto deixaria de tramitar pela comissão, a CCTCI em 14/06/2021, realizou uma Audiência Pública[7] para discussão da matéria. A audiência contou com a presença de especialistas, representantes de organizações, institutos, entre outros e foi realizada a partir de uma iniciativa do ex-deputado Paulo Ganime, e dos deputados Luiza Erundina, Rui Falcão, Vitor Lippi e Coronel Chrisóstomo. Avaliamos que as audiências públicas são importantes por permitirem que os parlamentares colham subsídios com especialistas no tema e também por permitir a participação da população em geral no processo de formulação de políticas públicas, democratizando o processo.

Como dito, apesar de o regimento interno da Câmara determinar a criação de uma Comissão Especial para análise da matéria, a Presidência da Casa, ocupada pelo deputado Arthur Lira, optou por formar um Grupo de Trabalho (GT). O ato da Presidência instituía o Grupo de Trabalho destinado a analisar e elaborar parecer ao Projeto de Lei. A medida, contudo, foi controvérsia, pois, apesar de a Presidência e outros órgãos da Câmara dos Deputados poderem criar grupos de trabalho para aperfeiçoar os processos legislativo e administrativo, este tipo de colegiado não possui regras claras. Por exemplo, a sua composição fica a cargo do órgão que determinou a sua instalação, não sendo necessário cumprir nenhum critério de proporcionalidade, diferente das Comissões Especiais que precisam ser compostas por membros da Comissões Permanentes (BRASIL, 2020b). Outro ponto é que, já no ato de instalação, a Presidência determinou quais deputados deveriam ocupar a coordenação do grupo e a relatoria. Foram escolhidos os deputados Bruna Furlan e Orlando Silva, respectivamente. Nas comissões, a escolha é feita pelos seus membros. Por fim, os GTs podem elaborar os seus próprios planos de trabalho, não sendo necessário seguir o processo legislativo tradicional.

Entendemos que seguir o devido processo legislativo não é algo tangencial. Ele existe para que as regras sejam claras e de conhecimento de todos. Nesse sentido, avaliamos que teria sido melhor se o projeto tivesse seguido o rito convencional, com a instalação de uma Comissão Especial para a análise da matéria. Isso diminuiria a discricionariedade na hora da escolha dos seus membros e das indicações para a coordenação e relatoria dos trabalhos. A escolha a dedo

[7] As Comissões podem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil para colher subsídios e informações acerca da matéria legislativa em trâmite, assim como para tratar de assuntos de interesse público relevantes, correlatos à área de atuação da Comissão. A audiência pode ser realizada a partir da iniciativa de qualquer membro ou pedido de entidade interessada, desde que aprovada pela Comissão (BRASIL, 2020b).

de quais parlamentares irão ocupar esses cargos pode significar algum tipo de influência órgão que instalou o GT sobre o resultado dos trabalhos.

Contudo, não foi isso que aconteceu e o Grupo de Trabalho "Aperfeiçoamento da Legislação Brasileira – Internet" foi composto pelos deputados Filipe Barros, Paulo Eduardo Martins, Silvio Costa Filho, Sóstenes Cavalcante, Gustavo Fruet, Lídice da Mata, Luiza Erundina, Felipe Rigoni, Natália Bonavides, Rui Falcão e Vinicius Poit, além da presidente e do relator, todos escolhidos pela Presidência da Câmara.

Em 26/07/2021, foi realizada a reunião de instalação do GT. Nela, foi aprovado o plano de trabalho do grupo. O plano trazia uma proposta de como o colegiado funcionaria:

> 1. Reuniões deliberativas, públicas, onde aprovaremos convites para especialistas que colaborarão com nosso esforço, e eventuais iniciativas que sirvam ao objeto do Grupo, bem como definiremos o conteúdo que constará no relatório final;
> 2. Reuniões internas, de caráter administrativo e organizativo, com participação exclusiva de parlamentares e consultores;
> 3. Audiências Públicas, onde realizaremos oitivas e debates;
> 4. Encontros com organizações internacionais, representantes de entidades e governos, onde pretendemos colher as melhores experiências em curso no mundo. (BRASIL, 2021)

A ideia era que os estudos e debates realizados ao longo dos trabalhos subsidiassem a elaboração de um Substitutivo, que deveria ser escrutinado pelos membros do GT. Em seguida, o relator apresentaria uma nova proposição para o debate público. O plano também apresentava uma proposta de cronograma, levando em consideração o prazo de 13 semanas, prorrogáveis por igual período, para realização dos trabalhos, determinado pelo ato de criação do grupo.

O grupo funcionou em três fases: análise e deliberação de requerimentos, que foi de 16/07/2021 a 06/08/2021; audiências públicas com especialistas, de 06/08/2021 a 28/09/2021; e debate e deliberação do parecer, fase encerrada em 07/12/2021.

Ao total, foram realizadas 27 reuniões técnicas e deliberativas, 15 audiências públicas e foram ouvidos mais de 150 especialistas, que discutiram diferentes assuntos. O resultado desse trabalho foi a apresentação de um relatório, onde o relator defendeu a aprovação da matéria, na forma do substitutivo. Os trabalhos do GT foram encerrados em 07/12/2021, com a aprovação do relatório do deputado Orlando Silva. O texto foi aprovado por 7 votos a 4.

Dialogando com o que dissemos há pouco, consideramos positivo que o GT, a despeito das questões relacionadas ao processo legislativo, tenha promovido tantas audiências públicas

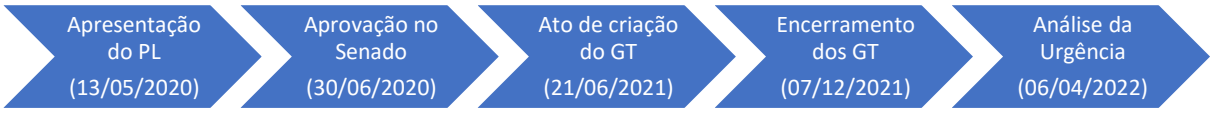
e sessões de debate. Isso é um indicativo de que diferentes pontos de vista foram apresentados ao longo do processo, o que enriquece a formulação de uma política pública.

Apesar dos extensos debates realizados ao longo dos trabalhos do GT, o texto não chegou a um consenso necessário para que fosse votado em Plenário, o que fez com que o relator apresentasse uma nova versão, em março de 2022. Aqui cabe uma observação: o Grupo de Trabalho não era terminativo, ou seja, ele foi instituído para elaborar uma proposta de substitutivo que depois deveria ser submetida às demais instâncias da Câmara dos Deputado. Retomando, a nova versão do texto foi apresentada com algumas mudanças em relação ao documento aprovado no GT, como uma iniciativa do relator de angariar mais apoios para o seu texto.

