

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

**Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP**

JAQUELINE TREVISAN PIGATTO

GOVERNANÇA GLOBAL DA INTERNET: Regimes e transnacionalidade no período pós-Snowden



ARARAQUARA – S.P.

2024

JAQUELINE TREVISAN PIGATTO

**GOVERNANÇA GLOBAL DA INTERNET:
Regimes e transnacionalidade no período pós-Snowden**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras — Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Bolsa: FAPESP.

ARARAQUARA — SP

2024

P628g Pigatto, Jaqueline Trevisan
Governança Global da Internet : Regimes e transnacionalidade no
período pós-Snowden / Jaqueline Trevisan Pigatto. -- Araraquara,
2024
263 p. : tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano

1. Governança da Internet. 2. Instituições internacionais. 3.
Regimes internacionais. 4. Governança global. 5. Cooperação digital.
I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JAQUELINE TREVISAN PIGATTO

**GOVERNANÇA GLOBAL DA INTERNET:
Regimes e transnacionalidade no período pós-Snowden**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras — Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Bolsa: FAPESP.

Data da defesa: 26/02/2024

Membros componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano

Universidade Estadual Paulista ‘Júlio de Mesquita Filho’ (UNESP)

Membro Titular: Pablo Emanuel Romero Almada

Universidade Estadual Paulista ‘Júlio de Mesquita Filho’ (UNESP)

Membro Titular: Carlos Affonso Souza

Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

Membro Titular: Rafael de Almeida Evangelista

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Membro Titular: Raquel Fortes Gatto

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara.

Para minha amiga e professora, Isa.

AGRADECIMENTOS

Há 10 anos, ingressei na UNESP como aluna de graduação, e desde então passei pelo mestrado e pelo doutorado. Também há 10 anos, a governança global da Internet passou por transformações que impactaram a política internacional, a local, e o cotidiano de cidadãos do mundo todo. Esta pesquisa é resultado de 10 anos de acompanhamentos, reflexões e aprendizados acerca desse tema.

Agradeço primeiramente à UNESP e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP - Processo nº 2020/01780-3), que me permitiram trilhar essa jornada, e aos meus orientadores que sempre me incentivaram e extraíram meu melhor em um campo ainda muito novo: Marcelo Mariano e Karina Mariano, obrigada por me "adotarem" e por terem me permitido construir uma carreira. Agradeço também ao CGI.br, que me abriu mais ainda as portas desse mundo, me levando até São Paulo para um curso intensivo (minha primeira vez num avião!) e tantos outros eventos e oportunidades incríveis. Assim como a FAPESP, o CGI.br, a ICANN e a ISOC me concederam bolsas para viagens e eventos que me permitiram crescer profissional e pessoalmente, e por isso sou imensamente grata.

Ainda, nada disso seria possível sem o investimento constante do meu amigo Mark Datsyngeld em meu crescimento, e seu apoio incondicional às minhas empreitadas (como esquecer nossa primeira reunião em um café de São Paulo quando eu apenas iniciava meu mestrado e você viu um potencial a ser explorado em mim). Fico muito feliz que nossa parceria profissional originou uma amizade para a vida, e ainda nos trouxe a querida Laura Pereira, que tive a sorte de conhecer na UNESP de Araraquara. A vocês meus mais profundos agradecimentos pela parceria incrível. Também agradeço a uma parte fundamental de minha vida profissional nesses últimos 4 anos, meu muito obrigada a todos os meus colegas e diretores da Data Privacy Brasil, Mari, Bruno e Zanatta, que acreditaram e confiaram em mim quando ainda era uma recém-mestra, obrigada por todos os aprendizados e imenso crescimento profissional. Muito do que está neste trabalho é fruto de aprendizados e caminhos trilhados que vocês me proporcionaram.

Também agradeço a todos os membros da minha banca e a todos os professores que passaram por mim nesses 10 anos, que de formas variadas me inspiraram e motivaram a seguir a carreira acadêmica, em especial à minha mais amada professora e amiga, que me influenciou antes mesmo de eu estar na faculdade, minha eterna gratidão e amor à Isa (*in memoriam*).

Agradeço aos meus colegas de pós-graduação, que dividiram muitas dores e alegrias comigo: Bárbara (e nossos ótimos rolês por Buenos Aires), Júlia e Samuel. Agradeço também

aos meus amigos de faculdade, onde essa história toda começou. Se sobrevivi aos anos que passei em Franca, foi graças à Camila, Rafa, Tangará e Karan. Vocês foram, e são, minha família Unespiana para sempre! Obrigada por terem me acolhido, me apoiado, e por continuarem acompanhando essa jornada - não somente essa acadêmica, mas a jornada da vida toda. Amo vocês!

E então, minha base desde sempre e para sempre! Agradeço muito a todo o suporte, investimento e apoio da minha família: meus pais Sandra e Oswaldo, que sempre priorizaram minha educação e me apoiaram em cada passo da jornada; à minha irmã Giovana, minha parceira de todas as horas, desde momentos cruciais como defesas (que ela ainda faz questão de registrar em imagens), até pequenos momentos do cotidiano, como dúvidas do inglês para escrever um e-mail – obrigada *teacher*! E ao meu companheiro e amor, João Paulo, que embarcou ao meu lado durante o doutorado e debateu argumentos comigo, cuidou de mim, me acalmou durante crises de ansiedade, e nunca deixou de me apoiar e acreditar no meu trabalho – e claro, nunca deixou faltar música e amor nos nossos dias. Amo muito vocês, minha família!

A jornada acadêmica é muito desafiadora, e demanda muita paciência. Mas também é recompensadora e gratificante, me permite conhecer pessoas incríveis, eventos e lugares que eu apenas sonhava em conhecer, e sou muito feliz de ter iniciado minha carreira na iniciação científica e ter tido a força de levar isso até o doutorado. A jornada continua, mas por enquanto, este capítulo de 10 anos com a UNESP se encerra. Obrigada!

RESUMO

O aumento global no uso da Internet trouxe benefícios para as populações, mas também problemas que afetam os Estados nacionais. Geralmente, as consequências são mais visíveis ao nível nacional, ao mesmo tempo em que seu funcionamento está atrelado a uma governança global. Esta pesquisa visa compreender a evolução da governança da Internet a partir dos acontecimentos da década de 2010. A questão central que orienta este estudo é a possibilidade de conciliar uma Internet universal com os interesses dos Estados nacionais. Além disso, a pergunta secundária é como uma eventual fragmentação da Internet está relacionada aos sistemas de controle estatal. Utilizando a metodologia do Institucionalismo Histórico e pesquisa empírica, busca-se responder a essas perguntas examinando o papel de instituições e Organizações Internacionais frente aos interesses estatais e privados, categorizados em três "modelos". Destacam-se Estados Unidos, União Europeia e China como atores estatais proeminentes no período analisado, não apenas devido à sua relevância no sistema internacional, mas também pela proeminência em produção tecnológica e suas normatizações, com destaque para as distintas abordagens em relação ao controle estatal sobre a Internet. As instituições selecionadas para a pesquisa compreendem parte do Sistema ONU, como o Fórum de Governança da Internet (IGF), e a União Internacional de Telecomunicações (UIT), como também fora desse sistema, com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a Conferência Mundial da Internet (WIC) chinesa. A hipótese defendida é que, embora uma lógica nacional predomine na governança da Internet, ela não é absoluta devido aos interesses de empresas transnacionais, regulamentações estatais de caráter extraterritorial e restrições impostas por instituições internacionais alinhadas aos interesses dos Estados. Após análises de recorte temático para os casos de governança de dados e moderação de conteúdo, a conclusão aponta para a confirmação do caso Snowden como um momento de conjuntura crítica, onde a governança da Internet passa a ser mais multilateral. Essas dinâmicas, embora busquem certo controle, não permitem um domínio completo, evitando assim o isolamento e a fragmentação da rede.

Palavras-chave: instituições internacionais; governança da Internet; governança de dados; regulação de plataformas.

ABSTRACT

The global increase in Internet usage has brought benefits to populations, but also problems that affect nation-states. Generally, the consequences are more visible at the national level, while its functioning is tied to global governance. This research aims to understand the evolution of Internet governance based on events in the 2010s. The central question guiding this study is the possibility of reconciling a universal Internet with the interests of nation-states. Additionally, the secondary question is how a potential fragmentation of the Internet is related to state control systems. Using the methodology of Historical Institutionalism and empirical research, these questions are addressed by examining the role of institutions and international organizations in relation to state and private interests, categorized into three "models." The United States, European Union, and China stand out as prominent state actors in the analyzed period, not only due to their relevance in the international system but also because of their prominence in technological production and standardizations. This includes distinct approaches to state control over the Internet. The selected institutions for the research include parts of the UN system, such as the Internet Governance Forum (IGF) and the International Telecommunication Union (ITU), as well as entities outside this system, such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Chinese World Internet Conference (WIC). The hypothesis is that, although a national logic predominates in Internet governance, it is not absolute due to the interests of transnational companies, extraterritorial state regulations, and restrictions imposed by international institutions aligned with state interests. After thematic analyses of data governance and content moderation cases, the conclusion points to the confirmation of the Snowden case as a critical juncture, where Internet governance becomes more multilateral. These dynamics, while seeking some control, do not allow for complete dominance, thereby avoiding isolation and network fragmentation.

Keywords: international institutions; Internet governance; data governance; platform regulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — O complexo de regimes para o gerenciamento de atividades cibernéticas globais, proposto por Joseph Nye Jr	25
Figura 2 — Quadro de <i>path dependence</i> e conjuntura crítica na Governança da Internet.....	41
Figura 3 — Exemplo de uso de mapa mental na organização da pesquisa	56
Figura 4 — Uso da ferramenta Miro para criação de linha do tempo	57
Figura 5 — Uso da ferramenta Recoll para localização de arquivos.....	58
Figura 6 — Uso da ferramenta Notion como base de dados da pesquisa	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Resumo dos três modelos de governança da Internet	65
Quadro 2 — Principais temas discutidos na WIC desde 2014	96
Quadro 3 — Comparação de documentos da WSIS e da WIC.....	104
Quadro 4 — Principais temas discutidos no IGF desde 2013	125
Quadro 5 — Contribuições de EUA, UE e China ao Pacto Global Digital.....	141
Quadro 6 — Os três modelos em instituições internacionais	146

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CAC	Cyberspace Administration of China
CDEP	Committee on Digital Economy Policy
CDN	Content Delivery Network
CSISAC	Civil Society Information Society Advisory Committee
CSR	Corporate Social Responsibility
DNS	Domain Name System
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EUA	Estados Unidos da América
GDPR	General Data Protection Regulation
IANA	Internet Assigned Numbers Authority
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IETF	Internet Engineering Task Force
IGF	Internet Governance Forum
IoT	Internet of Things
ISOC	Internet Society
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MAG	Multistakeholder Advisory Committee
NTIA	National Telecommunications and Information Administration

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEWG	Open-Ended Working Group
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial de Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
TCP/IP	Transmission Control Protocol/Internet Protocol
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
ITU	International Telecommunication Union
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
WIC	World Internet Conference
WSIS	World Summit on the Information Society

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA E BASES TEÓRICAS.....	20
2.1	CONCEITUALIZAÇÕES E JUSTIFICATIVAS	21
2.1.1	Governança de dados	28
2.1.2	Moderação de conteúdo	31
2.2	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	33
2.3	GOVERNANÇA, COMPLEXO DE REGIMES E INSTITUIÇÕES	45
2.4	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE	54
3	ATORES E MODELOS DE GOVERNANÇA	60
3.1	ESTADOS UNIDOS	65
3.2	UNIÃO EUROPEIA	76
3.3	CHINA	82
4	INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E O COMPLEXO DE REGIMES	89
4.1	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)	89
4.2	CONFERÊNCIA MUNDIAL DA INTERNET (WIC)	94
4.3	SISTEMA ONU.....	112
4.3.1	União Internacional de Telecomunicações (UIT)	115
4.3.2	Fórum de Governança da Internet (IGF)	121
4.3.3	Pacto Global Digital	138
5	CONCLUSÃO	149
	REFERÊNCIAS	154
	ANEXO A - ENTREVISTAS.....	172
	ANEXO B: LEVANTAMENTO DE FÓRUNS ABERTOS NO IGF	248
	ANEXO C: LINHA DO TEMPO PARA OS TRÊS MODELOS DE GOVERNANÇA DA INTERNET E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS	254
	ANEXO D: MAPEAMENTO METODOLÓGICO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS	261

1 INTRODUÇÃO

A governança global da Internet é um tema crescente e relativamente novo nos campos de Ciências Sociais, Relações Internacionais e disciplinas afins. Embora uma extensa bibliografia já tenha discutido processos como o desenvolvimento da Internet pelos Estados Unidos, instituições como a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN, no acrônimo em inglês), e o envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) em processos como o Fórum de Governança da Internet (IGF, no acrônimo em inglês), há também uma falta de consenso sobre a configuração dessa governança, ou de como classificá-la (DeNardis, 2020; Kleinwächter, 2021).

Na década de 2010, fica evidente que a Internet não é apenas uma questão a ser tratada na sociedade (um tema a parte, como foi historicamente tratado), mas sim que todas as questões da sociedade perpassam de alguma maneira pela Internet — onde há então um componente tecnopolítico a ser compreendido. Esta tese vem então mapear uma parte da camada de conteúdo da Internet em meio a políticas mais tradicionais do sistema internacional. Parte-se do pressuposto que três “modelos” de governança para a Internet coexistem — de Estados Unidos, União Europeia e China — e este trabalho busca analisar suas influências através de instituições internacionais. Em um segundo momento, tais análises podem averiguar se ocorre uma fragmentação da Internet — cuja concepção é explorada ao longo do trabalho por abranger mais de uma interpretação.

Compreender a Governança da Internet é compreender a Internet em si, seu funcionamento e o determinismo de sua construção que levou à criação e manutenção de certas instituições internacionais. Assim, de acordo com Epstein, Katzenbach e Musiani (2016), a trajetória da Governança da Internet é, em si, uma trajetória de *path dependencies* — conceito explorado adiante, mas que, basicamente, demonstra continuidade na governança. Porém, a década de 2010 é aqui entendida como um momento de quebra do *path dependence* e de transformação nessa governança. As características centrais da Internet que a acompanham desde sua criação na década de 1970, até sua definitiva abertura para qualquer usuário na década de 1990, como descentralização e composição multissetorial (ou *multistakeholder*), são categorias também aplicáveis a sua governança: uma pluralidade de atores (governos, setor privado, acadêmicos e sociedade civil) descentralizados que compõem diversos arranjos, regimes e práticas transnacionais.

O conceito do multissetorialismo (ou caráter *multistakeholder*) é central nesse estudo, já que considera a importância e contribuição de todos os setores envolvidos na construção e manutenção da Internet. Como alguns trabalhos já mostraram (Hofmann, 2016; Pigatto, 2020), não há igualdade entre esses atores e as dinâmicas de poder variam, geralmente com a preponderância de origem ora estatal, ora privada. Essa preponderância depende de uma série de fatores como recursos de poder, local de atuação e até mesmo o tema em questão, afinal, a governança da Internet abrange uma série de temáticas, problemas e contextos diferentes.

O final da década de 2010 e o início da década de 2020 apontam uma urgência de cooperação digital frente a momentos críticos de conjuntura, como manipulação de processos eleitorais e a pandemia da COVID-19. O componente geopolítico nunca esteve tão forte na governança da Internet, e suas camadas de funcionamento e uso estão cada vez mais interligadas. Apesar de observarmos (e analisarmos neste trabalho) um período de “retorno estatal” na governança da Internet, ocorre nesse mesmo período a perda de vínculo entre o gerenciamento da raiz da Internet e o governo estadunidense, tornando a governança dessa camada lógica mais multissetorial (Cavalli; Scholte, 2021). Entretanto, o foco da governança global da Internet se volta para a camada mais próxima do usuário e na concentração de serviços digitais e usos de plataformas — diferente do foco até então dado aos recursos críticos da camada lógica da Internet.

Esta pesquisa visa compreender a evolução da governança da Internet a partir dos acontecimentos da década de 2010. A **questão central** que orienta este estudo é a possibilidade de conciliar uma Internet universal com os interesses dos Estados nacionais. Além disso, a **pergunta secundária** é como uma eventual fragmentação da Internet está relacionada aos sistemas de controle estatal. Utilizando a **metodologia** do Institucionalismo Histórico e pesquisa empírica, busca-se responder a essas perguntas examinando o papel de instituições e Organizações Internacionais frente aos interesses estatais e privados, categorizados em três “modelos”. Destacam-se Estados Unidos, União Europeia e China como atores estatais proeminentes no período analisado, não apenas devido à sua relevância no sistema internacional, mas também pela proeminência em produção tecnológica e suas normatizações, com destaque para as distintas abordagens em relação ao controle estatal sobre a Internet. A **hipótese** defendida é que, embora uma lógica nacional predomine na governança da Internet, ela não é absoluta devido aos interesses de empresas transnacionais, regulamentações estatais de caráter extraterritorial e restri-

ções impostas por instituições internacionais alinhadas aos interesses dos Estados. Essas dinâmicas, embora busquem certo controle, não permitem uma dominação completa, evitando assim o isolamento e a fragmentação da rede.

O recorte temporal apresenta dez anos após o evento considerado aqui como de **conjuntura crítica**: no Ocidente, o caso que marca esse novo cenário são as revelações de Edward Snowden acerca da espionagem estadunidense sobre outros países, e a consequente pressão da comunidade internacional para uma descentralização da Internet; enquanto que para o Oriente, além da própria repercussão do caso Snowden como uma “janela” de oportunidade a outros Estados, ocorrem acontecimentos importantes, como em 2012 a chegada de Xi Jinping ao poder na China, e uma nova dinâmica para a Internet que se instala naquele país, marcada por maior censura e forte controle estatal, que logo se expande para países com interesses comuns. O caso Snowden (melhor relatado no capítulo 3) demonstrou como os Estados Unidos se utilizou de empresas privadas ali sediadas para extração de informações sigilosas, a fim de obter vantagens políticas e econômicas, em nome da segurança nacional. Essa grande crise diplomática despertou a atenção de outros Estados para questões de privacidade, proteção de dados e controles estatal e privado sobre a Internet, desdobrando-se, ao longo dos próximos anos, em ações regulatórias domésticas e de regimes internacionais, portanto, alterando dinâmicas da governança global da Internet. Assim, analisa-se como Estados Unidos, a União Europeia, e a China, atuaram em diferentes instituições internacionais, revelando-se um período em que, gradativamente, a Internet deixa de ser um tema secundário para ser prioritário na agenda da alta política internacional e doméstica.

Este trabalho retoma as duas principais características de organismos internacionais: são espaços de interação e também podem ser atores (sujeitos) no sistema internacional. Para as instituições, não é possível ser ator sem ser espaço, mas é possível que uma instituição seja apenas um espaço de interação. Para que ela se torne um ator, é preciso passar por um processo de institucionalização. Nesse sentido, considera-se aqui tanto os espaços não burocratizados, como os mais organizados, também tratados pela literatura como Organizações Internacionais. Assim, olha-se para as instituições União Internacional das Telecomunicações (UIT), Fórum de Governança da Internet (IGF), e Conferência Mundial da Internet (WIC), ainda que a UIT seja também uma Organização Internacional. Além destas, olha-se também para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e algumas ações no âmbito do sistema ONU, não previstos originalmente no projeto de pesquisa, mas que a conjuntura mostrou relevante.

O intuito, nesse sentido, é complementar hipóteses e teorias já comentadas por Nye (2014), especialmente sobre instituições internacionais, e DeNardis (2020), na área de governança da Internet, com mais dados empíricos e dentro de um novo contexto, marcado pela ascensão chinesa, por novas tecnologias que estão transformando os usos da rede, como o 5G, e por conflitos de longa data, mas que agora se intensificam, como a moderação de conteúdo e a proteção de dados pessoais. Como posto por Santaniello (2021, p. 23, tradução nossa):¹ “uma compreensão das preferências sobre a representação de interesses em arenas antigas e novas é essencial para obter uma imagem clara de toda a extensão de visões políticas no campo da governança da Internet”.

Essa nova configuração da governança da Internet demanda a utilização da metodologia do **Institucionalismo Histórico**, e alguns de seus principais conceitos como “conjuntura crítica” e “*path dependence*”, explicitados adiante. Além do recorte temporal que se inicia em 2013, outro recorte para a pesquisa é que não se olha questões de legitimidade e perspectivas afins. O foco da pesquisa empírica se dá pelas ações dos atores sobre o fenômeno da governança global da Internet (tais como regulações de *hard law* ou *soft law* e influências no escopo e ações de instituições internacionais). Sistematizando tais ações, poderemos compreender se o recorte temporal trata de mudanças institucionais bruscas ou apenas incrementais. Utiliza-se também a **lógica de um estudo de caso**, tendo em vista que, de acordo com Yin e Grassi (2003):

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Não se faz aqui um estudo de caso em si, pois as análises não são exaustivas e as instituições não podem ser comparadas, por serem de naturezas diferentes. Trata-se de um estudo de conjuntura, porém, seguindo a lógica de que o caso em si é a própria governança global da Internet, dentro de algumas instituições internacionais. O contexto do caso corresponde ao recorte temporal da pesquisa: dez anos a partir do caso Snowden. E as unidades de análise são dois dos principais assuntos do ecossistema da Internet: a governança de dados e a moderação de conteúdo. Tais critérios (caso, contexto e unidades de análise) estão baseados em Machado (2017).

¹ “[...] an understanding of preferences about interests' representation within old and new arenas is essential in order to get a clear picture of the whole range of political views in the internet governance field” (Santaniello, 2021, p.23).

Outro ponto fundamental é conhecer o funcionamento da Internet em si. Parte-se do entendimento da Internet em três camadas²: a camada mais próxima do usuário é a camada socioeconômica ou camada de aplicações, onde há serviços como plataformas de redes sociais, motores de busca e serviços de *streaming*, que é o foco desta pesquisa. Em seguida, há a camada lógica, onde os protocolos de funcionamento permitem, por exemplo, o acesso aos *websites* da rede mundial de computadores. E, por fim, há a camada de infraestrutura, composta por cabos, satélites e sistemas *wireless*. Entende-se que as camadas lógica e de infraestrutura não deixam de ter componentes socioeconômicos, com implicações políticas relevantes, mas manteremos a nomenclatura utilizada pela ICANN para fins de simplificação do trabalho.

O conhecimento dessas camadas é essencial para compreender a geopolítica da Internet. A camada lógica foi criada e monopolizada até um certo ponto pelos Estados Unidos, que também investiu e permitiu uma hegemonia na produção de *softwares*, ou seja, na camada de aplicações. Enquanto isso, a China investiu mais em aspectos de *hardware*, embora a década de 2010 mostre que os serviços chineses de aplicações também cresceram consideravelmente. Somam-se a isso normas como a Seção 230, parte de uma legislação estadunidense que permite que as plataformas não sejam responsabilizadas por conteúdos postados por terceiros – explorada mais adiante; as parcerias público-privadas que constroem a camada de infraestrutura; e o crescimento de tendências nacionalistas durante a década de 2010. As políticas e ações dos atores atingem as três camadas no sentido de que quanto mais pessoas e sociedades estiverem conectadas, mais dados são gerados e maior fomento às economias é possível, desde que compartilhando uma única Internet, o que corresponde aos protocolos da camada intermediária/lógica.

A ideia de uma possível fragmentação da Internet é recorrente neste campo de estudo. Para Kleinwächter (2019), os governos enxergam as políticas relacionadas à Internet cada vez mais com lentes nacionais, buscando controle sobre o fluxo de dados entre fronteiras e com receios acerca de segurança nacional, economia digital ou ainda culturas locais. Cerca de vinte anos atrás, esperava-se uma harmonização crescente de práticas e regulações devido ao caráter global da Internet, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou a Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (WSIS, no acrônimo em inglês), à época o único meca-

²Para maiores informações, ver as três camadas da governança digital de acordo com a ICANN: <https://www.icann.org/news/multimedia/1563>.

nismo intergovernamental que lidava com temas relacionados à Internet. Hoje há uma pluralidade de fóruns, instituições e pautas que não se restringem apenas aos espaços especializados em Internet e comunicações, dentro e fora da ONU. Como coloca Ronaldo Lemos (2020b):

Olhando a história da internet, sua utopia foi justamente construir uma infraestrutura de comunicação autônoma com relação ao capitalismo, ainda que inserida nele. Nesse sentido, a internet surgiu como um espaço multissetorial, em que setores como a academia, a comunidade científica, o terceiro setor e outros setores estariam em pé de igualdade com o setor privado. Não por acaso os endereços da rede receberam terminações como .org, .edu, .net e assim por diante. Só que a utopia não durou. O setor privado ganhou a primazia da rede. O .com triunfou. Esse destino não era inevitável. A rede já viveu ciclos de utopia e distopia. Antes da primeira bolha da internet, a rede ainda utópica caminhava rapidamente para a comercialização sem limites.

Partimos então do **pressuposto** de que a conjuntura crítica do caso Snowden permitiu a coexistência de **três modelos de governança**, como proposto por Schneier (*apud* Thomson 2019) e mais desenvolvido por Pigatto, Datysgeld e Silva (2021). Este pressuposto parte de um contexto em que os principais atores estatais do sistema internacional possuem ações (regulações, *lobby*, entre outros) e valores (privacidade, liberdade de expressão) distintos entre si. Isso implica em influências para outros atores do sistema internacional, e para o próprio ecossistema de governança da Internet. Além disso, o pressuposto nos permite, de modo pragmático, definir o recorte da pesquisa.

O primeiro modelo é o estadunidense, que prioriza o livre mercado através de suas grandes transnacionais de tecnologia, concentrando dados que se tornam recursos de poder cibernéticos (de não-intervenção liberal)³. Há o europeu, cujas ações iniciadas na década de 2010 pela União Europeia criaram fortes regulações extraterritoriais, afetando as empresas americanas (de intervencionismo regulatório). E ainda o chinês, no qual o intervencionismo estatal permitiu uma restrição na entrada de empresas estrangeiras, ao mesmo tempo em que nasceram grandes transnacionais do mercado tecnológico para além da camada socioeconômica (de intervencionismo não democrático). Assim, para esta pesquisa utilizamos o termo “modelo” para nos referirmos aos interesses de um Estado no modo como a Internet é conduzida em seu território, e as influências que causam em outros atores, estatais e não-estatais.

³Aqui considerado não-intervencionista, não se deixa de considerar as atuais tentativas do Congresso estadunidense de formas de regulação das *big tech*, especialmente no âmbito concorrencial. Como o *lobby* do setor privado tem sido bastante efetivo ao longo da história, ainda considera-se o modelo norteamericano como não intervencionista, mas há o acompanhamento constante da pesquisa sobre tentativas de regulação. Para mais informações, ver: KANG, C. Lawmakers, Taking Aim at Big Tech, Push Sweeping Overhaul of Antitrust. **The New York Times**, June 11, 2021. Disponível em: <https://nyti.ms/3zRVytk>. Acesso em 24 jun 2021.

Assumimos, assim, o caráter originário da Internet exportado mundialmente a partir dos Estados Unidos, sem regulações, como o path dependence que foi alterado a partir da conjuntura crítica do caso Snowden. Com o aumento da preocupação global sobre privacidade e proteção de dados pessoais, aliado ao crescente entendimento de como esses dados alimentam as plataformas utilizadas mundialmente na geração e disseminação de conteúdos, o caso Snowden permitiu a outros Estados, como China e União Europeia, a questionarem esse modelo de governança estadunidense e proporem alternativas institucionais que agora coexistem no sistema internacional.

Este primeiro capítulo trouxe uma introdução acerca do tema de estudo desta tese, explicitando objetivos, hipóteses e trazendo considerações importantes. A seguir, o capítulo dois apresenta a metodologia utilizada, desde as bases teóricas da pesquisa, passando por conceitualizações de tópicos mais específicos como governança de dados e moderação de conteúdo, até debates teóricos sobre governança e instituições e, por fim, apresentando brevemente os procedimentos de análise.

O capítulo três traz apresentações dos atores aqui analisados e seus respectivos modelos de governança. Além das análises e considerações sobre os modelos de Estados Unidos, União Europeia, e China, o capítulo retoma o que foi o caso Snowden que, para esta pesquisa, é o momento de conjuntura crítica que altera a governança global da Internet e permite uma entrada mais ativa dos outros atores estatais como China e União Europeia.

Finalmente, o quarto capítulo analisa esses modelos de governança em diferentes instituições internacionais: OCDE, WIC, e Sistema ONU através da UIT, IGF e o Pacto Global Digital, fazendo especialmente uma análise desses espaços ao longo dos dez anos após o caso Snowden, e como os tópicos de governança de dados e moderação de conteúdo foram tratados pelos diferentes modelos governamentais. A seguir, o capítulo cinco faz a conclusão do trabalho.

2 METODOLOGIA E BASES TEÓRICAS

A conjuntura que se instala a partir da década de 2010 tensiona cada vez mais o uso da Internet, ou sua camada de aplicações (socioeconômica). A Internet e suas redes sociais influenciam tanto a vida política de várias nações, quanto as ações políticas influenciam o funcionamento de algumas dessas plataformas. Seguindo a escola Construtivista, é a relação “agente-estrutura”⁴. Ou como já colocava Lessig (1999), coexistem várias forças de regulação como as leis, o mercado, a própria arquitetura da Internet e as normas presentes neste ecossistema. Essa proposta de Lessig é importante para vermos o termo “regulação” como não restrito apenas ao conceito jurídico. Seguindo a conceitualização de Levinson e Marzouki (2017), utilizamos o termo "ecossistema" para a governança da Internet, para capturar tanto as unidades organizacionais quanto seus componentes e características desse ambiente. Essa abordagem também permite um olhar para os fluxos de poder e influência, tanto formais quanto informais, e principalmente, os caracteres multilateral e multissetorial.

Retomando a escola Construtivista, parte-se do pressuposto de que processos de aprendizado e de socialização são transformadores, considerando também valores e cultura política — o que nesse caso fica evidente pela abordagem "Ocidente *versus* Oriente", ainda que esses modelos não sejam monolíticos. Essa perspectiva enfatiza a importância das instituições, já que estas são os próprios espaços de socialização que podem revelar construções sociais consolidadas.

Este capítulo pretende, através de revisão bibliográfica, revisitar e tensionar conceitos como “regime internacional”, “governança global”, “governança transnacional” e “instituição internacional”, buscando estabelecer teoricamente a configuração desse momento da governança da Internet, de múltiplos atores estatais e não-estatais em diferentes espaços e níveis de interação. É essa configuração que serve de base para, posteriormente, tratarmos dos três modelos de governança aqui assumidos (Estados Unidos, China e União Europeia), e de casos mais específicos como governança de dados e de conteúdo nas plataformas digitais, a fim de estruturar um modelo mapeado da governança global da Internet desde 2013.

A cooperação é um elemento fundamental nesse campo de estudo, não somente no campo da teoria, mas também na prática, independente do ator em questão. O caráter universal

⁴"Agente" aqui denota capacidade de ação, enquanto "estrutura" se refere ao meio, por exemplo, o cenário internacional, onde ambos possuem interações de influência mútua. Sobre isso, ver: Castro (2012).

da Internet demanda esse tipo de interação entre os atores, como argumentado pela hipótese desta pesquisa⁵. Assim também colocado por Rodrik (2020, tradução nossa⁶):

Uma resposta comum a esses desafios é pedir uma maior coordenação internacional e regras globais. A cooperação regulatória transnacional e as políticas antitruste poderiam produzir novos padrões e mecanismos de execução. Até mesmo onde uma abordagem global não é possível – com países autoritários e democráticos estando em profundo desacordo a respeito de privacidade, por exemplo – ainda é possível que as democracias cooperem entre si e desenvolvam regras conjuntas.

Neste estudo, trazemos os casos de governança de dados e de moderação de conteúdo como unidades de análise para os atores, regimes e instituições consideradas, sem pretender um debate extensivo de cada área. São temas que tiveram debates e regulações crescentes dentro do período analisado — os dez anos após o caso Snowden. Em função de um volume expressivo de iniciativas, casos específicos e debates ainda em andamento, optou-se por apontar os espaços institucionais em que esses debates ocorrem e quem são os atores participantes, portanto, sem a pretensão de buscar respostas sobre os problemas específicos de governança de dados e de moderação de conteúdo.

2.1 CONCEITUALIZAÇÕES E JUSTIFICATIVAS

Antes de adentrarmos aos temas metodológicos e de teorias relativas a regimes, governança e instituições, é válido fazer uma conceitualização taxonômica. Embora não seja o foco deste trabalho, o tema da segurança permeia diversos campos da governança da Internet, especialmente quando falamos em Estados nacionais e proteção de dados pessoais. Nesse sentido, é comum termos com o prefixo “ciber” de “cibernético”, ou no inglês “*cyber*”, como em “cibersegurança” ou “questões cibernéticas”. Na bibliografia relacionada a governança da Internet, há uma diferenciação a que DeNardis (2020) atribui precisamente a uma convergência de expectativas, com o uso de “ciber” relativo a questões de segurança, e o termo “Internet” relativo a questões de economia digital ou até da Internet das Coisas (IoT, no acrônimo em inglês).

⁵A hipótese defendida é que, embora uma lógica nacional predomine na governança da Internet, ela não é absoluta devido aos interesses de empresas transnacionais, regulamentações estatais de caráter extraterritorial e restrições impostas por instituições internacionais alinhadas aos interesses dos Estados – interesses esses que dependem da própria manutenção da Internet, especialmente em se tratando de ganhos econômicos.

⁶“*A common response to these challenges is to call for greater international coordination and global rules. Transnational regulatory cooperation and anti-trust policies could produce new standards and enforcement mechanisms. Even where a truly global approach is not possible – because authoritarian and democratic countries have deep disagreements about privacy, for example – it is still possible for democracies to cooperate among themselves and develop joint rules.*” (Rodrik, 2020).

Porém, a autora coloca que: “Da perspectiva da engenharia, a distinção não faz sentido algum, uma vez que a estrutura de base é a mesma, e ao usar “governança da Internet”, esse livro não implica uma distinção entre questões cibernéticas e questões da Internet. Elas são as mesmas”. (DeNardis, 2020, p. 8, tradução nossa⁷).

Kurbalija (2016) também faz essa diferenciação, inserindo o "ciber" dentro de uma série de prefixos que descrevem desenvolvimentos da Internet, juntamente com "digital", "net", "virtual" e "e-". O autor explica que "ciber" acaba sendo mais usado para se referir a assuntos de crime e segurança; "digital" para desenvolvimento; "virtual" para ativos digitais, como as criptomoedas; e "e-" para comércio, como em "*e-commerce*". Esses consensos podem ser observados nos escopos das instituições internacionais, e o “ciber” ganha destaque no caso do modelo chinês, que busca priorizar questões de segurança.

DeNardis (2020) atribui às questões de segurança terem uma convergência maior porque a estabilidade econômica — e até democrática — está altamente dependente da segurança "cibernética" ou da "Internet". Por outro lado, a segurança relativa à privacidade individual e mercados digitais apresentam mais divergências a depender do local, do país ou do ator privado atuante em questões como uso de criptografia, por exemplo. Como veremos na análise da Conferência Mundial da Internet (WIC), a China se utiliza bastante do termo “ciber”, por focar em relações de cooperação que priorizam temas de segurança, ao mesmo tempo em que discute temas gerais relativos ao uso da Internet.

Como posto por Rocillo, Duarte e Roman (2021, p. 151): “As diferentes concepções sobre governança da internet mobilizam esse termo de formas distintas a depender dos atores e interesses envolvidos”. Também se utiliza do termo “ecossistema de governança” para se referir a complexa rede de atores, processos, normas e *policy spaces* que interagem e orientam o uso e desenvolvimento da Internet em nível global (ou seja, a governança global não é centralizada). Tendo em vista a proximidade desse campo de estudos com os debates sobre direitos digitais, este trabalho se aproxima da corrente do Constitucionalismo Digital. Tal corrente traz os valores do constitucionalismo contemporâneo para a sociedade digital, olhando para princípios e valores que determinam respostas para os desafios dessa sociedade (Celeste, 2019).

Um exemplo empírico do Constitucionalismo Digital é a lei brasileira do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), pioneira em estabelecer direitos e deveres sobre o uso da Internet

⁷ “From an engineering perspective, the distinction makes no sense, because the underlying infrastructure is the same, and when using “Internet governance” this book does not imply a distinction between cyber issues and Internet issues. They are the same”. (DeNardis, 2020, p. 8).

no país. Essa lógica também é posteriormente aplicada pela União Europeia, cujas regras para o meio digital são baseadas em valores democráticos e alinhados aos Direitos Humanos.

A governança da Internet apresenta uma série de características, tanto empíricas quanto teóricas, que fogem das teorias tradicionais de instituições e atores, principalmente se tratando de regimes internacionais multissetoriais sem o protagonismo estatal. Podemos também atribuir tais novidades a uma crise de expectativas sobre regulações, pois não há padrões anteriores se repetindo, ou não há referências para se criar expectativas. O *path dependence*, ou seja, o padrão historicamente desenvolvido, trata de uma Internet livre de regulações. Entretanto, o mundo enfrenta o impacto cada vez maior da Internet nas sociedades, com atores disseminando assim mais iniciativas e organizações que tentam coordenar e estabelecer políticas relativas ao uso da rede.

Para adentrarmos na exploração do tema e na análise dos dados, é importante ressaltar alguns conceitos e listar os principais atores que são aqui estudados, além de conceitualizar o próprio campo da Governança da Internet (DeNardis, 2010). Dentro desse campo, temos diversos assuntos ou “áreas” que são tratadas quase como campos em si mesmos, a exemplo da moderação de conteúdo e da governança de dados. Antes disso, trataremos conceitos que são parte dos objetos estudados nesta pesquisa.

Por exemplo, diferenciar “plataformas” de “instituições”, já que neste trabalho nos referimos aos múltiplos serviços digitais como **plataformas** (a exemplo de Instagram, Facebook, YouTube, Netflix, Uber, serviços de e-mails, etc.), não sendo confundidas, portanto, com **instituições**, já que a Conferência Mundial da Internet (WIC) se refere a ela mesma e ao Fórum de Governança da Internet (IGF) como “plataformas”. A conceitualização mais aprofundada de “instituição” se encontra ao longo do trabalho, assim como “governança” e “regimes”. Para todos os efeitos, utiliza-se a definição de Lima e Valente (2020, p. 4), onde as plataformas:

[...] assumem a condição de espaços/agentes de mediação ativa constituídos sobre uma base tecnológica na qual ocorrem diferentes atividades e pelos quais são transacionados serviços, conteúdos e interações, tendo como um traço distintivo e sua atuação no ambiente conectado, mesmo que não necessariamente em um endereço *www* (como no caso dos aplicativos). Mais do que apenas intermediários, as plataformas operam uma mediação ativa e que se expande por cada vez mais atividades sociais.

Importante ressaltar que, nesse sentido, as “plataformas” são abrangentes, não se limitando a serviços do que se convencionou chamar “capitalismo de plataforma”, ou a mídias sociais como Facebook. Quando se olha para o conceito de “instituições”, é fácil perceber as

plataformas digitais exercendo papéis parecidos, tamanha a importância que algumas plataformas têm tomado (espaços de interação que são utilizados pelos mais diversos atores da sociedade, inclusive estatais). Por ora, tratamos as plataformas digitais como “plataformas” e as instituições internacionais como “instituições”, cuja definição é trabalhada a seguir.

Outro conceito relevante é o que se encontra no título deste trabalho: consideramos “transnacionalidade” como um fenômeno que aborda diferentes regimes e atores, tanto estatais quanto privados, que seguem o caráter original da Internet de universalidade. Diante do pressuposto de que esse caráter não é mantido em sua totalidade, consideramos por “transnacionais” as relações políticas, econômicas, diplomáticas e culturais entre os atores atuantes na Internet, sejam como criadores de conteúdo e aplicações, sejam como reguladores. De acordo com Smith (1998, p. 312, tradução nossa⁸):

[...] conexões transnacionais entre grupos de interesse, empresas ou outros atores podem desempenhar um papel importante na determinação dos resultados da cooperativa. Esses vínculos provavelmente surgirão em áreas densas e de questões complexas, principalmente aquelas que envolvem instituições internacionais [...] Grupos transnacionais podem se mobilizar a favor ou contra um acordo entre Estados (ou à sua implementação), afetando o produto final.

Portanto, o fenômeno da **transnacionalidade** se refere a regimes transnacionais, por envolverem normas, regras e procedimentos compartilhados (e até propostos) tanto por atores privados como por atores estatais. Esta definição pode ser entendida como uma variação da definição clássica de **regime internacional**, de Stephen Krasner (1982, p. 186, tradução nossa⁹), onde regimes internacionais são “[...] conjuntos implícitos ou explícitos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão nos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área de relações internacionais”.

A definição de “relações transnacionais” foi posta por Keohane e Nye (1972), onde relações entre fronteiras acontecem com pelo menos um ator não-estatal (diferenciando das “relações internacionais”, que ocorrem entre atores estatais). O fator de múltiplos atores para além do estatal é primordial na governança global da Internet, pois se traduz no chamado “**multisse-torialismo**” (ou caráter *multistakeholder*), conceito vital nessa área de estudo.

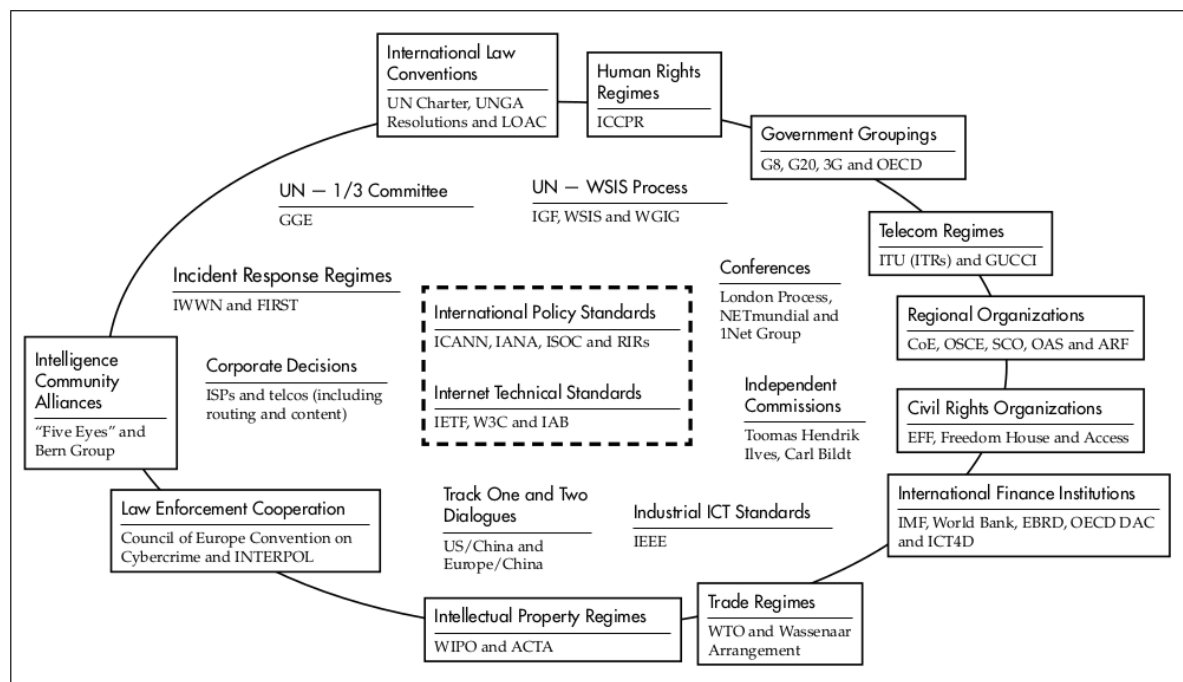
⁸ “[...] transnational links between interest groups, businesses, or other actors can play an important role in determining cooperative outcomes. These links are likely to emerge in dense, complex issue-areas, especially those which involve international institutions [...] Transnational groups can mobilize in support of, or opposition to, an agreement between states (or its implementation), which affects the final product.” (Smith, 1998, p. 312).

⁹ “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.” (Krasner, 1982, p. 186).

Embora exista um forte controle e centralização estatal no caso chinês e em outros países não democráticos, vemos que a governança global é multissetorial, pois ela é em grande parte moldada por atores privados. Mesmo na China, a cooperação econômica que envolve diferentes empresas privadas e a função de uma instituição privada como a ICANN são indispensáveis e, ao mesmo tempo, são justificativas para a manutenção de uma Internet universal e não fragmentada por países e/ou regiões.

Enquanto a ontologia central das Relações Internacionais tem sido o Estado, para a governança da Internet existe então uma pluralidade de atores que determinam um caráter transnacional. Além disso, Nye (2011) reconhece um processo de **difusão do poder** quando falamos em tecnologias de informação e comunicação (TICs). O poder, assim, não está mais concentrado no ator estatal, tendo este que enfrentar uma arena com novos atores, como o setor privado e a sociedade civil. Nye (2014) também entende o ecossistema da governança da Internet como um **complexo de regimes**, que envolve diferentes atores e instituições de formas diferentes, como resumido na figura a seguir.

Figura 1 — O complexo de regimes para o gerenciamento de atividades cibernéticas globais, proposto por Joseph Nye Jr



Fonte: (NYE, 2014)

Segundo Nye (2014), os atores que se encontram na borda do círculo tem estruturas de poder independentes e instituições que tratam de temas além dos “cibernéticos”, mas que ainda

desempenham papéis importantes em temas de governança — casos da UIT e OCDE, por exemplo. O autor coloca, ainda, que há nessas instituições disputas de atores estatais e não-estatais que buscam moldar as atividades listadas dentro do círculo. As entidades destacadas ao centro, em contorno pontilhado, são atores que se sofrerem interferência, podem causar uma fragmentação da Internet¹⁰, segundo o autor. Outro detalhe do esquema é que no regime central de funcionamento da Internet (ICANN e IETF) é onde o caráter multissetorial melhor se expressa.

Enquanto o mundo ainda possui uma única Internet em termos de funcionamento e protocolos, pode-se argumentar que, na prática, já existe um aspecto de fragmentação na camada de conteúdo (ou socioeconômica), pois cada país ou região estabeleceu critérios e regras para o uso de aplicativos e serviços em seus territórios, além de outros regimes como direitos autorais transfronteiriços. Nesse sentido, os **“modelos de governança”** de cada país ou região podem ser entendidos como fatos, pois são resultantes de estruturas históricas e sociais.

Houve uma aproximação entre o âmbito da política e as redes sociais na década de 2010, onde uma vem moldando a outra, em um cenário sem precedentes em que coexistem simultaneamente uma série de normas, como os termos de uso das plataformas, as leis nacionais e os tratados internacionais. Acontece, também, uma reconfiguração onde a China lidera um novo momento de inovação tecnológica frente aos Estados Unidos (Hurst, 2023). Para além da competição tecnológica, as capacidades regulatórias também competem entre si, tendo em vista os impactos socioeconômicos e até mesmo políticos que a Internet vem gerando em toda sua transversalidade. A governança da Internet se torna então um espaço de disputa hegemônica, e esse meio de comunicação e informação originalmente “técnico” atinge um ápice de caráter político e disputa geopolítica.

Há, contudo, argumentos que justificam a não-fragmentação da rede, em sua maioria baseados na economia digital e no poder dos fluxos de informações¹¹. Um dos desenvolvedores do padrão Ethernet (um dos principais protocolos de conexão que surgiu na década de 1970), Robert Metcalfe, colocou que o efeito de uma rede é proporcional ao quadrado do número de usuários conectados do sistema, ou seja, quanto mais pessoas conectadas, maior o valor da rede. Existem inúmeros casos práticos recorrentes de preocupação acerca de uma fragmentação,

¹⁰É interessante pensar hipóteses acerca das consequências de tal fragmentação: maior custo para grandes empresas se adaptarem a diferentes redes; maior facilidade para coibir direitos (governos autoritários sobre sociedade civil); menos fluxos comerciais; maior competição tecnológica (em oposição à mecanismos de cooperação); e maior pluralização de internets “alternativas” (como a rede Tor), o que poderia motivar o Estado a manter uma única rede mais regulada.

