

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

MARK WILLIAM DATYSGELD

**O papel da Governança da Internet dentro da Governança Global: Um  
estudo de caso da ICANN**

*Minor revision, 2018*

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS –  
UNESP, UNICAMP E PUC-SP

SÃO PAULO

2017

Datysgeld, Mark William.

D234 O papel da governança da internet dentro da governança global : um estudo de caso da ICANN / Mark William Datysgeld. – São Paulo, 2017.  
154 f. : 30 cm.

Orientador: Carlos Gustavo Poggio Teixeira .

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais San Tiago Dantas, 2017.

1. Tecnologia e relações internacionais. 2. Governança da internet. 3.  
Internet – Aspectos políticos. 4. Internet Corporation for Assigned Names  
and Numbers. I. Título.

CDD 327

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

MARK WILLIAM DATYSGELD

**O papel da Governança da Internet dentro da Governança Global: Um  
estudo de caso da ICANN**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS –  
UNESP, UNICAMP E PUC-SP

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof., Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira.

SÃO PAULO

2017

BANCA EXAMINADORA

---

Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira

---

Dr. Lucas da Silva Taschetto

---

Dra. Flávia de Campos Mello

Dedico este trabalho a meus avós, Ida Bertolini Datysgeld, José Datysgeld, Maria Rodrigues da Silva, e Francisco Bento da Silva. Vocês sempre acreditaram em mim e na minha educação, e nada teria sido possível sem o apoio que me deram. Espero estar justificando o investimento de vocês.

## **AGRADECIMENTOS**

Muito obrigado a Christiane Tavares Ferreira da Silva por ter me convencido a ingressar na carreira acadêmica, e apoiar cada passo que dei nessa longa jornada.

Muito obrigado a minha segunda família, Maria Ceci, Wancler, Clarisse, Ricardo, Flávia, e Manuela, por estarem junto a mim em todos os momentos.

Muito obrigado a Beila Datysgeld Dalmolim por me ajudar em momentos difíceis e garantir a continuidade de meus estudos.

Muito obrigado a Daniel Fink por me apoiar nessa caminhada pelo tortuoso mundo da Governança da Internet.

Muito obrigado aos grandes parceiros da assim denominada “Máfia Latina”, vocês me fazem acreditar que a cooperação internacional realmente é o melhor caminho.

Muito obrigado a meu orientador Dr. Carlos Gustavo Teixeira pela paciência e a coragem de acolher um tema de dissertação tão contemporâneo.

Muito obrigado a meus entrevistados, que tão gentilmente cederam seu tempo e possibilitaram a diversificação de pontos de vista nessa dissertação, tornando-a muito mais rica.

Muito obrigado ao Dr. Raul Carlos Wahle e à equipe do Hospital Beneficência Portuguesa, a quem devo minha vida.

*“For all the breathless talk of the supreme placelessness of our new digital age, when you pull back the curtain, the networks of the Internet are as fixed in real, physical places as any railroad or telephone system ever was.”*

(Andrew Blum)

## RESUMO

O termo Governança global tomou nova forma na Governança da Internet, onde a maior parte das instituições utiliza-se do modelo multistakeholder, formando espaços de diálogo e processos decisórios com diversos atores, sejam estes estatais, privados, civis ou acadêmicos. Propõe-se então a análise do estudo de caso da ICANN, instituição responsável pela administração dos contratos relacionados à regulação do uso dos Nomes e Números, o DNS. Por meio de leitura acadêmica, jornalística, pesquisa de campo, participação em conferências e entrevistas com pessoas relevantes à área. Fazendo uso dessas diversas fontes, de um panorama da contextualização da revolução tecnológica que levou à Internet atual, e também da governança global. Posteriormente, passou-se para o ecossistema de Governança da Internet como conceito e prática. Assim, o estudo de caso está inserido em um contexto maior, de modo que se possa compreendê-lo em seus intrincados pormenores. Ao contrário da maioria das instituições transnacionais, que acabam por ter caráter recomendativo, na ICANN as decisões são realmente efetuadas. Apesar de o modelo multistakeholder propor igualdade entre os atores, alguns possuem maior influência. Antes da Transição IANA, os Estados Unidos tinham um peso muito maior, agora largamente ocupado pelo setor privado. A Governança da Internet é única dentro da Governança global. Esta deve sua distinção a algumas possíveis razões, como o desenho técnico da Internet. Portanto, há grande possibilidade de este não ser um modelo reproduzível em outras áreas. O modelo multistakeholder apresenta um modo divergente de avaliar-se as relações entre atores no Sistema Internacional e o limite do poder do Estado. Mesmo que não haja continuidade no modelo atual, o campo de estudos é extenso e ainda longe de alcançar sua maturidade.

Palavras-chave: Normas. Supranacionalidade. Governança. Governança da Internet. Internet. Multistakeholder. Nomes de Domínio. DNS. ICANN. GAC.

## **ABSTRACT**

The term Global governance has taken a new form in Internet Governance, where most institutions make use of the multistakeholder model, forming spaces of dialogue and carrying out decision-making processes with actors that include States, companies, civil society and academia. This analysis uses ICANN as a case study, the institution responsible for managing contracts related to the regulation of Names and Numbers on the Internet. The research was done through academic and journalistic reading, field research, participation in conferences, and interviews with people relevant to the area. Making use of this material, a panorama of the technological revolution that led to the Internet as it is today was elaborated, as well as tracing the history of Global Governance. Subsequently, the Internet Governance ecosystem was studied in concept and practice. With this, the case study was explored within a broader context, so that its details could be better understood. Unlike most transnational institutions, which are deliberation bodies, ICANN decisions are actually carried out. Although the multistakeholder model proposes equality among the actors, some have greater influence, and prior to the IANA Transition, the United States had a much greater weight, something which has been attenuated. Internet Governance is unique within Global governance, a distinction that might be rooted in the technical design of the Internet. Therefore, there is a great possibility that this is not a reproducible model in other areas. The multistakeholder model presents a divergent way of assessing the relations between actors in the International System and the limits of State power. Even if there is no continuity in the current model, this field of study is extensive and still far from reaching maturity.

Keywords: Norms. Supranationality. Governance. Internet Governance. Internet. Multistakeholder. Domain Names. DNS. ICANN. GAC.

## SUMÁRIO

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUÇÃO .....                                                                               | 9   |
| 1 CONCEITUALIZAÇÃO: CONSTRUINDO ESTRUTURAS GLOBAIS .....                                       | 21  |
| 1.1 GOVERNANÇA GLOBAL .....                                                                    | 23  |
| 1.2 MULTISTAKEHOLDER.....                                                                      | 29  |
| 2 CONTEXTUALIZAÇÃO: ORIGENS DA INTERNET E SUA GOVERNANÇA.....                                  | 37  |
| 2.1 PRÉ-WEB.....                                                                               | 38  |
| 2.2 PÓS-WEB .....                                                                              | 48  |
| 3 ESTUDO DE CASO: A ICANN E OS ESTADOS NACIONAIS .....                                         | 57  |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PAPEL DA GOVERNANÇA DA INTERNET DENTRO DA<br>GOVERNANÇA GLOBAL ..... | 70  |
| REFERÊNCIAS.....                                                                               | 74  |
| APÊNDICE A – ENTREVISTA COM OLGA CAVALLI (ARGENTINA) .....                                     | 82  |
| APÊNDICE B – ENTREVISTA COM PEDRO IVO DA SILVA (BRASIL) .....                                  | 86  |
| APÊNDICE C – ENTREVISTA COM JOSE RAÚL SOLARES CHIU (GUATEMALA).....                            | 98  |
| APÊNDICE D – ENTREVISTA COM MANAL ISMAIL (EGITO) .....                                         | 100 |
| APÊNDICE E – ENTREVISTA COM VANDA SCARTEZINI (BRASIL).....                                     | 106 |
| APÊNDICE F – ENTREVISTA COM KATHRYN KLEINMAN (EUA).....                                        | 118 |
| APÊNDICE G – ENTREVISTA COM YANNIS LI (HONG KONG) .....                                        | 127 |
| APÊNDICE H – ENTREVISTA COM MAXIM ALZOPA (RÚSSIA) .....                                        | 130 |
| APÊNDICE I – ENTREVISTA COM MARTIN SILVA VALENT (ARGENTINA) .....                              | 133 |
| APÊNDICE J – ENTREVISTA COM HAMZA BEN MEHREZ (TUNÍSIA) .....                                   | 137 |
| APÊNDICE H – ENTREVISTA MEGAN RICHARDS E CRISTINA MONTI (COMISSÃO EUROPEIA) ..                 | 145 |
| APÊNDICE K – ENTREVISTA COM LUCKY MASILELA (ÁFRICA DO SUL) .....                               | 149 |

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca compreender a relevância da Governança da Internet para o campo das Relações Internacionais, usando para isso principalmente o estudo da participação de Estados nacionais dentro da *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), instituição privada sem fins lucrativos fundada em 1998 que é a controladora dos Nomes de Domínio da Internet (DNS). Os servidores-raiz por ela administrados são um recurso crítico da Internet, pois são os responsáveis por garantir que os endereços dos websites sejam estáveis e autênticos para qualquer máquina que esteja conectada à rede.

Segundo o plano operacional e financeiro de 2017 da instituição<sup>1</sup>, ela emprega menos de 400 funcionários, os quais em sua maioria exercem funções sociais ou voltadas à manutenção e gerenciamento do DNS. As deliberações a respeito de quais normas devem ser aplicadas a esse sistema são feitas por uma comunidade aberta composta de membros voluntários, que se reúnem de maneira virtual e presencial para chegar a conclusões consensuais a respeito da maneira ideal de lidar com as questões que são de competência da ICANN. As reuniões presenciais são realizadas três vezes ao ano, dentro de um sistema de rotação de regiões e países, que busca incentivar a participação local ao máximo possível.

O sistema descentralizado adotado dentro desse meio é definido como *multistakeholder*, e em nossa pesquisa será tratado pela sigla “MSH”. Dentro do modelo como definido pela Agenda de Tunis no *World Summit on the Information Society* (WSIS) de 2005, leva-se em consideração no processo de geração de normas a opinião da comunidade interessada como um todo, sem dar privilégio particular a um ator específico. Dessa maneira, não apenas aquele que é dono ou controlador de uma dada plataforma decide as normas que incidem sobre ela, mas sim todas as partes afetadas e envolvidas (HOFMANN, 2016).

Segundo o principal documento resultante do WSIS, o *Report of the Working Group on Internet Governance*, entendemos que:

*Internet governance is the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles,*

---

<sup>1</sup> Disponível em <<https://www.icann.org/en/system/files/files/proposed-opplan-budget-fy17-05mar16-en.pdf>>

*norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet (WGIG, 2005).*

Partimos do pressuposto de que devido ao grande envolvimento de atores não-estatais no processo de geração de normas da ICANN, os Estados adotam um padrão de comportamento peculiar e interessante de ser analisado. Dentro dessa arena, os representantes do executivo dos países participantes são obrigados a alcançar um conjunto de objetivos comuns dentro do *Governmental Advisory Committee* (GAC), para que assim possam ter sua opinião somada à de outros grupos de *stakeholders*.

Também é relevante para nós o princípio de que as normas estabelecidas por essa comunidade incidem de maneira direta sobre a Internet<sup>2</sup> como um todo e, de modo diferente do que ocorre na maioria das instituições internacionais, os atores envolvidos na rede são por normal obrigados a acatar essas normas. Isso demonstra uma capacidade de *enforcement* substancial por parte da ICANN.

Christou e Simpson (2007) chamam essa capacidade de “*international policy implementation through gate keeping*”, um conceito que nos parece adequado ao exame aqui pretendido. Adotaremos o termo “Política do Guardiã” para nos referirmos a essa capacidade, e ela será discutida com profundidade no momento propício. No entanto, é cabível adiantar que dentro do escopo de atuação proposto pela ICANN, esse mecanismo tem se provado eficiente de maneira geral.

Apoiamo-nos na premissa de que existe uma abordagem descendente (*top-down*) e uma ascendente (*bottom-up*) no processo de geração de normas, sendo a primeira adotada por Estados e a segunda pela ICANN. Enquanto há uma prevalência histórica do modelo descendente, o modelo ascendente tem encontrado espaço na política internacional, particularmente dentro do campo da Governança da Internet. O processo consagrado de política feita por atores estatais entrou, portanto, em atrito com essa abordagem de governança. O processo de ratificação de acordos internacionais por parte do executivo, uma formalidade em outras arenas, aqui é dotado de peso real.

---

<sup>2</sup> Usaremos os termos Internet e internet de maneira distinta durante esse estudo. Internet em maiúscula define a rede mundial de computadores como entendida dentro do senso comum, enquanto internet em minúscula define qualquer conjunto de computadores que estejam interconectados pelo protocolo TCP/IP e formem uma rede, que não necessariamente precisa ter qualquer contato com a Internet (HAFNER & LYON, 1998).

O estudo desse tipo de arranjo é entendido nas Relações Internacionais como pertencente ao tema da governança global, como estabelecido particularmente por Rosenau (1992) e Finkelstein (1995), e usaremos a lente apresentada por esses autores para conduzir nosso estudo de caso, entendendo que o que se passa no âmbito da ICANN é diferente o suficiente do que é descrito no entendimento consagrado do tema para demandar um olhar mais profundo.

Parece-nos em um primeiro momento ser oportuna a discussão de quais fatores tornam a compreensão do processo de geração de normas relativas à Internet algo relevante, já que o tema não encontra ampla cobertura para além de casos específicos. Nosso primeiro argumento é aquele que é mais facilmente observável: a Internet mudou a dinâmica das interações humanas, afetando nosso modo de agredir, colaborar, consumir, estudar, interagir, protestar, e trabalhar (CASTELLS, 2013).

Segundo a agência das Nações Unidas especializada no tema, a *International Telecommunication Union*, 47% da população mundial possuía acesso à Internet em 2016, e a tendência da continuidade de sua difusão segue constante, em despeito das diferenças de estabilidade e velocidade entre as diversas regiões do globo. Nessa chamada Sociedade da Informação, o acesso por telefones celulares é o que mais rapidamente cresce, e aos poucos essa está se tornando a plataforma principal de uso da Internet. Os celulares passaram do status de complementares à função dos computadores pessoais para uma gradual substituição do papel desses (ITU, 2016).

Podemos afirmar que mesmo ainda não estando acessível a todos, a rede impacta a todos, pois essa sustenta a estrutura do comércio global e se tornou um mecanismo central na articulação de movimentos políticos. Podemos observar isso, por exemplo, durante a Primavera Árabe iniciada em 2010, na qual parte substancial das ações revolucionárias no Egito e Tunísia foram coordenadas por meio de mídias sociais, fato que também se mostrou repetitivo em outros eventos de caráter similar (KIRKPATRICK & SANGER, 2011).

Segundo o *McKinsey Global Institute*, a Internet foi responsável por 21% do crescimento do PIB em economias desenvolvidas entre 2007 e 2011, com uma contribuição total para o PIB mundial maior do que a do Canadá. Em uma pesquisa global em relação a pequenas e médias empresas foi constatado que, mesmo dentre as empresas que não se definem como voltadas ao comércio online, 75% se beneficiaram da

incorporação da Internet em seus negócios. As otimizações trazidas pela rede certamente tiraram empregos, mas para cada emprego extinto pela Internet, 2,6 foram criados em seu lugar (MANYIKA & ROXBURGH, 2011).

Enquanto plataforma, a Internet apresenta mecanismos tanto de disseminação de informação quanto de geração de conteúdo colaborativo, transcendendo barreiras geográficas e criando possibilidades de interação até então acessíveis apenas para um número restrito de pessoas. Essa tecnologia se incorporou a todos ou quase todos os aspectos da sociedade civil, academia, empresariado, e governos, assim como aos demais atores que integram o mapa político contemporâneo (LEINER, et al., 2012).

Estima-se que 94% da informação existente no planeta se encontra digitalizada, e a maior parte dela está acessível ou pela Internet ou por *internets* privadas. O conhecimento gerado pela humanidade nunca esteve tão acessível, e iniciativas voltadas à preservação digital de livros e documentos têm assegurado que material antigo que não está sendo reeditado ainda assim seja preservado, ao invés de desaparecer da história ou ficar confinado a seletas bibliotecas e coleções particulares (HILBERT & LÓPEZ, 2011).

Transmissão ao vivo de eventos por *streaming*, reuniões virtuais transnacionais, terceirização de serviços de maneira remota, representatividade por meio de websites, participação em mídias sociais, comunicação por meio de aplicativos de mensagem, e pesquisa por meio de buscadores, são alguns dos muitos elementos hoje considerados como parte regular da experiência da maioria desses atores.

Acima de tudo, por mais que partes da rede possam ser tiradas do ar de maneira intencional ou não, sua estrutura foi projetada de tal maneira que a queda de um ou outro ponto de acesso – ou na realidade até mesmo a queda de muitos pontos de acesso – não faça diferença objetiva para a continuidade de seu funcionamento. Nesse sentido, a Internet é um recurso estável e *perene*, que provou ao longo de décadas que possui escalabilidade e resiliência. A apresentação dessa rede como a conhecemos atualmente, baseada largamente em websites exibidos em duas dimensões ou aplicativos, evoluirá e tomará outros caminhos, mas é muito provável que a Internet em si continue conosco por tempo indefinido (GELERNTER, 2013).

Além dos elementos de observação mais simples, temos também de pensar na Internet como indutora de uma mudança maior no comportamento humano. Sua

existência criou condições propícias para o avanço da modernidade líquida, corroendo noções como espaço e tempo, de tal forma que o próprio conceito de globalidade passa a se tornar algo tangível. Na percepção humana, a geografia toma lugar secundário em relação à mensagem, que aparenta não mais transitar por um meio físico (SELL, 2014). Essa é tão somente uma mudança de percepção, visto que a Internet é tão física e geográfica quanto qualquer outro meio de comunicação, mas é exatamente a dificuldade de compreender esse fator que dá à rede mundial de computadores esse caráter etéreo.

Seria omissos mencionar apenas as características positivas da revolução trazida pela interconexão dos computadores ao redor do globo, pois o número de desafios trazidos por ela é grande. O principal efeito negativo observável é a vasta gama de ações criminosas que foram facilitadas ou tornadas possíveis, causando um valor estimado em 400 bilhões de dólares por ano em prejuízos para a economia mundial. Países como Brasil, Rússia, China, Nigéria, e Vietnã são sedes de complexas organizações criminosas inteiramente focadas no meio online, que atuam transnacionalmente e por vezes entram em parcerias para potencializar suas ações (RAYMAN, 2014).

Nas palavras do especialista em segurança cibernética Mikko Hypponen:

*A good example is a discussion I had with a cybercrime investigator in Brazil. We spoke about the problems in Brazil and how São Paulo has become one of the largest sources of banking [malicious software] in the world. The investigator looked at me and said, "Yes. I understand that. But what you need to understand is that São Paulo is also one of the murder capitals of the world. People are regularly gunned down on the streets. So where exactly should we put our resources? To fight cybercrime? Or to fight crimes where people die?" (HYPPONEN, 2013).*

Novas preocupações em relação à infraestrutura básica das nações também surgiram. Desde 2003 observamos casos importantes de ações que não são direcionadas contra civis. Somente naquele ano, o vírus *Slammer* infectou uma usina nuclear estadunidense e travou a rede de caixas automáticos do *Bank of America*. O vírus *Blaster* parou a circulação de trens na cidade de Washington e desligou os sistemas de embarque da *Air Canada*. O vírus *Sasser* notavelmente infectou diversos hospitais europeus, causando problemas sérios em estruturas nas quais é crítico o funcionamento em tempo integral dos sistemas de computação (HYPPONEN, 2013).

Nos anos seguintes ocorre a consolidação de uma superfície digital de combate que desde então tem intensificando em muito o aspecto virtual da guerra. Em 2010 foi

descoberta a *Stuxnet*, a primeira arma digital estatal conhecida, criada pelos EUA<sup>3</sup> para comprometer o programa nuclear iraniano, e que de maneiras sutis impediu o funcionamento da usina de refinamento de urânio de Natanz por anos (Zetter, 2015). A *Stuxnet* foi seguida pelas variantes voltadas à espionagem *Duqu* e *Flame*; na sequência o Irã lançou a *Shamoon*, atacando a infraestrutura saudita de produção de petróleo e danificando milhares de máquinas; em 2014, foram descobertas a russa *Turla* e a chinesa *Darkhotel*, voltadas à espionagem comercial. Esses são apenas alguns itens de uma lista que cresce a cada ano (DUNN, 2015).

A privacidade também encontrou seu fim na Internet. O governo dos Estados Unidos foi responsável, ao menos desde 2001, pela espionagem não apenas de outros atores estatais, mas sim de quase todos os cidadãos do mundo conectados à Internet. Por meio de um sistema altamente invasivo que em última instância recebeu o codinome PRISM, esse governo estabeleceu acesso a praticamente todas as informações de usuários da rede, desde seus e-mails e websites visitados até monitoramento por vídeo de suas residências e o rastreamento de seus movimentos por meio de telefones celulares (GREENWALD, 2014).

Empresas e atores políticos também foram afetados, tendo seus projetos, transações comerciais, e comunicações internas disponibilizada para consulta por atores que o governo estadunidense definiu como “clientes”<sup>4</sup>. Os alvos mais notáveis incluem empresas do setor energético como a brasileira Petrobras e a russa Gazprom, além de importantes arenas de debate internacional como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, e as chefes do executivo do Brasil e Alemanha. A lista completa de alvos é extensa e sua magnitude real é desconhecida. A justificativa oficial para tais ações foi o já exausto argumento da Guerra ao Terror, mas investigações conduzidas pelo próprio governo daquele país indicaram que sua efetividade nesse sentido foi baixa ou nula (TEIXEIRA & DATYSGELD, 2016).

---

<sup>3</sup> Esse evento na realidade culminou na descoberta do *Equation Group*, em 2015, pela empresa de segurança russa Kaspersky Labs. O grupo é uma iniciativa do governo estadunidense inteiramente voltada à guerra virtual, que demonstra capacidades de ataque altamente sofisticadas, fora do alcance de praticamente qualquer outro ator conhecido, sendo eles os prováveis criadores do *Stuxnet*, *Duqu*, e *Flame*, entre outras armas (KASPERSKY LABS, 2015).

<sup>4</sup> Sendo eles divididos nas categorias: Grandes Difusores de Inteligência (como a CIA), Formuladores de Política/Segurança Pública (como embaixadores e Departamentos Executivos Federais), e Militar/Tático (como o exército estadunidense, a OTAN, Nações Unidas, entre outros) (GREENWALD, 2014).

A fronteira final em termos de segurança reside no fato de que os objetos que nos cercam estão em essência se tornando computadores com acesso à Internet, naquela que está sendo chamada de “Internet das Coisas”. Enquanto isso pode resultar em maior comodidade, aumento de produtividade, e outros benefícios, ao mesmo tempo traz implicações preocupantes. O renomado criptógrafo Bruce Schneier discute a difusão de aparelhos conectados à Internet posicionando que:

*There are now computers in everything. But I want to suggest another way of thinking about it in that everything is now a computer: This is not a phone. It's a computer that makes phone calls. A refrigerator is a computer that keeps things cold. An ATM machine is a computer with money inside. Your car is not a mechanical device with a computer. It's a computer with four wheels and an engine; and this is the Internet of Things (POWELL, 2016).*

Essa tendência é denunciada por especialistas em segurança como um risco sério a todos, pois até brinquedos infantis estão sendo produzidos com interfaces de gravação de vídeo e acesso à Internet, o que já originou mais de uma brecha de segurança que resultou na exposição da vida íntima de milhares de crianças e suas famílias para atores criminosos (ESPOSITO, 2017). Shneier aponta que essa situação se deve à falta de uma coordenação mundial relativa aos padrões de segurança a serem adotados por objetos conectados à Internet, e que muitos deles são praticamente desprovidos de diretrizes de segurança básica. Podemos ver então que mesmo dentro da Governança da Internet continuam a surgir temas novos (POWELL, 2016).

É no mínimo estranho, portanto, que a Governança da Internet seja tão pouco abordada nas Relações Internacionais, inclusive na literatura de língua inglesa. Ainda menos expressiva, a produção de pesquisas em língua portuguesa é recente, pequena, e incompatível com o alto envolvimento do Brasil na pauta. Globalmente existem poucos autores que demonstrem fluência no tema, e não é incomum encontrar uma série de informações incorretas em artigos tratando de questões relacionadas à Governança da Internet.

Mesmo no caso de correntes de pensamento das Relações Internacionais que deveriam dar prioridade à questão, como no caso das famigeradas “Novas Guerras”, a abordagem praticamente não existe. A mídia jornalística tomou a vanguarda da pauta enquanto o mundo acadêmico do campo das humanidades não demonstra fôlego para acompanhá-la.

Uma maneira de validarmos esse argumento é olhando para o artigo de Mary Kaldor de 2013 de título *In Defence of New Wars*, no qual a autora fundadora da corrente discute as obras centrais que foram produzidas desde o estabelecimento do termo em 1999, e por mais que a autora reconheça o tópico da Internet de alguma maneira, esse aparece de modo esporádico e secundário a diversos outros pressupostos, enquanto a Governança da Internet simplesmente não existe para o expressivo conjunto de autores que estudam a estrutura de combates contemporâneos dentro desse viés.

As guerras pós-modernas<sup>5</sup> são profundamente conectadas à emergência da Internet. O *jihad* online da Al-Qaeda depende de fóruns virtuais que se consolidaram como pontos de encontro dos membros mais aguerridos do grupo, mantendo certa privacidade para o planejamento de suas campanhas. Enquanto isso, as mídias sociais são o espaço onde essas campanhas são veiculadas e apresentadas para as massas, em um ambiente aberto a todos. Assim, o consumidor final entra em contato com material terrorista por meio de plataformas estadunidenses como Facebook, Twitter e Youtube, amplamente usadas para a *da'wah* – a pregação do Islã (ZELIN & FELLOW, 2013).

Já o Estado Islâmico é um grupo terrorista que explora a Internet como nexos de suas ações de propaganda, recrutamento, e planejamento, além de fazer extenso uso de softwares de comunicação com criptografia como o *Telegram*. O grupo também é reconhecido por fazer uso de redes sociais para agir com maior rapidez e eficiência, e possui apoiadores online das mais diversas origens nacionais e étnicas que auxiliam na transmissão de suas mensagens. Mesmo que haja um esforço por parte das plataformas para fechar essas contas, o volume de atividade é incompatível com o que esses conseguem ou se dispõem a lidar (BBC, 2016).

Portanto, mesmo se utilizarmos a concepção clássica de Relações Internacionais enquanto o estudo da guerra, não podemos olhar para o assunto como secundário. A Governança da Internet é o ponto conector que intermedia estruturas políticas e técnicas desse meio de comunicação, que gera implicações tão intrincadas quanto as que expusemos. Nos parecendo não apenas recomendável, mas sim imprescindível entender

---

<sup>5</sup> *Postmodern Wars* em detrimento de Novas Guerras, como apropriadamente definidas por Gray (1997), onde a tecnologia digital modifica as situações de conflito por poder ser usada tanto para criar assimetria quanto para reduzir o grau de assimetria, modificando os termos de combate. A “inteligência” sempre foi central à guerra, mas evoluiu para se tornar o mais importante fator dos conflitos contemporâneos, e a eficiência da computação não só afeta a velocidade do processamento de inteligência, mas também fornece sistemas para representá-la e plataformas multimídia para difundi-la de maneira mais eficiente.

as características particulares desse regime, fazendo esforços acadêmicos para aproximar o tema do campo das Relações Internacionais.

Como melhor colocado nas palavras de Laura DeNardis, diretora de pesquisas da *Global Commission on Internet Governance*:

*The comparative study of multistakeholder [Internet] governance as a class of phenomena offers substantial benefits to scholars of International Relations and global governance. First, it provides additional cases in which to study the role of private actors in governance. Second, it offers the potential to extend understanding of what kinds of institutions perform most effectively and enjoy greater legitimacy in dealing with novel, complex, technical and transnational issues of increasing political salience. It does so by extending the types of institutions studied in the literatures on institutional effectiveness and design. Third, it furnishes additional evidence of the presence and complexity of authority relations in international politics. The primary contribution in this regard is to demonstrate the existence of authority relations in world politics in which the state is either absent or is embroiled in heterogeneously polyarchic relations with nonstate actors of various kinds (DENARDIS & RAYMOND, 2013).*

Em termos da metodologia que usaremos, podemos dizer que a bibliografia a respeito de Governança da Internet se encontra dividida em três frentes principais: acadêmica, jornalística e documental. Cada uma contribui de maneira valiosa mas diferente para a iluminação do tema, sendo a academia mais preocupada com questões focadas, os jornalistas com a visão ampla, e os documentos representam a evidência concreta do processo de geração de normas.

Alguns dos acadêmicos que acompanham o tema e merecem menção especial, como o Dr. Milton Mueller, professor do *Georgia Institute of Technology School of Public Policy*, estudioso e comentarista da Governança da Internet desde seus primórdios e ativo participante do processo deliberativo da ICANN. Também de alta relevância é o professor da *Columbia Law School*, Dr. Tim Wu, especialista em história das telecomunicações e na interação entre atores privados e governamentais, que demonstra como o setor privado sempre esteve intimamente envolvido no estabelecimento de normas nesse meio.

Seria impossível não mencionar o Dr. Jovan Kurbalija, especialista em direito internacional e tecnologia da informação, fundador do importante centro de pesquisas *Geneva Internet Platform*, e principal autor do livro de distribuição gratuita *An Introduction to Internet Governance*, já em sua sétima revisão, que é talvez a mais difundida fonte de informações básicas a respeito do tema. Não menos importante é a

Dra. Laura DeNardis, diretora de pesquisas da *Global Commission on Internet Governance* e consultora da área há mais de vinte anos; ela é uma das principais responsáveis por estabelecer diálogo entre as Relações Internacionais e a Governança da Internet.

A vertente jornalística é importante pois é dotada de uma agilidade mais compatível com a velocidade elevada da pauta da Internet, e quando bem utilizada, efeitos excelentes são gerados. A fonte que nos parece mais comprometida com o estudo da Internet é o *The Guardian*, devido à maneira informada com a qual tratam do tema. Foram os responsáveis pela divulgação dos documentos apresentados por Edward Snowden que expuseram a existência do projeto de vigilância global PRISM, gerando mudanças profundas na Governança da Internet. Outras fontes que nos orientam são o website *Ars Technica*, que desde 1998 é comprometido com a qualidade na divulgação e estudo de notícias relativas à tecnologia, assim como o *Kaspersky Labs*, empresa de segurança digital que frequentemente produz análises à respeito de ameaças e tendências correntes relativas à rede.

Algumas obras possuem influência conceitual no projeto, informando não somente o conteúdo propriamente dito, mas também o raciocínio por trás do texto. Nesse aspecto, destacamos a obra do jornalista Tom Standage, que estuda a evolução progressiva das telecomunicações e como muitos dos questionamentos e problemas que hoje observamos na Internet são inerentes ao meio das telecomunicações, e, portanto, inerentes ao ser humano. Termos como “descoberta” e “invenção” são por nós tratados com cautela, apoiados nos conceitos de invenção gradual (no qual se entende que as invenções são produtos de toda uma cadeia de descobertas) e invenção simultânea (no qual se entende que dado o estado da arte de um campo de pesquisa, existe uma tendência de que diversos pesquisadores cheguem a uma mesma conclusão nele).

Em terceiro lugar, o próprio processo da Governança da Internet é extensivamente documentado de maneira aberta, e praticamente qualquer decisão alcançada de maneira regular está disponível para consulta em sua íntegra, inclusas transcrições de discussões e trocas de e-mails. Com acesso a esse tipo de documentação, pode-se identificar com maior facilidade os grupos de interesse que participam de um determinado processo de formação de normas, além de acompanhar de maneira granular a evolução dos debates que precedem as decisões.

Além da pesquisa empírica, também será usada a pesquisa de campo desenvolvida ao longo de três reuniões da ICANN, a de número 53 de Buenos Aires, 55 de Marrakesh, e 56 de Helsinque<sup>6</sup>; dois Fóruns de Governança da Internet, o de número 10 de João Pessoa e 11 de Guadalajara<sup>7</sup>; e um Fórum de Governança da Internet Latino, o de número 9 na Costa Rica<sup>8</sup>. Somam-se a essas uma diversidade de reuniões locais promovidas por atores como a Internet Society, Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações, e o Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Adicionado a essas fontes, foram coletadas entrevistas com atores conectados à ICANN, particularmente membros do *Governmental Advisory Committee* (GAC) da instituição, que adicionam sua perspectiva de *insiders* do processo. Os entrevistados são: Dra. Olga Cavalli (*Vice-chair* do GAC, o *Governmental Advisory Committee* da ICANN, e representante da Argentina), Pedro Ivo da Silva (GAC do Brasil), Jaifa Mezher Arango (GAC da Colômbia), Jose Raúl Solares Chiu (GAC da Guatemala), Manal Ismail (GAC do Egito), Vanda Scartezini (integrante da Board da ICANN e do GAC do Brasil), Kathryn Kleinman (co-fundadora do NCUC, o *Noncommercial Users Constituency* da ICANN), Yannis Li (diretora executiva do TLD “.asia”), Maxim Alzoba (operador do TLD “.moscow”), Martin Silva Valent (*Vice-chair* da NPOC da ICANN, a *Non-for-Profit Operational Concerns Constituency*), e Hamza Ben Mehrez (fundador do projeto iGmena, voltado à África e Ásia).

Com estas bases estabelecidas, dividimos os capítulos da dissertação de tal maneira que esses encaixem gradualmente as peças que compõe um quebra-cabeça maior, pois para a exploração própria do tema da Governança da Internet, se faz necessária não só a compreensão de uma série de conceitos políticos e técnicos, mas também a motivação dos atores envolvidos no processo, já que esse conjunto de intenções e projetos é possivelmente o fator chave que explica as particularidades do regime de Governança da Internet.

---

<sup>6</sup> As viagens às reuniões da ICANN foram parcialmente custeadas pela própria instituição, por meio de seus programas abertos à comunidade global, que possibilitam a partes interessadas acessarem seus encontros e aprenderem mais sobre esse ambiente. Não existe comprometimento expresso ou implícito entre os pesquisadores e a instituição que afetem de qualquer maneira o conteúdo da presente pesquisa.

<sup>7</sup> A viagem ao IGF de João Pessoa foi parcialmente custeada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil.

<sup>8</sup> A viagem ao nono Fórum de Governança da Internet Latino foi parcialmente custeada pela Internet Society Brasil.

O Capítulo 1 define os conceitos de governança global e *multistakeholder*, passando por suas origens, fazendo sucintas análises a respeito das contribuições acadêmicas de Relações Internacionais relevantes ao campo de estudo, e apresentando a maneira como empregamos esses conceitos no presente estudo, buscando o estabelecimento de um referencial teórico que sustente nossas análises.

O Capítulo 2 estuda as origens da Internet e sua governança, observando que a maioria das decisões técnicas e políticas que a informam, além de alguns dos problemas que a afetam, foram sendo estabelecidas ao longo do processo de evolução dos meios de comunicação remota, sendo também crucial a influência do momento histórico da Guerra Fria. Buscamos a base da formação do regime, introduzindo a ARPA, agência estadunidense responsável pelo desenvolvimento da internet, elencando os atores mais relevantes a esse processo, e sistematizando os eventos como em uma linha do tempo desde o telégrafo elétrico até os dias presentes.

O Capítulo 3 contém o estudo de caso da instituição ICANN, que utiliza o conhecimento levantado nos capítulos anteriores para trazer elementos conceituais para a prática. É dado enfoque particular ao Comitê da ICANN que se relaciona diretamente com os governos mundiais, o GAC. Buscamos aqui aplicar informações coletadas por meio de entrevistas aos representantes governamentais de diversas regiões, com o objetivo de tornar nosso argumento mais plural.