Após a apresentação do novo texto, o Projeto passou por uma das fases mais decisivas de sua tramitação até agora: a deliberação do Requerimento de Urgência, de autoria do deputado Orlando Silva, em 06/04/2022. Quando a Urgência é aprovada, a análise da matéria dispensa algumas exigências e formalidades regimentais, dando maior celeridade para a sua deliberação (BRASIL, 2020b). Objetivamente, se aprovado, a matéria poderia ser analisada diretamente pelo Plenário da CD, dispensando a análise pelas comissões.

Contudo, apesar da maioria de votos favoráveis, 249 a 207, eram necessários 257 votos para a sua aprovação. Sendo assim, o Projeto deverá ser analisado pelas comissões constantes no despacho. Desde então, a tramitação do Projeto encontra-se parada.

Imagem 1 – Linha do Tempo PL 2630/20



Fonte: autoria do pesquisar.

Ao longo de todo o processo, dois atores tiveram destaque: a Frente Parlamentar Mista da Economia e Cidadania Digital, principal frente temática sobre questões digitais, e o Instituto Cidadania Digital, que faz o secretariado-executivo da Frente Digital. Apresentaremos os dois a seguir.

4.3. Frente Parlamentar Mista da Economia & Cidadania Digital - Frente Digital

Avaliamos pertinente apresentar brevemente a Frente Parlamentar Mista da Economia & Cidadania Digital - Frente Digital, com vistas a evitar possíveis confusões entre a Frente e o ICD. A Frente Digital é uma frente parlamentar mista[8], ou seja, formada por deputados e senadores, que trabalha em prol de questões relacionadas à agenda digital. A Frente atuou na elaboração de leis como o Marco de Startups, a Lei do Governo Digital e a Lei da Telemedicina, entre outros.

O requerimento de Registro da Frente Parlamentar é de autoria dos deputados JHC, Vinícius Poit e Felipe Rigoni, mas contou com a assinatura de mais de duzentos parlamentares, entre deputados e senadores. O requerimento foi apresentado em 13/03/2019.

Em seu estatuto (BRASIL, 2019b), a Frente é definida como uma entidade constituída por parlamentares de todas as correntes ideológicas do Congresso Nacional, com o objetivo de ampliar as políticas públicas para o desenvolvimento da economia e cidadania digital. Entre as finalidades da Frente está defender e apoiar politicamente pautas que dialoguem com o ecossistema digital. Essa promoção significa, por exemplo, apresentar projetos que tratem do tema ou então realizar seminários e eventos. Outra finalidade da Frente é a promoção da articulação entre os órgãos dos três poderes, de todos os âmbitos federativos, assim como com as entidades empresariais, não governamentais e do terceiro setor.

A Frente é composta por um Presidente, um Vice-Presidente, um Segundo Vice-Presidente e um Coordenador-Geral. Os cargos são eleitos pelos membros efetivos e fundadores da Frente Parlamentar. À Presidência, compete representar a Frente perante o Parlamento ou em eventos (BRASIL, 2019b).

Aqui estão apresentados os temas prioritários sobre os quais a Frente trabalha. Estes temas estão listados em seu estatuto e expostos publicamente em seu site:

[8] Frentes parlamentares são associações de parlamentares de diferentes partidos que se juntam para discutir e fazer a defesa de determinado tema de interesse. No caso das frentes mistas, significa que são compostas por deputados e senadores. Para ser constituída, a frente parlamentar deve apresentar requerimento contendo a composição de pelo menos um terço dos membros do Poder Legislativo, a indicação do nome da Frente e um representante responsável por prestar informações sobre ela.

Imagem 2 – Agenda Temática da Frente Digital

AGENDA DA FRENTE DIGITAL

A Frente Digital tem compromisso com o futuro e por isso encaramos temas complexos que exigem discussões técnicas e corajosas.

EDUCAÇÃO & LETRAMENTO DIGITAL

Programação, design, soft skills. As habilidades dos profissionais no séc. XXI mudaram. Mas também mudaram os canais de aprendizado e interação. Para garantirmos uma sociedade em constante avanço é fundamental garantirmos o letramento digital.

FINTECHS & PAGAMENTO

As fintechs estão criando uma nova experiência na contratação e utilização de serviços financeiros. Open-banking, seguros, gestão de risco, empréstimos, pagamento e cripto estão na fronteira.

E-COMMERCE

Seja B2B (Business to Business) ou B2C (Business to Consumers), as transações online são protagonistas no comércio e provocam um novo mundo de discussões tributárias, alfandegárias, consumeristas.

NOVAS MÍDIAS & AUDIOVISUAL

Música pelo celular, novela pelo computador, livros pelo tablet. Dos games aos jornais, surgem novas plataformas de mídia. Plataformas de redes sociais, aplicativos de mensageria e dispositivos de realidade aumentada já são parte do nosso mundo.

GOVERNO DIGITAL & PRIVACIDADE E CYBERSEGURANÇA

A utilização da tecnologia tem se mostrado chave para otimizar a administração pública e aproximar cidadão e governo. Mas também precisamos ficar atentos a segurança e privacidade.

MOBILIDADE & URBANISMO

A mobilidade é cada vez mais online. São apps de bilhetagem, de acompanhamento de tráfego, de carona, de entrega, de transporte de última milha e de longa distância. Os impactos são ainda maiores quando somamos a internet das coisas e cidades inteligentes.

CONECTIVIDADE & COMUNICAÇÕES

A comunicação é o centro da sociedade da informação. O acesso à internet de qualidade e a preço acessível é essencial para a cidadania e economia digital.

FUTURO DO TRABALHO

Com novos modelos de negócio surgem novos oportunidades de trabalho e renda. E junto novas regras previdenciárias, de segurança e proteção social.

PARQUES TECNOLÓGICOS

O desenvolvimento regional e nacional passa por pólos tecnológicos de alto impacto social e econômico. A integração entre universidades e startups exigem a colaboração entre atores privados e públicos.

Fonte: Site da Frente Digital

Para se ter ideia da atualidade dos temas, cabe mencionar que recentemente foi sancionada a Lei 14.533/2023, que institui a Política Nacional de Educação Digital. A Política tem como eixos estruturantes e objetivos a "inclusão digital, a educação digital escolar, a capacitação e especialização digital e a pesquisa e desenvolvimento (P & D) em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)" (BRASIL, 2023). Como é possível observar na imagem acima, a educação digital faz parte da agenda da Frente Digital. Além disso, a Lei é de autoria de autoria e foi relatada por membros da Frente (VIDE Imagem 8).

Cabe mencionar que, com o fim da 56ª legislatura, a Frente foi automaticamente encerrada. Contudo, para a sua reinstalação, basta que um novo Requerimento seja apresentado, contendo o número mínimo de 198 assinaturas.

Como dito há pouco, para a realização dos trabalhos, a Frente Digital conta com o secretariado-executivo do Instituto Cidadania Digital – ICD, que iremos apresentar a seguir.

4.4. Instituto Cidadania Digital - ICD

Feita esta distinção, passemos à apresentação do ICD. Como dito no início da pesquisa, o instituto é um *think tank* que atua na defesa do desenvolvimento da agenda digital. O instituto é uma entidade sem fins lucrativos, mantida pela Associação Brasileira de Mobilidade e

Tecnologia (AMOBITEC), pela Associação Latino-Americana de Internet (ALAI) e pela Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico.