¹¹As crescentes pressões para regulações na Internet, em especial sobre uso dos dados pessoais e marketing digital, foi bem resumida por Chen (2021): *“The internet is answering a question that it’s been wrestling with for decades, which is: How is the internet going to pay for itself?”*.

como a censura governamental sobre alguns conteúdos e as diferentes regras de privacidade e proteção de dados, que acabam por concretizar experiências diferentes aos usuários em lugares diferentes do mundo (Hill, 2012), o que acaba por impactar em atividades econômicas.

Justificando a gama de atores e o recorte temporal da pesquisa, temos que a formação histórica, dinâmica, e as suas especificidades são fundamentais na formação das sociedades humanas, assim como o próprio desenvolvimento da Internet engloba esse desenvolvimento humano, como posto por Minayo (2002, p. 13):

O objeto das Ciências Sociais é histórico. Isto significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto, a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social. Por isso, também, as crises têm reflexo tanto no desenvolvimento como na decadência de teorias sociais.

Para esta pesquisa, considera-se dois grupos de atores, a partir dos três modelos pressupostos para a governança da Internet:

- I Atores estatais: Estados Unidos, China, e União Europeia. Utiliza-se aqui a visão da União Europeia (UE) como bloco, ou seja, como uma Organização Intergovernamental, portanto estatal. Afinal, esta Organização se utiliza de poderes supranacionais de amplo interesse, que incorporam representantes governamentais e demais atores relevantes das sociedades (Mariano, M; Mariano, K., 2002). No presente estudo, a UE se diferencia das outras instituições por ser analisada como um ator, enquanto WIC, OCDE e instituições do sistema ONU são vistos primordialmente como “espaços de interação”. Destaca-se o fato de que os Estados membros da UE delegam parte de sua soberania à instituição, priorizando assim o caráter estatal.
- 2 Instituições internacionais: para analisar as dinâmicas entre os três modelos pressupostos, olhamos para espaços de interação aqui considerados como instituições, o que inclui instituições burocratizadas (Organizações Internacionais) como a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dentro do recorte da pesquisa, há outras duas instituições não burocratizadas: o Fórum de Governança da Internet (IGF) e a Conferência Mundial da Internet (WIC). Além destes, olha-se também para o Sistema

ONU e algumas iniciativas pontuais que ganharam destaque na governança global pós Snowden.

2.1.1 Governança de dados

O tema da governança de dados pessoais e da privacidade tornou-se uma das principais preocupações da governança global da Internet após as revelações de Edward Snowden, em 2013. Questões como “o fim da privacidade” e a regulação do fluxo de dados, apesar de estarem presentes antes de 2013, ganharam mais peso com o advento das mídias sociais e de inovações como as análises de *big data*¹².

Quando nos referimos a "governança de dados", estamos falando de um todo que engloba não apenas a proteção de dados pessoais, mas outras atividades que demandam uma governança, como o uso de inteligência artificial e uso de leis de acesso à informação, por exemplo. Falamos do gerenciamento do fluxo de dados, que envolve uma série de requisitos e procedimentos condizentes com leis de proteção de dados ou normas equivalentes. São processos como o uso legítimo a partir de finalidades determinadas, as bases legais que permitem tais tratamentos, e outras possíveis legislações nacionais que gerenciam a troca de informações entre atores nacionais e transnacionais.

Antes de adentrar ao tema propriamente dito, é importante salientar as diferenças entre o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais, frequentemente confundidos ou citados de maneira genérica. O direito à privacidade consiste em uma liberdade negativa, pois retrai para si o direito de sair de um espaço público para ir a um espaço privado. Assim, é condicionado pelos modelos de negócios e avanços tecnológicos, que podem reforçar ou enfraquecer esse direito. Já o direito à proteção dos dados pessoais é uma liberdade positiva, relacionada ao conceito da autodeterminação informativa, ou seja, o indivíduo exerce o controle de suas informações, independente de serem públicas ou privadas. No campo da governança da Internet, esse direito ganha mais atenção por possibilitar exercício e autonomia, ao mesmo tempo que incide sobre informações públicas. Em meio a tantos processos e dinâmicas do cotidiano, a proteção de dados pessoais acaba por ser uma adequação do fluxo informacional que condiciona outros direitos. Como coloca Miriam Wimmer (2020), o desafio de equilibrar esse

¹²Como coloca Maíke Wile dos Santos (2017), o conceito de *big data* é um conjunto de dados relacional, cujo uso da Internet forneceu uma nova dimensão, transformando esse fenômeno em representações de nós mesmos, usuários da rede.

fluxo é devido à dupla natureza dos dados pessoais, tanto a relação com a personalidade humana, quanto de insumo para a economia e atividades governamentais.

Algumas diretrizes e regras sobre esse fluxo começaram a surgir na década de 1970, dentro da gestão pública estadunidense (United States, 1973), ou seja, antes da Internet comercial e melhor comentada adiante no capítulo três. Em 1980, a OCDE publicou uma declaração acerca do fluxo transfronteiriço de dados pessoais e de proteção da privacidade, com enfoque econômico, e que se destaca por esclarecer que as diretrizes se aplicam tanto ao setor público quanto ao setor privado¹³. Logo depois em 1981, a Convenção 108 do Conselho da Europa¹⁴ consolidou regras no tema que conversam não apenas com interesses econômicos, mas também com direitos fundamentais, peça-chave nas discussões de governança da Internet.

No cenário internacional, o tema teve seu ápice com a aprovação da reforma da então diretiva europeia sobre proteção de dados, que se tornou a Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR), uma lei extraterritorial do bloco europeu que entrou em vigor em 2018. Nesse mesmo ano, o mundo conheceu o caso Cambridge-Analytica (Cadwalladr, 2019), onde o uso indevido de dados pessoais da mídia social Facebook influenciou campanhas políticas e eleições. Essa emergência e outros fatores como as recomendações da OCDE sobre ter uma lei de proteção de dados, estimulou a aprovação no Brasil da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no mesmo ano, após quase dez anos de discussão e formulação multissetorial brasileira (Pigatto *et al.*, 2023).

Leis nacionais e até mesmo estaduais (como no caso estadunidense onde ainda não há uma lei federal) buscam seguir uma série de princípios que, embora ainda sejam muito debatidos por juristas e especialistas na área, seguem uma certa tendência de instrumentalizar processos de tratamento de dados. No caso da LGPD por exemplo, bastante baseada na GDPR, temos princípios como finalidade, necessidade, transparência, segurança e prevenção¹⁵. Como muitos desses processos na Internet são desconhecidos ao usuário comum, além da informação a ser passada ao titular dos dados, preza-se cada vez mais por *accountability*, ou seja, uma espécie de prestação de contas por parte do agente que trata os dados de como o processo segue as normas de proteção vigentes.

¹³OECD Work on Privacy: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/privacy.htm>. Acesso em: 2 abr. 2022.

¹⁴Sobre a Convenção 108, confira <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108-and-protocol>. Acesso em: 2 abr. 2022.

¹⁵O princípio da finalidade se refere à realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular; o da necessidade trata da limitação ao mínimo necessário de dados para cumprir a finalidade; a transparência é a garantia aos titulares de informações claras e acessíveis sobre o tratamento dos dados; a segurança trata das medidas tomadas durante todo o processo do tratamento; e a prevenção são medidas para prevenir a ocorrência de danos.

Presente desde as diretrizes de privacidade da OCDE em 1980, o conceito de *accountability* que antes era voltado ao cumprimento das regras, hoje abarca toda uma abordagem baseada em riscos, além de demandar um programa de implementação prévio e após atividades de tratamento de dados. Ainda em processo de consolidação, o conceito vem apresentando novas ideias como "*accountability* ética", para lidar com implicações sociais do processamento de dados (OECD, 2020).

Dentre algumas das ferramentas que as leis costumam colocar à disposição do agente de tratamento de dados, há o processo de anonimização dos dados, um processo que pode ser revertido, mas também pode ser muito útil ao agregar dados para formulação de políticas públicas, por exemplo. Já no setor privado, há um *trade-off* importante para se atentar, já que quanto mais anonimizada for uma base de dados, menos útil ela é. Nesse sentido, é muito difícil manter as atividades dos modelos de negócio baseados em dados com uma lei que "engesse" tais procedimentos, tendo em vista também a alta demanda por personalização de serviços. Abordagens baseadas em risco e em correção têm sido adotadas pela União Europeia e pelo Brasil, onde há um constante diálogo entre reguladores e regulados (Bioni; Pigatto; Aguiar, 2021).

A partir dessa proliferação de leis de proteção de dados, criadas e reformuladas após casos como as revelações de Snowden em 2013 e o caso Cambridge Analytica em 2018, há por um lado uma aparente convergência de normas, ao mesmo tempo em que, por outro, há uma competição regulatória. A União Europeia tem sido um ator influente nesse aspecto na última década, dentro do chamado Efeito Bruxelas (Bradford, 2020); embora muitas leis estejam em vigor, há recorrentes dúvidas interpretativas e troca de experiências entre países, o que torna diversas autoridades de proteção de dados europeias referências para a comunidade global. Além disso, muitos dos valores das leis europeias, baseados nos Direitos Humanos e em liberdades fundamentais, estão presentes também em iniciativas de instituições internacionais como ONU e OCDE.

Um exemplo é o uso da base legal do legítimo interesse, que ao contrário da base do consentimento¹⁶, é mais flexível como conceito jurídico, atinge um público maior e provoca menores alterações na arquitetura da operação. Em 2022, a Autoridade Belga de Proteção de Dados classificou o uso do legítimo interesse para publicidade direcionada como ilegal¹⁷,

¹⁶A base legal do legítimo interesse funciona a partir da coleta de dados públicos, que assumem um interesse do titular pela finalidade àquele tratamento dos seus dados pessoais, diferentemente da base legal do consentimento, onde a realização do tratamento depende de uma ação afirmativa do titular.

¹⁷A decisão pode ser lida em: <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-21-2022-english.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

abrindo um precedente para esse tipo de atividade de tratamento de dados pessoais. Casos como esse reforçam a necessidade de diálogo e cooperação constantes entre autoridades de proteção de dados, que são os responsáveis pelas interpretações legislativas.

A GDPR influenciou até mesmo a China na formulação de uma lei de proteção de dados, que passou a vigorar no país em novembro de 2021 (Bryant, 2021). As semelhanças incluem conceitos e instrumentos familiares ao modelo europeu de proteção de dados pessoais, como o direito à explicação e a opção ao titular dos dados de não se submeter a processos de decisões automatizadas. No entanto, enquanto várias leis de proteção de dados asiáticas se baseiam no exemplo europeu, há diferenças significativas que resultam em grandes debates dentro do campo da Governança da Internet, como a localização de dados — uma exigência para que dados dos cidadãos sejam armazenados em seus territórios nacionais, o que ocorre na China, além dos diferentes princípios que baseiam essas leis.

2.1.2 Moderação de conteúdo

Para tratar o tema de conteúdo, nos utilizamos do termo mais comum para se referir a este tópico, o da “moderação de conteúdo”, ou seja, como se gerencia o que pode e o que não pode ser postado nas mídias sociais e outras aplicações da Internet. Para isso, precisamos do conceito de *path dependence*, aqui entendido como o caráter originário da Internet, sem regulações.

Como coloca Douek (2022), as empresas privadas sediadas nos Estados Unidos — o que corresponde a maior parte dos serviços digitais utilizados no Ocidente — “podem fazer o que bem entenderem”, já que a legislação original não prevê nenhum tipo de processo ou explicação obrigatória de decisões referentes a conteúdo (Seção 230 do Ato de Decência das Comunicações). A mesma autora clarifica que a moderação de conteúdo na prática é uma tarefa praticamente impossível, devido à escala e escopo dos conteúdos postados. Além disso, o contexto é um elemento de suma importância ao se avaliar um determinado conteúdo, podendo variar entre culturas, sociedades e situações.

No caso do olhar global para a moderação de conteúdo, ou seja, aquilo que as plataformas transnacionais costumam fazer por conta própria, podemos buscar alguns parâmetros internacionais como base para essas análises: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração de Direitos da Criança, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Mas como Douek (2022) coloca, mesmo leis internacionais de direitos humanos reconhecem a

importância do contexto no entendimento de discursos, automaticamente dando legitimidade para normas regionais, por exemplo. Essas abordagens buscam, então, “quebrar” a lógica do *path dependence* que exportou a prática estadunidense para outros países. Sendo assim, a fluidez faz parte do fenômeno da moderação de conteúdo, tornando algum tipo de regulação sobre isso bastante complexa, envolvendo questões de legitimidade para exercício da autoridade:

Mas a legitimidade é um conceito complexo, e uma ideia formalista da mesma é apenas um dos seus aspectos. A autoridade também precisa ser sociológica e moralmente legítima para ser aceita, e a legitimidade legalista por si só não é suficiente para conquistar respeito social e moral. (Douek, 2022, p. 15, tradução nossa¹⁸).

Para os fins deste trabalho, falamos de regulação *de* plataformas e *pelas* plataformas, e não regulação *nas* plataformas. O caso da *regulação de plataformas* consiste em olhar para leis domésticas e acordos internacionais, para definição de responsabilidades gerais com relação à postagem de conteúdos e modelo de negócio. Já a *regulação pelas plataformas* consiste em um ponto de intersecção com a *regulação de plataformas*, pois refere-se às diretrizes da comunidade, ou seja, às regras estabelecidas pela própria plataforma para com seus usuários, que impactam a definição das responsabilidades gerais. A *regulação na plataforma* é algo interno, geralmente voltado à responsabilidade de administradores de grupos e regras internas daquele espaço digital. (Internet & Jurisdiction, 2021).

Este ponto de intersecção ocorre porque as plataformas — em especial as de mídias sociais — atingiram um status de desempenhar funções públicas, já que contribuem ou muitas vezes concentram a comunicação política e social de sociedades, com variáveis graus de qualidade. Nesse sentido, a moderação trata de questões como aplicação das regras da plataforma, se há um padrão desta aplicação, um comportamento coerente a depender de usuários e contextos distintos, e mais recentemente se a conversa na plataforma ocorre "entre iguais", já que o uso de contas automatizadas tem sido um novo problema, especialmente em contextos eleitorais.

Dentro desse caso, é possível que a plataforma utilize de algumas ferramentas básicas para moderar conteúdo, como redução de alcance de determinada postagem, sinalização de que ali pode haver informações erradas ou falsas, até a suspensão temporária ou remoção definitiva do usuário (sendo interessante também o estabelecimento de uma escala de sanções). Como

¹⁸ “But legitimacy is a complicated concept, and a formalistic conception of legitimacy is only one aspect of it. Authority also needs to be sociologically and morally legitimate to be accepted, and legalistic legitimacy alone is not enough to garner social and moral respect” (Douek, 2022, p. 15).

explica Carlos Affonso Souza¹⁹, o combate à desinformação, por exemplo, pode se dar com mais informação, sendo necessário saber justamente como operam essas plataformas e com qual facilidade o usuário pode encontrar fontes confiáveis²⁰.

Para avaliar então a evolução desses temas a partir do caso Snowden, nos utilizamos do Institucionalismo Histórico e seus conceitos-chave como *path dependence* e conjuntura crítica. As seções a seguir exploram tais conceitos e aliam esses entendimentos à revisão bibliográfica de regimes e instituições internacionais, assim como da governança global.

2.2 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Como o caso das revelações de Edward Snowden em 2013 demonstram, as mudanças mais significativas ocorrem em momentos de crise. Tendo em vista tais conjunturas críticas, e com o objetivo de analisar o papel de algumas instituições internacionais, o Institucionalismo Histórico se mostra como a metodologia mais adequada para a presente pesquisa. Como posto por Pierson (1998), o Institucionalismo Histórico é onde o desenvolvimento político é entendido como um processo histórico, no qual implicações desse processo estão embutidas em instituições — sejam elas formais ou informais, como por normas sociais.

Porém, não ignoramos as limitações metodológicas que justificam o recorte desta pesquisa, como explicado pelo próprio Pierson (1998, p. 58, tradução nossa)²¹:

O estudo detalhado de arenas políticas durante longos períodos é árduo. Os requisitos probatórios incentivam o foco em análises detalhadas de casos particulares, tornando as investigações vulneráveis à crítica de que os casos examinados não são representativos.

Então assumimos “instituições” como uma organização de expectativas, além de pressupormos seus dois papéis, a depender do nível de institucionalização²²: são espaços de interação e também podem ser atores (sujeitos/agentes) no sistema internacional. Ou também, como

¹⁹Participação do professor Carlos Affonso Souza no podcast *Café da Manhã*, em 24 jan. 2022. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/3JFTokbyHk44apwr78wkh1?si=npfFZnMXT6ORl9yUJgfyPw>. Acesso em: 9 fev. 2022.

²⁰Há outra visão a respeito do problema da desinformação, que olha para os papéis além das plataformas, como o papel das instituições democráticas de cada país, grupos políticos, entre outros. Sobre isso, ver Brandt ([2022]).

²¹“*Studying political arenas in detail over long periods of time is arduous. The evidentiary requirements encourage a focus on detailed analyses of particular cases, rendering investigations vulnerable to the critique that the cases examined are unrepresentative*” (Pierson, 1998, p. 58).

²²Um exemplo desse processo é a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que era originalmente uma conferência, mas que foi estabelecendo regras e burocracias, tornando-se um órgão da ONU.

resumido por Mariano, Ferreira e Neves (2023, p. 2): “as instituições se comportam tanto como causa, afetando como e se determinados atores irão incidir sobre o processo político, quanto como elemento do contexto, facilitando ou limitando a capacidade de ação dos atores políticos”.

A dificuldade de institucionalização desses espaços refletiu, até meados da década de 2010, o próprio “espírito da Internet”, pois não havia expectativa por parte dos atores estatais e não-estatais de burocratizar ou institucionalizar mais a governança da rede. Esse cenário vem mudando diante de alguns acontecimentos (casos de conjuntura crítica) e maior pressão por parte dos Estados. Nota-se que temas até então específicos da Internet hoje transbordaram para espaços políticos mais tradicionais, devido à transversalidade da Internet em todos os aspectos das sociedades — fenômeno que podemos considerar como *forum shifting*²³, e catalisado pelas revelações de Edward Snowden em 2013.

A origem da Internet nos Estados Unidos é um fator totalmente determinante na construção e na condução de sua governança global, criando uma trajetória desse sistema de governança que foi exportado globalmente, ou seja, um *path dependence*. Este conceito do Institucionalismo Histórico trata de dinâmicas originais de certas instituições que tendem a se reproduzir ao longo do tempo, sendo possivelmente alteradas em momentos de conjuntura crítica (Luciano, 2019). Nesse caso, o poder privado estadunidense é beneficiário direto do *path dependence* que se construiu.

A cultura libertária de não intervenção estatal, de uma rede transnacional que independe de fronteiras nacionais (Barlow, 1996; Drezner, 2004), somada à configuração de favorecimento do setor privado comercial nos Estados Unidos, criaram um padrão que foi exportado ao resto do mundo com a expansão de empresas e serviços. Podemos resumir o *path dependence* com três fatores: os ideais ciberlibertários, onde a Internet seria um espaço independente dos Estados; a seção 230 do Ato de Decência das Comunicações (United States, 1995), onde as plataformas não são responsabilizadas pelos conteúdos postados por terceiros e; a neutralidade da rede, um princípio bastante debatido ao longo dos anos e até certo ponto definido no IGF²⁴, defendido por permitir inovação a partir da arquitetura aberta da rede (Pigatto, 2020).

²³O termo *forum shifting* foi utilizado por Marília Maciel (DiploFoundation) para se referir aos temas que “vazam” para outros espaços não focados exclusivamente em governança da Internet. Ver: [Sem. Internacional] Os desafios da governança global da Internet (Áudio em Português). 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=x-3sERWir_o. Acesso em: 7 abr. 2021.

²⁴De acordo com a Coalizão Dinâmica do Fórum de Governança da Internet sobre neutralidade da rede, esse conceito determina até que ponto as práticas de gerenciamento de tráfego da Internet podem ser consideradas legítimas, na medida em que não restrinjam o acesso dos usuários finais a conteúdo, aplicativos e serviços de forma

Aqui, destaca-se o governo Clinton durante a década de 1990, que apostou no setor privado como líder dessa revolução tecnológica, possibilitando também a criação da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN), que logo estabeleceu o modelo multissetorial para representação e tomada de decisões no mercado de nomes de domínio. Esta instituição de caráter global gerencia os protocolos e bancos de dados que possibilitam aos *websites* serem acessados a partir de qualquer país, demandando, portanto, um alto nível de cooperação técnica entre as regiões do globo. O ator estatal demorou a adentrar essa arena, algo que só começou a ser respondido a partir de 2006 com a realização do primeiro IGF, diferente da ICANN, voltado para políticas públicas e vinculado à ONU. Ainda assim, o IGF não toma decisões vinculantes, sendo um espaço de interação para troca de informações e conhecimento entre os atores interessados, ou seja, a instituição traz uma perpetuação do quadro existente, ou do *path dependence*.

Como as maiores empresas de serviços da Internet também se originaram nos Estados Unidos, muitas das políticas seguidas por elas no mundo todo advêm do modelo estadunidense, gerando uma série de determinantes nos mais diversos temas da governança da Internet. Um desses condicionantes no tema de moderação de conteúdo é a seção 230 do Ato de Decência das Comunicações, uma lei estadunidense de 1996 que protege provedores de conteúdo, como as plataformas, da responsabilidade por conteúdos postados pelos usuários. Essa configuração inicialmente exportada como parte do modelo de negócios das plataformas está cada vez mais sendo questionada dentro e fora dos Estados Unidos, acerca da consideração das plataformas como empresas de mídia, pois estas seriam responsáveis pelos conteúdos publicados. Outra discussão que entra aqui, desse modo, é o uso dos algoritmos e seu funcionamento ao que seria equivalente a um “poder editorial”, pois cada usuário visualiza uma seleção de conteúdo personalizada, ou seja, há uma “curadoria” do conteúdo a ser visto pelo usuário. A evolução desse debate se conecta diretamente ao tema da governança de dados, pois são os dados pessoais coletados e processados pelas plataformas que “alimentam” os algoritmos e as recomendações de conteúdo.

O contexto é um elemento crucial para o Institucionalismo Histórico, tanto para o surgimento das próprias instituições, como para as ações tomadas pelos atores, que podem se refletir ou não nas instituições. Um exemplo pode ser o IGF: criado pelos Estados no âmbito da

discriminatória e possam ser consideradas consistentes com o pleno gozo dos direitos humanos. Para mais informações, ver: Dynamic Coalition on Network Neutrality, disponível em: <https://www.intgovforum.org/en/content/dynamic-coalition-on-network-neutrality>. Acesso em: 28 jun. 2023.

ONU, acabou por muito tempo consolidando a autorregulação privada por não tomar decisões vinculantes em nível estatal. Em 2018, quando há divulgação do caso Cambridge Analytica²⁵ (Alves, 2018), a União Europeia passa a implementar leis mais rígidas de caráter extraterritorial sobre empresas atuantes no bloco — em especial sua Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR, no acrônimo em inglês), que ganhou força após o caso Snowden. Ainda que o Estado não tenha tirado muito do poder privado, buscou "dividir" a regulamentação e responsabilidades, em uma abordagem de regulação responsiva (Goettenauer, 2019; Pigatto, 2020).

O período entre 2016 e 2018, que abrange a eleição de Donald Trump, a descoberta do caso Cambridge Analytica e a entrada em vigor da GDPR da União Europeia é considerado, nesta pesquisa, como uma intensificação do momento de conjuntura crítica. Para o Institucionalismo Histórico, a conjuntura crítica é um momento de inflexão em determinado processo, quando atores fazem mudanças que geram desdobramentos, podendo até mesmo romper com o *path dependence*. Nesta pesquisa, consideramos o principal momento de conjuntura crítica como sendo o caso Snowden, em 2013. De acordo com (Luciano, 2019, tradução nossa²⁶):

Conjunturas críticas são definidas como momentos particulares em que contextos estruturais que constantemente reprimem agentes políticos são desatados, ampliando o alcance das escolhas dos atores institucionais e aumentando o potencial para mudanças institucionais (Capoccia e Keleman, 2007). Também conhecido como fluxo institucional, é um curto período no qual uma mudança excepcional das regras se torna possível e as características “pegajosas” das instituições existentes são afrouxadas, permitindo que a mudança ocorra e que o *path dependence* seja temporariamente relativizado.

As revelações de Edward Snowden em 2013 tornaram públicos os esquemas de espionagem da Agência de Segurança Nacional (NSA) estadunidense, que encontraram uma espécie de parceria com o setor privado do país. Um dos programas de vigilância, o PRISM, tinha acesso direto aos servidores de plataformas como Facebook e Google. A vigilância massiva desse programa permitia acesso a dados de navegação na Internet, inclusive conteúdos de e-

²⁵O caso da consultoria Cambridge Analytica expôs o uso de dados pessoais de milhões de usuários da rede Facebook, utilizados em campanhas eleitorais como a disputa presidencial estadunidense em 2016, que elegeu Donald Trump, e a votação que escolheu a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) em 2018. O Facebook permitiu o uso dos dados por aplicativos terceiros, o que causou polêmica e reforçou as políticas de proteção de dados pessoais em escala global. Sobre isso, ver o documentário: AMER, Karim, *The Great Hack*. Netflix (Streaming). 2019.

²⁶“Critical junctures are defined as particular moments in time when structural contexts which constantly constrain political agents are loosed, opening the range of actors’ institutional choices and increasing the potential for institutional change (Capoccia and Keleman, 2007). Also referred to as institutional flux, it is a short period in which a dramatic change of rules is possible and the ‘sticky’ characteristics of existing institutions are relaxed, allowing change to happen and temporarily relativizing path dependency.” (Luciano, 2019).

mails, chamadas de voz e vídeo, transferência de arquivos, entre outros. A partir de então, ficou evidente a dimensão e a profundidade do poder concentrado por essas empresas e pelo próprio governo norteamericano, o que levou à pressão internacional e aos questionamentos de outros governos sobre a centralidade da Internet nos Estados Unidos. Existem quatro desdobramentos imediatos ao caso Snowden que evidenciam se tratar de uma conjuntura crítica:

I Na ICANN, a transição da IANA

Uma das principais, se não a principal função da ICANN, é o gerenciamento dos nomes de domínio, originalmente exercida pela Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA), que foi absorvida pela ICANN²⁷. O poder sobre quais nomes de domínio entrariam de fato na Internet esteve subordinado ao governo estadunidense até 2016, quando se concretizou a transição da IANA, que até então mantinha ligação com a agência nacional de telecomunicações dos Estados Unidos, ou *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), pertencente ao Departamento de Comércio. A transição tirou o controle direto do governo estadunidense para passar a uma entidade global e multissetorial, da qual a parte mais importante é a “comunidade empoderada”, que apesar de operar dentro das leis californianas, corta o acesso direto do governo dos Estados Unidos ao controle dos nomes de domínio da Internet²⁸.

A conjuntura após 2013 permitiu uma proposta de transição, divulgada na conferência NETMundial, em abril de 2014 em São Paulo. A ação foi bem recebida por grande parte da comunidade global da Internet, já que desvinculou uma função crítica do funcionamento da Internet do controle governamental estadunidense. Entende-se essa manobra como uma resposta ao caso Snowden, por parte da administração Obama, acerca das pressões internacionais e do escrutínio público sobre as atividades de espionagem.

²⁷Jon Postel, um dos principais nomes da governança da Internet no campo de nomes e números da rede, era um dos pesquisadores por trás da gestão de registros de nomes e números durante a década de 1980, o que levou a criação da Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA), posteriormente absorvida pela ICANN em 1998. Com subsídios do governo estadunidense à IANA, Postel criou uma espécie de “lista telefônica da Internet” relacionando cada número IP ao seu dono, além de tomar decisões técnicas que moldaram o funcionamento da rede. Com a chegada da web na década de 1990, a Internet ficou mais acessível e o número de usuários passou a crescer, assim como todo o sistema de nomes de domínio (DNS). O potencial comercial dos websites foi percebido pela administração Clinton que, em 1997, privatizou o DNS no intuito de aumentar a competitividade e também permitir maior participação internacional em sua gestão (Castells, 2009). O Departamento de Comércio estabeleceu então a ICANN em 1998 sem envolvimento direto de governos.

²⁸Para maiores informações sobre a Empowered Community, ver: <https://www.icann.org/ec>.

2 O (temporário) protagonismo do Brasil na governança global da Internet

O Brasil foi um dos Estados vítima da espionagem da NSA, o que causou uma crise diplomática entre os governos Rousseff e Obama. Com forte tradição e massa crítica historicamente atuante no tema da governança da Internet (vide o Comitê Gestor da Internet no Brasil e comunidades técnica e acadêmica), tal conjuntura permitiu ao Brasil, à época, se tornar protagonista na “exportação” de seu modelo de governança, o que culminou no evento multissetorial realizado em 2014 em São Paulo chamado NETMundial. O então presidente da ICANN, Fadi Chehadé, teve papel vital no contato com o governo brasileiro, que defendeu uma complementaridade entre o multilateralismo e o multissetorialismo. A então presidente Dilma Rousseff declarou, durante discurso de abertura do NETMundial:

Não vemos, portanto, oposição entre multilateralismo e multissetorialismo. Seu contrário é o unilateralismo, este sim indefensável. Não é democrática uma Internet submetida a arranjos intergovernamentais que excluam os demais setores. Tampouco são aceitáveis arranjos multissetoriais sujeitos à supervisão de um ou de poucos Estados (Rousseff, 2014).

Além do evento, onde se anunciou a transição da IANA, houve a aprovação de uma lei nacional que regula alguns pontos sobre o uso da Internet no país, o Marco Civil da Internet (Lei n. 12965/2014), primeira legislação desse tipo no mundo. No plano internacional, o Brasil trouxe resultados importantes no sistema ONU após o caso Snowden, como a aprovação das Resoluções sobre Privacidade na Era Digital (69/166 e 68/167). Isso ampliou a discussão no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o que naturalmente levou a uma globalização dos temas relacionados à Internet (Santoro; Borges, 2017). Apesar de na sequência, e com a conjuntura crítica do caso Cambridge Analytica, surgirem diversas legislações de proteção de dados nacionais e a GDPR na União Europeia, a ação brasileira iniciou uma tentativa de globalização de norma a respeito da privacidade online — o que dez anos após o caso Snowden volta a ter atenção de nível global por iniciativas como o Pacto Global Digital da ONU e propostas de um livre fluxo de dados com confiança — *Data Free Flow with Trust*, encabeçado pelo Japão e levado ao âmbito do G7 no início da década de 2020.

3 A regulação extraterritorial da União Europeia para proteção de dados pessoais

Apesar de em um primeiro momento o caso Snowden ter criado efeitos de autorregulação privada pelas empresas, no médio prazo permitiu à Europa atualizar, de forma mais robusta,

sua então diretiva para proteção de dados pessoais. Até então, os membros do Parlamento Europeu estavam sujeitos ao *lobby* corporativo, especialmente dos Estados Unidos (Rossi, 2018). Após as revelações de Edward Snowden, o cenário mudou: “Devido às revelações de Snowden, o lobby corporativo anteriormente agressivo foi forçado à defensiva e teve que se distanciar do governo dos EUA, que vinha apoiando seus esforços de lobby em Bruxelas” (Rossi, 2018, p. 104, tradução nossa²⁹). Destaca-se também o papel exercido pela mídia em diversos países, em advogar por direitos à privacidade e chamar a atenção do público para o uso dos dados gerados através das plataformas digitais.

A Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR) então foi finalmente posta em vigor em maio de 2018, vindo de um longo processo de formulação, influenciando outros países a adotarem medidas semelhantes e suas próprias leis de proteção de dados, como o Brasil que aprovou sua lei no mesmo ano, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A GDPR traz definições sobre o que é considerado dado pessoal; bases legais para seu tratamento, como o consentimento expresso do titular; e princípios como finalidade e proporcionalidade, ou seja, os dados tratados devem ser proporcionais ao necessário para atingir uma finalidade específica, para qual foi dado consentimento, sem serem excessivos, evitando também que sejam repassados a terceiros. Um dos pontos principais é a transferência internacional de dados, que exige do país parceiro um nível de proteção equivalente à GDPR, o que levou à influência dessa legislação e ao chamado “efeito Bruxelas”.

4 O surgimento da Conferência Mundial da Internet (WIC)

O evento organizado anualmente pela China teve sua inauguração em 2014, um ano após o caso Snowden. Aqui considerada como uma instituição, a WIC se tornou um espaço de interação promovido pelo governo chinês, onde não somente se reúnem *stakeholders* do ecossistema da Internet, tanto ocidentais quanto orientais, como também é um espaço de promoção discursiva dos princípios chineses para a Internet, como a soberania digital, algo relativamente novo no ecossistema de governança da rede que rompe com a trajetória política ocidental (*path dependence*). Posteriormente, o termo soberania digital passa a ser usado por diversos países, inclusive na Europa, com diferentes concepções. Com ações de cooperação internacional e discursos que buscam promover um modelo multilateral para a governança da Internet, melhor

²⁹ “Due to Snowden’s revelations, the previously aggressive corporate lobby was forced onto the defensive and had to distance itself from the US government, which had been supporting their lobbying efforts in Brussels.” (Rossi, 2018, p. 104).

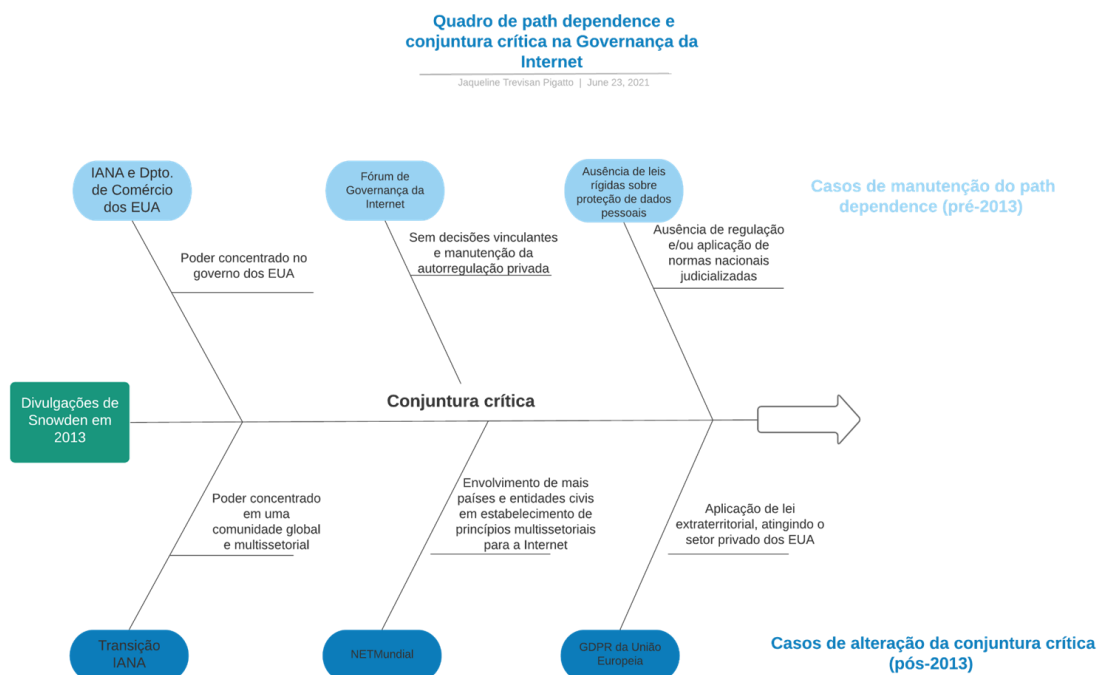
analisados adiante, a WIC consolidou um discurso que já havia sido feito por China e Rússia na União Internacional de Telecomunicações (UIT) em 2012, sobre ter uma governança multilateral, ou seja, com preponderância estatal, em oposição ao modelo multissetorial consolidado pelos Estados Unidos (Raustiala, 2017).

A WIC já apresentou declarações que, além de reforçar o princípio da soberania digital, pedem maior cooperação em cibersegurança, como a manutenção da paz e segurança no ciberespaço, incluindo a proteção da soberania nacional. A proposta chinesa também toca em pontos já debatidos no ocidente, como a proteção de dados pessoais e a propriedade intelectual, bem como a luta contra o crime e o terrorismo no ciberespaço.

Vemos, portanto, que o caso Snowden trouxe mudanças significativas e de longo prazo ao sistema internacional, além de alterações mais pontuais pelo setor privado e até mesmo entre os usuários da Internet, como o aumento no uso de criptografia (Snowden, 2019). Por outro lado, nem todas as mudanças foram positivas, já que estudos identificaram uma maior legitimação de atividades de espionagem após 2013, no que ficou chamado de paradoxo de Snowden³⁰. O quadro a seguir resume a proposta desta pesquisa de definições do *path dependence* e da conjuntura crítica assumidas.

³⁰Paradoxo de Snowden é o termo cunhado por Tréguer (2017), referente às reformas de Inteligência que se sucederam após o caso Snowden, em 2013. Segundo o autor, embora as denúncias de Edward Snowden tenham causado grande escrutínio público, as mesmas possibilitaram uma formalização das atividades de vigilância por órgãos estatais.

Figura 2 — Quadro de *path dependence* e conjuntura crítica na Governança da Internet



Fonte: elaboração própria

Na análise metodológica, comprova-se a importância do contexto para o entendimento das instituições e suas transformações ao longo do tempo. Evidentemente, as agendas colocadas tanto pelas instituições quanto por atores fora delas refletem os contextos dinâmicos da governança da Internet, como vemos nos capítulos a seguir.

Após o caso Snowden, há outros momentos críticos que causam transformações, mas que ainda são muito recentes para se avaliar os efeitos e os desdobramentos que poderiam servir para categorizá-los como conjuntura crítica. A eleição de Donald Trump, o caso Cambridge Analytica, as leis da União Europeia e até a recente invasão do Capitólio em janeiro de 2021, são casos que tensionam os modelos de governança e regulação, mas principalmente que tensionam as relações entre Internet, Estado e sociedade. O próprio cenário político mundial que se instalou na segunda metade da década de 2010, de ascensão de nacionalismos e enfraquecimento de mecanismos multilaterais, é um grande fator dessa conjuntura.

As ascensões políticas de Donald Trump nos Estados Unidos e de Jair Bolsonaro no Brasil, para citar dois exemplos, revelam uma aproximação irreversível da política com as redes sociais digitais. Pela abordagem Construtivista, trata-se da dinâmica de agente e estrutura, onde

um molda o outro. Ao mesmo tempo em que as redes sociais moldam a política de Estados nacionais, os governos moldam o funcionamento dessas redes, seja pelos discursos ali emitidos, seja no âmbito regulatório de políticas para as plataformas, ou até mesmo pela ausência de regulações.

Como colocam Filgueiras e Almeida (2020), a governança é um problema político. Embora possam ser influenciadas por atores externos, as instituições também têm a capacidade de desenvolver políticas e reformas que, em diferentes níveis, podem atender o interesse público. Reformas de governança vêm sendo promovidas desde a década de 1990, por organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e bancos de desenvolvimento, o que pode aumentar processos de transparência e *accountability*.

Pensando no nível internacional, nos voltamos à internalização de normas, ou socialização. De acordo com Checkel (2005), há o aprendizado de papéis, onde o conhecimento adquirido permite ao ator agir de acordo com as expectativas (lógica de adequação); e há um outro tipo, chamado persuasão normativa, onde há uma mudança na lógica de consequências para uma adequação completa. Assim, elementos como interesses, ideias, e condições materiais se articulam para formar uma estrutura social, onde a comunicação exerce papel fundamental para a ocorrência da persuasão (Gonçalves, 2019). Adaptando a proposta de Checkel (2005) sobre a lógica da persuasão, observamos então quais foram as mudanças institucionais no período pós-Snowden. Além deste parâmetro de análise, Nye (2014) e Radu (2019) também são utilizados para classificar as instituições internacionais analisadas, pelos critérios de como são as tomadas de decisão, qual o nível de cumprimento dessas decisões e como são as composições dos atores nesses espaços. Esses resultados são explorados ao longo do capítulo 5, e resumidos na tabela do anexo D.

Como resumido por Gonçalves (2019), existem cinco condições para a ocorrência da persuasão, postulados por Checkel (2005): 1) o alvo da socialização em um novo ambiente, motivado a analisar novas informações, como ocorre frequentemente no campo da governança da Internet e nas novas instituições que surgem; 2) o alvo possuir poucas crenças enraizadas, o que aqui se aplica ao constante questionamento que se faz dos papéis dos atores e do funcionamento do multissetorialismo; 3) o agente socializador como membro de autoridade, o que nas instituições aqui colocadas são Estados ou organizações multilaterais como a ONU e a UIT; 4) o agente socializador atua com princípios deliberativos, e não demanda, o que corresponde a várias ações e discursos da governança; e 5) a interação entre os atores ocorre em ambientes

mais insulados, o que na governança da Internet corresponde a instituições e grupos específicos, muitas vezes sem processos políticos envolvidos.

Embora o papel de agente socializador caiba na maioria das vezes aos Estados, que buscam persuadir outros atores a seguirem seus modelos de governança, há casos onde o setor privado ou mesmo a comunidade epistêmica também podem atuar como agentes persuasivos, principalmente as grandes transnacionais de tecnologia que acumulam recursos de poder como bases de usuários, poder computacional, uso de algoritmos e, conseqüentemente, conhecimento de preferências (Mariano; Pigatto; Almeida, 2018).

O conceito de transnacionalidade, presente no título deste trabalho, é utilizado por Weber (2021) para se referir a elementos relevantes de valores compartilhados, densas trocas de informação e um discurso comum, além da composição mista de atores estatais e não-estatais, historicamente presentes na governança global da Internet. Tais análises podem atingir mais um nível em se tratando da proposição das normas internacionais, e de como elas surgem.

Finnemore e Sikkink (1998) diferenciam "normas" de "instituições" no sentido em que as primeiras são definições isoladas de comportamento, enquanto as segundas enfatizam um conjunto de práticas e regras comportamentais que estão interrelacionadas. Ainda, elas diferenciam as normas reguladoras como aquelas que constroem um comportamento, das normas constitutivas, que criam novos atores, interesses ou categorias de ação. Para esta pesquisa, olhamos para ambos os tipos de normas, que podem ou não estar inseridas institucionalmente, ou seja, dentro de um conjunto mais agregado de regras comportamentais.

Segundo Finnemore e Sikkink (1998), o ciclo de vida das normas passa por três estágios. Primeiro, o que elas chamam de *norm emergence*, é uma persuasão provocada pelos *norm entrepreneurs*, que tentam convencer uma massa crítica de Estados a abraçar as novas normas. Na governança da Internet os *norm entrepreneurs* podem ser os mais variados, desde comunidade epistêmica, academia, sociedade civil, ou até mesmo o setor privado. Geralmente, influências domésticas são mais fortes nos primeiros estágios do ciclo de vida da norma, e vão diminuindo conforme ela se internacionaliza mais. Aqui, os *norm entrepreneurs* possuem um papel de *framing* no sentido de criar a situação necessária para adoção da norma através da linguagem e dramatização, em um esforço de convencimento perante outras normas e percepções de interesse. Aqui, do primeiro para o segundo estágio, deve ocorrer o *tipping point*, ou ponto de virada, que de acordo com as autoras é onde alguns Estados são críticos para a adoção da norma, enquanto outros são menos. O que condiciona ser um Estado crítico varia muito de tema. Depois

desse ponto de virada, outros Estados começam a adotar a norma mesmo sem pressão doméstica por mudança.

Em seguida, o segundo estágio é o denominado pelas autoras de *norm cascade*, onde há tentativa de socialização de outros Estados a adotarem a norma. E por fim, o terceiro estágio *norm internalization* já é um estágio onde a norma está tão bem aceita que não é mais foco de debate público. Assim, a socialização tem papel fundamental no momento crítico entre o primeiro e o segundo estágio desse ciclo:

Entretanto, os Estados não são os únicos agentes de socialização. Redes de empreendedores de normas e organizações internacionais também atuam como agentes de socialização ao pressionar atores específicos a adotar novas políticas e leis, ratificar tratados e monitorar a conformidade com padrões internacionais. [...] **A socialização é, portanto, o mecanismo dominante de uma cascata normativa** — o mecanismo pelo qual líderes normativos persuadem os outros a aderir (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 902, grifo nosso, tradução nossa³¹).

Segundo as autoras, os Estados seguem as normas no segundo estágio por razões ligadas à sua identidade como membros da sociedade internacional. Ou seja, a identidade vai moldando o comportamento estatal; e a identidade, por sua vez, é moldada pelo contexto institucional-cultural (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), o que nos leva a compreender os três modelos de governança propostos por esta pesquisa. Entretanto, não buscamos aprofundar em quais normas efetivamente se tornaram leis ou porque se tornaram apenas recomendações em caráter de *soft law*. O objetivo aqui é compreender a rede de atores envolvida nesses processos e a dificuldade que se tem, na governança global da Internet, de se atingir o terceiro estágio do ciclo de vida das normas — e, ainda, quais atores estão se tornando *norm leaders* nos primeiro e segundo estágios.

Como já estudado por Hurel e Lobato (2018), a falta de coordenação entre diferentes frentes de processos de criação de normas ilustram os desafios para avançar nas cibernormas internacionais. Elas relatam que além de esforços estatais como o Grupo de Experts Governamentais da ONU (UNGGE), G7, e G20, há também empresas de tecnologia como *norms entrepreneurs*, a exemplo da Microsoft, que pediu por uma Convenção Digital de Genebra; ou ainda,

³¹ “States, however, are not the only agents of socialization. Networks of norm entrepreneurs and international organizations also act as agents of socialization by pressuring targeted actors to adopt new policies and laws and to ratify treaties and by monitoring compliance with international standards. [...] Socialization is thus the dominant mechanism of a norm cascade - the mechanism through which norm leaders persuade others to adhere” (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 902).

de pequenas e médias empresas através da ICANN³². As autoras denominam de “constelação regulatória” a essa rede de *norm entrepreneurs* existente para o ciberespaço:

O entrelaçamento horizontal (grupos de partes interessadas envolvidas) e vertical (hierarquia) na produção de normas compõem essa constelação regulatória que dificilmente pode ser vista como um campo de jogo coeso ou reduzida a uma mera relação dialética entre acordos robustos e/ou tácitos (Hurel; Lobato, 2018, p. 10, tradução nossa³³).

Assim, ainda que esta pesquisa traga um recorte estatal, não podemos ignorar os outros atores que participam desses processos e, conseqüentemente, tensionam a lógica do multissetorialismo *versus* multilateralismo. Essa dinâmica — outrora mais multissetorial — tem se tornado cada vez mais catalisada por espaços multilaterais, mas que ao mesmo tempo ainda permite receber contribuições dos atores não-estatais. Para as Relações Internacionais, isso não é novo, remetendo aos estudos de interdependência e o papel das grandes corporações transnacionais desde a década de 1970.

2.3 GOVERNANÇA, COMPLEXO DE REGIMES E INSTITUIÇÕES

Van Eeten e Mueller (2013) argumentam que muito da governança da Internet ocorre além das instituições internacionais, e nem sempre são classificadas como atividades/dinâmicas da governança da Internet. Embora esta pesquisa discuta ambas as dinâmicas, faz-se necessário conceitualizar as instituições e tensionar essa prática, exatamente para compreender as dinâmicas que ocorrem além delas. Os mesmos autores argumentam que existe uma tendência em se pensar a governança da Internet como ocorrendo em locais formais, como organizações com burocracias como a ICANN ou até mesmo o IGF. Porém, na prática a governança abrange muitos processos descentralizados, no que podemos chamar de governança em rede.