O Capítulo 4 busca responder a pergunta contida no título da dissertação: qual é o papel da Governança da Internet dentro da governança global? Pontuamos o estudo tendo plena compreensão de que existe espaço para muitas outras pesquisas dentro dessa temática, e nossa investigação não é de nenhum modo exaustiva. Fazemos a tentativa de avaliar pontos centrais levantados durante o texto e traçar conclusões sólidas, mesmo que tentativas.

## 1 CONCEITUALIZAÇÃO: CONSTRUINDO ESTRUTURAS GLOBAIS

A Internet possuir uma maneira diferenciada de governança é de certa forma lógico, pois a natureza das relações entre seus atores é inerentemente transnacional. Isso pode ser entendido como uma consequência de seu desenho técnico, visto que independente da vontade do ator que a usa, o tráfego de seus dados pela rede mundial de computadores é feito de maneira redundante por uma infinidade de pontos geográficos, que não necessariamente tem qualquer relação com a nacionalidade do website com o qual se está interagindo (HAFNER & LYON, 1998).

Vint Cerf, autor do principal protocolo<sup>9</sup> de transporte de dados da Internet (o TCP/IP), coloca a questão da seguinte maneira:

*While the Internet is a physical artifact with components in many countries, the virtual space created by that artifact is defined by logical boundaries rather than geophysical borders. These boundaries are expressed in various ways: as the connectivity of the autonomous systems (i.e., networks) of the Internet, by the divisions expressed by the Domain Name System (DNS) space, and by applications such as Facebook, Evernote, Twitter, and iTunes (CERF, RYAN e SENEGES, 2013).*

Para podermos debater a respeito de como é feita a administração de um recurso tão intrinsecamente global, é necessário primeiramente compreendermos o que vem a ser “governança”, pois o termo encontra uso abrangente tanto no meio acadêmico quanto no meio jornalístico. Para adicionar à complexidade de sua aplicação enquanto conceito, a palavra teve funções variáveis ao longo da história, e mesmo contemporaneamente existem visões distintas a respeito de seu significado.

Em uma concepção geral, o termo governança invoca a figura do ator estatal. Isso é compreensível uma vez considerado que desde o primeiro uso conhecido da palavra, contida nos escritos de Platão, ela já fazia referência a atores políticos que ocupavam uma posição superior aos demais e de alguma maneira os guiavam. Na metáfora do filósofo, essa ação era descrita pelo verbo *kubernan*, que era o mesmo usado para descrever o ato de guiar um navio. Por muito tempo não utilizada, a palavra ressurgiu na França no século XIII com um sentido próximo ao que hoje compreendemos: descrevendo as ações de governos proto-estatais (EUROPEAN COMMISSION, 2001).

---

<sup>9</sup> Sempre que utilizarmos o termo “protocolo”, estamos nos referindo ao conjunto de equipamentos e códigos que intermediam a comunicação entre diferentes máquinas, fazendo a tradução das informações que se pretende enviar de uma para a outra (PC MAGAZINE, 2017).

Uma nova interpretação foi adotada a partir da década de 1990, quando economistas e cientistas políticos passaram a aplicar o termo para descrever o fenômeno que estava ocorrendo em instituições como as Nações Unidas e o Banco Mundial no fim da Guerra Fria. Nelas era possível observar que não apenas atores estatais estavam participando dos processos, mas sim que ocorria uma progressiva inclusão de variados outros atores nos debates. Tal foi a importância dessa conceptualização que a palavra reemergiu ou teve de ser adaptada para diversas línguas (EUROPEAN COMMISSION, 2001).

Igualmente importante é a concepção do modelo *multistakeholder* (MSH), que é um pressuposto de análise adotado em toda a literatura correlata à Governança da Internet, pois essa é o exemplo mais estável e duradouro de aplicação do modelo (DENARDIS & RAYMOND, 2013). Tomaremos um momento para definir formalmente o que viria a ser um *stakeholder*, antes de entrar no debate de como eles se alinham para intervir na formação de normas.

Freeman (1984) é considerado como o principal difusor da teoria do *stakeholder*, que inicialmente é pensada voltada ao mundo dos negócios, buscando auxiliar atores do mercado a lidarem com a turbulência e mudanças rápidas que ocorriam naquela década, com o autor notando que as teorias existentes até então não levavam em consideração o aumento de relevância de atores não-econômicos para as empresas. Freeman definiu um *stakeholder* como sendo “*any group or individual who is affected by or can affect the achievement of an organization’s objectives*”.

Dentro deste ambiente no qual que forças de interesses variados e poder considerável não conseguiam alcançar um consenso, o MSH emerge como um meio-termo que buscava equilibrar o conflito público-privado que havia paralisado as agendas de diversos temas. Sua aplicação não foi exclusiva ao universo da tecnologia, sendo que outros exemplos importantes incluem o *Forest Stewardship Council*<sup>10</sup> (de 1993), a *Global*

---

<sup>10</sup> Voltada à gerência dos recursos florestais mundiais, por meio do estabelecimento de padrões relativos a produtos originários de florestas, certificando aqueles que conformam a essas normas.

*Reporting Initiative*<sup>11</sup> (de 1997) e a *World Commission on Dams*<sup>12</sup> (ativa entre 1998 e 2000), que também operam dentro do modelo (CERF, RYAN, & SENGES, 2013).

## 1.1 GOVERNANÇA GLOBAL

Sell (2014) propõe quatro fatores que entre as décadas de 1980 e 1990 precipitaram uma mudança de pensamento a respeito da cooperação entre atores: o rápido progresso da globalização econômica que aproximava pessoas tanto em termos de espaço quanto de tempo, abstraindo a esfera nacional para uma visão global; a privatização econômica e a desregulamentação que levaram a um aumento do poder social de atores privados; o estabelecimento de novas tecnologias de informação e comunicação que dinamizaram interações e possibilitaram tanto a erosão quanto o surgimento de situações de conflito e cooperação; o fim da Guerra Fria que iniciou um período de otimismo e comprometimento renovado em relação à cooperação internacional.

Esse conceito que viria a ser estudados nas Relações Internacionais dentro do escopo da “governança global” passou então a ser considerado como algo dotado de características particulares e carentes de observação mais meticulosa. O então Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, demonstrava particular interesse em questões que transcendiam o papel que a Instituição adotava até aquele ponto, enfatizando que a missão das Nações Unidas havia sido limitada pelo contexto da Guerra Fria, mas que com o término do conflito era necessário retornar a valores de natureza mais comunitarista. Esse desejo está particularmente expresso no documento *An Agenda for Peace*, publicado durante os primeiros meses de seu mandato (BOUTROS-GHALI, 1992).

É importante estabelecer que essa alteração de perspectiva foi habilitada de fato por uma mudança no *status quo* até então sustentado pelo conflito entre Estados Unidos e União Soviética. É fácil compreender como, uma vez que o conflito bipolar que mantinha o globo fraturado encontrou seu fim, tenham se intensificado questões envolvendo variados atores de diferentes nações. O evento abriu novos caminhos tanto

---

<sup>11</sup> Órgão independente fundado pela ONG *Ceres* e o *Tellus Institute* com financiamento inicial das Nações Unidas, que busca estabelecer diretrizes para a feitura de relatórios de desenvolvimento sustentável.

<sup>12</sup> Comissão MSH que tinha como objetivo estabelecer recomendações para a construção de represas, buscando analisar o impacto dessas obras nos aspectos ambientais, sociais, e econômicos.

no que se refere ao estudo da política internacional quanto ao avanço do pensamento a respeito da governança do globo.

Não é o caso desse tipo de arranjo global não existir antes da década de 1990. O que ocorreu ali foi o reconhecimento do envolvimento de atores não-estatais e a formalização do pensamento a respeito de um tema. Iniciativas intergovernamentais que envolviam atores não-estatais já eram conhecidas há décadas. De particular interesse a nosso tema, podemos citar a *International Telecommunications Satellite Organization* (Intelsat), uma organização composta por uma amalgamação de Estados e empresas privadas fundada em 1964, cujo propósito era operar os satélites de comunicação que viriam a possibilitar a revolução nas comunicações observada no século XX (MURPHY, 2014).

Academicamente existem três momentos chave para a definição do conceito. Rosenau publicou em 1992 aquele que é considerado o primeiro artigo acadêmico de peso a respeito do tema, *Governance, Order, and Change in World Politics*. O texto se inicia com a afirmação de que os *hegemon*s estavam em declínio e que as fronteiras aos poucos se tornavam nuvistas, em meio a um cenário de transformação da política mundial. Para ele essa transformação era cada vez mais abrangente e veloz, o que dotava de urgência o questionamento da manutenção da ordem e governança mundial. Definiu que aquele era um ponto de inflexão, que poderia levar tanto a um aumento do padrão de vida mundial quanto à deterioração social generalizada.

Definindo o que do que seria a governança, Rosenau propõe que:

*Governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behavior, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants (ROSENAU, 1992).*

Anteriormente, governos essencialmente evoluíam suas políticas internas ou ratificavam tratados para orientar sua conduta internacional. No entanto, o cenário da época apresentava desafios que diminuía a eficiência dessa dicotomia. O autor cita as seguintes razões para isso: demandas provenientes de subgrupos progressivamente mais

organizados, a globalização da economia, a intensificação da interdependência complexa, o surgimento de movimentos sociais massivos, questões de desenvolvimento sustentável, o tráfico internacional de drogas, e a AIDS. De particular interesse para nós, cita como elemento também “*the shrinking of political distances by microelectronic technologies*” (ROSENAU, 1992).

Para Rosenau, o pressuposto realista da anarquia do Sistema Internacional foi ao menos parcialmente provado errado, pois naquele momento muitos Estados já estavam comprometidos a seguir tratados de maneira séria, estavam sujeitos a precedentes legais internacionais, e eram largamente incluídos em organizações internacionais. Ele conclui que enquanto os governos de fato permaneciam soberanos, parte de sua autoridade estava sendo delegada a atores subnacionais, então não bastava mais olhar apenas para os participantes de fóruns internacionais, mas sim levar em conta o posicionamento de todos os atores envolvidos de alguma maneira na pauta em discussão (ROSENAU, 1992).

Outra informação relevante que podemos tirar do artigo é a distinção que o autor faz entre a governança e regimes internacionais. Ele retoma a definição de Krasner (1983) de que regimes são uma série de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que possuam natureza implícita ou explícita, sustentando e regulando atividades para além das fronteiras nacionais. Dentro dessa lógica, Rosenau afirma que regimes são formas de “governança sem governos”, tal qual a governança global, mas o que os diferencia é que os regimes são especializados em *issue-areas* e atividades definidas, geralmente envolvendo um número limitado de membros da Sociedade Internacional. Enquanto isso, a governança global teria um escopo mais amplo, realmente envolvendo todos os atores do mundo (ROSENAU, 1992).

O autor faz uma observação valiosa à respeito do surgimento da ordem global:

*Stated in still another way, a central characteristic of the prevailing global order is the degree of connectedness or disconnectedness among the system's actors that marks its diverse arrangements. In earlier centuries, for example, transportation and communications Technologies were such as to isolate various components of the global system from each other, with the result that the prevailing order was sustained by highly decentralized arrangements for moving through time. The European part of these earlier orders was, to be sure, dominant, but its dominance did not become global in scope until the middle of the nineteenth century. Yet, what happened in other parts of the world prior to the opening of the Far East to Western ways in the mid-1800s was surely part of the global order even if the attention of politicians and historians focused mainly on Europe. As technology reduced geographic and social distances, the prevailing order can be said to have become progressively more centralized, with the repercussions of activities in one part of the world*

*reaching ever more widely to other parts. Today, with transportation and communications Technologies more dynamic than ever, with the problems of the Third World more salient than ever, and with the globalization of national economies more thoroughgoing than ever, the prevailing order probably involves more connectedness than it ever has before (ROSENAU, 1992).*

Ainda em 1992 é formada a *Commission on Global Governance*, uma organização que, mesmo não sendo considerada oficialmente como pertencente às Nações Unidas, contava com o apoio direto de Boutros-Ghali e era parcialmente financiada pela Instituição. Foi capitaneada pelo Primeiro Ministro sueco Ingvar Carlsson junto ao Secretário Geral da *Commonwealth*, Shridath Ramphal. Após três anos de trabalho primariamente voltado a agregar discussões que se davam em diversos organismos internacionais a respeito do tema, geraram o documento intitulado *Our Global Neighborhood*, no qual está contida a seguinte definição:

*[Global] Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).*

Os temas abordados são diversos, mas circulam em torno da analogia proposta de um grande bairro global, em que todos estão mais ou menos conectados e em contato. Seguindo a analogia, detalham quais deveriam ser os valores sociais deste bairro, com foco na promoção da tolerância e ajuda mútua. Pensam na questão da segurança com clara influência de um otimismo proveniente do fim da possibilidade de conflito nuclear, transformando o conceito de “destruição mútua” em “sobrevivência mútua”. Quanto à interdependência econômica, posicionam que é necessário equilíbrio entre o livre mercado e a provisão de bens públicos, apontando para o multilateralismo como caminho para tal reforma. Considerações são também feitas a respeito da emergência do Direito Internacional, ainda considerado como uma novidade naquele momento (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

O documento é concluído com uma série de recomendações a serem adotadas pela comunidade internacional nos anos subsequentes. De particular destaque é o desejo de uma reforma da própria instituição das Nações Unidas, pois a comissão apontava que a essa tinha processos datados de mais de meio século que necessitavam de adequações que refletissem a passagem do tempo. O processo decisório deveria ser dividido em camadas, de maneira tal que decisões locais deveriam ser tratadas em escala local, enquanto

decisões globais deveriam ser tratadas em escala global (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

Para finalizar esse breve apanhado histórico a respeito da governança global, é necessário citar Finkelstein, autor que Rosenau cita como fonte quando tenta definir a governança global, apontando para o artigo *What Is International Governance?*, apresentado no ano anterior, em 1991. Escrevendo em 1995, Finkelstein dialoga diretamente com Rosenau, e parte para um embate acadêmico que desafia certas premissas estabelecidas pelo outro pesquisador.

Em *What Is Global Governance?*, Finkelstein questiona particularmente a questão da ambiguidade, afirmando que é incerto não somente o significado de governança, mas também o significado de global. Mais inclinado a aceitar o pressuposto da anarquia do Sistema Internacional, ele acredita que a palavra governança é usada exatamente para tratar dos espaços nos quais não existe hierarquia governamental, mas existe a necessidade de controle. Resume esse argumento afirmando que a palavra é usada sempre que não é compreendido o que está se passando em um dado sistema (FINKELSTEIN, 1995).

Finkelstein caracteriza a definição de Rosenau como muito ampla, resumindo que na visão do outro autor a governança seria “*any purposeful activity intended to ‘control’ or influence someone else that either occurs in the arena occupied by nations or, occurring at other levels, projects influence into that arena*” (FINKELSTEIN, 1995). Ele concorda com Rosenau no sentido de que o escopo da análise internacional deve ser expandido em relação a essa questão, em antecipação de uma nova realidade que definiria o século XXI, mas argumenta que usando essa definição seria muito difícil de entender o que não é governança global, ao invés de o que é.

Assim, seria correto afirmar que sindicatos criminosos internacionais são atores que devem ser considerados como importantes dentro das Relações Internacionais, e que suas capacidades são notáveis. No entanto, Finkelstein contesta que elevar esse ator ao mesmo nível que governos, ONGs, e afins clarifique sua atuação ou facilite a pesquisa da mesma. Na sequência, afirma sarcasticamente que “*global governance appears to be virtually anything*” (FINKELSTEIN, 1995).

Ao olharem para a questão da aparente ausência de substancialidade do termo governança global, Dingwerth e Pattberg (2006) propõem que o problema seria que esse foi usado de maneira indiscriminada, quando na realidade existe tanto uma maneira analítica quanto normativa de abordar o conceito, e seria necessário uma consonância da academia em relação ao modo de instrumentalizá-lo.

A perspectiva analítica trabalharia com um conjunto específico de fenômenos observáveis e correlatos, servindo como um ajuste para evitar a falha das demais teorias no que é relativo a levar em consideração transformações empíricas. Dentro da perspectiva normativa estaria contida uma noção não tão voltada ao empirismo, mas sim um elemento prescritivo de maneiras para as sociedades tratarem dos problemas globais mais notáveis, particularmente no que é relativo à perda de poder estatal e na busca de equilibrar o processo de globalização (DINGWERTH & PATTBERG, 2006).

Apesar das críticas, Finkelstein demonstra alinhamento com a ideia de que de maneira cada vez mais rápida surgem questões que demandam análise por meio da lente da governança global, e propõe a seguinte definição para ela: *“global governance is governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers. Global governance is doing internationally what governments do at home”*, comentando que dessa maneira o foco é colocado no que é efetivamente feito, e não na base constitucional que sustenta essas ações (FINKELSTEIN, 1995).

A soma dessas análises nos leva à conclusão de que não existe concordância a respeito do que seria a governança global, mas sim um entendimento de que a política internacional passa por uma série de mudanças que estão afetando premissas básicas de seu funcionamento. Então quais seriam as vantagens de utilizar o conceito para realizar nossa análise, uma vez que existe certa falta de objetividade metodológica atrelada a ela, algo que poderia ser mais facilmente encontrado em outras teorias de Relações Internacionais? Encontramos uma possível resposta em Murphy:

*After all, whether or not global governance, in itself, exists [...], the concept of “global governance” exists. And it does so for a particular purpose: to help us think critically about problems that humanity (and even the whole planet) shares that cannot be solved by individuals, families, private organizations, states, or traditional international relations alone (MURPHY, 2014).*

Podemos complementar esse raciocínio avaliando que:

*Global governance is a useful concept because it helps us identify and describe transformation processes in world politics. The concept reflects the view—*

*shared by many members of the academic community—that we are living in a period of global transformations. Considering these transformations, a new conceptual toolkit is required to the extent that it allows us to overcome the deficits of more traditional approaches (DINGWERTH & PATTBERG, 2006).*

Compreendemos que a pós-modernidade apresenta desafios renovados para os povos como um todo, e acreditamos que parte deles são advindos do progresso tecnológico. Como observaremos, os processos globais que envolvem a introdução e disseminação de novas tecnologias de comunicação passam por uma variedade de espaços físicos, esferas políticas e atores, envolvendo ONGs, academia, setor privado, e outros mais. Trabalharemos a Governança da Internet enquanto um regime contido na governança global pois ela cumpre os requisitos estabelecidos por Rosenau, de ser um conjunto de atividades apoiadas em objetivos comuns que não dependem de força policial para se estabelecerem, assim como respeita os requisitos propostos por Finkelstein, de governar sem autoridade soberana relações que transcendem fronteiras nacionais.

## 1.2 MULTISTAKEHOLDER

O MSH não é um modelo amplamente discutido no campo das Relações Internacionais, sendo o conceito de multilateralismo muito mais familiar aos pesquisadores da área. Pensamos que não é casual essa marginalização do tema, já que está no próprio nome do campo de estudo que sua pesquisa é largamente preocupada com a análise das relações entre nações. No entanto, concluir que o modelo não é interessante de ser analisado leva à perda de uma rara oportunidade de observar o ator estatal fora daquele que é tradicionalmente seu meio.

Os próprios Estados não são satisfeitos com o *status quo*, e desde o início do debate muitos se manifestam a favor da migração da Governança da Internet para um arranjo multilateral onde exista a primazia dos Estados como definidores de normas, e que seja dotado de um conjunto de regras fixas como a maioria das outras instituições internacionais. No entanto, o fato é que o MSH está bastante bem estabelecido, e já estão profundamente entrincheirados nos debates atores com interesses econômicos, políticos ou sociais nas pautas vigentes, e todos coexistem em um sistema no qual as regras possuem fluidez e são debatidas correntemente (KIGGINS, 2015).

Esses fóruns nos quais é construída a Governança da Internet são essencialmente compostos por atores voluntários de diversos setores que se agrupam com o objetivo

comum de estabelecer critérios para a operação da rede, debatendo a respeito de qual seria a melhor maneira de organizar as muitas partes móveis que compõe esse ecossistema. As discussões não se limitam a reuniões presenciais, se desdobrando em reuniões virtuais e listas de e-mail, que operam de modo contínuo e produzem volumosos documentos de referência (KURBALIJA, 2016).

Esse modelo de governança se sustenta na ideia de que dada a abertura dos fóruns, a maioria dos atores interessados em um determinado tema estão habilitados a se envolver na discussão do mesmo, o que faria com que um consenso por eles alcançado possuísse legitimidade. Não é típico ocorrerem votações, pois a busca não é por maioria, mas sim por um estabelecimento de normas que alcancem o mais próximo de um consenso o possível, em processos que tipicamente demoram anos para serem concluídos (KURBALIJA, 2016).

O MSH é normalmente caracterizado como sendo um aperfeiçoamento dos processos transnacionais de formação de normas, suprimindo insuficiências da política tradicional e abrindo espaço para que mesmo que os resultados obtidos não sejam ideais para todos os envolvidos, cada um saia ao menos parcialmente satisfeito com o que foi acordado; algo que em teoria deveria também ser o resultado dos processos multilaterais (DENARDIS & RAYMOND, 2013).

Alguns autores olham para a mesma questão por um ângulo diferente, interpretando o MSH como um artifício utilizado para criar uma percepção de coerência e homogeneidade nas negociações de pautas contenciosas como a do governo da Internet, de modo que os atores com mais poder econômico dos governos e principalmente do setor privado possam acomodar o máximo de seus interesses próprios o possível, ao mesmo tempo que mantém uma retórica de inclusão e diálogo (HOFMANN, 2016).

Outra visão possível, e possivelmente complementar às demais, é a de que a velocidade acelerada das mudanças tecnológicas se apresenta como um desafio para todos os atores, mas particularmente para o estatal, que possui dificuldade em manter as práticas regulatórias correndo com a mesma presteza que a inovação. Assim, a questão central seria de que os *stakeholders* participam do processo numa tentativa de manter relevância em meio a um debate que transcende a geografia e impacta esse espaço virtual coletivo (CERF, RYAN, & SENEGES, 2013).

O MSH é reconhecidamente complexo e potencialmente frustrante, nem sempre produzindo resultados ideais. Ele depende do envolvimento verdadeiro de todos *stakeholders* afetados pela situação, uma avaliação imparcial do problema e das soluções possíveis, e a tomada de uma decisão consensual que em longo prazo traga o máximo de benefícios a todos. Seria utópico pensar que esse sistema funcionaria todas as vezes dessa maneira. Mesmo assim, tal qual a experiência democrática em geral, o modelo aparenta ser o melhor equilíbrio entre custos e benefícios sociais disponível, ainda que a retórica seja muito mais romântica do que a prática (HOFMANN, 2016).

Nos parece simples imaginar como é um desafio substancial de escalabilidade estabelecer um arranjo no qual se faz necessário encontrar um ponto ideal entre incluir atores diversos e ao mesmo tempo prevenir a geração de um ruído alto o suficiente para tornar o processo irrelevante. Cerf (2013) comenta que quanto maior e mais multisetorial a comunidade se torna, mais difícil é que consigam compreender em sua totalidade o ponto de vista dos demais envolvidos, o que é um pressuposto do MSH.

Falando de maneira geral, o regime da Governança da Internet é subdividido em dois nichos: o técnico e o de conteúdo. No nicho técnico, geralmente simbolizado pela ICANN ou pela *Internet Engineering Task Force* (IETF), são tomadas decisões que possuem efeito vinculante ou fortemente prescritivo. Já no nicho pertinente ao conteúdo, geralmente simbolizado pelo *Internet Governance Forum* (IGF) das Nações Unidas, as discussões têm caráter recomendativo, e é deixado a critério de cada Estado regular dentro de sua soberania o que é ou não adequado de ser consumido online por seus cidadãos.

Desde sua fundação em 1998, a ICANN faz uso de uma abordagem ascendente para chegar a consensos dentro de sua comunidade a respeito do comportamento mais adequado para o DNS e endereços IP da Internet<sup>13</sup>. Uma vez que é considerado que a discussão de um assunto está esgotada e não existem mais pontos salientes a serem considerados, as decisões finais assumem caráter normativo e passam a integrar o regime de Governança da Internet, pois a ICANN possui efetivo poder de *enforcement*, aqui por nós definido como Política do Guardião.

---

<sup>13</sup> Parte do Protocolo TCP/IP, um endereço IP nada mais é do que um número único que é utilizado para identificar uma conexão com a Internet. É graças a ele que os computadores compreendem entre quais pontos uma informação deve transitar.

Tal qual a ICANN, o IETF também possui natureza voluntária, e é responsável pelo desenvolvimento dos principais padrões técnicos da Internet, sendo pouco envolvidos em questões fora desse escopo. O lema interno da instituição é “*rough consensus and running code*”, ou seja, priorizam programação bem feita e que a maioria esteja de acordo, sendo que entendem maioria como algo próximo de três quartos dos envolvidos. Seus participantes não possuem vinculação formal com a instituição, mas de modo geral têm sua participação apoiada e patrocinada por seus empregadores do setor tecnológico. (KURBALIJA, 2016).

O IGF foi estabelecido em 2005 por atores políticos do ramo executivo de diversos países, como resultado de questionamentos levantados dentro das Nações Unidas à respeito do papel dos EUA na Governança da Internet, entendido como de protagonismo excessivo no que se referia à coordenação das funções administrativas da rede (DENARDIS & RAYMOND, 2013).

O fórum foi concebido como um espaço de diálogo MSH, e não é presumida a negociação e estabelecimento de normas. A pauta é o debate de políticas voltadas à Internet, e enquanto existe potencial nisso para o estabelecimento de parâmetros de referência, na prática o IGF exerce pouca influência no processo de *policymaking* e possui utilidade limitada (DENARDIS & RAYMOND, 2013).

Cerf (2013) é mais otimista a respeito do papel deliberativo do IGF, afirmando que seu espaço é ideal para: apontar questões emergentes e desafios; compartilhamento de soluções baseado em experiência; discutir a melhor maneira de tratar assuntos da Governança da Internet e com qual ator isso deve ser feito; fomentar a formação de grupos orientados à solução dos problemas elencados dentro desse espaço.

Mas Cerf está praticamente sozinho nessa visão favorável entre os autores de relevância que discutem o tema. Há certa forma de consenso de que não é possível apontar avanços expressivos trazidos pelo fórum em seus mais de dez anos de existência, sendo as melhoras que o IGF trouxe são benéficas basicamente ao próprio fórum, preso em um ciclo vicioso. Hoffman (2016) não é admiradora do modelo MSH, mas ao comparar a ICANN ao IGF, é bastante clara: “*Unlike the IGF, ICANN is an example of a multi-stakeholder process that produces concrete outcomes*”.

Desde sua inauguração, o fórum causou controvérsia entre atores não-governamentais envolvidos na pauta por uma série de motivos. Eram particularmente questionadas as reuniões a portas fechadas nas quais eram decididos assuntos chave relativos à organização do IGF, o que não permitia uma avaliação de quanto a contribuição da comunidade impactava o processo de tomada de decisões, botando em cheque seu comprometimento com o MSH. Um grupo de trabalho dedicado ao tema conseguiu alcançar avanços expressivos na inclusividade da comunidade, mas fica em aberto o quanto isso pode ser traduzir em resultados (HOFMANN, 2016).

Ou seja, podemos observar que o regime como foi estabelecido não abrange todas as questões correlatas à Internet. Pelo contrário, o espaço que efetivamente foi dominado consiste de uma pequena parte da enorme rede, mas devido ao fato de fóruns como ICANN e IETF serem praticamente as únicas fontes de normas com reais qualidades transnacionais, concentra-se neles um poder político desproporcional ao escopo das questões com as quais se propõe lidar. Soluções governamentais como o IGF não geram efeitos perceptíveis. Colocado de outra maneira:

*Since the mid-1990s, efforts have been under way to construct an international regime for global Internet governance. Beginning with the formation of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, efforts at regime construction were a main focus of the 2001–2005 UN World Summit on the Information Society. However, little progress was made toward an international agreement. This reflected policymakers' ill-advised attempt to shortcut regime construction: they attempted to define regime rules and procedures without first defining underlying principles and norms (MUELLER, MATHIASON, & KLEIN, The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime, 2007).*

Isso não significa, no entanto, que não ocorram intersecções entre os nichos. Por exemplo, mesmo tendo um escopo de atuação limitado, a ICANN ainda assim é capaz de ditar pautas e direcionar debates relativos a conteúdo. Quando aprovou o uso de *top level domains* “.xxx”, destinados a websites de natureza pornográfica ou adulta, ela estava reconhecendo essa como uma necessidade da comunidade internacional da Internet, em despeito do fato de existirem governos que proíbem a circulação desse tipo de material. Assim, uma decisão técnica da comunidade tocou diretamente em uma pauta política sensível, pois já que a Internet é apenas uma para todo o mundo, o acesso a esses websites

seria possível a partir de qualquer país, cabendo então aos governos imporem a censura do domínio dentro de sua própria soberania (KURBALIJA, 2016).

Se compararmos a ICANN a outras instituições de alcance global que não possuem os Estados como seus atores centrais, podemos logo destacar uma diferença fundamental. Seja no caso da *International Organization for Standardization* (ISO) ou da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), por mais que ambas não tenham governos nacionais como ator fundamental e possuam capacidade de *enforcement* dentro de suas competências, sua filiação é composta por grupos fechados de representantes de cada nação<sup>14</sup>.

Tomando o Brasil como exemplo, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é a representante do país na ISO, enquanto a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) é a representante na FIFA. Ambas as instituições são ratificadas pelo governo e atendem aos requerimentos do mesmo. Enquanto em uma reunião da ICANN qualquer pessoa interessada pode ingressar e acessar praticamente qualquer uma das múltiplas sessões de discussão que ocorrem em paralelo durante o evento, nas demais instituições isso não é possível.

O contraste de que dentro dos fóruns de Governança da Internet o ator estatal seja apenas mais um dos integrantes do processo decisório é grande. Supondo que, ao menos formalmente, esse ator possua o mesmo peso que academia, sociedade civil, setor privado, e outros atores qualificados para o debate, isso significaria que claramente são os outros que contribuem mais ativamente para a formação do regime.

Governos exercem um poder relativamente limitado, e por via de regra atores privados possuem maior capacidade de exercer influência do que eles. Possivelmente a única exceção seja o governo estadunidense, dotado de alguns mecanismos de coação que são resquícios do fato de serem eles os fundadores da rede mundial de computadores, mas

---

<sup>14</sup> Durante a pesquisa de campo da presente dissertação, requisitamos para a ABNT a chance observar uma das reuniões da ISO que seria sediada em São Paulo. Em 2 de março de 2017, recebemos a resposta de que: “A reunião internacional do ISO/TC 199 é totalmente técnica sobre segurança de máquinas e equipamentos. Para participar da reunião é necessário que o interessado participe das reuniões da comissão de estudo (CE-004:026.001 Comissão de Estudo Segurança de Máquinas em Geral) e também seja associado da ABNT (pessoa física ou a empresa, no caso de empresa, esta deve indicar o representante para participar das reuniões). Como a UNESP não participa da comissão de estudo que elabora as normas técnicas de segurança de máquinas, de acordo com os procedimentos do ISO e da ABNT, infelizmente não será possível a sua participação.”

mesmo os EUA perdem progressivamente influência frente à consolidação do modelo MSH (KWALWASSER, 2009).

Quando pensamos no plano doméstico, os meios tradicionais de estabelecimento de normas são apoiados em leis deliberadas por membros de instituições governamentais atuando dentro de um espaço territorial soberano que, usando o poder conferido a eles pelo Estado, estabelecem normas para o funcionamento da sociedade, dentro de uma abordagem descendente (WU, 2008).

Já no Sistema Internacional, encontramos uma diversidade de mecanismos nos quais o processo de ratificação por parte do executivo não possui força de lei em seu Estado, servindo apenas como um compromisso dentro do âmbito internacional. Dessa maneira, se faz necessária a promulgação, publicação e registro da mesma para que ocorra uma integração no ordenamento jurídico interno e seu cumprimento se torne obrigatório (AQUINO, 2010).

A relutância dos governos é então explicável quando levamos em consideração que, enquanto na maioria dos modelos internacionais de geração de normas as resoluções acordadas pelos poderes executivos dos Estados podem ou não ser promulgadas por seu poder legislativo, no regime de Governança da Internet as resoluções frequentemente forçam os Estados a acatá-las, de maneira independente da vontade dos poderes. Isso ocorre seja como consequência da alteração direta do código contido nos servidores-raiz que controlam a Internet, ou devido ao fato de quase todos os Estados desejarem continuar a integrar a rede mundial de computadores de modo pleno, e isso implica estar alinhado à diretrizes técnicas estabelecidas.

O *White Paper* de 1998, assinado pela administração Clinton, define a atuação da ICANN como realmente dotada de algo próximo a uma capacidade regulatória. Esse movimento tinha como intenção a transição do DNS de um passivo custeado pelo governo estadunidense para um serviço comercial dirigido por um ator privado. Para isso, a ICANN teria de estabelecer e regulamentar a competição desse novo mercado, administrando também um sistema de resolução de disputas que tivesse a dinâmica requerida pela Internet, de modo que não fossem necessários longos processos legais internacionais para resolver divergências a respeito de quem possuía direito de ser dono de um domínio específico (HOFMANN, 2016).

A instituição foi rápida em alcançar tais objetivos. No ano seguinte, foi criado um sistema eficiente para fazer a administração da venda de domínios “.com”, “.org”, e “.net”. Além disso, com base em recomendações da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), a ICANN fez pela primeira vez uso da Política do Guardião ao introduzir um sistema obrigatório de arbitragem, denominado *Universal Dispute Resolution Policy* (UDRP). Qualquer dono de domínio está automaticamente sujeito à UDRP, e aqui somos lembrados da definição de Christou e Simpson de que a instituição pratica “*international policy implementation through gate keeping*”.

Vemos então que, em seu papel de mantenedora de importantes servidores e recursos que sustentam a Internet, a ICANN consegue estabelecer normas dentro de seu nicho de atuação que são seguidas por todos os usuários da Internet. Esse arranjo demonstra o potencial de comunidades epistêmicas definirem pautas de governança global, e teve como consequência que questões técnicas e preocupações de mercado se tornassem a base da Governança da Internet, ao invés dos interesses estatais. Mesmo este sendo possivelmente o único caso conhecido até o momento no qual foi gerado um modelo MSH tão funcional, as implicações desse sucesso para a corrente institucionalista das Relações Internacionais não podem ser subestimadas (DENARDIS & RAYMOND, 2013).

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO: ORIGENS DA INTERNET E SUA GOVERNANÇA

A “rede das redes” é assim chamada pois não é algo monolítico, mas sim a união de diversas redes menores espalhadas pelo globo que concordaram em se comunicar por meio de um mesmo protocolo, o TCP/IP. Para chegar ao mecanismo de governança atualmente utilizado, foi necessária a confluência de diversos fatores, alguns inclusive aparentemente sem relação direta com o processo. Embarcaremos em um esforço voltado a construir da melhor maneira possível, considerado o escopo limitado do presente estudo, uma análise que consiga trazer ao menos parcialmente esse componente histórico à análise, traçando uma linha lógica do estabelecimento da Sociedade da Informação.

Temos que lembrar que a Internet é a culminação de um processo de mais de dois séculos de progresso científico, tendo como marco a descoberta no século XVIII de que a eletricidade podia ser conduzida por um circuito de maneira quase instantânea. Isso possibilitou a invenção do telégrafo elétrico no século XIX, que resultou na distribuição de diversos cabos submarinos por um amplo espaço geográfico, e o aprimoramento desse sistema permitiu a difusão do telefone, sendo por fim necessária a invenção dos próprios computadores para transformar esse sistema em algo verdadeiramente interconectado. Todos esses são elementos indivisíveis do estabelecimento da Internet, e informam escolhas técnicas e políticas de sua operação.

Para organizar de maneira lógica a linha do tempo que pretendemos construir, separaremos esse capítulo em dois subcapítulos: pré-Web e pós-Web. O que teria a Web de tão importante que sua invenção é suficientemente relevante para dividir essa longa história? A resposta é que a maioria das funções que importam à pessoa média, como redes sociais, atividades bancárias, notícias e vídeos, estão localizadas no nicho de conteúdo, na chamada Camada Econômica e Social. É nela que está contida a Web e o IGF<sup>15</sup>.