Atualmente, o instituto é formado por uma equipe de oito pessoas: um diretor-executivo, um coordenador de comissões e agenda, um trainee de comissões e agenda, um coordenador de inteligência legislativa, um trainee de inteligência legislativa, um coordenador de eventos, um coordenador administrativo e financeiro e um coordenador de comunicação.

Durante a pesquisa, entrevistamos um membro da equipe de comissões e agenda e um da equipe de inteligência legislativa, os quais chamaremos de Entrevistado 1 e Entrevistado 2, respectivamente. Nelas, foi relatado por ambos que o número modesto de funcionários impede que o instituto acompanhe mais temas e comissões, além do que já é acompanhado.

Apesar de possuir uma relação formal apenas com a Frente Digital, o ICD, caso necessário, também presta assessoramento para parlamentares que não compõem a Frente. Além disso, o Instituto tem o hábito de divulgar na internet a maior parte dos materiais produzidos, o que torna o conteúdo acessível para todos os membros das Casas. O intuito dessa iniciativa é ampliar os debates sobre o tema digital. Entretanto, apesar de estar disponível para eventuais solicitações específicas, o instituto, como já dito, possui uma limitação de pessoal, então prioriza os parlamentares da Frente (ENTREVISTADO 1, 2023).

Atualmente, o instituto atua em, pelo menos, noves temas prioritários:

Imagem 3: Agenda Temática do Instituto Cidadania Digital - ICD

FONTE: Instituto Cidadania Digital[9]

Durante as entrevistas, o Entrevistado 2 explicou que o instituto busca colocar diferentes pontos de vista no debate, tentando dar amplitude e subsídios ao processo de formulação de políticas públicas (ENTREVISTADO 2, 2023). O instituto apresenta informações e estudos que possam municiar tecnicamente os parlamentares. No caso do PL das *Fake News*, avaliamos que o organismo ocupa um lugar privilegiado no debate, por estar em contato permanente com o ecossistema digital. Nesse sentido, o ICD funciona como uma ponte, que conecta pesquisadores e o setor privado aos formuladores de políticas públicas. Em síntese, o Instituto possui uma expertise técnica sobre os assuntos relacionados a agenda digital, bem como o conhecimento sobre quais são os principais atores que podem influenciar na pauta no Congresso Nacional. A união dos dois elementos, de caráter técnico e político, permite a conexão entre o ecossistema digital e os parlamentares.

4.4.1. O assessoramento aos parlamentares

Com vistas a desenvolver o trabalho de assessoramento, o ICD se organiza a partir de três verbos: informar, motivar e reunir. Juntos, eles constituem um ecossistema que resume o trabalho elaborado.

O verbo informar diz respeito a tentativa de promover o alinhamento da Frente Digital às pautas do ecossistema digital. Nesse sentido, o ICD oferece aos parlamentares a interação com empresas e organizações do setor, bem como o suporte técnico-legislativo (ENTREVISTADO 1, 2023). Esse suporte, por sua vez, é feito a partir de diferentes instrumentos, que serão apresentados a seguir:

a) Nota Informativa

[9] https://digitalwiki.notion.site/Instituto-Cidadania-Digital-7dbdfae5f8224e9a8b2fc67e6aa1f4d6

Imagem 4: Modelo de Nota Informativa

Frente Digital

PL 2630/2020
PL das Fake News
Autor: Senado Federal
Relator: Orlando Silva- PCdoB/SP

RESUMO EXECUTIVO

EFEITOS PRÁTICOS

- O texto pode ter efeitos contrários ao desejado,dificultando o combate às fake news.
- A proposta impõe tratamento idêntico para plataformas de natureza absolutamente diversa.
- O PL impõe a remuneração de conteúdo jornalístico, sem uma correta definição e sem o necessário debate.
- Em que pese o necessário aumento da transparência, o PL acaba levando à violação do sigilo do negócio.
- O texto cria barreiras à publicidade online, desincentivando o desenvolvimento de negócios online.
- O PL incentiva a coleta excessiva de dados, em clara violação à LGPD e às melhores práticas internacionais.
- A proposta cria barreiras à entrada de novos concorrentes, ao impor regulações excessivas.

O PL institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e objetiva combater a desinformação. A iniciativa é meritória e merece aplausos, contudo, da maneira como proposta pode ter efeitos contrários aos almejados.

Tratamento Idêntico para Realidades Distintas

O texto disciplina de maneira idêntica ferramentas diversas – redes sociais, aplicações de mensageria e ferramentas de busca.

A regulação deve considerar que *(i)* as plataformas são extremamente **diversas** entre si e *(ii)* o setor está em **constante evolução** e novos fenômenos podem surgir a qualquer momento.

Combate às Fake News e Inclusão de Mecanismos de Busca

O Substitutivo proposto inclui os mecanismos de busca como destinatários da norma, desconsiderando que estes **apenas indexam conteúdo publicado livremente** na web.

A Busca não é parte do problema, mas sim da **solução** - **desinformação se combate com mais informação**. Sites de busca são um dos recursos mais **efetivos no combate à desinformação**, pois permitem *(i)* **acesso a fontes diversas de notícias** e *(ii)* a **checagem da informação rapidamente**.

Remuneração de Conteúdo Jornalístico

O texto altera a legislação autoral sem o devido debate e o necessário rigor técnico, impondo **exigência generalista**, uma vez que não há **clareza** acerca do que é ou não conteúdo jornalístico.

Com isso, em vez de combater fake news, o PL **pode acarretar seu financiamento**, por meio de contas que se passam por veículos de imprensa para propagar desinformação.

Transparência x Violação do Sigilo de Negócio

É consenso que se pode exigir **mais transparência** das plataformas. O melhor caminho já está traçado nos Princípios de Santa Clara.

Entretanto, o PL é **desproporcional** e acaba levando à **violação do sigilo de negócio**, **desincentivando a inovação** e o **desenvolvimento econômico**, além de prejudicar a concorrência e o ambiente de inovação da economia digital brasileira.

Desincentiva a Publicidade Online

O texto desincentiva o ecossistema de anúncios digitais, do qual diversos modelos de negócio dependem, ao exigir informações **excessivamente detalhistas** dos anunciantes, que não são exigidas em nenhum outro ambiente publicitário e que **não contribuem ao combate às fake news**.

A identificação massiva dos anunciantes **viola o MCI** e **a LGPD**. Deve-se separar a **transparência necessária** para a compreensão da atuação das plataformas de uma **tentativa de devassa das informações de anúncios digitais**, que apenas interessam aos concorrentes das plataformas.

A proposta é ainda mais preocupante para os **pequenos negócios**, que têm utilizado a internet para se recuperar da **crise gerada pela pandemia** e não possuem capacidade técnica e financeira para arcar com essa exigência.