Para Slaughter (2003, p. 83), a governança global é a "capacidade coletiva de identificar e resolver problemas em uma escala global". O conceito mais tradicional de Rosenau e Czempiel (1992) nos explica que governança são atividades respaldadas por objetivos comuns, que

³²Na reforma dos contratos da ICANN concluída em 2023, que muda todas as obrigações de segurança de nomes genéricos do mundo, os *norm entrepreneurs* foram representantes empresariais do Conselho do Generic Names Supporting Organization (GNSO). Para mais informações, ver: WEINSTEIN R. ICANN's Contracted Parties Approve New Obligations to Mitigate DNS Abuse. ICANN, 13 December 2023. Disponível em: <https://www.icann.org/en/blogs/details/icanns-contracted-parties-approve-new-obligations-to-mitigate-dns-abuse-13-12-2023-en>. Acesso em 16 jan 2024.

³³“The horizontal (stakeholder groups involved) and vertical (hierarchy) entanglement in norms production compose this regulatory constellation that can hardly be seen as a cohesive playing field or reduced to a mere dialectic relationship between robust and/or tacit agreements” (Hurel; Lobato, 2019, p. 10).

podem derivar de responsabilidades formais ou informais, ou seja, não há obrigatoriedade de *compliance*. Dessa maneira, Rosenau e Czempiel (1992) se destacam por conceitualizar a governança como algo para além dos governos, que abrange uma pluralidade de atores como instituições e atores não-estatais.

Assim, as definições de Rosenau e Slaughter se complementam ao pensarmos em governança em rede, onde autoridades nacionais e supranacionais precisam cooperar, coordenar e regular, mas sem necessariamente ter um poder coercitivo³⁴. Podemos compreender também a governança da Internet a partir da categorização feita por Rosenau (2004) como *mobius-web governance*, que nada mais é do que uma estrutura que mistura elementos formais e informais, composta por governos, elites, organizações não governamentais, organizações intergovernamentais, corporações transnacionais, e sociedade em geral.

Por padrão, a governança pode se dar em multiníveis, ou seja, desde o local, passando pelo nacional, regional, até o nível global. Pensando em instituições globais de governança, Buchanan e Keohane (2006) chamam a atenção para o problema da legitimidade. Segundo os autores, não é suficiente que os atores relevantes concordem que alguma instituição global é necessária, eles precisam concordar no sentido de que tal instituição é digna de ser mantida. Nesse sentido, é interessante pensarmos sobre os interesses ou os incentivos de grandes transnacionais de tecnologia como a Google e a Microsoft darem suporte financeiro a instituições como o IGF (Pigatto, 2020), mantendo a lógica multissetorial e o *status quo*.

Em resumo, Weiss (2000) caracteriza a governança por dois pontos: 1) não depende exclusivamente de instituições, e 2) mesmo com instituições, não são tomadas decisões vinculantes. Sendo assim, observa-se que uma das principais bases para se ter uma governança são objetivos comuns. A governança depende de objetivos, valores e normas compartilhadas. Por isso, assumimos três modelos de governança da Internet, já que Estados Unidos, União Europeia e China diferem em algumas dessas características, como será explorado ao longo deste trabalho. A oposição ocidental que se cria a respeito do modelo chinês é justamente por uma crença de que aquele país não compartilha de certos valores ocidentais.

Tendo então modelos de governança diferentes pelo globo, o termo governança global não parece mais tão apropriado, embora estejamos nos referindo, nesse caso, ainda à uma única

³⁴Para Slaughter (2003), há uma relativa tendência de governos nacionais delegarem funções transfronteiriças para uma rede de autoridades nacionais, ao invés de delegar para uma burocracia supranacional. Assim, a União Europeia é pioneira em gerar um modo dos Estados se governarem coletivamente sem ter que renunciar a suas identidades e soberanias. O desafio é tornar tais redes efetivamente globais.

Internet global em seus protocolos (a rede TCP/IP)³⁵. As complexas configurações da governança da Internet nos fazem pensar em uma governança transnacional, como colocam Gomes e Merchán (2016, p. 90, grifo nosso):

Pode-se argumentar que é justamente para destacar este emaranhado de relações entre atores públicos (i.e., Estado, suas organizações e agências) e privados (i.e., corporações, movimentos sociais, organizações não governamentais ou organismos multilaterais) – que tornam as fronteiras entre Estado e mercado nebulosas, que **prefere-se o termo transnacional ao global, pois o último tende a unificar estas relações ao redor da ideia do global único, diminuindo a importância das particularidades contextuais**, sendo essa uma das distinções entre a governança global e transnacional. (Gomes; Merchán, 2016, p. 90, grifo nosso).

Os autores mantêm em acordo as características clássicas da governança, mesmo para a transnacional: múltiplos atores, estatais ou não-estatais; relações multinível, com entrelaçamentos complexos entre o local, o nacional e o global; e a negociação, onde os autores destacam o exercício de influências. Assim, a governança da camada socioeconômica da Internet parece ser mais transnacional, enquanto a governança da camada lógica é mais próxima do global.

Uma vez que conceitualizamos governança e suas derivações (global e transnacional), pensamos agora nos diferentes regimes que compõem essa governança, afinal, a Internet está repleta de assuntos múltiplos. Após uma revisão bibliográfica de regimes, chegaremos às conceitualizações de instituições.

Como destacamos anteriormente, Nye (2014) desenhou um complexo de regimes para falar do ciberespaço. Para ele, regimes são um subconjunto de normas, que também podem ser entendidas como expectativas compartilhadas. As normas podem ser tanto descritivas como prescritivas, ou ainda ambas. Há também uma variação no grau de institucionalização de tais normas. Por fim, "um complexo de regimes é um conjunto fracamente acoplado dos mesmos" (NYE, 2014, p. 7, tradução nossa)³⁶. A percepção do complexo de regimes não é exclusiva de Nye (2014), já que Levinson (2020) também se refere ao *policy space* difuso da governança da Internet.

O autor destaca que, ainda que não exista um único regime para o ciberespaço, há um conjunto de normas e de instituições fracamente acopladas, ou seja, altamente fragmentadas em

³⁵Como conta Canabarro (2014), a história da Internet fez surgir várias redes durante a década de 1970, até que a criação do protocolo TCP/IP (Transfer Control Protocol / Internet Protocol) criado em 1974 por Vint Cerf e Bob Kahn, viabilizou a "rede das redes", constituindo a Internet (com inicial maiúscula) como a temos hoje.

³⁶ "A regime complex is a loosely coupled set of regimes." (Nye, 2014, p. 7).

instituições diversas. Para tanto, esta pesquisa optou por analisar algumas instituições de características e de modelos de governança distintos, onde buscamos compreender um pouco dessa fraca conexão existente entre os diferentes espaços. Para Nye (2014), o que os complexos de regimes faltam em coerência, eles compensam em flexibilidade e adaptabilidade, o que nesse tema de rápida evolução são vantagens que permitem aos atores se ajustarem às incertezas.

Esse complexo de regimes também nos ajuda a pensar sobre a regulamentação dos fluxos globais, que geralmente cresce por camadas de acréscimo, e não por um único tratado, permanecendo por muito tempo imperfeito. Mas regulamentação imperfeita não é a mesma coisa que nenhuma regulamentação e, nesse caso, é preferível utilizarmos o termo governança à regulamentação, já que o último remete à normas obrigatórias (*hard law*). Embora as regulamentações estejam crescendo dentro da governança da Internet, vemos que muitas das instituições ainda prezam por uma governança baseada em *soft law*.

Duffield (2007) já alertou que o termo instituições é frequentemente utilizado para fenômenos distintos, como organizações intergovernamentais, regimes internacionais e conjuntos de normas. Uma outra definição é de Young (2019) onde instituições internacionais são instituições sociais que governam as atividades dos membros da sociedade internacional. Já Keohane (1988) definiu como um conjunto de regras persistente e conectado, seja de regras informais ou formais, que prescrevem comportamentos e papéis, constroem atividades e moldam expectativas. Todas essas características são facilmente identificáveis na governança da Internet. Há instituições mais formais que são organizações intergovernamentais, como a UIT, ao mesmo tempo em que há organizações não governamentais como a ICANN, onde os papéis dos atores são colocados e há constrangimento de atividades. No geral, esses espaços buscam ser locais de interação entre os atores envolvidos com determinado tema, onde se destaca uma característica acima das outras: o desenho das expectativas.

Temos assim um olhar construtivista sobre as instituições, onde ideias, conhecimento e cultura são aspectos importantes a serem considerados na formação e na composição de uma instituição. A WIC, por exemplo, carrega em si o princípio chinês da soberania digital, enquanto o IGF carrega o princípio do multissetorialismo, como veremos adiante. Tomamos a conceitualização de Duffield (2007, p. 8, tradução nossa³⁷) como preponderante, já que abarca todos os elementos acima mencionados:

³⁷ “[...]it is proposed that international institutions be defined as relatively stable sets of related constitutive, regulative, and procedural norms and rules that pertain to the international system, the actors in the system (including states as well as non-state entities), and their activities. Any particular international institution need not contain all of these elements.” (Duffield, 2007, p. 8).

[...] É proposto que instituições internacionais sejam definidas como conjuntos relativamente estáveis de normas e regras constitutivas, regulatórias e processuais que pertencem ao sistema internacional, aos atores do sistema (incluindo ambas entidades estatais e não estatais), e suas atividades. Qualquer instituição internacional em particular não precisa conter todos esses elementos.

Duffield (2007) também chama a atenção para o papel das normas, que devem ser expressas de tempos em tempos, tanto verbalmente quanto no papel, para assim poderem ser compartilhadas entre um grupo social. É o tipo de discurso que ocorre todos os anos na WIC sobre soberania digital e anseios de cooperação internacional em determinadas áreas. Apesar de posicionamentos marcantes, as instituições aqui analisadas são mais notáveis por serem espaços de interação do que atores (sujeitos) no sistema internacional, permitindo que os atores que as compõem ajam em suas próprias capacidades.

É importante lembrar ainda que, embora a China seja frequentemente ligada à ideia da soberania digital, o documento chamado Agenda de Túnis, da Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (WSIS, no acrônimo em inglês) de 2005, também previu que os Estados são soberanos quanto às questões de políticas públicas relacionadas à Internet. Canabarro (2019) recorda que foi quase simultaneamente à criação da ICANN, ao final da década de 1990, que a UIT deu início ao processo que culminou na WSIS, onde as ideias iniciais tratavam das Metas do Milênio da ONU, que destacaram a governança da Internet.

Como já exposto por Pigatto (2020), a Cúpula gerou o documento que guiaria a criação e objetivos do IGF: a Agenda de Túnis. O documento propôs diálogo referente à responsabilidade social de corporações transnacionais no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social, com foco em países em desenvolvimento e no *gap* digital (acesso à Internet). O documento também fala de uma gestão multilateral da Internet, e não multissetorial, apesar de citar o envolvimento de governos, setor privado, sociedade civil e organizações internacionais, respeitando princípios de transparência e democracia. O termo *multistakeholder*, ou o caráter multissetorial, se tornaria assim mais frequente nos espaços de governança da Internet ocidentais, enquanto países como China e Rússia advogam por uma governança multilateral, como já ocorreu na reunião de plenipotenciários da UIT em 2012.

Historicamente, vemos que as instituições que tratam do que é chamado de temas de políticas públicas da Internet ou da camada de aplicações ou socioeconômica da rede, possuem

maior dificuldade de se estabelecerem legitimamente na governança da Internet, em comparação às instituições técnicas que lidam com as camadas de infraestrutura e protocolos. Como colocam Nye e Keohane (2012), a credibilidade vem das comunidades epistêmicas, ou seja, do conhecimento específico que gera uma rede transnacional de especialistas. Ainda segundo os autores, essas redes são a base para uma cooperação efetiva.

Essa colocação dialoga diretamente com a hipótese dessa pesquisa, sobre haver ainda uma Internet única por seus protocolos, mas uma certa fragmentação na camada de aplicações, onde prevalecem interesses estatais, variando a depender de ações de atores privados transnacionais, como as plataformas de mídias sociais. Diante de tais ações e demandas diferentes, as instituições internacionais se mostram cada vez mais necessárias para convergir expectativas e criar diálogos que possam reduzir ao máximo os ruídos entre os atores. Como resume Nye Jr. (2020, tradução nossa³⁸):

Instituições não são mágicas, mas elas podem originar padrões valiosos de comportamento. Instituições multilaterais são mais do que organizações formais, que às vezes se tornam inflexíveis e precisam ser reformadas ou até mesmo descartadas. Ainda mais importante é o regime completo de regras, normas, redes e expectativas que criam os papéis sociais, os quais implicam em obrigações morais.

Nesse sentido, é possível pensar até mesmo nas grandes plataformas digitais como instituições. Com bilhões de usuários no mundo todo, com poder de constrangimento sobre usuários que incluem até mesmo chefes de governo e demais autoridades políticas, e com uma série de recursos de poder financeiro e de conhecimento de preferências, empresas como a Meta apresentam hoje algum nível de institucionalização e até mesmo de *accountability*³⁹, em termos de tentativa de prestação de contas e transparência para com sua comunidade de usuários⁴⁰. Tais iniciativas são resultado das pressões que a plataforma vem sofrendo, até mesmo do Congresso estadunidense — aqui se intensificam as pressões sobre os casos de proteção de dados pessoais e moderação de conteúdo.

³⁸ “*Institutions are not magic, but they do create valuable patterns of behavior. Multilateral institutions are more than formal organizations, which sometimes ossify and need to be reformed or discarded. Even more important is the whole regime of rules, norms, networks, and expectations that create social roles, which entail moral obligations.*” (NYE JR., 2020).

³⁹ O termo *accountability* se refere a uma espécie de transparência, de prestação de contas por parte de um ator a outro (ou outros).

⁴⁰ O Facebook Oversight Board é um comitê independente formado por membros de diversos setores e países, com o intuito de revisar algumas decisões da plataforma em questões de moderação de conteúdo. Para maiores informações, ver: <https://oversightboard.com/>.

Os limites entre a governança privada exercida pelas plataformas e o espaço público, onde as redes sociais são elementos centrais da conversação pública, estão cada vez mais nebulosos. Assim, a questão de valores e interesses compartilhados volta a ter protagonismo nesse debate. Como colocado por Dewey (1954 *apud* Castells, 2008, p. 91, tradução nossa⁴¹): "O privado é o domínio dos interesses e valores autodefinidos, enquanto o público é o domínio dos interesses e valores compartilhados".

Ver as plataformas como espaços públicos se liga diretamente ao conceito da soberania digital, que vem ganhando múltiplas interpretações. A forma mais tradicional do conceito remete à China e seu *firewall*, uma espécie de barreira semipermeável que impõe limitações de conectividade e acesso a determinados conteúdos, atingindo pessoas de diferentes maneiras pelo país, o que cria acessos e experiências diferenciados de uso da Internet. Assim, a soberania digital chinesa remete à ideia de controle. Por outro lado, a Europa vem argumentando sobre um outro tipo de soberania digital, a qual se refere a ter um outro tipo de controle, este sobre os *softwares* e até *hardwares* em seu território, ou seja, depender cada vez menos dos serviços e equipamentos estrangeiros e ter as próprias capacidades produtivas. O conceito europeu remete à concentração de dados e serviços em poucos atores, o que leva a União Europeia ou, ao menos, alguns de seus países a buscarem mais autonomia e investimento em serviços até então liderados por Estados Unidos e China.

Isso não significa que cada um desses atores estatais ignore a outra interpretação: a ideia da soberania digital vem crescendo por ambas as perspectivas. Assim, um país hoje precisa considerar se ele possui soberania digital no sentido de produzir certas partes de *hardware* e até alguns *softwares*, ou se ele possui boas relações com o país que fornece tais produtos, atualmente monopolizados por Estados Unidos e China; assim como precisa ponderar qual rumo tomar no uso e desenvolvimento da Internet em seu território (seu modelo de governança).

Como colocam Pohle e Thiel (2020, p. 7, tradução nossa⁴²), o caso Snowden impulsionou a questão da soberania digital:

Desde as revelações de Snowden, as demandas por soberania digital nacional (ou regional) são invocadas por atores que destacam os riscos de vigilância e manipulação estrangeira, citando exemplos que vão desde desinformação até infraestrutura de telecomunicações e política industrial.

⁴¹ "The private is the domain of self-defined interests and values, while the public is the domain of the shared interests and values." (Castells, 2008).

⁴² "Ever since the Snowden revelations, demands for national (or regional) digital sovereignty are invoked by actors who highlight the risks of foreign surveillance and manipulation by citing examples ranging from disinformation to telecommunication infrastructure and industrial policy." (Pohle; Thiel, 2020, p. 7).

Assim, a ISOC (2022b) identifica duas abordagens para esse conceito: um movido pela segurança nacional e a habilidade de aplicar leis no ciberespaço; outro movido pela autodeterminação econômica, que busca fortalecer atores econômicos e garantir a resiliência da cadeia de suprimentos. Nesse sentido, China e Rússia são exemplos do primeiro caso, empoderando o ator estatal, enquanto a União Europeia é um claro exemplo da segunda abordagem, que empodera atores econômicos, inclusive atores privados e indivíduos.⁴³

A proposta da soberania digital europeia, encabeçada por Alemanha, Dinamarca, Finlândia e Estônia, coloca que:

A soberania digital consiste em desenvolver nossos pontos fortes e reduzir nossas fraquezas estratégicas, e não em excluir os demais ou assumir uma abordagem protecionista. Somos parte de um mundo global com cadeias de abastecimento globais, que queremos desenvolver nos interesses de todos. (Wright, 2021, tradução nossa⁴⁴).

A busca por soberania passa então por diferentes níveis de governança, já que tanto a proposta europeia quanto a chinesa mantêm as intenções de cooperação internacional. Há desde os termos de uso de plataformas que atuam em diferentes países; as leis nacionais de cada Estado e; os tratados internacionais e objetivos comuns de determinados atores nos espaços globais de governança. Nesse sentido, é de se questionar a relação entre o local e o global. Como coloca Inoue (2005), enquanto os objetivos são colocados pelo nível global, é o nível local que cria os meios para atingi-los, através de suas características peculiares, suas políticas e instrumentos próprios. A importância do nível local também se relaciona a um dos princípios base do multissetorialismo, tão empregado no Ocidente: os processos *bottom-up*, ou de baixo para cima, onde as decisões vêm de cooperação entre as comunidades afetadas por outras decisões (Doria, 2014).

Em termos de regulação, ao se pensar no diálogo entre o local e o global, Lemos (2020a) coloca que qualquer regulação sobre a Internet deve ser cirúrgica, ou seja, ir direto ao ponto e evitar desdobramentos e interpretações equivocadas. A ideia do multissetorialismo é, como

⁴³Curiosidade sobre o programa “Pontos de Cultura” criado por Gil no governo Lula, inspirando *software* livre e conhecimento aberto, investindo em cultura e digitalização na sociedade brasileira. Ver: https://the-crypto-syllabus.com/francesca-bria-on-decentralisation/?utm_source=pocket_mylist.

⁴⁴“Digital sovereignty is about building on our strengths and reducing our strategic weaknesses, not about excluding others or taking a protectionist approach. We are part of a global world with global supply chains that we want to develop in the interests of us all.” (Wright, 2021).

posto por Kleinwächter (2014), pensar nas consequências para terceiros sobre as ações de qualquer ator do ecossistema. O mesmo autor coloca que a governança da Internet precisa fechar o *gap* existente entre a camada de discussão (ele exemplifica com o IGF) e a camada de tomada de decisão (segundo o autor, negociações intergovernamentais sobre questões de políticas públicas relacionadas à Internet), buscando então desenvolver modelos inovadores de participação que considerem as especificidades de cada ator (Kleinwächter, 2021).

Portanto, feita a revisão bibliográfica teórica, podemos pensar o complexo da governança da Internet como um conjunto de regimes, como já posto por Nye (2014), mas que na configuração que se instala a partir da década de 2010, predominam três modelos distintos liderados por Estados nacionais, ao mesmo tempo em que compreendem atores privados transnacionais, comunidade epistêmica e sociedade civil. Como coloca DeNardis (2020, p. 18, tradução nossa⁴⁵):

Tanto “Internet” quanto “governança” são termos maleáveis cujos significados estão em fluxo, principalmente quando se torna cada vez mais difícil definir o que é a Internet, se baseada em uma arquitetura técnica, comunidades de usuários ou valores subjacentes.

Ao mesmo tempo em que temos o complexo de regimes entre três modelos de governança transnacional da Internet, o termo global ainda faz sentido na medida em que a Internet se mantém como uma rede global em seus protocolos. Esse aspecto interoperável da Internet é o que possibilita tanto a manutenção do mito ciberlibertário da comunidade epistêmica, quanto os fluxos mercadológicos que dominam boa parte do ecossistema nessa configuração que se instala a partir dos anos 2010.

A influência que atores como os Estados Unidos e a União Europeia já possuem sobre outros é facilmente identificável, como mostra o relatório *Regional Status Report* (CEPAL, 2020). A pesquisa destaca a influência da GDPR europeia sobre as regulações de proteção de dados na América Latina e Caribe, que embora também tragam um caráter extraterritorial, enfrentam desafios de aplicação. No entanto, essas influências não são ainda suficientes para evitar um risco de fragmentação, e surgem nesse cenário duas tendências, como apontado pelo relatório: a própria tendência de fragmentar a Internet a partir do conceito da soberania territorial; e uma tendência de que instituições nacionais exerçam uma regulação global de modo unilate-

⁴⁵ “Both “Internet” and “governance” are malleable terms whose meanings are in flux, especially as it becomes more and more difficult to define what the Internet is, whether based on underlying technical architecture, user communities, or underlying values.” (DeNardis, 2020, p. 18).

ral. Portanto, ambas as alternativas minariam a utilidade e confiança proporcionadas originalmente pela Internet. Como posto pelos autores do relatório (CEPAL, 2020, p. 24, tradução nossa⁴⁶):

A natureza global da Internet é parte integrante da arquitetura do ciberespaço. A palavra *world* em *world wide web* (“www”) não está ali por acaso. A camada lógica da Internet é sem fronteiras por design. No entanto, a ordem mundial internacional está estruturada em um princípio muito diferente, com a igualdade soberana dos Estados tornando o Estado-nação e seu território geográfico o principal centro de regulação. Diferentes abordagens e até mesmo prioridades podem ser esperadas. A regulação tende, então, a não ser constante ou uniforme.

Diante do que foi exposto até aqui, esta pesquisa visa contribuir com uma nova perspectiva da governança global da Internet, a partir do caso Snowden, com base no complexo de regimes de Nye (2014), a partir do pressuposto dos três modelos hegemônicos (Estados Unidos, União Europeia e China), e suas relações com instituições formais (como a OCDE e o sistema ONU) e informais (como o IGF e a WIC), além de outros arranjos internacionais. Desse modo, buscamos aprofundar uma análise comparativa de valores, princípios e natureza de medidas, assim como o escopo e alcance dos impactos que cada ator — seja estatal ou institucional — desempenha na governança global da Internet.

2.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

Tendo em vista a atualidade do tema, partiu-se tanto de um acompanhamento intenso de notícias em sites especializados, como da coleta de dados primários, como os relatórios e notícias relativos à Conferência Mundial da Internet (WIC), e as transcrições e relação de atores participantes do Fórum de Governança da Internet (IGF), chegando nas análises de documentos emitidos pelas instituições e pelos atores, que ampliam os achados da pesquisa. Há limitações na coleta de dados das instituições internacionais por se tratar de iniciativas e documentos não uniformes, ou muito inseridos em sistemas complexos de grupos e subgrupos. Uma base para sanar parte dessa limitação foram os Fóruns Abertos do IGF, onde as próprias organizações destacam parte do trabalho realizado, facilitando então a busca específica por documentos e/ou iniciativas.

⁴⁶“The global nature of the Internet is part and parcel of how cyberspace has been architected. The “world” in the “world wide web” (“www”) is not there by chance. The logical layer of the Internet is borderless by design. Yet the international world order is structured on a very different principle, with the sovereign equality of States making the nation State and its geographical territory the primary centre of regulation. Differing approaches and even priorities are to be expected. Regulation tends, then, not to be constant or uniform.” (CEPAL, 2020, p. 24).

Algumas ferramentas auxiliaram a análise do material coletado, que tem sido periodicamente transferido para base de dados já existente do grupo de pesquisa da UNESP Franca — LANTRI⁴⁷, cujo acesso compartilhado com todos os pesquisadores é possível remotamente. A revisão bibliográfica de trabalhos dessa temática é de grande ajuda e respaldo à tese aqui colocada, inserindo este trabalho no campo recente de estudos sobre governança da Internet.

Para a análise documental feita acerca da *World Internet Conference* chinesa (WIC), algumas ressalvas precisam ser colocadas. Foi coletado o conteúdo do site oficial do evento e do *website* China Daily, de conteúdo na língua inglesa⁴⁸. No entanto, é necessário um alerta sobre a veracidade dos discursos publicados pela organização da WIC. Diferente do IGF, por exemplo, não há transcrições completas ou gravações dos fóruns que ocorrem durante o evento. McKune e Ahmed (2018) chamam a atenção para a participação do fundador da Wikipedia, Jimmy Wales, na WIC de 2015. De acordo com as autoras, o discurso original de Wales foi de que “a ideia de que qualquer governo pode controlar o fluxo de informações sobre o conhecimento das pessoas em seus territórios se tornará completamente antiquada e impossível”, que acabou sendo traduzido no site da WIC como “Nós provavelmente veremos traduções automáticas aprimoradas, as quais irão melhorar a comunicação entre indivíduos. O governo também poderia conduzir boas análises sobre a comunicação entre pessoas em várias áreas relevantes” (McKune; Ahmed, 2018, tradução nossa⁴⁹). Ou seja, falta *accountability* por parte da organização do evento, entendendo-se aqui *accountability* como transparência e prestação de contas. Ainda assim, o material aqui utilizado é de fonte do site oficial, complementado por materiais secundários.

Em termos de organização da pesquisa, primeiramente, toda a pesquisa é documentada e frequentemente atualizada em um mapa mental (de *software* livre), que abrange toda a extensão da tese de doutorado. A formatação do mapa mental permite uma fácil visualização dos elementos da pesquisa, especialmente em se tratando de objetos de pesquisa, ideias e conceitos.

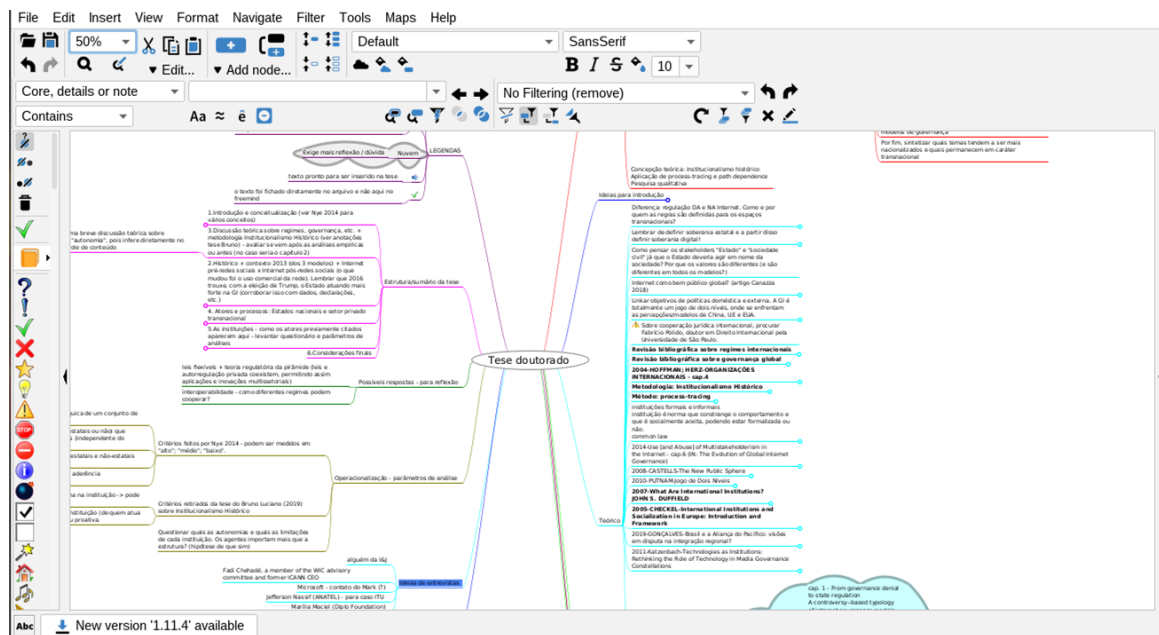
⁴⁷O Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), sediado no campus da UNESP de Franca - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - possui bases de dados em servidores da UNESP, sendo uma delas a base de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Todo o material coletado para esta pesquisa está disponibilizado nessa base, que pode ser acessada remotamente e explorada através do software Recoll.

⁴⁸Para acessar, o site do periódico, consulte: <https://www.chinadaily.com.cn/>.

⁴⁹ “[...] the idea that any one government can control the flow of information of what people know in their territory will become completely antiquated and no longer possible”, que acabou sendo traduzido no site da WIC como “Probably we will see improved machine translation, which will very much enhance person-to-person communication. And also the government could conduct good analysis on people’s communication in various relevant areas”.

Há também a facilidade de reorganização dos tópicos, acompanhando a dinamicidade da pesquisa em andamento. Os elementos visuais como formatação de cores e ocupação do espaço também permitem uma melhor memorização da pesquisa como um todo, como visto na imagem exemplificativa a seguir.

Figura 3 — Exemplo de uso de mapa mental na organização da pesquisa



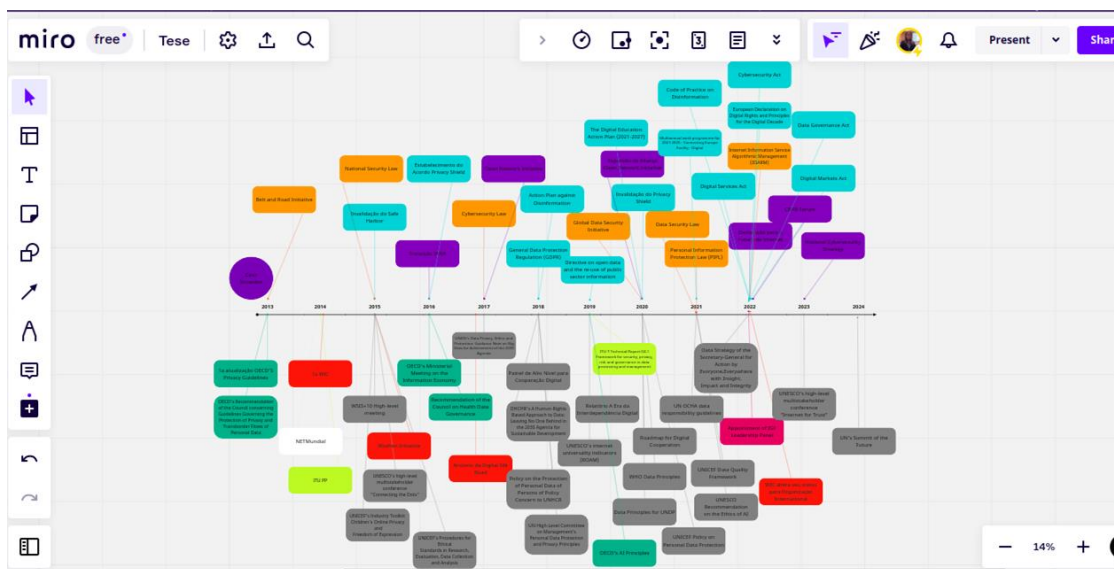
Fonte: elaboração própria

Uma vez que diversas iniciativas regulatórias foram mapeadas, dentro do recorte temporal da pesquisa, buscou-se uma visualização gráfica destas como em uma linha do tempo, identificando os atores responsáveis. Seguindo a lógica da pesquisa, separou-se desde 2013 as iniciativas colocadas pelos modelos de governança analisados, quais sejam Estados Unidos, União Europeia e China (parte de cima da linha do tempo na Figura 2), além de espaços institucionais internacionais como o Sistema ONU, a *World Internet Conference* chinesa e a OCDE (parte de baixo da linha do tempo na Figura 2).

Os critérios usados no levantamento são: i) temas relacionados a governança de dados e de conteúdo (plataformas), e relativos à soberania digital e/ou fragmentação/manutenção da Internet; ii) documentos como leis, estratégias estatais; códigos de boas condutas; e declarações assinadas por Estados; iii) iniciativas como fóruns e documentos emitidos pelos espaços institucionais objetos da pesquisa; e iv) edições de fóruns institucionais que foram significativas para o sistema global de governança da Internet. Além de fontes primárias, o recente trabalho

de Marcucci *et al.* (2023) auxiliou no mapeamento. A Figura 4 retrata essa construção em andamento, realizada através do serviço Miro, disponibilizado gratuitamente mediante uma conta Google institucional da Universidade. A linha do tempo em sua versão final se encontra no Anexo C.

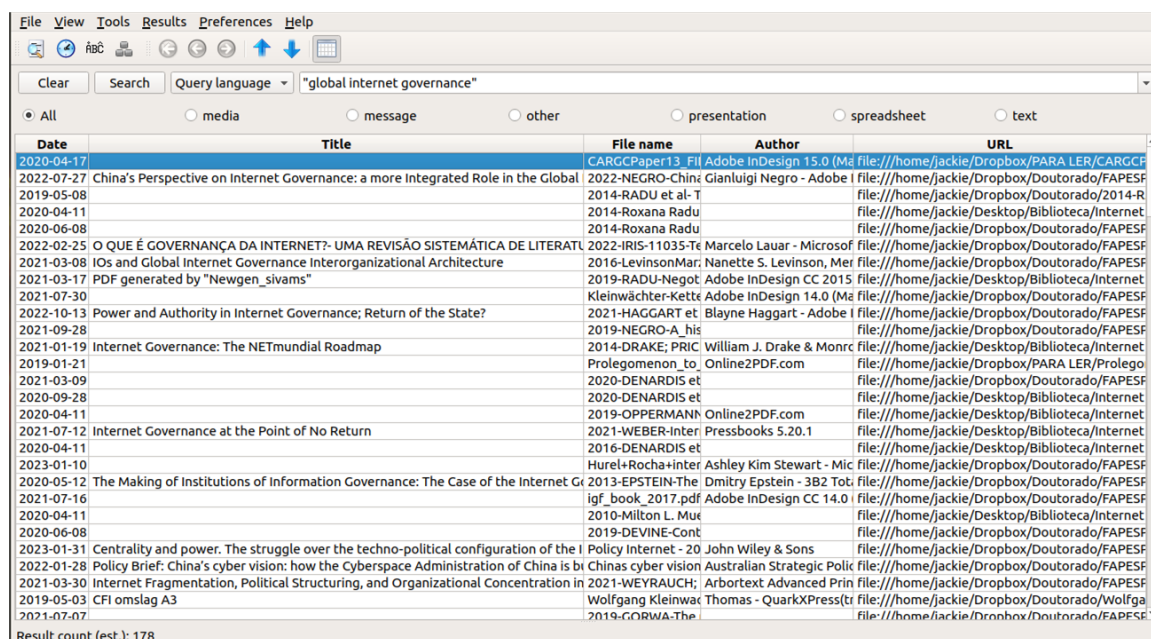
Figura 4 — Uso da ferramenta Miro para criação de linha do tempo



Fonte: elaboração própria

Outra ferramenta utilizada foi o software Recoll, que permite a pesquisa de texto completo (*full-text*), desenvolvido gratuitamente para a plataforma Linux. Ele permite uma pesquisa e localização rápida e fácil de documentos, arquivos e outros tipos de conteúdo em seus sistemas. Assim, a partir da formação de uma biblioteca de pesquisa digital, o Recoll examina todos os documentos, arquivos de texto e metadados relevantes, criando um índice que permite pesquisas rápidas e eficientes. Cada resultado é exibido com informações relevantes, como nome do arquivo, localização, data de modificação e trechos do texto que correspondem à pesquisa, o que ajuda a identificar rapidamente os documentos relevantes. O Recoll também oferece recursos avançados, como a capacidade de criar consultas complexas usando operadores booleanos, pesquisa por expressões regulares, e também pesquisa em idiomas específicos (no caso desta pesquisa, português e inglês). A figura 5 mostra a interface do *software*.

Figura 5 — Uso da ferramenta Recoll para localização de arquivos



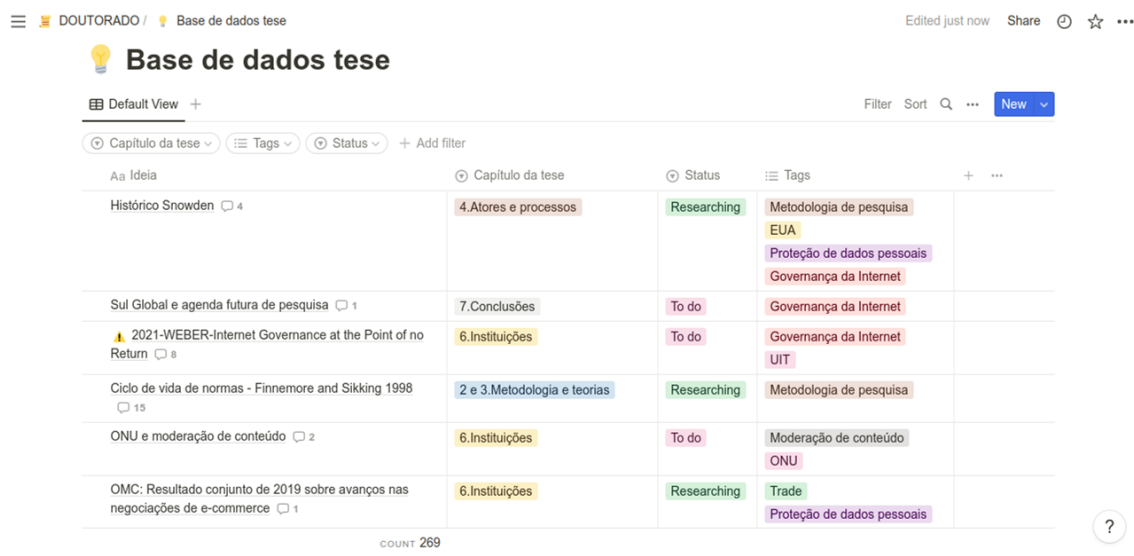
The screenshot shows the Recoll search application interface. At the top, there is a menu bar with 'File', 'View', 'Tools', 'Results', 'Preferences', and 'Help'. Below the menu bar is a toolbar with various icons. A search bar contains the text 'global internet governance'. Below the search bar, there are radio buttons for selecting the type of results: 'All', 'media', 'message', 'other', 'presentation', 'spreadsheet', and 'text'. The 'All' radio button is selected. Below the radio buttons is a table with the following columns: 'Date', 'Title', 'File name', 'Author', and 'URL'. The table contains a list of search results, including titles like 'China's Perspective on Internet Governance: a more Integrated Role in the Global', 'O QUE É GOVERNANÇA DA INTERNET? UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATU', 'IOs and Global Internet Governance Interorganizational Architecture', 'PDF generated by "Newgen_sivams"', 'Power and Authority in Internet Governance; Return of the State?', 'Internet Governance: The NETmundial Roadmap', 'Internet Governance at the Point of No Return', 'The Making of Institutions of Information Governance: The Case of the Internet G', 'Centralty and power. The struggle over the techno-political configuration of the I', 'Policy Brief: China's cyber vision: how the Cyberspace Administration of China is bi', 'Internet Fragmentation, Political Structuring, and Organizational Concentration in', 'CFI omslag A3', and '2021-07-07'. The table also shows file names, authors, and URLs for each result. At the bottom of the table, it says 'Result count (est.): 178'.

Date	Title	File name	Author	URL
2020-04-17		CARGCPaper13.Fil	Adobe InDesign 15.0 (Ma	file:///home/jackie/Dropbox/PARA LER/CARGCP
2022-07-27	China's Perspective on Internet Governance: a more Integrated Role in the Global	2022-NEGRO-Chin	Glanluigi Negro - Adobe	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2019-05-08		2014-RADU et al- T		file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/2014-R
2020-04-11		2014-Roxana Radu		file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2020-06-08		2014-Roxana Radu		file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2022-02-25	O QUE É GOVERNANÇA DA INTERNET? UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATU	2022-IRIS-11035-Te	Marcelo Lauar - Microsof	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2021-03-08	IOs and Global Internet Governance Interorganizational Architecture	2016-LevinsonMar	Nanette S. Levinson, Mer	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2021-03-17	PDF generated by "Newgen_sivams"	2019-RADU-Negot	Adobe InDesign CC 2015	file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2021-07-30		Kleinwächter-Kette	Adobe InDesign 14.0 (Ma	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2022-10-13	Power and Authority in Internet Governance; Return of the State?	2021-HAGGART et	Blayne Haggart - Adobe	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2021-09-28		2019-NEGRO-A_his		file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2021-01-19	Internet Governance: The NETmundial Roadmap	2014-DRAKE; PRIC	William J. Drake & Monrc	file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2019-01-21		Prolegomenon_to	Online2PDF.com	file:///home/jackie/Dropbox/PARA LER/Prolego
2021-03-09		2020-DENARDIS et		file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2020-09-28		2020-DENARDIS et		file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2020-04-11		2019-OPPERMANN	Online2PDF.com	file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2021-07-12	Internet Governance at the Point of No Return	2021-WEBER-Inter	Pressbooks 5.20.1	file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2020-04-11		2016-DENARDIS et		file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2023-01-10		Hurel+Rocha+inter	Ashley Kim Stewart - Mic	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2020-05-12	The Making of Institutions of Information Governance: The Case of the Internet G	2013-EPSTEIN-The	Dmitry Epstein - 3B2 Tot	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2021-07-16		igf_book_2017.pdf	Adobe InDesign CC 14.0	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2020-04-11		2010-Milton L. Mu		file:///home/jackie/Desktop/Biblioteca/Internet
2020-06-08		2019-DEVINE-Cont		file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2023-01-31	Centralty and power. The struggle over the techno-political configuration of the I	Policy Internet - 20	John Wiley & Sons	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2022-01-28	Policy Brief: China's cyber vision: how the Cyberspace Administration of China is bi	Chinas cyber vision	Australian Strategic Polix	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2021-03-30	Internet Fragmentation, Political Structuring, and Organizational Concentration in	2021-WEYRAUCH;	Arbortext Advanced Prin	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF
2019-05-03	CFI omslag A3	Wolfgang Kleinwa	Thomas - QuarkXPress(tr	file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/Wolfga
2021-07-07		2019-GORWA-The		file:///home/jackie/Dropbox/Doutorado/FAPESF

Fonte: elaboração própria

Por fim, uma vez que os dados foram coletados e analisados, agregou-se os principais resultados tanto no mapa mental como na plataforma Notion, onde foi criada uma base de dados categorizando os resultados por capítulos da tese, o que facilita o processo de escrita. Apenas para fins organizacionais, o Notion permite uma rápida anotação e alteração de itens dispostos em uma base de dados, facilitando o controle de conteúdos que já foram utilizados na escrita e os que ainda devem ser levados para a redação. A base também permite a catalogação das anotações por tags, o que facilita a filtragem de conteúdos tendo em vista a gama de assuntos e sub-tópicos que surgem durante a pesquisa. A figura 6 ilustra essa ferramenta, também utilizada gratuitamente a partir de conta institucional da Universidade.

Figura 6 — Uso da ferramenta Notion como base de dados da pesquisa



Base de dados tese

Default View + Filter Sort Q ... New

Capítulo da tese Tags Status Add filter

Aa Ideia	Capítulo da tese	Status	Tags
Histórico Snowden 4	4. Atores e processos	Researching	Metodologia de pesquisa EUA Proteção de dados pessoais Governança da Internet
Sul Global e agenda futura de pesquisa 1	7. Conclusões	To do	Governança da Internet
2021-WEBER-Internet Governance at the Point of no Return 8	6. Instituições	To do	Governança da Internet UIT
Ciclo de vida de normas - Finnemore and Sikkink 1998 15	2 e 3. Metodologia e teorias	Researching	Metodologia de pesquisa
ONU e moderação de conteúdo 2	6. Instituições	To do	Moderação de conteúdo ONU
OMC: Resultado conjunto de 2019 sobre avanços nas negociações de e-commerce 1	6. Instituições	Researching	Trade Proteção de dados pessoais

COUNT 269

Fonte: elaboração própria

A fim de complementar e validar as percepções obtidas durante os primeiros anos da pesquisa, no último ano realizou-se entrevistas semiestruturadas. Assim, as questões foram elaboradas a partir da articulação de dados empíricos, análises de conjuntura e o próprio diálogo com os atores. Também com base em Rathbun (2008), as entrevistas são tidas como a melhor ferramenta para estabelecer como fatores influenciaram decisões políticas, quais as motivações envolvidas e o papel das instituições nos eventos de interesse. Os entrevistados são pessoas que participam e/ou participaram de algumas das instituições aqui analisadas. As gravações foram realizadas pelo Google Meet, disponibilizadas pela conta institucional da Universidade. As transcrições se encontram no anexo A deste trabalho.

3 ATORES E MODELOS DE GOVERNANÇA

Este capítulo traz um mapeamento dos três modelos a respeito de suas ações para a governança global da Internet: China, União Europeia, e Estados Unidos. A partir dos entendimentos de que a Internet é única e universal, e que sua governança é baseada em objetivos comuns a fim de se manter essa universalidade, observamos que cada um desses modelos possui pontos em comum, mas também valores que se distanciam, seja por lógicas culturais ou por interesses políticos e mercadológicos — o que se reflete na camada de conteúdo da Internet e, conseqüentemente, em sua governança, reforçando assim a hipótese desta pesquisa sobre a prevalência de uma lógica nacional para a governança da Internet, mas não absoluta. Assim, é comum que elementos que compõem a governança da Internet, como liberdade de expressão, proteção à privacidade, e protecionismo comercial sejam abordados de maneiras diferentes por esses três grandes modelos, que devido ao sistema geopolítico possuem grande influência transnacional. Ou seja, suas ações e capacidades regulatórias atingem tanto outros Estados, como também atores privados transnacionais, em especial as empresas de tecnologia e, obviamente, as sociedades que utilizam esses serviços.

Dessa maneira, o modelo americano traz consigo fortes valores constitucionais daquele país, como uma ampla proteção à liberdade de expressão. Traz também valores de livre mercado históricos da atuação geopolítica estadunidense, como é visível nos argumentos pelo livre fluxo de dados e diminuição de barreiras comerciais. Ao mesmo tempo, há forte proteção de seu setor privado, através de ferramentas como propriedade intelectual e acordos de livre comércio. Tudo isso se soma na defesa do caráter multissetorial para a governança da Internet, onde nenhum Estado tem maior controle desse sistema, ao menos de modo direto, já que uma forte proximidade deste ator com seu setor privado é alvo de críticas acerca da influência estadunidense sobre esse ecossistema.

Já o modelo europeu se aproxima do americano na medida em que também incentiva a inovação, o desenvolvimento tecnológico e o comércio digital, além da defesa do multissetorialismo. Entretanto, alguns valores fundamentais e culturais, com base nos Direitos Humanos, são mais perceptíveis tanto no discurso quanto nas ações regulatórias advindas de Estados que não possuem um expressivo setor privado tecnológico. Princípios como a proteção da privacidade são fortemente endereçados, buscando estabelecer um fluxo de dados com as devidas proteções e salvaguardas focadas no indivíduo, assim como a liberdade de expressão não é tão ampla e pode ser contestada de acordo com seus usos e impactos no ambiente online.

Por fim, o modelo chinês é o mais distante dos modelos ocidentais, principalmente por exercer um forte controle estatal centralizador, ou seja, em oposição ao modelo multissetorial. Historicamente, muitos Estados não democráticos requisitaram uma governança multilateral para a Internet, sem voz para sociedade civil e setor privado, por exemplo. Hoje é perceptível uma linha tênue entre Estados não democráticos, e Estados democráticos que também utilizam muitas das tecnologias e serviços digitais de maneiras questionáveis pela sociedade civil, mas essa divisão no plano internacional fica muito clara em discursos e ações em diferentes espaços institucionais. Ainda que a China também exerça suas regulações sobre proteção de dados e liberdade de expressão, com base em suas diretrizes culturais e políticas, muitas de suas ações se voltam a espaços multilaterais onde há maior chance de controle estatal, quebrando com um histórico de governança da Internet onde o ator estatal até então não era protagonista.