Abaixo dessa, contida no nicho técnico, está a Camada Lógica, onde operam os protocolos e padrões da rede, como os Nomes de Domínios que direcionam o navegador ou aplicativo para endereços corretos por meio de consulta aos servidores-raiz; os Números IP que identificam cada máquina da rede de maneira única; e instituições como

---

<sup>15</sup> Um excelente recurso para compreender essa distribuição de uma maneira visual é a brochura comissionada pela ICANN de nome *The Three Layers of Internet Governance*. Disponível em <<https://community.icann.org/download/attachments/54692373/Three%20Layers%20Digital%20Governance.pdf>>

os *Regional Internet Registries* (RIR)<sup>16</sup> que poderíamos simplificar como sendo os atores que fazem a distribuição dos Números IP. É aqui que estão a ICANN e o IETF.

Por fim, temos a Camada de Infraestrutura, composta pelos sistemas que efetivamente movem os dados de um ponto a outro, e nela estão inclusos os cabos submarinos e terrestres, as antenas de transmissão, os satélites, e demais facilitadores que permitem que os pulsos e ondas que carreguem a informação – que é passada para a Camada Lógica, e enfim repassada para a Camada Econômica e Social – chegue ao usuário final em um tempo que é calculado em milissegundos.

Concluimos então por qual razão a Web é um divisor de águas: em quase todas as oportunidades em que se é referido à “Internet”, na verdade a intenção é se referir à Web, que é o espaço no qual os recursos se organizam com a intenção de permitir a navegação de conteúdo pelos usuários. A inexistência desse espaço tornava o uso da Internet algo limitado pelo próprio meio, pois por mais que existissem análogos às funções cotidianas que discutimos acima, eles não eram acessíveis ou intuitivos.

## 2.1 PRÉ-WEB

A chegada do telégrafo elétrico resultou em uma mudança qualitativa na experiência humana. Seu desenvolvimento é considerado uma quebra de paradigma, pois gerou transformações que redefiniram a maneira de interagirmos e alterou o curso das relações globais. Ele marca o surgimento de um meio de comunicação inexistente no mundo até então, sendo que a internet aparece mais a frente na condição de mudança quantitativa, que aprimorou e expandiu esse paradigma, verdadeiramente tornando-o global (STANDAGE, 2014).

Datado de 1823, o primeiro documento conhecido que relata o processo de construção de um telégrafo elétrico é o *Descriptions of an Electrical Telegraph and of some other Electrical Apparatus*, de Francis Ronalds. Na obra ele descreve como, inspirado pelo trabalho do físico Tiberius Cavallo, construiu um sistema telegráfico em sua própria residência com 160 metros de extensão, baseado em eletricidade estática<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Constituídos das instituições regionais: AFRINIC para a África, APNIC para a Ásia e Pacífico, ARIN para a América do Norte, LACNIC para a América Latina, e RIPE NCC para a Europa.

<sup>17</sup> O experimento em si foi conduzido no ano de 1816 (RONALDS F., 1823).

Ele ofereceu seu invento para o governo inglês, mas esse considerou o aparelho como sendo desnecessário, o que levou Ronalds a não dar continuidade ao projeto (RONALDS B. , 2016).

Décadas depois, duas duplas de inventores, William Cooke com Charles Wheatstone na Inglaterra e Samuel Morse com Alfred Vail nos Estados Unidos, inventaram de modo independente e simultâneo sistemas telegráficos baseados em corrente elétrica ao invés de estática, e após certa rejeição inicial oriunda de uma falta de compreensão de o que aquele sistema poderia significar para a sociedade, os telégrafos elétricos foram aos poucos sendo adotados em seus respectivos continentes, até ser alcançado em 1866 o feito da passagem do cabo transatlântico que ligou o Velho Mundo ao Novo Mundo (GORDON, 2003).

Em 1861, outro acontecimento provou a utilidade do invento, quando os Estados Unidos foram conectados de uma costa a outra, gerando mudanças significativas em uma nação continental que antes dependia de um sistema de correios que poderia demorar mais de duas semanas para realizar a entrega de uma mensagem entre suas extremidades, somando por vezes até um mês de demora entre a comunicação inicial e a obtenção de resposta. O tempo recorde de travessia pertencia à entrega de uma carta contendo o discurso inaugural do presidente Abraham Lincoln, que demorou quase oito dias para chegar a seu destino. O telégrafo elétrico conseguia fazer o mesmo em questão de minutos (LIBRARY OF CONGRESS, 2016).

Podemos traçar à esse momento da história a origem de diversos questionamentos que hoje são geralmente atribuídos à Internet. Por exemplo, o comércio online é considerado como um elemento transformador da economia mundial, que marcou a década de 1990 e resultou no encerramento de diversas atividades comerciais tradicionais. O frenesi que cercou o *boom* desse acontecimento foi tão intenso que resultou na Bolha da Internet, evento que quando encontrou seu *bust* entre 1999 e 2001, encerrou as atividades de 50% das empresas que haviam tentado se envolver no novo mercado. No entanto, essa quebra inicial demonstrou os limites dessa forma emergente de comércio, e permitiu que ele se estabelecesse de modo menos caótico em longo prazo, gerando a estrutura de comércio global que observamos contemporaneamente (TEETER & SANDBERG, 2017).

Mas as mudanças trazidas pelo sistema telegráfico foram talvez mais intensas do que essas, e esse fato é pouco mencionado. Seu estabelecimento, principalmente quando alcançou a escala continental, fez com que a lógica do comércio internacional fosse alterada completamente, já que os preços de *commodities* passaram a ser afetados de maneira muito mais rápida por razão do fluxo mais intenso de informações a respeito de suprimento e demanda. Se um evento expressivo resultasse em escassez ou abundância de algum produto, as consequências na formação dos preços passaram a ser instantâneas, e inicialmente isso levou ao encerramento de diversas atividades comerciais tradicionais. Yates descreve com precisão os efeitos em longo prazo:

*In those industries with nonspecific products and processes and with simple, standardized product descriptions, the telegraph provided the mechanism for efficient coordination in national markets. Conversely, in industries with highly asset-specific products and/or complex product descriptions, the telegraph facilitated and favored the growth and functional integration of firms (YATES, 1986).*

Para dar um segundo exemplo, podemos olhar para as revelações de Edward Snowden de que os Estados Unidos espionavam as comunicações da maior parte população mundial, largamente por interesse comercial, como documentado por Greenwald (2014). As denúncias levaram diversas pessoas a darem maior importância à criptografia, e essa função passou a ser inclusa como padrão em muitos aplicativos de comunicação e provedores de e-mail. A reação de governos nacionais como o dos Estados Unidos e do Brasil foi de exigir meios de acesso às mensagens, alegando questões de segurança nacional.

Guardadas as devidas proporções, o mesmo ocorreu após a consolidação do telégrafo elétrico, quando governos começaram a perceber que poderiam espionar as comunicações feitas por esse meio e se beneficiar delas, particularmente dentro do âmbito comercial, delas. A revelação dessa prática levou ao estabelecimento de livros de códigos criptográficos e que passaram a ser usados para transmitir mensagens com privacidade. Na sequência, o uso de códigos foi proibido pelos governos, e um cabo-de-guerra se seguiu com novas proibições sendo seguidas pelo uso de códigos cada vez mais sofisticados, até que se tornou impossível regular esse aspecto devido à escala que o sistema telegráfico alcançara (STANDAGE, 2014).

Nosso ponto é: a análise dos eventos impactantes que cercam a Internet e sua governança não deveria partir do princípio de que os fenômenos são novos e únicos, em

poucos casos eles são – talvez os buscadores como o Google pertençam a essa categoria de fenômeno verdadeiramente novo. Observamos que mediante condições similares, o choque causado pelo sistema telegráfico foi similar ao da Internet, reforçando a observação de revolução qualitativa versus quantitativa. Se colidirmos as principais áreas impactadas pelo telégrafo elétrico e a Internet notaremos evidências disso:

Tabela 1: Comparação das mudanças sistêmicas causadas pelo telégrafo elétrico e a Internet

| TELÉGRAFO ELÉTRICO ENQUANTO MUDANÇA QUALITATIVA                                                                                                                             | INTERNET ENQUANTO MUDANÇA QUANTITATIVA                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| O choque no comércio mundial que veio como consequência do aumento do fluxo de informações afetou a formação de preços e inviabilizou certas formas de operação no mercado. | O choque no comércio mundial que veio como consequência do aumento do comércio online afetou a formação de preços e inviabilizou certas formas de operação no mercado. |
| O meio jornalístico é abalado pela nova velocidade de difusão de informações trazida pelo telégrafo, certas formas de mídia se tornam obsoletas.                            | O meio jornalístico é abalado pela nova velocidade de difusão de informações trazida pela Internet, certas formas de mídia se tornam obsoletas.                        |
| A guerra é dotada de uma camada virtual, com cada vez mais decisões podendo ser tomadas à distância, ocorrendo um isolamento entre líderes e combatentes.                   | A camada virtual da guerra se expande, com cada vez mais decisões podendo ser tomadas à distância, ocorrendo um isolamento entre líderes e combatentes.                |
| Atores maliciosos exploram a assimetria de informação para executar golpes que desafiam a percepção estabelecida na época a respeito de território.                         | Atores maliciosos exploram a assimetria de informação para executar golpes que desafiam a percepção estabelecida na época a respeito de território.                    |
| Forças policiais passam a se integrar em escala nacional, expandindo sua capacidade de atuação e superando limitações geográficas na perseguição a infratores.              | Forças policiais passam a se integrar em escala mundial, expandindo sua capacidade de atuação e superando limitações geográficas na perseguição a infratores.          |

Tabela elaborada pelo autor

Fonte: STANDAGE (2014)

Podemos observar já no telégrafo elétrico a gênese do conceito que viria a resultar no sistema binário utilizado para fazer a transmissão de dados entre computadores. Aqui o princípio é fundamentalmente o mesmo, e é a alternância entre estados que permite que seja enviada a mensagem. O que muda entre um e outro é que no telégrafo a divisão é entre sinais curtos e longos, enquanto no computador é entre zeros e uns (HOROWITZ & HILL, 1989).

O próximo passo dessa evolução se refere a aquele que inicialmente foi patenteado na década de 1870 como “telégrafo com voz”. O telefone, tal qual seu predecessor, foi inicialmente recebido com certa indiferença, e as previsões iniciais eram de continuidade da prevalência dos telegramas. Em poucos anos isso mudou, e o telefone experimentou uma difusão ainda mais rápida do que o telégrafo elétrico (STANDAGE, 2014).

Se o telégrafo elétrico havia estabelecido as principais conexões entre pontos do globo no sentido macro, o telefone chegou para estabelecer as conexões entre os pontos no sentido micro, efetivamente criando rotas de comunicação entre as mais distintas localizações. O emaranhado de cabos que hoje atravessam o planeta e nos permitem fazer uso de uma plataforma como a Internet têm origem nessa época (WU, 2011).

O conceito do telégrafo era dependente de centrais de processamento de dados regionais que redistribuíam as mensagens recebidas por meio de entregadores, o que implicava na necessidade de apenas um cabo de entrada e saída por região. Já o telefone é um aparelho individualizado, que demanda que uma vez que a mensagem chegue à central de processamento de dados, essa seja encaminhada para um local específico equipado de um cabo capaz de receber. Nesse ponto fica efetivamente estabelecida a infraestrutura da qual a internet viria a depender.

Podemos afirmar isso devido ao fato de que por uma quantidade expressiva de tempo a rede se utilizou dos cabos telefônicos para enviar os pulsos que continham os dados a serem transmitidos de um ponto a outro, algo que só começou a ser alterado na década de 1990, sendo efetivamente popularizado apenas na década de 2000, quando a Web já possuía grande popularidade e praticamente todos seus princípios já haviam sido estabelecidos (WU, 2011).

Após os valiosos esforços conduzidos no *Bletchley Park* durante a Segunda Guerra Mundial, a computação eletrônica foi trazida para o adjacente possível.<sup>18</sup> Uma época de rápidas inovações se desencadeou, e a partir da década de 1950, os computadores *mainframe* se tornaram cada vez mais populares. Em volta desses novos instrumentos surgiu toda uma cultura de programação nas universidades, particularmente nos Estados Unidos, dando início à primeira onda de *software* aplicado. Nesse período se destacam a IBM e a Xerox como inovadoras, avançando junto à comunidade acadêmica o estado da arte da informática e, na realidade, começando a gerar demanda por uma interconexão entre diferentes máquinas (BLUM, 2013).

A Internet e a Guerra Fria estão profundamente conectadas, para muito além da já discutida definição de governança global formalizada após o fim do conflito entre EUA e União Soviética. Podemos traçar as origens da rede das redes ao ano de 1957, quando ocorreu o lançamento do satélite Sputnik I, o primeiro satélite artificial colocado em órbita de maneira bem-sucedida. Um mês depois, foi lançado o Sputnik II. O êxito da URSS criou um sentimento de pânico na população estadunidense, pois o feito sinalizaria a capacidade soviética de disparar mísseis balísticos de maneira intercontinental. Essa situação colocou o presidente Dwight Eisenhower em uma posição de necessidade de resposta (SCHEFTER, 2000).

Eisenhower havia sido um distinto general durante a Segunda Guerra Mundial, planejando as invasões estadunidense ao norte africano, França, e Alemanha. No entanto, é amplamente documentado o desgosto dele pelo complexo militar-industrial, pois esse era um sistema o qual havia conhecido intimamente, e do qual tinha grande desconfiança. Por esse exato motivo, Eisenhower havia se cercado de cientistas ao invés de militares; ele inclusive chamava a *President's Science Advisory Committee* de “meus cientistas” (MIECZKOWSKI, 2013).

---

<sup>18</sup> O desafio apresentado pela máquina de criptografia alemã *Enigma* forçou os pesquisadores da instalação secreta britânica *Bletchley Park* a usarem os limites da tecnologia disponível para diminuir a eficácia da comunicação nazista. O grupo liderado por Alan Turing tinha a missão de superar a geração automática e diária de novos códigos criptográficos por parte da máquina alemã. Partindo de um desenho polonês do *Biuro Szyfrów*, a frente britânica tirou proveito do narcisismo de Hitler e concluiu que podia supor com confiança que o início das mensagens interceptada seria uma saudação ao mesmo, o que permitia a dedução do código diário sendo utilizado pela *Enigma*. Turing concretizou em 1939 o desenho da *Bombe*, uma máquina eventualmente produzida em série capaz de atacar continuamente essas mensagens até decodificá-las. Em 1944, a pesquisa culminaria no desenvolvimento do *Colossus*, o primeiro computador digital eletrônico completo. Estimativas deduzem que o coletivo desse trabalho encurtou a guerra em um ou até dois anos, poupando milhões de vidas (HODGES, 1992).

Assim, quando foi necessária uma atitude firme para contrapor a ameaça tecnológica soviética, prioridade foi dada à comunidade científica. Como uma resposta imediata que simbolizasse a vontade estadunidense de retomar a liderança nesse campo, foi fundada a *Advanced Research Projects Agency* (ARPA, ou por vezes DARPA). Voltada a pesquisa e desenvolvimento, o objetivo de sua criação era parcialmente o de melhor distribuir os recursos do Departamento de Defesa, que estavam sendo disputados de maneira veemente por atores como o Exército, Marinha, e Aeronáutica. O lançamentos dos Sputniks havia gerado entre 1959 e 1964 um aumento do orçamento de pesquisa voltada a “desafios externos” de 5 bilhões de dólares por ano para 13 bilhões (HAFNER & LYON, 1998).

Enquanto o objetivo final da administração era o estabelecimento da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), esse era um projeto de alcance mais amplo e, conseqüentemente, mais demorado. A ARPA, por outro lado, era dotada de agilidade diferenciada em relação a outros, além de incorporar em seu quadro funcional alguns dos mais cotados engenheiros da época. A agência era descrita como sendo:

*In time, the “ARPA style”—freewheeling, open to high risk, agile—would be vaunted. Other Washington bureaucrats came to envy ARPA’s modus operandi. Eventually the agency attracted an elite corps of hard-charging R&D advocates from the finest universities and research laboratories, who set about building a community of the best technical and scientific minds in [North] American research (HAFNER & LYON, 1998).*

Em 1969, após anos de estudos que culminaram no projeto denominado *Advanced Research Projects Agency Network* (ARPANET). A ARPANET foi inicialmente fomentada com recursos do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, com o interesse tanto de manter projetos de pesquisa de diferentes universidades conectados e relevantes entre si, quanto de criar um novo canal de comunicação para os militares. No mesmo ano, máquinas da *University of California* e do *Stanford Research Institute* completaram a primeira troca remota de dados entre computadores (LEINER, et al., 2012).

Dentro da cultura dessa rede, os participantes possuíam posições mais ou menos iguais, pois todos eram acadêmicos capacitados que faziam uma tentativa de construir conjuntamente um novo meio de comunicação. Isso só não era verdade possivelmente em relação a Jon Postel, considerado informalmente como um mediador de discussões, com legitimidade conferida a ele por seus pares devido a sua demonstrada capacidade técnica e eloquência, e não devido a sua posição burocrática (HAFNER & LYON, 1998).

Todas as propostas de mudanças e aprimoramentos da ARPANET eram feitas por meio da dinâmica estabelecida por Postel de *Request for Comments* (RFC), que nada mais era do que uma proposta aberta endereçada à comunidade, e que passava por críticas, fusões com outras propostas, aprimoramentos, e só então era implementada. Essa prática ainda é vigente no IETF e na comunidade técnica em geral (HAFNER & LYON, 1998). Podemos dizer que era algo como um MSH, mas com um fundo *monostakeholder*.

Em 1972, o programador Ray Tomlinson criou o sistema conhecido como e-mail, aproximadamente com as mesmas características que ele retém até os dias de hoje. A troca de e-mails veio a ser a função principal da rede por toda a década seguinte, dando assim início efetivo ao fenômeno da comunicação virtual entre grupos de indivíduos localizados em pontos geográficos diferentes, expandindo o potencial de comunicação um-a-um que costumava caracterizar o telégrafo e o telefone. Nessa época surgiram os primeiros computadores pessoais, ainda construídos de modo caseiro por entusiastas, e sem capacidade de processamento suficiente para ingressar em uma rede (LEINER, et al., 2012).

Evoluindo dessa tradição de montagem de computadores pessoais por entusiastas a partir de kits de peças, emerge um interesse mais apreciável pela venda de computadores pré-montados quando a empresa de semicondutores Intel lança em 1974 o microprocessador numerado 8080, o primeiro de sua categoria a ter ampla aceitação pelo mercado, sendo utilizado naquele que é considerado o primeiro computador pessoal de sucesso: o Altair 8800 da MITS (RUNDLE, 2014).

Bill Gates e Paul Allen fundam a Microsoft, e passam a trabalhar no ramo do desenvolvimento de linguagens de programação, com seu primeiro produto focado no Altair; talvez a principal inovação da empresa à época foi a busca por proteger seu código como propriedade intelectual, pois antes esses eram considerados de uso comum, e portanto não comerciáveis. Isso iniciou um processo hardware-software que eventualmente seria consolidado pelos computadores pessoais da Apple e IBM (RUNDLE, 2014).

As origens do regime da Governança da Internet em si remetem a 1977, quando Jon Postel recebeu da universidade que o empregava a tarefa de ser o curador do servidor-

raiz<sup>19</sup> que operava como uma versão primitiva do DNS da Internet, sendo administrado por meio de uma tabela contida em um único arquivo, o “*HOSTS.TXT*”. Até então, cada internet possuía seu próprio conjunto de endereços, estruturados da maneira que fosse relevante para o grupo nela envolvido, mas conforme foram sendo unidas essas redes menores, se tornou necessária uma padronização que todas as máquinas respeitassem, para evitar duplicatas e problemas similares (WU, 2008).

Essa função é considerada como um dos recursos críticos da Internet, pois sua estabilidade e autenticidade são essenciais para seu funcionamento correto e a garantia da segurança de seus usuários. Uma linha de código alterada com fins maliciosos pode transformar o website de um banco em uma réplica falsa que rouba as senhas desse mesmo banco, se pensarmos de modo contemporâneo. Ao longo dos anos, Postel se consagrou como a autoridade de fato que controlava o servidor-raiz – e, por consequência, o chamado “sistema de nomes e números” da rede – executando a tarefa de adicionar novos endereços legítimos quando solicitado, sem cobrar por esse serviço. Eventualmente essa função foi reconhecida formalmente pelo governo estadunidense como sendo de competência de sua universidade, e consequentemente de Postel (MUELLER, 2004).

Na década de 1980 os computadores pessoais começaram a ser tornar comuns, particularmente após o lançamento em 1977 do Apple II, e a importância dele e outros precursores da mesma época não pode ser reduzida, pois eles cambiaram os princípios de operação de um computador de um ambiente voltado à programação para um voltado ao uso de *software*, o que passou a permitir que mesmo usuários sem muita especialidade técnica conseguissem fazer uso deles (RUNDLE, 2014).

Em 1983 se iniciou dentro da ARPANET a difusão de fato do protocolo TCP/IP, já mencionado nessa pesquisa algumas vezes. Essa peça estruturadora da Internet foi desenvolvida em grande parte pelos estadunidenses Bob Kahn e Vint Cerf, com influência do trabalho dos engenheiros franceses Hubert Zimmermann e Louis Pouzin. Sua função era a de remover as barreiras que mantinham as diversas redes já existentes isoladas umas das outras ou conectadas de maneiras improvisadas. Para isso, o protocolo aplicou uma solução que fazia com que independente da tecnologia fundamental da máquina, as

---

<sup>19</sup> Na época ainda apenas um.

mensagens enviadas por ela pudessem ser compreendidas por todas as outras que também adotaram o protocolo (LEINER, et al., 2012; HAFNER & LYON, 1998).

Em 1985, é estabelecido o sistema que viria a ser controlado pela ICANN: o *Domain Name System* (DNS). Uma evolução do sistema administrado por Postel, o DNS possui a intenção de dar ordem hierárquica aos endereços de internet, para que eles sejam corretamente classificados e possam ser validados. Ao final de um endereço, temos os sufixos denominados *Top-Level Domains* (TLD), dos quais os mais conhecidos são o voltado ao comércio “.com” e o voltado ao interesse público “.org”. Esses podem ser acompanhados ainda de um *Country Code Top-Level Domain* (ccTLD), como o “.mx” para o México ou o “.jp” para o Japão (LEINER, et al., 2012). Existem outras especificidades relativas a esse tema, mas elas serão abordadas durante o estudo de caso.

Em despeito de outros desenvolvimentos,<sup>20</sup> padrões tecnológicos diversos foram estabelecidos nos anos que se seguiram, buscando formas de comportar o crescimento geométrico da ARPANET. Sua tecnologia acabou por ser aglutinada em 1985 pela *National Science Foundation Network* (NSFNET), centro que se tornaria a espinha dorsal (*backbone*) da rede das redes. O sistema ficou cada vez menos confinado a um círculo de altos acadêmicos e militares, passando a incluir membros da comunidade universitária em geral e posteriormente partes da iniciativa privada, com redes similares surgindo ao redor do mundo (LEINER, et al., 2012).

Os engenheiros que originalmente arquitetaram a internet consagraram em 1986 a Internet Engineering Task Force (IETF), uma instituição não governamental voltada ao debate e definição dos padrões da infraestrutura técnica que mantém a rede em funcionamento. Ambos os mecanismos de Governança da Internet refletiam os princípios de uma rede concebida como “aberta, minimalista, e neutra”, fruto dos ideais nos quais os pioneiros da computação estavam imersos, amplamente orientados pelo movimento de contracultura e em ideias que podemos definir como sendo de natureza comunitarista (MARKOFF, 2006).

---

<sup>20</sup> Em paralelo aos projetos governamentais, surgiram os primeiros *Bulletin Board Systems* (BBS) em 1978, sistemas que permitiam que usuários domésticos se conectassem por linha telefônica a um computador central, trocando arquivos e informações com ele, de tal modo que suas modificações ficavam guardadas para referência futura de outros usuários. Isso só se tornou possível devido à chegada ao mercado de computadores pessoais que não requeriam montagem e tinham poder suficiente para efetuar essa conexão, como era o caso do *Apple II* de 1977. Foi nesse contexto que ocorreram as primeiras trocas de arquivos digitais sem caráter acadêmico (EDWARDS, 2016).

Uma última questão pertinente a esse período se refere ao embate entre TCP/IP e o *Open Systems Interconnection Reference Model* (OSI). Essa questão nos é relevante por ter resultado em algo como uma primeira vitória da comunidade técnica frente aos governos, pois o modelo desenvolvido dentro da ARPANET foi colocado em oposição ao modelo desenvolvido pela ISO, possuidora de status consultivo especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Ao contrário do TCP/IP, que havia sido desenvolvido sob condições de teste constante, o OSI era fruto de debates teóricos que e nunca tinham sido colocados à prova. Ou seja, eram ironicamente demasiadamente acadêmicos. (HAFNER & LYON, 1998).

Mesmo o TCP/IP já tendo sido recomendado pelo Departamento de Defesa, o governo como um todo não estava convencido de que uma iniciativa organizada à base dos RFCs era ideal para uma rede que estava se tornando madura, e o via mais como um projeto de pesquisa acadêmica do que um modelo a ser adotado de modo permanente. Nas reuniões da ISO, Cerf e Postel tentavam defender o modelo já vigente como podiam, mas empresas como a IBM e a Hewlett-Packard optaram pelo OSI (HAFNER & LYON, 1998).

Em 1988, quando o padrão foi finalizado após dez anos de especulação, os governos dos Estados Unidos e da Europa decidiram adotá-lo rapidamente. No entanto, o que ocorreu foi que a comunidade técnica simplesmente não fez a mudança, pois o TCP/IP era mais funcional e entendido como superior por eles<sup>21</sup>. De maneira não muito bem documentada, pequenas partes do OSI foram reaproveitadas, mas o TCP/IP continuou a dominar a rede, ignorando os mandos estatais (HAFNER & LYON, 1998).

## 2.2 PÓS-WEB

Em 1989, o físico inglês Tim Berners-Lee trabalhava para a *European Organization for Nuclear Research* (mais conhecida pelo nome CERN), quando percebeu que mesmo com o acesso aprimorado a dados trazido pela internet, ele ainda encontrava dificuldade em navegar por entre o já relativamente grande material disponível online. Tomando como inspiração os modelos de partículas pesquisados pelo CERN, isso o levou ao interesse de

---

<sup>21</sup> Além disso, esse era simplesmente o padrão vigente já há 5 anos, e toda uma estrutura tecnológica havia sido construída em cima dele. O OSI não apresentou qualquer vantagem em termos de funções que justificasse a migração do TCP/IP para ele, e como resultado, a migração simplesmente não ocorreu.

encontrar uma forma de articular e unificar conceitos e teorias já existentes<sup>22</sup> em uma plataforma que não apenas possibilitasse o acesso a arquivos, mas sim que os conectasse de maneira dinâmica por meio de hipertexto, de tal forma que os documentos pudessem se referir uns aos outros. Enfim, ele buscava desenvolver o sistema de links que utilizamos para navegar de uma página da Internet a outra nos dias atuais (BERNERS-LEE, 2000).

Partindo dessa lógica, ele desenvolveu o *WorldWideWeb*, o primeiro navegador de Internet<sup>23</sup>. Pode ser difícil capturar a magnitude desse evento, mas como já descrevemos, esse foi o início de muito do que é entendido como Internet pela maior parte das pessoas. Esse navegador possuía a sofisticação de tratar a rede não como um ambiente estático, mas como um ambiente possível de ser editado cooperativamente por todos seus integrantes (BERNERS-LEE, 2000).

Isso nos traz duas informações. Primeiramente, Berners-Lee não tinha como prever as repercussões que sua invenção geraria, visto que a escalabilidade e resiliência de um sistema nesse formato seria difícil ou impossível de administrar mundialmente; demonstrou também ingenuidade em relação ao comportamento humano, pois tomou como referência a seleta comunidade acadêmica e empresarial que utilizava a rede na época. Segundo, ainda assim essa era uma ideia visionária, que se provaria importante para a evolução da rede, sendo concretizada de algum modo somente uma década depois. Esse fenômeno ficou informalmente conhecido como Web 2.0, e se refere a um momento no tempo no qual passaram a ser tecnologicamente viáveis os sites de edição colaborativa, dos quais o maior exemplo é a *Wikipedia*.

Na sequência, em 1992, foi fundada na Suíça a Internet Society (ISOC), com um conjunto de membros quase totalmente composto por engenheiros que tinham sido desenvolvedores originais da rede. Essa instituição sem fins lucrativos se propunha a tomar a responsabilidade de prover a estrutura de governança e ser um nexo de discussões a respeito da rede, além de servir como órgão financiador de projetos que fosse independente de qualquer setor do governo estadunidense. Essa posição começou a causar desconforto à administração Clinton, que via o Estado como financiador de todo o

---

<sup>22</sup> Internet, *multifont text objects*, Hipertexto (1970), TCP/IP (1974), DNS (1983).

<sup>23</sup> O primeiro website da história ainda é mantido no ar no mesmo endereço: <<http://info.cern.ch/hypertext/WWW/TheProject.html>>

desenvolvimento do projeto, e portanto considerava o governo como instância maior no que era pertinente a sua governança (MUELLER, 2004).

Como decorrência de uma série de reformas burocráticas, o governo estadunidense acabou por leiloar o controle dos servidores-raiz, de forma que essa função foi relegada em 1993 à *Network Solutions Inc.* (NSI). Mesmo assim, a legitimidade que Postel possuía fez com que ele fosse mantido como coordenador das políticas do sistema, enquanto a empresa administrava a parte operacional. Em 1995, a NSI obteve autorização para começar a cobrar pelo registro de domínios, algo que em poucos anos rendeu a ela um lucro de cerca de 200 milhões de dólares, chamando atenção para o alto potencial de lucro do mercado de venda de domínios. Isso iniciou as chamadas *DNS Wars* (WU, 2008; KURBALIJA, 2016).

O ano de 1995 é particularmente definidor na história da Internet, e acumula eventos importantes. Na passagem de ano, o navegador *Netscape*<sup>24</sup> se consolida e traz atenção para si por dispor de funções mais ricas e aprimoramentos em relação ao projeto inicial de Berners-Lee, das quais podemos destacar a implementação do protocolo *Secure Sockets Layer Protocol* (SSL), atipicamente desenvolvido pela própria empresa ao invés de pelo IETF, que possibilitou o início do comércio online devido à segurança criptográfica que trazia às operações (NAUGHTON, 2015).

Isso está diretamente relacionado com a decisão da abertura da Internet para a comercialização por parte do governo estadunidense, o que efetivamente liberou seu uso para o público geral, depois de décadas sendo acessível a alguns poucos. No segundo semestre do ano, a Microsoft lança o Windows 95, o Sistema Operacional que trazia consigo o melhor equilíbrio visto até então entre disponibilidade de funções e facilidade de uso, contando com uma interface totalmente gráfica e, principalmente, uma atualização lançada ainda naquele ano que implementava o protocolo TCP/IP e incluía o navegador *Internet Explorer*. Com seu alto número de instalações por ao redor do mundo, o Windows 95 foi um dos vetores que tornou a rede acessível para aqueles com possibilidade de pagar por ela (NAUGHTON, 2015).

---

<sup>24</sup> Apesar de ter perdido a “primeira guerra dos navegadores” para o *Internet Explorer* da Microsoft na década de 1990, seu código fonte foi utilizado para constituir a base do navegador que eventualmente ficou conhecido como *Mozilla Firefox*.

O TLD “.com”, antes sem tanto valor em uma rede na qual websites de propósito comercial praticamente não eram permitidos, experimentou uma vertiginosa ascensão em relevância. As novas possibilidades trazidas pela Internet comercial causaram a mobilização de toda sorte de ideia inovadora e geraram um *boom*, visto que os limites da plataforma ainda eram desconhecidos, e portanto a viabilidade dos negócios estava em aberto (LITMAN, 2000).

Como mencionado anteriormente, a rede foi saturada por empresas “.com” sem planos de negócio bem definidos, mas dotadas de grandes quantidades de capital provido por investidores ansiosos para pegar uma fatia desse novo bolo antes que ele acabasse. O mercado financeiro reagiu positivamente, o que por sua vez gerou mais investimento, e assim por diante. O resultado foi um *bust* que quebrou metade das novas empresas quando os retornos esperados não se materializaram. Esse evento, no entanto, gerou a externalidade positiva de normalizar o mercado e estabelecer exemplos mais claros de viabilidade (TEETER & SANDBERG, 2017).

Seguindo com a questão das *DNS Wars*, o governo estadunidense questionou a ISOC diretamente a respeito de sua legitimidade ao se declarar como “responsável” pela coordenação da Internet, obtendo a resposta esquivada de que uma rede global como a Internet não poderia ser responsabilidade de um único Estado, e que o grupo gostaria de herdar o contrato da NSI e estabelecer um regime internacional de governança. Entre 1997 e 1998, a instituição seguiu em frente com seu projeto, colocando essa ambição em prática ao articular um processo que envolveu uma centena de atores de múltiplos setores somados às Nações Unidas, no que foi chamado de “voluntarismo multilateral”. No entanto, o governo estadunidense simplesmente não cedeu à pressão e não transferiu qualquer função para a ISOC, encerrando o trâmite e em efeito desmontando a iniciativa (WU, 2008).

Inicialmente as ações da ISOC podem parecer um tanto ambiciosas, e para entendermos melhor a lógica por trás desse raciocínio, podemos recorrer ao jurista Lawrence Lessig, que associa a mentalidade que observou emergir durante a ascensão do que chama de ciberespaço aos sentimentos de liberdade percebidos pela população europeia após a queda do comunismo, e o subsequente fim do rígido controle estatal advindo dessa forma de governo:

*But [on the Internet] the bond between freedom and the absence of the state was said to be even stronger than in post-Communist Europe. The claim for cyberspace was not just that government would not regulate cyberspace—it was that government could not regulate cyberspace. Cyberspace was, by nature, unavoidably free. Governments could threaten, but behavior could not be controlled; laws could be passed, but they would have no real effect. There was no choice about what kind of government to install—none could reign. Cyberspace would be a society of a very different sort. There would be definition and direction, but built from the bottom-up. The society of this space would be a fully self-ordering entity, cleansed of governors and free from political hacks (LESSIG, 2006).*

No entanto, Lessig prossegue afirmando que na realidade não havia motivo claro para a crença em um conceito de liberdade inata em qualquer um dos casos. No caso do comunismo, os governos se encontravam em ruínas, e, portanto, não eram capazes de garantir liberdade. A dependência que a população possuía em funções estatais como a manutenção da segurança pública não desapareceu, mas pelo contrário, aumentou. No caso da internet, havia uma ideia inata de que ela tinha uma dissociação da política já estabelecida, constituindo um sistema independente, mas isso ignorava o papel que os governos possuem em diversas etapas do estabelecimento da rede, particularmente fazendo uma separação impossível entre o Estado e a fundamental Camada de Infraestrutura (LESSIG, 2006).

Trazido para o modelo weberiano dos três tipos legítimos de dominação (WEBER, 2004), podemos dizer que os atores que emergiram como líderes do processo buscavam se legitimar por “dominação carismática”, pois seu destaque era proveniente de suas capacidades técnicas e envolvimento histórico com a pauta, características que faltavam aos governos, mesmo que alguns poucos de seus membros atendessem a essa demanda. Os integrantes da ISOC e IETF eram os arquitetos do projeto e exerciam o controle de fato da rede e de seu desenvolvimento, mas não possuíam qualquer garantia legal ou formal dessa função.

O esforço liderado pela ISOC terminou não surtindo os efeitos desejados, mas nem por isso deixou de ter consequências interessantes, pois nesse ínterim o Ministério do Comércio propôs a formação de uma nova entidade para controlar o DNS, que fosse sediada nos EUA. Sua sugestão era de privatizar o processo e incentivar a competitividade no mercado de venda de domínios, ao mesmo tempo em que tornaria possível uma maior inclusividade internacional no processo de tomada de decisões (MUELLER, 2004).