Impõe Coleta Excessiva de Dados

Os dados já fornecidos hoje pelas plataformas, em conjunto com os dados fornecidos pelos provedores de conexão à internet, são **suficientes** e tem permitido uma **atuação exitosa** das autoridades de investigação criminal no combate a ilícitos online, **não havendo necessidade de coleta adicional de dados**.

O PL também impõe obrigações aos serviços de mensageria que geram uma **coleta massiva** e **desnecessária** de dados. A rastreabilidade traz riscos à **privacidade**, ao **sigilo das comunicações** e à **liberdade de expressão**.

Impede a Entrada de Novos Concorrentes

O texto traz **encargos regulatórios pesados**, como a identificação massiva de anunciantes e obrigatoriedade de representantes no país. Este último, sobretudo, acarreta **aumento de custos** e **afasta novos players**, como **startups** internacionais, que certamente não terão recursos para cumprir essa exigência.

CONCLUSÃO

Em que pese o objetivo meritório do PL, são necessárias adequações para *(i)* assegurar sua conformidade com os direitos fundamentais assegurados pela CF; *(ii)* promover o combate às fake news e *(iii)* não criar empecilhos à inovação e ao desenvolvimento econômico do ambiente virtual.

A questão deve ser amplamente debatida com a sociedade civil e o setor, de modo a construir uma solução democrática e efetiva.

Por todas as razões acima expostas, o **PROJETO** proposto deve ser AJUSTADO.

Fonte: Frente Digital

Como é possível notar na imagem acima, a Nota informativa é composta por uma apresentação do projeto, com algumas informações iniciais, como a autoria e a relatoria. Além disso, traz uma breve explicação sobre o tema em discussão. Após essa apresentação inicial, de caráter mais descritivo, a Nota elenca os principais pontos em discussão no texto, explicando item a item, possíveis consequências e externalidades de cada ponto. Na nossa opinião, essa é a parte mais relevante do trabalho de assessoramento realizado pelo Instituto, por fazer uma análise crítica do que está sendo discutido no Congresso Nacional. Em razão da elevada produção legislativa a qual os parlamentares são expostos, é muito difícil que um gabinete possua um corpo técnico com especialistas em todos os temas em discussão. Nesse sentido, avaliamos que o Instituto cumpre bem o seu objetivo de fomentar o debate colocando novos pontos de vista para subsidiar a formulação de projetos e programas.

b) Orientação de Voto

Imagem 5 – Modelo de Orientação de Voto Resumido

Encaminhado

FRENTE DIGITAL — Orientação Plenário

Sessão deliberativa | terça-feira (15/02) 14H

Prezados membros.

Encaminhamos orientação da **Frente Digital** referente às matérias em pauta, de interesse do setor, na sessão plenária de hoje.

Item s/n - **REQ 2721/21** - Urgência ao PL 2630/2020 - Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.
Autor: Deputado Orlando Silva e outros.

Orientação: Contrária ao requerimento.

Contamos com o apoio de todos!

Atenciosamente.
"Assessoria Legislativa - Frente Digital"

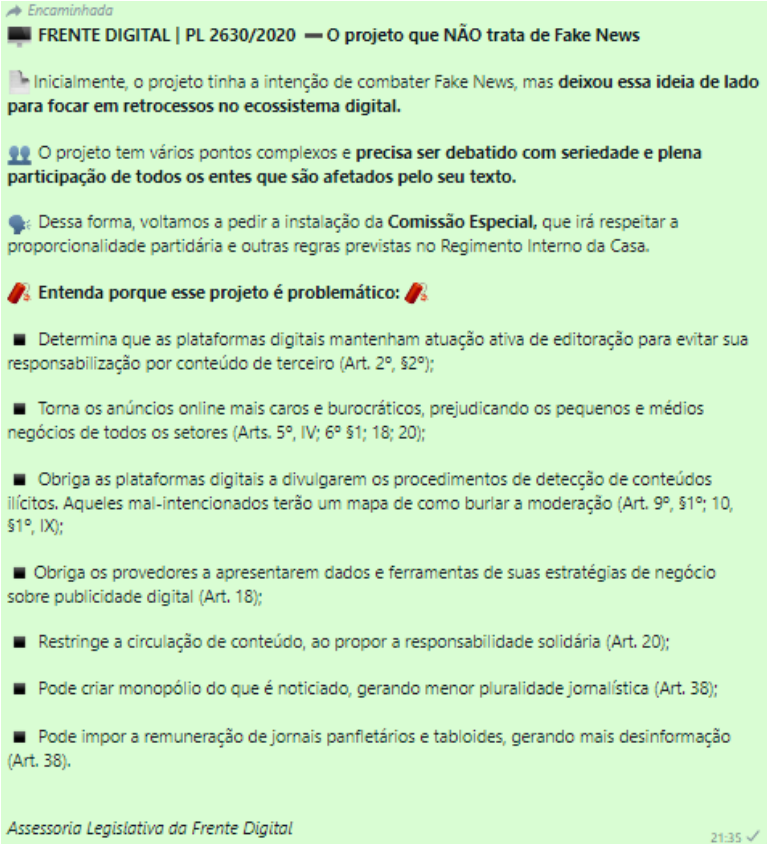
13:28

Fonte: Frente Digital

Outro produto elaborado é a orientação de voto. Os dois modelos - um mais completo e outro mais resumido - são encaminhados por WhatsApp aos parlamentares, como uma forma de ter um diálogo mais instantâneo com as autoridades. O alerta é feito quando algum projeto relevante para a agenda digital entra na pauta de alguma Comissão com membros da Frente Digital.

Na orientação, é feita uma contextualização do item que está sendo deliberado, com uma breve discussão sobre os principais temas que são tratados no projeto. Por ser um produto mais instantâneo, não faz uma discussão aprofundada sobre a matéria, listando apenas os pontos principais e expondo possíveis consequências da sua aprovação. Por fim, indica se a posição é favorável, contrária ou de neutralidade, em relação à aprovação da matéria.

Imagem 6 – Modelo de Orientação de Voto Completo


Encaminhada

FRENTE DIGITAL | PL 2630/2020 — O projeto que NÃO trata de Fake News

Inicialmente, o projeto tinha a intenção de combater Fake News, mas **deixou essa ideia de lado para focar em retrocessos no ecossistema digital.**

O projeto tem vários pontos complexos e **precisa ser debatido com seriedade e plena participação de todos os entes que são afetados pelo seu texto.**

Dessa forma, voltamos a pedir a instalação da **Comissão Especial,** que irá respeitar a proporcionalidade partidária e outras regras previstas no Regimento Interno da Casa.