Porém, antes de iniciar uma análise sobre cada ator estatal que compõe a abordagem tripolar sugerida neste estudo, vale uma retomada sobre o caso de conjuntura crítica trabalhada nesta tese, e que se insere, de certo modo, na conjuntura estadunidense, mas possui repercussão transnacional: o caso Snowden.

A Agência de Segurança Nacional (NSA) estadunidense já sofria desconfiças, ao menos no cenário doméstico, antes do então analista Edward Snowden denunciar a espionagem e interceptação de comunicações em escala internacional, em junho de 2013. O programa Stellar Wind, denunciado por William Binney, é um caso prévio que remonta as ações pós 11 de setembro de 2001, mas que não obteve a mesma repercussão (Reportagem... , 2012). Porém, esse programa sofre uma expansão junto a uma detalhada política cibernética interna dos Estados Unidos, que leva já a uma audiência no Congresso americano com a NSA em 2012 (Citizenfour, 2014).

Quando Edward Snowden revela em 2013 o programa PRISM — um software de monitoramento massivo que extrai dados de empresas privadas — como Facebook, Google e Yahoo! que foram expostas à época — a novidade é a alta capacidade de cruzamento de dados, conceito também conhecido como *linkability*, referente a agregação de dados e metadados. Como coloca Jacob Appelbaum, pesquisador em segurança da informação, esses dados contam fatos, e não necessariamente contam histórias (Citizenfour, 2014).

Nesse sentido, as denúncias de Snowden, através de jornalistas de grandes meios de comunicação, foram motivadas a partir do entendimento de que o poder estatal estava se expandindo de forma intrusiva à privacidade dos cidadãos e de pessoas de fora do país. Ele afirma

que a infraestrutura da NSA foi construída, inclusive, com outros países parceiros (Citizenfour, 2014).

Snowden contatou a documentarista Laura Poitras — que já havia reportado a denúncia de Willian Binney um ano antes — em janeiro de 2013, e em junho do mesmo ano se reuniu com ela e com jornalistas do *The Guardian*, em Hong Kong, para iniciar as denúncias. A primeira história foi publicada no jornal inglês (Greenwald, 2013) e relaciona a operadora Verizon e o Ato Patriótico — uma legislação pós 11 de setembro de 2001 que expandiu o combate ao terrorismo, como detalham Teixeira e Datysgeld (2016). Essa primeira reportagem focou-se na coleta generalizada de informações, ou seja, o tema tratado foi a segurança nacional. Hoje ainda é um tema distante dos fóruns onde se discute governança da Internet, exatamente por estar muito atrelado ao Estado, ao mesmo tempo que iniciou uma alta demanda de pesquisas e ações acerca de privacidade e proteção de dados pessoais para os campos de governança da Internet e direitos digitais.

A plataforma PRISM foi apresentada ao público na reportagem do *Washington Post* (Gellman; Poitras, 2013), e a divulgação das denúncias procede revelando outros instrumentos da NSA. A ferramenta TEMPORA, por exemplo, não tinha permissão de uso nos Estados Unidos, mas era utilizada no Reino Unido (Macaskill *et al.*, 2013; Citizenfour, 2014).

Uma vez que Snowden concordou em revelar sua identidade após as denúncias, ele foi rapidamente acusado nos Estados Unidos por três crimes, sob a Lei da Espionagem — uma lei de 1917 que proíbe a cópia de informações relativas a segurança nacional, com intenção ou razão para prejudicar os Estados Unidos ou beneficiar uma nação estrangeira. Observa-se que o fato de ele ter feito as denúncias e encontrado com os jornalistas em Hong Kong poderia prever este como um território que não o extraditaria para os Estados Unidos — o que depois acabou se concretizando na Rússia, onde Snowden vive e possui, desde 2022, status de cidadão.

Como indica Kurbalija (2016), as revelações de Snowden chamaram a atenção global pública sobre como a Internet é governada, tanto para o público quanto para Estados. O caso foi levado para a Assembleia Geral das Nações Unidas por diferentes líderes mundiais. Posteriormente, o debate chegaria ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Como comentado também por Luciano Mazza (Itamaraty), em entrevista a esta pesquisa⁵⁰:

A crise do Snowden serviu de catalisador para uma mobilização muito grande, sociedade civil, de governos que se aproveitaram um pouco daquele momento também para questionar, para ganhar um fortalecimento de questionamentos que já vinham de mais

⁵⁰Entrevista com Luciano Mazza, Diretor do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, pode ser encontrado no anexo A.5.

tempo em relação ao que era o esquema principal de governança de internet no plano mais técnico.

Retomando os conceitos do Institucionalismo Histórico, entendemos que este caso é o momento da conjunta crítica, já que, de acordo com Mariano *et al.* (2023, p.4), é um “momento de incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional que permite que a ação política tenha papel causal protagonista na consolidação de determinada trajetória institucional”.

Na esteira desses acontecimentos, a então presidente brasileira, Dilma Rousseff, e o então presidente da ICANN, Fadi Chehadé, iniciaram o processo do NETMundial. O evento reuniu um grande número de atores estatais e não-estatais, a fim de assinar uma declaração de princípios e uma proposta para a governança global da Internet. Como também comentado por Mazza em entrevista a esta pesquisa⁵¹, além do despertar que o caso Snowden gerou para os temas de privacidade, segurança cibernética e governança da Internet, houve uma consolidação do modelo multissetorial brasileiro, em um momento onde poderiam partir para um modelo mais estatocêntrico, ou seja, de maior controle estatal.

Como posto por Radu (2019), tal caso colocou em xeque a posição até então dominante dos Estados Unidos, permitindo que outros Estados, além de criarem conflitos diplomáticos, emitissem discursos e diretrizes favoráveis ao desenvolvimento de políticas de privacidade nas rotinas das organizações. Assim, este caso se confirma como uma conjuntura crítica ao analisarmos as novas configurações nos campos tecnológico e político, como já exposto anteriormente em quatro pontos: a transição IANA, na ICANN; o protagonismo brasileiro entre 2013 e 2015 na governança global da Internet; a aprovação da reforma da diretiva de proteção de dados pessoais na União Europeia; e o surgimento da *World Internet Conference* na China.

Além dessas mudanças institucionais, há também alterações de comportamento em níveis individuais — como o aumento no uso de criptografia⁵² — e estatais. Segundo o jornalista Glenn Greenwald, e como mostra o estudo feito por Teixeira e Datysgeld (2016), o foco dos documentos divulgados por Snowden mostra que os interesses estadunidenses eram majoritariamente de competição, economia e diplomacia, ao invés da segurança nacional.

⁵¹Entrevista com Luciano Mazza, Diretor do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, pode ser encontrado no anexo A.5.

⁵²De acordo com um relatório de transparência do Google, em 2013, 48% do tráfego da Internet era criptografado, em 2022 esse número chega a 95%. Disponível em: <https://transparencyreport.google.com/https/overview?hl=en>. Acesso em: 18 out. 2022.

Confirmando o ponto de virada que foi o caso Snowden para os temas de políticas digitais e governança global da Internet, dentro dos temas mais tradicionais da política internacional e governança global, o acadêmico Wolfgang Kleinwächter escreveu, em 2014:

Já a terminologia "Ecossistema de Governança da Internet" sinaliza que a Internet não é apenas "mais uma questão de política" que, após as revelações de Edward Snowden, passou a ser considerada pelos formuladores de políticas de "baixa prioridade" para "alta prioridade". O problema é muito mais complexo. (Kleinwächter, 2014, tradução nossa⁵³).

Uma outra percepção aponta para um fechamento de ciclo onde o caso Snowden mudou o entendimento de governança da Internet da camada lógica para a camada de conteúdo, como dito por Luciano Mazza em entrevista a esta pesquisa⁵⁴:

Se fechou o ciclo de certa forma, com esse processo de redefinição do arcabouço institucional da ICANN, por exemplo, você meio que fechou um momento ali ligado à governança de internet, no sentido mais estrito. E aí, o que aconteceu em paralelo a isso foi, pela minha percepção, uma ampliação muito grande da agenda digital no qual a governança da internet, no sentido clássico, passa a ser um dos componentes, uma das vertentes. Então a agenda vai se multiplicando.

Dez anos após suas revelações, o próprio Edward Snowden avaliou que, apesar de melhoras significativas como o aumento do uso de criptografia na Internet, existem ainda preocupações de vigilância tanto advindas do governo quanto das *Big Techs*, além das inovações de reconhecimento facial e inteligência artificial (Macaskill, 2023). Há também um consenso de que as revelações ampliaram os debates sobre privacidade em diferentes países, desde a reforma da diretiva de proteção de dados europeia (Handley, 2023), até maior transparência e até mesmo encerramento de algumas atividades de inteligência nos Estados Unidos (Guariglia *et al.*, 2023).

O quadro a seguir resume as principais características dos três modelos explicitados na sequência, considerando: i) abordagem de governança; ii) política de governança de dados; iii) política acerca da moderação de conteúdos e; iv) postura quanto a inovação e a economia digital — ponto esse em comum dos três modelos.

⁵³“Already the terminology “Internet Governance Eco-System” signals that the Internet is not just “another policy issue” which—after the revelations of Edward Snowden—has been pushed now for policy decision makers from “low priority” to “high priority”. The problem is much more complex.” (Kleinwächter, 2014).

⁵⁴Entrevista com Luciano Mazza, Diretor do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, pode ser encontrado no anexo L.

Quadro 1 — Resumo dos três modelos de governança da Internet

Estados Unidos	União Europeia	China
Multissetorialismo	“Novo multilateralismo”	Multilateralismo
Livre fluxo de informações	Livre fluxo de informações com proteção à privacidade e direitos fundamentais	Localização de dados
Defesa da moderação de conteúdo pela abordagem do setor privado	Defesa da moderação de conteúdo pela abordagem multissetorial	Defesa da moderação de conteúdo pela abordagem unilateral
Defesa da inovação e da economia digital	Defesa da inovação e da economia digital	Defesa da inovação e da economia digital

Fonte: elaboração própria.

3.1 ESTADOS UNIDOS

Partindo-se do fato de que a conjuntura crítica deste trabalho de pesquisa ocorre nos Estados Unidos, que consequentemente quebra com o *path dependence* estabelecido pelo país ter sido o berço da Internet, é o primeiro Estado ao qual olhamos para compreender quais são seus princípios e ações voltadas à governança da Internet. É importante frisar, no entanto, que a atuação estadunidense a qual nos referimos abarca, em grande parte, seu setor privado, já que muitas vezes este se posiciona junto ou até em mais ocasiões que o próprio Estado nacional.

Há uma aproximação — muito baseada no *lobby* — entre os congressistas estadunidenses e as grandes empresas do setor de tecnologia, as *Big Techs*, que possuem atuação transnacional. Respostas e ações a questões de proteção de dados e moderação de conteúdo, por exemplo, embora encontrem muitos debates e audiências no Congresso e em órgãos federais, não possuem — até o momento desta redação — leis federais de regulamentação. Muitas das respostas, por vezes, são setoriais ou estaduais, como a lei de proteção de dados pessoais da Califórnia. Essas questões também acabam por aparecer em debates anti-truste, já que essas empresas tiveram grande crescimento durante a década de 2010, por vezes comprando outros serviços de tecnologia que causam, dentre outras questões, maior concentração de dados.

O debate de privacidade e fluxo de dados pessoais não é recente e encontra registros desde a década de 1970 nos Estados Unidos. O *Privacy Act* de 1974 não permite o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos do governo federal, entretanto, não se aplica ao setor privado (United States, 2022a). Isso permitiu que *data brokers*⁵⁵ coletassem informações de diferentes órgãos e pudessem vender essas bases de dados tanto para agências governamentais, quanto para publicitários, por exemplo.

Um discurso muito presente no modelo estadunidense, é de que a proteção à privacidade e aos dados pessoais acabam prejudicando o desenvolvimento tecnológico, e claro, a segurança nacional — como já evidenciado pelo caso Snowden. Inteligência artificial, por exemplo, é uma inovação que depende de uma grande quantidade de dados para ser treinada e aprimorada — o que coincide com as demandas da super vigilância (Rosa; Vicentin, 2020). Assim, uma forte marca do modelo estadunidense é a defesa do multissetorialismo, tanto pela histórica formação da ICANN e do próprio desenvolvimento da Internet com comunidade técnica e acadêmicos, quanto pela priorização da inovação tecnológica pelo setor privado, acima de regulações estatais.

Quanto a moderação de conteúdo, a história estadunidense também traz precedentes importantes para os dilemas apresentados na era das mídias sociais. A Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos assegura a liberdade de expressão, tendo passado por diferentes interpretações na corte (Bazelon, 2021). E posteriormente, já no contexto da Internet, a Seção 230 da Lei de Decência das Comunicações assegura a não responsabilidade das plataformas por conteúdos postados por terceiros. Porém, esse vácuo de incerteza já levou a decisões diversas entre situações semelhantes, em diferentes países. A invasão ao Capitólio em janeiro de 2021 causou a remoção dos perfis de Donald Trump do Twitter e do Facebook — de forma voluntária pelas plataformas⁵⁶. Já em episódio semelhante de incitação a atos violentos antidemocráticos no Brasil, em janeiro de 2023, não houve remoção do perfil de Jair Bolsonaro e nem de seus apoiadores — alguns dos quais tiveram contas suspensas pelas plataformas somente após pedido judicial.

⁵⁵*Data Brokers* são entidades que possuem acesso a dados e que, de forma a classificá-los e organizá-los, passam a revendê-los a terceiros. Para mais informações, ver: <https://canaltech.com.br/seguranca/o-que-sao-data-brokers-e-como-eles-funcionam-176757/>.

⁵⁶Há, ainda, uma outra discussão relacionada ao caso da invasão do Capitólio, em 2021, sobre o acesso às mídias sociais através das lojas de aplicativos e servidores desses serviços. No contexto da invasão, a mídia social Parler — amplamente utilizada por seguidores e apoiadores de Donald Trump — foi removida dos servidores da AWS, que hospedava a mídia social. Ou seja, as empresas que atuam na camada lógica também são trazidas para o debate envolvendo liberdade de expressão e liberdade de acesso.

No nível internacional, os Estados Unidos apresentam menos posicionamentos do que União Europeia e China, tendo destaque algumas ações pontuais. Na governança de dados, há um histórico de negociações com a União Europeia para estabelecer um acordo de adequação para fluxo de dados pessoais. Entre 2000 e 2015, o acordo chamado *Safe Harbor* concretizou um entendimento de adequação, por parte da Comissão Europeia, com os *Safe Harbour Privacy Principles* emitidos pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Tal entendimento se tornou desconfiança e insegurança para a Europa em 2013, a partir das revelações de espionagem por Edward Snowden, fazendo com que a Corte de Justiça da União Europeia invalidasse o acordo em 2015 (Hilhelm, 2016).

Em 2016, um novo acordo foi estabelecido, o *Privacy Shield*, incluindo empresas privadas que estivessem adequadas ao nível de proteção de dados pessoais estabelecido. Este acordo também foi invalidado em 2020 pela Corte de Justiça da União Europeia, levando a negociação de um novo acordo em 2022, o *Trans-Atlantic Data Privacy Framework* (IAPP, 2022). As invalidações correspondem a um tópico bastante debatido sobre governança de dados, inclusive em fóruns como a OCDE: o acesso a dados do setor privado por entidades governamentais. Em todos os acordos feitos até aqui, o argumento para invalidação se repete: os Estados Unidos permitem o acesso facilitado pelas entidades governamentais a quaisquer dados, sem o estabelecimento de devido processo.

Em 2023 foi lançada a Estratégia Nacional de Cibersegurança dos Estados Unidos, que criou uma expectativa de novas leis por vir nesse campo (United States, 2023c). Em uma ação incomum, o governo transfere, nesse documento, a responsabilidade de defesa em cibersegurança para os fabricantes de *hardware* e *software*, ou seja, o setor privado, que deve então agir de maneira preventiva. Assim, ainda que não tenha uma lei federal de proteção de dados, o documento explicita que deve haver uma responsabilidade *ex-ante* de quem faz o tratamento dos dados — o que não se restringe apenas ao setor privado, tendo em vista o amplo processamento de dados e de sistemas pertencentes ao próprio governo estadunidense.

Também no nível bilateral, há o Conselho de Comércio e Tecnologia entre Estados Unidos e União Europeia, ou *Trade and Technology Council* (TTC), cujos principais objetivos se voltam para conter os avanços e influências chinesas na área tecnológica. Criado em 2021, o Conselho trabalha para reduzir a dependência tecnológica da China, como com semicondutores, e se propõe também a combater a desinformação na Internet, especialmente no âmbito da guerra da Ucrânia e as manipulações russas (CIRCABC, 2022). Em 2022, o Conselho também adotou

a Declaração do Futuro da Internet, enfatizando princípios como o acesso universal, direitos humanos, abertura e competição justa (United States, 2022b).

Esta Declaração — feita sem nenhum processo consultivo oficialmente⁵⁷ — destaca o caráter multilateral de países *like minded*, o que diferencia do histórico posicionamento multissetorial dos Estados Unidos. Dentre os princípios da carta, estão: proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo aqui ações para que as plataformas reduzam conteúdos nocivos enquanto sejam consistentes com a liberdade de expressão, além de buscar o não abuso de ferramentas algorítmicas e da própria Internet para vigilância ilegal; uma Internet global, o que inclui não bloqueio de conteúdo legal, serviços e aplicações, e também a promoção de livres fluxos de dados baseados nos valores compartilhados e democráticos entre os parceiros.

Outros princípios são a confiança no ecossistema digital, que inclui a proteção da privacidade, dos dados pessoais, da confidencialidade das comunicações eletrônicas; e ainda a condenação do uso da Internet para prejudicar infraestruturas eleitorais — o que abrange a manipulação informacional de campanhas.

Por fim, o último princípio da Declaração é a governança multissetorial da Internet, que se refere apenas a protocolos, padrões e infraestrutura técnica do funcionamento da rede. Este se mostra um ponto interessante, pois não coloca a camada de conteúdo (ou socioeconômica) na esfera multissetorial, podendo-se então inferir que temas como a governança de dados e a moderação de conteúdo ficam na esfera multilateral. Ainda, ao final da Declaração, é posto que há uma expectativa de trabalhar estes princípios em contribuição a processos do sistema ONU, G7, G20, OCDE, OMC, ICANN e outros espaços tanto multilaterais quanto multissetoriais. A Carta fica aberta — após sua divulgação — para trabalhar com todas as partes interessadas:

Também damos as boas-vindas à parceria com as muitas organizações da sociedade civil essenciais para promover uma Internet aberta, livre, global, interoperável, confiável e segura, e para defender as liberdades fundamentais e os direitos humanos online. Os parceiros nesta Declaração pretendem consultar e trabalhar em estreita colaboração com as partes interessadas para avançar com essa visão. (United States, 2022b, p.3, tradução nossa⁵⁸).

⁵⁷O IGF de 2021 trouxe um debate liderado por Tim Wu - na posição de consultor da Casa Branca - sobre uma possível aliança de países *like minded* para a defesa da Internet aberta e democrática. Porém, a Declaração resultante difere muito da proposta inicial, conforme relata Milton Mueller, acadêmico especialista em Governança da Internet. Ver: MUELLER, M. The Declaration for the Future of the Internet. Internet governance, April 29, 2022. Disponível em: <https://www.internetgovernance.org/2022/04/29/the-declaration-for-the-future-of-the-internet/>. Acesso em: 27 jan. 2023.

⁵⁸“*We also welcome partnership with the many civil society organizations essential to promoting an open, free, global, interoperable, reliable, and secure Internet, and defending fundamental freedoms and human rights online. Partners in this Declaration intend to consult and work closely with stakeholders in carrying forward this vision*” (United States, 2022, p. 3).

A histórica posição dos Estados Unidos de não regulação passa a sofrer pressão após a eleição de Donald Trump e, principalmente, no governo que se segue do democrata Joe Biden. Pois como colocam Pohle e Voelsen (2022), ao mesmo tempo em que há grande descentralização e pluralização da governança, há centralização de poder nas plataformas. Em janeiro de 2023, o então presidente Joe Biden pediu uma união bipartidária para a regulação das *Big Techs*, com foco nas áreas de privacidade, conteúdo e concorrência (Biden, 2023).

Porém, uma área de destaque para a proximidade entre o governo dos Estados Unidos e seu setor privado de tecnologia, é o chamado comércio digital (ou comércio eletrônico), cuja definição ainda carece de consenso, mas remete ao Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico da Organização Mundial do Comércio, de 1998⁵⁹ (WTO, 2014). Hoje muito mais trabalhado em torno do poder dos dados, e de troca de bens tangíveis e intangíveis, o comércio digital é pauta tanto na OMC quanto em outros espaços multilaterais, como a OCDE e a UNCTAD. Para os Estados Unidos, as negociações são feitas a partir do Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR), e de um documento guia chamado *The Digital 2 Dozen*’ (D2D), de 2014, que basicamente traduz as demandas do setor privado (Taschetto, 2022). Esses movimentos acabaram por levar várias pautas da governança da Internet para a agenda de comércio digital, como por exemplo as transferências internacionais de dados. Como nos lembra Taschetto (2022, p.II):

No âmbito das Relações Internacionais, em comparação com outros regimes internacionais, o regime de comércio apresenta maior capacidade de *enforcement*, com o potencial uso de retaliações econômicas para garantir o cumprimento de suas regras e compromissos.

Portanto, os interesses estadunidenses — governamental e privado — permitiram que tópicos como fluxo transfronteiriço de dados e restrição de acesso a algoritmos (como segredo industrial), fossem negociados em mesas multilaterais, dentro da agenda comercial. Esse ponto é um forte exemplo da transformação da governança da Internet de um *forum shifting*, onde as pautas deixam espaços multissetoriais e são negociadas e aplicadas em espaços multilaterais

⁵⁹No mesmo ano de 1998, a OCDE divulgou um framework para comércio eletrônico que toca em temas de proteção ao consumidor e privacidade. Ver: OECD Ministerial Conference "A borderless world: realising the potential of global electronic commerce", 22 dec 1998. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/SG/EC\(98\)14/FI-NAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/SG/EC(98)14/FI-NAL/en/pdf). Acesso em: 4 fev. 2023.

mais tradicionais da alta política. Tasquetto (2022, p.12) nos dá uma dimensão do poder de tais negociações:

[...] regra sobre o fluxo transfronteiriço de dados garante a liberalização dos fluxos de dados e estabelece limites à interferência das regras internas sobre os compromissos comerciais assumidos. Envolve, assim, o direito irrestrito de coletar, armazenar, transferir, processar, usar, vender e explorar dados em qualquer jurisdição.

Isso significa que há uma grande flexibilidade no tema de proteção de dados pessoais com relação às legislações nacionais. Embora haja exceções nas negociações voltadas para políticas públicas, estas impõem várias limitações e são lidas de maneira bem restritiva no comércio digital. Assim, os Estados Unidos trazem para a mesa de negociação um modelo de pouca defesa de direitos à privacidade e proteção de dados pessoais, favorável ao livre fluxo de dados e contrário à política de localização de dados, defendida pela China.

Os acordos de livre comércio bilaterais e multilaterais variam nas práticas relativas ao campo da governança da Internet. Um estudo feito por Lippoldt (2022) apresenta um comparativo entre o *Comprehensive and Progressive Agreement for TransPacific Partnership* (CPTPP) de 2018, o *Australia-Singapore Digital Economy Agreement* (SADEA) de 2020, o *Digital Economy Partnership Agreement* (DEPA) de 2021, o *European Union-Japan Economic Partnership Agreement* de 2018, o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) de 2022, o *US-Japan Digital Trade Agreement* de 2020, e o *Canada-United States-Mexico Agreement* de 2020. Todos estes apresentam proteção legal de informação pessoal, proteção ao consumidor (incluindo desinformação), e cooperação em cibersegurança. Algumas diferenças são encontradas com relação à restrição do uso de localização de dados, no caso no RCEP para exceções relativas à segurança nacional, bloco do qual a China faz parte. A proteção de código-fonte também é um tópico de divergência, que apresenta exceções no RCEP, assim como as regras para livre fluxo de dados transfronteiriços.

Em 2022 os Estados Unidos também lançaram uma iniciativa voltada ao comércio e à regulação de dados, o CBPR Forum — *Global Cross-Border Privacy Rules*. O objetivo é estabelecer um sistema de certificação internacional com base no sistema já utilizado pela Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), facilitando o fluxo e a proteção dos dados (United States, [2023a]). Promovendo-se como um sistema aberto e que também busca influenciar as práticas de proteção de dados a novos parceiros, a estratégia do CBPR Forum permite induzir uma dupla abordagem estadunidense: ao mesmo tempo que faz frente à influência chinesa na Ásia, promove uma alternativa à GDPR e a política regulatória de dados europeia. Ainda que

os modelos possam ser competitivos, algumas práticas para a proteção e segurança dos dados em fluxos internacionais já se tornam padrões globais.

Em 2023, no entanto, houve um movimento inesperado de mudança de posição dos Estados Unidos na OMC. A administração Biden decidiu retirar o apoio na OMC sobre livre fluxo de dados e proibição de localização de dados e revisão de código-fonte. Visto como uma vitória pelo partido Democrata, que tenta regular as *Big Techs* americanas (Lawder, 2023), esse movimento também permite aos Estados Unidos avançar na regulação de Inteligência Artificial, conforme proposta de ordem executiva divulgada em outubro de 2023 (United States, 2023b). Isso mostra que mesmo ao final do período analisado, os Estados Unidos iniciam uma mudança significativa de postura para que o Estado esteja mais ativo no campo da regulação tecnológica, buscando exercer maior controle sobre o setor privado.

No caso da regulação das plataformas, o contexto estadunidense recebe maior destaque pelo seu setor privado. Os autores Keller e Haggart (2021) subdividem a moderação de conteúdo em quatro tipos de regime: o da autorregulação, a exemplo do Comitê de Supervisão da Meta; o focado na lei, como os Princípios de Manila; o focado em Direitos Humanos, como a proposta do relator especial da ONU, David Kaye; e os de regime doméstico, a exemplo do *White Paper* do Reino Unido sobre danos online.

O estudo dos autores questiona a legitimidade de cada tipo de regime, algo no qual esta pesquisa não foca, mas que é útil ao analisarmos os atores participantes. Além disso, Keller e Haggart (2021) observam que os diferentes argumentos das abordagens identificadas se aproximam do constitucionalismo digital, conceito que se refere a “uma constelação de iniciativas que buscam articular um conjunto de direitos políticos, normas de governança e limitações ao exercício do poder na Internet” (Gil; Redeker; Gasser, 2015, p. 2 *apud* Haggart; Keller, 2021, tradução nossa⁶⁰).

É importante ressaltar também que regular moderação de conteúdo trata de limitações constitucionais, algo pertencente ao campo do Direito e no qual esta pesquisa não busca se aprofundar. A análise deste trabalho é macro e vai de encontro com uma declaração do então vice-presidente para assuntos globais da Meta e ex-vice primeiro-ministro do Reino Unido, Nick Clegg, em março de 2021:

A Internet precisa de novas regras — desenvolvidas e acordadas por instituições democraticamente eleitas — e empresas de tecnologia precisam certificar-se de que seus

⁶⁰ “[...] a constellation of initiatives that seek to articulate a set of political rights, governance norms, and limitations on the exercise of power on the Internet” (Gil; Redeker; Gasser, 2015, p. 2 *apud* Haggart; Keller, 2021).

produtos e práticas sejam desenvolvidos de maneira responsável, o que leva em consideração seu possível impacto na sociedade. Isso começa — mas de modo algum termina — com a concretização de pessoas, não de máquinas, no comando. (Clegg, 2021, tradução nossa⁶¹).

A Meta criou seu Comitê de Supervisão — o *Oversight Board* — em 2020, como uma espécie de experimento institucional. Com essa medida, ficou claro que a plataforma reconheceu a necessidade de alterações em suas políticas, assim como uma demanda por mais legitimidade, montando então um Comitê independente, de composição multissetorial e de diversidade regional, de raça e de gênero. Ainda assim, o Comitê é alvo de críticas por ser um mecanismo privado, como posto por Keller e Haggart (2021), um regime de autorregulação. Se compararmos com o histórico de instituições da governança da Internet, não é novidade ter um organismo privado regulando certas atividades da rede. A ICANN é um bom exemplo, mas que, podemos inferir, não sofre tantas críticas por não estar tão próxima do usuário final, como estão plataformas de redes sociais como o próprio Facebook.

O Comitê de Supervisão trabalha com infrações das regras da comunidade, alinhando os casos a princípios de direito internacional, o que reforça a hipótese de autorregulação. Ao mesmo tempo, como apontam Keller e Haggart (2021), tal restrição aponta para um reconhecimento da própria Meta de que a empresa não pode assumir interpretações jurídicas fora de sua jurisdição. Um dos casos que mais chamaram a atenção após a recém criação do Comitê foi a suspensão do então presidente estadunidense, Donald Trump, após o mesmo ter incitado a violência nos protestos que culminaram na invasão do Capitólio em Washington, em janeiro de 2021 (CNN BRASIL, 2021).

A decisão do Comitê de Supervisão sobre Trump reforça a ideia de que as mídias sociais precisam ter políticas específicas para autoridades públicas, ou para páginas com grande influência, desde que se determine um critério para tal medição. O banimento pelo Facebook foi motivo de grande polêmica, já que o Comitê devolveu a decisão final para a plataforma, pedindo que seja estabelecido um prazo para que Trump voltasse a utilizar a rede social, ou definisse por políticas claras se seu banimento seria irreversível.

Esse caso é simbólico a várias mídias sociais (Trump também foi banido do Twitter) por levantar uma série de desafios: a importância do contexto e do país — políticos fora dos Estados Unidos também infringem políticas, mas não são banidos; a proporcionalidade de se utilizar os

⁶¹“*The internet needs new rules — designed and agreed by democratically elected institutions — and technology companies need to make sure their products and practices are designed in a responsible way that takes into account their potential impact on society. That starts — but by no means ends — with putting people, not machines, more firmly in charge.*” (Clegg, 2021).

mesmos critérios de punição com outras autoridades públicas; e os diferentes graus de punição da plataforma. O Twitter, por exemplo, passou a identificar perfis verificados de políticos americanos como oficiais do governo. No caso do presidente Joe Biden, tanto o perfil oficial do cargo quanto seu perfil pessoal carregam a etiqueta *United States government official*⁶². Entretanto, a política de verificação da plataforma mudou após a mídia social ter sido comprada por Elon Musk (Twitter..., 2023), que posteriormente passou a se chamar X.

Ainda na esteira do caso de Trump, parte da reação conservadora foi migrar para outras plataformas, sendo o Parler a de maior destaque. O Parler foi fundado em 2018 com a proposta de ser um espaço livre para os usuários se expressarem. Em novembro de 2020, o aplicativo foi um dos mais baixados na loja de aplicativos da Apple e passou de 4,5 milhões de usuários para 8 milhões em uma semana. O episódio da invasão do Capitólio em janeiro de 2021 provocou a remoção do aplicativo das lojas de aplicativo da Google e da Apple, abrindo mais uma discussão sobre o poder dessas empresas como *gatekeepers*. Após o Twitter suspender a conta de Trump, outras figuras importantes republicanas passaram a divulgar seus perfis no Parler (Isaac; Browning, 2020; Levy, 2020).

Outra abordagem sobre moderação de conteúdo nas plataformas, especialmente acerca de discursos de ódio disseminados nas mídias sociais, é a questão da publicidade, ponto central do modelo de negócios que permite aos usuários utilizarem as redes gratuitamente. O que é pago, evidentemente, é através dos dados pessoais, que revelam preferências e permitem um direcionamento assertivo de publicidade, desde produtos simples de comércio eletrônico, até propagandas políticas que podem persuadir o voto do eleitor, caso emblemático da consultoria Cambridge Analytica com o Facebook (Roberts *et al.*, 2018).

O movimento *Sleeping Giants* é um dos principais exemplos dessa estratégia: páginas que disseminam desinformação ou algum tipo de discurso de ódio são expostas às marcas que anunciam nestas páginas, criando um incentivo para que a publicidade seja interrompida e, assim, a página é desmonetizada (Ribeiro *et al.*, 2022). Embora o movimento ativista tenha chamado bastante atenção para esse problema, ele não resolveu a questão como um todo. E como colocado pelo então relator especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, David Kaye, confiar nesses boicotes para alterar políticas de conteúdo apenas transfere a decisão de um ente privado para outro, não consistindo em política pública (Kaye, 2020).

⁶²Sobre etiquetas em contas de mídia governamental e afiliada ao Estado no Twitter, ver: <https://help.twitter.com/pt/rules-and-policies/state-affiliated>. Acesso em: 27 out. 2021.

Várias ferramentas automatizadas já foram desenvolvidas pelas plataformas para atuar na moderação de conteúdo, assim como o trabalho humano. Ambas as abordagens (trabalho automatizado e humano) envolvem uma série de problemas, que se resumem a falta de normas de comportamento acordadas para a promoção de uma coordenação entre os serviços. Dentre os problemas da automatização, estão algoritmos que não entendem contextos de publicações, podendo remover obras de arte que contém nudez, por exemplo (NCAC, 2019); e pela moderação humana, estão trabalhadores mal remunerados e com jornadas de trabalho exaustivas, que também trazem agravantes psicológicos (Messenger; Simmons, 2021).

Pensando no caráter natural e transnacional da Internet, há ainda o problema de jurisdição. Nesse sentido, uma coerência normativa internacional é necessária, além do cumprimento e transparência das próprias diretrizes de comunidade de cada plataforma. Se pensarmos que um conteúdo ao ser postado está automaticamente disponível em nível global, existe uma alta complexidade em moderar esse conteúdo. Alguns dos problemas que podem ser apontados são: onde o usuário que postou está localizado, onde a sede da plataforma em que ele postou está localizada, e onde o público mais significativo daquele conteúdo está localizado (Internet & Jurisdiction, 2021). Evidentemente, as plataformas têm um poder de ação mais rápido e os conhecimentos técnicos necessários para agir, tornando a implementação de decisões mais fácil. O que acontece é a falta de coerência e transparência por parte tanto das plataformas como dos Estados em estabelecer diretrizes, até mesmo para o uso de redes sociais por autoridades públicas. O que acaba por ocorrer nesse cenário é um desentendimento sobre quais regras estão sendo aplicadas, porque a autorregulação acontece ao mesmo tempo dos acontecimentos. Nesse sentido, casos significativos são importantes para determinar políticas de longo prazo (conjuntura crítica).

Como veremos no capítulo das instituições internacionais, é interessante haver um incentivo para que as plataformas publiquem relatórios de transparência de modo padronizado. Conforme o tema está cada vez mais na agenda dos Estados e da sociedade civil, esse tipo de informação pode se tornar um diferencial competitivo, contribuindo para que os atores envolvidos assumam um maior compromisso com o bem-estar público.

É importante expressar a importância de um trabalho em conjunto entre os usuários e demais atores, ainda que seja um processo de educação a longo prazo. Como coloca Carlos Affonso Souza, não basta legislação e capacitação do judiciário, deve-se considerar o componente econômico da cadeia de redes de financiamento de desinformação, e o componente social

da educação do usuário⁶³. Em termos de políticas públicas, cabe lembrar também que em países como o Brasil e a Índia, o Whatsapp se tornou um serviço essencial das sociedades, movimentando inúmeras transações financeiras e possibilitando o funcionamento do setor de serviços. No Brasil, o Whatsapp é um dos principais aplicativos ofertados por *zero-rating*, ou seja, seu uso não é descontado do plano de dados de telefones móveis, o que facilita a disseminação e uso dessa plataforma (Pigatto, 2020).

Na última década, algumas iniciativas transnacionais se destacaram na tentativa de se estabelecer um regime internacional para a moderação de conteúdo. O Chamado de Paris (*Paris Call for trust and security in cyberspace*), de 2018, por iniciativa do governo francês, é uma declaração que abrange tanto o combate à desinformação e ao discurso de ódio, quanto às preocupações com a cibersegurança. Apesar de seus princípios não trazerem tanta especificidade quanto de outras propostas, é o documento com o maior número de signatários, que inclui empresas de Estados Unidos e China, países europeus e entidades civis de diversos países. A proposta foi apresentada no IGF de 2018, o que chamou a atenção da comunidade global de governança da Internet. Outra iniciativa de destaque é a *Christchurch Call*, também vinda do governo francês com a Nova Zelândia, criada após o ataque de Christchurch, que foi transmitido ao vivo pela Internet. Apesar de prezar pela cooperação multissetorial, esta iniciativa foi inicialmente assinada somente por Estados, mas posteriormente se abriu para atores não-estatais, onde se encontram grandes empresas signatárias como Microsoft, Google, Facebook e Twitter.

Porém, foi através da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que os Estados nacionais pediram diretrizes de modo mais efetivo sobre a regulação das plataformas. Essa demanda dos Estados-membros da UNESCO levou a entidade a produzir um documento com diretrizes para que cada país possa emitir suas próprias regulações, em construção durante os anos de 2022 e 2023. Além disso, o Secretário-Geral da ONU divulgou um relatório em 2023 sobre integridade informacional, propondo a construção multissetorial de um código de conduta (United Nations, 2023a).

Todas as propostas trazem sinalizações de ações, embora não estabeleçam metas a serem atingidas. É possível observar algumas contradições, a exemplo do Facebook, que é signatário do Chamado de Paris, onde há o princípio da não-proliferação de práticas maliciosas, mas que

⁶³A colocação foi feita em vídeo, parte do Curso Livre "Estrutura e Funcionamento da Internet — aspectos técnicos, políticos e regulatórios", do CEPI FGV Direito São Paulo. Aula 04: Combate à desinformação, ao discurso de ódio e desafios legislativos | Parte 1. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=OI7GHET3c1A&ab_channel=CEPIFGVDireitoSP. Acesso em: 28 out. 2021.

segundo documentos revelados em 2021, agiu para que conteúdos nocivos fossem disseminados mais facilmente nas redes sociais⁶⁴.

A regulação da moderação de conteúdo ainda passa por muitos desafios no Ocidente. Enquanto na China o controle exercido pelo Estado faz uma continuidade das políticas tradicionais do Partido Comunista Chinês, na Europa e nos Estados Unidos as regulações ainda tentam criar modelos de supervisão e ação, seja por leis como o Ato de Serviços Digitais, seja por instituições não-estatais, como o Comitê de Supervisão. Ainda que seja um tema mais próximo de contextos nacionais, a ONU vem centralizando alguns esforços para estabelecer diretrizes comuns a serem seguidas pelos atores, ao mesmo tempo que legitima o Estado a regular sobre a matéria.

3.2 UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia é um ator estatal de destaque no Ocidente, que ganha força a partir da conjuntura crítica do caso Snowden, em 2013. A oportunidade que se abriu para a reforma da diretiva de proteção de dados pessoais, agora sem o lobby do setor privado estadunidense, e que culminou na Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR), inaugurou toda uma estratégia doméstica e internacional para a governança da Internet. Tal estratégia condiz com um modelo de governança intrínseco à união de valores que forma o bloco, aqui entendido como um único ator — ainda que existam diferenças entre seus países membros.

Assim, o modelo da União Europeia (UE) se diferencia de Estados Unidos e China pela priorização do respeito aos direitos humanos, igualdade, democracia, e incluso os direitos de minorias. Tais direitos são obrigações internacionais comuns a todos os Estados-membros do bloco. O próprio caso das telecoms pode ser tomado como um exemplo prévio para compreender a relação entre o bloco (centrado na figura da Comissão Europeia) e seus Estados-membros. Sendo os serviços de telecomunicações uma estrutura essencial da economia moderna, a Comissão Europeia iniciou influências de *policymaking* supranacionais, em um período onde as preferências dos Estados-membros eram incertas — estando assim a frente das preferências dos

⁶⁴Em 2021, a *whistleblower* Frances Haugen, ex-funcionária do Facebook, revelou uma série de documentos internos da empresa sobre condutas tidas como problemáticas para com os usuários da plataforma. A cobertura jornalística brasileira, por meio de um consórcio, tem suas principais reportagens listadas aqui: <https://www.nucleo.jor.br/fbpapers/>. Acesso em: 15 abr 2022.

próprios Estados. De acordo com Sandholtz (2004), houve um impacto da Comissão de educação e persuasão, já que havia um grande número de atores empresariais poderosos e os usuários precisavam de serviços avançados, para além das fronteiras nacionais.

Para sua estratégia digital, a UE defende uma Internet livre, aberta e segura, assim como os Estados Unidos. Seus projetos visam desde o nível de infraestrutura, como em parcerias de conectividade com a América Latina⁶⁵ e a Índia⁶⁶, até pacotes regulatórios sobre o nível de conteúdo, como do Ato de Serviços Digitais. Antes de explorar um pouco dessa estratégia para as plataformas digitais em geral, convém recapitular os esforços do bloco para uma economia voltada a dados, que inaugurou o modelo de governança europeu mundo afora.

Para além da GDPR, a visão europeia traz um valor de bem público ao uso dos dados. Partindo da proteção dos dados pessoais com base em direitos fundamentais, o bloco vê grande valor em uma sociedade empoderada pelos dados, para usos no setor público, além do setor privado. Assim, os esforços regulatórios buscam abrir os dados o quanto possível, mas mantê-los fechados o quanto for necessário — pensando também no empoderamento do indivíduo. O controle pessoal dos dados é a grande influência desse efeito Bruxelas para com outros modelos de governança de dados.

Os desafios colocados por essa estratégia podem ser resumidos na busca da UE por uma soberania digital, já que o continente como um todo se tornou bastante dependente de provedores externos. Nesse sentido, os esforços legislativos se concentram em desenvolver regras e práticas comuns sobre acesso e fluxo de dados, com base em um nível de proteção de dados pessoais estabelecido pelo regulamento do bloco. Isso pode ser resumido pelo Ato de Governança de Dados que entrou em vigor em 2022 e cria um mercado de intermediações dos provedores de dados e agentes reguladores e regulados — no sentido de fortalecer a intersecção entre proteção de dados e dados abertos.

Vem então, desses esforços, a demanda por diálogo e correção com as plataformas digitais, muitas sediadas nos Estados Unidos. Para tanto, a UE criou duas grandes regulações que enfrentam duas frentes: de mercado e concorrência, pelo Ato de Mercados Digitais (DMA); e de utilização dos serviços das plataformas, como da questão de moderação de conteúdo, pelo

⁶⁵O cabo submarino EllaLink, que conecta a Portugal ao Brasil, fornece um serviço de baixa latência que favorece a conectividade no fluxo de dados de maneira geral. Para maiores informações, ver: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ellalink-connectivity-between-europe-and-latin-america>.

⁶⁶Foi estabelecido um Conselho de Comércio e Tecnologia entre a União Europeia e a Índia, para endereçar temas como conexões 5G e 6G; Inteligência Artificial; energia limpa; plataformas digitais e desafios do comércio global. Para maiores informações, ver: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_596.

Ato de Serviços Digitais (DSA) — ambas passando por consultas públicas, ou seja, seguindo um caráter multissetorial.

O DMA foca nos chamados *gatekeepers*, isto é, plataformas que possuem a partir de 45 milhões de usuários dentro do território da União Europeia, olhando para questões anti-truste que proíbe certos comportamentos. De acordo com a proposta, impor condições injustas de acesso à loja de aplicativos ou impedir a instalação de aplicativos de outras fontes, por exemplo, provoca um aumento no pagamento pelos consumidores, ou estes ainda podem ser privados dos benefícios que os serviços alternativos poderiam trazer. Isso cria obrigações aos *gatekeepers*, como permitir que seus usuários comerciais promovam sua oferta e concluam contratos com seus clientes fora de sua plataforma; permitir que seus usuários comerciais acessem os dados que eles geram em seu uso da plataforma; e permitir que terceiros interoperem com os próprios serviços do *gatekeeper* em determinadas situações específicas.

Já o DSA define as plataformas com foco em serem intermediários *online*. Isso inclui, de acordo com a proposta, mercados *online* (*marketplaces*), redes sociais, plataformas de compartilhamento de conteúdo, lojas de aplicativos e plataformas de viagens e acomodações. Trata-se de uma reforma da diretiva de comércio eletrônico de 2000 (European Union, 2000), que aumenta seu escopo e cria um conselho independente, o *European Board for Digital Services*, que visa contribuir para a orientação e análise da Comissão, dos Coordenadores de Serviços Digitais e outras autoridades competentes sobre questões emergentes, além do auxílio de supervisão de atividades das grandes plataformas (*gatekeepers*). Por esse conceito, a regulação estabelece mais obrigações aos serviços com mais de 45 milhões de usuários dentro do território da UE, definidos como “plataforma *online* muito grande” ou um “mecanismo de pesquisa *online* muito grande” (motores de busca).

Um dos grandes destaques dessa regulação é a abordagem para moderação de conteúdo, onde cria-se a figura dos *trusted flaggers* para notificarem conteúdo nocivo postado nas plataformas, que devem tomar ação cabível ou acabam sendo responsabilizadas. Os *trusted flaggers* são, de acordo com o DSA, entidades credenciadas como organizações não governamentais, organizações de direitos humanos, agências governamentais ou outras organizações que trabalham em questões relacionadas à segurança digital. Essa abordagem responde em parte às discussões de reformulação da Seção 230 da Lei de Decência das Comunicações dos Estados Unidos, fornecendo, portanto, um novo modelo para esse tópico. No entanto, como vemos nesta pesquisa, mesmo a pauta de moderação de conteúdo passa a ser mais internacionalizada por

processos de agências internacionais, como a UNESCO, que busca estabelecer diretrizes e princípios comuns especialmente no que toca à transparência das medidas tomadas pelas plataformas. Já a questão da territorialidade — isto é, se as decisões de remoção de conteúdo se aplicariam extrajudicialmente — é um debate ainda em aberto e que tende a estar atrelado à soberania dos países.

Olhando para as relações de comércio e as pautas digitais, elas se tornam muito próximas na agenda do bloco europeu na última década de 2010. Além das regulações já mencionadas, a UE mostra um alinhamento com os Estados Unidos contrário à China em alguns pontos na OMC, a exemplo da não-localização de dados, proteção de código-fonte, e preservação de interoperabilidade em padrões técnicos. A proteção da privacidade e dos direitos fundamentais, que ao mesmo tempo busca estar conciliada com a inovação e o desenvolvimento tecnológico, é o grande diferencial do modelo europeu, quando comparado a Estados Unidos e China.

Esta estratégia é levada ao nível internacional no âmbito comercial, como coloca Lucas Taschetto (2022, p. 17):

[...] para se proteger do receio de que os arranjos restringissem a capacidade dos governos regularem sobre o fluxo transfronteiriço de dados e as salvaguardas sobre o direito de regular sobre privacidade e proteção de dados, a Comissão Europeia desenvolveu uma proposta de disposições horizontais para o capítulo de comércio digital dos acordos comerciais da União.

Mesmo no âmbito do Conselho de Tecnologia e Comércio com os Estados Unidos (TTC), a reforma da OMC é colocada como um objetivo, evidenciando a estratégia conjunta de Estados Unidos e União Europeia de levarem iniciativas regulatórias e/ou de padronização ao nível internacional. Outro exemplo nesse sentido é o mecanismo de Informações sobre Padrões Estratégicos (SSI), que faz o compartilhamento de informações sobre atividades de padronização internacional em instituições internacionais como a União Internacional de Telecomunicações (European Union, 2022).