Determinaram como necessária para ocupar a posição uma organização sem fins lucrativos voltada ao benefício público que teria como responsabilidade o controle dos

servidores-raiz. Em resposta à proposta, é constituída em 1998 a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), propondo trazer Postel de volta ao comando da pauta, algo que não se concretizou devido a seu falecimento antes da conclusão do processo (MUELLER, 2004).

Ainda que sem Postel, a instituição empregou diversos atores reconhecidos como relevantes pela comunidade envolvida na pauta, e conseguiu se legitimar por meio de uma combinação entre “dominação legal-racional” e “dominação carismática”, se tornando a arena central de debates de Governança de Internet. A ICANN se tornou em poucos anos o ponto focal desse regime global, de certa forma completando (dentro de termos diferentes) a tentativa de formalização institucional da ISOC (WU, 2008).

Durante essa primeira década da história pós-Web, ocorreram muitos desenvolvimentos importantes relacionados à Camada Econômica e Social, que apesar de dignos de exploração, escapam do escopo de nossa análise, mais voltada à Camada Lógica. No entanto, para demonstrarmos como de um modo mais amplo as camadas se intersectam, faremos um muito breve apanhado das principais inovações que ocorreram durante esse período, e citaremos as implicações delas para a Governança da Internet.

Em 1996 surge o Hotmail, a primeira solução de mensagens por *webmail* a obter sucesso amplo, tornando simples a obtenção e manutenção de um endereço de e-mail. Enquanto essa tecnologia democratizou o acesso a esse meio de comunicação e promoveu a inclusão digital, os serviços também se tornaram alvos altamente visados por atores maliciosos, pois agem como uma porta de entrada para outras contas utilizadas pelo alvo. A resiliência desses sistemas é crucial à segurança da Internet, mas em 2016 a fragilidade do sistema foi particularmente exposta quando se revelou que haviam sido roubadas mais de 1 bilhão (1,000,000,000) de contas do popular serviço Yahoo!, sendo que a empresa atribuiu essa, que é a maior violação dos dados da história, a “atores estatais” (THIELMAN, 2016).

Em 1998 são abertas as portas da Google, que causou impacto com seu mecanismo de busca que incorporava um algoritmo capaz de entender contextualmente o quão relevante era um website, utilizando como base não apenas nas palavras digitadas, mas sim dando maior prioridade aos resultados que considerasse melhores para um dado usuário. Isso mudou completamente a lógica de indexação de páginas da Internet, e a ascensão da empresa certamente não se deu sem complicações, pois mudanças nesse

algoritmo podem impactar do dia para a noite o futuro de uma pessoa ou empresa, entre outras questões. Tanto a estadunidense *Federal Trade Commission* quanto a União Europeia já conduziram investigações intensas a respeito das práticas da empresa (PICKER, 2015).

O ano de 1999 vê a ascensão dos *blogs*, que permitiram que pessoas com mensagens a transmitir mas sem o conhecimento técnico ou interesse em operar um website próprio pudessem ter acesso a uma plataforma dinâmica voltada à postagem de textos de opinião; exatamente o que era procurado particularmente por governos de Estados totalitários, que de modo recorrente usam os *blogs* de ativistas para persegui-los e incriminá-los (THE GUARDIAN, 2014).

A Wikipedia surge em 2001 para começar a consolidar a visão de Berners-Lee, apresentando uma enciclopédia gratuita e multilíngue editável por toda a comunidade global, que desde então se tornou o 6º website mais acessado da rede<sup>25</sup>. No entanto, a plataforma também é um canal que possibilita desde o simples vandalismo, facilmente corrigível pela comunidade, até mudanças mais sutis e sistêmicas, feitas com a intenção de difamar ou apoiar certos produtos, causas, etc. Existem inclusive especialistas bem remunerados que trabalham na inserção de conteúdo falso na enciclopédia (PINSKER, 2015).

2004 marcou a chegada da rede social Facebook, plataforma que desde então tem se expandido de maneira impressionante, a ponto de milhões de seus usuários não terem noção de que estão acessando um website que é parte da Internet, um dado que tem sido demonstrado em pesquisas nas quais é perguntando aos coortes se, entre outros serviços, fazem uso da Internet ou do Facebook, obtendo resultados em diversas regiões que consistentemente apontam um maior uso do Facebook, apesar desse obviamente ser parte da rede (MIRANI, 2015). Isso gera preocupações dentro do meio de Governança da Internet no sentido da gradual perda do conceito dessa estrutura como repositório de conhecimento, frente à dominação de um único serviço que por vezes mantém seus usuários dentro de um jardim murado e em uma bolha de filtro.

O último serviço que destacaremos é o Youtube, de 2005, que possibilitou o compartilhamento mais fácil de vídeos online, sendo essa considerada a função que até

---

<sup>25</sup> Dado coletado da plataforma *Alexa.com* em 9 de março de 2017.

então fazia mais falta à Internet segundo a indústria do entretenimento (The Economist, 2000). Esse se provou como um veículo que está se movendo no sentido de substituir o conteúdo televisivo em médio prazo, e o tráfego de vídeos ocupa boa parte da banda da rede mundial de computadores, levando a questionamentos a respeito de qual ator deve se responsabilizar pelos custos de manter e expandir a infraestrutura física que sustenta essa expansão.

Encerrada essa exposição, fecharemos o capítulo falando do *World Summit on the Information Society* (WSIS) das Nações Unidas, composto de duas reuniões principais: a de 2003 em Genebra e a de 2005 em Tunis. Muito é discutido a respeito dessas reuniões, mas nos parece que o sentido principal a ser extraído é que elas representaram uma reação de um conjunto de Estados a um percebido monopólio da pauta por parte dos Estados Unidos, e serve como um marco simbólico do reconhecimento por parte de governos da importância do MSH (DENARDIS & RAYMOND, 2013).

É interessante notar que o termo Governança da Internet nem estava sendo utilizado pelos governos nas reuniões preparatórias do evento, mas quando se deu a reunião de Genebra, já havia surgido a consciência de que esse era o tema principal a ser abordado, e ele tomou centralidade na pauta. Além disso, alguns dos grandes interessados em contribuir para a pauta eram países como Paquistão, Irã, Arábia Saudita, Cuba, entre outros atores reconhecidamente desalinhados com os princípios de abertura da Internet, o que lança dúvida sobre quais eram os objetivos sendo perseguidos ali (DENARDIS & RAYMOND, 2013).

Segundo Kurbalija:

*After prolonged negotiations and last-minute arrangements, the WSIS Geneva summit in 2003 agreed to establish the Working Group on Internet Governance (WGIG), which prepared a report used as the basis for negotiations at the second WSIS meeting held in Tunis (November 2005). The WSIS Tunis Agenda for the Information Society elaborated on the question of Internet governance, including adopting the definition proposed by WGIG, listing Internet governance issues, and establishing the Internet Governance Forum (IGF), a multistakeholder body convoked by the UN Secretary General to function as a space for discussions on public policy issues related to key elements of Internet governance (KURBALIJA, 2016).*

As duas principais consequências desses eventos foram, portanto: a consolidação do IGF enquanto um espaço de debate da pauta endossado pelas Nações Unidas, o que podemos abstrair como sendo um espaço não-ICANN, por assim dizer; também foi

acordada a definição de Governança da Internet mais aceita a partir de então, já mencionada na introdução do presente estudo.

Se fossemos levar nossa separação pré-Web e pós-Web às suas últimas consequências, poderíamos dizer que após a consolidação dessa rede mais interativa e participativa com forte ênfase em conteúdo gerado por usuários finais, se inicia a partir da segunda metade da década de 2005 algo como uma pós-pós-Web. O mercado de telefonia celular e *smart devices* como *tablets* rapidamente ganha espaço, crescendo em adoção de maneira tão rápida que em 2017 já representam em diversas localidades o meio mais comum de acesso à Internet (ITU, 2016).

Os websites começam a perder seu protagonismo e abrem caminho para os aplicativos de celular, ambiente fechados dedicados exclusivamente a uma plataforma, e que normalmente coletam uma série de dados adicionais a respeito do usuário, os quais as empresas não teriam acesso normalmente, como agenda de contatos, padrões de ligações, localização precisa por GPS, acesso ao microfone do celular mesmo o aplicativo não estando ativo, entre outros. Ao longo dos anos, isso vem aumentando a exposição dos dados pessoais de indivíduos mundo afora, em vista de que raramente a segurança dos dados é garantida, inclusive com gigantes como o Facebook já tendo perdido dados para atores maliciosos (HALLIDAY, 2015).

### 3 ESTUDO DE CASO: A ICANN E OS ESTADOS NACIONAIS

Qual é o produto comercializado pela ICANN? Em princípio, nenhum. Essa instituição é responsável pela administração dos contratos que regulam o uso do DNS, mas na prática ela exerce o papel de mediadora de interesses que administra um mercado dotado de dinâmica econômica particular. Sua função principal é prover uma estrutura para que o conjunto de regras que regulam esses contratos seja decidido de maneira consensual, amenizando os conflitos em torno deles<sup>26</sup>. Esse é o fundamento por trás da Política do Guardião.

Sediada na Califórnia, a ICANN sempre fundamentou a legitimidade de ser um ator privado com direito de estabelecer normas transnacionais alegando que suas ações possuem natureza “global”, não “internacional”. A escolha do termo nos parece ter o propósito de desvincular as políticas da instituição do contexto estatal, a posicionando como um ator relativamente descolado do sistema tradicional de tomada de decisões. Nas palavras da própria instituição em sua brochura *Who Runs the Internet?*:

*The Internet itself is a globally distributed computer network comprised of many voluntarily interconnected autonomous networks. Similarly, its governance is conducted by a decentralized and international multistakeholder network of interconnected autonomous groups drawing from civil society, the private sector, governments, the academic and research communities, and national and international organizations. They work cooperatively from their respective roles to create shared policies and standards that maintain the Internet's global interoperability for the public good (ICANN, 2013b).*

Alguns dos sucessos da instituição são bem claros. Ela descentralizou o mercado de venda de nomes de domínios, ocasionando uma queda dramática de preços, estabeleceu um mecanismo internacional de resolução de disputas relativas ao DNS, e criou estabilidade o suficiente em seu nicho para que um possível colapso do sistema não seja uma preocupação realista, pois a constância do DNS é inegável, e existe uma série de grupos dentro da ICANN que trabalham em continuidade para que isso permaneça assim (WU, 2008).

Para exercer a Política do Guardião, a ICANN dispõe desde sua fundação de duas ferramentas essenciais para a tarefa. A primeira é sua posição garantida como o único ator capaz, no fim das contas, de permitir ou não a representação de algo na Internet<sup>27</sup>,

<sup>26</sup> Da entrevista com Kleinman, contida no Apêndice F.

<sup>27</sup> Esse poder claramente não se estende a qualquer outra internet, no entanto.

seja uma empresa, uma ideia, ou uma nação (CHRISTOU & SIMPSON, 2007). Em outras palavras, se for decidido dentro da instituição – mesmo considerado todo o processo MSH e pressupondo a legitimidade da questão – que algo não é lícito de existir dentro desse espaço, a decisão será consolidada por força de múltiplos contratos que amarram a instituição, o governo estadunidense, o estado da Califórnia e os revendedores de domínios às decisões acordadas pela comunidade<sup>28</sup>.

Em segundo lugar, a ICANN, ao contrário da ISOC, foi endossada pelo próprio financiador da ARPANET, os Estados Unidos. O apoio do ator estatal de maior força econômica e política do mundo certamente ajuda a sustentar sua posição perante qualquer opositor e, mais do que isso, a maioria dos computadores utilizado para realizar as funções relacionadas a Nomes e Números também está fisicamente no território soberano daquele país (CHRISTOU & SIMPSON, 2007).

Temos de somar esses elementos à dependência direta que a instituição possuía em relação ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos, que em última instância poderia – e é importante deixar claro que nunca o fez publicamente – adotar a posição de vetar alguma decisão da comunidade. A questão repousava no fato de que as capacidades atribuídas à ICANN dependiam das chamadas Funções IANA, as mesmas que anteriormente tinham sido administradas por Postel. Resumidamente, essas funções são o conjunto de mecanismos que permitem o controle do DNS: se a ICANN é a caixa de ferramentas, a IANA se constitui das ferramentas em si. Na prática, o Departamento tinha firmado um contrato com a ICANN para administrar essas funções, e portanto ainda possuía poder de supervisão (*oversight*) em relação a elas (TELEANU, 2016).

Questionamentos contrariando essa legitimidade, no entanto, sempre existiram, e continuam a emergir. As críticas são fundamentadas em diversas questões, incluindo: atuação para além do escopo da instituição; importância insuficiente dada à sociedade civil; importância excessiva dada aos *stakeholder* comerciais; falta de apreciação à autoridade dos governos; excesso de participação por parte dos Estados Unidos; marginalização das nações em desenvolvimento; desinteresse nas causas relativas à Propriedade Intelectual; estagnação da comunidade; entre outros (HOFMANN, 2016; DENARDIS & RAYMOND, 2013).

---

<sup>28</sup> Da entrevista com Kleinman, contida no Apêndice F.

Dentro do que DeNardis (2013) chama de “poliarquia heterogênea”, a instituição lida com essa constelação de preocupações antagônicas e tenta promover o debate entre pares que possuam arcabouços teóricos semelhantes. É por meio da separação de seus *stakeholders* em grupos com os mesmos interesses gerais que essa questão é amenizada, e esses grupos necessitam entrar em acordo entre si para poder gerar uma recomendação relativa a qualquer tema levantado. Assim, os interesses da indústria da Propriedade Intelectual e os das organizações voltadas à proteção dos direitos humanos acabam tendo, em tese, efetividade igual, pois o objetivo de ambas comunidades é produzir uma recomendação para a *Board* da instituição, que é quem em última instância é responsável pela decisão final relativa a qualquer questão.

Como resultado dessa setorização, é tido como fato pela comunidade envolvida no projeto que a instituição como um todo é complexa, possui uma quantidade desnecessariamente grande de acrônimos, e que se manter atualizado em relação às pautas é desafiador, pois as propostas podem caminhar em direções variadas em um espaço curto de tempo, navegando pelos múltiplos meandros burocráticos do desenvolvimento de uma norma (CERF, RYAN, & SENEGES, 2013). Para ilustrar a questão: a *Generic Names Supporting Organization* (GNSO) possui 15 passos distintos a serem seguidos para a formulação de uma recomendação, e o processo é repetido individualmente para cada questão a ser abordada. (HOFMANN, 2016)

A ICANN, então, combinaria elementos de três tipos de organização: uma corporação, um organismo de normalização, e uma entidade governamental, o que teria como resultado uma “*legitimacy-draining semidemocracy*” (PALFREY, 2004). Esse ambiente cria uma estrutura de natureza antagônica. Se, por um lado, a ICANN de fato mantém uma política de portas abertas e praticamente qualquer interessado consegue se unir ao processo, por outro lado esse ingresso é dificultado a partir de outros aspectos, como o fato de que por mais que o processo seja transparente, ele é altamente insular, e por vezes não existem, por assim dizer, documentações à respeito das documentações. Recai sobre os líderes voluntários de comunidade a tarefa substancial de alinhar questões como essa.<sup>29</sup>

A instituição tomou diversos passos em busca de se distanciar de uma imagem negativa e construir cada vez mais confiança em seus processos. Notavelmente em 2009

---

<sup>29</sup> Da entrevista com Valent, contida no Apêndice I.

é assinado o *Affirmation of Commitments* junto a seu supervisor direto, o Ministério do Comércio estadunidense. No documento, a ICANN se compromete a permanecer sem fins lucrativos, não ceder controle a nenhum ator em específico, ter revisões periódicas em seus mecanismos de transparência, e uma série de outras provisões voltadas a refutar um possível domínio estadunidense (DEPARTMENT OF COMMERCE, 2009).

O Board da ICANN é composto por membros eleitos por sua própria comunidade, e é a instância que efetivamente assina e dá peso de norma a um consenso alcançado em debate. Alguns fatores são importantes de ser destacados. O mais relevante é que a Board se reserva ao direito de negar todas as sugestões que são feitas a ela. Enquanto isso certamente possui um custo político, ao mesmo tempo não existe uma pressão acionária ou de uma entidade superior que a regule diretamente. A maior garantia de sua legitimidade seria exatamente o fator representatividade, pois há uma implicação que para chegar à posição, o ator formou uma série de compromissos prévios relativos a uma ou mais comunidades da ICANN (MUELLER, 2004).

A Board não funciona de maneira voluntária, mas sim emprega 15 funcionários que podem ser remunerados<sup>30</sup> para exercer essa função, que corresponde à posição mais alta da instituição, ao lado do CEO. Após ter experimentado brevemente um processo de eleição democrática sem muito êxito, se estabeleceu o seguinte sistema de seleção: integrantes da Board são definidos pelo Nomination Committee «checar nome extenso» (NomCom), um órgão especializado formado por membros rotativos considerados como sendo de confiança da comunidade e que não possuam conflitos de interesse com o processo, algo que é formalmente firmado (KWALWASSER, 2009).

O processo não pode ser iniciado pelo próprio interessado, dependendo de uma nomeação, uma indicação de alguém que envie seu currículo. Isso também é válido para algumas outras posições da ICANN, mas em relação à Board, o processo é particularmente rigoroso. Após o envio da candidatura acompanhada de três referências expressivas, os candidatos são anonimizados, para passarem por uma avaliação inicial cega; isso é feito para preservar a privacidade daqueles que não são selecionados. Após serem aplicados critérios de diversidade, os candidatos que passam de fase têm então que se provar para o comitê tanto em conferências virtuais quanto em uma reunião presencial da ICANN. Em paralelo, os integrantes do NomCom fazem um *deep dive* na vida pública

---

<sup>30</sup> O membro pode escolher se deseja ser remunerado ou se abdica do salário.

do candidato, buscando estabelecer suas motivações e contribuições efetivas feitas em trabalhos anteriores.<sup>31</sup>

Três membros entram e três membros saem da Board por vez, sendo que de maneira secreta também são selecionados candidatos reserva, para caso ocorram desistências ou outros eventos inesperados. Os candidatos de reserva não são notificados de sua posição. Para atender a pedidos da comunidade por uma transparência maior, efetivamente expondo o nome dos candidatos às vagas, teria de ser acordado por todos os envolvidos no processo uma abertura (*disclosure*), algo que parece improvável, pois a perda de capital político dos rejeitados poderia ser grande e, de qualquer forma, a razão para a rejeição por vezes não é relacionada com competência, e sim com critérios de representatividade global.<sup>32</sup>

Nos parece então suficientemente clara a resposta de quais critérios levam à seleção dos integrantes da Board. Nada impede que mesmo depois de tantos testes os candidatos respondam a uma agenda específica, e na verdade é improvável que esse não seja o caso, mas existe toda uma estrutura de mitigação estabelecida que dá credibilidade ao processo.

Uma vez descrita a estrutura básica de poder da ICANN, resta analisarmos os Estados nacionais e a comunidade em si. Nessa pesquisa optamos por nos abster do estudo detalhado da comunidade, pois esse campo é ainda menos estudado que os demais, e ainda existe muito a ser pesquisado à respeito. O que faremos aqui é apenas uma avaliação mínima voltada à contextualização: quem são esses voluntários? O que dá legitimidade a eles?

Falando de modo objetivo, nada. De fato, o voluntarismo em certos aspectos foi sendo substituído por profissionalismo, conforme atores especialistas representantes de grupos de interesse se tornaram mais presentes nas deliberações. Não há razão para ser diferente, visto que o MSH inclui esses atores tranquilamente, mas é importante considerarmos o aspecto financeiro.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Da entrevista com Scartezini, contida no Apêndice E.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Da entrevista com Kleinman, contida no Apêndice F.

Como já mencionado, os mecanismos MSH também possuem reuniões físicas que são organizadas nos mais diversos países. Existem bolsas que custeiam de modo eventual a participação dos mais diversos *stakeholders*, inclusive membros do GAC<sup>34</sup>, mas há uma diferença expressiva entre um ator que tem como única ou uma de poucas funções a participação nos fóruns e suas deliberações, podendo contar com remuneração fixa para tal, versus um ator que participa por razões pessoais. Isso se aplica também ao tempo utilizado nas discussões online, que podem tomar centenas de horas. Nesse contexto, a sociedade civil é a mais afetada por uma mistura de fragmentação e incerteza que a marginalizam perante grupos como as empresas revendedoras de domínios.<sup>35</sup>

Não existe nada especificamente errado com isso. É parte do modelo MSH que cada ator possua um conjunto de características próprias. É possível que a sociedade civil consiga comunicar melhor para os não-envolvidos na pauta quais são suas causas, e obtenham resultados advindos disso que balanceiem essa questão. Mas se o MSH fosse tão aberto e igualitário quanto é normalmente proposto, seria prerrogativa que existisse uma maneira de contrapor isso melhor. "*Stakeholders must realize that Internet governance is not free*", diz Cerf (2013) a respeito do financiamento de iniciativas como o IGF.

Após esse breve comentário, olhemos para os Estados nacionais. A participação de governos na ICANN se dá por meio do *Government Advisory Committee*, o GAC, que possui a função declarada de dar conselhos relativos à intersecção entre políticas públicas e o DNS. Seus membros são os Estados nacionais somados a economias reconhecidas em fóruns internacionais, e grande parte dos representantes que comparecem às reuniões são de alguma maneira conectados à estrutura governamental de seu país, mesmo que esse não seja sempre o caso, e alguns exerçam a função mediante acordo com o executivo de seus países.<sup>36</sup>

Estabelecido em 1999, ele ocupa a categoria de *Advisory Committee* dentro da estrutura da instituição, denotando que os atores envolvidos nesse grupo podem oferecer recomendações diretamente à Board da ICANN. Nesse sentido, as chamadas *Supporting Organizations* possuem o mesmo grau de privilégio que os governos, mesmo essas sendo

---

<sup>34</sup> Da entrevista com Chiu, contida no Apêndice C.

<sup>35</sup> Da entrevista com Valent, contida no Apêndice I.

<sup>36</sup> Das entrevistas com Silva, contida no Apêndice B, e Ismail, contida no Apêndice D.

compostas basicamente por civis, então nesse ponto é validado o pressuposto de igualdade entre os diferentes *stakeholders* (MUELLER, 2004).

Existe sim uma diferença entre o GAC e os demais atores desse ecossistema, que se manifesta uma vez que seu *communiqué* já foi entregue à Board: para negar a recomendação, os membros da Board são obrigados a escrever uma justificativa que explique as razões pelas quais não é possível ou desejável acatar aquele documento que representa o conselho conjunto de todas as nações participantes de uma dada reunião. Até o momento, esse foi o limite de o que a ICANN está disposta a fazer publicamente para demonstrar favor aos governos (ICANN, 2014).

Essa concessão, no entanto, não parece ter efeitos fortes no sentido de constranger a Board, que costumeiramente opta por ignorar as recomendações. A relevância do GAC dentro da estrutura maior da ICANN é questionada tanto por observadores quanto por integrantes do comitê. Governos sempre possuem outras maneiras de influenciar as pautas para se moverem na direção que gostariam, particularmente pelo meio de patrocínio de nacionais especialistas, mas o desprestígio evidente das recomendações governamentais se tornou um ponto de contenciosidade. Na visão de Kwalwasser:

*Given this context, power—defined as the capacity to influence a particular decision or result—is difficult to quantify. For nations other than the United States, governments' power is constrained. Governments have no vote on ICANN's decisions. Their influence through the GAC has been weak. They may try to invigorate it, but that possibility remains an open question. Alternatively, they may be able to increase their influence by spending more time and effort participating in board committees or supporting organizations, although they would have no greater status than nongovernmental members. Whichever route they choose, their influence will have to come from the level of expertise and effort they put forward (KWALWASSER, 2009).*

A chegada tardia desses atores na pauta causou desconfiança naqueles que já integravam a comunidade de Governança da Internet, pois existe uma ansiedade de que o Estado atue no sentido de limitar, censurar, ou eventualmente cooptar a instituição. Existem linhas de pensamento voltadas a priorizar mais os governos, mas prevalece a ideia de manter o *status quo* (KIGGINS, 2015).

A questão a se observar é que os Estados possuem boa parte das atribuições relacionadas à Internet fora da pauta de Nomes e Números. Na verdade, eles "*ultimately issue rules in the public interest and develop mandates to law enforcement, competition, consumer protection agencies, data protection authorities, and other governmental and*

*intergovernmental agencies*" (CERF, RYAN, & SENGES, 2013), além de serem atores principais na ITU e proporem debates da temática dentro da OECD.

Retornamos então ao conceito da natureza dual da Internet. Por um lado, ela é uma rede mundial que pode ser vista como um bem global, pois não existe uma discriminação objetiva entre atores, tornando o ingresso nela aberto mediante o respeito a seus princípios técnicos. Por outro lado, ela é uma estrutura iminentemente física, que como vimos remete inclusive a sistemas de cabos que foram construídos antes de sua existência, e respondiam a outras demandas dos governos que as estabeleceram.

Somado a isso, uma das questões críticas que cercam os governos é que em princípio todos querem aumentar a conectividade e a disponibilidade de banda larga em suas soberanias, fazendo a modernização e expansão de infraestrutura. Ao mesmo tempo, encontram dificuldade em definir o melhor modelo para fazê-lo. Seria a infraestrutura de conexão à Internet realmente um bem público, tal qual o sistema de saneamento básico, ou a competição do mercado privado deve ser priorizada? (CERF, RYAN, & SENGES, 2013)

Se existem tantos poréns, cabe a pergunta de por qual razão o sistema se cristalizou desta maneira específica, mas a realidade é que não existe uma resposta objetiva nesse caso. Possivelmente os Estados tinham convicção de uma eventual migração das atividades da ICANN para a ITU, visto que essa agência das Nações Unidas está em operação desde 1947, e em tese poderia controlar a IANA tal qual a ICANN, como inclusive havia sido proposto pela ISOC em 1998.

Além disso, seria mais eficiente para os Estados levarem as disputas para um ambiente multilateral/intergovernamental, com os embates sendo travados apenas por atores estatais – e talvez um número limitado de ONGs e empresas privadas. Comparado ao ambiente MSH, no qual as pautas ganham uma proporção equivalente ao interesse da comunidade e onde podem ocorrer os mais variáveis desdobramentos dependendo das partes envolvidas, esse caminho alternativo poderia ser mais atraente.

Por fim, é duvidoso que os Estados tenham interesse em ficar vinculados à Política do Guardião.

A quantidade de membros do GAC era pequena no início da ICANN, vista a opção dos tomadores de decisão da maioria dos governos de ignorar a relevância da Internet

naquele primeiro momento, optando por deixar a pauta para ser administrada pela comunidade técnica. Até então, o meio online ainda possuía parte do espírito construtivo que caracterizava suas origens, mas isso não demorou muito a mudar. Para Hypponen:

*When the Internet became commonplace in the mid-1990s, the decision makers ignored it. They didn't see it as important or in any way relevant to them. As a direct result, global freedom flourished in the unrestricted online world. Suddenly people all over the world had in their reach something truly and really global. And suddenly, people weren't just consuming content; they were creating content for others to see. But eventually politicians and leaders realized just how important the Internet is. And they realized how useful the Internet was for other purposes—especially for the purposes of doing surveillance on citizens (HYPPONEN, 2013)*

Aos poucos, mais Estados foram se juntando ao GAC, e mesmo dentro das limitações mencionadas, o comitê conseguiu conquistas expressivas. Se em seu início as reuniões presenciais estatais eram diferentes das demais, ocorrendo a portas fechadas e dotadas de certa cerimônia, essa realidade foi se cambiando até que em 2016, na reunião de Helsinque, o GAC fez sua primeira reunião totalmente aberta, das colocações iniciais à escrita do *communiqué*.<sup>37</sup>

Hoje também são postadas transcrições e áudios na íntegra das reuniões abertas. A própria metodologia do comitê foi sendo consolidada conforme trabalhavam, o que nos informa um pouco mais a respeito desse alinhamento gradual: inicialmente os Estados simplesmente não tinham noção clara de como participar do MSH. O aumento de abertura e transparência busca exatamente demonstrar para a comunidade da ICANN uma menor alienação em relação demais processos da instituição.<sup>38</sup>

As atividades nas quais o GAC mais fortemente se envolveu são as que de fato se comunicam de um modo mais direto com as *issue-areas* de países, regiões geográficas, e questões de soberania. Nesse sentido, ele é tão limitado e ao mesmo tempo eficiente dentro de seu nicho altamente específico quanto os demais grupos da ICANN. Propomos que as maiores complicações do comitê se dão quando tentam alargar esse escopo.

Algumas questões dignas de observação nas quais os Estados fizeram contribuições expressivas são os ccTLDs e geoTLDs, além de sua participação na Transição IANA. Abordaremos cada tema individualmente, ressaltando que de qualquer

---

<sup>37</sup> Da entrevista com Silva, contida no Apêndice B.

<sup>38</sup> Das entrevistas com Cavalli, contida no Apêndice A, e Ismail, contida no Apêndice D.

forma estão todos conectados em algum nível, e progressos feitos em uma frente afetam o progresso nas outras.

Como já vimos, os *Country Code Top-Level Domains* (ccTLD) são elementos opcionais que dão um caráter nacional a um domínio, um recurso que pode ser utilizado em diversos cenários: uma multinacional que quer manter um Nome de Domínio base mas ao mesmo tempo desenvolve websites customizados para cada país onde atua; como uma afirmação política de pertencimento a uma nação específica; usos criativos por estética, como é o caso de websites que utilizam o sufixo ".tv" de Tuvalu.

Os caracteres desses códigos seguem toda uma lógica estabelecida pela ISO-3166 (um padrão proposto por Postel na década de 1980, por meio do RFC 1591), mas para nosso estudo cabe dizer que para ser parte dessa lista, é necessário preencher um dos seguintes critérios: ser um membro das Nações Unidas, ser membro de uma de suas agências especializadas, ou ser signatário do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (IANA, 2014).

Em um primeiro momento existem diversas razões para se pensar à respeito de como lidar com os ccTLDs. Quem será o controlador dele? Existem requerimentos para seu registro? Quais seriam esses requerimentos? Era necessário definir a estrutura contratual entre os *Country Codes*, o governo e a ICANN; o foco era a discussão comercial e promocional dos países, como eles melhor se beneficiariam disso.<sup>39</sup>

Foi estabelecido que para administrar um ccTLD, era necessário: trabalhar com um dos sufixos da lista da ISO; demonstrar capacidade técnica e administrativa para manter a raiz da Internet estável por meio de checagem do uso de seu sufixo; ser uma pessoa jurídica e apresentar documentos fiscais que comprovem sua legitimidade, que essa pessoa jurídica seja baseada no território do país representado; demonstrar que o uso do sufixo será feito de modo legítimo e benéfico à população afetada; provar que o governo soberano consente a representação do país (IANA, 2017).

Certamente é uma grande quantidade de requerimentos, mas é razoável um Estado estar garantido fortemente contra qualquer tentativa de uso de seu nome sem existir um

---

<sup>39</sup> Da entrevista com Scartezini, contida no Apêndice E.

processo firmado de *accountability*, pois as consequências internacionais de um mau uso poderiam ser severas, então apesar do grau de burocracia, nos parece legítima a norma.

Podemos mencionar também os Sponsored Top-Level Domains (sTLD), pois é de nosso interesse o ".asia". Esse domínio foi pioneiro do que hoje estão sendo chamados de geoTLDs. Inaugurado em 2008, seu interesse é o de promover a imagem do continente como um todo, não dando enfoque em um Estado específico. Para comprar um Nome de Domínio com esse sufixo é necessário que se prove que ele será usado em benefício dos asiáticos. Ele tem sido adotado em particular pelos países da ASEAN, e usado para campanhas de marketing de escala continental, eventos e negócios, e para denotar órgãos intergovernamentais ou multilaterais da região.<sup>40</sup>

Quando a ICANN aprovou em 2011 uma proposta para aumentar o número de gTLDs drasticamente, no chamado programa de *new gTLDs*, diversos atores mirando o exemplo do ".asia" apresentaram propostas com conteúdo relativo a regiões e espaços. Três dessas propostas se tornaram casos notáveis, e nos parece interessante discuti-los, mesmo que brevemente.

A história do ".africa" é longa, envolvendo quase 10 anos de deliberação, complexa, envolvendo múltiplos atores e empresas, e contenciosa, envolvendo debates acalorados. Ela envolve como questão central o debate de se uma empresa de fora da África poderia ser dona do sufixo, o que o GAC definiu que não. Na sequência, debateu-se se a União Africana poderia ter direitos exclusivos sobre ele, o que foi acertado entre os *stakeholders* africanos que não. Caberia uma dissertação inteira a respeito do tema e, devido a sua conclusão recente, não dispomos de dados suficientes para fazer uma análise qualificada. A entrevista com o Sr. Lucky Masilela (CEO do *ZA Central Registry* (ZACR) e *Chair* do *South African Communications Forum*) disponível no Apêndice K narra alguns dos fatos a partir da perspectiva da empresa que eventualmente recebeu o sufixo.

Um caso notável de 2012 é o do ".patagonia". O TLD que carrega o nome da altamente contestada e controversa ilha argentina, estranhamente não era diretamente relacionado a esse corpo geográfico, mas sim de uma marca de roupas estadunidense, a Patagonia Inc. A representante argentina do GAC, Olga Cavalli, na época, já era *vice-chair* do conselho. Alinhada ao governo argentino, demonstrou musculatura suficiente

---

<sup>40</sup> Da entrevista com Li, contida no Apêndice G.

para congelar o processo, e expressou na sequência que “*The ICANN board must consider that this case of .patagonia should not become a precedent for other brand TLDs capturing names of regions of countries*”<sup>41</sup> (CSC, 2017).

Se deu entre 2013 e 2014 um conflito relativo ao domínio “.amazon”, no qual a gigante do comércio internacional Amazon.com submeteu uma aplicação para a ICANN visando obter controle do sufixo. No entanto, sob a liderança do Brasil e com apoio do Peru, foram mobilizados os países do Tratado de Cooperação Amazônica para bloquear a aplicação em nome de um conflito de interesses com a região florestal. A pressão criada dentro do GAC acabou por forçar a delegação dos Estados Unidos a descontinuar sua insistência em apoiar a proposta, e o Conselho da ICANN acatou a sugestão dada pelos governos de congelar a aplicação. A justificativa principal usada foi a de que a garantia de direitos exclusivos desse domínio para uma empresa privada impediria a utilização do mesmo para fins de interesse público, relacionados à proteção, promoção e sensibilização sobre questões relacionadas ao bioma da Amazônia e seu povo (ICANN, 2014).

Finalizaremos comentando que quando em 2013 o perito em segurança e contratante do governo estadunidense Edward Snowden revelou para a comunidade internacional que aquele Estado praticava espionagem massiva dos sistemas de comunicação globais, os líderes de todas as principais instituições da Governança da Internet publicaram o *Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation*, no qual denunciavam a prática de ações que minassem a confiança na rede mundial de computadores, e explicitamente demandavam a transição definitiva das Funções IANA para a ICANN, continuando o processo de afastamento do governo dos Estados Unidos em favor de um mecanismo de governança global (ICANN, 2013a).

Pressionado, o Ministério do Comércio declarou em 2014 suas intenções de ceder as Funções IANA para a ICANN de modo permanente – algo que inicialmente havia sido planejado para ocorrer em 2006 – mediante o desenvolvimento de um plano de transição a ser elaborado e acordado por sua comunidade. Os critérios principais a serem observados eram: comprometimento com o modelo MSH; manutenção da segurança e estabilidade do DNS; atendimento das necessidades dos consumidores globais dos serviços providos pela IANA; e manutenção da natureza aberta da Internet. Além disso,

---

<sup>41</sup> Da entrevista com Cavalli, contida no Apêndice A.

era reforçada a diretriz já consagrada da impossibilidade das funções serem repassadas a atores governamentais (NTIA, 2014).