Entenda porque esse projeto é problemático:

- Determina que as plataformas digitais mantenham atuação ativa de editoração para evitar sua responsabilização por conteúdo de terceiro (Art. 2º, §2º);
- Torna os anúncios online mais caros e burocráticos, prejudicando os pequenos e médios negócios de todos os setores (Arts. 5º, IV; 6º §1; 18; 20);
- Obriga as plataformas digitais a divulgarem os procedimentos de detecção de conteúdos ilícitos. Aqueles mal-intencionados terão um mapa de como burlar a moderação (Art. 9º, §1º; 10, §1º, IX);
- Obriga os provedores a apresentarem dados e ferramentas de suas estratégias de negócio sobre publicidade digital (Art. 18);
- Restringe a circulação de conteúdo, ao propor a responsabilidade solidária (Art. 20);
- Pode criar monopólio do que é noticiado, gerando menor pluralidade jornalística (Art. 38);
- Pode impor a remuneração de jornais panfletários e tabloides, gerando mais desinformação (Art. 38).

Assessoria Legislativa da Frente Digital

21:35

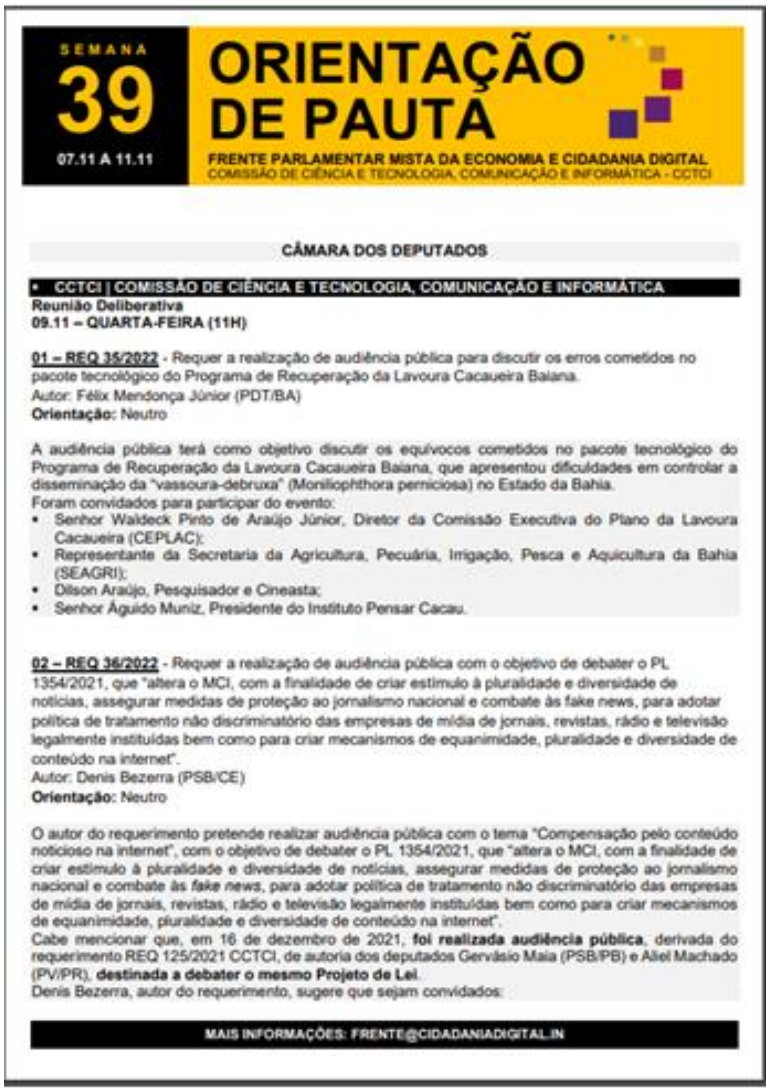
Fonte: Frente Digital

No caso do PL 2630/20, foram enviados dois alertas de orientação de voto, uma ainda no contexto do Grupo de Trabalho (Imagem 6), e outra no dia 15/02/2022 (Imagem 5), quando constou da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados o Requerimento n° 2721/21, que solicitava a tramitação em regime de urgência.

Sobre as orientações de voto, os dois entrevistados insistiram que o documento é elaborado pelo ICD e encaminhado aos parlamentares, mas eles não têm que, necessariamente, seguir a recomendação do Instituto, ficando a seu critério acatar ou não as sugestões. A ideia é, de fato, convencer e orientar o parlamentar, e não impor um determinado posicionamento com o qual ele não tenha concordância (ENTREVISTADO 1, 2023 e ENTREVISTADO 2, 2023).

c) Orientação de Pauta

Imagem 7 – Capa do Modelo de Orientação de Pauta



SEMANA 39
07.11 A 11.11

ORIENTAÇÃO DE PAUTA

FRENTE PARLAMENTAR MISTA DA ECONOMIA E CIDADANIA DIGITAL
COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA - CCTCI

CÂMARA DOS DEPUTADOS

• CCTCI | COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

Reunião Deliberativa
09.11 – QUARTA-FEIRA (11H)

01 – REQ 35/2022 - Requer a realização de audiência pública para discutir os erros cometidos no pacote tecnológico do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.
Autor: Félix Mendonça Júnior (PDT/BA)
Orientação: Neutro

A audiência pública terá como objetivo discutir os equívocos cometidos no pacote tecnológico do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, que apresentou dificuldades em controlar a disseminação da "vassoura-debruxa" (Moniliophthora perniciosa) no Estado da Bahia.
Foram convidados para participar do evento:
- Senhor Waldeck Pinto de Araújo Júnior, Diretor da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC);
- Representante da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura da Bahia (SEAGRI);
- Dilson Araújo, Pesquisador e Cineasta;
- Senhor Águido Muniz, Presidente do Instituto Pensar Cacau.

02 – REQ 36/2022 - Requer a realização de audiência pública com o objetivo de debater o PL 1354/2021, que "altera o MCI, com a finalidade de criar estímulo à pluralidade e diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combate às fake news, para adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão legalmente instituídas bem como para criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet".
Autor: Denis Bezerra (PSB/CE)
Orientação: Neutro

O autor do requerimento pretende realizar audiência pública com o tema "Compensação pelo conteúdo noticioso na internet", com o objetivo de debater o PL 1354/2021, que "altera o MCI, com a finalidade de criar estímulo à pluralidade e diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combate às *fake news*, para adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão legalmente instituídas bem como para criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet".
Cabe mencionar que, em 16 de dezembro de 2021, **foi realizada audiência pública**, derivada do requerimento REQ 125/2021 CCTCI, de autoria dos deputados Gervásio Maia (PSB/PB) e Aliel Machado (PV/PR), **destinada a debater o mesmo Projeto de Lei**.
Denis Bezerra, autor do requerimento, sugere que sejam convidados:

MAIS INFORMAÇÕES: FRENTE@CIDADANIADIGITAL.IN

Fonte: Frente Digital

A orientação de pauta é um documento mais extenso, enviado para os membros da Frente Digital por e-mail, com toda a pauta da semana. É elaborada a pauta da semana de duas comissões estratégicas (ENTREVISTADO 1): a CCTCI e a Comissão de Viação e Transportes (CVT). A orientação da CCTCI é enviada com todos os itens que estão na pauta, desde requerimentos até projetos. Já na CVT, é feito uma espécie de filtro, encaminhando apenas os itens que dialogam com a pauta digital, uma vez que na comissão tramitam diversos projetos que não versam sobre o tema.