Um dos principais debates na área também trata da questão de acesso governamental aos dados, mais caro a países em desenvolvimento do que a países desenvolvidos, como posto pela diretora do Fórum do Futuro da Privacidade na Ásia, Clarisse Girot⁶⁷. O que não significa que a Europa ignore tal debate, já que para o Chefe da Unidade de Fluxo e Proteção de Dados

⁶⁷Fala no evento “Critical Juncture For Global Privacy: EU, Asia and Beyond”, realizado virtualmente em 16 de fevereiro de 2022. Para maiores informações, ver: <https://www.dataprivacybr.org/associacao-data-privacy-brasil-participa-do-evento-critical-juncture-for-global-privacy-eu-asia-and-beyond/>.

da Comissão Europeia, Bruno Gencarelli, falar do acesso de governo aos dados é falar em confiança e facilitação dos fluxos⁶⁸. Esses casos podem inferir uma tendência de globalizar a economia digital, onde os direitos e responsabilidades voltados ao social e direitos humanos básicos acabam dependendo de conjunturas mais nacionais — ideia correspondente à hipótese deste trabalho.

Aprimorar a confiança para o fluxo de dados transfronteiriços também é visto como prioridade para o diretor da organização Internet & Jurisdiction, Bertrand de la Chapelle⁶⁹. Segundo ele, pensar em interoperabilidade é chave em um momento onde não é possível ter uma harmonização global de padrões em meio a tantas estruturas de governança distintas. Chapelle também coloca que coordenação é essencial entre instituições — e cita exemplos como o Conselho da Europa, OCDE, OMC, G7 — onde dependendo do caso, apenas algumas serão relevantes para estarem na mesa, havendo distribuição de responsabilidades.

Um outro ponto sobre o fluxo internacional de dados está diretamente ligado à camada de infraestrutura da Internet. As grandes empresas do setor de tecnologia, em especial das grandes plataformas de serviços digitais e redes sociais, têm uma estrutura de distribuição de dados difusa, que inclui CDNs⁷⁰ e outros recursos que acabam trafegando os dados pelo Norte Global, o que faz com que os dados obrigatoriamente passem por lá, como concluem Rosa e Hauge (2020).

Há ainda debates sobre segurança nacional e acesso aos dados transfronteiriços, que exigem constante atenção, como na Convenção de Budapeste, que visa a cooperação internacional para investigações e problemas jurisdicionais. O acesso a dados é disputa de legitimidade e soberanias nacionais, e há grandes problematizações em torno dos direitos e liberdades fundamentais dos titulares dos dados, como apontam Eilberg *et al.* (2021).

Temas de segurança e usualmente denominados *cyber* tem se concentrado no sistema ONU, confirmando que a legitimidade estatal ultrapassa o multissetorialismo nessa seara. Uma nova convenção voltada aos crimes cibernéticos foi proposta por China e Rússia, engajando

⁶⁸Fala no evento “Critical Juncture For Global Privacy: EU, Asia and Beyond”, realizado virtualmente em 16 de fevereiro de 2022. Para maiores informações, ver: <https://www.dataprivacybr.org/associacao-data-privacy-brasil-participa-do-evento-critical-juncture-for-global-privacy-eu-asia-and-beyond/>.

⁶⁹Fala no evento “Seminário de Privacidade e Proteção de Dados do CGI.br”, realizado virtualmente em 9 de novembro de 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=57Nrs5f-8zc&ab_channel=NICbrvideos. Acesso em: 21 fev 2022.

⁷⁰CDN ou Content Delivery Network, é uma rede de entrega de conteúdo direta entre a infraestrutura de um serviço e seu cliente. Geralmente é bastante utilizada em grandes cidades e capitais, fornecendo um acesso mais rápido e eficiente ao usuário final, além de uma proteção maior contra ataques do tipo DDoS (ataques de negação de serviço). Como exemplos, ver: <https://www.ibm.com/br-pt/cloud/cdn> e <https://www.cloudflare.com/pt-br/learning/cdn/what-is-a-cdn/>.

outros países e dando um pequeno espaço de participação para atores não-estatais, nesse caso, organizações não-governamentais (ONGs) de direitos digitais e empresas como a Microsoft. Dessa maneira, China e Rússia buscam um protagonismo estatal para lidar com as questões *cyber*, cujo escopo ainda é muito debatido exatamente pela dúvida sobre quais temas e quais os limites de atuação estatal. Aqui, o papel da Microsoft chama a atenção pelo histórico ativo em construção de *cyber norms* (Hurel; Lobato, 2018), e as ONGs pedem maior atenção aos direitos humanos e a inserção de princípios e salvaguardas do campo de proteção de dados – já presentes em instrumentos disseminados como a GDPR. A falta de consenso entre os atores se dá até mesmo para definir do que se trata um crime cibernético⁷¹.

O que se nota então é que a discussão que se iniciou sobre privacidade e proteção de dados pessoais hoje engloba muitos outros usos e problemáticas envolvendo diferentes tipos de dados, o que se entende por governança de dados. Em um primeiro momento da governança da Internet, o setor privado tomou a liderança dessa governança, priorizando um livre fluxo e maior interoperabilidade que expandisse a coleta de dados, sem preocupações como direitos dos titulares e privacidade. Em um segundo momento, movimentos pelos direitos digitais e articulações sociopolíticas demandaram regulações mais rígidas que protegessem direitos fundamentais, como privacidade e não-discriminação através do uso dos dados.

Portanto, a estratégia europeia busca ultrapassar o efeito Bruxelas levando suas iniciativas e modelos às instituições internacionais, cuja aceitação e aplicação global de tais princípios e regulações ficam sujeitas às negociações, especialmente com Estados Unidos e China. Há, ainda, outros atores importantes em termos de estratégias para as políticas digitais, como a Índia, a Rússia e o Brasil, mas que fogem do recorte desta pesquisa. O que fica claro, até aqui, é que a linguagem europeia baseada em direitos fundamentais, livre fluxo de dados e interoperabilidade, se aproxima muito da linguagem utilizada por algumas instituições internacionais que lidam com essa agenda, como agências da ONU, fóruns como o IGF e até mesmo a OCDE. A atuação europeia se apresenta ativa em todos esses âmbitos, ainda que enfrente críticas sobre uma possível fragmentação regulatória ou restrição de liberdade de expressão a partir de suas iniciativas aplicadas sobre as plataformas digitais. Outro efeito que chama a atenção, nesse ponto, é o *Brussels Calling*, que se refere à crescente influência de Bruxelas na regulamentação

⁷¹Os atores que enviaram contribuições aos trabalhos da Convenção, buscando tal definição e outras demandas para o texto de cooperação internacional, estão listados aqui, assim como suas submissões: https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad_hoc_committee/ahc-second-session.html. Acesso em: 15 abr. 2022.

tecnológica, o que tem atraído startups e empresas do setor para a cidade, a fim de aumentar a proximidade com reguladores e investidores.

A fragmentação regulatória da Internet é uma das vertentes que vem sendo debatidas pela comunidade internacional, em especial no âmbito do IGF, através da *Policy Network on Internet Fragmentation*. Nesta rede, essa vertente é chamada de fragmentação da experiência do usuário, porém, busca debater medidas autoritárias de censura e derrubada de conteúdos *online*. O discurso europeu — e as medidas tomadas até aqui — indicam um caminho oposto, de abertura e regras de funcionamento a partir de diretrizes e princípios claros, que visam estabelecer relações de confiança e fluxos de informação entre os Estados, as empresas atuantes na Internet e os usuários finais.

Fica claro que a estratégia europeia vai além dos discursos e se tornam ações e compromissos concretos, cujo tempo valida as práticas que, naturalmente, podem sofrer alterações. Desde a implementação da GDPR em 2018, passando pelo DMA, DSA, a formação do TTC, dentre outras iniciativas como vários países europeus sediando o IGF entre 2017 e 2021, a União Europeia se coloca não como um ator regulador isolado, mas disposto a dialogar e cooperar — tanto com Estados Unidos quanto a China — além da presença ativa em espaços institucionais internacionais. Ao mesmo tempo, resguarda e busca transmitir seus valores — e assim, seu modelo de governança — em uma estratégia de soberania digital.

Sua estratégia também pode ser resumida no termo “novo multilateralismo”, expresso pelo presidente francês Emmanuel Macron no IGF de 2018, em Paris. Foi a primeira vez que um chefe de Estado discursou presencialmente em uma edição do IGF, e o conteúdo do discurso foi fortemente simbólico para esse novo momento da governança global da Internet. Macron esclareceu que a Internet seria regulada, com ou sem os outros atores não-estatais. Ou seja, reforça o caráter multissetorial de escuta, mas restringe a tomada de decisão para o ator estatal.

3.3 CHINA

Historicamente, a China sempre advogou por uma governança multilateral para a Internet. Na década de 2000, juntamente com o Brasil, havia um apoio para maior engajamento na ONU sobre governança da Internet, opondo a hegemonia estadunidense. Porém, com o passar dos anos o Brasil foi dialogando e desenvolvendo uma abordagem multissetorial, inclusive com diplomatas participando de processos na ICANN. (Hurel; Rocha, 2018). E embora a China tenha

aumentado sua participação nesse órgão técnico, sua defesa por uma centralização da governança global através do sistema ONU permanece.

Analisar a governança da Internet chinesa a partir da década de 2010 é observar um contexto em que as tecnologias reinventam o monopólio do poder estatal. A chegada ao poder de Xi Jinping em 2012 traz o conceito de soberania do ciberespaço, já destacando uma diferenciação com a taxonomia ocidental, para falar muito mais de ciberespaço do que de Internet. Logicamente, um dos principais conceitos das relações internacionais é trazido na China para justificar o papel centralizador e ativo do Estado nacional na condução da Internet dentro de seu território (Jia, 2021). Isso fica evidente na análise da Conferência Mundial da Internet (WIC, no acrônimo em inglês), promovida anualmente pela China, e analisada em maior profundidade no capítulo 4.

A influência chinesa na região asiática e seu poder econômico inauguram, em 2013, a Iniciativa do Cinturão e Rota (ou *Belt and Road Initiative* — BRI), facilitando o desenvolvimento em infraestrutura de países vizinhos e parceiros da China, inclusive em questões estruturais de Internet. E na camada de conteúdo, o Grande *Firewall* chinês, responsável por filtrar conteúdos da Internet não autorizados pelo governo nacional, também influencia políticas semelhantes na região. Um exemplo é o Camboja, que utiliza um meio de bloqueio a *websites* e plataformas digitais com pouca transparência a respeito (Chandran, 2022).

A pesquisa China Index, desenvolvida e liderada pela entidade civil Doublethink Lab, busca sistematizar e contabilizar a influência chinesa em outros países do mundo, em diferentes áreas. No campo tecnológico, é notável que países do Sul Global são altamente influenciados pela produção chinesa, seja em compra de tecnologias de comunicação e segurança, seja em uma relação de dependência econômica. A pesquisa traz dados referentes a oferta de serviços de empresas de telecomunicações da China, como a China Mobile e a China Telecom; a presença de *hardware* e especificações técnicas de empresas chinesas como Huawei e ZTE no uso de conexões 4G e 5G; e até mesmo colaboração entre governos com o governo chinês para coleta de dados biométricos envolvendo tecnologias de inteligência artificial, como reconhecimento facial e reconhecimento de voz (China Index, 2022).

A questão do 5G ganhou destaque na mídia à época do governo Trump, nos Estados Unidos, pela guerra comercial com a China. A empresa Huawei possui uma certa dominância no desenvolvimento das tecnologias de comunicação e redes móveis, colocando a China em uma posição de liderança tecnológica através de *hardware*. A narrativa oficial estadunidense é de que a tecnologia chinesa estaria espionando os usuários e coletando dados para o governo

chinês, fazendo com que um boicote às empresas chinesas se tornasse questão de segurança nacional. O programa estadunidense *Clean Network*⁷² oficializou essa política, criando uma aliança entre países e operadoras de telecomunicações em diferentes regiões do globo. Porém, outras narrativas questionam se, na verdade, as empresas chinesas seriam menos responsivas a pedidos informais de dados e informações pelos serviços de inteligência dos Estados Unidos, do que as empresas europeias (Morozov, 2020).

O programa estadunidense, que foi expandido em 2020, encontrou uma espécie de contrapartida no mesmo ano, quando a China lançou a Iniciativa *Global Data Security*, que fornece um modelo para o desenvolvimento de regras globais de segurança de dados. A Iniciativa coloca que é preciso lidar com a segurança de dados de maneira abrangente, objetiva e baseada em evidências (China, 2020).

O destaque no modelo chinês — e talvez o mais midiático — a censura doméstica, e as estratégias de supressão em vozes dissidentes e/ou críticas ao regime do Partido Comunista Chinês, contradizem a estratégia internacional chinesa de *soft power* e desenvolvimento pacífico (Harnisch, 2016). No nível internacional, a China está presente em inúmeras iniciativas e espaços da governança da Internet, a exemplo do NETMundial, em 2014, que contou com o então CEO da Alibaba, Jack Ma, como co-chair, refletindo a intenção chinesa de união do Sul Global para a agenda (Lulu, 2015).

Como posto por Jia (2021), a governança da Internet chinesa se divide em duas abordagens: uma flexibilidade estratégica voltada ao desenvolvimento econômico; e um rígido controle político. Essas abordagens estão institucionalizadas na política chinesa e a divisão de responsabilidades e controle, dentro da estrutura governamental. A centralização de controle político, por exemplo, está diretamente relacionada aos tópicos de vigilância e censura, enquanto áreas consideradas menos sensíveis como saúde ou comércio eletrônico estão mais fragmentadas entre diferentes atores. De acordo com Lv e Luo (2021, p. 126, tradução nossa⁷³):

Oportunidades surgem à medida que o sistema deixa espaço para que atores externos à política entrem no processo de formulação de políticas e tragam opiniões e vozes de

⁷²A página da Clean Network Initiative foi arquivada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos em janeiro de 2021, mas pode ser visualizada aqui: <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html#:~:text=The%20Clean%20Network%20program%20is,as%20the%20Chinese%20Communist%20Party>. Acesso em: 11 fev. 2023.

⁷³“Opportunities emerge as the system leaves space for policy outsiders to enter the policy process and bring in opinions and voices from outside the government in areas such as health, environment, and urban migrant policy (Lv 2015; Mertha 2009; Zhu 2008). Obstacles arise when different and conflicting interests either compete for resources or do not want to take responsibility.” (Lv; Luo, 2021, p. 126).

fora do governo em áreas como saúde, meio ambiente e política para migrantes urbanos (Lv 2015; Mertha 2009; Zhu 2008). Obstáculos surgem quando interesses diferentes e conflitantes competem por recursos ou não desejam assumir responsabilidade.

Neste delicado jogo de dois níveis (Putnam, 1988), a China foi construindo seu modelo de governança externamente adentrando diferentes instituições internacionais e ocupando mais espaço em processos do sistema ONU. Em 2020, de 15 agências da ONU, 4 eram lideradas por chineses (Trofimov, 2020), incluindo a União Internacional de Telecomunicações (UIT). Aproveitando da experiência interna de desenvolvimento tecnológico, a China passou a influenciar muitos desenvolvimentos de padrões técnicos — algo não tão priorizado por Estados Unidos e União Europeia. Posteriormente, a China avançou também na regulação legal, porém, com valores diferentes daqueles compartilhados pelo Ocidente, como ausência de liberdade de expressão e forte vigilantismo.

Ainda nos aspectos técnicos, além da UIT, a China se destaca na IETF (entidade que define protocolos da Internet), e de um modo diferente. Segundo Nanni (2022), a presença chinesa na IETF é mais importante do que na UIT, e não há uma dominância dos *players* chineses. Há, seguindo o espírito da IETF, participação colaborativa nas discussões, levando a decisões compartilhadas. A participação chinesa na ICANN também aumentou no período de análise (2013-2023), inclusive com participação no Comitê Consultivo Governamental (GAC), onde foram expressos os princípios chineses emitidos na *World Internet Conference* (Markovski; Trepykhalin, 2022).

Em seu 14º Plano Quinquenal (2021-2025), há o vislumbre de uma participação ativa da China na formulação de regras e padrões técnicos internacionais em segurança de dados, moedas digitais e taxação de dados (Creemers *et al.*, 2022b). Para além dos temas digitais, a China coloca como objetivo uma participação mais ativa na reforma e construção do sistema de governança global. Este entendimento coloca a ONU como o ponto focal do sistema internacional, além de mencionar mecanismos multilaterais como a OMC, o G20, a APEC e os BRICS.

A respeito do tema de governança de dados, a China traz uma evolução bastante rápida e notável na última década. O conceito de privacidade no país foi evoluindo conforme houve abertura de mercado e influência ocidental. Consequentemente, o conceito dos dados pessoais evolui a partir da evolução do direito à privacidade, que se tornam direitos fundamentais da pessoa humana.

A Lei de Proteção às Informações Pessoais (PIPL) de 2021 é resultado de um longo processo e soma-se a outras regulações chinesas, como de cibersegurança e comércio eletrônico, emitidas anteriormente. Confirmando “a necessidade do mercado chinês em se adaptar a padrões globais, as demandas internas por proteção de dados, e também a aparente possibilidade de se atingir um nível interessante de padronização internacional”⁷⁴, a PIPL traz influências da GDPR, mas sem perder seu próprio poder de influência. A lei chinesa também possui caráter extraterritorial, mas com foco mais territorial no processamento de dados, isto é, se o processamento ocorre dentro do território chinês, a lei é aplicável, assim como para serviços e produtos presentes na China. Há, ainda, uma cláusula de soberania: se uma entidade estrangeira desrespeitar a lei chinesa, o Cyberspace Administration of China (CAC) pode proibir a coleta de dados. Esse mesmo órgão chinês é responsável por fazer uma avaliação de segurança para definir transferência internacional de dados, e empresas que tratam de informações críticas devem armazenar os dados no país, a não ser que o CAC faça uma avaliação de segurança que permita o armazenamento fora do país.

Embora existam várias harmonizações entre a lei chinesa e a GDPR, o fator que impede um nível de adequação entre os territórios é a independência da autoridade de proteção de dados, no caso chinês, o CAC, fortemente vinculado ao governo do Partido Comunista Chinês. Porém, como aponta Luca Belli⁷⁵, há estratégias políticas e as regras nem sempre são seguidas à risca. Do mesmo modo, no nível doméstico, embora a PIPL exija consentimento do titular para processamento dos dados pessoais, existem exceções não tão claras que permitem ao Estado um desvio da própria lei.

Um artigo que chama a atenção na legislação é o 58, que prevê um ente de supervisão independente para grandes plataformas com um alto número de usuários, além das obrigações de publicar relatórios de responsabilidade e aceitar a supervisão da sociedade (Creemers; Webster, 2021). A tendência dos entes de supervisão independentes é algo que surge tanto no Ocidente como na China, mas cuja real efetividade ainda é questionada.

Os avanços na legislação chinesa — em comparação ao Ocidente — já chegaram até a ter uma lei específica sobre algoritmos, ponto de debate nos temas de governança de dados e inteligência artificial. Em 2022, a Lei de Gerenciamento Algorítmico do Serviço de Informações

⁷⁴Tweet do professor do IDP, Danilo Doneda, em 17 de maio de 2021. Disponível em: <https://twitter.com/ddoneda/status/1394307693469446145>. Acesso em: 14 jan. 2023.

⁷⁵Fala do professor da FGV, Luca Belli, na *live* para o YouTube da Data Privacy Brasil “Proteção de Dados na China”, em 25 de junho de 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TlupLMSmgNU&ab_channel=DataPrivacyBrasil. Acesso em: 25 jun. 2021.

da Internet (IISARM no acrônimo em inglês) entrou em vigor, incluindo proibição do uso de algoritmos para criação de *fake news* (Creemers *et al.*, 2022a).

Mas a principal diferença na abordagem sobre os algoritmos entre a China e os países ocidentais, é a entrega do que pode ser considerado segredo industrial das empresas privadas ao órgão regulador governamental. No mesmo ano em que a lei IISARM entrou em vigor, gigantes da tecnologia chinesa compartilharam com o CAC detalhes de funcionamento de seus algoritmos (Bloomberg, 2022) — o que é uma das principais ferramentas do modelo de negócio das plataformas. De acordo com a acadêmica Silvia de Conca, essa regulação reflete o olhar coletivo que a China possui sobre as questões de bem-estar social e valores compartilhados da sociedade chinesa (Knight, 2022).

Além do rígido controle doméstico sobre conteúdo na China, possibilitado pelo *Great Firewall*, há também ações voltadas a conteúdo no âmbito externo. A China parece agir com campanhas de desinformação — ou informações muito favoráveis ao Partido Comunista Chinês — em diferentes plataformas, em diferentes países e, inclusive, em diferentes idiomas (Taylor, 2021). Apesar de não haver provas de que tais ações são estatais, a dimensão da campanha mostra que é algo bem financiado e coordenado — similar ao que faz a Rússia. Os temas alvo das campanhas são diversos, geralmente de cunho geopolítico, como a “narrativa de que o coronavírus foi criado em um laboratório militar estadunidense”, como aponta o relatório do Instituto da Internet de Oxford (Phillips *et al.*, 2021).

A China também se mostra um ator importante no ecossistema do comércio digital, onde é possível identificar uma certa flexibilização de suas políticas domésticas. Como analisa Taschetto (2022), o acordo da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP no acrônimo em inglês) foi o primeiro movimento a flexibilizar a política chinesa quanto ao fluxo transfronteiriço de dados, ainda que haja amplas exceções respaldados em políticas públicas e segurança.

Outros acordos como o Acordo de Parceria de Economia Digital (DEPA) e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP) também são de interesse chinês e visam facilitar a economia digital. De acordo com a Lei de Segurança de Dados chinesa, de 2021, o livre fluxo de dados é encorajado, porém na prática, há restrições justificadas pelas exceções de segurança nacional — o que acaba impedindo a expansão de seu setor privado, como a Alibaba e a Tencent (He, 2022). A coexistência das leis domésticas com os acordos comerciais internacionais torna esse ecossistema bastante complexo, ao mesmo tempo que evidencia a interdependência dos atores que o compõem:

O risco para empresas ou outras entidades que desejam fazer comércio digital com a China é que elas terão que lidar com o complicado sistema de regulamentações da China para obter transferência de dados transfronteiriça, mesmo se a China se juntar ao CPTPP e ao DEPA com algumas concessões-chave (He, 2022, tradução nossa⁷⁶).

Nesse sentido, a China se mostra totalmente inserida no ecossistema internacional que abrange tanto os espaços mais tradicionais de política internacional, como os acordos comerciais multilaterais, quanto nos espaços inovadores de governança da Internet, conciliando com suas estratégias e objetivos domésticos. Tem-se, assim, conflitos entre ter livres fluxos e mais dados para aprimoramento de serviços e concentração de informações (Estados Unidos e seu setor privado, principalmente); ter uma economia baseada em dados mas com salvaguardas e proteção a direitos fundamentais (União Europeia) e; ter participação na economia global baseada em dados, mas cumprindo requisitos de controle centralizado no Estado (China).

⁷⁶“*The risk for business or other entities who want to do digital trade with China is that they will have to muddle through China’s complicated system of regulations to get cross-border data transfer, even if China were to join the CPTPP and the DEPA with some key compromises.*” (He, 2022).

4 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E O COMPLEXO DE REGIMES

Os capítulos anteriores mostram quão diversa é a pluralidade de atores presentes no ecossistema da governança da Internet, e o quanto questões geopolíticas estão cada vez mais influentes sobre a regulação dessa ferramenta. Dessa maneira, este quarto capítulo busca analisar como os três modelos de governança se apresentam em algumas instituições internacionais, efetivando assim diferentes regimes transnacionais. Ainda que cada instituição opere de modo autônomo, observa-se que é necessária certa coordenação entre as mesmas, a fim de efetivar o complexo de regimes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é a primeira instituição a ser analisada, devido à sua identidade ocidental, abordagem em parte multissetorial, e recomendações políticas de alto nível que chegam a basear os trabalhos de outros espaços de governança da alta política, como o G7 e o G20⁷⁷. Já pela identidade não ocidental, temos a *World Internet Conference* (WIC), ou Conferência Mundial da Internet, organizada anualmente pelo governo chinês desde 2014, posteriormente com apoio da UIT. A Conferência apresenta um crescimento e uma intenção, exposta em 2022, de se tornar uma organização internacional.

A seguir, explora-se um pouco do sistema ONU através de três processos institucionais: i) a mais antiga organização internacional — União Internacional das Telecomunicações (UIT) — pelo seu caráter multilateral (ainda que na prática isso possa ser questionado) e onde há clara expressão de conflitos geopolíticos; ii) o Fórum de Governança da Internet (IGF), de caráter multissetorial e como um projeto extraorçamentário da ONU, que busca uma maior participação estatal e não impõe limitações de escopo temático aos assuntos ali tratados, sem poder vinculativo; e por fim iii) o Pacto Global Digital (GDC), processo iniciado pelo escritório do Enviado de Tecnologia da ONU (*Tech Envoy*) para propor um pacto acerca de diferentes temas da pauta digital como proteção de dados, inteligência artificial e uso dos dados como bens comuns, de caráter mais multilateral, porém com alguma abertura multissetorial.

4.1 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

⁷⁷Sobre isso, ver: **G7 Hiroshima Process on Generative Artificial Intelligence (AI)**. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/g7-hiroshima-process-on-generative-artificial-intelligence-ai-bf3c0c60-en.htm>. Acesso em: 13 set. 2023. Confira também: **G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023**. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023-ed750b30-en.htm>. Acesso em: 13 set. 2023.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem se mostrado uma arena de importância crescente nos temas da chamada Economia Digital. Apesar de não utilizar o termo governança da Internet, a OCDE tem um forte histórico de recomendações e debates em temas que tocam a relação entre a Internet e as economias dos Estados, com foco ocidental.

Dentre os membros da OCDE⁷⁸, destacam-se Estados Unidos, Reino Unido, diversos países da Europa ocidental e não ocidental, e alguns países do Sul Global como Chile e Colômbia. Vários comitês e grupos de pesquisa e de formulação de políticas têm contribuído para a construção de padrões de governança global, dentro do escopo da organização de países democráticos. A OCDE fornece um fórum para o diálogo e a cooperação entre os países membros, a fim de desenvolver diretrizes e recomendações para lidar com questões relacionadas à economia digital. A organização atua como um laboratório de políticas, facilitando a troca de conhecimento, experiências e boas práticas entre os países membros — embora nem sempre leve em consideração os desafios e contextos relacionados ao desenvolvimento, já que seus países-membros não são, em sua maioria, países do Sul Global.

De acordo com Kleinwächter (2016), foi na Conferência Ministerial de Economia da Informação de 2008, em Seul, onde se atingiu um ponto de virada para participação multissetorial da OCDE. Criou-se ali os comitês consultivos compostos por setor privado, comunidade técnica e sociedade civil, para levarem recomendações aos Estados-membros da organização.

Assim, há o Comitê de Políticas em Economia Digital (CDEP) dentro da organização, subdividido em grupos de trabalho e comitês consultivos. O CDEP foi criado em 1998⁷⁹ como um fórum dentro da OCDE para discutir questões relacionadas à economia digital. Seu objetivo principal é auxiliar os países membros na formulação de políticas e diretrizes para aproveitar os benefícios econômicos e sociais da transformação digital. Este trabalho não pretende realizar um mapeamento e análise exaustiva das subdivisões da organização e, baseado no método de pesquisa-ação⁸⁰, a análise aqui colocada é de foco no Comitê Consultivo da Sociedade Civil, ou CSISAC — *Civil Society Information Society Advisory Committee* — parte do CDEP.

⁷⁸Membros da OCDE em janeiro de 2024: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

⁷⁹Mesmo ano de criação da ICANN.

⁸⁰Esta pesquisadora pôde, a partir de 2022, observar algumas atividades do CSISAC como parte da Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, organização do terceiro setor brasileira que é membro do Comitê.

O CSISAC foi reconhecido formalmente na Reunião Ministerial da OCDE de 2008, em Seul, para tópicos de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Desde então, o trabalho do Comitê se resume a adotar recomendações não vinculantes, baseadas em consenso e em pesquisas compartilhadas entre os seus membros. Dentre os interesses temáticos do CSISAC estão liberdade de expressão; privacidade e transparência; proteção do consumidor; governança da Internet; inclusão digital; diversidade cultural; entre outros.

Pela ótica da governança global, a OCDE atua na tentativa de conter fragmentações regulatórias, propondo a facilitação de consensos e padronizações que impulsionam a economia digital, o que envolve diretamente os casos de governança de dados e de conteúdo estudados nesta pesquisa. Ao mesmo tempo, as diretrizes propostas pela organização são flexíveis, podendo abranger abordagens multiníveis, ou seja, nos âmbitos nacional e regional. A ideia, assim, é desenvolver um vocabulário e princípios básicos comuns a todos, que facilitem a interoperabilidade entre os diferentes regimes de privacidade e proteção de dados.

Dentre os vários instrumentos legais da OCDE, as únicas com poder vinculativo são as chamadas Decisões, que são adotadas pelo Conselho e têm força legal para todos os Estados-membros, exceto aqueles que se abstêm no momento da adoção. Elas estabelecem direitos e obrigações específicas e podem conter mecanismos de monitoramento. Além disso, alguns Acordos Internacionais são negociados e concluídos dentro do quadro da organização, possuindo então força legal para as Partes. Já as Recomendações também adotadas pelo Conselho não têm força legal, representando um compromisso político com os princípios ali dispostos e criando uma expectativa de cumprimento⁸¹. De acordo com a base de dados da OCDE, até 2022 nenhuma Decisão foi emitida no âmbito do CDEP, apenas Recomendações. A primeira delas data de 1992 e trata de segurança da informação.

Apesar dos comitês setoriais, a governança em si ainda é questionada, assim como em outras instâncias que compõem o ecossistema da governança da Internet. Pela perspectiva da sociedade civil, os membros do CSISAC geralmente têm pouco tempo hábil para analisar e comentar documentos que serão emitidos pela Organização, tensionando o que seria um multissetorialismo efetivo. Jamart (2014) traz um exemplo de quando o CSISAC não assinou um conjunto de princípios impostos pelos governos, envolvendo questões de propriedade intelectual e liberdade de expressão. Esse caso, segundo a autora, atesta um menor grau de legitimidade ao documento:

⁸¹Instrumentos legais da OCDE, disponível em: <https://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Quando o multissetorialismo é professado como uma norma, é difícil avançar sem um dos atores envolvidos. Por essa razão, os Princípios da OCDE terão um impacto menor porque o CSISAC se recusou a assinar. Um problema semelhante foi observado no eG8, a Cúpula do Grupo dos 8 sobre a Internet em 2011, que foi criticada por não se abrir para a sociedade civil. Sem o apoio das organizações da sociedade civil, é mais difícil que o instrumento seja amplamente difundido. (Jamart, 2014, p. 65, tradução nossa⁸²).

Foi também em 2008 que a Ministerial adotou a Declaração de Seul sobre o Futuro da Economia da Internet, reconhecendo o caráter aberto e descentralizado da Internet. Em 2011, a OCDE divulgou sua Recomendação de Princípios para as Políticas da Internet, com 14 princípios. Dentre estes, a promoção e proteção do livre fluxo global de informações, que inclui a proteção de dados pessoais, consumidores, direitos de propriedade intelectual e cibersegurança; e a promoção da natureza aberta, distribuída e interconectada da Internet:

Como uma rede descentralizada de redes, a Internet alcançou uma interconexão global sem o desenvolvimento de qualquer regime regulatório internacional. O desenvolvimento de um regime regulatório formal poderia arriscar minar seu crescimento. A abertura da Internet para novos dispositivos, aplicativos e serviços desempenhou um papel importante em seu sucesso ao fomentar inovação, criatividade e crescimento econômico. (OECD, 2011, tradução nossa⁸³).

Ainda nesse documento de 2011, o fortalecimento da consistência e efetividade da proteção à privacidade em nível global compõe um dos princípios, onde as Diretrizes de Privacidade da OCDE (*Privacy Guidelines*) são citadas como base de princípios globalmente reconhecidos, que devem ser adotados para que governos atinjam uma interoperabilidade global, cujas leis tenham os mesmos objetivos. Outro princípio diz respeito aos intermediários da Internet e suas responsabilidades quanto ao conteúdo de terceiros. De acordo com as Recomendações (OECD, 2011), deve haver limitações adequadas de responsabilidade a estes atores, já que eles desempenham um papel fundamental em lidar com atividades ilegais, fraudes e práticas enga-

⁸² “When multistakeholderism is professed as a norm, it is difficult to go ahead without one of the stakeholders. For this reason, the OECD Principles will have a lesser impact because CSISAC refused to sign. A similar problem was seen at the eG8, the Group of 8 Summit on the Internet in 2011, which came under fire for not opening up to civil society. Without the support of civil society organizations, it is harder for the instrument to be diffused broadly.” (Jamart, 2014, p. 65).

⁸³ “As a decentralised network of networks, the Internet has achieved global interconnection without the development of any international regulatory regime. The development of such a formal regulatory regime could risk undermining its growth. The Internet’s openness to new devices, applications and services has played an important role in its success in fostering innovation, creativity and economic growth.” (OECD, 2011).

nosas, além de promover crescimento econômico. De acordo com a entrevistada para esta pesquisa Barbara Wanner, representante do setor privado na OCDE, as Recomendações sobre Políticas da Internet de 2011 terão em breve uma atualização⁸⁴.

Originalmente lançadas em 1980, as diretrizes de privacidade da OCDE, ou *Privacy Guidelines*, são referências históricas para o tema em nível global. Essas diretrizes fornecem um quadro de referência para os países membros desenvolverem suas legislações e práticas nacionais de privacidade. As diretrizes da OCDE não têm força vinculativa, no entanto, os países que adotam essas diretrizes podem usá-las como base para desenvolver suas próprias legislações e regulamentos de privacidade. Em 2013, as diretrizes tiveram sua primeira atualização, refletindo a necessidade de maior cooperação internacional e interoperabilidade (Casalini; González, 2019).

As diretrizes atualizadas enfatizam a importância do consentimento informado dos indivíduos para a coleta, processamento e compartilhamento de seus dados pessoais. Os países são incentivados a promover a transparência nas práticas de coleta e uso de dados, garantindo que as organizações informem claramente as finalidades do processamento de dados e sejam responsáveis pelas suas ações. Os indivíduos devem ter o direito de acessar e corrigir seus dados pessoais mantidos pelas organizações, garantindo a precisão e a qualidade dos dados. As diretrizes recomendam que, ao transferir dados pessoais para outros países, os países adotem mecanismos adequados de proteção e garantam que os níveis de proteção sejam mantidos. Dessa maneira, as diretrizes estão bastante alinhadas com os princípios presentes também na Regulação Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR), de 2018.

Para além dos documentos de diretrizes e recomendações, um dos projetos mais significativos liderados pela OCDE é o *Going Digital*, lançado em 2017. O *Going Digital* é uma iniciativa abrangente que visa ajudar os países a enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades decorrentes da transformação digital. O projeto abrange várias áreas, incluindo políticas de concorrência, habilidades digitais, privacidade, segurança cibernética e tributação da economia digital. Como posto por Cozendey *et al.* (2021), pode-se dizer que a OCDE hoje debate todas as políticas públicas, e uma dessas formas é através do projeto horizontal *Going Digital*. Dentro dele, há sete dimensões de análise acerca das estratégias digitais dos países: acesso, uso, inovação, emprego, sociedade, confiança e abertura de mercado.

⁸⁴Entrevista com Barbara Wanner, representante estadunidense do setor privado na OCDE, no anexo A.4.

Assim, são exemplos de estudos e diretrizes do *Going Digital* discussões como a operacionalidade do 5G e os melhores serviços sendo ofertados onde há maior número de operadores de redes móveis; o livre acesso aos fluxos de dados resguardando a privacidade e a proteção ao consumidor; reformulação dos serviços públicos pela expansão do governo digital; princípios para inteligência artificial — que inclusive foi levada ao G20 em 2019; futuro do trabalho e readequação de trabalhadores; e riscos da segurança digital. Valores fundamentais similares aos defendidos pela União Europeia estão presentes no projeto, como relatam Cozendey *et al.* (2021, p. 188):

A privacidade de dados é considerada pelo *Going Digital* não apenas como um “valor fundamental”, mas também como um requisito para permitir a livre circulação de dados. Uma das preocupações levantadas pelos trabalhos da organização é o fato de que os indivíduos não sabem os propósitos para os quais seus dados estão sendo usados em plataformas on-line. Sob as bases dessa preocupação, a OCDE discute temas como consentimento, portabilidade de dados e boas práticas que promovam a construção de sistemas chamados de *privacy by design*, ou seja, que levem em consideração questões de privacidade desde os primeiros passos de sua concepção. Dentro desse contexto, a OCDE considera que a ação governamental é necessária para garantir a implementação e o monitoramento de normas sobre privacidade de dados, coordenação eficiente de iniciativas internas e interoperabilidade entre os variados sistemas nacionais mediante a cooperação internacional.

Ainda que os valores europeus estejam embutidos nas políticas da OCDE, a Organização também apresenta um claro viés estadunidense em se tratando de políticas de livre comércio, através de discussões sobre impostos digitais e concorrência. Cozendey *et al.* (2021) resumem que o projeto é, assim, “[...] um mapeamento da fronteira da evolução tecnológica e de seus impactos econômicos e sociais e da vanguarda da discussão sobre as políticas mais adequadas para promover uma transformação digital benéfica” (Cozendey *et al.*, 2021, p. 194).

Por fim, em 2023 a OCDE inaugurou um novo fórum, chamado *Global Forum on Technology* (GFT), de caráter multissetorial, com o intuito de debater novas tecnologias e cobrir lacunas existentes em outros espaços. Anunciado na Ministerial de Economia Digital em dezembro de 2022, o GFT foca em tecnologias emergentes e no desenvolvimento sustentável, de acordo com a entrevistada Barbara Wanner. Nesse sentido, é possível comparar este espaço com a WIC chinesa, já que lá também é possível acompanhar inovações tecnológicas sem foco específico em regulação e governança.

4.2 CONFERÊNCIA MUNDIAL DA INTERNET (WIC)

A China vem consolidando um papel protagonista no sistema internacional há alguns anos. Sua presença em fóruns internacionais como Davos e mesmo em espaços tradicionais como a ONU evidenciam isso. Há tanto um discurso de desenvolvimento e crescimento chinês, aliado ao multilateralismo, ao mesmo tempo em que há uma percepção suspeita por parte de outros atores com relação à China (Öterbülül, 2021).

Na *World Internet Conference* (WIC), ou Conferência Mundial da Internet, no entanto, uma percepção convergente parece aliar as expectativas de alguns atores globais, tanto do setor estatal quanto privado. Ainda com poucas pesquisas a respeito desse espaço em específico, entende-se que a WIC consiste em um fórum de discussão de temas emergentes em tecnologias e Internet a partir da perspectiva estatal chinesa, além de também ser uma exposição e até premiação para inovações tecnológicas, sempre destacando a evolução chinesa em áreas como Inteligência Artificial e 5G. Vale notar que o setor privado ocidental já marcou forte presença no evento, incluindo em seu primeiro ano executivos de *big techs* como Apple e Facebook.

O evento ocorre anualmente desde 2014 e, geralmente, na mesma época do ano em que ocorre o Fórum de Governança da Internet (IGF). É promovido pela Administração do Ciberespaço da China (CAC) e coorganizado pela UIT, segundo o site oficial⁸⁵. Seu início corresponde à conjuntura do caso Snowden, em 2013, que colocou em xeque a centralidade dos Estados Unidos na governança da Internet. Percebe-se, em um primeiro momento, que a WIC não se concentra em regulação e normas de governança, mas apenas em fechar parcerias e cooperação, embora faça um discurso de governança global. Seus discursos podem ser resumidos em termos de respeito à soberania digital, cooperação em segurança e economia. Assim, em um primeiro momento pode-se pensar a WIC como um contraponto ao IGF, mas que a partir da sua segunda edição já passa a divulgar documentos e declarações com princípios e objetivos, algo que falta ao IGF.

Em julho de 2022, foi noticiado que a WIC estava alterando seu status para uma organização internacional, cujos membros iniciais vão de instituições, organizações, corporações, até indivíduos. A declaração oficial coloca planos de conduzir reuniões adicionais e regionais que encorajam o crescimento da Internet global (Martin, 2022). De acordo com Bandurski (2022), a organização se valeria de órgãos como um secretariado, *board* de diretores, *board* consultivo e comitê profissional. A mesma fonte afirma que tal secretariado estaria vinculado ao CAC — órgão de administração do ciberespaço chinês.

⁸⁵World Internet Conference: <http://www.wuzhenwic.org/>.

O evento reforça ano a ano a posição da China com relação à governança global da Internet: a defesa do modelo de cibersoberania, onde o multilateralismo é protagonista, já que na visão chinesa, o modelo multissetorial favorece o poder estadunidense (Devine, 2019). No entanto, sua política externa promove não apenas um multilateralismo, mas também uma certa aproximação com o Ocidente em termos de processos e transparência em acordos e normas aplicáveis a todos os Estados. A diferença se dá, em sua maior parte, no campo doméstico, onde para a China é mais importante ter estabilidade e segurança nacionais do que liberdades e direitos individuais. Dentro do contexto da segunda metade da década de 2010, o discurso chinês foi então promovido não somente por eventos como a WIC e atuações na UIT, como também pelo vácuo deixado pelos Estados Unidos na governança global. Abaixo estão listados os principais temas debatidos no evento desde seu início, em 2014:

Quadro 2 — Principais temas discutidos na WIC desde 2014

Ano	Principais temas debatidos na WIC
2014	Soberania digital; cibersegurança; ciberterrorismo; desenvolvimento da economia da Internet; cooperação internacional; infraestrutura; Internet móvel; <i>e-commerce</i> transfronteiriço e; governança da Internet.
2015	Soberania digital; cibersegurança; inovação e desenvolvimento na Internet; cooperação econômica digital; Rota da Seda Digital (DSK) e; governança do ciberespaço.
2016	Economia da Internet; inovação; cultura; governança no ciberespaço; cooperação internacional; infraestrutura e; cibersegurança.
2017	Rota da Seda Digital (DSK); cooperação internacional; infraestrutura; segurança e; soberania.
2018	Fintechs; proteção de informações pessoais; cooperação internacional com a Rota da Seda Digital (DSK); inovação; economia digital e; 5G.
2019	Proteção de dados no ciberespaço; Rota da Seda Digital (DSK) e cooperação internacional; 5G e economia digital e; normas no ciberespaço.
2020	Normas no ciberespaço; Rota da Seda Digital (DSK) e cooperação internacional; avanços na infraestrutura e desenvolvimento de 5G e Internet das Coisas e; proteção de informações pessoais.

Ano	Principais temas debatidos na WIC
2021	Governança de dados; responsabilidade social de empresas de tecnologia; respostas globais à pandemia de COVID-19; 5G; Inteligência Artificial e; algoritmos.
2022	Padrões de privacidade; conectividade e importância no cenário pós-pandemia de COVID-19; integração da economia digital com a "economia real"; cibersegurança e; Inteligência Artificial.

Fonte: elaboração própria com base nos dados da página oficial do evento: www.wuzhenwic.org.

Também conhecida como *Wuzhen Summit*, a primeira edição da WIC em 2014 teve participação de cerca de 100 países, onde destacam-se representantes dos setores privados chinês e estadunidense: empresas como Alibaba, Tencent, Baidu, Apple, Amazon, Google e Facebook. O presidente chinês Xi Jinping não participou do evento, mas enviou mensagem aos participantes com sua expectativa de que os países construam um ciberespaço de paz, segurança, abertura e cooperação, em uma governança da Internet de multilateralismo, e transparência.

No último dia do evento, anunciou-se a *Wuzhen Declaration*, que acabou não sendo oficialmente lançada (Shu, 2014). A declaração convocava a comunidade internacional para um trabalho conjunto de construção da governança da Internet, em caráter multilateral, democrático e transparente, com paz, segurança, abertura e cooperação. Para tanto, elencava nove metas ou ações: 1) aprimorar a conectividade do ciberespaço; 2) respeitar a soberania da Internet de todos os países; 3) salvaguardar a segurança cibernética conjuntamente; 4) lutar conjuntamente contra o ciberterrorismo; 5) avançar no desenvolvimento de tecnologias relacionadas à Internet (citam computação em nuvem, *big data* e Internet das Coisas); 6) desenvolver vigorosamente a economia da Internet (fala-se em formar um mercado global da Internet); 7) espalhar amplamente a energia positiva (refere-se a promover produtos digitais culturais de alta qualidade e fornecer um sentimento de pertencimento da humanidade no ciberespaço); 8) proteger os jovens online; e 9) trabalhar por um ciberespaço compartilhado e governado por todos (de acordo com o documento, seguindo os princípios de respeito e confiança mútuos). O segundo item foi sem dúvida o mais polêmico, o que fez com que muitos dos atores estrangeiros não assinassem o documento.

Pelo setor privado, o fundador da Alibaba, Jack Ma, citou o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura e o Fundo da Rota da Seda, ao colocar que uma área prioritária é a

infraestrutura de Internet. O vice-presidente sênior da Apple, Bruce Sewell, colocou que o desenvolvimento da Internet é baseado em confiança e que a cooperação é necessária entre governos e empresas. Já o vice-presidente do Facebook, Vaughan Smith, foi direto ao ponto de negócios com a China, expressando expectativa de futuros acordos com empresas chinesas (WIC, 2014).

Em 2015, o evento finalmente assume seus pontos de vista sobre soberania e Internet, consolidando assim o modelo chinês. Agora com a presença do presidente Xi Jinping, o principal discurso do evento foi sobre “construir uma comunidade do ciberespaço de um destino compartilhado”, que visa estabelecer uma estrutura de governança multilateral e transformar a Internet em oportunidades de desenvolvimento compartilhadas por pessoas entre nações (WIC, 2015a). Sem a proposta de uma declaração formal, a segunda edição da WIC apresentou as mesmas ideias do primeiro ano do evento, agora consolidadas no campo discursivo, sem requisitar o apoio formal dos outros participantes.

O então presidente da ICANN à época, Fadi Chehadé, esteve ao lado de Jack Ma como *co-chair* consultivo para a organização do evento em 2015, em sua capacidade pessoal. Em entrevista à essa pesquisa⁸⁶, Chehadé afirmou que não participar seria uma grande perda, e que viu naquele momento a importância do evento e da iniciativa chinesa em promover discussões no campo da governança da Internet. Ainda, Chehadé observa que nas três primeiras edições, o caráter multissetorial esteve mais presente, mas isso foi enfraquecendo com o passar do tempo. De acordo com sua entrevista, Jack Ma conseguiu atrair uma alta presença do setor privado, embora suas contribuições no debate fossem mais cerimoniais do que substanciais.

Essa segunda edição do evento se tornou simbólica pela proposta de quatro princípios colocados por Jinping: 1) Respeito pela soberania cibernética; 2) Manutenção de paz e segurança; 3) Promover abertura e cooperação; 4) Construir uma boa ordem. Além desses princípios, o presidente chinês propôs cinco pontos para a comunidade internacional: 1. Acelerar a construção de infraestrutura para uma Internet global e promover a interconectividade; 2. Construir uma plataforma online para trocas culturais e aprendizado mútuo; 3. Promover desenvolvimento inovador da cibereconomia para prosperidade comum; 4. Manter cibersegurança e promover um desenvolvimento ordenado; e 5. Construir um sistema de governança da Internet para promover equidade e justiça (WIC, 2015a).

⁸⁶A entrevista completa com o ex-presidente da ICANN, Fadi Chehadé, pode ser encontrada no anexo A.6.

Pela primeira vez, organizações internacionais como o Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA), a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) foram convidadas como coorganizadoras do evento. Na posição de *co-chair* consultivo para aquela edição, Chehadé expressou que:

Estão surgindo conflitos entre a Internet, sistemas e leis internacionais existentes... A Internet não possui fronteiras e seus impactos são de alcance global. O verdadeiro problema é encontrar um terreno comum entre a Internet e os regulamentos existentes. Esse é um grande problema para o qual não temos respostas; precisamos inovar e governar a Internet com inovações tecnológicas e abordagens inéditas. (China Daily, 2015, tradução nossa)⁸⁷.