Movimentações dentro do GAC durante as deliberações da transição IANA demonstram uma clara insatisfação com o modo como governos são obrigados a interagir dentro do âmbito da ICANN. Uma pressão substancial foi criada por um conjunto de Estados liderados pelos EUA que buscavam alterar o mecanismo de recomendações do GAC de consenso para votação. Dessa maneira, seria removida a situação em que todo participante do comitê é um *veto player*, e coalisões de Estados organizados poderiam imprimir mais força em suas recomendações. Depois de um processo de revisão, as regras se mantiveram as mesmas, e o consenso ainda é a ordem do dia (MUELLER, 2015).

Em 2016, a transição foi aprovada uma vez que o Ministério do Comércio considerou suficientes as garantias dadas pela comunidade da ICANN após dois anos de trabalho, que incluíam medidas de transparência e *accountability*. O processo ocorreu em meio às disputadas eleições presidenciais, sob o protesto de políticos do partido republicano liderados pelo senador Ted Cruz, que alegavam que a administração Obama estava cedendo o controle de funções importantes da Internet a Estados que consideravam autoritários como China e Rússia. Efetuada a transição, a ICANN se tornou um efetivo ator supranacional com controle da raiz da Internet (WHEELWRIGHT, 2016)

Para Milton Mueller:

*The overall positive outcome is that we're creating a global governance regime that matches the global scope of the internet and we can extract ourselves from all the existing arrangements that are related to nation states. We don't want to put it into the intergovernmental politics of the UN (WHEELWRIGHT, 2016).*

Esse período intenso se encerrou, fechando um capítulo no livro da história da Governança da Internet. A pergunta é: o que fazer agora que a ICANN não se encontra mais em uma condição transicional?

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PAPEL DA GOVERNANÇA DA INTERNET DENTRO DA GOVERNANÇA GLOBAL

A revolução tecnológica trazida pelo advento da Internet desencadeou um fenômeno que se mostrou consistente na história das comunicações remotas: a ideia de que um dos problemas da humanidade é a falta de diálogo e que providos de meios mais eficientes de comunicação, seríamos capazes de conduzir relações mais pacíficas. O que se observa é que no mínimo a relação causal entre essas duas variáveis não é clara. Charles Briggs e Augustus Maverick escrevem em 1858 aquela que é provavelmente a primeira obra exclusivamente dedicada à história do telégrafo:

*How potent a power, then, is the telegraphic destined to become in the civilization of the world! This binds together by a vital cord all the nations of the earth. It is impossible that old prejudices and hostilities should longer exist, while such an instrument has been created for an exchange of thought between all the nations of the earth (Briggs & Maverick, 1858).*

Em contraponto, Standage discute o fenômeno de novas tecnologias de comunicação serem inicialmente vistas como uma potencial solução para os problemas da humanidade, colocando que:

*Better communication does not necessarily lead to a wider understanding of other points of view; the potential of new technologies to change things for the better is invariably overstated, while the ways in which they will make things worse are usually unforeseen (STANDAGE, 2014).*

Afirmações similares<sup>42</sup> podem ser observadas em textos que datam da década de 1990, quando os chamados “gurus” da Internet, mesmo que sem essa intenção, praticamente traduziam essas previsões vitorianas para o contexto da época. Um dos diretores do renomado *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Nicholas Negroponte, simboliza a questão de maneira marcante, afirmando em 1997 em uma convenção patrocinada pela Comissão Europeia, que:

*I have never seen people miss the scale of what's going on as badly as they are doing it now. Twenty years from now, children who are used to finding out about other countries through the click of a mouse are not going to know what nationalism is” (CNN, 1997).*

Tendo o privilégio de analisar a previsão de Negroponte – e diversos de seus pares – exatamente vinte anos depois, podemos afirmar com segurança que ele estava incorreto, e em 2017 a Internet não havia estabelecido um Sistema pós-nacional. Na realidade

---

<sup>42</sup> Das quais podemos destacar McLuhan (1989), Negroponte (1995), Grossman, (1995), Cairncross (1997), Lewis (1999), e Brown (2000).

ocorreu o inverso, com a diminuição da intensidade dos processos de integração acelerados durante a Década das Conferências, e uma perceptível reemergência do nacionalismo. A Internet não é a variável causadora desses eventos, mas ela certamente vem se demonstrando uma fonte grande de tensão política, como indicado pelo altamente polarizado processo eleitoral estadunidense de 2016 e por uma tendência geral de acalorados debates esquerda-direita mundo afora.

A questão é: nesse campo não parece muito frutífero trabalhar com previsões. Existem tendências que podem ser apontadas, mas sempre seremos pegos de surpresa por eventos que mudam o veloz curso do progresso tecnológico, e somos obrigados a repensar todas as premissas de o que antes era o "futuro".

Nesse estudo, vimos que as Relações Internacionais encontram certa dificuldade em considerar algo fora da dita “anarquia internacional” como sendo legítimo, e não faz muito que os teóricos da área estão dispostos a aceitar que o Estado possa dividir espaço de formação de normas com outros atores. Isso tornou o estudo da governança global algo promissor para a área.

Dentro da Governança da Internet, a transnacionalidade é pressuposta. Podemos atribuir isso ao desenho técnico da Internet, pois o fluxo de dados passa por diversos pontos geográficos, o que impede um único Estado, ou mesmo um grupo, de ter controle sobre sua totalidade. Mesmo na raiz do DNS existem múltiplos servidores capazes de compensar a ausência uns dos outros.

O modelo multistakeholder se transformou de um conceito do campo dos negócios e ganhou espaço na arena global, formando espaços de diálogo e processos decisórios com diversos atores, sendo estes estatais, privados, civis ou acadêmicos. Considerando todos esses fatos, é de se esperar que os Estados se coloquem em apoio a regimes multilaterais, onde teriam primazia.

Dentro do ecossistema da governança da Internet, há instituições como o IGF, possuindo caráter recomendativo e foco na discussão entre os diferentes setores. Já a ICANN, no entanto, dispõe da Política do Guardião, que a permite aprovar decisões de caráter normativo e que, portanto, passam a integrar o regime de Governança da Internet.

Isso ocorre por dois motivos principais: primeiramente, a norma estabelecida incide diretamente nos servidores controladores do DNS, gerando uma situação única de

relação norma-Estado. Segundo, os governos em princípio não desejam parar de fazer parte da rede, e fazer uma tentativa de contornar uma definição dos servidores-raiz gera o perigo da divisão da rede, algo só perseguido até então pela China.

Os Estados buscam um papel maior na ICANN, principalmente através do GAC, órgão de membros governamentais, o qual, em teoria, possui um caráter prioritário considerando que a Board deve acatá-los ou, no mínimo, apresentar uma justificativa para não o fazer. Membros do comitê buscam que o GAC tenha uma voz mais forte, ou que o processo seja aprimorado para que as decisões realmente cheguem à Board, mas isso não parece provável no futuro próximo.

Se pudermos ariscar algumas conclusões, a primeira seria de que a Governança da Internet é sim um fenômeno distinto dentro da governança global. O modo como o regime se consolidou e as suas características relativas à formação das normas ainda não encontrou um par. Seria um modelo reproduzível? Possivelmente não. O modo como o *enforcement* é feito não é compatível com outro sistema que conheçamos contemporaneamente.

Na prática, o modelo multistakeholder tem atores com mais poder do que outros, como em qualquer grupo. No caso, o setor privado tomou essa posição dos Estados, mas o desequilíbrio de poder permanece. A exceção é o governo dos Estados Unidos que, por ser o berço da Internet e país sede da ICANN, passou mais de uma década com um poder de veto absoluto.

É quase como se a lógica de uma instituição como as Nações Unidas fosse invertida, mas sem mudar a estrutura na qual está contida. Enquanto para as Nações Unidas o ator empresarial não é significativo e a sociedade civil tem certa importância, na ICANN o ator estatal não é significativo e a sociedade civil tem certa importância. Quase espelhos.

A Transição IANA talvez aponte para um caminho renovado, no qual os EUA é menos central, mas é certo que já existem atores preenchendo seu vácuo de poder, e em tempo outras elites internas buscarão com mais vigor a dominação do sistema.

A Governança da Internet é um tema complexo, com diversas camadas de informação e a constante necessidade de abstração de conceitos. Não chega a ser surpreendente que essa não seja amplamente estudada. Na presente pesquisa, muito

tempo foi dedicado ao aprendizado dos mecanismos da Governança da Internet, e mesmo assim diversos conceitos não nos parecem totalmente claros. Ainda assim, se faz necessário, cada vez mais, compreendê-la. Há muito campo de pesquisa.

A perspectiva de estudos futuros da área é extensa. Tanto a continuidade quanto a não continuidade desse regime representam perspectivas interessantes de avaliação. O avanço da consolidação do MSH trará novos desafios para a compreensão de normas internacionais e quais os limites da ação não-estatal. Por outro lado, caso o sistema encontre um ponto de parada, poderemos analisar quais os motivos que causaram isso, levando a toda uma outra série de raciocínios.

Também existem histórias complexas associadas a praticamente todos os temas conectados à área. Podemos pensar nos ccTLDs, as relações complexas entre os atores de diferentes grupos, e as maneiras como se configuraram as circunstâncias que cercam esse regime. É possível e interessante trabalhar com um quase sem fim de temas.

Encerraremos dizendo que reforçamos nossa convicção de que é fundamental o reconhecimento desse campo de estudos pelas Relações Internacionais. Pensamos que por nossa exposição, conseguimos apontar razões que sustentem essa afirmação, e para a continuidade do avanço dos estudos das relações no mundo, compreender a tecnologia sempre foi, e será cada vez mais, essencial.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, L. G. D. Tratados Internacionais (Teoria Geral). **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 75, abril 2010.
- BBC. How Islamic State uses media as key propaganda tool. **BBC.com**, 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35263644>>. Acesso em: 21 jan 2016.
- BERNERS-LEE, T. **Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web**. New York City: HarperBusiness, 2000.
- BLUM, A. **Tubes: A Journey to the Center of the Internet**. New York City: Ecco, 2013.
- BOUTROS-GHALI, B. An Agenda for Peace. **UN Documents**, 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 1 fev. 2017.
- BRACHMAN, J. M. High-Tech Terror: Al-Qaeda's Use of New Technology. **The Fletcher Forum of World Affairs**, West Point, v. 30, n. 2, p. 149-164, Summer 2006.
- BRIGGS, C.; MAVERICK, A. The Story of the Telegraph and a History of the Great Atlantic Cable. **Archive.org**, 1858. Disponível em: <<https://archive.org/details/storyoftelegraph01brig>>. Acesso em: 26 fev. 2017.
- CASTELLS, M. The Impact of the Internet on Society. In: BBVA **Change: 19 Key Essays on How the Internet Is Changing Our Lives**. Palermo: BBVA, 2013. Cap. 5, p. 132-147.
- CERF, V.; RYAN, P.; SENGES, M. Internet Governance Is Our Shared Responsibility. **I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society**, Achnabourin, v. 10, n. 1, p. 1-42, 2013.
- CHRISTOU, G.; SIMPSON, S. **The New Electronic Marketplace: European Governance Strategies in a Globalising Economy**. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2007. 75-87 p.
- CNN. Negroponte: Internet is way to world peace. **CNN**, 1997. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/TECH/9711/25/internet.peace.reut/>>. Acesso em: 3 mar. 2017.
- CSC. Argentina aims to block .patagonia gTLD registration. **CSC Digital Brand Services: Corporation Service Company**. Disponível em <<https://www.cscdigitalbrand.services/blog/argentina-aims-to-block-patagonia-gtld-registration/>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

DENARDIS, L.; RAYMOND, M. **Thinking Clearly about Multistakeholder Internet Governance**. Eighth Annual GigaNet Symposium. Bali, p. 18. 2013.

DEPARTMENT OF COMMERCE. 74 FR 18688 - Assessment of the Transition of the Technical Coordination and Management of the Internet's Domain Name and Addressing System. **U. S. Government Publishing Office**, 2009. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2009-04-24/E9-9409/content-detail.html>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. Global Governance as a Perspective on World Politics. **Global Governance**, Boulder, n. 12, p. 185–203, 2006.

DUNN, J. The world's 10 most dangerous cyberwarfare attacks. **TechWorld**, 2015. Disponível em: <<http://www.techworld.com/security/worlds-10-most-dangerous-cyberwarfare-attacks-3601660/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

EDWARDS, B. The Lost Civilization of Dial-Up Bulletin Board Systems. **The Atlantic**, 2016. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/technology/archive/2016/11/the-lost-civilization-of-dial-up-bulletin-board-systems/506465/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

ESPOSITO, J. Forget books, time to burn the dolls. **Kaspersky Lab**, 2017. Disponível em: <<https://blog.kaspersky.com/my-friend-cayla-risks/14087/>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Étymologie du terme "gouvernance". **Commission Européenne**, 2001. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf)>. Acesso em: 1 fev. 2017. Arquivo PDF.

FINKELSTEIN, L. What Is Global Governance? **Global Governance**, Boulder, v. 1, n. 3, p. 367-372, set.–dez. 1995.

FREEMAN, E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

GELERNTER, D. Cyberflow. In: BBVA **Change: 19 Key Essays on How the Internet Is Changing Our Lives**. Palermo: BBVA, 2013. Cap. 1, p. 44-56. Disponível em: <https://www.bbvaopenmind.com/en/book/19-key-essays-on-how-internet-is-changing-our-lives/>.

GORDON, J. S. **A Thread Across the Ocean: The Heroic Story of the Transatlantic Cable**. New York City: Harper Perennial, 2003.

- GRAY, C. H. **Postmodern War**. New York City & London: The Guilford Press, 1997.
- GREENWALD, G. **No Place to Hide**: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State. New York City: Metropolitan Books, 2014.
- HAFNER, K.; LYON, M. **Where Wizards Stay Up Late**: The Origins of the Internet. New York City: Simon & Schuster, 1998.
- HALLIDAY, J. Facebook urged to tighten privacy settings after harvest of user data. **The Guardian**, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2015/aug/09/facebook-privacy-settings-users-mobile-phone-number>>. Acesso em: 9 mar. 2017.
- HILBERT, M.; LÓPEZ, P. The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information. **Science**, Washington, v. 332, n. 60, p. 60-65, abr. 2011.
- HODGES, A. **Alan Turing**: The Enigma. New York City: Walker Books, 1992.
- HOFMANN, J. Multi-stakeholderism in Internet governance: putting a fiction into practice. **Journal of Cyber Policy**, Milton Park, v. 1, n. 1, p. 29-49, 2016.
- HOROWITZ, P; HILL, W. The Art of Electronics. New York City: Cambridge University Press, 1989.
- HYPPONEN, M. Cyber Attacks. In: BBVA **Change**: 19 Key Essays on How the Internet Is Changing Our Lives. Palermo: BBVA, 2013. Cap. 4, p. 108-122.
- IANA. Qualifying top-level domain strings: Eligible categories of top-level domains. **IANA**, 2014.
- IANA. Delegating or redelegating a country-code top-level domain (ccTLD). **IANA**, 2017. Disponível em < <https://www.iana.org/help/cctld-delegation>>.
- ICANN. Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation. **ICANN**, 2013a. Disponível em: <<https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en>>. Acesso em: 7 out. 2016.
- ICANN. Who Runs the Internet? **ICANN**, 2013b. Disponível em: <<https://www.icann.org/news/multimedia/78>>. Acesso em: 8 mar. 2017.
- ICANN. GAC Advice on AMAZON (and related IDNs). **ICANN**, 2014. Disponível em: <<https://features.icann.org/gac-advice-amazon-and-related-idns>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ITU. ICT Facts and Figures 2016. **International Telecommunication Union – The Telecommunication Development Sector**, 2016. Disponível em: <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>>. Acesso em: 20 fev. 2017. Arquivo PDF.

KALDOR, M. In Defence of New Wars. **Stability International Journal of Security & Development**, v. 2, n. 1, 2013.

KASPERSKY LABS. Kaspersky Lab Discovers Equation Group: The Crown Creator of Cyber-Espionage. **Kaspersky Labs**, 2015. Disponível em: <<http://usa.kaspersky.com/about-us/press-center/press-releases/2015/kaspersky-lab-discovers-equation-group-crown-creator-cyber-espi>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

KIGGINS, R. Open for Expansion: US Policy and the Purpose for the Internet in the Post–Cold War Era. **International Studies Perspectives**, Oxford, v. 16, n. 1, p. 86-105, fev. 2015.

KIRKPATRICK, D.; SANGER, D. Egyptians and Tunisians Collaborated to Shake Arab History. **The New York Times**, 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/02/14/world/middleeast/14egypt-tunisia-protests.html>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

KRASNER, S. D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KURBALIJA, J. **An Introduction to Internet Governance 7th Edition**. 7ª. ed. Msida: DiploFoundation, 2016.

KWALWASSER, H. Internet Governance. In: KRAMER, F. D.; STARR, S. H.; WENTZ, L. K. **Cyberpower and National Security**. Washington: Center for Technology & National Security Policy, 2009. Cap. 21.

LEINER, B. et al. Brief History of the Internet. **Internet Society**, 2012. Disponível em: <<http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>>. Acesso em: 14 fev. 2017. Arquivo PDF.

LESSIG, L. **CODE Version 2.0**. New York: Basic Books, 2006.

LIBRARY OF CONGRESS. Today in History – October 24. **Library of Congress**, 2016. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/today-in-history/october-24>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

LITMAN, J. The DNS Wars: Trademarks and the Internet Domain Name System. **Univeristy of Michigan**, 2000. Disponível em: <<http://www-personal.umich.edu/~jdlitman/papers/DNSwars.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2017. Arquivo PDF.

MANYIKA, J.; ROXBURGH, C. The great transformer: The impact of the Internet on economic growth and prosperity. **McKinsey&Company**, 2011. Disponível em: <<http://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/the-great-transformer>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

MARKOFF, J. **What the Dormouse Said: How the Sixties Counterculture Shaped the Personal Computer Industry**. 2ª. ed. Londres: Penguin Books, 2006.

MIECZKOWSKI, Y. **Eisenhower's Sputnik Moment: The Race for Space and World Prestige**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

MIRANI, L. Millions of Facebook users have no idea they're using the internet. **Quartz**, 2015. Disponível em: <<https://qz.com/333313/millions-of-facebook-users-have-no-idea-theyre-using-the-internet/>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

MUELLER, M. **Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace**. Cambridge: MIT Press, 2004.

MUELLER, M. How ICANN accountability reforms dodged a bullet (barely). **Internet Governance Project**, 2015. Disponível em: <<http://www.internetgovernance.org/2015/11/28/how-icann-accountability-reforms-dodged-a-bullet-barely/>>. Acesso em: 7 out. 2016.

MUELLER, M.; MATHIASON, J.; KLEIN, H. The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime. **Global Governance**, Boulder, v. 13, n. 2, p. 237-254, April–June 2007.

MURPHY, C. The Emergence of Global Governance. In: WEISS, T.; WILKINSON, R. **International Organization and Global Governance**. Abingdon: Routledge, 2014. Cap. 1, p. 23-34.

NAUGHTON, J. Netscape: the web browser that came back to haunt Microsoft. **The Guardian**, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global/2015/mar/22/web-browser-came-back-haunt-microsoft>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

NTIA. NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions. **U.S. Commerce Department's National Telecommunications and Information Administration**, 2014. Disponível em: <<http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>>. Acesso em: 7 out. 2016.

PALFREY, J. The End of the Experiment: How ICANN's Foray into Global Internet Democracy Failed. **Berkman Center Research Publication**, Cambridge, n. 2, jan. 2004.

PC MAGAZINE. Definition of: communications protocol. **PC Magazine Encyclopedia**, 2017. Disponivel em: <<http://www.pcmag.com/encyclopedia/term/40079/communications-protocol>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

PICKER, R. Internet Giants: The Law and Economics of Media Platforms (The University of Chicago). **Coursera**, 2015. Disponivel em: <<https://www.coursera.org/learn/internetgiants>>. Acesso em: 5 set. 2015.

PINSKER, J. The Covert World of People Trying to Edit Wikipedia—for Pay. **The Atlantic**, 2015. Disponivel em: <<https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/08/wikipedia-editors-for-pay/393926/>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

POWELL, A. Bruce Schneier: 'The internet era of fun and games is over'. **The Daily Dot**, 2016. Disponivel em: <<https://www.dailymdot.com/layer8/bruce-schneier-internet-of-things/>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

RAYMAN, N. The World's Top 5 Cybercrime Hotspots. **TIME**, 2014. Disponivel em: <<http://time.com/3087768/the-worlds-5-cybercrime-hotspots/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RONALDS, B. The bicentennial of Francis Ronalds's electric telegraph. **Physics Today**, 2016. Disponivel em: <<http://physicstoday.scitation.org/doi/full/10.1063/PT.3.3079>>. Acesso em: 26 fev, 2017.

RONALDS, F. Descriptions of an Electrical Telegraph and of some other Electrical Apparatus. **Archive.org**, 1823. Disponivel em: <<https://archive.org/details/descriptionsane00ronagoog>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

ROSENAU, J. Governance, Order, and Change in World Politics. **Cambridge Studies in International Relations – Governance Without Government: Order and Change in World Politics**, Cambridge, n. 20, p. 1-29, 1992.

RUNDLE, G. **A Revolution in the Making**. Melbourne: Affirm Press, 2014.

SCHEFTER, J. **The Race: The Complete True Story of How America Beat Russia to the Moon**. New York City: Anchor Books, 2000.

SELL, S. Who Governs the Globe? In: WEISS, T.; WILKINSON, R. **International Organization and Global Governance**. Abingdon: Routledge, 2014. Cap. 5, p. 74-83.

STANDAGE, T. **The Victorian Internet: The Remarkable Story of the Telegraph and the Nineteenth Century's On-Line Pioneers**. 2ª. ed. New York City: Bloomsbury USA, 2014.

TEETER, P.; SANDBERG, J. Cracking the enigma of asset bubbles with narratives. **Strategic Organization**, Thousand Oaks, v. 15, n. 1, p. 91-99, 2017.

TEIXEIRA, C. G. P.; DATYSGELD, M. W. Os clientes diplomáticos e econômicos da espionagem digital estadunidense: análise das ações contra o Conselho de Segurança da ONU e a Petrobras. **Estudos Internacionais**, Minas Gerais, v. 4, n. 1, p. 71-87, 2016.

TELEANU, S. The IANA stewardship transition: what is happening? (Part I). **Diplo**, 2016. Disponível em: <<http://www.diplomacy.edu/blog/iana-stewardship-transition-what-happening-part-i>>. Acesso em: 7 out. 2016.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighbourhood**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

THE ECONOMIST. The failure of new media. **The Economist**, 2000. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/318323>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

THIELMAN, S. Yahoo hack: 1bn accounts compromised by biggest data breach in history. **The Guardian**, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/14/yahoo-hack-security-of-one-billion-accounts-breached>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

WEBER, M. The Three Types of Legitimate Rule. In: SICA, A. **Max Weber: A Comprehensive Bibliography**. New Jersey: Transaction Publishers, 2004.

WGIG. **Report of the Working Group on Internet Governance**. Nações Unidas. Tunis, p. 24. 2005.

WHEELWRIGHT, G. US to give up control of the internet's 'address book' after years of debate. **The Guardian**, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2016/oct/04/us-government-internet-control-iana-address-book>>. Acesso em: 10 out. 2016.

WU, T. **Who Controls the Internet?: Illusions of a Borderless World**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WU, T. **The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires**. Londres: Vintage, 2011.

YATES, J. The Telegraph's Effect on Nineteenth Century Markets and Firms. **Business and Economic History**, Cambridge, v. 14, p. 149-163, 1986.

ZELIN, A.; FELLOW, R. **The State of Global Jihad Online: A Qualitative, Quantitative, and Cross-Lingual Analysis**. Washington Institute for Near East Policy. Washington, p. 24. 2013. Arquivo PDF disponível em:  
<http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Zelin20130201-NewAmericaFoundation.pdf>.

ZETTER, K. **Countdown to Zero Day: Stuxnet and the Launch of the World's First Digital Weapon**. Danvers: Broadway Books, 2015.

*Este e outros documentos do autor estão espelhados em: [www.markwd.website](http://www.markwd.website)*

## APÊNDICE A – ENTREVISTA COM OLGA CAVALLI (ARGENTINA)

Entrevista com a Dra. Olga Cavalli conduzida em 29 de janeiro de 2016 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua inglesa. À época a entrevistada era a representante da Argentina no GAC, e exercia a posição de *vice-chair*, equivalente à vice-liderança, do GAC desde 2011.

**Pergunta 1:** Can you briefly describe the trajectory that led you to your position within the GAC today?

**Resposta 1:** After the WSIS in Tunis in 2005, I proposed our former Ministry of Foreign Affairs of Argentina that our country should be active in the recently established IGF, in ICANN and in further regional and global meetings related with Internet Governance. He thought it to be a good idea, and so here we are.

**Pergunta 2:** How is the structure of Internet Governance in Argentina, in terms of what types of actors are involved and how decisions are made?

**Resposta 2:** Foreign Affairs is responsible for coordination at the international level, but there is no specific or formal body like the CGI in Brazil to deal with these issues. The coordination is made by the Ministry of Modernization, among other ministries and governmental agencies. Coordination is mainly concerned with law projects, documents to be presented at ICANN, G20, European Union, ITU, and so on.

**Pergunta 3:** Your dissertation was published at a relatively early stage of Internet Governance in Latin America, as you did your master's in 1997. How do you evaluate the changes that happened between then and now?

**Resposta 3:** We started from small meetings, which progressed into much bigger ones, as the GAC had about 20 or 30 participants before, while now it has approximately 80 or 100 participants per meeting, which means that attendance is close to the one you would see at the United Nations. The meetings didn't have simultaneous translation, which we have now for United Nations languages plus Portuguese available. In terms of the IGF,

since the first edition in Athens in 2006, it has come a long way, and now we have national and regional ones. The LAC region has become much more solid and has relevant representation.

**Pergunta 4:** Can you discuss the main milestones that were achieved within the GAC over the years you have been part of it?

**Resposta 4:** The milestones to me are:

- Larger membership.
- Stronger voice.
- Sturdier and more diverse GAC leadership.
- Live translation.
- Document translation.
- Active Working Groups which produced major changes and decisions at the global level, such as protection of geographic names, establishment of GAC Operating Principles, etc.

**Pergunta 5:** How much of the GAC's decisory process actually takes place on meetings versus behind the scenes?

**Resposta 5:** GAC decisions are made by consensus and mainly in meetings. They are informed by the GAC Communiqué after each ICANN meeting.

**Pergunta 6:** Are cultural and linguistic differences a noticeable issue within discussions?

**Resposta 6:** GAC has simultaneous translation during meetings and many documents are translated as well, but English is the working language and this does mean a big barrier for some participants.

**Pergunta 7:** How was the task of managing communications between different Constituencies during the IANA transition? What sorts of measures had to be taken to ensure dialogue?

**Resposta 7:** It was not easy. GAC is large, but not many of us were engaged in the IANA transition process. We were taking calls at random hours, and we couldn't miss any of them, because it could ruin our position and leave us behind.

**Pergunta 8:** Is there a coordinated strategy between certain countries or are alliances based on themes?

**Resposta 8:** There are some regional approaches, but the GAC does not have formal regions (like ALAC, which has the RALOS).

**Pergunta 9:** How preponderant is the role of the USA in Internet policymaking?

**Resposta 9:** The impact of businesses based in the USA is of high relevance, which is understandable as the main Internet and technology companies in general are from that country.

**Pergunta 10:** Speaking in general, have Latin American countries been progressing towards their goals within IG?

**Resposta 10:** Yes, we have progressed a lot in the past ten years, but we still have a long way to go.

**Pergunta 11:** What were the intergovernmental repercussions of NETmundial?

**Resposta 11:** It was important, as it produced the first document from a multistakeholder meeting. The IGF does not produce documents so this was not perfect in my humble opinion, but it worked out. Then there was the IANA transition, much more complex and binding with the ICANN bylaws.

**Pergunta 12:** How have transitions of governments, such as when Kirchner left, affected actors within the GAC across the years?

**Resposta 12:** All transitions of governments have had some effect, but not too much. I have been through several government changes since 2002, and sometimes Ministries change even during the same government. However, in general, Argentina always holds a position towards an open Internet, freedom of speech and a strong view about the protection of geographic names, considering that we went through the painful process of “.patagonia”.

**Pergunta 13:** GAC has demanded several times a bigger representation within the Board, has that been achieved?

**Resposta 13:** No, for that, ICANN bylaws should be changed, which is not very probable in the short term.

**Pergunta 14:** How do you see the IGF process in comparison to the ICANN process? Do you feel one of them generates more results than the other?

**Resposta 14:** They are very different processes. ICANN produces policy that depends on interests and leadership, as it has the mission to set the rules for the DNS. IGF does not do that, it is a dialogue space.

## **APÊNDICE B – ENTREVISTA COM PEDRO IVO DA SILVA (BRASIL)**

Entrevista com o Me. Pedro Ivo Ferraz da Silva conduzida em 17 de novembro de 2016 por Mark W. Datysgeld, por meio telefônico e na língua portuguesa. À época o entrevistado integrava o Itamaraty e era um dos representantes do Brasil no GAC.

**Pergunta 1:** Fora o Itamaraty, quais atores governamentais acompanham essas discussões de Governança da Internet? Existe um interesse ativo de mais algum setor ou gabinete dentro do governo brasileiro?

**Resposta 1:** O Itamaraty atualmente é o órgão governamental que é o representante oficial do governo brasileiro junto ao GAC, representando assuntos governamentais dentro da ICANN. No passado, outros órgãos já ocuparam essa posição, como a Anatel e o próprio Ministério de Ciência e Tecnologia. Aqui no âmbito do governo brasileiro, muitos órgãos acompanham com interesse os desdobramentos e as discussões no âmbito da ICANN. Procuramos sempre que possível realizar reuniões de coordenação com outros órgãos; eu diria que principalmente aqueles que estão representados junto ao CGI. Então o Ministério do Planejamento, o MDIC, o próprio Ministério de Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações, a Anatel, e até o Ministério da Defesa tem um certo grau de interesse também. Somos, digamos assim, o representante, vamos às reuniões, mas há um interesse de outros órgãos que a acabamos compartilhando através de reuniões de coordenação interna.

**Pergunta 2:** Dentro de todo esse contexto, como funciona o processo decisório dentro do GAC? Quanto efetivamente é resolvido dentro da sala de reuniões e quanto é uma discussão feita já previamente entre todos atores? Ou seja, quanto efetivamente é resolvido dentro de uma reunião do GAC?

**Resposta 2:** O processo decisório do GAC se dá principalmente durante as reuniões presenciais que ocorrem três vezes ao ano, concomitantemente às reuniões da ICANN; mas também algumas decisões são tomadas online, cria-se uma lista de e-mails e, muitas vezes, em função de alguns prazos que ocorrem em período interseccional, entre as reuniões da ICANN, a gente acaba tomando decisões também por meio eletrônico. Mas

principalmente as deliberações, as discussões e, finalmente, as decisões são tomadas principalmente presencialmente, durante as diversas sessões. Especialmente quando o GAC está redigindo o seu *Communiqué*, o seu comunicado final para elaborar recomendações ao Board da ICANN. Então há essas duas maneiras, mas principalmente o privilégio, a prioridade, tem sido dada às reuniões presenciais.

**Pergunta 3:** Eu tive oportunidade de acompanhar durante a reunião 57, a *policy meeting*, o primeiro *draft* que foi feito perante o público. Me pareceu um processo que elevou muitos problemas em relação a linguagem, a expressão. Esse processo sempre tem a questão de muita discussão sobre linguagem ou o problema é mais o conteúdo? Depende da reunião?

**Resposta 3:** Na verdade, aí conteúdo e linguagem acabam se misturando. Tem que estar sempre atento à questão da linguagem porque dependendo dos termos utilizados no comunicado, em uma comunicação oficial do GAC, o conteúdo, o próprio sentido do que se quer comunicar pode ser interpretado de maneiras diferentes. Há todo um zelo pela elaboração da linguagem justamente porque ela pode, dependendo até da pessoa que recebe, ter interpretações diferentes. E como o GAC é um conselho, um comitê bastante amplo, com muitos países, já são 170 membros no GAC [em 2016]. Então pela grande quantidade de membros, claro que essas negociações em torno de linguagem acabam se estendendo bastante. Mas é sempre com o zelo em relação obviamente ao conteúdo, ao que se quer, como se quer transmitir aquele conteúdo. Houve um processo de transição em que se teve que chegar a consensos no âmbito do GAC, e também havia uma polarização muito grande entre os governos, então para se chegar a uma linguagem comum houve muita cautela na redação, na linguagem; primeiro uma identificação do mínimo denominador comum, depois a elaboração da linguagem, de como transmitir isso. Então isso acaba realmente, como eu falei no começo, uma linguagem e um conteúdo acabam muitas vezes se confundindo.

**Pergunta 4:** Vamos aproveitar este gancho no qual abordamos a transição, uma questão que atravessou uma série de reuniões e aparentou ser um processo bastante complicado

particularmente para o GAC, que salvo engano foi o último ator ali dentro da ICANN a conseguir chegar a um consenso. Qual foi a sua impressão do processo da transição?

**Resposta 4:** O processo foi bastante longo, bastante extenuante... principalmente no âmbito do GAC, onde havia divergências muito grandes. Como eu comentei há pouco, a polarização é muito grande. E também eu acho que o principal motivo dessa polarização que ocorreu no âmbito do GAC foi pelo fato de que nas discussões, principalmente no âmbito do processo de prestação de contas, da ICANN, do CCWG Accountability, houve um esforço, talvez coordenado ou não, mas de qualquer forma um esforço, que adquiriu vários adeptos, de minimizar a atuação do governo no âmbito da ICANN pós-transição. Então, isso acabou gerando muita polêmica, quer dizer, por ser uma das recomendações desse grupo de trabalho, de *accountability*, foi a questão de exigir-se que haja nas recomendações do GAC consenso absoluto. Ou seja, a instituição do mecanismo de veto no âmbito do GAC. E o Brasil não concordou com isso, mas foi algo que acabou prevalecendo nas discussões do grupo de trabalho que envolveu, obviamente, vários setores da comunidade; e daí coube ao GAC indicar se aceitaria ou não, ou seja, qual a posição do GAC com relação à essa recomendação. E então houve polarização. Muitos países, incluindo o Brasil, se posicionando contra essa medida e alguns outros países se posicionando a favor. Um outro ponto que gerou muita polêmica foi a questão da participação do GAC no novo mecanismo criado, do empoderamento da comunidade, *empowered community*; se o GAC deveria ou não participar, ou seja, foi uma batalha muito grande porque caberia ao GAC enfim decidir se queria ou não participar. E aí também havia muita polêmica porque há países que acham que o GAC deve ter um papel meramente de órgão de conselho, elaborador de recomendações, e outros países, como o Brasil, que defenderam sim a participação do GAC nessa *empowered community*, por interpretar que esse é um órgão multisetorial dos quais os governos também devem fazer parte. Então, o processo foi muito longo porque houve muitos pontos envolvendo especificamente a atuação dos governos nessa nova estrutura pós-transição, e então havia muita divisão. Portanto, para chegarmos em uma solução, o processo acabou demorando muito tempo. Foi um processo muito extenuante. Você perguntou a minha impressão geral e a impressão do governo brasileiro é que é um processo que não terminou. Efetivamente houve, de fato, a transição, mas acho que uma das questões mais centrais a serem discutidas, que esperávamos que fosse discutida no âmbito da transição, é a questão da jurisdição da ICANN: ela de fato não foi discutida e foi passada para essa fase pós-

transição. Achemos que essa é uma questão fundamental, está em linha inclusive com a declaração multisetorial da net mundial, que pede um esforço com vistas a internacionalização da ICANN, então essa questão de fato, ela acabou não sendo discutida. A gente espera que agora em uma etapa pós-transição, a gente possa ter avanços nessa área. Então os sentimentos sobre a transição são primeiro, trabalho extenuante, e acho que afetou bastante a questão dos governos, e teve os governos em parte como alvo. Então, acabou gerando polêmica e atrasando também as deliberações no âmbito do GAC, e por outro lado a questão de que não há um sentimento de que tudo o que deveria para nós ter sido abordado, não foi abordado. (15:09)

**Pergunta 5:** A gente pode pensar na próxima pergunta dentro desse contexto, ou dentro de um contexto maior. Eu não consegui observar isso tão claramente, mas eu gostaria de saber se existe uma estratégia coordenada entre os países em desenvolvimento, ou se é o caso de cada um ter o seu bloco de afinidade e não necessariamente se relacionarem dessa maneira.