O documento apresenta o tipo de item - Requerimento, Projeto de Lei, Proposta de Emenda à Constituição etc. -, uma breve explicação sobre o tema e, quando for o caso, sobre o relatório em discussão, a autoria e uma orientação, que pode ser favorável, contrário ou neutra. Novamente, a ideia é convencer o parlamentar, então ele não é obrigado a seguir a orientação. Por uma limitação de equipe, o ICD não faz a orientação de pauta de todas as comissões, priorizando aquelas que são mais estratégicas, principalmente as que têm um recorte digital. Vale destacar que as orientações de pauta são enviadas apenas em relação às pautas das comissões. Não há envio de orientação de pauta sobre os assuntos que serão discutidos no Plenário.

Como dito, a orientação de pauta não é enviada para todos os colegiados e comissões da Câmara do Deputados e nem para o Plenário. Nesse sentido, como o PL das *Fake News* não chegou a tramitar em nenhuma das comissões prioritárias, ele não apareceu em nenhuma das orientações de pauta.

d) Eventos

Além dos três primeiros produtos apresentados, o ICD organiza eventos de capacitação para os membros da Frente. Alguns eventos são voltados para os assessores parlamentares, outros apenas para parlamentares. O público do evento pode influenciar a sua dinâmica. Por exemplo, eventos com parlamentares costumam ser mais rápidos, por conta da limitação de agenda que as autoridades costumam possuir (ENTREVISTADO 1). Além dos eventos de capacitação, são comuns eventos no estilo *happy hour*, com o intuito de gerar a interação entre os atores do ecossistema digital, como representantes de empresas ou ONGs, e deles com autoridades.

Durante a realização deste trabalho, participamos de um *happy hour*. Nele, tivemos a oportunidade de dialogar e trocar experiências com representantes de organizações da sociedade civil, de associações, de empresas, assessores parlamentares e, inclusive, com parlamentares que participavam do encontro. Apesar do caráter descontraído, eventos como esse permitem que representantes de empresas ou organizações da sociedade civil dialoguem diretamente com os parlamentares e formuladores de políticas públicas, com vistas a trocar informações ou apresentar suas demandas e ideias. Para os parlamentares, também é a oportunidades de compreender temas com os quais não costumam ter contato.

Apesar de não ter organizado nenhum evento para debater especificamente o PL 2630/20, ICD organizou em 2022 o evento “Papo digital: 50+ enfrentando a desinformação”.

Realizado em parceria com a empresa Meta, o evento discutiu a importância do combate à desinformação e *fake news* e a necessidade de inclusão digital do público 50+. O evento contou com a presença de parlamentares, influenciadores e jornalistas.

O segundo verbo é motivar. A ideia seria atrair parlamentares para a defesa da agenda digital, ampliando a lista de apoiadores da pauta (ENTREVISTADO 1). Sobre isso foi apresentado o seguinte exemplo hipotético: existe um parlamentar membro da Frente Digital que está em uma comissão onde surgiu um projeto sobre audiovisual. O ICD tem conhecimento de que esta é uma pauta de interesse do parlamentar, mas, por algum motivo, o deputado não identificou a tramitação desse projeto. Nesse caso, o ICD procura o parlamentar e sugere, por exemplo, que ele solicite a relatoria da matéria, como forma de dar destaque para o parlamentar. O ICD tenta se colocar como uma espécie de extensão do gabinete (ENTREVISTADO2), trabalhando para que os projetos relacionados a pauta digital não passem batido, garantindo assim visibilidade tanto para a agenda digital, quanto para os parlamentares que se dedicaram à sua ampliação e obtiveram algum tipo de conquista. Uma das formas de dar visibilidade aos parlamentares é fazendo postagens nas redes sociais divulgando o trabalho realizado.

Imagem 8 - Publicação do Perfil da Frente Digital no Instagram

Fonte: Perfil da Frente Digital no Instagram

Em síntese, o instituto busca estimular a conexão entre os membros da Frente e o ecossistema digital (ENTREVISTADO 1, 2023 e ENTREVISTADO 2, 2023). Tenta motivar colando em espaços de debates, *lives*, fazendo a conexão entre os debates que estão sendo elaborados no Congresso Nacional e quem está em contato com a sociedade civil, com as universidades e com empresas do setor.

Avaliamos que esta ideia de motivar os parlamentares na defesa das pautas digitais seja interessante, pois é possível que, em função do grande fluxo de temas que são discutidos no Congresso Nacional, este tema não seja considerado como prioritário por alguns parlamentares. Nesse sentido, ao apresentar incentivos para que os parlamentares se engajem na pauta, o Instituo faz com que ela receba mais atenção.

Por fim, o último verbo - reunir - diz respeito a tentativa de aglutinar os parlamentares em torno de uma espécie de "bancada digital" (ENTREVISTADO 1, 2023), formada por deputados comprometidos com o avanço da agenda digital. Nesse sentido, o Instituto sugere que os parlamentares ocupem lugares estratégicos em ambientes de discussão ou em comissões específicas que tenham relação com o tema. Na Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT), por exemplo, tem vários parlamentares que fazem parte da Frente Digital. Em outras comissões o número é menor. Nesse sentido, “a Frente já mapeou quais comissões podem ser estratégicas para o avanço da agenda digital e pretende trabalhar pela entrada dos membros da Frente nessas comissões” (ENTREVISTADO, 2). Trabalhar para a entrada dos deputados nas comissões significa tentar convencê-los de que isso seria importante para eles e para o avanço da pauta digital.

Além desses produtos fixos que foram apresentados, qualquer membro da Frente pode solicitar que a equipe faça uma avaliação de algum projeto ou tema específico e, se for de competência da Frente, o ICD está à disposição para produzir. Durante a tramitação do PL 2630/20, vários parlamentares solicitaram diversos materiais sobre o tema (ENTREVISTADO 1, 2023).

Durante a pesquisa, os entrevistados relataram que o PL das *fake news* foi um dos projetos mais desafiadores ao longo da última legislatura. O ICD começou a acompanhar o PL quando o projeto ainda estava na CCTCI depois pelo GT e, por fim, no Plenário, quando da deliberação do requerimento de urgência. Ou seja, o ICD prestou o assessoramento em três espaços diferentes, com grupos de parlamentares também muito diversos. No Plenário, por exemplo, o número de parlamentares é muito maior. Além disso, o projeto é muito polêmico, então existem muitas opiniões divergentes.

Em todos os espaços, a equipe ia acompanhando todas as versões que eram publicadas pelo relator, avaliando artigo por artigo e, posteriormente, indicando os pontos positivos, negativos e apresentando sugestões para o aperfeiçoamento do texto (ENTREVISTADO 1, 2023). Uma das críticas que o Instituto fez ao relatório aprovado pelo GT foi que o texto extrapolava o tema do projeto. Inicialmente, ele se propunha a tratar de *fake news*, mas acabou abarcando um leque grande de assuntos. Vale chamar atenção para o fato de que um dos

materiais se refere ao projeto como o “PL que não trata de fake News” (VIDE Imagem 6). Outra crítica, já explorada, foi sobre a condução da matéria, que não seguiu o que determina o Regimento Interno da Câmara (VIDE Imagem 6).