A partir de 2015, a WIC trouxe a novidade que seguiria presente nos anos seguintes: uma feira tecnológica de exposição para inovações e desenvolvimentos do setor privado. Nessa segunda edição do evento, telecoms chinesas já falavam do 5G de Internet, que ganhou maior atenção global apenas em 2018. A companhia Baidu destacou a importância do 5G para seus carros autônomos. Outras empresas participantes foram a Volvo e seus carros inteligentes, e a Nokia com plataformas de realidade virtual (WIC, 2015b).

Ao final da edição do evento em 2015, a organização lançou a chamada *Wuzhen Initiative*, considerada pela própria organização "um esforço da comunidade internacional para alcançar consenso em temas que estão confrontando o setor". A iniciativa propõe cinco pontos: 1) acelerar a popularização da Internet; 2) promover trocas culturais via Internet; 3) compartilhamento do desenvolvimento da Internet por pessoas e países do mundo todo; 4) manutenção de paz e segurança no ciberespaço e; 5) encorajar a governança internacional do ciberespaço a construir um sistema de governança da Internet global multilateral, democrático e transparente (WIC, 2016a). Ou seja, o quinto ponto da iniciativa retoma a proposta de preponderância estatal na governança da Internet, sem deixar claro o modelo de soberania digital, como havia no documento da primeira edição da WIC.

Segundo Chehadé, em entrevista para esta pesquisa⁸⁸, a prioridade das primeiras edições da WIC sempre foi segurança, e de modo amplo. Em sua visão, enquanto os Estados Unidos

⁸⁷ "Some conflicts are emerging between the Internet and existing international systems and laws... The Internet respects no borders and its impacts are global. The real issue is to find common ground between the Internet and existing regulations. This is a big problem and we do not have any answers; we need to innovate and govern the Internet with technological innovation and new approaches." (China Daily, 2015).

⁸⁸ A entrevista completa com o ex-presidente da ICANN, Fadi Chehadé, pode ser encontrada no anexo A.6.

“delegam” essa questão para o setor privado, e a União Europeia foca na perspectiva do indivíduo, a China deposita o controle e a confiança para este tema apenas ao próprio Estado.

A terceira edição em 2016 contou com cerca de 1600 participantes de 110 países (WIC, 2016c). Foi destacado o contexto de proteção à infraestrutura crítica por governos e que todos os *stakeholders* estão atentos ao desenvolvimento de padrões de proteção de dados, com compartilhamento de melhores práticas. Foi colocado também pela organização do evento uma tendência ao multilateralismo para a governança da Internet, ao mesmo tempo em que se cita a participação de organizações internacionais, empresas de Internet, comunidades tecnológicas, organizações civis, academia e indivíduos para a tomada de ações positivas e promoção de cooperação pragmática (WIC, 2016a).

O discurso oficial também separa os campos de governança da Internet e cibersegurança, colocando que ambos terão comunicação e cooperação internacional como tópicos mais populares mundialmente, assim como mais organizações internacionais e mecanismos terão papéis diferentes em promover o desenvolvimento e a governança global da Internet. Como explicado anteriormente, o prefixo “ciber” costuma remeter a questões de segurança, o que é prioridade pelos discursos chineses.

O ano de 2017 ficou marcado pelo lançamento da Iniciativa do Cinturão e Rota ou Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*), uma série de parcerias multilaterais em cooperação com países terceiros, aumentando a conectividade através do setor privado chinês e formando uma *Silk Road online* (*Digital Silk Road* — DSR). Destacam-se como exemplos a parceria entre a China e o Paquistão para projetos de fibra óptica, além de um sistema de cabeamento submarino que conecta Ásia, África e Europa, onde a *China United Network Communications Group*, ou *China Unicom*, é um ator chave. A DSR disponibiliza, além da infraestrutura, mecanismos de vigilância comuns na China, como filtros de conteúdo da Internet. Alguns dos países que participam da DSR incluem o Reino Unido, a Estônia, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Malásia, Etiópia, Nigéria e Venezuela. Porém, esse tipo de atividade e influência não são exclusivos da China, já que várias empresas de tecnologia estadunidenses também fornecem mecanismos de vigilância para outros países (Kurlantzick; West, [2023]).

A fala de Xi Jinping neste ano ressaltou os desafios impostos pelo desenvolvimento da Internet, especialmente para soberania, segurança e desenvolvimento dos países. Ao mesmo tempo, afirmou que a China está se esforçando para se tornar uma potência cibernética, facilitando a integração da Internet, *big data* e Inteligência Artificial com a economia "real". A cobertura do evento na mídia chinesa destaca que a economia digital do país atingiu cerca de

US\$3,4 trilhões em 2016, e que em junho de 2017, dos 3,89 bilhões de usuários da Internet global, 751 milhões estavam na China (WIC, 2018).

Em 2018, duas pautas se destacaram na agenda: o 5G e a proteção de dados. O procurador-chefe da Procuradoria Popular da Província de Zhejiang, Jia Yu, disse que encontrar um equilíbrio entre desenvolvimento dos dados e informações pessoais tem sido um grande desafio para autoridades chinesas e do exterior (Yin, 2018). O discurso predominante no evento é, assim, conciliar desenvolvimento com segurança para a população. O ministro da Administração do Ciberespaço da China, Zhuang Rongwen, voltou a reforçar o discurso de cooperação internacional, para prevenir riscos online e compartilhar informações de modo eficaz ao combate de crimes. Entre 2020 e 2021, a China elaborou uma lei de proteção de dados pessoais, que em vários aspectos se assemelha à Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia. Destaca-se o artigo 57, onde há previsão de criação de entes de supervisão externos às grandes plataformas, que monitoram o cumprimento da lei e publicam relatórios, entre outras funções (Webster, 2021).

No tema de 5G, a indústria de telecomunicações destacou que a China estava quase concluindo sua terceira fase de testes, graças à participação de empresas nacionais como a Huawei e estrangeiras como a Ericsson. Foi também divulgada uma parceria entre a Ericsson, a *China Mobile Research Institute* e a estadunidense Intel, para completar o 5G em conformidade com os padrões e especificações da indústria de telefonia celular (Yu, 2018). Tais parcerias são interessantes tendo em vista que algum tempo depois, o governo estadunidense iniciaria uma “guerra do 5G” entre as fabricantes chinesas e as ocidentais.

Outro destaque desse ano foram as *fintechs*, que têm usado tecnologias como inteligência artificial, *blockchain* e computação em nuvem para serviços financeiros como gestão de risco, avaliação de crédito, gestão de investimentos e marketing. As tecnologias para o setor financeiro não se restringem apenas ao setor privado, já que o Banco da China também se utiliza de *big data* e inteligência artificial, aliando as novas ferramentas a um sistema de monitoramento e controle de risco em tempo real em aplicativos móveis. O serviço é em parceria com uma gigante chinesa da Internet, a Tencent, que possui serviço de nuvem. Pony Ma Huateng, CEO da Tencent, comentou sobre o evento:

A Conferência Mundial da Internet já foi realizada cinco vezes até agora. É o resumo do próspero progresso da China, que passou de um grande país da Internet para uma grande potência da Internet. A conferência abre uma janela para que o mundo possa entender a China e para que a China possa sair para o mundo. O evento também atua como um importante palco mundial para ouvir a voz e os conhecimentos chineses,

além de obter um consenso internacional. A conferência assume um papel fundamental ao promover uma maior abertura da Internet do país, assim como da governança internacional do ciberespaço (China Daily, 2018, tradução nossa)⁸⁹.

Até mesmo o tema de moderação de conteúdo foi pauta da WIC em 2018. Um representante da empresa Weibo, uma das redes sociais mais populares da China, falou sobre responsabilidade social, tópico que ganhou força no ocidente entre 2020 e 2021. Sua fala expôs que a empresa tem mais de 30 mil contas verificadas e mais de 170 mil contas governamentais, e que vem trabalhando no combate a informações falsas em parceria com empresas de comunicação científica. Ressaltou que apesar de tecnologias como máquinas inteligentes e algoritmos, o papel humano ainda é necessário (WEI *et al.*, 2018).

Além disso, houve também em 2018 participação da representante do Parlamento Europeu, Viviane Reding, celebrando a parceria de infraestrutura e de mercado com a China:

O Parlamento Europeu acolheu os compromissos feitos pelo Presidente Xi Jinping a respeito da abertura do mercado chinês para investidores estrangeiros, do aprimoramento do ambiente de investimentos, de concluir a revisão da lista negativa de investimentos estrangeiros e de retirar restrições às empresas da União Europeia. Também foi acolhida a criação da Plataforma de Conectividade UE-China, que promove a cooperação no transporte de infraestrutura através do continente euroasiático (Reding, 2018, tradução nossa)⁹⁰.

Reding (2018) comentou ainda sobre processos multilaterais, de como resultam de processos inclusivos que fomentam a coesão internacional, promovendo segurança jurídica. Ela coloca que em casos raros de abordagem unilateral, como da GDPR, o sistema garantiu que houvesse regras em vigor em outros países que pudessem ser consideradas adequadas para a relação com a União Europeia. Ela enfatizou que mesmo com diferentes pontos de vista, pode haver cooperação e comunicação. E que as diferenças são, inclusive, incentivos para organização de fóruns de discussão e interação para promover um entendimento mútuo:

⁸⁹ “*The World Internet Conference has been held five times so far. It is the epitome of China’s thriving progress from being a big internet country to becoming a strong internet power. The conference opens up a window for the world to understand China, and for China to step out into the world. It also acts as an important global stage to listen to Chinese voices and insights, and furthermore, to gather international consensus. It plays a vital role in promoting the further opening-up of the country’s internet as well as international cyberspace governance.*” (China Daily, 2018).

⁹⁰ “*The EP welcomed the commitments made by President Xi Jinping to further open up the Chinese market to foreign investors, improve the investment environment, complete the revision of the negative list on foreign investment, and lift restrictions on EU companies. It also welcomed the establishment of the EU-China Connectivity Platform, which promotes cooperation in transport infrastructure across the Eurasian continent.*”. (Reding, 2018).

Em relação a isso, eu saúdo a decisão dos organizadores da quinta Conferência Mundial da Internet sobre convidar tomadores de decisão europeus de alto nível para participarem das discussões. E eu estou muito satisfeita em ser um deles, ajudando a construir pontes e a derrubar muros (Reding, 2018, tradução nossa)⁹¹.

A edição de 2019 foi marcada pela divulgação de outro documento simbólico, assim como em 2015. Chamado “Construindo em Conjunto uma Comunidade com um Futuro Compartilhado no Ciberespaço” (tradução literal), o documento foi divulgado dois dias antes do evento daquele ano. O documento se assemelha à Agenda de Túnis, do IGF, por estabelecer papéis aos diferentes atores do ecossistema da Internet, mas com maior detalhamento. Seus princípios são 1. Respeito à soberania no ciberespaço; 2. Manter a paz e a segurança; 3. Promover a abertura e a cooperação; 4. Construir uma ordem sólida; e 5. Construir um sistema de governança global no ciberespaço para promover a equidade e a justiça (China Daily, 2019). O quinto e último princípio busca atribuir aos Estados o papel principal na governança e na cooperação internacional, criando leis, regulações e medidas em acordo com as respectivas condições nacionais. Aliado a isso está o fato de que a soberania digital aparece no primeiro ponto dentro dos princípios colocados.

Sobre esse princípio, o documento argumenta que a igualdade soberana é uma norma básica das relações internacionais, consagrada na Carta das Nações Unidas, devendo ser aplicada igualmente nas relações Estado-Estado e no ciberespaço. Assim, coloca que deve ser respeitado o direito de cada país escolher seu próprio modelo de governança e seu caminho de desenvolvimento. Destaca que todo país pode formular políticas públicas, leis e regulamentos sobre o ciberespaço com base em seus respectivos contextos nacionais, mesmo que valendo-se da experiência de outros países. Estabelece que:

Nenhum país deve buscar a hegemonia da Internet ou utilizá-la para interferir nos negócios internos de um outro país. Nenhum país deve comprometer-se com, tolerar ou apoiar atividades cibernéticas que ameacem a segurança nacional de outros países, ou sabotar suas infraestruturas de informações (China Daily, 2019, tradução nossa)⁹².

A argumentação acima exposta e a defesa da construção de uma ordem sólida (ponto 4) acabam por atacar os Estados Unidos indiretamente, já que reforçam várias vezes a ideia de que

⁹¹ “In this regard, I welcome the fifth World Internet Conference organizers’ decision to invite high-level European decision makers to participate in the discussions. And I am delighted to be one of them, and help to build bridges and to tear down walls.” (Reding, 2018).

⁹² “No country should pursue internet hegemony, or use the internet to interfere in another country’s internal affairs. No country should engage in, condone or support cyber activities that endanger other countries’ national security, or sabotage their information infrastructure.” (China Daily, 2019).

todos os países são membros iguais da comunidade internacional e estão aptos a participarem da formulação de normas e regras para o ciberespaço. O quarto princípio clama por um aumento de representação dos países em desenvolvimento e por um ciberespaço onde todos os Estados possam compartilhar recursos e exercer uma governança conjunta. Essa ideia ganha forma no quinto princípio, onde o documento afirma que a ONU deveria servir como o principal canal da governança global para o ciberespaço (China Daily, 2019). O uso recorrente do termo ciberespaço por si só já é uma forte diferenciação do discurso ocidental que utiliza o termo governança da Internet, embora os focos possam ser ligeiramente diferentes, com a China priorizando questões de segurança. Essa estratégia pode ser exemplificada pela liderança chinesa — junto à Rússia — na proposição de uma Convenção para crimes cibernéticos, que está sendo proposta na ONU.

Ao definir os papéis de cada setor, dando maior prioridade aos governos, podemos fazer uma comparação entre a proposta da WIC, *Jointly Build a Community with a Shared Future in Cyberspace*, e a Agenda de Túnis, que originou o IGF e que estabeleceu parâmetros equivalentes no Ocidente em 2005:

Quadro 3 — Comparação de documentos da WSIS e da WIC

Agenda de Túnis (2005)	Jointly Build a Community with a Shared Future in Cyberspace (2019)
A autoridade política para questões de políticas públicas relacionadas à Internet é direito soberano dos Estados. Eles têm direitos e responsabilidades por questões de políticas públicas internacionais relacionadas à Internet.	Os governos têm o direito de elaborar e implementar leis, regulamentos, políticas e medidas de acordo com suas condições nacionais, melhorar a capacidade de seus países para o desenvolvimento, aplicação e gestão da Internet e salvaguardar sua soberania no ciberespaço. Eles também têm o direito de participar do fornecimento de bens públicos, incluindo a formulação de regras do ciberespaço, promover o crescimento e a prosperidade da economia digital global, controlar e conter a disseminação dos riscos de segurança cibernética e defender o bem-estar de todos os países no ciberespaço.
As organizações intergovernamentais tiveram, e devem continuar a ter, um papel facilitador na coordenação de questões de políticas públicas relacionadas à Internet.	As organizações internacionais não são apenas as principais criadoras das regras do ciberespaço internacional, mas também plataformas importantes para a comunicação e cooperação na Internet entre todas as partes. Os países devem apoiar e promover o processo de

Agenda de Túnis (2005)	Jointly Build a Community with a Shared Future in Cyberspace (2019)
	formulação de regras internacionais no ciberespaço pela ONU e outras organizações intergovernamentais, regular a conduta das partes interessadas, promover intercâmbios e cooperação e manter o ciberespaço seguro, estável e vibrante. As organizações internacionais não governamentais devem melhorar a coordenação e as interações com as organizações intergovernamentais para aproveitar os pontos fortes de cada uma.
O setor privado teve, e deve continuar a ter, um papel importante no desenvolvimento da Internet, tanto no campo técnico como no econômico.	As empresas de Internet são atores-chave no desenvolvimento da economia digital e importantes participantes na governança do ciberespaço. Na vanguarda do desenvolvimento da Internet e da segurança cibernética, elas devem se comprometer com o desenvolvimento inovador e a governança baseada na lei. Elas devem observar as leis e regulamentos, explorar as melhores práticas e fortalecer a comunicação e a cooperação.
As organizações internacionais também tiveram e devem continuar a ter um papel importante no desenvolvimento de normas técnicas e políticas relevantes relacionadas à Internet.	Comunidades técnicas, organizações sociais e outros grupos têm um papel indispensável no desenvolvimento da tecnologia do ciberespaço e na tomada de decisões públicas. Eles devem continuar a desempenhar seu papel devido em áreas como formulação de acordos de tecnologia e desenvolvimento de padrões, fornecendo orientação para facilitar a governança do ciberespaço e a cooperação internacional de uma perspectiva técnica. As organizações sociais podem fazer sugestões e propostas para promover conjuntamente a alocação justa dos principais recursos da Internet, a operação eficiente e o desenvolvimento do ciberespaço orientado para a inovação.
A sociedade civil também desempenhou um papel importante nas questões da Internet, especialmente no nível comunitário, e deve continuar a desempenhar esse papel.	Os cidadãos são usuários de serviços de Internet e um dos principais atores do ciberespaço. Seus comportamentos responsáveis são os pilares de uma comunidade com um futuro compartilhado no ciberespaço. Os cidadãos devem obedecer às leis e regulamentos, regular conscientemente seus próprios comportamentos

Agenda de Túnis (2005)	Jointly Build a Community with a Shared Future in Cyberspace (2019)
	online e aumentar sua consciência e capacidade em termos de proteção de segurança cibernética.

Fonte: elaboração própria com base nos documentos citados

Portanto, o Ocidente tinha uma proposta não muito diferente da colocada pela China, pois também prioriza os Estados ao mencionar a questão da soberania. A China tem elaborado mais esse argumento e sempre volta a colocar a ONU como principal espaço para essa governança. Já o Ocidente, ao invés de investir na ONU, criou o IGF como esse espaço de interação, mas que não toma decisões vinculantes. Uma das principais diferenças, nesse sentido, se dá na abordagem de temas de Direitos Humanos, em especial liberdade de expressão, já que a China limita a experiência de seus cidadãos na Internet principalmente neste aspecto.

Em outras pautas da edição de 2019, voltou-se a destacar a Iniciativa do Cinturão e Rota da Seda, onde um fórum específico para essa rede de cooperação fez parte da agenda do evento. Um país europeu que iniciou diálogo com a China foi Portugal: foram assinados dezessete protocolos de memorandos de entendimento, nas áreas de recursos à ciência e tecnologia e até mesmo cultura. Um desses protocolos é específico da Iniciativa do Cinturão e Rota, expondo possibilidades de cooperação bilateral em setores como conectividade e mobilidade elétrica (Wei, 2019a). Ainda na agenda do evento, os temas de 5G e proteção de dados também ganharam fóruns específicos.

No tema da proteção de dados, o vice-ministro da Administração do Ciberespaço da China, Liu Liehong, disse que os dados se tornaram um importante recurso nacional que pode levar ao desenvolvimento da economia e da sociedade. Assim, falou sobre cooperação internacional para proteção desses dados, reforçando leis, gerenciamento de riscos e uma própria governança global para a proteção de dados:

Devemos legalizar a proteção de dados para garantir o fluxo e o compartilhamento de dados sob o estado de direito. Também devemos aprimorar o enquadramento jurídico da proteção de dados, para que o desenvolvimento de *big data* possa beneficiar a todos (Shuo, 2019, tradução nossa)⁹³.

⁹³“We should legalize data protection to ensure the flow and sharing of data under the rule of law. We should also improve the legal framework on data protection so that the development of big data can bring more benefits to all people. (Shuo, 2019).

Essa pauta também esteve presente no tema de cidades inteligentes. O gerente do Programa Habitat da ONU para a China, Zhang Zhenshan, colocou que os dados e a digitalização são ferramentas cruciais para impulsionar o desenvolvimento das cidades (Wei, 2019b). Foi noticiado que a agência tem parceria com a Huawei para projetos de segurança em cidades, através do gerenciamento inteligente de dados em tempo real. Pelas estatísticas da Administração do Ciberespaço da China, em junho de 2019 havia 854 milhões de chineses online, dos quais 99,1% conectados pelo celular (Yin, 2019).

Stephen Mellor, diretor técnico do *Industrial Internet Consortium*⁹⁴, disse que as empresas de tecnologia e Internet da China se desenvolvem muito rapidamente e que os maiores ganhos virão da intersecção de setores como energia e transporte:

A cooperação internacional no setor da Internet é de extrema importância. Cadeias de abastecimento e de valor são globais, então devemos nos empenhar para garantir que as normas e os regulamentos não se fragmentem (FEIFEI, 2019, tradução nossa)⁹⁵.

Em 2020, ano em que se iniciou a pandemia da COVID-19, o evento foi mantido, porém em uma escala menor. Ocorrendo de modo híbrido, contou com várias atividades e participações online e poucas presenças físicas. A organização do evento voltou a lembrar do documento elaborado no ano anterior, já que a pandemia criou uma urgência para construir a comunidade de um destino compartilhado do ciberespaço, como posto pela WIC. Os objetivos colocados em 2020 continuam a advogar pelo avanço da infraestrutura de comunicações e informações, como a tecnologia 5G e a Internet das Coisas; pela capacidade dos serviços públicos de tecnologias digitais, especialmente em resposta às emergências e ao cenário pandêmico; por um ambiente favorável aos negócios e cadeias de suprimentos estáveis e seguras; pelo papel protagonista da ONU na governança global do ciberespaço; assim como, pela promoção de canais de assistência e treinamentos relativos à governança do ciberespaço, que auxiliem os países a melhorarem suas capacidades de participação na governança global (WIC, 2020).

⁹⁴O Industrial Internet Consortium é uma organização fundada em 2014 e sediada nos Estados Unidos, que congrega membros da indústria, academia e organizações governamentais, em trabalhos colaborativos que buscam acelerar o uso comercial de tecnologias. Para mais informações: <https://www.iiconsortium.org/about-us.htm>.

⁹⁵“*International cooperation in the internet sector is critically important. Supply chains and value chains are global, so we must work hard to ensure that standards and regulations do not fragment.*” (FEIFEI, 2019).

A organização do evento expressou apoio aos grupos de especialistas da ONU como o *Open-ended Working Group* (OEWG) em cibersegurança⁹⁶. De modo geral, o evento continuou a ser embasado na perspectiva de que:

Devemos adotar mais políticas proativas, inclusivas e coordenadas que beneficiem a todos, acelerar a construção da infraestrutura global de informações, promover o desenvolvimento inovador da economia digital e aprimorar a capacidade do serviço público (WIC, 2020, tradução nossa)⁹⁷.

Outras pautas de destaque foram a proteção de dados e o sistema de governança internacional. Na primeira, a WIC colocou como imperativo a regulamentação de práticas de coleta, armazenamento, uso, processamento, transmissão, fornecimento e divulgação de informações pessoais. Assim, advogou por cooperação internacional na área de segurança dos dados, regras e padrões relevantes que sejam mutuamente reconhecidos pelos países. Ressaltaram a não-instalação de *backdoors* ou códigos maliciosos em equipamentos tecnológicos, assim como a não obtenção de dados de usuários fornecidos para produtos e serviços. Já na segunda pauta, a WIC expressou suporte aos papéis do IGF, da UIT, do *Mobile World Congress* (MWC) e de outros espaços, que promovam a participação de governos, organizações internacionais, empresas de Internet, comunidades técnicas, organizações sociais e cidadãos na governança global do ciberespaço (WIC, 2020).

Em 2021 os discursos continuam destacando o papel global da China em compartilhar seus “dividendos digitais” com o resto do mundo, especialmente com países em desenvolvimento. O comércio digital a partir da Iniciativa da Nova Rota da Seda foi mencionado como se mantendo forte nos anos recentes. Ainda, o envolvimento chinês em atividades multilaterais foi ressaltado, citando o IGF, o Fórum Econômico Mundial e a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS).

Um relatório acerca do desenvolvimento global da Internet foi lançado no evento de 2021, mostrando que China e Estados Unidos ainda são líderes em inovação, porém, o Oriente vem crescendo (China Daily, 2021). As sanções estadunidenses sobre a China — como o caso

⁹⁶*Open-ended Working Group on security of and in the use of information and communications technologies:* <https://meetings.unoda.org/meeting/oewg-ict-2021/>.

⁹⁷*We should adopt more proactive, inclusive and coordinated policies that benefit all, speed up global information infrastructure construction, promote innovative development of the digital economy and enhance public service capacity.* (WIC, 2020).

da Huawei — foram citadas como sem precedentes, e interpretadas como tentativas de manutenção de uma hegemonia digital. O discurso chinês então busca ir contra essa narrativa, comprometendo-se a trabalhar com outros países em oposição a uma hegemonia.

Na pauta de governança de dados, o vice-diretor do Centro de Informações do Estado, Zhou Min, sugeriu uma rede unificada de governo digital (*e-government*), integrando o que ele chamou de dados nacionais e possibilitando o uso por diferentes departamentos e empresas. Representantes da Xiaomi e Alibaba também discursaram, afirmando o compromisso de suas empresas em ajudar a sociedade — possíveis respostas às regulações e multas impostas pelo governo chinês contra seu próprio setor privado de tecnologia (Shijia; Zhenhuan, 2021a). Uma série de ações antitruste prejudicaram grandes empresas chinesas de tecnologia em 2021, como estratégia do governo chinês de forçar uma adaptação do setor privado às suas demandas (Crosley; Goh, 2021). Essa é uma diferença importante entre o Ocidente e a China, relativa à relação entre setores governamental e privado.

Outra presença de destaque do setor privado foi do CEO da Tesla, Elon Musk, por videoconferência. Musk enfatizou a importância de regulações sobre uso de dados e noticiou um *data center* na China da empresa Tesla para armazenar todos os dados gerados de seus negócios no país, como produção, vendas e serviços. Ele reforçou que a pauta de proteção de dados é um esforço mútuo dos atores privados e não apenas de uma única empresa (Shijia; Zhenhuan, 2021b).

Por fim, em 2021, o Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, Liu Zhenmin, voltou a trazer a pauta de acesso, que colocou como prioridade conectar os ainda desconectados mundo afora. Para tanto, Zhenmin mencionou a necessidade de parcerias multissetoriais que facilitem os investimentos em infraestrutura, também acompanhados de políticas e cooperação internacional (Shijia; Zhenhuan, 2021b).

Em 2022, a China mantém seu discurso, através de um novo *white paper* (China, 2022), onde insiste em uma participação multilateral e multiparticipativa, com respeito à cibersoberania e com o espírito de parcerias e cooperação pragmática. Para a ordem internacional, o documento utiliza até mesmo o termo "democrático":

Para construir uma comunidade com um futuro compartilhado no ciberespaço, devemos aderir a uma visão de ampla consulta, contribuição conjunta e benefícios compartilhados na governança global, e promover um sistema de governança internacional da Internet multilateral, democrático e transparente. Nos esforçamos para realizar os objetivos de desenvolvimento impulsionado pela inovação, segurança, ordem, igualdade, respeito, abertura e interesses compartilhados no ciberespaço, para que o

ciberespaço seja uma comunidade que beneficie toda a humanidade.(China, 2022, tradução nossa⁹⁸).

O mesmo documento menciona a promoção de uma reforma no sistema da governança global da Internet, promovendo a ONU como o principal canal dessa governança. A China se declara determinada a implementar resoluções relevantes das Nações Unidas para o ciberespaço. Ao mesmo tempo, reforça que cada Estado tem o direito de formular suas próprias políticas, sem querer buscar uma ciberhegemonia: "Todas as partes devem abandonar a mentalidade da Guerra Fria, o jogo de soma zero e os padrões duplos; buscar a paz por meio da cooperação; e se esforçar para alcançar sua própria segurança por meio da segurança comum." (China, 2022, tradução nossa⁹⁹).

Nesse sentido, a China se posiciona contra uma possível fragmentação da Internet, e menciona ser contra o protecionismo comercial. Inclusive, a China se mostra ativa em diferentes espaços comerciais multilaterais e regionais, como a OMC (em 2022, a China e outros membros da OMC lançaram em conjunto o Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico, uma decisão para isentar impostos sobre transmissão digital, facilitando o crescimento da economia digital), G20, APEC, BRICS (que em 2022 na 14a Cúpula concordou em desenvolver um quadro de parceria para a economia digital) e a Organização para a Cooperação de Shangai (SCIO, 2022). Além destes, é destacado o RCEP:

Houve um avanço na formulação de regras internacionais de comércio eletrônico, com o capítulo de comércio eletrônico no Acordo de Parceria Econômica Abrangente Regional (RCEP) se tornando, de longe, o conjunto mais extenso e mais utilizado de regras de comércio eletrônico. (China, 2022, tradução nossa¹⁰⁰).

Outro ponto comentado no *white paper* é a regulação das plataformas, ao qual a China denomina autodisciplina da indústria, referindo-se às responsabilidades sociais das plataformas, com supervisão pública:

⁹⁸ "To build a community with a shared future in cyberspace, we should hold to a vision of extensive consultation, joint contribution and shared benefits in global governance, and promote a multilateral, democratic and transparent international internet governance system. We strive to realize the goals of innovation-driven development, security, order, equality, respect, openness, and shared interests in cyberspace, so that cyberspace will be a community that benefits all of humanity." (China, 2022).

⁹⁹ "All parties should abandon the Cold War mentality, zero-sum game and double standards; seek peace through cooperation; and strive to achieve their own security through common security." (China, 2022).

¹⁰⁰ "There has been a breakthrough in the formulation of international e-commerce rules, with the e-commerce chapter in the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) becoming by far the most extensive and most used set of e-commerce rules." (China, 2022).

As organizações sociais da internet e associações industriais da China têm desempenhado plenamente seus papéis na formulação de convenções de autorregulação e orientações, instando as empresas de internet a operarem adequadamente, assumirem ativamente suas responsabilidades sociais e aceitarem a supervisão pública, a fim de criar uma ordem de mercado saudável caracterizada pela operação honesta, interação positiva e competição justa. (China, 2022, tradução nossa¹⁰¹).

E ainda aliado ao sistema ONU, a China ressalta seus trabalhos com a UNESCO em desenvolvimento digital e educação (através da Declaração de Qingdao de 2015), assim como na Conferência Internacional de Inteligência Artificial e Educação sediada em Pequim em 2019, que levou ao "Consenso de Beijing", sobre uma visão para a educação na era da inteligência artificial. Tal iniciativa gerou mais parcerias para o Fórum Internacional em IA e Educação, de 2020 e 2021 (China, 2022).

Em 2023, foi inaugurado um espaço físico permanente de representação da WIC, dentro do processo de torná-la uma organização internacional. De acordo com o secretário-geral da WIC, Ren Xianliang, a expectativa é de que o escritório tenha um papel mais ativo na promoção de desenvolvimento da Conferência e que seja uma ponte para o desenvolvimento de alta qualidade de indústrias locais (China Daily, 2023). Desse modo, a WIC permanece fortemente relacionada com o setor privado chinês e a economia digital, em uma perspectiva semelhante à da OCDE. Também na edição de 2023, uma das sessões na agenda do evento indicava um debate sobre o *Digital Cooperation Forum*, uma proposta da ONU de um novo *policy space* para implementar o Pacto Global Digital, comentado adiante. Tal movimentação revela o apoio da China às propostas da ONU que trazem a governança da Internet para um âmbito mais multilateral, buscando também inserir a WIC de modo mais conectado a outros processos internacionais.

Sua inserção no complexo de regimes, porém, ainda não se demonstra totalmente consolidada. Na visão de Fadi Chehadé¹⁰², a ideia da WIC era criar uma plataforma global para negócios, usuários, para discutirem governança cibernética — mas isso não se concretizou, pois o evento perdeu *momentum*. Hoje, mais restrito aos Estados-nacionais parceiros da China, e seguindo estratégias ocidentais de se tornar uma Organização Internacional (a exemplo do Fórum Econômico Mundial), a WIC mantém sua inserção e participação nos espaços ocidentais,

¹⁰¹ “China’s internet social organizations and industry associations have given full play to their roles in formulating self-discipline convention and guidance in urging internet companies to operate properly, actively take their social responsibilities, and accept public supervision, so as to create a healthy market order characterized by honest operation, positive interaction, and fair competition.” (China, 2022).

¹⁰² A entrevista completa com o ex-presidente da ICANN, Fadi Chehadé, pode ser encontrada no anexo A.6.

mas criando seu próprio espaço que ainda não atinge o mesmo status de outros fóruns e organizações vindas do Ocidente.

Portanto, nota-se que a WIC segue a estratégia chinesa de outras áreas para com o sistema internacional, do mesmo modo para a Internet. Podemos relacionar, por exemplo, os discursos do evento com a ideia das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), onde há abertura comercial, mas com o país ainda atrelado aos ideais do Partido Comunista Chinês. Inclusive, a capital tecnológica Shenzhen foi escolhida na década de 1980 para ser a primeira zona econômica especial na China, e em apenas 40 anos se transformou numa metrópole de 12 milhões de pessoas. A China consolida, até aqui, um projeto de país em alinhamento com seu setor privado, ao mesmo tempo em que se mantém conectada à Internet global e seu desenvolvimento.

4.3 SISTEMA ONU

A ONU vem liderando, nos últimos anos, diversas iniciativas relativas ao campo da governança da Internet. Porém, sua atuação pode ser retomada desde a década de 2000, com a Cúpula para a Sociedade da Informação (*World Summit on the Information Society* — WSIS), que teve como objetivo discutir e promover questões relacionadas ao uso e desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em escala global.

O processo de criação da WSIS teve início em 2001, durante a Assembleia Geral da ONU em sua 55ª sessão, quando os Estados-membros concordaram em realizar duas cúpulas dedicadas ao tema da Sociedade da Informação. O objetivo era enfrentar os desafios e oportunidades trazidos pela revolução tecnológica da informação e garantir que os benefícios das TICs fossem acessíveis a todos os países e comunidades.

A primeira fase da WSIS ocorreu em Genebra, Suíça, em dezembro de 2003, onde líderes governamentais, organizações internacionais, representantes do setor privado e da sociedade civil se reuniram para discutir temas como inclusão digital, acesso à informação, e cibersegurança. Já a segunda fase ocorreu em Túnis, Tunísia, em novembro de 2005. Nessa etapa, os participantes revisaram os progressos alcançados desde a primeira cúpula e debateram novas medidas para impulsionar a Sociedade da Informação. Sob o mandato da UIT, o principal documento derivado da WSIS foi a Agenda de Túnis, que criou o IGF para debater políticas públicas relacionadas a Internet e quaisquer outros temas de interesse da comunidade transnacional sobre uso das TICs. Além do IGF, foi criado o *WSIS Forum*, que também ocorre anualmente.

As ações dentro do sistema ONU se intensificaram nos anos após as revelações de Snowden, como a continuação do mandato do WSIS (com o WSIS+10 em 2015), conferências da UNESCO (como a *Connecting the Dots* também em 2015), e o Painel de Alto Nível para Cooperação Digital em 2018. Destaque para o Brasil, que trouxe resultados importantes no âmbito da ONU imediatamente após o caso Snowden, como a aprovação das Resoluções sobre Privacidade na Era Digital (69/166 e 68/167). Isso ampliou a discussão no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o que naturalmente levou a uma globalização dos temas relacionados à Internet (Santoro; Borges, 2017). Apesar de na sequência, e com a conjuntura crítica do caso Cambridge Analytica, surgirem diversas legislações de proteção de dados nacionais e a GDPR na União Europeia, a ação brasileira iniciou uma tentativa de globalização de norma a respeito da privacidade online — o que agora volta a ter atenção de nível global por iniciativas como o Pacto Global Digital da própria ONU.

China e Rússia tem buscado iniciativas mais multilaterais para temas de Internet que também encontram espaço no sistema ONU. Um exemplo é uma atualização da Convenção sobre Crimes Cibernéticos no âmbito de um Comitê *Ad Hoc* facilitado pela UNODC, onde há uma ampla gama de temas em discussão, incluindo a desinformação como potencial crime cibernético. Nesse Comitê, há espaço para participação e consulta multissetorial, ainda que seja limitado e a priorização é sempre dada aos Estados-membros. Embora o foco do tratado seja conter atividades como ataques de negação de serviço e exploração de crianças online, países não democráticos buscam expandir esse escopo para temas como desinformação e controle de conteúdo. Um tratado internacional para crimes cibernéticos já existe desde 2001, conhecido como Convenção de Budapeste, no qual nem a China e nem a Rússia são signatários. Um outro debate semelhante ocorre no âmbito do *Open-Ended Working Group*, onde a Rússia vetou o processo de credenciamento de 27 organizações não-governamentais, mantendo as discussões mais restritas ao caráter multilateral (Diplofoundation, 2022). De modo problemático, vê-se que após as denúncias de Snowden, outros Estados buscaram meios de “legitimar” uma espécie de vigilância e controle sobre suas populações. Como resumido por Iyengar *et al.* (2023):

As negociações sobre um tratado de cibercrime da ONU evoluíram para uma guerra diplomática por procuração entre democracias e seus rivais autoritários, em torno de visões concorrentes do futuro da internet, tecnologia e direitos humanos na era digital, colocando os Estados Unidos e seus aliados mais uma vez contra a Rússia e a China nas Nações Unidas. (Iyengar *et al.*, 2023, tradução nossa)¹⁰³.

¹⁰³ “Negotiations over a U.N. cybercrime treaty have evolved into a diplomatic proxy war between democracies and their authoritarian rivals over competing future visions of the internet, technology, and human rights in the digital age, pitting the United States and its allies yet again against Russia and China at the United Nations.” (Iyengar *et al.*, 2023).

O tema da moderação de conteúdo e de integridade informacional também tem sido foco de atenção de uma das agências da ONU, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que também trabalha a área de Inteligência Artificial. A iniciativa *Internet for Trust*, que teve uma conferência própria no início de 2023, buscou colher subsídios para a temática do combate à desinformação e de como fomentar a integridade informacional, culminando em um documento de diretrizes para que governos pudessem regular essa pauta tão complexa. O processo foi amplamente criticado pela sociedade civil pela falta de diálogo e abertura para receber propostas, ao que a UNESCO então ampliou o processo fornecendo mais tempo e recursos para o amplo debate, que culminou na discussão sobre o modelo de negócio das plataformas digitais.

Ademais, como posto por Pigatto e Rielli (2023):

[...] embora menos próximos do escopo do documento discutido, assuntos como regulação assimétrica e antitruste, regulação de inteligência artificial e design, dentre outros, foram apontados como centrais a partir de uma lógica mais estrutural do debate, dentro da qual a moderação de conteúdo é uma parte pequena.

Ao final de 2023, a UNESCO divulgou a versão final do documento de recomendações, após receber mais de 10 mil comentários, de 134 países. O documento traz princípios e três possíveis modelos de regulação: da autorregulação (supervisão fica a cargo de atores não-estatais, como conselhos criados pelas empresas de mídias sociais), da correção (códigos de conduta podem ter força legal), e de uma regulação estatutária (definições de regras para as plataformas são tomadas por reguladores independentes), todas em acordo com padrões de direitos humanos. A UNESCO também considera que o documento não é um produto final, mas que deve ser revisado e atualizado periodicamente, considerando ainda os aprendizados e impactos de sua implementação (UNESCO, 2023).

Um dos objetivos explícitos no documento é de encorajar uma convergência em governança de plataformas que evite a fragmentação da Internet. A implementação dos tipos de regulação fica a cargo de uma autoridade independente, que de acordo com a UNESCO, significa não ter interesses políticos e econômicos, havendo ainda sistema externos de revisão.

Assim, o papel de organizações intergovernamentais fica sendo o de garantir que tais implementações estejam alinhadas com padrões internacionais de direitos humanos, através de assistência técnica, monitoramento e facilitação do diálogo multissetorial. Ou seja, a UNESCO se coloca aqui mais como espaço do que como ator. Outra proposta da agência da ONU é de

criar modalidades de engajamento entre organizações intergovernamentais e agências reguladoras nacionais para troca de boas práticas — mais uma sugestão para prevenir uma fragmentação da Internet (UNESCO, 2023).

Uma possível fragmentação regulatória — e consequente fragmentação da própria Internet — passou a chamar maior atenção ao final do período analisado (2022-2023). Ao mesmo tempo em que há uma expansão e pluralização de espaços institucionais tratando de temas da governança digital, a ONU busca então catalisar a agenda do que ela denomina “cooperação digital”, agora mais conectada à objetivos amplos de políticas públicas e de desenvolvimento sustentável — além da não-fragmentação da Internet.

Essa agenda perpassa por diferentes órgãos e atores do sistema ONU, como visto acima com respeito à UNESCO, mas aqui destacamos outros três: a UIT, organismo multilateral e que não tem em seu escopo os debates da camada socioeconômica da Internet de forma direta; o IGF que sintetiza todos esses debates em caráter multissetorial anualmente; e por fim, a mais recente iniciativa chamada Pacto Global Digital, que promove um retorno do Estado ao ecossistema da governança global da Internet, com foco na camada socioeconômica.

4.3.1 União Internacional de Telecomunicações (UIT)

A União Internacional de Telecomunicações (UIT) é um ator de interesse no desenvolvimento das telecomunicações e na infraestrutura da Internet, além de ser a organização internacional mais antiga do sistema ONU, portanto, com alta legitimidade multilateral.

O escopo da UIT abrange transmissão, emissão e recepção de informações, sem tocar no conteúdo das mesmas. Esta instituição está dividida em três setores: ITU-T, para padronização de telecomunicações; ITU-R, para radiocomunicação; e ITU-D, para desenvolvimento¹⁰⁴. Desde sua criação em 1865, a UIT é a única organização do sistema ONU a ter uma espécie de parceria público-privada entre atores estatais e não-estatais, referente ao setor privado de telecomunicações (Zhao, 2004).

A ITU-T destaca-se pela padronização de infraestrutura que toca em serviços de IP como terminais, acesso, transmissão, segurança, modelos de tráfego, entre outras questões técnicas

¹⁰⁴Aqui, o uso das siglas UIT (do português) e ITU (do inglês) se misturam, pois entende-se que a sigla UIT é amplamente conhecida no Brasil, mas o mesmo não se aplica aos setores da organização, comumente chamados pelas siglas em inglês (ITU-T, ITU-R e ITU-D).

que viabilizam conexões. Já a ITU-D chama a atenção por oferecer consultorias, recomendações, estudos e coleta de dados que contribuam para o desenvolvimento do setor, atuando especialmente com países em desenvolvimento. A ITU-R trabalha com gerenciamento de espectros, o que inclui a tecnologia *wireless* por exemplo. A composição "multilateral" da organização se dá pelo fato de que os Estados são representados por pessoas nominadas pelos seus respectivos governos para representá-los na UIT, que podem direcionar os esforços da organização iniciando contribuições.

Apesar do foco técnico e de infraestrutura, a UIT produz estudos e debates para outras camadas de funcionamento da Internet. Por exemplo, há um grupo focal ("*focus group*") em processamento de dados para Internet das Coisas (IoT) e cidades inteligentes, com foco em dados abertos. Há também estudos estatísticos que auxiliam países em desenvolvimento nos temas de estrutura, preços e acesso de Tecnologias de Informação e Comunicação (Datasphere Initiative, 2022). Tais atividades inserem a UIT dentro do complexo de regimes tanto pelos temas abordados, quanto pela composição mais multilateral — diferente do multissetorialismo mais comum na história da governança da Internet.

De acordo com a especialista da Anatel entrevistada para esta pesquisa, Vanessa Cravo¹⁰⁵, os temas da privacidade e da proteção de dados pessoais são constantemente vetados pelos Estados Unidos nas discussões da UIT, inclusive com apoio de aliados que fora dessa instituição são vocais e legislam a favor dessas pautas, como os países europeus. Cravo comenta que boa parte da delegação representativa dos Estados Unidos na UIT é composta por seu setor privado — e a necessidade de ter uma membresia paga restringe a gama de atores participativos (dificulta, por exemplo, a participação da sociedade civil). Uma das grandes questões enfrentadas pela organização é justamente as tentativas de ampliação do escopo da entidade, a partir de propostas como o Novo IP (*New IP*), melhor explicada adiante. A tentativa vem de países que falham em conseguir seus interesses em outros fóruns e tentam levar então para UIT.

A história de construção dessa governança, que começa por seus aspectos técnicos, passa por disputas entre a UIT e a ICANN, assim como a disputa entre o modelo multissetorial e o modelo multilateral. No início dos anos 2000, havia um embate entre Estados Unidos, União

¹⁰⁵A entrevista com Vanessa Cravo se encontra no Anexo A. Cravo é especialista em Regulação de Telecomunicações trabalhando para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) do Brasil desde 2005, com foco de pesquisa em cibersegurança.

Europeia e setor privado a favor da ICANN como organização central na governança da Internet, em seu mandato técnico, contra países membros do G20 principalmente, que incluía até mesmo o Brasil à época, a favor de uma definição mais ampla para governança da Internet que fosse além dos nomes e números, migrando assim todo o gerenciamento da Internet para o guarda-chuva da UIT. É importante lembrar que o controle técnico operado pela ICANN garante a estabilidade e a segurança da Internet, que são pré-condições para o funcionamento da economia global. Diferentemente das telecomunicações, onde houve regulação *top-down* (de cima para baixo) de acordo com interesses nacionais, políticos e econômicos, a abordagem para a Internet foi *bottom-up* (de baixo para cima), a exemplo de espaços como a *Internet Engineering Task Force* — IETF¹⁰⁶.

Nesse sentido, um dos primeiros conflitos entre instituições para o gerenciamento da Internet foi entre a *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA) e a *Internet Society* (ISOC), quando Jon Postel na década de 1990 queria colocar sob o guarda-chuva da ISOC as funções IANA — hoje absorvidas pela ICANN. Porém, o governo estadunidense e parte do setor privado não permitiram tal institucionalização, levando à criação da ICANN (Mueller, 2002).

Em julho de 1997, o governo dos EUA introduziu no documento *A Framework for Global Electronic Commerce* (United States, 1997) uma ideia de privatizar o sistema de nomes de domínio (DNS), sem mencionar a UIT ou qualquer outra proposta. Foi o início da ICANN, que teve críticas até mesmo da União Europeia. Respondendo a tais críticas, o então assessor do Presidente Clinton, Ira Magaziner, advogou em favor de um sistema de governança não-monolítico para a Internet:

O objetivo proposto pelo Departamento de Comércio é aprimorar a administração técnica do DNS apenas. O *Green Paper* não propõe um sistema monolítico de Governança da Internet. Francamente, duvidamos que a Internet deva ser governada por um único órgão ou plano. (Kleinwächter, 2004, p. 238, tradução nossa¹⁰⁷).

A ICANN foi então instituída baseada na ideia de que os provedores da Internet e seus usuários deveriam tomar as decisões, com os governos tendo apenas um papel consultivo. Em 1998, a Conferência de Plenipotenciários da UIT permitiu a configuração que se instalaria para

¹⁰⁶A IETF é uma organização sem fins lucrativos, voltada à identificação e solução de problemas técnicos dos protocolos da Internet, além da padronização dos mesmos. Nesse espaço atuam pesquisadores, acadêmicos e membros do setor privado, sendo aberto a quem quiser participar e propor uma ação através de um Request for Comments (RFC). Para mais informações, ver: <https://www.ietf.org/>.

¹⁰⁷“*The purpose of the Commerce Department proposal is to improve the technical management of the DNS only. The Green Paper does not propose a monolithic Internet Governance system. Frankly we doubt that the Internet should be governed by a single body or plan.*” (Kleinwächter, 2004, p. 238).

a governança da Internet. Conhecido como *Minneapolis Deal*¹⁰⁸, a diplomacia levou os EUA a não se oporem à proposta de conferência da UIT sobre a sociedade da informação — o que se tornaria a WSIS — enquanto a UIT reconheceu a liderança do setor privado na governança da Internet.

Na sequência, a WSIS buscou definir em maior amplitude a governança da Internet, o que posteriormente levou a criação do IGF. O que o Artigo 35 da WSIS¹⁰⁹ faz é basicamente deixar a parte "política" para a soberania estatal; a parte de facilitador, ou seja, o cumprimento estrito de uma instituição, para as organizações intergovernamentais (como a UIT); e a parte de desenvolvimento tecnológico e econômico para o setor privado e organizações não-governamentais, como a ICANN e a IETF. Tudo isso foi cumprido, especialmente na criação do IGF no sentido de facilitar os diálogos e a troca de conhecimentos entre os atores. A dificuldade mais de 20 anos depois é aliar a soberania estatal com a soberania digital, enquanto se mantém uma única Internet.