Não há uma estratégia coordenada. Obviamente, no âmbito das discussões ocorreram certas afinidades com a posição de certos países e acabamos de maneira, talvez informal, conseguindo montar um grupo informal que acabou, inclusive, elaborando um documento, que foi chamado de “*Minority Report*”, que foi anexo ao relatório final do grupo de trabalho de *Accountability*, indicando aí certas reservas com relação à proposta de *Accountability*. Um grupo composto por países como Brasil, Argentina, França, países africanos também. Portanto, um grupo bem heterogêneo, e não só composto de países em desenvolvimento, mas países desenvolvidos também. Mas não houve uma coordenação formal. Essas coisas ocorrem de maneira informal, a depender do que está sendo discutido.

**Pergunta 6:** Uma coisa que foi trazida muito a atenção, principalmente na literatura que eu tenho abordado, seria uma participação dos Estados Unidos na formação de *policies* de governança da Internet desproporcional a outros atores estatais. Mas, por exemplo, nós temos exemplos recentes em que ele teve que, digamos, se conformar com a posição de outros atores e não conseguiu liderar essa pauta. Isso te parece uma tendência que vem emergindo ou é exagerada essa preponderância dos Estados Unidos? (18:12)

**Resposta 6:** Creio que é algo a ser examinado, avaliado daqui em diante. Em uma situação pré transição, havia um vínculo formal entre o governo americano e a ICANN, que obviamente garantia ao governo americano uma certa preponderância. Nesse âmbito pós transição, esse vínculo não existe mais. No entanto, há a questão, da qual não podemos fugir, e que é uma das prioridades do governo brasileiro, como eu comentei, a qual diz respeito à questão da jurisdição. A ICANN estando, em grande parte, submetida às leis norte-americanas, as leis definidas unilateralmente no âmbito de um país, esta acaba estando sob a influência primordialmente de um país em detrimento dos outros. Desse modo, acaba sendo inevitável que essa preponderância do Estado e do governo americano sobre a ICANN em função dessa questão da jurisdição, e é justamente isso que nós consideramos uma das prioridades a ser discutida.

**Pergunta 7:** Olhando de uma maneira um pouco mais ampla para a questão de governança da Internet, te parece que o Brasil tem conseguido alcançar seus objetivos estratégicos ou são processos em andamento?

- Com relação à ICANN, não é?

A gente pode levar um pouco para outras esferas de governança de Internet, se você achar que é o caso.

**Resposta 7:** Eu acho que o Brasil tem desempenhado um papel bastante ativo nesses últimos anos. Já há muito tempo, creio que por meio principalmente dos ativos (? 20:30) que o Brasil tem nessa área. Penso que a questão da realização da net mundial foi chave, e o Brasil é o único país que sediou por duas vezes o Fórum de Governança da Internet, tem um órgão multisetorial consolidado, que tem mais de vinte anos, que é o CGI.br. Recentemente, aprovou o Marco Civil da Internet, foi pioneiro nessa área também. O Brasil possui uma certa visibilidade, e tem alcançado objetivos. Um exemplo também foi a questão da revisão dos dez anos do WSIS, que ocorreu no final do ano passado. Houve um esforço dos países para conciliar posições distintas. Citando um exemplo, foi muito notória a questão de que o Brasil há muito tempo defende uma governança da Internet

que seja ao mesmo tempo multisetorial e multilateral, ou seja, ambos os conceitos não são excludentes na visão do governo brasileiro, e isso acabou prevalecendo também no WSIS +10. A definição, a adjetivação do que é governança da Internet teve ali a presença do multisetorial. Dependendo do tópico sob discussão, o tópico a ser deliberado, há uma notória preponderância do componente multisetorial. Mas em outras áreas, deve-se ter uma liderança de governos, no caso de segurança cibernética, por exemplo, em que a modalidade multilateral é mais apropriada. Então isso foi um grande reconhecimento, de que realmente esses dois conceitos podem conviver, e é algo que o Brasil tem defendido há muito tempo. O Brasil tem defendido nesses diferentes fóruns internacionais essa coexistência desses dois conceitos, e acho que, em grande parte, isso tem sido ouvido e acolhido, como foi o caso do WSIS +10. Obviamente, há questões que ainda estão em aberto e precisam ser discutidas, como é o caso da questão da jurisdição da ICANN, algo que o Brasil vem solicitando e defendendo que seja discutido há muito tempo. Creio que é algo ainda não está resolvido satisfatoriamente, porque ainda precisa-se ver os desdobramentos concretos com relação a esse ponto.

**Pergunta 8:** Um tema que surgiu na sua resposta foi o do NETmundial, e minha questão é se o NETmundial. Nós sabemos que ele é uma articulação única que ocorreu particularmente entre os governos brasileiro e a ICANN em um momento específico da História. No entanto, a minha pergunta é mais em relação a qual foi o efeito nas relações intergovernamentais sobre esse tema. Nós tivemos um ganho apreciável nas relações intergovernamentais ou ficou mais como um evento de qualidade, mas com mais retórica?

**Resposta 8:** Creio que esse evento, de fato, foi um marco na governança da Internet, porque foi a primeira vez em que a comunidade multisetorial se reuniu e conseguiu aprovar um documento de princípios, um mapa do caminho, mas que foi gestado e aprovado em um âmbito multisetorial. Acho que isso representou um grande avanço ao multisetorialismo, mas também aos governos, pois teve uma ampla participação dos mesmos. Alguns governos não endossaram a declaração, mas muitos outros sim, e penso nisso como um grande avanço, não só para o multisetorialismo, mas também para a atuação do governo no âmbito do multisetorialismo. Creio que até então, o grande marco que tínhamos era o WSIS e seus documentos, principalmente o Plano de Ação de Genebra e a Agenda de Túnis, mas que foram acordados no âmbito intergovernamental apenas. E

agora, com a Net Mundial, isso foi um avanço em que conseguimos gestar realmente um documento em um âmbito multisetorial, com uma participação bastante expressiva de governos. Penso que reforça esse conceito e reforça a participação, o endosso de governos a essa modalidade, a esse conceito de multisetorialismo.

**Pergunta 9:** Um ator que já mencionamos, mas não necessariamente nós abordamos a relação que ele tem, é o CGI. Eu gostaria de saber qual é a relação entre o Itamaraty e o CGI. É uma relação recomendativa, uma relação participativa...?

**Resposta 9:** O Itamaraty não é um membro oficial, ou seja, um membro de fato do Comitê Gestor da Internet, mas é um observador. Desse modo, nós estamos sempre presentes nas reuniões ordinárias do Comitê e participamos sempre trazendo a nossa perspectiva com relação aos principais processos negociadores internacionais relacionados à governança da Internet; buscamos ali também ouvir o ponto de vista dos membros do CGI, dos diferentes setores. Utilizamos isso como uma contribuição importante para a formação da posição nacional com relação a esses diferentes processos. Então, é uma relação de duas vias. O Itamaraty contribui para o CGI trazendo, as perspectivas, os desdobramentos, os avanços de vários processos internacionais e, por outro lado, escutamos do CGI suas perspectivas e suas diferentes opiniões, dos diversos setores, com relação a esse processo, e também com relação à questões internas, que são debatidas no Brasil e são importantes para levarmos para uma esfera internacional. Portanto, é uma relação de duas vias em que há contribuição dos dois lados.

**Pergunta 10:** Recentemente, nós observamos uma transição de ministério, inclusive em relação ao nome do ministério, com o resultado do processo político que se deu. Deu para perceber uma mudança forte com essa transição, ou a pauta é mais ou menos tão insular, ela já é tão encaminhada em uma direção que esse tipo de evento não a afeta?

**Resposta 10:** Você diz em relação à posição do governo brasileiro? Eu penso que o Brasil já há muito tempo, e já passados vários governos, de diferentes matizes, tem consolidado uma posição bastante consolidada nessa área. Então, eu acho que questões como a questão do multisetorialismo, multilateralismo, da governança da Internet, medidas para diminuir o hiato digital, questões como a preponderância dos governos no que diz respeito à

segurança cibernética. Várias posições já são bastante tradicionais no governo brasileiro, e há uma certa continuidade nisso. É claro que, em alguns pontos, deverá haver algumas diferenças de ênfase, mas acho que no geral há uma posição consolidada e não meramente de governo, mas nesse âmbito da governança da Internet, pela defesa que o Brasil faz pelo multisetorialismo, há obviamente uma posição nacional que é oriunda da confluência de posições dos diversos setores da nossa sociedade. Portanto, eu acredito que há uma continuidade, não teve maiores alterações.

**Pergunta 11:** Para começar a amarrar... trarei de volta algumas questões mais externas. A ICANN passou por uma transição de CEOs recentemente, um CEO com um estilo muito diferente do anterior. Isso afetou a dinâmica dos comitês ou é mais uma questão institucional?

**Resposta 11:** Eu, sinceramente, acredito que não houve nada perceptível, até porque esse novo CEO está há pouco tempo. Agora foi, de fato, a primeira reunião, a que ocorreu em Hyderabad no começo de novembro, com ele como CEO efetivo da ICANN. Então, creio que ainda não houve de fato alguma mudança perceptível. O GAC tem funcionado conforme suas regras, e penso que não cabe também ao CEO influenciar isso. Isso foi reforçado na reunião agora em Hyderabad; ele obedece ao board da ICANN, e este é assessorado, formado por diferentes setores da comunidade, que inclusive participa da elaboração de políticas. Então, acho que não há e nem deve haver uma influência exagerada, ou uma influência do CEO da ICANN sobre a operação, o funcionamento da relação da comunidade com o Board da ICANN.

**Pergunta 12:** Como nós já passamos aqui na entrevista, há uma demanda do GAC de uma visibilidade maior perante a Board, e enquanto isso não necessariamente ficou formalizado, te parece que a Board tem dado mais ouvidos ao GAC ou basicamente segue da mesma maneira?

**Resposta 12:** A relação do Board da ICANN com o GAC é uma relação em que há naturalmente questões a serem aprimoradas, principalmente no que diz respeito à forma como as recomendações do GAC chegam e são interpretadas pelo Board. Há discussões já há um bom tempo sobre isso; como aprimorar essa relação, e isso é um processo que

está em andamento. É uma questão fundamental para nós, porque o Board em parte atua segundo as recomendações do GAC no que diz respeito às políticas públicas. Assim, é algo que nós gostaríamos de ter aprimorado. Houve um estudo, creio que há um ou dois anos, que mostra a pouca eficiência dos comunicados do GAC, e que poucos comunicados ou recomendações do GAC são de fato implementadas ou chegam a um termo, ou seja, a um ponto de haver uma decisão se serão ou não implementadas; elas ficam muito tempo sem destino, e de fato não são levadas a cabo. Então, isso é uma questão pendente, ainda precisa haver melhorias nessa área. Enfim, é uma relação de fato que é importante para a ICANN, mas que precisa ser muito aprimorada ainda. Veremos nessa nova estrutura, eventualmente com a participação do GAC e da *empowered community*, que é um outro canal que a comunidade terá para interagir com o Board, como essa relação também se desdobra nessa área.

**Pergunta 13:** Minha próxima questão, você pode responder tanto pela perspectiva do Itamaraty quanto sua opinião pessoal, apenas me diga por qual perspectiva você quer abordá-la. Eu me pergunto se a ICANN representa um novo modelo de governança global, ou se nós devemos vê-la, e o IETF, esses órgãos, como casos de exceção.

- Eu não entendi muito bem... uma nova instituição?

Deixe-me clarificar: esse modelo que está sendo usado pela ICANN para tomar decisões... e pelo IETF também, que é um modelo participativo, *bottom up*, todas essas características que nós enfatizamos. Isso representa um novo modelo de governança global, uma nova maneira de deliberar essas normas transnacionais, ou eles são casos de exceção por eles serem comunidades técnicas, com assuntos específicos, ou seja, não funcionaria em outras pautas.

**Resposta 13:** É uma questão interessante. A ICANN obviamente tem uma missão que é limitada. Quando falamos de governança da Internet, falamos de muito mais do que ICANN. A ICANN é a gestão dos recursos e dos identificadores únicos da Internet, é apenas um componente em um grande ecossistema. É claro que a ICANN, na forma que foi criada, concebida, creio que ela tem um modelo de gestão que é bastante interessante. É uma certa interpretação do que é o multisetorialismo. Eu não diria que é uma

interpretação mais correta ou menos correta, mais apropriada ou menos apropriada, mas é uma interpretação do que é o multisetorialismo, que pode servir, certamente, de referência, mas acho que não é o único modelo. Há outros modelos: a questão do IGF, o MAG, a questão das próprias instituições nacionais, o CGI tem um modelo distinto de gestão. Então, é um grande ecossistema em que há “geometrias variadas”. O multisetorialismo é um conceito de geometria variada, porque dependendo do assunto, das circunstâncias, ele adquire formas distintas. Desse modo, penso que essa transformação que houve na ICANN... pode de fato influenciar outros mecanismos, mas isso não deve ser visto como um modelo mais bem-acabado do que é multisetorialismo. Acho que está, inclusive, longe disso. Entretanto, é um modelo, um modelo válido, que agora vamos ver se está realmente funcionando de fato ou não.

**Pergunta 14:** Para começarmos a encerrar... Nós abordamos o assunto do IGF, e eu gostaria de saber, considerando que este é um fórum de deliberação, não um fórum de decisões vinculantes, como tem sido observados esses debates pelo governo, e quais tipos de benefícios tem sido tirados disso; se é pré-formação de pauta, se é para avaliar interesses, ou seja, que tipo de insumo tem sido tirado do IGF.

**Resposta 14:** É importante reconhecer que o IGF tem evoluído bastante, se você compara a primeira edição em Atenas, em 2006, com essa última edição que houve ano passado, em João Pessoa. É notória a evolução do fórum. A quantidade de participantes e a variedade de participantes também, a quantidade de workshops, a quantidade de temas em pauta ampliou-se, um aumento significativo de participantes. Inicialmente, também um movimento cada vez maior, por exemplo, da comunidade técnica nessas discussões, o setor privado, e também de governos. Creio IGF se consolidou como o principal evento de governança da Internet, sendo que de início algumas pessoas tinham certas dúvidas a respeito. Porém, de fato, essa consolidação foi reconhecida agora com o fato de ter sido aprovada a renovação do mandato para mais dez anos. Acho que a riqueza do IGF é o fato de você não ter nenhum tema que fique de fora, todos os temas relacionados à Internet podem ser abordados, e o são de fato, o que não ocorre com, por exemplo, com a ICANN pois, como eu mencionei, esta tem uma missão muito específica, com uma preponderância mais técnica, e a do IGF não; discute-se questões como o direito à privacidade, questões como inovação, um ponto de vista um pouco mais econômico

também, direitos humanos. Discute-se no âmbito do IGF a questão da ICANN também, é uma pauta. É um momento de avaliar o estado de certos assuntos, e tentar trazer esses diferentes setores mais próximos um do outro para chegar a um consenso. Então, é um espaço de discussão que pode aproximar setores, e que pode, devido a essa aproximação, influenciar positivamente outros processos decisórios. Há já uma longa discussão com relação aos resultados do IGF, se esse deve ou não ter resultados mais concretos, e na última edição em João Pessoa houve uma preparação, a aprovação de um documento de contribuição, sobre políticas para conectar o próximo bilhão, “*connecting the next billion*”, que pode ser visto como uma tentativa de um resultado concreto do IGF. Acredito que devemos analisar o IGF como um processo que está em evolução, que efetivamente deve, mais para frente, elaborar novos mecanismos e eventualmente ter resultados mais concretos, mas observamos isso primordialmente no momento como um espaço bastante democrático, para se discutir temas bastante variados, e com isso facilitar a acomodação e a aproximação de diferentes posições. Creio que acaba beneficiando e repercutindo nos diversos processos decisórios relacionados à governança da Internet.

**Pergunta 15:** Como pergunta final Pedro, uma pergunta um pouco mais ampla, que você pode escolher o vetor pelo qual você gostaria de respondê-la. A governança da Internet, sua tendência, depois de transição da IANA, depois de tudo o que nós temos visto... Agora é a estabilidade ou nós vamos pelo contrário, entrar em um momento muito mais intenso em todas as esferas de governança da Internet, estamos observando um movimento de agitação ou uma tendência à estabilidade agora, considerando todos os órgãos, etc.

**Resposta 15:** É uma boa pergunta. Eu acho que é difícil nós do ramo da Internet falarmos em estabilidade no sentido da governança, porque estão sempre surgindo coisas novas. Falamos agora dessas novas tecnologias, por exemplo os aplicativos, essas questões que tem uma influência direta sobre a economia, a questão da uberização da economia, a emergência e a rápida evolução e disseminação dos componentes de Internet das coisas... São todos fatos novos que surgem, que a governança da Internet de uma forma ou de outra tem que lidar. É uma questão da Internet das coisas que exerce uma influência muito forte com relação, por exemplo, a adoção do protocolo em IPv6, que vinha engatinhando, em países com diferentes velocidades de adoção, mas acho que há uma pressão com a quantidade de dispositivos que estão sendo trazidos, incorporados à Internet, há uma

pressão bastante grande para a adoção completa do IPv6. Isso é um exemplo de como fatos novos, novas tecnologias acabam afetando a governança da Internet. Desse modo, creio que falar de estabilidade ou seja, manter-se um status quo é muito difícil, porque essas novas questões que surgem sempre servem como um estímulo para se repensar a governança da Internet, e se readequar aos novos tempos. As novidades, as inovações surgem cada vez mais rápido, em um passo cada vez mais acelerado, então não temos como dizer que vai haver estabilidade, acredito que isso vai ser uma pauta. Quem atua nessa área, de fato é que está preparado para sempre se reinventar, reavaliar suas posições e reinterpretar questões à luz de novos contextos que vão surgindo.

## **APÊNDICE C – ENTREVISTA COM JOSE RAÚL SOLARES CHIU (GUATEMALA)**

Entrevista com Jose Raúl Solares Chiu conduzida em 3 de março de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua espanhola. À época o entrevistado era a representante da Guatemala no GAC.

**Pergunta 1:** How is the structure of internet governance in Guatemala, in terms of what types of actors are involved and how decisions are made?

**Resposta 1:** En Guatemala, el ecosistema del internet y su gobernanza está en manos de las diversas partes interesadas o multisectorial, ya que incluyen todos y ninguno a la vez. Los proveedores de servicio, los usuarios, la sociedad civil organizada, academia, tanques de pensamiento y gobierno.

**Pergunta 2:** Can you briefly describe the trajectory that led you to your position within the GAC?

**Resposta 2:** Todo inició después de que tuve oportunidad de asistir a la escuela del sur de gobernanza de internet, celebrada en San José, Costa Rica, en abril de 2015, y en donde tuve la oportunidad de conocer un poco más acerca del internet. Allí se comentó sobre ICANN y la importancia del papel que este tenía sobre la gobernanza del internet. A raíz de esto, apliqué para ICANN 54 en Dublín, en donde participe en el *Fellowship program* y aprendí a grandes rasgos sobre el complejo mundo de ICANN y los diversos grupos que lo componen.

Posteriormente salí electo para ICANN 55 en Marrakech y conocí un poco más sobre ICANN y que en el grupo asesor gubernamental (GAC) no participaba Guatemala, por lo que lo hice de conocimiento de las autoridades del gobierno para que se participara y las ventajas que esto representaba para el país, así como el ejemplo para el resto de países de la región centroamericana que aún no estaban en ICANN.

En ICANN 56 en Helsinki, ya pude participar en reuniones del GAC, aunque aún con apoyo del *Fellowship program*. En Hyderabad no me fue posible asistir por razones

laborales y será ahora en ICANN 58 en Copenhague cuando podré participar por primera vez de lleno como miembro del comité asesor gubernamental.

**Pregunta 3:** Is there a coordinated strategy between certain countries or are alliances based on themes?

**Resposta 3:** En mi poca experiencia he podido observar que las alianzas se basan en temas.

**Pregunta 4:** How expressive is the role of the USA in Internet policymaking? Is it disproportionate?

**Resposta 4:** Desde mi limitada experiencia no lo veo como desproporcionado, aunque por supuesto tiene un peso e influencia importante.

**Pregunta 5:** Is the GAC as efficient as it could be? How could it be improved?

**Resposta 5:** Considero que puede ser más eficiente, sobretudo en lo que puede hacerse previo a las reuniones y así garantizar que las mismas sean más productivas.

**Pregunta 6:** How would you compare the ICANN norm-setting process with those of other international forums? Please elaborate.

**Resposta 6:** Definitivamente el proceso normativo que se utiliza en ICANN es totalmente diferente a otros foros internacionales en los que he participado, tales como los de la unión internacional de telecomunicaciones –UIT- comisión internacional de telecomunicaciones –citel- comisión regional de telecomunicaciones de centroamerica –comtelca- y otros. El modelo de múltiples partes interesadas (*multistakeholders*) hace que las decisiones sean más representativas para la gobernanza que se requiere en un sistema que evoluciona rápidamente a nivel mundial. Los diversos sectores están representados y existe un balance apropiado que permite un círculo virtuoso en lo que a desarrollo se refiere.

## **APÊNDICE D – ENTREVISTA COM MANAL ISMAIL (EGITO)**

Entrevista com Manal Ismail conduzida em 27 de fevereiro de 2017 por Hamza Ben Mehrez, por meio digital e na língua inglesa. À época a entrevistada era a representante do Egito no GAC.

**Pergunta 1:** How is the structure of Internet Governance in your country, in terms of what types of actors are involved and how decisions are made?

**Resposta 1:** There is no defined structure or certain process that needs to be followed, yet Internet Governance decisions have always been made through multistakeholder consultations and coordination in order to make sure all points of view are respected and taken into consideration, and in order to ensure broader buy-in for any decisions made.

**Pergunta 2:** Can you briefly describe the trajectory that led you to your position within the GAC?

**Resposta 2:** I registered for an African event that was held back-to-back (or maybe on the margins) of the ICANN meeting held in Accra, Ghana, in 2002. The GAC secretariat, at the time, saw my name and affiliation on the list of registrations and approached me, asking me if I can get an authorization letter from the government to attend the GAC meeting and represent Egypt on the committee. I did get the letter and attended my first meeting as a member, Egypt GAC representative (my very first meeting was in Cairo in 2000 not as member, but as the host country). I did not attend regularly ever since, but began to attend more regularly starting 2006.

**Pergunta 3:** Considering your background and specialties, how do you evaluate the decision-making process within ICANN?

**Resposta 3:** In my opinion, it is a good and creative model seeking to be as inclusive as possible, to be driven bottom-up by the multistakeholder community, and to be

transparent and open to anyone willing to participate. Yet, there is always room for improvement. In my opinion, the multistakeholder nature of the organization is not yet fully utilized, the process falls short in addressing developing countries' priorities, and the huge workload and fast pace are impeding adequate participation by community volunteers especially from developing countries.

**Pergunta 4:** Can you discuss the main milestones that were achieved within the GAC over the time you have been part of it?

**Resposta 4:** The GAC has realized many achievements that I have participated in throughout my time at the GAC. On the administrative side, the GAC has worked on its working methods to be more open and transparent to the global community, changed its meetings from all closed to all open, and posts the transcripts and recordings of all its open meetings online. On the substance side, I have participated in many milestones including, the introduction of IDNs, the introduction of new gTLDs, and the IANA Stewardship transition.

**Pergunta 5:** How much of the GAC's decision-making process actually takes place on meetings versus behind the scenes?

**Resposta 5:** Normally, national consultations takes place at the national level so that each and every country/territory can come to the meeting with its own views or positions on the different topics that are under discussion within the GAC. The GAC mailing list, where initial intercessional discussions take place, is closed, only for GAC members, observers and secretariat.

Yet GAC substantial decisions, *per se*, take place at open face-to-face meetings and all such decisions are reflected in the form of advice to the ICANN Board, through a GAC communiqué submitted to the Board and posted online at the end of each meeting. In addition, transcripts and recordings of all GAC open meetings are posted online. All GAC meetings are open by default. Like other SOs/ACs, the GAC may announce a session closed if deemed necessary.

**Pergunta 6:** Are cultural and linguistic differences a noticeable issue within discussions?

**Resposta 6:** Each GAC member / observer comes from a different country / organization so it is only normal to find cultural and linguistic differences. With the simultaneous interpretation, now available in all six UN languages plus Portuguese, I don't think language is an issue that poses difficulty in communicating or finding a common way forward. Yet cultural differences obviously influence members/observers views and shapes their opinions/stances on the topics at hand. In all cases, the GAC works through consensus and strives to reach a commonly agreed way forward.

**Pergunta 7:** How do you view the IANA Transition from the point of view of the GAC?

**Resposta 7:** I cannot speak for the whole GAC, but generally speaking I believe most governments welcomed this step and thought it was a timely and long awaited one. Yet some governments see this as just the start and believe it should be complemented by other actions such as finalizing the issue of ICANN jurisdiction.

**Pergunta 8:** How was the task of managing communications between different Constituencies during the IANA transition? What sorts of measures had to be taken to ensure dialogue?

**Resposta 8:** The transition process was open, transparent, decentralized and well-coordinated among the different groups working on the transition as well as the SOs/ACs as the chartering organizations. The numbering community drafted its own part of the proposal, the names community drafted its own part and the protocol parameters community drafted its own part. All three parts were carefully assembled into one proposal by the IANA Stewardship Transition Coordination Group, and carefully coordinated and aligned with the work of the cross community working group on enhancing ICANN accountability. All measures have been taken to ensure continued dialogue among the different groups through their chairs, vice chairs, liaisons, members and participants and through webinars held to reach out beyond the ICANN community. All steps were approved by the chartering organization and all stable drafts were put out for public comments.

**Pergunta 9:** Is there a coordinated strategy between certain countries or are alliances based on themes?

**Resposta 9:** Normally, when an issue is raised, different countries bear different views. Sometimes countries within the same region, or equally affected by a raised topic/issue react similarly and join the same side of the table, favoring one view. However, countries subscribing to same view differ according to the discussed issue or topic, i.e. I don't believe there are rigid pre-defined alliances among countries *per se*. Yet, normally, intersessional and bilateral discussions may take place among like-minded countries, either online or at the face-to-face meetings.

**Pergunta 10:** How expressive is the role of the USA in Internet policymaking? Is it disproportionate?

**Resposta 10:** Of course, this role used to be more disproportionate before the IANA Stewardship Transition took place. Now, post transition, this special role does not exist anymore and the US government participates on an equal footing with all other governments at the GAC. Yet, they will always have the privilege that the Internet was born in the US and, until/unless this changes, the advantage that the ICANN, the organization, is incorporated in Los Angeles under California Law.

**Pergunta 11:** What were the intergovernmental repercussions of NETmundial?

**Resposta 11:** I am not sure what you mean here by intergovernmental, but NETmundial had several direct and/or indirect consequences. It was creative and innovative in applying the multistakeholder model, starting from submission of contributions that constituted the final NETmundial statement, all the way through the work that has been done by the community before and during the meeting, up to the interventions rotating among the different stakeholders and ending by the NETmundial statement. Shortly afterwards the announcement of the IANA Stewardship Transition was posted, and despite been long promised and long awaited, some attribute the timing to the NETmundial event.

**Pergunta 12:** Do you feel that the transitions of governments in your country or in that of others affects GAC representation?

**Resposta 12:** We are fortunate this has not been the case in Egypt, but I am sure transition of governments and the instability in some countries definitely affects their GAC representation.

**Pergunta 13:** Is the GAC as efficient as it could be? How could it be improved?

**Resposta 13:** The GAC is as efficient as it could be. It has worked on many of its working methods in response to community requests and in accordance with the Accountability and Transparency Review Teams 1&2 recommendations. All GAC meetings are open, all transcripts and recordings of open GAC meetings are posted online, *Communiqué* drafting session is open, meetings are interpreted in the six UN languages plus Portuguese, to name a few.

The GAC has been also working on early engagement in the GNSO PDP and is currently working on effectiveness of its advice to the Board. It has also invited liaisons from other SOs/ACs to attend the GAC meetings. Currently there is a GNSO liaison to the GAC and an ALAC liaison to the GAC.

Nevertheless, of course, there is always room for improvement and the GAC will continue to work on such improvements.

However, the challenging nature of the GAC should also be understood and respected by other parts of the community. GAC members need to consult their capitals before sharing any positions. This takes time and needs to be coordinated prior to the meeting where a decision will be taken. In my opinion, working through a multistakeholder model means that, despite the different interests, different views and different working methods, participants can still work together and agree on a common way forward.

**Pergunta 14:** How do you see the IGF process in comparison to the ICANN process? Do you feel one of them generates more results than the other?

**Resposta 14:** The ICANN and the IGF each have a different mandate, different scope and different process. The ICANN with its limited scope facilitates community discussions to be output oriented and come up with relevant DNS-related policies. On the other hand, the IGF, with its broader scope, provides a venue for community dialogue on Internet-related topics of their choice, ultimately influencing decisions being made elsewhere. It is also worth noting that there is healthy cooperation between both, where the IGF usually has a slot on the ICANN agenda, and the ICANN usually has its own public forum within the IGF schedule.

## APÊNDICE E – ENTREVISTA COM VANDA SCARTEZINI (BRASIL)

Entrevista com Vanda Scartezini, conduzida em 23 de fevereiro de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio telefônico e na língua portuguesa. A entrevistada já foi a representante do Brasil no GAC e já integrou a Board da ICANN.

**Pergunta 1:** De início, eu gostaria de saber como se parecia a comunidade da ICANN no início. Quais eram os tipos de membros que havia e qual era o foco inicial dessa comunidade?

**Resposta 1:** A comunidade era obviamente bem menor, bem pequena. Era basicamente uma coisa em formação. Então, os problemas que existiam eram todos relacionados às primeiras percepções do impacto dos nomes e domínios na vida da Internet e na vida dos governos. Éramos aproximadamente dez governos, não muito mais do que isso. Basicamente, tinha-se uma lógica de discutir o que era o interesse dos governos e como cada governo poderia se posicionar, e se trocava muita experiência entre aqueles que já tinham uma experiência maior com o trato da Internet, outros que em termos de governo a experiência era grande, mas não embaixo do *country code*, como os EUA. Os EUA tinham uma experiência larga de Internet mas, lembrando que somente a partir do governo Clinton, foi que estes abriram a Internet para o enfoque comercial, e por isso criaram a ICANN, em 1998.

Até então, toda a questão de Internet era uma primeiramente muito utilizada pelas universidades; nos EUA, usada pelo governo, mas debaixo de “.com”, de “.gov”, de ponto militar, .mil, e usando alguns departamentos nos EUA, usando o .uf. Quando abriu o comercial, praticamente todo mundo entrou no mercado com os seus *country codes*. Naquela época, ao longo de 2000 para frente... 99, 2000, até 2004 que, como GAC, tínhamos como objetivo principal organizar a forma como os *country codes* iam se relacionar com os governos. Até o começo da ICANN, o que nós fizemos foi basicamente... construiu-se os *country codes*, e muitos deles comerciais. Desse modo, uma das coisas principais naquela época foi definir a estrutura contratual entre os *country codes*, o governo e a ICANN. Como é que era concedido determinado *country code* a uma determinada pessoa. Então começaram as primeiras experiências com outros nomes de domínio, que não os nomes de domínio padrão que existiam até a época, que eram o

“.org”, o .net e .com. Fora esses, começaram então a entrar outros nomes de domínio. Lembro muito bem do “.info”, o primeiro que sofreu bastante pressão pelos governos para que não se permitisse em uma análise prévia os nomes dos países. Lembro que em setembro de 2001, dias antes do ataque nos EUA, nós estávamos em uma reunião do GAC aqui em Montevideu e estávamos discutindo exatamente como estava o *Sunrise* do “.info”. E aí nós vimos, por exemplo, muitas coisas absolutamente grotescas no site, como o nome dos EUA, o nome de Israel, coisas dessa natureza que, na época, todo mundo dizia “ah, esses ataques à Israel são absolutamente comuns”. Por isso, nós não queremos permitir que o nome de Israel seja usado de jeito nenhum.

O foco naquela época era a discussão comercial e promocional dos países, por exemplo, quem estava exercitando, experimentando o *brasil.info* eram dois rapazes coreanos, que estavam fazendo uma grande propaganda da Copa do Mundo, que naquela época seria entre Japão e Coreia. Então, eu consultei o Itamaraty, e eles disseram “acho que estão fazendo uma ótima propaganda pela gente, não vamos nos incomodar”. Outros se preocuparam com o nome, mas a decisão daquela reunião foi que os nomes de domínio tivessem que ter um prévio *approval* do país para que eles pudessem utilizar o nome do país. Em seguida, teve o ataque aos EUA, e na próxima reunião que nós tivemos do GAC, a preocupação foi segurança. Então, fizemos uma reunião com o pessoal dos root servers ao redor do mundo. Foi uma reunião pequena, mas foi uma reunião aonde havia uma pressão do GAC. Eu já tinha saído do GAC, eu estava no Board da ICANN. Mas como eu tenho experiência no GAC, fui para essa pequena comissão, que decidiu fazer os espelhos pelo mundo afora para garantir, por conta exatamente do ataque. Isso ocorreu no final do ano de 2004. Houve muita discussão, mas as decisões foram tomadas somente mais para frente.

Houve outros problemas interessantes, por exemplo, eu ainda estava no GAC, responsável por organizar aqui no Brasil a reunião no Rio de Janeiro, em 2003. Nós tínhamos vários problemas. A reunião foi concomitante à questão da tomada pelo exército. Este foi deslocado para o Rio de Janeiro por conta dos problemas da região, e passou mais de um mês tomando conta. E o nosso evento coincidia com a saída exata do exército. Era uma preocupação dramática, pois havia muitas pessoas chegando. Duas questões foram interessantes nessa reunião da ICANN no Rio de Janeiro. Uma foi a negociação que o pessoal da comissão de organização do CGI no Rio de Janeiro fez para garantir que policiais fora do trabalho, que estivessem de folga, ou gente de confiança,

fosse alocado para dirigir carros e táxis para atender às pessoas que estava vindo de fora. Como resultado, passamos um excelente *meeting*, não houve nenhum incidente.

O outro problema que eu tive que pessoalmente administrar foi uma discussão importante entre Taiwan e China. Nessa época, eu já era *vice-chair* do GAC, e a reunião ia ser no meu país. Então primeiro, obviamente, tivemos que organizar com o Itamaraty a aceleração de *visas* para pessoas de muitos países onde nossas representações praticamente não existiam, na África, ou algum país cujos vizinhos tinham que ir até aquele país... enfim, essas tramitações burocráticas da questão de fronteiras. O Itamaraty então fez um *tour de force* conosco, e nós não tivemos nenhum problema de alguém ficar sem visto em tempo hábil, ou ter problema de entrar no país, nada disso aconteceu. Entre China e Taiwan, a coisa era um pouco mais complexa. Eu tive que me reunir com o governo da China e o de Taiwan para ouvir deles os problemas, e ver que solução a podíamos dar, porque a China disse que não participaria se Taiwan estivesse presente. Naquela época, como se distribuía as pessoas na mesa: a gente colocava o nome do país em frente ao seu representante e chamava durante a reunião a pessoa pelo nome do seu país. Nós não podíamos deixar a China de fora da reunião do Brasil. Assim, pensei em uma solução óbvia: chamaríamos as pessoas pelo nome, tirando o nome dos países da mesa. Os chineses têm esse tipo de preocupação, com o que os outros estão vendo, ouvindo... Eles se sentem envergonhados ou intimidados por algo que é contra o país deles. Então eu tirei os papéis da mesa, era uma coisa trivial. Mas a verdade é que resolveu. Então, Taiwan também veio. Depois, em 2010, eles fizeram um acordo para estabelecer a questão dos nomes no ID, porque eles queriam ser os primeiros a questionar a questão dos alfabetos. A razão era que só o alfabeto latino não era viável para todos os que usam outros tipos de alfabeto. Os chineses e toda a região em volta, que tem o mesmo alfabeto, mesmo com as suas diferenças, fizeram um acordo nesse sentido.