Em síntese, o Instituto teve uma participação ativa nos trabalhos, acompanhando as reuniões, dialogando com os membros, indicando possíveis convidados para as audiências e ampliando o debate sobre o tema.

A participação no processo de elaboração do relatório vai além do resultado produzido no GT. Eles avaliam que um dos méritos do trabalho foi ter conseguido mostrar para os parlamentares que aquele grupo estava funcionando de uma forma que não permitia o amplo debate e a ampla discussão sobre o tema (ENTREVISTADO 1, 2023 e ENTREVISTADO 2, 2023). Ou seja, conseguiram jogar luz no que estava acontecendo, alertando para a necessidade de se desenvolver um debate mais profundo sobre o projeto. Eles avaliam, inclusive, que a atuação foi importante para a derrota do requerimento de urgência.

5. Considerações Finais

O presente trabalho buscou apresentar de que forma o Instituto Cidadania Digital assessorou a Frente Parlamentar Mista da Economia e Cidadania Digital durante a tramitação do PL 2630/20, que, entre outras coisas, busca combater o fenômeno das *fake news*. Para isso, percorremos por cada um dos objetivos específicos, que, juntos, permitiam responder à pergunta de pesquisa e alcançar o objetivo geral do trabalho.

Para isso, utilizamos vídeos de audiências públicas e sessões deliberativas, bem como tivemos acesso direto aos materiais que foram elaborados pelo ICD e recorremos à bibliografia sobre o tema. Também fizemos entrevistas para responder questões que não foram possíveis apenas com as pesquisas bibliográfica e documental.

Concluímos que o trabalho do instituto é organizado a partir de três verbos: informar, motivar e reunir. Cada verbo representa uma fase do processo de assessoramento e, combinados, eles formam a teia que orienta o trabalho do Instituto.

A partir desses três eixos são desenvolvidos os produtos específicos, sendo eles: Notas técnicas, onde o Instituto elabora uma análise mais profunda das matérias, analisando item a item e apresentando possíveis consequências e externalidades de cada ponto; Orientações de voto, que podem ser mais resumidas ou mais extensas, com os principais pontos do texto em discussão, bem como com uma sugestão de posicionamento, que pode ser favorável, contrário ou de neutralidade; Orientação de Pauta, com os principais itens da semana em discussão na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e na Comissão de Viação e Transportes. Nesse produto também é feita uma breve discussão sobre o tema e uma orientação de voto. Por fim, o Instituto também organiza eventos temáticos, que podem ser eventos para formação ou para interação entre os diferentes atores.

Concluímos, também, que o trabalho do Instituto impactou a tramitação do PL das *Fake News*, já que, por exemplo, diversas sugestões de convidados para as audiências públicas foram acatadas pelos membros do GT que analisou a matéria. Além disso, acompanhando as audiências e reuniões deliberativas, foi possível observar que vários argumentos contidos nos materiais elaborados pelo ICD foram incorporados pelos discursos dos parlamentares, especialmente os contrários a aprovação da matéria. Outra evidência da eficácia do trabalho foi a rejeição do requerimento de urgência analisado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Não

estamos defendendo que o requerimento foi recusado por conta do trabalho do ICD, mesmo porque não temos dados para avaliar isso. Contudo, nos parece correto dizer que as ponderações quanto a não observância dos preceitos do devido processo legislativo surtiram efeito entre os parlamentares. Como mostramos ao longo do texto, isso foi insistentemente levantado por alguns deputados.

Sobre este ponto, gostaríamos de ressaltar a importância de se seguir todos os ritos estabelecidos nos Regimentos Internos. O processo legislativo é o que determina as regras do jogo. Sendo assim, a não observância do devido processo legal pode influenciar negativamente a tramitação e o próprio resultado da formulação de uma política pública, além de afetar a participação dos atores.

Além disso, o Instituto se propõe a ser uma espécie de extensão dos gabinetes, trabalhando para que as principais matérias relacionadas à pauta digital não sejam ignoradas pelos parlamentares. O objetivo é atrair o maior número de parlamentares para a defesa da agenda digital, ampliando a quantidade de apoiadores da pauta, na busca pela construção de uma "bancada digital".

Como dito ao longo do texto, o Instituto mantém um contato constante com o ecossistema digital, desde os pesquisadores sobre o tema até as grandes empresas do setor. Isso permite que ele tenha uma visão ampla sobre o assunto, bem como capacidade técnica para discuti-lo e condições de oferecer subsídios alinhados com o que está sendo elaborado na academia e entre os atores o setor. Por outro lado, não se trata apenas de uma assessoria puramente técnica. O instituto possui, também, um *know-how* político, o que faz com que ele consiga traçar estratégias de intervenção no processo de formulação de uma política pública.

Com base na bibliografia estudada e nas experiências internacionais, concluímos, também, que uma legislação que verse sobre o tema das *fake news* só é capaz de alcançar êxito se apresentar uma definição clara sobre o que se está legislando. Nesse sentido, ter uma definição clara sobre *fake news* não é algo tangencial, mas algo imprescindível para a formulação de políticas públicas que tratem do tema, sob o risco de, não só não alcançar os objetivos desejados, como de, ao contrário, gerar efeitos negativos, com legislações sendo utilizadas para coibir direitos e liberdades. Nesse sentido, avaliamos que uma legislação deve ser efetiva no combate à produção e circulação de *fake news*, mas sem representar ameaças a liberdade de expressão ou a qualquer outro direito fundamental.

Além disso, com vistas a formulação de políticas públicas eficientes, avaliamos que o PL das *Fake News* deveria se limitar, especificamente, a esse tema. É verdade que o ambiente digital carece de outras melhorias, não apenas nessa área, mas avaliamos que isso deve ser feito por meio de outros projetos. A delimitação do tema, além de facilitar o debate, já que os parlamentares precisariam se concentrar apenas em um assunto, também aplacaria as críticas daqueles que argumentam que o projeto está tratando de temas que vão além do seu escopo. Outro ponto que julgamos relevante comentar é acerca do processo legislativo. O rito formal de tramitação de uma matéria é pensado com vistas a garantir que todas as etapas necessárias para a formulação de um ordenamento jurídico sejam cumpridas, com o objetivo de produzir um texto eficiente e de qualidade. Por fim, dada a relevância do tema para as democracias contemporâneas e a importância, tantas vezes demonstrada ao longo desta pesquisa, de se ter uma definição clara de *fake news*, que possa ser incorporada pelos formuladores de políticas públicas e utilizada como base para construção de uma legislação sobre o tema, propomos estudos futuros sobre o assunto, principalmente com vistas a se oferecer para a sociedade e para os formuladores de políticas o públicas o embasamento conceitual necessário

6. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Debora; LAVALLE, Adrian. Democracia: qual queremos? In.: TEIXEIRA, Ana; ALMEIDA, Carla; MORONI, José (org). A Democracia Necessária e Desejada: dilemas e perspectivas, 2020.