O embate entre o modelo da ICANN, geralmente apoiado por países desenvolvidos, e o modelo multilateral, geralmente apoiado por países em desenvolvimento, ainda viria a durar anos, com conflitos mais pontuais e momentos de mais estabilidade institucional. Um desses conflitos se deu na *World Conference on International Telecommunications* (WCIT) da UIT de 2012, que é tida como um marco na divisão de duas abordagens: a multissetorial estadunidense *versus* a multilateral asiática, já que a oposição passou a ficar mais fortemente representada por China e Rússia.

Essas abordagens ganham mais uma alternativa a partir das revelações de Edward Snowden, que seria um viés de união do multissetorialismo com o multilateralismo, em um primeiro momento protagonizado pelo Brasil e, em seguida, pela União Europeia, o que o presidente francês Emmanuel Macron denominou "novo multilateralismo". Sendo basicamente um "meio-

¹⁰⁸A tradução da Resolução da UIT foi feita pelo NIC.br e pode ser acessada aqui: <https://www.nic.br/publicacao/resolucao-73-mineapolis-1998-cupula-mundial-sobre-a-sociedade-da-informacao/>.

¹⁰⁹Na Agenda de Túnis, da WSIS, lê-se: "*We reaffirm that the management of the Internet encompasses both technical and public policy issues and should involve all stakeholders and relevant intergovernmental and international organizations. In this respect it is recognized that: a) Policy authority for Internet-related public policy issues is the sovereign right of States. They have rights and responsibilities for international Internet-related public policy issues. b) The private sector has had, and should continue to have, an important role in the development of the Internet, both in the technical and economic fields. c) Civil society has also played an important role on Internet matters, especially at community level, and should continue to play such a role. d) Intergovernmental organizations have had, and should continue to have, a facilitating role in the coordination of Internet-related public policy issues. e) International organizations have also had and should continue to have an important role in the development of Internet-related technical standards and relevant policies.*" Disponível em: <https://www.itu.int/net/whsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>. Acesso em: 18 abr. 2022.

termo" entre as duas outras abordagens, esse "novo multilateralismo" se trata de uma intervenção estatal democrática, onde as regulações buscam assegurar direitos e deveres para os atores do ecossistema da Internet. O caso Snowden, inclusive, provocou uma novidade no âmbito da UIT a partir de ação brasileira, que foi a inclusão da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, que fala do direito à privacidade na era digital, em resolução de segurança da Organização, de acordo com a entrevistada para a pesquisa, Vanessa Cravo.

Observa-se, também, que a pluralidade de instituições se deve a conflitos deste tipo, a partir de diferentes interesses e perspectivas de atores estatais e privados. Ao mesmo tempo, a UIT se mantém presente nos mais variados momentos. Segundo Rioux *et al.* (2013), a UIT enfrentou três mudanças até aqui: da política para a economia, onde havia monopólios de telecomunicações sobre regulações públicas; do nacional para as redes globais, a partir dos impactos da globalização; e a mudança de um regime de telecomunicações para uma governança global plural — ou um complexo de regimes, que é a governança da Internet.

Retomando a disputa multilateralismo *versus* multissetorialismo, a própria ICANN reconhece¹¹⁰ que a Rússia, por exemplo, mantém uma estratégia voltada ao multilateralismo através de propostas dentro da UIT e de outros grupos do sistema ONU, que priorizariam a vontade estatal, sem participação significativa de outros *stakeholders*. Atenta às recentes movimentações multilaterais, a ICANN passou a realizar em suas reuniões presenciais uma sessão dedicada a atualizações regulatórias e políticas que podem ter conexões com o escopo da instituição. Chamada de *Geopolitical, Legislative, and Regulatory Developments Update*, a reunião apresenta as principais novidades regulatórias na União Europeia, Estados Unidos, e na região Ásia-Pacífico. Além disso, uma série de publicações acerca de movimentações governamentais é mantida por parte da ICANN, para que toda a comunidade dessa instituição seja informada¹¹¹.

Como demonstrado por Negro (2019), a China tem fortalecido sua presença tanto na ICANN quanto na UIT nos últimos anos, representando uma visão muito mais complexa de seu envolvimento na governança global da Internet do que o senso comum de um país fechado e isolado. O mesmo autor nota que o envolvimento da China na UIT se iniciou em 1994, ano em que o país asiático foi oficialmente conectado à *World Wide Web*. O chinês Zhao Houlian foi eleito duas vezes como Secretário Geral da UIT (2014 e 2018), fortalecendo os laços entre seu país e a organização internacional.

¹¹⁰Exposição feita pela própria ICANN no webinar Issues Affecting the Internet at the UN and ITU, no dia 12 de abril de 2022, via Zoom.

¹¹¹Government Engagement Publications, ICANN. Disponível em: <https://www.icann.org/en/government-engagement/publications>.

Um momento de maior interesse nessa análise é a proposta lançada pela China na UIT em setembro de 2019: o novo IP (“*New IP*”). Essa proposta visa um novo protocolo, que substituiria o TCP/IP consolidado na década de 1970, que viabiliza a conexão entre redes, ou seja, a própria Internet¹¹². O time que propôs o novo protocolo é composto por representantes da Huawei, que argumentam a necessidade de tal atualização com base nos usos possíveis da conexão 5G e novos desenvolvimentos tecnológicos como o metaverso. Com esse intuito, a telecom chinesa lidera um grupo dentro da UIT focado em tecnologias futuras necessárias até 2030 (Gross; Murgia, 2020).

Embora seja uma significativa proposta de mudança, a China não é o primeiro país a propor um novo padrão de Internet na UIT. Governos de Rússia, Arábia Saudita e Irã já discutiram sobre isso na arena multilateral da UIT. A organização, por sua vez, não se envolve politicamente, como em avaliações de potenciais usos de um desenvolvimento tecnológico, pois para a UIT, o uso depende de cada pessoa ou país. Um dos pontos destacados pela própria Huawei é que essa atualização do Novo IP traz mais segurança e privacidade, pontos não contemplados no desenho do protocolo original da Internet¹¹³.

Este caso reforça a ideia de que a China possui uma forte abordagem não só regulatória — a exemplo de sua lei de proteção de dados — como também de padronização (*standards*) por meio de organizações internacionais, exercendo uma tentativa de quebrar o *path dependence* estadunidense na camada lógica da Internet. O caso do *New IP* foi posto “em espera” oficialmente na UIT entre 2020 e o início de 2022, mas como mostra levantamento da ISOC (2022a), elementos da proposta continuam aparecendo em diferentes grupos de estudos dentro da UIT.

A abordagem tida neste presente estudo sobre três grandes atores estatais moldando diferentes governanças — ou no intuito de influenciar a governança global da Internet — se comprova ainda mais quando, após essa proposta chinesa na UIT, o setor ITU-R de radiocomunicação reconheceu um novo padrão de tecnologia 5G vindo da Europa. Em uma iniciativa da *European Telecommunications Standards Institute* (ETSI), o padrão é o primeiro no mundo de tecnologia 5G não celular, fornecendo assim uma capacidade de gerenciamento de redes de forma autônoma, sem operadoras de telefonia móvel (Convergência Digital, 2021).

¹¹²Foi tomado conhecimento de outra proposta chinesa na UIT chamada “IPv6+”, através de reunião do GT Ciber da Anatel, no dia 29 de março de 2023. De acordo com representantes da Agência brasileira, tanto o “New IP” quanto o “IPv6+” não tiveram atualizações dentro dos departamentos e grupos de trabalho da UIT.

¹¹³Tais informações e mais detalhes sobre a proposta do Novo IP se encontram em relatório produzido pela Huawei, disponível em: <https://www.huawei.com/en/technology-insights/industry-insights/innovation/new-ip>. Acesso em: 8 dez. 2021.

Em 2022 as eleições para a presidência da UIT chamaram a atenção global por opor candidatos de Estados Unidos e Rússia, na sucessão do presidente chinês. Como comentado pela entrevistada Vanessa Cravo:

Obviamente que o candidato da Rússia, depois da invasão da Ucrânia, essa candidatura se auto implodiu e ficou obviamente muito claro que a Doreen, a candidata dos Estados Unidos, ia vencer, mas de qualquer forma, o fato de ela ter sido comandada pela China, e nós termos uma eleição em que nós temos candidatos dos Estados Unidos e da Rússia, demonstram a relevância dos temas que são tratados nessa organização.¹¹⁴

Cravo também comenta que de maneira geral, muitas das discussões relacionadas à governança da Internet foram interrompidas na UIT. O argumento geral está relacionado à possibilidade de bloqueio por países que não apoiam os direitos humanos, afirmando que qualquer mudança nessa área prejudicará os direitos e o acesso à Internet, evitando-se assim qualquer tipo de regulação. Por outro lado, vê-se que a UIT tenta manter sua atuação dentro de um escopo específico, onde a ampliação natural dos temas envolvendo a Internet passa a ser um trabalho apenas de facilitação da discussão, pela UIT, em outras arenas.

4.3.2 Fórum de Governança da Internet (IGF)

O Fórum de Governança da Internet (IGF) teve sua primeira edição em 2006 e ocorre anualmente, em diferentes países. O evento derivou da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS, no acrônimo em inglês), processo lançado pela UIT e que apresentou uma definição para governança da Internet, dentro da chamada Agenda de Túnis:

Uma definição funcional de governança da Internet é o desenvolvimento e a aplicação realizados por governos, setores privados e sociedade civil, **em seus respectivos papéis**, de princípios compartilhados, normas, regras, procedimentos de tomada de decisão e programas que moldem a evolução e o uso da Internet (WSIS, 2005, grifo nosso e tradução nossa¹¹⁵).

¹¹⁴Conforme entrevista registrada nos anexos deste trabalho.

¹¹⁵“*A working definition of Internet governance is the development and application by governments, the private sector and civil society, **in their respective roles**, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet.*” (WSIS, 2005, grifo nosso).

A definição acima, que remete à conceitualização de regime internacional de Stephen Krasner (1982)¹¹⁶, é bastante ampla e, assim, deixa espaço para diferentes tipos de cooperação. Quando comparado a um documento da WIC, exposto anteriormente, vemos que a China na década de 2010 definiu com maior detalhe os papéis de cada ator, que foram superficialmente tratados na WSIS. Antes disso, porém, houve uma bem-sucedida, ainda que momentânea, atualização de definições da Agenda de Túnis, pelo evento NETMundial no Brasil¹¹⁷.

Como aponta Doria (2014), essa configuração da WSIS, através da Agenda de Túnis, foi imposta unilateralmente pelos Estados, sem consulta aos outros atores, criando então uma contradição com o próprio caráter multissetorial que buscou desenvolver. E como vemos atualmente, essas definições não correspondem à prática. O setor privado ocupa várias funções que originalmente pertenciam ao Estado, além de possuir autoridade para remover postagens de qualquer usuário de uma rede social, por exemplo, inclusive de chefes de Estado. A sociedade civil se mostra um ator com altos níveis de participação, mas nem sempre suas considerações são levadas para as decisões, somando-se ao fato de que muitos usuários não possuem conhecimentos suficientes sobre o funcionamento da rede e das plataformas que utilizam (assim como alguns representantes governamentais). Por fim, organizações intergovernamentais embora tenham exercido um papel de espaço facilitador das discussões (como o próprio IGF), ainda não estabelecem incentivos para participação efetiva de todos os atores.

Como enfatiza Nye (2014), a descentralização da Internet tem seu correspondente no próprio sistema de governança, através de um complexo de regimes. A cooperação entre dois ou mais atores em um determinado tema não os obriga a também cooperarem em outros. Nota-se então que o problema permanece sendo na atribuição de papéis, responsabilidades e deveres de cada ator.

Com o intuito de criticar a hegemonia estadunidense, a WSIS contou com liderança do Brasil na articulação entre os países que defendiam um mecanismo multilateral de governança,

¹¹⁶Para Krasner (1982, p. 186, tradução nossa), regimes internacionais são “[...] conjuntos implícitos ou explícitos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão nos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área de relações internacionais”.

¹¹⁷O evento NETMundial aconteceu em 2014, em São Paulo, como um dos desdobramentos do caso Snowden. Sendo uma iniciativa do Brasil, que aprovava o Marco Civil da Internet à época, e da ICANN, que anunciava a transição IANA, o evento emitiu uma declaração multissetorial para uma governança mais plural da Internet, listando princípios como liberdade de expressão e privacidade. Além disso, o documento preza por uma não fragmentação da rede: “A Internet deve continuar a ser uma rede de redes globalmente coerente, interconectada, estável, não fragmentada, escalável e acessível, baseada em um conjunto comum de identificadores únicos e que permita que datagramas e informação fluam livremente de ponta a ponta independentemente de seu conteúdo legal”. O documento pode ser acessado em: https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/4/Documento_NETmundial_pt.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

que incluíam até mesmo a União Europeia, na década de 2000. Porém, os EUA mantiveram a administração das funções IANA, reafirmando o compromisso multissetorial pelo receio de, em um processo multilateral, entregar muito poder aos Estados, o que poderia prejudicar a liberdade na rede a partir de governos não democráticos (Mueller, 2010).

Com sede em Genebra, o IGF possui um Secretariado, e o Secretário-Geral da ONU também estabeleceu, em sua criação, um grupo multissetorial de conselho, o *Multistakeholder Advisory Group* (MAG)¹¹⁸, como exposto por Pigatto (2020). Assim, a legitimidade do Fórum deriva do Secretário-Geral da ONU e de sua credibilidade da abordagem multissetorial. A principal característica deste espaço é a não-tomada de decisões vinculantes, constituindo apenas a função de um espaço de reunião de atores para diálogo e troca de experiências e conhecimentos. Assim, o IGF é visto como um espaço seguro para discussões, que pode iniciar debates que, em fóruns mais tradicionais, seriam difíceis de serem aceitos. Além disso, de acordo com a participação de representantes de outros espaços e organizações durante o Fórum, torna-se um catalisador das diferentes instâncias da governança da Internet, permitindo uma aproximação e um melhor diálogo entre as camadas da Internet. Como colocado por um ex-membro do MAG entrevistado para esta pesquisa¹¹⁹:

Eu acredito que a vantagem ou o lado positivo do IGF é que ele não possui esse poder de tomada de decisão [...] isso também é bom porque as pessoas não são obrigadas a falar dentro de um mandato e passar por negociações para garantir que estão expressando a posição oficial desse tipo de coisa (tradução nossa¹²⁰).

O evento se estrutura da seguinte maneira: acontecem as chamadas sessões plenárias principais (*main sessions*), organizadas pelo MAG (de composição multissetorial, decidem temas e selecionam *workshops* submetidos por qualquer ator); muitos *workshops* propostos por

¹¹⁸Como definido pelo "Background Paper" do IGF: "A principal tarefa do MAG, que é composto por membros de governos, setor privado e sociedade civil, incluindo as comunidades acadêmicas e técnicas, representando todas as regiões, é elaborar a agenda substantiva e o planejamento das reuniões do IGF, considerando as perspectivas dos *stakeholders*. Os membros do MAG atuam em suas capacidades individuais. Todas as reuniões do IGF desde 2006 têm sido preparadas em um processo aberto, baseado em recursos online com uma sequência de consultas aberta a todos os *stakeholders*. Transcrições simultâneas facilitam a compreensão e também atuam como um arquivo para todas as discussões, que se encontram disponíveis no site do IGF" (tradução nossa). O documento se encontra disponível em: <http://www.intgovforum.org/cms/2015/IGF.24.06.2015.pdf>. Acesso em 5 maio 2021.

¹¹⁹A entrevista com o ex-membro do MAG, que prefere não ser identificado, pode ser encontrada no Anexo A.3.

¹²⁰"I think the advantage or the plus side of the IGF is that it doesn't have this decision making power [...] it's also a good thing because then people are not forced to speak within a mandate and then going through negotiating and making sure they want to speak the official position of this kind of thing."

stakeholders do mundo todo (desde uma organização até um indivíduo) e que também são selecionados pelo MAG; e outras atividades que, a princípio, eram independentes do Fórum, como as Coalizões Dinâmicas (*Dynamic Coalitions*), os Fóruns Abertos (*Open Forums*) e os Fóruns de Melhores Práticas (BPFs no acrônimo em inglês), mas que com o tempo passaram a ser parte da programação oficial do evento (Pigatto, 2020).

Os Fóruns Abertos podem ser propostos apenas por organizações governamentais ou não-governamentais de grande relevância na área. Geralmente, órgãos domésticos nacionais propõem sessões nesta categoria, mas também entidades do terceiro setor e do setor privado. Destaca-se, inclusive, o aumento dos fóruns propostos, nos últimos anos, pelo órgão de administração do ciberespaço da China (CAC). Um levantamento feito dessas proposições no IGF se encontra no anexo B.

O CAC traz em seus Fóruns Abertos questões como o desenvolvimento de uma cultura da Internet na China, diversidade linguística, e participação na UNESCO pela promoção da diversidade cultural. Também promove Fóruns em conjunto com a UIT, onde parabenizam a China pelos avanços na economia digital e colocam expectativas em pautas como liderança chinesa no 5G e crescimento e internacionalização do setor privado chinês. Em um Fórum Aberto de 2017, *China's Internet Policy to Shape the Digital Future*, falam também da WIC, dizendo que é um espaço aberto a qualquer interessado. No Fórum Aberto de 2018, *Technological Innovation and Internet Governance Rules*, a China se colocou como uma opção aos países em desenvolvimento, e pede que mais países e organizações internacionais participassem da WIC.

Outros destaques na organização e realização dos Fóruns Abertos são a ICANN, que se mostra aberta a ser mais transparente com as suas atividades e traz tópicos como privacidade e o uso da plataforma *Whois*¹²¹; e a OCDE, onde representantes do CSISAC e de outros Comitês reportam algumas atividades, como os encontros ministeriais, e projetos como o *Going Digital*, onde há o fornecimento de ferramentas aos formadores de políticas. Para a OCDE, um dos principais objetivos é fechar a lacuna entre o desenvolvimento tecnológico e o desenvolvimento de políticas. E há, ainda, constantes Fóruns Abertos da UIT, às vezes em co-organização com a UNESCO, para tratar de pautas como conectividade e implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e também divulgação de relatórios (inclusive sobre capacitação para a governança da Internet). Outros órgãos da ONU como o Gabinete do Alto Comissariado para

¹²¹O Whois é uma plataforma global da ICANN para busca de dados de registros de domínios.

os Direitos Humanos também realizam esses Fóruns Abertos, divulgando resultados como o Relatório de Direito à Privacidade na Era Digital.

O financiamento do IGF se dá por meio de “patrocínios”, já que se trata de um projeto extraorçamentário da ONU, que apenas fornece um suporte ao Secretariado em Genebra. Dentre os patrocinadores, há grandes empresas do meio digital, governos e até mesmo outras organizações, como a ICANN. A Microsoft é uma das empresas que mais constantemente investe no IGF, embora valores mais substanciais, mas menos frequentes, venham do Facebook/Meta e do governo alemão¹²². Importante também frisar que a realização do Fórum depende de um alinhamento de interesses, já que o país anfitrião arca com boa parte dos custos do evento.

Como já visto por Pigatto (2020), a partir de 2013 (edição de Bali, na Indonésia), percebe-se no IGF um aumento de *workshops* que tratam sobre privacidade e vigilância, uma clara consequência do caso Snowden. Os temas e as agendas contextuais são claramente refletidas ano a ano no IGF. A tabela abaixo resume os principais temas tratados até então, a partir de 2013.

Quadro 4 — Principais temas discutidos no IGF desde 2013

Ano	Principais temas debatidos no IGF
2013	O papel dos governos na cooperação multissetorial; os princípios da governança multissetorial; cibercrimes; liberdade de expressão, Direitos Humanos e livre fluxo de informações na Internet e; vigilância na Internet.
2014	Privacidade como inovação; o futuro da arquitetura da governança da Internet; aprimoramento de confiança digital na era pós-Snowden; privacidade e vigilância; fragmentação do ciberespaço frente às jurisdições nacionais; alinhamento de políticas da ICANN com direitos de privacidade dos usuários da Internet e; vigilância transnacional e proteção de privacidade transfronteiriça.
2015	Neutralidade da rede; economia da Internet e desenvolvimento sustentável; inclusão digital; cibersegurança; Direitos Humanos e; a declaração do NETMundial e a evolução do ecossistema da governança da Internet.
2016	Neutralidade da rede e desenvolvimento sustentável; fragmentação da rede (técnica, governamental e comercial); privacidade e segurança; questões de gênero e juventude; cooperação multissetorial; Direitos Humanos e; cibersegurança.
2017	O futuro da Internet; novas tecnologias como <i>blockchain</i> , Internet das Coisas e Inteligência Artificial; governança de dados; questões de gênero; <i>fake news</i> e desinformação <i>online</i> ; cibersegurança e; regulação de conteúdo.

¹²²Todos os valores de doações estão relatados no site do IGF. Status of Donors' Contributions 2006-2021. Int. Gov. Forum. Disponível em: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/status-of-donors-contributions-2006-2021>. Acesso em: 25 mar. 2021.

Ano	Principais temas debatidos no IGF
2018	Inteligência Artificial; <i>blockchain</i> ; Internet das Coisas; cibersegurança; privacidade e proteção de dados; questões de gênero e a inclusão digital; discursos de ódio e promoção de violência e terrorismo; neutralidade da rede; proteção de crianças no ambiente online; impactos da GDPR e questões transfronteiriças e; <i>fake news</i> .
2019	Governança de dados; cibersegurança; inclusão digital; Inteligência Artificial; questões de infraestrutura e o 5G; direitos das crianças no ambiente digital; regulações sobre privacidade e proteção de dados; fluxos transnacionais de dados e; desinformação.
2020	Acesso à Internet e questões de infraestrutura (no contexto da pandemia de COVID-19); Inteligência Artificial; cibersegurança; segurança das crianças online; "soberania digital" e "soberania de dados"; economias digitais e aceleração da digitalização no contexto pandêmico; fluxos de dados transnacionais; proteção de dados e privacidade; acessibilidade; sustentabilidade ambiental (produção de descarte de equipamentos eletrônicos); políticas de conteúdo; algoritmos; educação online e; multilinguismo e diversidade cultural.
2021	Acesso; desenvolvimento sustentável; cooperação digital; moderação de conteúdo; cibersegurança; liberdade de expressão; infraestrutura de telecomunicações; cidades inteligentes; Inteligência Artificial; antitruste; localização de dados; fluxo internacional de dados e; <i>e-health</i> .
2022	Tecnologias avançadas, incluindo IA; evitar a fragmentação da Internet; Internet aberta; interoperabilidade; conectividade e acesso; direitos econômicos, culturais e sociais; democracia; resguardar direitos humanos; governança de dados e proteção da privacidade; cibersegurança; desinformação e; Internet das Coisas.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do site oficial do IGF e também do GIP *Digital Watch Observatory*. Disponíveis em: <https://www.intgovforum.org/multilingual/> e <https://dig.watch/>.

Sem países do Sul Global dispostos a financiar o evento, o ano de 2017 ficou marcado pela realização do IGF na Europa, onde a Suíça aceitou sediá-lo, seguida por França em 2018, Alemanha em 2019 e Polônia em 2020. Como a edição de 2020 teve o evento presencial prejudicado pela pandemia de COVID-19, a Polônia passou a ser a sede de 2021, e a edição de 2020 aconteceu online. Até 2017 os países sede eram sempre do Sul Global, algo que voltou a acontecer em 2022, na Etiópia, mas que em 2023 já volta ao Norte, no Japão.

A seguir, resume-se os principais debates que ocorreram em cada ano nos temas de governança de dados e moderação de conteúdo, atentando-se para os atores participantes, além de outras pautas de destaque para a governança global da Internet, como a soberania digital.

Em 2013, ano das revelações de Edward Snowden e, portanto, o momento que inaugura a conjuntura crítica desta pesquisa, o tema da proteção de dados já evidenciou a ausência de leis sobre a matéria em diversos países, como o Brasil. A privacidade passou a ser discutida

como um direito humano fundamental, que inclusive permite o exercício de outros direitos como a liberdade de expressão e de informação. Nessa seara, foi divulgada a iniciativa *Necessary and Proportionate Principles*¹²³, uma série de diretrizes que deveriam ser consideradas pelos Estados em casos de vigilância. O papel da União Europeia foi destacado, assim como do Conselho da Europa. Outras convenções foram citadas, como a Convenção de Cibercrimes (Convenção de Budapeste)¹²⁴, a Convenção 108¹²⁵, e a Convenção Europeia de Direitos Humanos¹²⁶.

No caso da moderação de conteúdo, o termo *content regulation* já era utilizado em 2013 e revela o IGF como um catalisador de iniciativas. Após o evento desse ano, atores governamentais da Indonésia iniciaram debates multissetoriais a respeito de uma regulação sobre moderação de conteúdo. O IGF expressou a importância de se regular nessa matéria com a participação de civis, já que são eles os mais impactados por tais medidas. Um representante governamental chinês que participou do evento expressou apoio às matérias de Direitos Humanos, inclusive sobre a liberdade de expressão, afirmando que o estabelecimento de princípios universais é muito importante, ainda que sua maior preocupação fosse o tema de cibercrimes – evidenciando uma permanência desse tópico na agenda da governança global (United Nations, 2014).

Um representante governamental estadunidense declarou que, embora espaços da ONU tenham promovido conceitos fundamentais, colaborações internacionais mais substantivas estavam ocorrendo em organizações regionais e internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia e o Conselho da Europa. Como exemplos dessas discussões em outros fóruns, ele cita o tema de cibersegurança, evidenciando já um processo de *forum-shifting* e a importância dessa pauta para assuntos econômicos (United Nations, 2014).

No tema da proteção de dados, o IGF de 2014 já trazia o debate da localização de dados, isto é, o armazenamento de dados dentro do território onde o serviço é prestado. Nesse sentido, foi colocada a importância de se trabalhar em níveis de proteção de dados que liberassem as

¹²³Este documento foi uma iniciativa de uma coalizão de organizações civis, lideradas pela *Electronic Frontier Foundation*, para expor como os direitos humanos internacionais se aplicam ao ambiente digital. Assim, ele apresenta princípios comuns à proteção de dados pessoais, tais como necessidade, em uma tentativa de limitar a vigilância estatal; proporcionalidade, no sentido de balancear os métodos de investigação e intrusão aplicados; transparência e devido processo, entre outros. O documento pode ser lido aqui: <https://necessaryandproportionate.org/july-2013-principles/>. Acesso em: 19 abr 2022.

¹²⁴Convenção de Cibercrimes de 2001: <https://rm.coe.int/1680081561>. Acesso em: 19 abr. 2022.

¹²⁵Convenção 108 de proteção de dados: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108-and-protocol>. Acesso em: 19 abr. 2022.

¹²⁶Convenção Europeia de Direitos Humanos: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em 19 abr. 2022.

políticas comerciais, pois práticas como a localização de dados acabam por travar negociações. Um exemplo citado de boa prática de parceria na proteção de dados foi entre a APEC e a UE (*APEC's Cross Border Privacy Rules* e *EU's Corporate Binding Rules*). Foi ressaltado que para viabilizar fluxos de dados e cooperações transfronteiriças, é necessário padrões de proteção de dados e segurança online, que sejam globalmente coerentes, interoperáveis e baseados em consenso (United Nations, 2015).

Na parte de conteúdo, a monetização por anúncios publicitários foi vista como algo a ser superado, criando outros modos de monetização. Sobre moderação, houve trabalho significativo da Coalizão Dinâmica para Responsabilidade de Plataformas¹²⁷. O intuito da Coalizão é criar modelos contratuais para as plataformas digitais que respeitem os Direitos Humanos, envolvendo transparência e cooperação multissetorial, para normas além de *hard law*, questionando o papel social do setor privado (United Nations, 2015) — um debate que ainda se encontra atual no início da década de 2020.

Os relatórios de transparência foram identificados como uma medida de *accountability* que vem crescendo em popularidade, tanto para empresas quanto para governos. Porém, também foi identificada uma falta de padronização sobre como as empresas estão reportando seus dados. Nessa pauta, a OCDE faz um trabalho de harmonizar diretrizes que auxiliem uma padronização e melhores relatórios de transparência (Llanos, 2021).

Em termos de conteúdo, o IGF de 2015 já debatia a privatização da vigilância, algo ainda muito discutido no início da década de 2020. Nesse sentido, foi questionado quem deve tomar a responsabilidade de bloqueio de determinados conteúdos online, se uma empresa privada — como normalmente ocorre — um juiz, ou uma autoridade estatal. A respeito da responsabilidade de intermediários, foi feito um *workshop* de apresentação dos Princípios de Manila, uma iniciativa da sociedade civil que promove os papéis de leis, transparência e *accountability* sobre a moderação de conteúdo nas plataformas digitais.

No tema da proteção de dados, voltou-se a comentar que muitos países ainda careciam de leis específicas a respeito. Também foi dada continuidade ao tema da vigilância em massa, levantando preocupações a respeito de iniciativas nacionais que apoiam esse tipo de prática.

¹²⁷Coalizão Dinâmica para Responsabilidade de Plataformas: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/dynamic-coalition-on-platform-responsibility-dcpr#:~:text=Online%20platforms%2C%20such%20as%20social,and%20receiving%20information%20and%20ideas>. Acesso em: 19 abr. 2022. Há outras Coalizões no IGF que tocam em temas de regulação de conteúdo e fragmentação frente a uma pluralidade de normas e padrões a serem seguidos, como a Coalizão Dinâmica dos Valores Fundamentais da Internet: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/dynamic-coalition-on-core-internet-values-dc-civ>. Acesso em: 19 abr. 2022.

Como sugestões de enfrentamento a essa preocupação, foram colocadas a importância de as populações terem conhecimento sobre tais práticas e da necessidade de se ter criptografia (United Nations, 2016).

O relator especial da ONU para o direito à privacidade colocou dez pontos de ação para guiar trabalhos futuros, dentre eles ter uma definição global de privacidade, ter um diálogo mais estruturado entre *stakeholders* e ter sanções mais efetivas sobre infrações de vigilância. Além disso, colocou as necessidades de ter mais salvaguardas técnicas como a criptografia, destacar as diferenças entre o cumprimento de leis e segurança nacional e, reconhecer os valores de desenvolvimentos nacionais e regionais no campo da privacidade, a exemplo da Convenção 108 do Conselho da Europa (United Nations, 2016).

Em 2016, uma participação chinesa destacou a produção de conteúdo local no país, tanto de compartilhamento entre pessoas como no investimento do governo chinês em desenvolvimento de conteúdo e dados para compartilhamento global. Outras falas chamaram a atenção para a questão de infraestrutura na produção e compartilhamento de conteúdos globais. Desafios como interoperabilidade, padrões abertos e até mesmo propriedade intelectual foram citados como parte de uma infraestrutura que demanda metodologias *bottom-up* com princípios de compartilhamento de dados. Também foi posto a dificuldade em se lidar com diferentes abordagens por países sobre criptografia, demandando clareza e previsibilidade para aplicação da lei e sobre agências de segurança que poderiam contornar a criptografia (IGF, 2016).

Acadêmicos brasileiros divulgaram resultados de uma pesquisa feita em parceria com o Conselho da Europa, que comparou termos de serviços de 50 plataformas digitais, revelando necessidade de cumprimento com os direitos humanos por parte do setor privado, atentando-se à privacidade e à liberdade de expressão. A transparência foi um grande pedido, através de relatórios por parte das plataformas, como também por parte de Estados e organizações internacionais envolvidas com governança da Internet, como a IETF e a ICANN (United Nations, 2017).

Na pauta de proteção de dados pessoais, foi comentado que empresas estão começando a tomar decisões que impactam mais as pessoas do que governos, enfatizando a necessidade de boas leis de proteção de dados frente ao uso e coleta dessas informações pelo setor privado. Assim, o setor governamental também foi alvo de críticas, já que foi falado que, embora os governos tenham conhecimento de leis e regras, eles têm encontrado caminhos que contornam as obrigações legais. Por fim, foi feito um alerta a respeito do Marco Civil da Internet, lei aprovada no Brasil em 2014 e que em 2016 já sofria com várias tentativas de alteração. Alguns desses

processos visavam enfraquecer a neutralidade da rede, a responsabilidade de intermediários e a proteção de dados pessoais (United Nations, 2017).

Em 2017, o tema das *fake news* tomou conta do debate a respeito da responsabilidade de intermediários. Um grande desafio foi identificado, que se consolidaria para os próximos anos em termos de regulação e coordenação na Internet: avançar com regulação colocando mais responsabilidade sobre as plataformas, ao mesmo tempo em que se tenta evitar o risco de que o setor privado assuma um papel judicial, colocando também em xeque a liberdade de expressão. Uma fala identificou que Estados e setor privado já têm trabalhado juntos nessa questão, que não é um problema originário da Internet, porém amplificado pelo ambiente online (Geneva Internet Platform, 2018a).

No tema da proteção de dados, o IGF de 2017 identificou duas tendências: países desenvolvidos preferem um livre fluxo de dados entre fronteiras, pois seria essencial à economia digital e comércio, e interrupções desses fluxos poderiam levar a uma fragmentação da Internet. Já alguns países em desenvolvimento seriam favoráveis às políticas de localização de dados. Embora essa prática esteja conectada a preocupações com proteção de dados e segurança, foi chamada atenção para sua dimensão protecionista e prejudicial ao livre fluxo de dados. Uma possível resposta apontada foi acordos comerciais que abordam as preocupações de segurança dos dados enquanto facilita um livre fluxo, porém, recentes reuniões da OMC demonstram a dificuldade de se atingir tais acordos (WTO, 2019). De acordo com o relatório da *Geneva Internet Platform* (2018a), *data* (dados) foi um dos cinco termos mais usados durante o IGF desse ano. Para além dos debates gerais, também apareceu em discussões mais concretas, como na expectativa da entrada em vigor da GDPR, que aconteceria em 2018.

O ano de 2018 foi marcante na trajetória do IGF, já que nomes do alto nível político compareceram e discursaram no evento: o então presidente francês, Emmanuel Macron, já que a França sediou a edição daquele ano, e o Secretário-Geral da ONU, Antonio Guterres. Como levantado por Pigatto (2020), foi somente em 2018 e em 2013 que o setor privado teve mais participantes do que o setor governamental no IGF, a partir das edições de 2013.

Macron lançou um documento na cerimônia de abertura do Fórum, o Chamado de Paris para Confiança e Segurança no Ciberespaço, que pode ser visto como uma tentativa de resposta ao aumento de ciberataques recentes, assim como às possíveis interferências cibernéticas em processos políticos, além de endereçar questões relativas ao discurso de ódio online. Utilizando uma

linguagem semelhante à Agenda de Túnis, o documento responsabiliza atores "em seus respectivos papéis" e reafirma o direito internacional como sendo aplicável ao ciberespaço, algo que já havia sido afirmado em relatório do Grupo de Especialistas Governamentais da ONU em 2013.

O discurso de Macron se destacou por não utilizar o termo *multistakeholder*, entretanto, o líder francês falou de um "novo multilateralismo", onde atores não-estatais participariam das decisões junto ao Estado. Macron também pediu por uma reforma do IGF, que precisaria produzir propostas tangíveis. De acordo com o relatório da Geneva Internet Platform (2018b), o termo *cyber* apareceu mais no IGF desse ano do que em anos anteriores, superando até mesmo o uso do termo *digital*. Tal dado revela um imbricamento cada vez mais forte entre os assuntos ciber, geralmente relativos à segurança, com as pautas da governança da Internet.

O ano de 2018 ficou marcado por um caso de nível internacional a respeito do uso indevido de dados de usuários, pela consultoria de marketing britânica Cambridge Analytica. Assim, a pauta da proteção de dados pessoais esteve forte no IGF, com ONGs e organizações diversas advogando por mais transparência e *accountability* no uso e processamento de dados. Outro fator conjuntural de peso neste ano foi a entrada em vigor da Regulação Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR). As abordagens diferentes ao redor do mundo sobre como legislar no tema causaram debates no Fórum. Foi falado sobre a necessidade de plataformas digitais serem mais proativas sobre informar riscos do compartilhamento de informações pessoais dos seus usuários.

As plataformas também foram alvo de reclamações por outros *stakeholders*, especialmente seus usuários, que desejam ser incluídos em processos junto a autoridades públicas. O modelo de autorregulação se mostra insuficiente pelos discursos dos outros *stakeholders*, e as ações dessas empresas ganharam mais importância nas sociedades, conforme elas cresceram em alcance e escopo. A ideia de ter pesos e contrapesos na abordagem multissetorial foi levantada, tendo como exemplo a parceria entre o Facebook e o governo francês para combate à desinformação. Dois documentos foram citados como exemplos na moderação de conteúdo: o Código de Conduta da União Europeia para combate ao discurso de ódio¹²⁸, que incentiva parcerias entre governos e empresas da Internet, e a Recomendação de Política Geral nº 15 sobre o

¹²⁸The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en#:~:text=Related%20links-,%E2%80%8BThe%20EU%20Code%20of%20Conduct,countering%20illegal%20hate%20speech%20online%E2%80%9D. Acesso em: 19 abr 2022.

combate ao discurso de ódio, pela Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (ECRI)¹²⁹, pois aborda mecanismos autorregulatórios e medidas de monitoramento.

Em 2019 se destacou a proposta de reforma do IGF, o chamado *IGF Plus*, que traria opções de ações mais concretas por parte dos atores envolvidos. Tal proposta foi apresentada no relatório do Secretário-Geral da ONU do Painel de Alto Nível em Cooperação Digital (United Nations, 2019), mas não se concretizou. Segundo o relatório dessa edição do IGF (Geneva Internet Platform, 2019), o termo *digital* foi mais usado do que os termos *cyber* e *online*, estes geralmente mais relacionados ao campo da segurança. O termo *digital* pode ser visto como um olhar mais voltado para a cooperação frente aos desafios comuns enfrentados pelas sociedades, e é também o termo mais usado pela ONU para se referir aos temas da governança da Internet.

O tema da moderação de conteúdo foi abordado apontando controvérsias das plataformas digitais, que quando reagem a determinadas demandas político-regulatórias, acabam criando novos problemas, a exemplo da permissão ou proibição de anúncios políticos em plataformas como o então Twitter, e Google. Segundo Horne (2021), os termos *internet* e *people* foram os mais frequentes nos debates do IGF 2019, enquanto *content* e *media* foram, respectivamente, o quarto e quinto termos mais usados. Observa-se também o termo *journalism*, evidenciando que as discussões focaram em *fake news* e temas afins. O autor define 2016 como um ponto crítico de início desses debates no tema da moderação de conteúdo, que ele chama de era da pós-verdade, e através de análises dos IGFs entre 2016 e 2019, Horne aponta que houve uma preocupação crescente com o papel do setor privado nessa temática. Outra conclusão inferida pelo autor é de que houve uma mudança das fontes tradicionais de notícias e jornalistas para as plataformas e os dados.

O debate sobre proteção de dados pessoais continuou na dualidade livre fluxo de dados como possibilitador do desenvolvimento socioeconômico *versus* localização de dados motivada por questões de segurança. Foi notado que, apesar de muitos países estarem adotando regras sobre privacidade e proteção de dados, tais regulações deveriam ser redigidas com cuidado para não impor barreiras injustificadas ao livre fluxo de dados (Geneva Internet Platform, 2019).

Desse modo, o debate chegou a tocar no ponto de um risco de fragmentação do espaço digital, frente às diferentes regulações nacionais sobre a Internet. Foi posto que tal desafio pode ser abordado através de mais interoperabilidade e harmonização entre as regulações, o que se

¹²⁹General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech, by the European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI): <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>. Acesso em: 19 abr 2022.

torna difícil frente aos conflitos de interesses entre os países. No entanto, exemplos de cooperação que evitem uma fragmentação digital foram citados, sendo estas iniciativas do então G8 e dos BRICS. Outro olhar para esse tipo de regime são acordos comerciais, onde alguns já incorporam provisões relativas à governança de dados¹³⁰. Nesse sentido, é notável o exemplo da União Europeia e sua lei extraterritorial, a GDPR, que influencia outros países a adotarem padrões semelhantes.

Novidade a partir de 2019, a *Parliamentary Track* tem buscado fortalecer a participação parlamentar nos IGFs, visando também a construção de capacidade legislativa dos parlamentares para os temas relativos à Internet. Nesse ano na Alemanha, cerca de 150 parlamentares de 56 países estavam presentes no evento, participando também de uma sessão especial de reunião governamental, que resultou em uma declaração oficial conjunta. Tal documento preza pela atuação parlamentar em ter “responsabilidade ao criar enquadramentos regulatórios para a próxima geração da Governança da Internet, os quais ajudarão a manter o ciberespaço livre, aberto, estável, não fragmentado e inovador.” (JIMMY SCHULZ CALL, 2019, tradução nossa¹³¹).

Essa novidade institucional pode ser vista pela abordagem de união do multissetorialismo com o multilateralismo, como já posto no NETMundial em 2014. Seguindo a lógica expressa pelo ex-membro do MAG entrevistado para esta pesquisa¹³²:

[...] no final das contas, os governos têm a legitimidade. Eles devem continuar a tê-la. No final das contas, precisamos ser capazes de responsabilizar alguém, e essas pessoas devem ser os governos. Mas ter esses espaços poderosos de partes interessadas que possam informar o espaço multilateral, isso é algo que devemos manter e fortalecer o máximo possível para acabar com todos esses confrontos entre multissetorial versus multilateral. Eles não deveriam estar em conflito. Eles deveriam se apoiar mutuamente da melhor maneira possível (tradução nossa¹³³).

Já no contexto da pandemia de COVID-19, o IGF 2020 vocalizou preocupações e medidas com moderação de conteúdo e a circulação de informações falsas. Um representante do Facebook destacou que a plataforma desenvolveu seus padrões da comunidade junto a especialistas do mundo todo, referentes às áreas do Direito, segurança pública e tecnologia (Geneva

¹³⁰Um exemplo é a Agenda Digital do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Mais informações em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/agenda-digital/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

¹³¹ “[...] *responsibility in creating regulatory frameworks for the next generation of Internet Governance which will help to keep cyberspace free, open, stable, unfragmented and innovative.*” (JIMMY SCHULZ CALL, 2019).

¹³²A entrevista com o ex-membro do MAG, que prefere não ser identificado, pode ser encontrada no Anexo J.

¹³³ “[...] *at the end of the day, governments have the legitimacy. They should continue to have it. At the end of the day, we have to be able to hold someone responsible and those should be the governments. But having these mighty stakeholder spaces that could inform then the multilateral one, that's something we should keep and strengthen as much as we can to stop with all these multistakeholder versus multilateral clash. They shouldn't be clashing. They should be supporting each other in a better way as possible.*”

Internet Platform, 2020). No âmbito mais acadêmico, a Coalizão Dinâmica de Responsabilidade de Plataformas lançou um glossário de termos referentes à política e legislações¹³⁴, demonstrando a necessidade de se obter consensos e entendimentos comuns sobre conceitos utilizados tanto nos debates, quanto nas redações jurídicas e normas de governança.

O tema da proteção de dados foi novamente ponto de discussão pela perspectiva do local *versus* global. Uma acadêmica de Singapura relacionou legislações sobre proteção de dados com os contextos político-sociais de cada país. Um membro do Parlamento Europeu relatou os diferentes níveis de aplicação da GDPR dentro da própria União Europeia, já que cada país possui diferentes recursos para as autoridades de proteção de dados, criando uma dependência entre a aplicação da lei e desenvolvimento econômico. Um acadêmico brasileiro enfatizou que a proteção de dados não é um fim em si mesma, mas sim um meio para a transformação digital. Uma acadêmica polonesa apontou que já existem estruturas e instrumentos suficientes para se lidar com proteção de dados em nível global, citando a Declaração Universal de Direitos Humanos, que preza pela privacidade, a GDPR e as diretrizes da OCDE.

O contexto pandêmico também possibilitou que colaborações entre instituições internacionais fossem destacadas no IGF 2020, a exemplo de iniciativas da UIT junto ao Banco Mundial e à UNICEF, em organizar uma agenda digital no enfrentamento à pandemia, como em questões de conectividade e educação digital. Outro tema emergente foi a "guerra fria digital" entre EUA e China, onde um *workshop* abordou a problemática tendo um entendimento de que os EUA também exercem soberania digital. As conclusões da sessão trataram de desenvolver pontos de confiança, com base em diálogos e transparência, enfatizando a importância da interdependência digital.

O papel das plataformas seguiu sendo foco de debate no IGF 2021, evento híbrido que ocorreu na Polônia e, simultaneamente, por salas virtuais do Zoom, que enfrentaram uma série de problemas de invasão e desorganização de links para os *workshops*. Sendo realizado mais uma vez na Europa, foi notável o alto número de participantes governamentais europeus, que buscaram sempre ressaltar o foco do bloco em adotar regulações com foco humanista. Como exemplos, foram citados o *Data Governance Act* (que visa uma governança de dados transparente) e o *Digital Services Act* (que olha para *accountability* e o papel das plataformas).

Um representante da UNESCO ressaltou a importância de se ter transparência nas atividades de moderação de conteúdo, enquanto uma representante do Comitê de Supervisão da

¹³⁴IGF: Glossary On Platform And Policy Terms. Ver: <https://cyberbrics.info/igf-glossary-on-platform-and-policy-terms/>.

Meta pediu que, nessa pauta, não sejam ouvidas apenas as abordagens europeia ou estadunidense. Ela destacou que o Comitê independente criado pela Meta procura balancear o direito à liberdade de expressão com possíveis impactos globais de uma decisão.

Ainda nesta pauta, foi mencionado um relatório da UNESCO que sugere 26 indicadores para aumento de transparência em empresas de Internet (UNESCO, 2021). Uma outra sessão promovida pela *Internet & Jurisdiction* falou da transparência e da importância de se ter uma metodologia para tratar ações específicas dessa agenda — material que também é utilizado como referência no presente trabalho (Internet & Jurisdiction, 2021). Tais indicações demonstram a utilidade do espaço do IGF na troca de documentos, práticas e até mesmo divulgação de informações e conhecimentos, cumprindo com o papel clássico de uma instituição internacional.

Um *workshop* de 2021 debateu a chamada CSR — *Corporate Social Responsibility* — ou seja, a responsabilidade de plataformas e empresas do setor de Internet. Um representante da Microsoft definiu o CSR como uma governança sustentável das tecnologias digitais, com respeito aos direitos humanos e equidade no acesso entre todos os diferentes setores da sociedade. Já para um representante do Conselho da Europa, o termo é a conscientização e disposição do setor privado para assumir as responsabilidades que acompanham o desenvolvimento de seus produtos, de uma forma que respeite o estado de direito. Nesse sentido, ele ressaltou a importância da participação do setor privado em rascunhar padrões comuns e regulação. O Conselho da Europa também se posicionou sobre o dilema da autorregulação *versus* regulação, onde na visão do órgão, tecnologias que possuem alto potencial de impacto em direitos humanos — como reconhecimento facial — devem ser reguladas, enquanto as que possuem menos impacto — a exemplo de algoritmos em *streaming* de música — estariam sujeitos à autorregulação.

No tema da proteção de dados, uma representante da OCDE afirmou que a importância dos fluxos transnacionais de dados não pode ser subestimada, já que a economia dos dados é a própria economia agora. Vários atores, incluindo instituições como a própria OCDE e a OMC, falaram em defesa do livre fluxo de dados, que contribui para o PIB (GDP) global e diminui barreiras para novos entrantes na economia. A OCDE também divulgou que estudos estão sendo feitos acerca de como o uso dos dados pode impulsionar crescimento em diferentes setores, gerando estratégias e sugestões para os países implementarem em suas políticas de governança de dados.

Outro ponto nessa pauta foi sobre a GDPR e a visão de que a lei acaba simplificando a questão da adequação por tratá-la bilateralmente, sendo que não existe uma "conexão bilateral de Internet". O valor dos dados foi um ponto levantado pelo Sul Global como pendente de um

reconhecimento por parte dos governos, em notar e incentivar o uso para impulsionar as economias nacionais. O setor privado advogou por diferentes políticas de governança de dados para diferentes tipos de dados, havendo também interoperabilidade entre jurisdições.