Uma experiência mais para frente, em 2010, nessa questão dos IDNs, eu sentei representado a China. Eles me pediram para acompanhá-los, com uma *advisor*, para sentar na reunião no GAC e defender a posição da China. O motivo era que os asiáticos têm em princípio uma postura bastante educada e bem discreta enquanto em mesas de reunião. E as reuniões do GAC eram “toma lá dá cá”, um entrava, falava... eles não tinham a menor condição de interromper os outros, era contra o jeito das pessoas. Então, eles me pediram para defender a posição deles, porque eu não tinha nenhum problema em interromper quem estava falando e dizer que eu era contra, defendendo que os outros

alfabetos tinham que ser aprovados. Essa participação tardia no GAC teve bons resultados.

No começo mesmo, eram poucos grupos... em 1999, 2000, era pouca gente... Tudo era negociado ali, conversado com muita tranquilidade. Quando eu fui eleita em 2002 como *vice-chair*, já tínhamos pelo menos de 25 a 30 países, e já tinham uma percepção da importância e dos eventuais problemas consequentes. Então, o número de países já estava crescendo em termos de representatividade, embora ainda na nossa região o número de países era muito discreto, creio que Brasil, Argentina e Uruguai. No entanto, a participação do Uruguai era esporádica. Enfim, havia pouca participação da nossa região, mas ainda tinha. Obviamente, praticamente todo mundo da Europa, e começou a ter a participação de entidades supranacionais. Como passou a ter a UNT, a WIPO...

No entanto, do ponto de vista da ICANN, o que se tratava bastante era a organização. O representante da Europa passou a ser o secretário, e começaram a ficar complicadas as reuniões. Elas eram grandes, precisavam ter processos, as decisões precisavam correr entre uma reunião e outra, era preciso ter *calls* entre as reuniões, então tudo isso foi sendo construído em termos de processos internos. Eu saí do GAC após a reunião de março, ou abril, em 2004. Naquela época, no começo da ICANN, ainda havia quatro reuniões por ano, e a última sempre em Los Angeles. Depois isso foi abrindo para que o Board tocasse questões mais específicas. Então, passou-se para três reuniões anuais. Nos últimos anos, com a grande modificação da ICANN como um todo, o número de reuniões do Board passou quase ao infinito. Até 2004, foram esses os principais eventos e o foco era organização. O foco foi como trazer mais participantes, ou seja, tentar se convencer outros vizinhos a participarem. Então, a América Latina começou a participar muito mais fortemente, a América Central começou a participar em alguns eventos, principalmente quando as reuniões eram na nossa região. Basicamente, a estrutura ficou definida. A estrutura de cessão e “redelegação” dos CECs, porque era importante que houvesse acordo entre os países.

Havia muitas disputas, por exemplo, me procuraram muitas vezes para intermediar, mas a nossa decisão interna já tinha sido tomada. Essa foi em relação à uma questão bastante peculiar, porque vem lá do tempo da criação das Nações Unidas. O Marrocos disputava com a Espanha uma parte oeste do território do Marrocos na África. Então, dentro da Espanha foi criado um grupo militante, o Frente Polisario, os quais acreditavam que

detinham, porque eram suportados financeiramente pela Espanha., e esses povos do deserto queriam constituir um novo país, uma faixa, do lado do Marrocos. Então, tinha de um lado o Marrocos, interessado em que se concedesse o nome do domínio deles que era EH, mas os povos do deserto nesse grupo revoltosos, ou de organização contrária ao Marrocos, queria o EH para eles. Eu estive em várias reuniões, de um lado e do outro, mas havia uma decisão das Nações Unidas de não definir essa área. Então, como no início já havia sido decidido que os nomes e domínios iriam seguir a lista das abreviações de todos os países que as Nações Unidas tinha criado com todos os pontos que seguiriam aquela lista, e as decisões da ONU para isso. Assim foi feito, e o EH ficou nem com um nem com o outro.

**Pergunta 2:** Dentro dessa tema do GAC, uma questão que eu tenho enfatizado bastante é sobre o processo decisório, porque parte dele se dá durante as reuniões, parte dele se dá por *mailing list*, e como toda instituição internacional, muito na mesa de almoço. Eu queria entender quanto é expressivo cada parte do processo decisório do GAC em termos da formação dessas recomendações do GAC. Como é dividido esse processo e quantas decisões efetivamente na reunião e quantas já estão mais ou menos tomadas?

**Resposta 2:** Na época, as tomadas de decisão praticamente eram durante o meeting e se discutia muito os vários pontos. O objetivo era obter um consenso, porque o *chair* do GAC, que sentava no Board, tinha que levar a posição do GAC. E, naquela época, nós já decidimos que quando havia praticamente um consenso... se um país era contra, a gente anotava a posição no *communiqué*. As decisões eram tomadas, o *chair* e o *vice-chair* escreviam o *communiqué*, circulava para todos e o *chair* o apresentava em público. Esse era o processo. Se discutia basicamente dentro dos grupos internos. Durante os meetings da ICANN, nós normalmente chegávamos no sábado, e a reunião seria sábado à tarde, domingo, segunda, terça e quarta, porque na quinta era feita a leitura do *communiqué*. Quarta-feira nós encerrávamos, e ficavam basicamente o *chair* e o *vice-chair*. Os outros iam embora normalmente, pois as posições de governo muitas vezes têm muitas restrições e muitos outros compromissos. Então, a função do GAC era escrever esse *communiqué* analisando todas as decisões do Board e a proposta dos governos para as questões que estavam circulando na comunidade.

Naquela época, as comunidades eram basicamente as mesmas, embora em menor número. O número de pessoas que tinha no CCNSO, eram poucos países. Basicamente os países cujos membros já estavam no GAC e também no GNSO, todo mundo que geralmente tinha algum interesse para o futuro, porque queriam entrar com novos nomes e domínios, viam um mercado nisso, ou aqueles registries, que eram meia dúzia, e os outros que eram registrars. Essas eram as pessoas que normalmente iam, o pessoal dos *root servers*, dos nomes e domínios. Naquela época é que foram estruturadas questões como os NICs, o LACNIC, o AFNIC, o pessoal da Europa, etc. A estrutura dos NICs também se organizou, com a distribuição dos números e dos endereços para cada região. Essa também foi uma discussão muito importante no GAC, a distribuição equitativa e com a expectativa de um uso futuro.

Havia muitos e muitos países que nem sequer tinham entrado no mundo de Internet, então era preciso garantir uma distribuição de modo que ela fosse adequada, mas que ao mesmo tempo não fossem distribuídos endereços que não fossem eventualmente usados, porque outros países em várias regiões não tinham entrado, e quando entrassem, precisariam de endereço. Então, essa também foi uma decisão que eu considero relevante na época. Com a participação e a defesa dos nomes dos países, começou-se a discutir a questão de IDNs, que tomou corpo mais à frente. A questão dos novos nomes e domínios, e a necessidade de novos nomes e domínios, a questão da estrutura de espelho dos *root servers*, por questões de segurança, etc. Todas essas questões foram analisadas e recomendadas pelo GAC, em seus primórdios.

**Pergunta 3:** No caso, passando rapidamente do GAC para a sua experiência no Board... ela tem um processo um pouco mal documentado em termos de documentos públicos.

**Resposta 3:** Há documentos públicos. O que era publicado eram todas as decisões, os relatórios de cada comitê interno ao Board. Dentro deste havia diversos comitês. Eu, por exemplo, fui *chair* de dois comitês e participei de mais de cinco, nas duas vezes em que eu estive dentro do Board. Eu fui *chair* do de auditoria, que era o controle da auditoria interna, a contratação de auditores externos, e a fiscalização das atividades, e fui *chair* do *Reconsideration*. O *Reconsideration* era uma espécie de arbitragem legal das decisões do Board. Quando o Board tomava uma decisão e a comunidade era contrária, encaminhava-se para o *Reconsideration*, para esse comitê que analisava com o apoio externo e interno.

Eu, por exemplo, tive que aprender a legislação, pois algumas das reclamações eram bastante complexas, e entravam muito fortemente na questão da legislação, na constituição do estado da Califórnia, onde ficava a ICANN. Como as decisões tinham que ser dentro da constituição do estado onde ela estava, foram discussões bastante acaloradas e complexas. Depois, tinham que ser expostas na reunião pública o relatório daquele comitê e quem tomou essa decisão. O comitê tinha que explicar seus motivos em relação à recomendação que fazia para o Board, e assim todos os comitês. Tinha um comitê de governança, um comitê que se chama *compensation*, que definia o salário dos membros do Board. Por definição constitucional do estado da Califórnia, o salário de todo mundo que trabalha em organizações *non-profit*, como as ONGs, tinham que ser publicados. Era publicado dentro das declarações. Existem formulários de imposto de renda e outras coisas, que era obrigatório tornar público. Não era público dentro da ICANN, mas depois se tornou também dentro da ICANN, porque já o era. Porém, depois passou a ser publicado mesmo pela ICANN.

As reuniões do G5 não eram gravadas porque lá dentro se podia falar sobre qualquer assunto, e muitas vezes as reuniões incluíam membros, trazia-se gente de outros países, algum governo que tivesse algum ponto a questionar ou a reclamar, etc. Essas conversas então não eram gravadas, eram mantidas sigilosas por conta do respeito ao próprio governo que lá estava. Enfim, existia isso dentro do Board também. Mas normalmente as listas do Board eram fechadas, e só se conhecia o racional ao qual se tinha chegado. Quando havia qualquer tipo de conflito de interesses em uma determinada matéria, era retirada a pessoa daquela discussão e anotado.

Eu tenho uma outra posição a respeito de conflito de interesse porque no Brasil este é regido de uma outra forma. O conflito de interesse tem um aspecto amplo no Brasil. Nos EUA, o conflito de interesse só existe quando há algum tipo de remuneração. Por que eu questionava um pouco essa questão, pois sentado no Board você tem condição de influenciar. Mesmo que você não participe de uma decisão, não esteja na sala, mas você está sentado com os colegas. A pessoa pode influenciar tranquilamente durante todo o ano aquela decisão. Porém, a legislação da Califórnia é muito explícita, a legislação americana é explícita, e a Califórnia segue, e conflito de interesses não tem esse aspecto de capacidade de influência. É vinculado exclusivamente à questão financeira. Está relacionado à possibilidade de estar recebendo dinheiro, já ter recebido dinheiro ou ter

chances futuras de receber dinheiro; você tem algum tipo de promessa, contrato, qualquer coisa desse nível.

**Pergunta 4:** Um assunto então que você levantou, que é uma parte importante do que eu tenho levantado, é o papel dos EUA nesse processo, e eu gostaria de entender da sua perspectiva, que pode acompanhar isso ao longo dos anos...

**Resposta 4:** Isso eu pude mesmo. Eu fui inclusive membro também do pessoal que se relaciona diretamente com a IANA, e faz propostas técnicas sobre as decisões para o Board. É uma espécie de *adviser* para o Board, e propõe soluções para problemas que eventualmente comprometam a segurança e a estabilidade da rede, sempre do ponto de vista técnico. Faz testes, ensaios, etc. Ou seja, é um comitê técnico, e tem muita relação com a IANA. Então, eu posso afirmar o seguinte: o controle americano, a meu ver, não existia. Nós éramos vinculados ao departamento de comércio dos EUA, e havia um procedimento a ser seguido.

Como se dava esse processo? Esse processo se dava por e-mail. O procedimento era o seguinte: alguém, um CC por exemplo, como o “.br”, fazia um acordo com o governo, tinha a estrutura, que era checada para saber se tinha capacidade técnica para isso. Passada essa fase, era encaminhado o pedido para um lugar, no root server. Então o “.br” ia ficar ligado no root server. Seguindo, a IANA mandava um e-mail para o departamento de comércio americano dizendo “após checadas todas as condições dos capítulos designados, foi aprovado e vai ser ligado ao root server”. Então, o requerente confirmava. Assim, a IANA enviava, se tecnicamente, no lado dela... tomava conta, e ainda toma, porque era o maior depósito de nomes e domínios... tomava conta do root server A, onde ia ser ligado. Com o e-mail anexado, o e-mail do departamento de comércio aprovando, e eles ligavam. Era isso.

Nunca houve, nem antes, nem depois, suspensão dos direitos dos países com quem os EUA estava em guerra, com Cuba, por exemplo, que não tinha relação diplomática. Nada disso afetava a relação, deste e-mail de ida e vinda. Agora, com o governo Trump, não sabemos o que vai acontecer, eu acabei de voltar de Los Angeles, e tudo está confuso. Meus colegas chegaram no dia em que saiu a obrigação de não permitir a entrada de certas pessoas, de manda-los embora. Na reunião do Board, na semana passada, a um dos

rapazes não foi permitido receber o visto, ele não pôde ir à reunião do Board, foi proibido de entrar. E agora não tem mais nenhuma dependência com o departamento de comércio.

Durante o tempo em que estávamos vinculados ao departamento de comércio nunca aconteceu de alguém não ir nas reuniões do Board, mesmo quando tinha gente como o homem que foi preso na Inglaterra... porque ele era do Zâmbia, e no Zâmbia não se dava visto, ou quando chegava na fronteira e viam que o visto não era válido, era um problema. Mas nos EUA nunca houve. Ele sempre participou do Board, na época em que eu participava. O rapaz que era do Zâmbia sempre participou de todas as reuniões, nunca teve problemas, os árabes... Não havia nada disso durante os períodos anteriores, mesmo no Bush... não importa muito o partido.

O Trump está falando que vai cortar a internet desses países, e isso é praticamente impossível, existem muitos *root servers*, são treze, são distribuídos pelo mundo... se houver alguma modificação dramática nos EUA, as registrars começam a operar em outro lugar. Negócio é negócio. Eu acredito que o pessoal do governo tem algumas preocupações muito mais por não entender o processo, por seus representantes não terem *background* técnico, muito menos por qualquer interferência real dos EUA nas questões dos *root servers*. Depois, nós começamos a pedir independência e iniciamos o processo. Creio que eu ainda estava no GAC. Começou com um memorando de entendimento aonde a ICANN se comprometia com diversas coisas. Acho que foi em 2001, 2002. Esse memorando de entendimento com o departamento de comércio tinha mais de 30 folhas, detalhando todos os procedimentos que a ICANN era obrigada a fazer, o que ela tinha que cumprir, e etc. Era obrigatório enviar *report* para eles todo o tempo. Eu entendo perfeitamente essa situação porque foi só em 1998 que criou-se a ICANN. Quem era a ICANN? Era um monte de gente técnica ao redor do mundo. Então, com o governo americano já naquela época totalmente dependente de internet, era óbvio que ele tinha que criar todas as amarras possíveis para essas pessoas não fazerem alguma loucura. Depois, aquele documento foi diminuindo para oito, depois duas folhas...

**Pergunta 5:** Uma coisa que eu queria colocar é a questão do noncom., que apesar de ser um processo com regras bastantes claras, a comunidade tem uma alguns questionamentos à respeito do funcionamento do noncom... Baseado na sua experiência, o que você poderia nos contar sobre o funcionamento dele na prática?

**Resposta 5:** Eu passei quatro anos no NonCom e fui *chair* um ano. Eu mandava relatórios mensais para eles. A questão é a seguinte: você não pode publicar o nome das pessoas. Você é candidato a uma posição e não vai ser escolhido. Ninguém gostaria que isso se tornasse público. Então, primeiro ponto. Nós temos que chamar pessoas de todo o mundo. Então, o processo é bastante detalhado. Inclusive, recebíamos um treinamento sobre entrevista. O processo começa com os candidatos mandando seus currículos, acesso à páginas pessoais, quando tem, e três referências importantes. Os membros do NonCom leem todos os currículos, discutem um a um... é muito trabalhoso o processo. Demanda muito tempo. Mesmo no nosso dia-a-dia, mesmo fora dos meetings. Nós temos calls semanais, tem trocas de e-mail o tempo inteiro, e todos esses documentos são analisados. Aí cada um faz uma tabela para si sobre todas as peculiaridades. Eu tinha aqui uma tabela de “Excel”, que tinha umas vinte colunas, aonde tinha experiência, gênero, local, acesso à internet, tempo disponível, etc.

Após essa análise, começava uma seleção... você cria três categorias: uma com candidatos certamente muito bons, uma onde há dúvidas, precisa-se de mais informações, e uma terceira onde definitivamente essas pessoas não são qualificadas para a posição solicitada. Se alguma dessas pessoas é requalificada para uma outra posição, o NonCom entra em contato com a pessoa e pergunta se ela não quer avaliar a possibilidade de aceitar. Às vezes, a pessoa analisa e não quer. Não há problema.

Ouvidas as recomendações de todo mundo, feita essa primeira seleção, começam as reuniões, por *call*, para se estabelecer uma hierarquia através dessas votações entre *calls*. Então, começa a se separar grupos em função do que o candidato pediu. Por exemplo, para o Board tem um processo mais complicado. Os outros tem um processo mais simplificado. O processo do Board funciona desse modo: a partir de uma seleção de mais ou menos dez candidatos, de um a dez, hierarquicamente; esses são chamados e levados para a reunião do meio do ano onde serão entrevistados pessoalmente. Os demais não. Nós vamos analisar e depois, durante a reunião frente-a-frente do NonCom, vamos discutir.

Como nós vamos chegar a esta reunião final? Aos membros do Board, aos candidatos a membros do Board, a todos os candidatos às outras posições, depois de selecionada nessas três etapas, a gente dividia as pessoas e faz o que a gente chama de “deep dive”. Então, um mergulho nessas pessoas. Vamos selecionar pessoas para um certo grupo... em geral,

divide-se pela zona de horário, para ser viável. Desse modo, por exemplo, eu sempre sentei com pessoas do Caribe, da América Latina, nos EUA, ou seja, da mesma faixa. Um americano, um canadense, etc. Não tem a mesma cultura, não tem o mesmo *bias*. Não é direcionado pela mesma forma de pensar. Então essas pessoas faziam um *deep dive* naquela lista das pessoas as quais nós teríamos que tomar posição na reunião frente-a-frente.

A partir daí, o próprio grupo montava um *call* para definir as posições. Cada um deles, em geral eram dois ou três, durante a reunião presencial, iria falar sua opinião sobre cada pessoa, mas tudo era discutido para analisar o porquê das diferentes opiniões, se devem ligar para o *referee* da pessoa, para quem mandou referência. Enfim, tem a reunião de longo prazo, a reunião do meio do ano, na qual ficamos por uns dez dias. A reunião da ICANN termina, mas o NonCom continua, e vai se fazendo essa análise, essa discussão, primeiro para definir os membros do Board. Por que? Exatamente porque os membros do Board serão os mais difíceis, já houve a seleção, todos serão entrevistados.

Muitos deles podem ser especialmente importantes para outras posições. Então, voltamos para aquelas pessoas que eventualmente não foram classificadas entre esses dez primeiros, mas há outras posições, dependendo do número de vagas que temos, pergunta-se a ele se tem interesse em outra. Ela leva conhecimento importante para esse grupo. Alguns querem, outros não. Definido o slot do Board, há um padrão seguido: um ano tem duas posições, que foram substituídas, no ano seguinte serão três. Ou seja, três membros que saem e três que tem que entrar. Sempre colocamos também três pessoas dentro da regra de classificação que não são anunciadas, ficam fechadas dentro do NonCom, caso aconteça alguma coisa com aqueles membros que lá estavam. Ficou doente, desistiu, faleceu, assumiu uma posição de governo, ou algum problema similar. Por isso, tem um “vice”; ele não é informado disso, porque você não deve supor que o outro não vai continuar, mas está definido em caso de qualquer infortúnio. Isso já aconteceu várias vezes.

Lembrando que o NonCom precisa ser regional, e tem regras de regionalidade. Você não pode ter menos do que um por região, nem mais do que cinco. Isso sempre foi uma briga do NonCom, e parece que agora ele está finalmente sendo operado, é que o pessoal elegia as pessoas que eles queriam do GNSO, do ALAC, do CCNSO, enfim. E deixava para o NonCom o problema de fazer a compensação. Na verdade, isso criava problemas sérios

porque, em uma das épocas em que eu estive, houve um caso no qual nós tínhamos uma pessoa excelente para uma posição, mas não podia, porque já tinha gente demais! Então o pessoal do GNSO, do ALAC, indica nomes para o Board, indicavam aleatoriamente, sem preocupação com as outras questões, gênero e região. Aí sobrava para o NonCom andar nesse fio de navalha entre o melhor candidato e a melhor composição. Então muitas vezes as pessoas reclamavam muito porque ficavam sabendo de algo, porque a pessoa contava que era qualificada, mas não foi escolhida. Então, tem toda essa fofoca sobre o NonCom. Existem essas regras, o processo é informado claramente a todos... mas não era. De fato, não era.

Na minha gestão, eu fiz tudo isso publicamente. Comecei a publicar inclusive o cronograma, porque ninguém sabia o que estava acontecendo no NonCom. Eu fui a primeira *chair* que publicou o cronograma das nossas atividades, você pode ver nos arquivos do NonCom, foi de 2012... e também publiquei um relatório bem detalhado de tudo o que aconteceu. Enfim, toda essa lógica é seguida pelo NonCom, com as regras de um *headhunter*. Nós não somos mais do *headhunters*. Com a necessidade de respeitar a privacidade de todas as pessoas. É um ambiente muito complexo e contencioso. Todo mundo que vai para o NonCom tem que declarar que não tem conflito, fazer uma declaração formal escrita e assinada de que não tem conflito nenhum com A, B ou C, que não foi *biased* com ninguém, não está lá representando os interesses de ninguém, e é aí que começam os problemas.

Na gestão do próprio NonCom, é preciso ter cuidado para dar voz a todo mundo, porque as pessoas são muito diferentes entre si: tem pessoas mais agressivas, tem pessoas que dominam a plateia, tem pessoas que manipulam as outras, enfim, é um ambiente muito complicado. E tudo isso tendo que ser tratado com respeito a essas questões de privacidade, e ao mesmo tempo, expondo o que está sendo feito. Os relatórios dizem o que está sendo feito, mas não dizem quem. As pessoas não falam por telefone o nome de ninguém. As pessoas recebem um número, e só números são falados. Só depois que se faz uma coleção de currículos é que os nomes são colocados, porque aí somos livres para ligar para quem quisermos, para tomar informação daquela pessoa. A gente vasculha as redes sociais, a gente vê o “linkedin” ou similar, para ver onde a pessoa trabalha, telefona para os lugares de trabalho... faz de tudo. Então, é um trabalho complicado que certamente tem uma série de motivações pelas quais as pessoas brigam, questionam, xingam, acontece de tudo.

Na minha época, eu achei que tinha que começar a dizer para todo mundo qual era o cronograma, o que nós estávamos fazendo lá dentro, quando era a seleção, quando algo iria acontecer... Agora, não se pode violar os princípios sob os quais nós estamos trabalhando. Há sempre um descontentamento, e a manipulação dos descontentes por qualquer motivo rodando dentro da comunidade, como em qualquer empresa. Não tem como ser diferente. A não ser que todos os candidatos se dispusessem a dizer seus nomes publicamente antes de se candidatarem, o que é impossível. Sempre perguntamos se a pessoa quer *disclosure* ou não *disclosure*. Normalmente, ninguém quer *disclosure*.

#### **APÊNDICE F – ENTREVISTA COM KATHRYN KLEINMAN (EUA)**

Entrevista com Kathryn Kleinman, conduzida em 2 de março de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio telefônico e na língua inglesa. A entrevistada é cofundadora do *Noncommercial Users Constituency* (NCUC) da ICANN.

**Pergunta 1:** In my dissertation, I make an assertion, and I want to run it by you. What I'm trying to imply here is that ICANN is different from other institutions, in the sense that once a resolution is passed, the norms that are set are implemented. There is no going around from that. It's different when the UN makes a resolution: it's good if the countries follow that resolution but it is not obligatory, they can't go in there and make them do it. However, ICANN can do it, because it controls the root servers. I make this statement in my introduction, that your UDRP is an example of that, once it was established, everybody who wanted to own a domain name is subject to it and therefore it is a policy that was implemented across the system. So, I would like to see if you have any comments related to that context.

**Resposta 1:** Yeah, I'm glad that leaked out, because I think you are absolute right but not for reasons you think you are. IQU passes something that qualifies us what come out as a consensus policy, that comes as a policy itself of the process. Basically, only generic top-level domains and address supporter organization and CCN the country code, and basically ICANN can't do anything to them anyway. So really, the vast majority of the ICANN policies, I'd say 99% of them work, it pretty much seems to come out except to the transitions. However, they are not root servers at all and that is where the control comes from. Now let me tell where it comes from and you tell me why I'm wrong.

David Jonhson did a lot of early research advocacy and policy by contract. And so, in this case, ICANN contracts with the registrar giving the right to operate a database of GTOB, and the registrars are responsible for the security that follows the database, but the registry, by compelled reasons, can't register domain names, it can't sell a single domain name to the public, with some narrow exceptions. The registry has to sell to registrar who sells to the registrant. So, technically issues a side registry operator, the registrar would teller and the registrant the customer. For some reasons, ICANN fails to use this words, that's what we are talking about. So ICANN creates the contract with the registry, and also with a group of registrars, a group of accreditation, but then the registry has contracts with the registrar, who has contracts with the registrant, so in all of them, registry, registrar and registrant, has direct registry agreement with ICANN and registrars do there accreditation agreement with ICANN. 2009 and 2013 are still in force holding the registrant, both of them agree, they swear, and that is a very unusual provision that they are albeit by present and future consent policies passed by ICANN looks policing making process and that how this provisions are made, this a policy by contrary.

**Pergunta 2:** That is a very interesting perspective, since I don't come from the field of law. I come from a background in technology and International Relations. To me, the main idea was going for the system itself, but your view is very interesting, that is, from a legal perspective and it is what binds things together. That is the sort of idea I want to have a better perspective of.

How do you see the introduction of the UDRP, growing from the system that was mostly hand ground by Jonh Postel into this very first time that a policy was implemented in a hard way, wasn't it?

- Yes.

So UDRP was the first time that ICANN implemented a hard policy that affected every actor in the system?

**Resposta 2:** Actually, ICANN, when you read the white paper, it was brought into existence with demand rather than mast dot, a non-obligation speed policy, we can go back to the Clinton administration and what the US department of commerce said about ICANN having created a minimum speed policy, so it is basically a condition to this stuff. So we have the organization meeting in Berlin in 1999, the meeting in Santiago, Chile over the summer and ICANN wants adopt a universal speed resolution policy that cannot really have gone through of the theory of process of origin, they don't sense the valor of the proxy speech but not ICANN. So, a team was created to take the existing policy created by Whitefoe and tweaked to provide better web register transfers.

**Pergunta 3:** When it switched to ICANN's hands, what sorts of interests were valued, what sort of actors had the most input when it was decided how to commercialized those domains within ICANN supervision. This is what we are trying to get it.

**Resposta 3:** Ok. So here you can get economist who can talk to you, milk millers who are specialized in this mystery of economic policy. My perspectives are a little different. ICANN has the context in relationships that I'm concern with. Second, network solutions before ICANN has to come up with the entire concept of the administration of domain, you have to check...

- 1993....Network solutions, yes 1993

Yes, so, I forgot the year when National Science Foundation signed the contract, but a small minority government contract for network solutions think that was going to dominion registration for The National Science Foundation that IDU, that gouged and those little one's that nobody ever hear about that confederate net, cause I don't know if you know commercial traffic bar under National Science Foundation.

Network Solutions was getting hit by National Science Foundation to registered news things and it was growing in 1999 in the USA when it was the rise of Marhta Mind. Three online services that no longer need had to pledge to university to have internet accesses what it was common in the 1970s and the 80s. The 90s were the time, in USA, where people beginning to be able to pay for accesses. And people wanted register names, and Network Solutions turns around makes a big price and they look at them and say: "Why don't we charge" and they began to make a fortune. You have to track them but needless they can sell to NSA and tracking illegal selling.

ICANN also has an obligation, if go back to the white paper, which is to create competition, so network solutions cannot rule the internet world no more. So the first competition created is with the registrars, two calls...

- Somewhere around 1999.

So Network Solutions was forced to separate into two companies; it has to separate the registrar operation from the registry operation and has to put up with what we comment as Chinese wall. Because in a Chinese wall is just separating the companies so they can talk to each other for separated the issue and the people so they can talk to each other. Because you don't want to create special solutions from the registrar for the registry. The registries were supposed to have some sort of independence.

**Pergunta 4:** Right, a Chinese wall? Is there form term that I can use? Or more informal one?

**Resposta 4:** And they work very hard well to do it, and I understand they did pretty well. To create a little competition that near is much economic to the registrar industry for many years.

- Thus maybe the first attempt to do what eventually would become the nudity ID, the first seeds and then...

And slowly, although that the existing GTOB that yanked profit that takes America from Network Solutions or SAC. But slowly data and data sponsors starts to come out and they don't make much. So we didn't have much competition from the registry side.

**Pergunta 5:** About the hardware community what was like in terms of...was it mostly composed by engineers? What was there any participation from the civil society? What was the general age of the participants? I would like to know the overlook.

**Resposta 5:** So you know the early seconds institutions, what stakeholders groups were there? So you can go back and look at original constituencies in the inner, services providers were small, still is, which is good, the ones who were property constitutions were very big, very powerful, very well-funded and very sack from the get go, business constituencies also powerful and well-funded. Was not really much in terms of registry participant, there was much registrar participation, that was a fire it owns the registry and them country code and they kill off any supportive organization very quickly. All the GTOs and CCTWs, and I remember Peter Junking basically making his career fighting for the separation of GTOs and the CCTWs into different support organizations.

- Oh that's were an issue, they were managed under the same umbrella.

And not commercials and it was hard. I work with the executive director in Internet Government Project from the Association of Computer Machinery we covered the ICM-IDT. And the president that we see now share concerns to the public interest and she help create this project that help the participant foundations to develop this projects of network policies. So we end up helping this people.

I work with Randy Borsh who great technologist he helped found the internet society and he helped the internet all over the world and keep track of the policies that were been created. American Library Association could now go down to Santiago. CGI Brazil they come out pretty quickly, Glaser and Carlos Apanso, if you look at the spectrum of history of no-commercial constitutions.

- Yeah I think they were doing that by the 2000s

But it was hard, it always hard in no-commercial, brand to participate, because ICANN it's a very expensive place to work, media all over the world and a it is a lot of time. So when we talk about ICANN be volunteers, and in those days there is a lot of volunteers, and in nowadays there is no much volunteers left.

- Maybe you can commence in terms of now and then.

Now we have stakeholders groups, because now we have registrar that group to their use. When I was a stakeholder of the registrars group back in 2010 there was very snail groups. PIR, New Star, now it is huge the DTR base and the registrar institute says...

So the community has expanded a lot on the registration, now there is industry of registration. And I just came from the Non-Contract Party house meeting in Iceland that was...that was about two weeks ago. And what we have in common is our collectiveness.

**Pergunta 6:** So in terms of the Genna Soul you have its blitz in the commercial stakeholder group commercial groups and the no-commercial groups. How have relations been managed across both of these groups, obviously from a conceptual perspective they have competing interesting but have they managed to work together in a cohesive matter?

[OFF THE RECORD]

How has been the revolution of that aspect, what were the main struggles and the main victories such to say?

**Resposta 6:** We created a number of what we call RPNS...they were the trade mark cleric....because the opening up. I now own now a coach chair....

What is the impact in the development... what is the impact of small business? We are searching information in this topic right now so we can create the right rules or the wrong rules; we were the first to question this....

**Pergunta 7:** Yeah I have just registered my domain dot website, so I do agree with you, I'm trying to move into the future, but yeah that my main theme. The community is very focus on technical aspects of issues and often there is nobody there to say: "Hey how are

we going to market that?” I my opinion, as a researcher, it’s not the community objective to do that, but at the same time there is nobody doing it. Is there an issue in your view or am I thinking in a different matter than I should?

**Resposta 7:** I think you got a good point, but I’m inside the industry so I see the...its hard market is expansive.

**Pergunta 8:** It’s more that I want to understand if my concerns have a basis more than that necessarily you give me the answer, but more like: am I approaching this from a certain point of view that people are spending a lot of money to get to this TODs and then it’s very technically well built, but how it get that out to the common people.

**Resposta 8:** How much time do we spare...but new areas...it’s a long time to go a while analogy of providers and they would take too long to reach the suburbs, but it takes time to teach.

**Pergunta 9:** About the NCUC, can you speak briefly a little more about what were the initial objectives of the NCUC and how they were carried out, such to say.

**Resposta 9:** NCUC is dedicated to no-commercial speech in communication chamber. And that is someone has to records them the speeches in the internet are personal, educated and it is our hobby’s, ours joys and our loves, some of the higher uses of internet. When political dissidents are using the internet who are risking their lives for the speech and the information they share. When it used by people organized as minority’s views so the rights and the protection of the minorities are improved. This tremendous uses of internet, years ago I testified to the US congress and I said the types of regulation who put in place would make a big difference to become the biggest strip mall, and we wanted become the biggest communication stream ever. We still every day and every year ICANN and across the world we still have to valued that to impose decisions when an internet judgment comes and....

**Pergunta 10:** It started as mainly a discussion sounding board for academics, and then commercialization came along, and now it trying to take over, it's lot of what Tim Wu says in his books, I don't know if you agree with him or not, that communication industries always get privatized once they are established. That is one of the points of views that I'm approaching to this issue. Are intellectual properties, companies and industries, now that internet is a fixed thing, trying to take over?

**Resposta 10:** Hopefully our stakeholder model and other text models around the world create a balance to free speech and expression their use; commentary and criticism create a balance and narrow infrastructure.

**Pergunta 11:** They don't see any other actor that can solve the issues they have. If they turn to the IGF it is a debate, if they turn to the WIPO, they will say "we do have the IPC, so you may check with them, and if the law enforcement wants to take down this or that, talk to ICANN... and so, they are starting to see it as there is only ICANN. There sort of is only ICANN, if we talk about strict internet governments regulation, norm setting.

**Resposta 11:** I will just take out my crystal ball and say ICANN can be the only regulator....So it is not the right place to do it, so now we are going to regulate the free speech of the world? I don't think so.

**Pergunta 12:** Intellectual property has been a very important debate within ICANN and I know you have followed this debate closely, so what do you think are the landmarks of that debate what are the main points you think it most important to analyze?

**Resposta 12:** Sure, I hate to pull out, but I'm just a lawyer...for the first eight years ICANN was a trade marker...and they said we made the roads, the cars...We don't have the trade marker workers...I think governments are the better tool to maintain the balance within criticism, free speech...

**Pergunta 13:** I think, to value your time, I would like to address one very important question that I think you in particular can offer a lot. It is about the complexity of ICANN

it acronyms, its processes and what a complex structure it is. Maybe you can offer me the perspective of whether that was something that always have been in place or has that ground of multi stakeholder experience as a need... Can you give me your thoughts about that?

**Resposta 13:** I will answer that in half and half. Worries about the complexity of ICANN are the complexity of their policy and we are not explaining to the people. People are trying their register their names in GTODs and they are hitting walls and they don't know why they can't register that, because exist secret block lists that just problem. You should just know...if we have policies that create some forms of pre-registration and notice. People should know we got to create clarity in those policies and people should know when they can get a computer and when they cannot and what rules are broke in and what defenses are when domain name is challenged. The DRP are not spending money educating registrars and are only spending money in trade markers and that seen not fair and that affects the globe. I think we should explain in the main languages the domain name registration.