ALVES, Marco Antônio Sousa; MACIEL, Emanuella Ribeiro Halfeld. O fenômeno das fake news: definição, combate e contexto. Internet & sociedade, 2020.

BENTO, Leonardo Valles. Liberdade de expressão na internet: alguns parâmetros internacionais e o direito brasileiro. Revista da AJURIS, v. 41, n. 136, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto da Frente Parlamentar Mista de Economia e Cidadania Digital. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53946-integra.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Plano de Trabalho GT Projeto de Lei nº 2.630, de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/aperfeicoamento-da-legislacao-brasileira-internet/documentos/outros-documentos/plano-de-trabalho. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.601, de 2019. Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para criar obrigação de indisponibilização de notícias falsas por provedores de aplicações de internet e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199770. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.630, de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico] : aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. – 21. ed. -- Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020b

BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de jan. de 2023. Política Nacional de Educação Digital (PNED), Brasília, DF, jan 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 19 abril. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 473, de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa. Brasília: Senado Federal, 17. https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131758#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20do%20Senado%20n%C2%B0%20473%2C%20de%202017&text=Altera%20o%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,de%20divulga%C3%A7%C3%A3o%20de%20not%C3%ADcia%20falsa. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRISOLA, Anna; BEZERRA, Arthur Coelho. Desinformação e circulação de “fake news”: distinções, diagnóstico e reação. In: XIX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciencia da Informação (XIX ENANCIB). 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1498-1512, 2020.

CARVALHO, Guilherme Augusto Batista. A Formação da Agenda de Políticas Públicas no Presidencialismo de Coalizão. Olhares Plurais, v. 1, n. 16, p. 170-179, 2017.

Cinco indígenas são eleitos para a Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 3, de outubro de 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/911616-cinco-indigenas-sao-eleitos-para-a-camara-dos-deputados/. Acesso em: 07 jan. 2023

CRESWELL, J.W. Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. São Paulo: Editora Penso. 2014.

GIL, Antonio Carlos. Métodos de pesquisa social / Antonio Carlos Gil. – 6. Ed. – 5. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. Revista da FAMECOS, Porto Alegre, v. 2, n. 27, p. 58-78, ago. 2005.

GONÇALVES, F. B. Curso de direito constitucional.3. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013.

ITUASSU, Arthur et al. De Donald Trump a Jair Bolsonaro: democracia e comunicação política digital nas eleições de 2016, nos Estados Unidos, e 2018, no Brasil. In: 8º Congresso COMPOLÍTICA, Brasília–DF. 2019.

JARDELINO, Fábio; CAVALCANTI, Davi Barboza; TONIOLO, Bianca Persici. A proliferação das fake news nas eleições brasileiras de 2018. Comunicação Pública, v. 15, n. 28, 2020.

JARDELINO, Fábio; CAVALCANTI, Davi Barboza; TONIOLO, Bianca Persici. A proliferação das fake news nas eleições brasileiras de 2018. Comunicação Pública, v. 15, n. 28, 2020.

LAVILLE, Christian. A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas / Christian Laville e Jean Dionne; tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. – Porto Alegre : Artmed ; Belo Horizonte : Editora UFMG, 1999.

LÜCHMANN, Lígia; FARIA, Claudia Feres. Democracia direta, participativa, deliberativa e representativa: limites, combinações e tensões. In.: TEIXEIRA, Ana; ALMEIDA, Carla; MORONI, José (org). A Democracia Necessária e Desejada: dilemas e perspectivas, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa : planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 7. ED. – 2. Reimpr. – São Paulo : Atlas, 2009.

MEDEIROS, João Bosco. Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas / João Bosco Medeiros. – 11. Ed. – 4. Reimpr. – São Paulo : Atlas, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENESES, João Paulo. Sobre a necessidade de conceptualizar o fenómeno das fake news. Observatorio (OBS*), n. 1, p. 37-53, 2018.

NETO, Mercedes et al. Fake news no cenário da pandemia de Covid-19. Cogitare enfermagem, v. 25, 2020.

NETO, Tafarel Gonçalves et al. O BOOM DAS FAKE NEWS: O COMEÇO DA ERA DAS MENTIRAS. CADERNOS DE PSICOLOGIA, v. 1, n. 1, 2019.

OLIVEIRA, André Soares; GOMES, Patrícia Oliveira. Os limites da liberdade de expressão: fake news como ameaça a democracia. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 20, n. 2, p. 93-118, 2019.

PEDONE, Luiz. Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. 1986.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. Revista Debates, v. 4, n. 1, p. 29, 2010.

SANDES-FREITAS, Vitor; PEREZ, Olívia. Formas de participação nos regimes democráticos. In.: TEIXEIRA, Ana; ALMEIDA, Carla; MORONI, José (org). A Democracia Necessária e Desejada: dilemas e perspectivas, 2020.

SARAVIA, Enrique, Introdução à teoria da política pública In SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas Coletânea. Brasília ENAP, 2006, p.21-42.

Senado aprova projeto de lei das fake news. BBC News Brasil. 30, de junho de 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53244947. Acesso em: 29 dez. 2022

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Giovana Rodrigues de; ARAÚJO, Felipe Moraes de; BUENO, Marcos Felipe. A influência das fake news nos processos eleitorais do Brasil e dos Estados Unidos. 2019.

VON BÜLOW, M., D. GOBBI e T. DIAS. No prelo. “O Conceito de Ativismo Digital: uma agenda para além das fronteiras entre sistema político e sociedade civil”.

WETERMAN, Daniel. Novo Congresso assume na quarta mais conservador e empoderado; veja o perfil dos parlamentares. Estadão, 31, de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/novo-congresso-assume-na-quarta-mais-conservador-e-empoderado-veja-o-perfil-dos-parlamentares/ utm_source=twitter:newsfeed&utm_medium=social-organic&utm_campaign=redes-sociais:012023:e&utm_content=:::&utm_term=).. Acesso em: 01 fev. 2023.

7. Apêndice A – Roteiro da Entrevista

1. O que é o ICD?

2. Todos os parlamentares têm acesso à assessoria do ICD ou só os membros da Frente Digital?

3. Qual a importância do ICD no debate sobre o combate às fake news e na formulação de políticas públicas relacionadas ao tema?

4. Qual a metodologia do trabalho (assessoramento) e os documentos desenvolvidos; como é feito o assessoramento aos parlamentares?

5. Como é a relação com os parlamentares: o ICD atua a partir do momento em que é demandado ou oferece o assessoramento independentemente disso?

6. De todos os temas que foram discutidos ao longo da última legislatura, o PL das Fake News foi o que mais demandou um engajamento do ICD?

7. Como estava estruturada a equipe de trabalho que acompanhou este projeto?