In terms of the complexity of ICANN itself, yes, they are heavier....ICANN has builds converging of the tecs, the weirds and them other people so there are always this confusion of technical means and legal means and in the top of it created the IQ so is very complicate....ICANN has this conversion, giving ICANN more work to do, and more policy's to create and more scope. I could ask ICANN to do more but it would get more complicate, but as an expert my suggestion would be make this process easier to learn easier to participate that would be very good.

### **APÊNDICE G – ENTREVISTA COM YANNIS LI (HONG KONG)**

Entrevista com Yannis Li, conduzida em 3 de março de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua inglesa. À época a entrevistada era diretora executiva do TLD “.asia”.

**Pergunta 1:** How do you evaluate the adoption of Internationalized Domain Names? Are they being embraced by Asian citizens or are there still technical or political barriers to be overcome?

**Resposta 1:** Although the uptake of IDNs remains low compare to other ASCII new gTLDs, I believe it would hit the market as we achieve universal acceptance and an overall increase of market awareness on new gTLDs. As a matter of fact, most of the non English-speaking countries people tend to search with their native languages. While voice search and mobile personal assistant such as Siri becoming more popular, IDNs value on SEO and SMO will be more recognised.

**Pergunta 2:** How would you describe the impact that the dot asia domain had on ccTLDs from the region?

**Resposta 2:** DotAsia's mission is to promote the Internet development in Asia and a collaborative Asia. While most of the ccTLDs in the region are the members of DotAsia Organisation, we always encourage partnership and ways to promote together. We believe we complement each other, and help a local business to grow in Asia.

**Pergunta 3:** To register a dot asia domain is necessary to prove a direct relationship with the Asia-Pacific region. Has this directive been respected over the years?

**Resposta 3:** A .asia registrant shall be serving the Asia community. We can see many of the .Asia domains are used for Asian-wide campaigns, inter-governmental or cross-border partnership, events and Asia businesses. Some examples such as:

<http://www.universalchannel.asia/>

<http://www.divatv.asia/>

<http://seta.asia/>

<http://www.adrc.asia/>

**Pergunta 4:** The variety of countries that compose the Asia-Pacific region is staggering. How are relations managed with so many different stakeholders?

**Resposta 4:** DotAsia has always been striving to support our Asia Pacific development especially on Internet Governance discussion. DotAsia has been supporting the Asia Pacific Regional Internet Governance Forum (APrIGF) as the secretariat since its establishment in 2010. With the platform, we are pulling various stakeholders together around the region to share their thoughts and shape the region's development. Since the 2015 meeting, we have a Synthesis Document coming out from the annual meetings, which contributes to the global discussion and reflects the views from our region.

**Pergunta 5:** As a follow-up to the last question, roughly how has been the acceptance of the dot asia domain in different parts of the region? Are there countries in which actors are more willing to adopt it?

**Resposta 5:** We see a lot of uptakes of .asia domains recently in the ASEAN countries. As the ASEAN economies and Internet penetration grow, more and more businesses are expanding to region-wide. Hence, they are eyeing on a .asia domain for their business growth plan.

**Pergunta 6:** Are there changes within ICANN still to be made that could benefit the expansion of geopolitical initiatives such as dot asia?

**Resposta 6:** .Asia is now under sponsored-domains category which is not categorised as a geo names as such on the contract-wise. Perhaps ICANN could categorise geo names with different considerations unlike other commercial or sensitive new gTLDs.

**Pergunta 7:** Do you feel that dot asia is or could be a tool to help in the affirmation of the sovereignty and/or integration of the region?

**Resposta 7:** The DotAsia governance itself is administered by our members coming from the ccTLDs around the region. They form our board and govern the organisation. The model itself promotes collaboration.

## APÊNDICE H – ENTREVISTA COM MAXIM ALZوبا (RÚSSIA)

Entrevista com Maxim Alzoba, conduzida em 27 de fevereiro de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua inglesa. À época o entrevistado era administrador dos TLDs “.moscow” e “.mockba”.

**Pergunta 1:** Can you describe briefly the trajectory that led to your current position?

**Resposta 1:** I've been with the IT industry for a while (ten years in selling networking equipment, and later seven years as a special project management for a hosting company, and ISP and Registrars, for an Applicant of new gTLD and a current Registry).

I did some programming from childhood until graduating in Moscow State University, named after M. C. Lomonosov. So, my background is technical and IT. I have my Masters in Physics. After that, I became a bureaucrat.

**Pergunta 2:** How do you evaluate the adoption of Internationalized Domain Names?

**Resposta 2:** The biggest issue from my point of view is lack of IDN email support (some companies make islands of IDN emails, but you need all email servers to support it, not just of some corporations, even big ones).

There is a group with ICANN community, called Universal Acceptance, where you can find more information.

**Pergunta 3:** Are they being embraced or are there still technical or political barriers to be overcome?

**Resposta 3:** Mostly technical, one of the biggest ones is the IDN email issue, or specifically a lack of globally supported one, as mentioned above.

**Pergunta 4:** How would you describe the impact that the dot moscow (.MOCKBA) domain had on ccTLDs from the region?

**Resposta 4:** .RU and .PФ are way bigger,

their stats

<https://cctld.ru/en/>

click on the rightmost top corner

today it was

5'505k domains .ru

902k domains .pф (RF in IDN)

.moscow and .москва(xn--80adxhks)

[https://www.flexireg.net/en/stat\\_info](https://www.flexireg.net/en/stat_info)

Here, you could see the old second level domains popular in Russia (.msk.ru/su for Moscow, and spb.ru/su for Saint Petersburg, where SU is an old ccTLD for Soviet Union. It was an interesting case, as ICANN wanted to terminate the ccTLD for .SU, people told them to end .UK and create .GB. After that, the subject was dropped and the ccTLD is still online.

Flexireg is our software platform for Registry and public second level domains.

**Pergunta 5:** Are there changes within ICANN still to be made that could benefit the expansion of geopolitical initiatives such as dot moscow (.МОСКВА)?

**Resposta 5:** There might be a next round in 2020 or later (given all the GNSO work around policies finishing review of the current 2012 round).

**Pergunta 6:** Do you feel that dot moscow (.MOCKBA) is or could be a tool to help in the affirmation of the sovereignty and/or integration of the region?

**Resposta 6:** All GEO gTLDs are quite different from the generic/community and especially .brands.

You can find more specific information here: <http://geotld.group>

(GEO TLDs)

**Pergunta 7:** The variety of countries that compose your region is staggering. How are relations managed with so many different stakeholders?

**Resposta 7:** GEO domains are mostly locally relevant, so there is nothing to gain from advertisements in the region. Also other countries from the region have their own capitals and local ideas. So the GEO have interactions with their local Authorities.

P.s: The biggest difference of the GEOs from other gTLDs - they need to have a letter of support/non-objection from the local Authorities and thus GEOs stuck between the world of generics and ccTLDs (who have their own obligations before their governments).

## **APÊNDICE I – ENTREVISTA COM MARTIN SILVA VALENT (ARGENTINA)**

**Pergunta 1:** How does your background in Law affect your approach of ICANN?

**Resposta 1:** Whether it is because of a natural instinct or a conscious choice, it obviously means that I always read the things that happen in ICANN toward what and whose rights are being affected. I see problems as part of social structure, maybe as a problem of institutions, roles or a struggle of power, but once I see what is the state of events then I ask myself, is this the desired outcome? Is this fair? Is this efficient to achieve the agreed goal? Being a Lawyer in ICANN meant for me a new place to develop my understanding of social construction of reality and my philosophical knowledge on what things are and what they should be, and how the different roles and institutions play together balancing power and resources. Bringing that to more concrete words, being a lawyer in ICANN means to understand which rights and realities are affected by the Domain Name System and how to use the rules we create and review, and the process in which we do that, in order to have the best of internet for the world.

**Pergunta 2:** What motivated you to approach this institution in the first place?

**Resposta 2:** I was motivated by curiosity on the multi stakeholder model and my previous work on the United Dispute Resolution Process (UDPR), along with the case of new gTLDs, like .patagonia case. Those things were strong enough for me to approach ICANN and apply to the fellowship thanks to the recommendations of an alumni of the program who happened to be my Internet Law teacher and mentor.

**Pergunta 3:** How diverse do you find ICANN in terms of geographical and sectorial variety?

**Resposta 3:** Rich, but not rich enough. I think it is a fair try to be truly global, so I give a vote on faith that ICANN is moving “in the right way”. When you see that meetings do happen around the world, the IANA transition is a reality, Staff offices are more and more spread in continents and programs like the fellowship and the NextGen create real leadership from developing countries that are now Board members, working group leader, GNSO Councilors, GAC Chairs, etc. I think we ask ICANN what we cannot give in any

other place, equality among asymmetries that are useful to the dominant party, but we shouldn't ask any less if we want one open and free internet, it is either go for that or be ready to let asymmetries break the internet matrix. The civil society is particularly disorganized and decentralized in a way that loses power to negotiate, while Registries and Registrar, specially the top 10, have much more power to negotiate. Again, the problems are not from ICANN, they come from the reality of the sectors, but it is ICANN's titanic task to try to fight that abuse and dominance.

**Pergunta 4:** How important are community leaders to the PDP and day-to-day operations?

**Resposta 4:** They are almost everything, they are the ones getting things done and introducing the new leaderships to take over. I still find very little participation of non-leader figures. Maybe it is a fault of the leader who doesn't move from the Chair? I think ICANN is too complicated and expensive to have a really democratic participation on policy work. It is an Elite institution, even if it is not supposed to be.

**Pergunta 5:** How would you define the interaction between the Board and the NPOC?

**Resposta 5:** Much more active than I would have thought beforehand. I have seen meetings and relatively open talks with Board members in regular basis, but to be clear, this only came from some Board members, others I haven't seen the face in the same room than the NPOC team. I guess that is the same for almost every constituency, and I wouldn't expect it to be otherwise. They have a mandate, they have content input from us and if we wanted to yell something strong enough they would hear us. The post-IANA ICANN Board is much more tied to us than before, so let's see how that works.

**Pergunta 6:** Speaking about this issue as it stands in 2017, did the IANA Transition have a substantial impact on ICANN?

**Resposta 6:** Yes and no. Yes, because it did create a ton of new review processes and changes, new systems and sense of legitimacy. On the other hand, everything seems to

stay the same, same people in the same places with the same virtues and issues. I think ICANN hasn't changed that much, it's just slightly trying to improve in an already massive and complex structure.

**Pergunta 7:** Based on your experience, are there particular changes to how Internet Governance is currently managed that could benefit Internet users?

**Resposta 7:** Yes, States seem to have understood that Internet Governance is bigger than then and national sovereignty. Just that alone is an amazing breakthrough of globalization. On the other hand, the whole “youth” and “gender” movements have given a much needed new shape to the issues, and with Snowden and Wikileaks innocence is being lost left and right, leaving governments and corporation to behave and respect user civil rights, even basic human rights, is simply a self-frustrating lie.

**Pergunta 8:** Overall, how do you feel the interaction has been between veterans and the new wave of people joining the community?

**Resposta 8:** More bad than good. Veterans feel superior, they have good reasons, they are pioneers on this big adventure. They are also over-stressed and tired of the work, which leaves them with no energy nor will to mentorship correctly. This is not the rule, but I don't see every veteran mentoring and openly sharing with newcomers, they barely do that among themselves sometimes. Of course there are a few cases, I was lucky to have found mentors everywhere I went in ICANN as a newcomer, I think the fellowship helped me a lot in that, it gave me a dynamic that I wouldn't have developed on my own, which I hope to pass to other newcomers as I become a leader.

**Pergunta 9:** It is widely commented that if a newcomer makes a valid comment on a mailing list it is often ignored, but if a respected member repeats the same words, it is accepted. How real is that situation and how does the NPOC mitigate that?

**Resposta 9:** As real as the 21% oxygen on the air we breathe when we inhale. Emails lists are hostile environments full of trolls and wiseness, difficult for a newcomer. I don't

have an answer on how to improve that, I may have a hundred ideas that could be discussed, but no real idea of what would work.

**Pergunta 10:** In your personal opinion, is the term "multistakeholder" appropriate to describe what goes on over at ICANN?

**Resposta 10:** Yes, even with all the problems ICANN is as multi stakeholder as it gets, and is doing it in an enforceable policy role and the Internet IP/DNS resource hasn't broken down since ICANN started to operate IANA, now the PTI.

**Pergunta 11:** Do you agree that the structure of ICANN is overly complex, with its acronyms and dozens of processes?

**Resposta 11:** Yes, as before, I don't know how it should be, and I can brainstorm ideas, but the current structure is too complex if the intentions is not to be an Elite, a niche. Maybe it should be a niche, an elite, but in that case legitimacy should adjust so we create a real elite body and not call it as open as the agora forum.

**Pergunta 12:** What do you feel are the emerging issues in Internet Governance?

**Resposta 12:** In the next five years, we are going to see a deep wild dangerous effect on: IOT, IA, Big Data and Algorithms, Quantic Computers, more surveillance and war-use of things like StuxNet and hacking events, maybe some new problem with the blockchain and crypto currencies. The youth and gender agenda will be "incorporated" to other discussion. I think we should all rethink about what we want from human right and develop an internet inside that frame, even if it means to go slower and be less efficient. Internet impact is yet to grow a lot, those new areas are the ones we will be adding to the internet governance debate.

## APÊNDICE J – ENTREVISTA COM HAMZA BEN MEHREZ (TUNÍSIA)

Entrevista com Hamza Ben Mehrez conduzida em 28 de fevereiro de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua inglesa. À época o entrevistado era o coordenador do projeto iGmena, voltado ao aprendizado de Governança da Internet na África e Ásia.

**Pergunta 1:** Can you describe briefly the trajectory that led to your current positions?

**Resposta 1:** I took the Internet Governance Diplofoundation capacity building online course in 2014. Since then I have joined Hivos on the Internet Governance in the Middle East and North Africa (iGmena programme) as the senior policy analyst to promote Internet freedom and respect of human rights online, through a focus on Internet Governance, and train Human rights defenders on (skills, knowledge, capacities) through (tools, resources, networks) to understand how Internet is governed and how the governance can be influenced. The focus of this programme is MENA region countries because in these countries the political and societal environment provides opportunities to engage with governments to enter into discussions to safeguard Internet freedom through a multistakeholder platform with participation of civil society, private sector, and the tech community and government officials. Such approach can lead to inclusive policies and legislation respecting human rights and Internet freedom. The outcomes are improved knowledge on Internet governance, enhanced public awareness on the dynamics between Internet and digital rights, human rights defenders are empowered to advocate for better policies and legislation and an increased awareness of the private sector on the merits of safeguarding Internet freedom through established link between Internet freedom and economic development.

**Pergunta 2:** How would you describe the particular necessities of your region in relation to Internet Governance?

**Resposta 2:** Middle Easter countries are all former colonial possessions of Great Britain, France, or Italy. Decolonization left autocratic regimes to rule following the departure of the colonial power. These regimes were largely indifferent to human rights concerns and viewed free speech as a threat to domestic security. Speech critical of government, powerful individuals, or Islam is routinely discouraged, suppressed, and censored.

Security services target individuals defending human rights for violence, imprisonment, and sometimes death. For example Jordan Cybercrime laws use terms with broad definitions enabling the government to crackdown on dissent and free speech. The government blocks access to applications and websites on the grounds of protecting “social peace.” Journalists are arrested for online criticism. Self-censorship is common. Government surveils the public and privacy protections are weak. The government exercises strong control over the country’s Internet backbone and ISPs. Tunisia Religious online speech is subject to threats and harassment from opposing groups and users. Draconian Internet controls exist from the previous government and are presently held in abeyance by new law but not overturned. The government has refrained from censorship though self-censorship remains common. Cybercrime laws are written vaguely enabling broad enforcement against human rights defenders. Government has the capacity for mass surveillance and limits public use of encryption.

When it comes to Lebanon, the government does not engage in broad censorship. The government maintains ownership and control of Lebanon’s Internet backbone and much of the nation’s infrastructure. VoIP services have been blocked at times, but the government has backed down after public protest. Slander and libel laws are used to silence online speech. Insulting or defaming government officials are a prosecutable offence leading to self-censorship. Hivos has previous intervention experience in Jordan, Tunisia, and Lebanon through its IGMENA programme. Hivos has selected these MENA countries based on its experience in the region and a literature review of human rights, governance, and democracy evaluations indicating these countries are regional swing states that offer the potential to catalyse greater change across the region.

**Pergunta 3:** How do you evaluate the adoption of Internationalized Domain Names, both in regards to your region and as a whole?

**Resposta 3:** Two years since ICANN announced the first set of Initial Evaluation results for new top level domains on 22 March 2013. Today, more than 500 top-level domains are now available on the Internet. ICANN’s new gTLD program was launched in response to the Community desire to expand consumer choice and competition in the domain name space as a way to foster increased Internet innovation and greater use of the Internet by new global entrants and users. Four business executives shared with the

conference participants their experiences with the new gTLD program and how they see the way forward. Arabic script only Top-Level Domain which is pronounced as “shabaka” in English, given that شبكة is the most common term for “Web” in Arabic. The goal is to become the first choice for Arabic speaking registrants on the Internet before thinking about any other TLD, advertising and raising awareness are needed for continued success. DotMawqe is a common Arabic term and the launch was a good one, though not the first with Arabic script to exist in the marketplace.

The appeal is to provide a way to protect the Arabic names of businesses in the Middle East region as well as registered trademarks in the Arabic script. Ben Crawford observed Internet users’ attraction to certain new generic domain names such as .website, .xyz, and .site. Close collaboration between entrepreneurs using new domain names and experienced DNS business partners was most important for success in the marketplace. I think that the future growth in this area would harness the power of large corporations and therefore move the current DNS industry into the larger ICT industry sector. A “pure” registrar is rare as domain names are part of a bigger range of services being offered to customers. There are many challenges for firms of matching what users want and how to market those new top level domains to customers, communications: raising awareness of the new domain names is needed through public relations in order to build brand recognition and trust for new names. Cooperation and Collaboration: working together at the local, regional, and global levels is important; and partnerships between experienced DNS firms and new entrepreneurs are another way for success in the marketplace. Sustainability: not clear the renewal rates for new top level names that are just coming into the marketplace; users’ positive experiences and trust will be major factors in determining the sustainability of new domain names. Evolution of ICANN Processes for new gTLDs: moving forward there will be a review of current new gTLD applications processes and procedures looking at ways to improve and streamline the system.

There are 300 million domain names registered worldwide. The Middle East’s of this pie is less than 6 percent. The MENA region like Iran Pakistan and Turkey has fewer than 1.5 million domain names registered. Iran’s .ir is the largest top-level domain in the region in terms of the number of registrations; there are 200,000 domain names registered under .ir. Businesses cannot register domain names in the absence of content, such as creating a website and presence online. This is the major challenge in the region; small and medium-size enterprises (SMEs) in the region represent 60%. In a more developed region,

between 40% and 60% of SMEs would have an online presence. In the MENA region, only 15% of SMEs are present online due to the enormous challenge of creating content and an online organizational structure. Entities having an active online presence are needed in order to develop the online economic sector, health content, and social sector

**Pergunta 4:** The countries in your region present a range of cultural diversity despite unifying factors. How are relations managed between different stakeholders? (Broad Question)

**Resposta 4:** There are many challenges within the political, cultural, and social context of the MENA region for civil society to overcome broad participation. Despite the rapid transformation of the region after the Arab Spring in 2011, which brought a greater interest on internet policy by civil society as well as increased funding and capacity building to the region, it did not take long before this energy was dampened. The rise of instability and extremist violence in the region empowered a counter-revolution and a crackdown on freedoms, taking the region back to pre-2011 levels of unilateral policy making by governments, if not cementing it even further.

Some positive Internet governance experiences were shared such as the Tunisian experience where civil society and activists can push for a real and change, which gives hope for a better future of Internet governance in the MENA region. However, the situation in most MENA countries is alarming because the existing Internet governance process is dominated by governments and very closed. Another difficulty is the differences between countries and the fact that there is no one-size-fits-all solution. The creation of civil society coalition in the MENA region was discussed. An approach that can help coordinate actions and be a space for sharing knowledge, experiences and best practices that would make civil society visible and recognised by other stakeholders as an important player.

To be more effective in a MENA strategy, coordination and cooperation of civil society is very much needed. This session presented a good opportunity to learn about APC and the various challenges civil society in the region as well as more broadly is exposed to when trying to participate in the policy process. All of the points mentioned and discussed in the session can enhance civil society participation in Internet governance processes at

the national and regional level. Other different interesting points were raised from the participants, such as the need for civil society to build expertise and capacity on Internet governance in order to be able to influence policy makers. The lack of connection and cooperation between civil society and government, the lack of civil society participation in different processes in the MENA region not only on Internet governance and the high rate of digital illiteracy among parliamentarians in some countries in the MENA region, which can be a real obstacle.

**Pergunta 5:** How projects such as IGMENA impact do involved communities and what benefits have been observed thus far?

**Resposta 5:** Hivos and its partners successfully implemented IGMENA programme under challenging circumstances in Middle Eastern states coping with instability, civil unrest, and war. In the process, Hivos honed and refined its initial strategy, developed new partner relationships and expanded relationships with existing partners, enabling it to set its sights higher and propose this Programme. The IGMENA experience was very helpful to Hivos to understand and develop strategies to address a variety of operational challenges. These inform the current proposal. The IGMENA programme revealed that more authoritarian governments were less willing to participate in multistakeholder activities while less authoritarian governments demonstrated greater willingness to engage, and led Hivos to focus on a limited number of swing states within the region. Furthermore, Hivos evaluated which states were likely to be more receptive to the IGMENA programme and focused efforts in those countries which are Tunisia, Jordan and Lebanon.

IGMENA cautiously and carefully reached out to policy makers within government to invite them into conversation with IGMENA programme participants and encouraged multi stakeholder conversations and deliberation. Within these states, the IGMENA programme pursued a two-track strategy to cultivate Internet Governance capacity and integrate these actors into Internet governance policy discourse. Communities suffering discrimination such as human rights defenders, women, the LGBT community, and religious minorities for whom the Internet is a lifeline were among the groups most interested and invested in the IGMENA programme offerings. They viewed Internet governance policy as intrinsically interwoven with human rights and development.

The IGMENA programme had to exercise care in their approach to communities to which governments took a dim view leading to IGMENA capacity initiatives centred on promoting Internet policies like encryption, privacy, and Internet security that are aligned with human rights values namely free speech and freedom of assembly. Governments were not monolithic in their position vis a vis the IGMENA programme underscoring the importance of identifying receptive constituencies within government and approaching them in a helpful, non-threatening way. In the aftermath of the Arab Spring, MENA was and is a region in turmoil. IGMENA developed a decentralized management structure with local actors and leaders able to take the initiative and adapt to changing events resulting in a nimble organization that relied on local expertise to direct resources where they can be of greatest benefit.

IGMENA took the initiative to engage with the private sector in the MENA region on their policies affecting human rights on the Internet. While this specific stakeholder' exposure to human rights defenders is limited, they were receptive and willing to address civil society concerns which have chilling effects on Internet freedom.

**Pergunta 6:** Are there changes within ICANN still to be made that could benefit the inclusion of your region?

**Resposta 6:** With the advent of the new gTLDs the domain name market has become more complex and challenging both for its operators and the end users. ICANN should benefit from a more competition by seeing is multilayer as TLDs not only have to cope with their industry peers, but also with the smart and fast evolution of the social media platforms and public email services. These allow you to be up and running online in few seconds while it might take hours or days to have your domain registered, well-configured and then, resolving into a website or emails. Furthermore, in many regions the TLD market is no longer living the golden age of the late nineties or the first decade of the third millennium, with clear signs of a possible flattening scenario when new domain creations will be lower than deletions (as predicted for the European region to happen as of 2017).

A good potential for growth can be enhanced because of the following factors: The TLD market is not saturated and many end users (individuals/businesses) may soon like to be online with their own TLD. The registries and registrars can still work on expanding their

markets and strengthen their positioning at local and regional level. The availability of local IDNs is an advantage for the region's registries and registrars as they are the closest to the possible customers and therefore, can be the best channel to ensure a truly multilingual experience. Managing a registry is not just about implementing good technology. There are multiple factors that impact sometimes considerably, the fortune of a TLD and/or a healthy DNS environment, such as good policy, industry model, organisational capacities, technology options, sale channels and the domain name branding. The following section aims to highlight some best practices that can help the growth of the TLD market in the region. The list is not meant to be exhaustive, but provides some tips for further action.

**Pergunta 7:** Do you feel that a domain tailored for the region, such as .mena, could be a tool to help in the affirmation of the sovereignty and/or integration of the region?

**Resposta 7:** I think this is a good policy because a unified gtld can boost a unified spectrum of technologies that have been emerging and evolving at unprecedented and exponential rates. Having transformed from conceptual ideas into current practical applications, the MENA ICT Forum focuses in 2016 on the various aspects of how disruptive technologies impact numerous industries and sectors that are vital in the MENA region's economies. For example Education, healthcare, clean energy, transportation and logistics, commerce, financial services, media, and humanitarian causes are but a few examples of vital industries that are impacted by Big Data, Cloud Computing, Social Media, the Internet of Everything, Mobility, 3D Printing, Virtual Reality, and Wearable technologies.

.mena can be a sovereign domain to focuses on how these sectors and industries are impacted, enhanced, and propelled by these cutting edge technologies and their continuous development and advancements. This would be an ideal platform for C-suit Business Executives, Governments, Policy Makers, Non-Profit Executives, Investors and Financers, Entrepreneurs, ICT Professionals, Enthusiasts, and Hobbyists to learn, experience, participate, engage, and establish vision about the latest developments in their industries and how they can benefit their business conduct online .

**Pergunta 8:** How open have you found the Internet Governance arena to, in respect to the introduction of your projects and such?

**Resposta 8:** The governments of Jordan, Tunisia, and Lebanon face common challenges. They all find themselves in precarious positions, though not at risk of unrest or overthrow. Lebanon and Jordan are at the edge of the wars that have wracked Iraq and Syria while Tunisia has emerged from the Arab Spring with a less autocratic government than other countries such as Egypt and with more stability than neighbour Libya. Nonetheless, the governments of these three countries fear popular unrest, dissent, and religious extremism. At present, they rely on draconian measures online to suppress content.

This is costly and unsustainable for these countries which lack the petroleum resources of many other MENA countries. The Internet is thus rightly seen by many as an economic engine and development catalyst. However, censorship, application bans, and blackouts inhibit the growth and use of the Internet as well as its catalytic effects. Hivos therefore notes that the governments of these countries share similar approaches to Internet law and regulation in reaction to similar challenges. Thus this programme employs similar persuasive rhetoric in all three countries, tailored to local needs, and seeks similar positive results in the form of improved Internet legislation and regulation.

Since its inception in 2012, iGmena has been on the forefront of developing and reinforcing knowledge as well as building capacity on Internet governance in the Middle East and North Africa (MENA). iGmena Summit 2016 invited our alumni, partners, program contributors, and other regional collaborators to take stock of the work we have done so far and learn from their experience with iGmena so we can create a more effective and sustainable program. Over three days, more than 75 human & digital rights activists, journalists, technical experts, nongovernmental organizations, Internet governance professionals, and other stakeholders came together – many meeting for the first time in person – to share their work with the community, reflect on the achievements of the program, and formulate relevant steps and strategy for the next four years. This included sharing their perspective about the program openly with the community, discussing how iGmena can support them in the future, and how to strengthen Internet governance as well as civil society in the MENA region.

## **APÊNDICE H – ENTREVISTA MEGAN RICHARDS E CRISTINA MONTI (COMISSÃO EUROPEIA)**

Entrevista com Megan Richards e Cristina Monti conduzida em 8 de março de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua inglesa. À época as entrevistadas eram, respectivamente, a Principal Adviser for the Communications Networks, Content and Technology Directorate-General da Comissão Europeia e a diretora de Internet Governance and Stakeholders' Relations da Comissão Europeia.

**Pergunta 1:** How is the structure of Internet Governance in Europe as an Union, in terms of what types of actors are involved in the process and how decisions are made?

**Resposta 1:** Most EU Member States are active participants in IG and many are active nationally, regionally and globally. Europe has been a long and consistent supporter of the multistakeholder model and all IG fora in Europe stakeholders from all relevant sectors. Depending on the country or the topic it is clear that certain sectors are more active than others (for example governments in public policy, industry in business-related aspects etc.).

At EU level, we have a High Level Internet Governance expert group, which gathers representatives from all EU Member States plus Norway and Switzerland, as well as representatives from other sectors, to discuss issues of common interest. The IANA transition and related ICANN accountability dominated these discussions over the last two years but many others are addressed as well. This is not a decision-making group *per se* but we do try to come to common positions on issues of common interest.

Europe has its own regional Internet Governance Forum (called the European Dialogue on Internet Governance or EuroDIG) which meets annually and a sub-regional South Eastern European Dialogue on Internet Governance (also meeting annually). Both are very active and attract many participants from different sectors throughout Europe.

The European Parliament and the Council of Ministers have both also take quite an active interest in Internet Governance and have made statements relating to the IGF, the IANA transition and ICANN accountability. These follow the specific procedures of these institutions, which would require a long and very complicated explanation.

The Commission works in close cooperation with the European External Action Service, the European Parliament and the Council, European civil society and industry stakeholders, and international partners, to promote a common vision of a unified Internet based on the respect of human rights and fundamental freedoms. This feeds into policies promoted by the EU, for instance in the EU Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, in the application of the European Action Plan on Human Rights and Democracy, and through Council Conclusions on Cyber Diplomacy.

**Pergunta 2:** Are cultural and linguistic differences a noticeable issue within the Internet Governance arena?

**Resposta 2:** This is true on most issues and in most parts of Europe but on IG we are all aligned in the agreement that the multistakeholder model is the right one for IG. Diversity is a strength

**Pergunta 3:** How do you view the IANA Transition from Europe's point of view?

**Resposta 3:** Europeans were very active participants in the IANA transition and related ICANN accountability proposals. At least four chairs of the working groups were from Europe and many Europeans participated actively in all the discussions. The transition is something that Europe had been calling for over many years, and when NTIA announced that it would begin the process, there was great enthusiasm. Like all compromises, there are some aspects that some would have preferred to have seen a different outcome or some details that would have been preferred to be resolved differently but overall there is a great sense of satisfaction and all are working to ensure that the implementation is successful.

**Pergunta 4:** Do you feel that there is a broader allegiance between European States in terms of preference for certain policies?

**Resposta 4:** As mentioned above, not all agreed on every single detail and some would have preferred slightly different outcomes on some aspects but overall there is satisfaction.

**Pergunta 5:** Do you feel that the transitions of governments affects GAC representation, or do countries usually have consistent behaviors?

**Resposta 5:** I have not noticed major changes in the behaviour of GAC representatives due to changes in their governments, however there are clearly some issues and positions that need to be adjusted according to new national government policy and this is reflected by the GAC representative in making his or her position. There have also been changes of position due to policy decisions taken nationally by the same government but with a new view/perspective on things.

**Pergunta 6:** Is the GAC as efficient as it could be? How could it be improved?

**Resposta 6:** The GAC's strongpoint is not efficiency (if that is measured in the time that it takes to come to a clear and binding position) but this is the nature of the GAC. Given the many different views and voices represented, it is no wonder that it sometimes takes a bit more time than one might wish to come to clear, consensus positions. This is not so different from some other parts of the ICANN community, which can also sometimes take a long time to come to a clear position, even when the group is composed of representatives from a single sector.

**Pergunta 7:** GAC has demanded several times a bigger representation within the Board, has that been achieved?

**Resposta 7:** GAC is not represented on the ICANN Board by a specific voting Director nominated by the GAC, but the GAC chairman is an ex officio member of the ICANN Board and attends all Board meetings. One issue that has been discussed in the GAC is whether a GAC participant should join the Board nominating committee (NomCom) and this will be discussed again at the next GAC meeting.

**Pergunta 8:** How would you compare the ICANN norm-setting process to those of other international forums? What about the IGF in particular?

**Resposta 8:** IGF is not a norm-setting forum but primarily a forum for discussion, identification of issues and possible solutions, exchange of best practices etc. ICANN on the other hand is a decision-making body that has a number of clear objectives to be met. The role of the ICANN multistakeholder community in determining how those decisions are arrived at is very important

## APÊNDICE K – ENTREVISTA COM LUCKY MASILELA (ÁFRICA DO SUL)

Entrevista com Lucky Masilela conduzida em 8 de março de 2017 por Mark W. Datysgeld, por meio digital e na língua inglesa. À época o entrevistado era o CEO do ZA *Central Registry* (ZACR) e *Chair* do *South African Communications Forum*.

**Pergunta 1:** Could you please, in general terms, describe the situation of Internet Governance in the African continent in 2017?

**Resposta 1:** The African continent has in general subscribed to the principles underpinning IG and have embraced in particular multistakeholderism. Africa is the best test bed for the efficacy of IG and related initiatives.

**Pergunta 2:** How do you evaluate the representation of African stakeholders within ICANN and the IGF? Has it been growing over time?

**Resposta 2:** Unfortunately, this picture is very disappointing. We are definitely not growing and unable to attract fresh blood, particularly the youth. The future of Africa lies in the youth, especially it being a continent dominated by youth, so we do need to see more of the future leaders participating at such forums.

**Pergunta 3:** Can you describe briefly the trajectory of the .africa domain, from its inception to the proposal to ICANN?

**Resposta 3:** For us, dotAfrica is a Pan African project, which has significant benefits to the entire continent, and it has found impetus in the OR Tambo and Abuja Declaration. Its intent is to assist in growing the ccTLD market, the development of local content and Registrars including ICT related projects. Therefore the delay we experienced in the delegation of dotAfrica was a denial of the digital right and economic emancipation of the African people. From here, subject to approval by ICANN we should be having the “sunrise phase” (for trademark holders and governments) early in April and ‘general availability” (entire public) early in July.

**Pergunta 4:** Who are the main stakeholders and interested parties in the successful deployment of the .africa domain?

**Resposta 4:** The stakeholders for .Africa are the governments of Africa under the leadership of the Africa Union, and for the day-to-day planning is the Steercom consisting of entities across the continent representing various groups ranging from AfTLD, AfNOG, Afrinic etc.

**Pergunta 5:** How would you describe the relationship between the the dotAfrica domain and the ccTLDs from the region?

**Resposta 5:** The ccTLD's of the continent are in the epicentre of the dotAfrica domain now and into the future, and find their voice and representation through AfTLD, which is an entity representing them in continents.

**Pergunta 6:** Has the strictness of the requirements necessary to own a .Africa domain varied over time, or has it been more or less steady? What are the current proposed requirements?

**Resposta 6:** I think the critical requirements are exceeding the threshold of support of the African governments, and to ensure that no more than one objection is lodged against the applicant. The other requirements are equally demanding which are of a technical and financial nature.

**Pergunta 7:** The variety of countries that compose the African region is staggering. How are relations managed with so many different stakeholders?

**Resposta 7:** The relationships are managed through the AUC directly with the governments and via multiple stakeholder bodies representing the internet community for example our Steercom comprises of AfTLD, AfNOG, AfriNIC just to mention a few of the representative bodies.

**Pergunta 8:** As a follow-up to the last question, roughly how has been the acceptance of the .Africa domain in different parts of the region? Are there countries in which actors are more willing to adopt it?

**Resposta 8:** I think .Africa has been generally accepted by the entire continent and not just a region, by the mere fact of the support letters granted to us via the AUC.

**Pergunta 9:** Is there particular interest in the African region for the adoption of Internationalized Domain Names? Have these been interests been addressed?

**Resposta 9:** Yes, the interest has been registered and is being addressed.

**Pergunta 10:** Are there changes within ICANN still to be made that could benefit the expansion of geopolitical initiatives such as .Africa?

**Resposta 10:** ICANN has become a dynamic multistakeholder entity and through its engagement there is a promising expansion of geopolitical initiatives.

**Pergunta 11:** Do you feel that .Africa is or could be a tool to help in the affirmation of the sovereignty and/or integration of the region?

**Resposta 11:** I believe so, particularly taking into consideration the expectations of dotAfrica in funding the dotAfrica Foundation. More important is the joint voice of the continent in supporting the application for dotAfrica.