Enquanto a soberania digital foi pauta de várias sessões em 2021, buscou-se diferenciar o termo de outro: autonomia digital. O primeiro refere-se à uma noção centrada no Estado, enquanto o segundo refere-se à um direito de tomar decisões informadas, mais ao nível do indivíduo. Também se comentou que a estratégia da União Europeia é aumentar sua autonomia digital de uma forma estratégica, assim como é intenção de outros atores — a possibilidade de decidir como proceder nos assuntos e ações digitais.

Aliada a essa pauta, a discussão de cooperação digital teve uma fala de destaque em uma sessão principal do IGF pelo acadêmico Milton Mueller, de que a cooperação digital vai ocorrer quando os Estados mais poderosos estiverem prontos para cooperar. Mueller também apontou que a colaboração deve primeiramente focar em áreas mais pontuais, antes de mirar objetivos macro como promover o acesso à Internet em escala global. Ainda no tema soberania digital, foi feita uma relação entre os investimentos estatais e a lógica *open source*, afinal, os padrões abertos permitem maior colaboração e possibilitam aos Estados atingirem seus objetivos digitais. Um representante chinês apresentou um resumo do desenvolvimento de padrões abertos na China, cujo mercado tem adotado soluções e o próprio Estado tem investido em sistemas operacionais, bases de dados, Inteligência Artificial e computação em nuvem.

A Declaração dos Parlamentares do IGF 2021 chamou a atenção para os temas de proteção à privacidade e proteção de dados, combate à conteúdo nocivo balanceado com liberdade de expressão, governança de Inteligência Artificial com menção aos princípios dos documentos internacionais da OCDE¹³⁵ e UNESCO¹³⁶ (IGF, 2021).

O IGF 2022 foi realizado na Etiópia, voltando assim para um país sede do Sul Global após 5 anos na Europa. Os temas de soberania digital e fragmentação da Internet dominaram as discussões — o primeiro visto como um impulsionador do segundo. Isso levou à criação de uma *policy network*, mais uma modalidade de grupo de trabalho dentro do IGF, focada em fragmentação da Internet¹³⁷. O grupo distinguiu três tipos de fragmentação: i) na camada técnica, a exemplo da criação de internets nacionais restritas a um território geográfico; ii) em

¹³⁵OECD AI Principles overview. Disponível em: <https://oecd.ai/en/ai-principles>. Acesso em: 6 jul. 2023.

¹³⁶Ethics of Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>. Acesso em: 6 jul. 2023.

¹³⁷Introduction — IGF Policy Network on Internet Fragmentation. Disponível em: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/256/23872#:~:text=The%20Policy%20Network%20on%20Internet,December%20in%20Addis%20Ababa%2C%20Ethiopia. Acesso em: 16 mar. 2023.

relação à experiência do usuário, como exercício de censura e falta de acesso efetivo à infraestrutura; e iii) fragmentação da governança e coordenação da Internet, pela falta de um compromisso e estruturas globais e locais, sejam multilaterais e multissetoriais, a partir de uma perspectiva de direitos humanos e livre fluxo de dados. Este grupo também destacou que a duplicidade de alguns espaços/fóruns pode levar a padrões e políticas concorrentes, contribuindo para a fragmentação.

De acordo com relatório da *Geneva Internet Platform* (2022), o cenário global de governança de dados é altamente fragmentado, o que reduz as oportunidades de colaboração entre as jurisdições. Eles ainda apontam que os riscos de fragmentação da Internet são mais prováveis de surgir em controvérsias sobre conteúdo e dados — como é feito o enfoque desta pesquisa. Fica então evidente a necessidade de cooperação regulatória e algum consenso mínimo em princípios comuns, como vem sendo discutidos nos mais diferentes fóruns e espaços institucionais. Uma das mensagens finais do IGF 2022 coloca que:

O risco de fragmentação é real e está aumentando. Embora a fragmentação técnica e comercial — onde o funcionamento da Internet é impactado por uma combinação de condições voluntárias e involuntárias e práticas comerciais — precise ser abordada, a fragmentação causada por políticas governamentais que afetam o caráter aberto e interoperável da Internet também é motivo de preocupação. (IGF, 2022a, tradução nossa¹³⁸).

Ainda nesta edição, surgiu durante o *Workshop Reassessing Government Role in IG: How to embrace Leviathan*, uma discussão sobre o papel das instituições e fóruns internacionais. O acadêmico Jovan Kurbalija colocou que fóruns internacionais são espaços para consensuar valores e objetivos comuns, mas não para compromissos e diplomacia. Outro acadêmico, Milton Mueller, complementou dizendo que as definições dos *stakeholders* da WSIS não funcionam mais — ou seja, existe uma demanda de reavaliação dos papéis dos atores, assim como dos espaços apropriados para tomadas de decisões da governança global da Internet.

A Declaração dos Parlamentares de 2022 focou nas “ciberameaças” e relacionou esforços multiníveis que enderecem questões de cibersegurança, aliadas à quadros de proteção de dados pessoais (IGF, 2022a). Além disso, divulgou-se um guia para parlamentares e solicitou ao IGF que institucionalize a *Parliamentary Track* (IGF, 2022b).

¹³⁸ “The risk of fragmentation is real and mounting. While technical and commercial fragmentation – where the functioning of the Internet is impacted by a mix of voluntary and involuntary conditions and business practices – needs to be addressed, fragmentation by government policy that affects the open and interoperable character of the Internet is also of concern.” (IGF, 2022).

Em 2023, o IGF foi realizado em Kyoto, no Japão, e bateu um recorde de público presente no evento. Nessa edição, destacam-se dois aspectos: a grande quantidade de sessões que discutiram Inteligência Artificial; e um maior questionamento, por parte dos participantes, acerca da representatividade dentro do multissetorialismo. São questões que indagam o caráter monolítico dos setores perante a instituição, a exemplo dos próprios governos, onde poderes Executivo, Legislativo e Judiciário muitas vezes tem visões diferentes — do mesmo modo como ocorre em outros setores e seus múltiplos grupos (Kleinwächter, 2023).

Assim, é possível ver o IGF como catalisador de iniciativas, e que graças a seu formato não-vinculante, permite que as pautas sejam acompanhadas na alta velocidade das transformações tecnológicas anualmente. O Fórum permite também que os atores produzam documentos e sugestões aos reguladores e tomadores de decisão, mas falta um nível de conexão entre essas duas partes, algo que vem sendo trabalhado nos últimos anos com iniciativas como a *Parliamentary Track*. Mesmo o IGF sendo um espaço amplo de socialização entre os atores, há espaço para uma camada mais efetiva de tomada de decisão a partir das discussões ali realizadas. Essa é a grande questão colocada para esta instituição nos meados dos anos 2020: como o Fórum será continuado, e se será continuado, para debater temas que alargam a própria governança da Internet, e por quem.

4.3.3 Pacto Global Digital

A Declaração sobre a comemoração do 75º aniversário das Nações Unidas (United Nations, 2020), adotada pela Assembleia Geral em 21 de setembro de 2020, foi o documento que iniciou o processo chamado *Global Digital Compact*, ou Pacto Global Digital (GDC). Base para o que a ONU busca consensuar sobre cooperação digital, a proposta posta para consulta pública durante o ano de 2023 tem a promessa de ser negociada pelos Estados-membros e finalizada na Cúpula do Futuro, prevista para 2024. Essa proposta trabalha bastante a partir de outros documentos e debates já colocados pela ONU, desde a Declaração de 2020, como o Relatório do Secretário-Geral *Our Common Agenda*, de setembro de 2021 (United Nations, 2021). Com 12 “compromissos”, o sétimo está relacionado à cooperação digital, enquanto outras áreas compreendem temas como desenvolvimento sustentável, uma nova agenda para a paz e ação climática.

Dentro da área de cooperação digital, a consulta pública do Pacto foi dividida em sete temas: conectar todas as pessoas à Internet, incluindo todas as escolas; evitar a fragmentação

da Internet; proteger dados; aplicar os direitos humanos online; responsabilidade por discriminação e conteúdo enganoso; regulação da inteligência artificial; e bens comuns digitais como um bem público global. Para responder à consulta, era necessário dentro de cada tema indicar princípios e ações a serem tomadas pelos diferentes atores. Porém, além do envio, a consulta realizou sessões temáticas virtuais e presenciais a partir dos co-facilitadores do processo, da Suécia e Ruanda, e foi bastante criticada pela sociedade civil pela falta de transparência e oportunidade de voz desse setor frente aos Estados-nacionais (Guedes, 2023; Article 19, 2023). O processo do GDC está sendo coordenado pelo Enviado de Tecnologia da ONU (*Tech Envoy*), e de acordo com a contribuição da União Europeia, esse papel deve promover ações de engajamento no debate global sobre a agenda digital, além de melhorar a coordenação dentro do próprio sistema ONU, em espaços como a UIT, UNESCO e IGF.

Em maio de 2023, o Secretário-Geral da ONU divulgou um *policy brief* voltado à cooperação digital, onde propõe a criação do Fórum de Cooperação Digital, que visa avaliar e apoiar a implementação do Pacto Global Digital, estabelecido pela Cúpula do Futuro, em 2024 (United Nations, 2023b). Ele funcionaria como um espaço para engajamento e acompanhamento tripartite, envolvendo Estados-Membros, setor privado e sociedade civil — ou seja, mantém-se o ideal multissetorial da governança da Internet. Suas principais funções seriam discutir e revisar a implementação dos princípios e compromissos do Pacto, promover diálogo transparente e colaboração entre as partes interessadas, compartilhar conhecimento sobre as principais tendências digitais, aprender com experiências passadas, identificar soluções para desafios emergentes e lacunas de governança, destacar prioridades políticas e apoiar a tomada de decisões e ações conjuntas. O Fórum também atuaria como um *hub* para iniciativas existentes, ajudando a identificar lacunas onde a ação multissetorial é necessária. Ele se basearia em relatórios anuais fornecidos pela Secretaria das Nações Unidas e envolveria um grupo consultivo tripartite para preparar sua agenda, além de contar com consultas regionais para abordar perspectivas e prioridades regionais. O Fórum seria então orientado para ação, fornecendo atualizações baseadas em dados sobre o progresso na implementação do Pacto e iniciativas resultantes, diferente do IGF onde há priorização do debate.

Essa proposta reflete e resume bastante essa nova configuração da governança global da Internet, de sua própria politização. Esse foi o consenso de discussão no evento virtual *Function Follows Form: The Proposed UN Digital Cooperation Forum* do *Columbia Institute for Tele-Information*, em 22 de junho de 2023. Segundo os especialistas Anriette Esterhuysen e Milton Mueller, enquanto a camada lógica apresenta um recurso a ser compartilhado — o Sistema de

Nomes de Domínio (DNS), a camada socioeconômica não apresenta algum tipo de recurso ou bem a ser gerenciado por uma governança e um Fórum específicos. Isso remete a permanência do complexo de regimes proposto por Nye e analisado nesta pesquisa.

Analisando as contribuições enviadas pelos três modelos de governança — Estados Unidos, União Europeia, e China — ao Pacto Global Digital, nota-se claramente as diferenças nas abordagens sobre como deve ser construída essa governança global. Enquanto a União Europeia se atém mais ao formato da consulta, dividida em áreas, e destaca todo seu arcabouço regulatório, China e Estados Unidos fazem suas respectivas defesas de uma governança multilateral, para os asiáticos, e multissetorial, para os americanos, abordando pontualmente algumas das áreas propostas.

Os Estados Unidos, além de reforçarem a necessidade de o processo ser transparente e multissetorial, apoia o fortalecimento do IGF a ser o espaço de implementação do Pacto, sem haver duplicação com outros processos já existentes no âmbito da própria ONU, como a revisão do mandato da WSIS em 2025 (WSIS+20), o *Open-Ended Working Group* e o *Ad Hoc Committee* para crimes cibernéticos. Também enfatizam que algumas recomendações do documento *Our Common Agenda*, da ONU, podem ser problemáticas e dificilmente seriam acordadas pelos Estados-Membros. A contribuição também abrange alguns pontos mais específicos de políticas digitais, mostrando a necessidade de o Pacto ser baseado na Declaração de Direitos Humanos, e exemplificando com o uso de ferramentas biométricas, que devem ser usadas quando apropriadas e de acordo com a lei.

Já a China traz uma acusação direta de que um país politizou ciência, tecnologia, economia e comércio, usando-os como armas e ferramentas para dividir a Internet global, prejudicando o desenvolvimento e a cooperação digital global. O apoio à ONU se dá no sentido de ter ali um papel de liderança na governança global digital, inclusive para prevenção da divisão e fragmentação das regras de governança digital. A China ainda coloca que consultas devem ocorrer entre os membros da ONU, para criar um sistema de governança internacional para a Internet que seja multilateral, democrático e transparente, além de assegurar a distribuição equitativa do gerenciamento dos recursos básicos da Internet (governança técnica), e que outros stakeholders podem participar dentro de seus papéis.

O quadro a seguir compara as contribuições dos três modelos ao Pacto Global Digital (contribuições submetidas por escrito no primeiro semestre de 2023¹³⁹).

¹³⁹As contribuições enviadas online ocorreram entre o segundo semestre de 2022 e o primeiro semestre de 2023 e podem ser acessadas aqui: <https://www.un.org/techenvoy/global-digital-compact/submissions>.

Quadro 5 — Contribuições de EUA, UE e China ao Pacto Global Digital

Área do GDC	Estados Unidos	União Europeia	China
Conectar todas as pessoas à Internet, incluindo todas as escolas	O Pacto deve apoiar o uso seguro e equitativo da Internet para todos, sem discriminação com base no sexo, raça, cor, origem étnica, nacionalidade ou cidadania, origem nacional ou social, características genéticas, língua, religião ou crença, opinião política ou qualquer outra opinião, pertencimento a uma população indígena, propriedade, nascimento, deficiência, idade, identidade de gênero ou orientação sexual. Fortalecer os princípios em torno da promoção do investimento em implantação de infraestrutura inclusiva e segura, incentivando parcerias público-privadas, reduzindo barreiras à inovação em tecnologia e abordagens de política, e reavivando compromissos globais para garantir que os 2,7 bilhões de pessoas desconectadas ao redor do mundo possam acessar a Internet.	Princípios: neutralidade de rede; segurança; acesso de alta qualidade; inclusiva. Ações e espaços: iniciativas com UNICEF e UIT; Declaração do Futuro da Internet; Conselho de Direitos Humanos da ONU.	Os Estados devem promover o acesso justo, razoável e universal à Internet, facilitar a popularização da Internet e a diversidade linguística, e melhorar a conectividade digital, garantindo que os benefícios da Internet e dos desenvolvimentos tecnológicos digitais sejam compartilhados por todos. Os Estados têm o direito de participar na gestão e distribuição de recursos internacionais básicos da Internet em igualdade de condições, e devem abster-se de aproveitar os recursos e tecnologias da Internet para minar os direitos legítimos de outros Estados de acessar a Internet, colocando assim em perigo a segurança, estabilidade e conectividade da Internet global.
Evitar a fragmentação da Internet	Que a Internet continue a evoluir de modo aberto e descentralizado. Considerar meios de mitigar	Promover a evolução do atual modelo de Internet nas instituições multissetoriais técnicas; evitar	Estados não devem expandir o conceito de segurança nacional nem abusar de ferramentas de

Área do GDC	Estados Unidos	União Europeia	China
	riscos e danos quando atores fazem mal uso da Internet ou restringem acesso e conteúdos inapropriadamente, expondo os perigos de “ <i>shutdowns</i> ” governamentais para a integridade da conectividade global.	fragmentação comercial ou econômica (que poderia impactar a arquitetura da Internet); assegurar que legislações sobre a Internet, nacionais e internacionais, estejam alinhadas com a promoção e proteção dos Direitos Humanos, para evitar a fragmentação da experiência do usuário. Manter o ecossistema multissetorial da governança da Internet e fora da geopolítica; engajamento em fóruns multissetoriais como o IGF, evitando fragmentação da governança da Internet.	controle para bloquear a cadeia produtiva global de produtos de TICs — empresas devem ser independentes.
Proteger dados	Princípio da minimização de dados (limitação de uso); processamento, retenção, agregação e disseminação de dados de acordo com os propósitos para os quais foram coletados. Reconhecer que capacidades de governança de dados dentro de governos são essenciais, mas insuficientes por si só e precisam estar integradas em sistemas de governança.	Livre fluxo de dados com confiança (promover inovação e negócios ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de regulação estatal sobre dados pessoais e não-pessoais); modelo baseado em abordagens baseadas em valores e centradas no ser humano. Quadro criado pela GDPR de padronização de leis de proteção de dados.	Respeito à soberania, jurisdição e governança de dados dos Estados (Estados não devem obter dados localizados em outros Estados através de empresas ou indivíduos sem autorização. Proibição de que Estados roubem dados de infraestrutura crítica de outros Estados ou os utilizem para prejudicar segurança nacional e interesses públicos. Acordos bilaterais não devem infringir a soberania judicial e segurança de dados de um terceiro Estado.

Área do GDC	Estados Unidos	União Europeia	China
Aplicar os direitos humanos online	O Pacto deve afirmar que as formas como as tecnologias são projetadas, desenvolvidas, mantidas, governadas, adquiridas, financiadas, implantadas e usadas devem ser moldadas por um compromisso com os direitos humanos e os princípios de igualdade, inclusão, sustentabilidade, transparência, responsabilidade, diversidade e respeito à privacidade. É necessário reafirmar os princípios do Estado de Direito, proteções legais apropriadas, propósito legítimo, não arbitrariedade e supervisão eficaz. Isso inclui fornecer acesso a recursos significativos para violações e abusos dos direitos humanos. Necessidade de compromisso de todos os Estados-Membros em não utilizar indevida ou abusivamente a Internet, dados ou ferramentas ou técnicas algorítmicas para vigilância arbitrária e ilegal, opressão e repressão.	Abordagem sistêmica através de leis como do DSA e DMA, otimizando os Direitos Humanos online. Apoio ao trabalho feito pela UNESCO e a inclusão deste no GDC; Declaração do Futuro da Internet (promoção de uma agenda positiva e estratégica para uma Internet segura e confiável).	Estados devem agir para prevenir e parar atos que prejudiquem informações pessoais e privacidade através de TICs, e opor vigilância massiva contra outros Estados.
Responsabilidade por discriminação e conteúdo enganoso	Fortalecer esforços para evitar discriminação em decisão tomada por algoritmos e promoção de	Transparência e pluralidade de informações de alta qualidade; princípios democráticos, alinhados com Direitos Humanos e	Estados devem adotar medidas apropriadas, incluindo a formulação e aprimoramento do arca-

Área do GDC	Estados Unidos	União Europeia	China
	transparência sobre algoritmos e decisões de moderação de conteúdo.	Estado de Direito. Promover a troca de melhores práticas no âmbito da ONU; utilizar de princípios já expostos nos Princípios de Santa Clara e no Plano de Rabat.	bouço de leis e regulamentos, incentivando as organizações de TIC a adotarem a autodisciplina e a introduzirem um código de conduta, além de aumentar a regulamentação e supervisão das empresas de TIC, para evitar que indivíduos e organizações usem a Internet para se envolver em atos ilícitos (como desinformação). Empresas relevantes devem tomar a iniciativa de receber supervisão pública, lidar com reclamações e denúncias públicas de maneira oportuna e oferecer compensação a seus usuários por qualquer violação de seus direitos e interesses de acordo com a lei.
Regulação da inteligência artificial	Abordagem centrada no ser humano. Promoção de pesquisa e desenvolvimento responsável, que preserve os incentivos para inovação enquanto respeita abordagens nacionais e internacionais de governança.	Centrada no ser humano e pró-inovação; democrática; e respeito ao Estado de Direito. Recomendações da UNESCO sobre Ética na IA.	Abordagem centrada nas pessoas, opor-se a ações que minem a soberania e a segurança territorial de outros países pelo uso da tecnologia de IA, abster-se de traçar linhas ideológicas ou criar grupos exclusivos para obstruir maliciosamente o desenvolvimento tecnológico de outros países, e garantir os direitos de desenvolvimento de todos os países

Área do GDC	Estados Unidos	União Europeia	China
			e o uso pacífico de tecnologias, a fim de compartilhar os benefícios das tecnologias de IA. Os Estados devem exigir que entidades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) se esforcem pela segurança e controlabilidade dos algoritmos ao longo do processo, melhorem a transparência, explicabilidade e confiabilidade e tornem gradualmente a IA verificável, regulável, rastreável, previsível e confiável, esforçando-se por uma melhor qualidade dos dados durante a P&D de IA, e melhorar a completude, atualidade, consistência, normalização e precisão dos dados.
Bens comuns digitais como um bem público global	[área não abordada diretamente na contribuição]	Respeito à privacidade e abordagem centrada no ser humano. Colaborações com UIT e United Nations Development Programme (UNDP).	Soberania nacional — Estados tem o direito de formular suas próprias políticas públicas, leis e regulações sobre Internet, protegendo os direitos e interesses dos cidadãos, empresas e organizações sociais no ciberespaço. Estados podem discutir e gradualmente obter consensos em padrões, escopo, gerenciamento e diretrizes para uso de bens públicos digitais.

Fonte: elaboração própria

Ainda que essa pesquisa não acompanhe a conclusão do Pacto Global Digital, o processo inicial nos permite confirmar os posicionamentos dos modelos de governança aqui analisados. Também é possível afirmar uma nova fase da governança da Internet de maior protagonismo estatal, ou seja, há uma demanda por alguns Estados que os temas relativos à governança digital sejam trabalhados em nível multilateral. O próprio uso dos termos governança digital ou cooperação digital pela ONU denota a intenção de se ter uma diferenciação da governança da Internet, historicamente mais técnica. Porém, essa proposta não só ignora a evolução de temas e importância do IGF como principal espaço de discussão de temas digitais, como leva a um aprofundamento de uma fragmentação da governança.

Portanto, a análise deste quarto capítulo nos traz o seguinte quadro de atuação dos três modelos de governança em algumas instituições internacionais:

Quadro 6 — Os três modelos em instituições internacionais

	Estados Unidos	União Europeia	China
OCDE	Defesa do livre fluxo de dados, da cooperação multissetorial e da inovação tecnológica. Forte presença do setor privado estadunidense através do grupo BIAC.	Defesa da privacidade, transparência, <i>accountability</i> , do empoderamento do indivíduo, e da integridade informacional.	Sem presença neste espaço.
WIC	Sem presença estatal neste espaço. Presença do setor privado sem ações significativas.	Participação para cooperação em mercado (retirada da UE da lista negativa de investimentos chinesa) e em infraestrutura (conectividade).	Liderança na organização do evento, em defesa da cibersegurança, da soberania nacional, e da inovação voltada ao desenvolvimento.

UIT	Forte presença do setor privado, em defesa da manutenção do escopo da instituição (regulação de espectros e padrões de telecomunicações, excluídos os recursos críticos da Internet).	Defesa da manutenção do escopo da instituição (regulação de espectros e padrões de telecomunicações, excluídos os recursos críticos da Internet), e preocupações com padrões de direitos humanos.	Defesa da transferência do gerenciamento de recursos críticos da Internet para a UIT, e de propostas de alteração e/ou criação de novos protocolos para a Internet.
IGF	Forte presença do setor privado, em defesa do multissetorialismo, do livre fluxo de dados e da liberdade de expressão.	Defesa do “novo multilateralismo”, com maior papel aos Estados-nacionais, mas sem excluir atores não-estatais, defendendo também o livre fluxo de dados com segurança e direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais, e da integridade informacional.	Defesa da cooperação internacional para cibersegurança, conectividade e diversidade cultural e linguística.
GDC	Defesa do multissetorialismo, da conectividade global, e dos direitos humanos.	Defesa do multissetorialismo, da neutralidade da rede, dos direitos humanos, do livre fluxo de dados com confiança, e da integridade informacional.	Defesa da conectividade, da diversidade linguística, da soberania estatal e da jurisdição internacional.

A reação pública da ICANN acerca da exclusão da comunidade técnica no processo do Pacto Global Digital (Costerton *et al.*, 2023) é um forte reflexo de como a governança da Internet está sendo politizada e levada para rumos distintos de sua história. Ao mesmo tempo, partes da comunidade técnica, sociedade civil, setor privado e alguns Estados mantêm a defesa ao modelo multissetorial e as críticas ao processo da ONU, evidenciando a resiliência desse modelo.

Outro ponto a ser observado, é que embora os temas da governança da Internet estejam intrinsecamente conectados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ainda há dissensos sobre como operacionalizar isso. Os diagnósticos feitos pela ONU através dos *policy briefs* são certos, mas as ações ainda são postas em dúvida pela multiplicidade de atores que já vivem e atuam nos diferentes regimes a níveis transnacionais.

5 CONCLUSÃO

A governança global da Internet está longe de ser um consenso, e como mostra esta pesquisa, a década de 2013-2023 é repleta de transformações significativas em um complexo de regimes internacionais. Como vimos a partir de Rosenau e Czempiel (1992), governança se refere a objetivos comuns, e no caso das instituições internacionais presentes nessa governança, os atores que as compõem devem avaliar se são dignas de serem mantidas. A falta de consenso reside justamente em definir quais são esses objetivos — e quando pensamos no oposto dessa governança, uma fragmentação da Internet, também não há consenso sobre esse conceito. Nesta pesquisa, entendemos o cenário como uma fragmentação regulatória e, até mesmo, uma fragmentação da governança, que se dá por diferentes espaços (instituições internacionais) justamente pelos objetivos e escopos divergentes.

O que antes era tópico de poucas organizações dedicadas à manutenção e funcionamento da Internet, como ICANN e IETF, e sem participação estatal, se tornou ao final da década analisada objeto de inúmeros fóruns e instituições, sejam elas específicas para a governança da Internet, como o IGF, sejam espaços da alta política internacional como OCDE e ONU. No início de 2024, há uma expectativa da comunidade internacional de governança da Internet acerca do NetMundial+IO¹⁴⁰, proposto pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) para atualizar sua declaração de 2014 e debater o futuro do multissetorialismo. Tal movimento evidencia as preocupações com o aumento do multilateralismo sobre esse tema, e com isso, as possibilidades de fragmentações da rede — desde um possível desligamento de um país da Internet, até as experiências distintas de usuários ao redor do mundo por fatores regulatórios, políticos e culturais. O que se destaca, nesse ponto, é a já existente fragmentação da própria governança, com espaços de discussão assimétricos que variam especialmente nas participações multilaterais e multissetoriais, além das próprias divergências entre os atores sobre como devem ser as políticas aplicadas. O NetMundial+IO ganha ainda mais destaque por ser uma iniciativa do Brasil, e não de um dos três modelos analisados neste trabalho.

A pesquisa obteve resultados através de dados empíricos e uma série de análises dentro do recorte temporal de 2013 a 2023, com foco em Estados-nacionais e instituições internacionais — espaços onde a governança se desenvolve. Os casos de governança de dados e moderação de conteúdo são representativos da significativa transformação da governança global da Internet no período pós-Snowden, e do grande receio dos atores de que diferentes regulações possam levar à uma fragmentação da Internet. O aumento da dependência tecnológica para a vida em

¹⁴⁰<https://netmundial.br/>

sociedade e economia global levou a uma maior participação estatal nessa governança, em processos que afetam tanto o indivíduo quanto o Estado.

A partir da conjuntura crítica em 2013 — as revelações de espionagem estadunidense por Edward Snowden — três modelos estatais passaram a ter atuações de destaque na governança da Internet, seja por ações unilaterais, seja através de instituições e atividades até mesmo transnacionais. Pelo viés institucional, algumas organizações internacionais já consolidadas estiveram alinhadas com princípios da União Europeia, no caso da OCDE, sem deixar de priorizar a inovação e o mercado digital, se aproximando também da agenda estadunidense. Outras instituições foram criadas para disseminar o discurso do modelo chinês, caso da Conferência Mundial da Internet (WIC). Nesse sentido, vê-se uma fragmentação dos processos que compõem a governança da Internet e, em sua camada de conteúdo (de aplicações, ou socioeconômica), há uma fragmentação advinda de regulações e políticas nacionais — diferenças que criam, portanto, os modelos de Estados Unidos, União Europeia, e China.

Embora China e União Europeia já possuíam, antes de 2013, características e preferências sobre a Internet diferentes da abordagem estadunidense, foi apenas após o caso Snowden que se abriu uma “janela de oportunidade” para estes atores estatais contestarem, em nível global, o modelo mais liberal norte americano. Trata-se, portanto, de um momento de conjuntura crítica, onde as mudanças institucionais são possíveis, e se quebra, assim, o *path dependence* da própria história da Internet. A partir desse momento, recomendações e *soft law* não são mais suficientes para esses atores, que demandam a criação de leis e de novos espaços internacionais. Apesar do aumento de iniciativas e documentos que endereçam preocupações sobre privacidade, por exemplo, ainda falta uma implementação efetiva, além de documentos vinculantes de nível global.

O caráter universal da Internet mantém o papel das instituições internacionais de criar espaços de discussão, e seguindo a concepção clássica de governança, definir objetivos comuns a serem atingidos, trabalhando assim uma série de recomendações e diretrizes, em sua maioria sem poder vinculante. Esta pesquisa relatou, assim, como princípios de proteção de dados que a OCDE trabalha e renova desde a década de 1980 são aprimorados pela União Europeia, mas aqui com poder vinculativo advindo de Estados soberanos. Ou como o IGF mantém tradições multissetoriais e relaciona diversos debates da governança da Internet com direitos fundamentais, tentando cobrir um vácuo entre as demandas da sociedade civil e de acadêmicos, e as tomadas de decisões governamentais. Porém, ainda falta uma consolidação do papel governamental nesse espaço, que encontrou um ápice momentâneo em torno de 2018, pela União Europeia. Já a estratégia chinesa se revela mais consolidada internamente, através de regulações e

aplicação do poder estatal (muito baseado na segurança nacional, onde até as questões de conteúdo são consideradas de cibersegurança), quando que externamente a tentativa é de criar seu próprio espaço de governança sem propostas concretas de coordenação global.

Antes do caso Snowden, a governança da Internet poderia ser considerada como um tema nichado e com participação majoritária de sua comunidade epistêmica. Após esse momento de conjuntura crítica, a partir de temas que se inserem tanto na segurança nacional (espionagem) como nos direitos fundamentais (privacidade e liberdade de expressão), a governança da Internet passou a ser tema da alta política, demandando, inclusive, mudanças institucionais no próprio IGF (inclusão da *Parlamentary Track*) e provocando um *forum shifting*, ou seja, esses temas foram levados para espaços institucionais não específicos da governança da Internet (como a OCDE, a OMC e a UNESCO). A demanda por uma reforma do IGF que produzisse resultados concretos só aumentou nos últimos dez anos, levando a própria ONU a iniciar novos processos paralelos ao IGF e à Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (WSIS), como o Pacto Global Digital (GDC), onde ainda resta uma expectativa para 2024 sobre o quanto será vinculante ou não suas metas e recomendações, a serem definidas na Cúpula do Futuro, da ONU.

Esse período de análise também viu uma fragmentação dos próprios temas e seus variados recortes e especificidades — por vezes endereçados de formas diferentes pelos atores do ecossistema. A cibersegurança, por exemplo, se tornou um tema muito mais endereçado ao nível multilateral, com pouco espaço para participação de atores não-estatais. Embora as denúncias de Snowden tenham trazido maior atenção para espionagem e problemas de privacidade, na seara estatal ainda existe uma grande preocupação por parte de ativistas e da sociedade civil acerca de ferramentas tecno autoritárias de vigilância. Nota-se que, especialmente através do IGF, no início do período analisado existe uma forte demanda por relatórios de transparência das empresas privadas, mas que ao final do período já se volta mais diretamente ao Estado pelo acúmulo de informações que se concentra no ente estatal. A confiança se torna uma palavra-chave para regular ações envolvendo governança de dados.

Os dados e os modelos de negócio das grandes empresas de tecnologia também foram mais bem compreendidos pelos atores no período analisado. A personalização do conteúdo das mídias sociais e as influências causadas em processos políticos chamaram a atenção do Estado para não apenas regular o uso dos dados pessoais, mas o próprio conteúdo disponibilizado pelos usuários das plataformas, para combater notícias falsas e discursos de ódio. Uma das instituições mais tradicionais da ONU, a UNESCO, passou a liderar tal processo no complexo de re-

gimes, emitindo diretrizes e recomendações para que cada Estado possa implementar seu próprio sistema de governança, em uma seara onde a cultura e a diversidade impõem grandes desafios à padronização global.

A ONU, através de sua legitimidade no cenário internacional, busca então sintetizar alguns padrões de governança pela iniciativa que surge ao final do período analisado, do Pacto Global Digital. Aqui é bastante claro o caráter transnacional (e não global) do processo multissetorial proposto, onde sociedade civil, academia e comunidade técnica tem se mobilizado em oposição à tomada de decisões multilaterais. Isso evidencia também como as questões da camada de conteúdo são muito mais transnacionais do que a camada lógica de governança da Internet, mais global — ainda que Estados como Rússia e China estejam defendendo essa alteração de gerenciamento de recursos críticos da Internet para o âmbito da ONU.

Desse modo, podemos concluir que não é simples afirmar se existe uma fragmentação da Internet. Depende de qual aspecto estamos nos referindo. Em sua camada lógica, ainda não é possível afirmar que existe fragmentação, e a pesquisa mostra que interesses econômicos e de inovação tecnológica asseguram, até o período analisado, uma manutenção dessa rede efetivamente global. Por outro lado, o que se constrói acima dessa camada lógica, a camada de conteúdo ou socioeconômica, apresenta diferentes tipos de fragmentação: a experiência do usuário pode variar a depender do país e do conteúdo ali disponibilizado, assim como as próprias regulações sobre esse conteúdo — aqui exemplificadas pelas iniciativas sobre governança de dados e moderação de conteúdo. Por fim, a própria organização da governança se mostra fragmentada, já que muitos atores, e principalmente as instituições internacionais, buscam meios de coordenar suas atividades, junto aos Estados nacionais.

Ainda que a economia digital esteja globalizada, uma série de direitos humanos são tensionados a depender de conjunturas políticas e organizações culturais das sociedades. A China pode ser um grande exemplo dessa perspectiva, onde há flexibilidade estratégica ao desenvolvimento econômico do país, junto a um rígido controle político automaticamente aplicado ao uso da Internet naquele país. Mas não somente a China, já que tanto União Europeia quanto Estados Unidos também têm se mobilizado para regular o funcionamento das plataformas na Internet, de diferentes formas. O principal diferenciador das abordagens não ocidental e ocidental (sem generalizar para todos os países) é a preferência por debates e decisões multilaterais, do lado não ocidental, e multissetoriais, do lado ocidental.

Essa dualidade é histórica na governança da Internet, e o período pós-Snowden nos mostra uma alteração dessas abordagens na prática. Tanto a União Europeia quanto a China concordam que pode haver uma escuta multissetorial, mas que ao fim do processo a decisão se

dará pela via estatal. Mesmo que com diferentes nomes (“novo multilateralismo” para os europeus), essa abordagem é agora utilizada pelo sistema ONU, que promove consultas públicas, mas leva à mesa de negociação apenas os Estados-membros. Ou seja, o multissetorialismo é enfraquecido no debate da camada de conteúdo, ainda que permaneça altamente relevante na camada lógica — a exemplo da manutenção dos domínios de Internet na Rússia durante a guerra da Ucrânia e o pedido ucraniano de desligamento desses domínios, recusado pela ICANN, ao final do período analisado¹⁴¹.

Portanto, o período pós-Snowden trouxe significativas mudanças institucionais que envolvem o complexo de regimes e os modelos pelos quais as instituições atuam. O multissetorialismo foi fortalecido na transição IANA, que retirou o vínculo da ICANN com o governo dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que o Brasil liderou um movimento inédito com o NETMundial, em 2014, também pela discussão e ação multissetoriais. Entretanto, o multilateralismo foi fortalecido em seguida, com foco nas plataformas e diferentes usos da camada de conteúdo da Internet. O Estado se viu obrigado a recuperar um certo controle desses ambientes, pensando estrategicamente ações de soberania digital — voltadas tanto à segurança nacional quanto ao fortalecimento de atores econômicos. A transversalidade da Internet e suas inúmeras aplicações levou a um momento de politização dessa governança, no sentido de se tornar tema de pauta de espaços institucionais até então mais “tradicionais”, ou multilaterais, como agências da ONU, OCDE, G7, G20 e BRICS.

Uma futura agenda de pesquisa pode, nesse sentido, mapear os escopos e as iniciativas desses espaços, continuando um monitoramento para entender se essa governança caminha para objetivos comuns ou distintos. O Sul Global também deve exercer certo protagonismo nessa agenda, já que países como Brasil, Índia e África do Sul possuem fortes agendas regulatórias sobre os temas digitais, e acabam enfrentando pouco espaço de fala nas instituições internacionais que, historicamente, estão mais voltadas ao Norte Global. Desafios como da Inteligência Artificial e inovações ainda inimagináveis irão, nos próximos anos, reconfigurar, mais uma vez, o complexo de regimes, e quem sabe, os atores hegemônicos nas diferentes propostas de governança.

¹⁴¹BRODKIN, J. ICANN won't revoke Russian Internet domains, says effect would be “devastating”. *Ars Technica*, 3/04/2002. Disponível em: <https://arstechnica.com/tech-policy/2022/03/icann-wont-revoke-russian-internet-domains-says-effect-would-be-devastating/>. Acesso em 23 jan 2024.

REFERÊNCIAS

- ALVES, P. Facebook e Cambridge Analytica: sete fatos que você precisa saber. **Tech Tudo**, 24 mar. 2018. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/2018/03/facebook-e-cambridge-analytica-sete-fatos-que-voce-precisa-saber.ghml>. Acesso em: 18 jan. 2021.
- ARTICLE 19. **UN: Civil society voices vital in the Global Digital Compact process**. 2023. Disponível em: <https://www.article19.org/resources/civil-society-global-digital-compact/>. Acesso em: 31 ago. 2023.
- BANDURSKI, D. Taking China's Global Cyber Body to Task. **China Media Project**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://chinamediaproject.org/2022/07/14/taking-chinas-global-cyber-body-to-task/>. Acesso em: 10 out. 2022.
- BARLOW, J. P. A Declaration of the Independence of Cyberspace. **EFF**, 1996. Disponível em: <https://www.eff.org/cyberspace-independence>. Acesso em: 24 mar. 2018.
- BAZELON, E. Why Is Big Tech Policing Speech? Because the Government Isn't. **The New York Times**, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/01/26/magazine/free-speech-tech.html?smid=url-share>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- BIDEN, J. Republicans and Democrats, Unite Against Big Tech Abuses. **WSJ**, 11 jan. 2023. Opinion. Disponível em: https://www.wsj.com/articles/unite-against-big-tech-abuses-social-media-privacy-competition-antitrust-children-algorithm-11673439411?mc_cid=e9f761b368&mc_eid=6762c6c677. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BIONI, B.; PIGATTO, J.; AGUIAR, T. Plantando sementes: o papel do Seminário do CGI.br na construção de uma agenda de privacidade e proteção de dados pessoais no Brasil (2010-2019). **PoliTICS**, 2021. Disponível em: <https://politics.org.br/edicoes/plantando-sementes-o-papel-do-semin%C3%A1rio-do-cgibr-na-constru%C3%A7%C3%A3o-de-uma-agenda-de-privacidade>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- BLOOMBERG. Gigantes chinesas da tecnologia compartilham detalhes de algoritmos com o governo pela primeira vez. **Valor Econômico**, 15 ago. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/08/15/gigantes-chinesas-da-tecnologia-compartilham-detalhes-de-algoritmos-com-o-governo-pela-primeira-vez.ghml>. Acesso em: 11 fev. 2023.
- BRADFORD, A. **The Brussels effect: how the European Union rules the world**. New York, NY: Oxford University, 2020.
- BRANDT, J. Não é sobre as regras do jogo, mas sobre o comportamento dos árbitros: Judiciário e plataformas digitais. **Desinformante**, [2022]. Disponível em: <https://desinformante.com.br/nao-e-sobre-as-regras-do-jogo-mas-sobre-o-comportamento-dos-arbitros-judiciario-e-plataformas-digitais/>. Acesso em: 9 fev. 2022.
- BRYANT, J. China's PIPL takes effect, compliance 'a challenge'. **IAPP**, 1 nov. 2021. Disponível em: <https://iapp.org/news/a/chinas-pipl-takes-effect-compliance-a-challenge/>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- BUCHANAN, A.; KEOHANE, R. The Legitimacy of Global Governance Institutions. **Ethics & International Affairs**, v. 20, n. 4, p. 405-437, 2006.

CADWALLADR, C. Facebook faces fresh questions over when it knew of data harvesting, **The Guardian**, 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2019/mar/16/facebook-fresh-questions-data-harvesting-cambridge-analytica>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CANABARRO, D. Governança Global da Internet: Aspectos Conceituais, Questões da Agenda Contemporânea e Prospectos para o Estudo do Tema. In: OPPERMANN, D. (ed.). **Internet Governance in the Global South: History, Theory, and Contemporary Debates**. Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI), São Paulo, 2019. p. 74-108.

CANABARRO, D. **Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento**. Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik. 2014. 431 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CASALINI, F.; GONZÁLEZ, J. Trade and Cross-Border Data Flows, **OECD Trade Policy Papers**, n. 220, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b2023a47-en>. Acesso em: 24 dez. 2023.

CASTELLS, M. *Communication Power*. New York: Oxford University Press, 2009.

CASTELLS, M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance, **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 78-93, 2008.

CASTRO, T. Epistemologia das Relações Internacionais. In: **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

CAVALLI, O.; SCHOLTE, J. A. The role of states in Internet governance at ICANN. In: HAGGART, B.; TUSIKOV, N.; SCHOLTE, J. A. (org.). **Power and authority in Internet governance: return of the state?** Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2021.

CELESTE, E. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. **International Review of Law, Computers & Technology**, v. 33, n. 1, p. 76-99, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600869.2019.1562604>. Acesso em: 4 nov. 2021.

CHANDRAN, R. Cambodia's internet gateway raises fears of China-style surveillance. **News Trust**, Thomson Reuters Foundation. 16 feb. 2022. Disponível em: <https://news.trust.org/item/20220216124054-u6xyw>. Acesso em: 7 jan. 2023.

CHECKEL, J. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. **International Organization**, Cambridge, v. 59, n. 4, p. 801-826, 2005.

CHEN, B. The Battle for Digital Privacy Is Reshaping the Internet. **The New York Times**, Sept. 16, 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/09/16/technology/digital-privacy.html>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CHINA DAILY. CEOs share their views on China's digital future. **China Daily**, 9 nov. 2018.

CHINA DAILY. 'Digital gunboat' policy will not stop innovation's eastward shift. **China Daily**, 29 set. 2021. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202109/29/WS61539c7ea310cdd39bc6c33e.html>. Acesso em: 4 jul 2023.

CHINA DAILY. Jointly Build a Community with a Shared Future in Cyberspace. **China Daily**, 17 out. 2019. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/17/WS5da7d7b3a310cf3e3557106a.html>. Acesso em: 4 jul. 2023.

CHINA DAILY. Peeking into the crystal ball: Future of Internet. **China Daily**, 20 dez. 2015. Disponível em: https://www.chinadaily.com.cn/world/2015wic/2015-12/19/content_22752132.htm. Acesso em: 24 dez. 2023.

CHINA DAILY. WIC unveils Zhejiang Office, a first in its history. **China Daily**, 16 jun. 2023. Disponível em: https://www.chinadaily.com.cn/a/202306/16/WS648c20cda31033ad3f7bcb66_1.html. Acesso em: 23 jun 2023.

CHINA INDEX. Technology. **China Index**, 2022. Disponível em: <https://china-index.io/domain/technology>. Acesso em: 7 jan. 2023.

CHINA. Ministry Of Foreign Affairs Of The Peoples' Republic of China. **Global Initiative on Data Security**. 8 set. 2020. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/jks_665232/kjfywj_665252/202009/t20200908_599773.html. Acesso em: 11 fev. 2023.

CHINA. The State Council Information Office of the People's Republic of China. **Jointly Build a Community with a Shared Future in Cyberspace**. nov. 2022b. Disponível em: http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2022-11/07/content_78505694.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

CIRCABC. **EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council**. 16 maio 2022. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbdoe/library/14bf0332-62ee-411b-8c74-bea38cd79efb/details>. Acesso em: 4 fev. 2023.

CITIZENFOUR. Direção: Laura Poitras. [Filme]. Estados Unidos: Praxis Films, 2014. 114min.

CLEGG, N. You and the algorithm: It takes two to tango. **Medium**, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://nickclegg.medium.com/you-and-the-algorithm-it-takes-two-to-tango-7722b19aa1c2>. Acesso em: 27 out. 2021.

CNN BRASIL. Manifestantes pró-Trump invadem Capitólio e Congresso é fechado. **CNN Brasil**, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/capitolio-dos-eua-e-bloqueado-apos-acirramento-dos-animos-entre-manifestantes/>. Acesso em: 19 out 2021.

COMISSION ECONOMICA DE AMÉRICA ATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Internet & Jurisdiction and ECLAC Regional Status Report 2020**. [s.l.]: CEPAL, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/46421-internet-jurisdiction-and-eclac-regional-status-report-2020>. Acesso em: 10 maio 2022.

CONVERGÊNCIA DIGITAL. Aprovado pela UIT o primeiro padrão 5G não celular. **Convergência Digital**, 22 out. 2021. Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/Internet-Movel/Aprovado-pela-UIT-o-primeiro-padrao-5G-nao-celular-58530.html>. Acesso em: 8 dez. 2021.

COSTERTON, S. *et al.* The Global Digital Compact: A Top-Down Attempt to Minimize the Role of the Technical Community. **ICANN**, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www.icann.org/en/blogs/details/the-global-digital-compact-a-top-down-attempt-to-minimize-the-role-of-the-technical-community-21-08-2023-en>. Acesso em 21 set. 2023.

COZENDEY, C. *et al.* O Projeto Going Digital da OCDE: Caminhos para a Transformação Digital no Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, abr. 2021.

CREEMERS, R. *et al.* Translation: 14th Five-Year Plan for National Informatization – Dec. 2021. **DigiChina**, 24 jan. 2022a. Disponível em: <https://digichina.stanford.edu/work/translation-14th-five-year-plan-for-national-informatization-dec-2021/#:~:text=The%20%E2%80%9C14th%20Five%20Year%20Plan%E2%80%9D%20period%20is%20an%20important,of%20industry%20chains%2C%20promote%20the>. Acesso em: 11 fev. 2023.

CREEMERS, R. *et al.* Translation: Internet Information Service Algorithmic Recommendation Management Provisions – Effective March 1, 2022b. **DigiChina**, 10 jan. 2022b. Disponível em: <https://digichina.stanford.edu/work/translation-internet-information-service-algorithmic-recommendation-management-provisions-effective-march-1-2022/>. Acesso em 11 fev 2023.

CREEMERS, R.; WEBSTER, G. Translation: Personal Information Protection Law of the People's Republic of China – Effective Nov. 1, 2021. **Digichina**, 20 ago. 2021. Disponível em: <https://digichina.stanford.edu/work/translation-personal-information-protection-law-of-the-peoples-republic-of-china-effective-nov-1-2021/>. Acesso em 14 jan. 2023.

CROSSLEY, G.; GOH, B. China fines tech giants for failing to report 43 old deals. **Reuters**, 20 nov. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/technology/china-finds-43-anti-trust-law-violations-involving-alibaba-baidu-jdcom-2021-11-20/>. Acesso em: 4 jul. 2023.

DATASPHERE INITIATIVE. **The Datasphere Governance Atlas 2022**. 2022 Disponível em: <https://www.thedatasphere.org/wp-content/uploads/2022/04/Datasphere-Governance-Atlas-2022-Datasphere-Initiative.pdf>. Acesso em: 3 maio 2022.

DENARDIS, L. *et al.* (org.). **Researching internet governance: methods, frameworks, futures**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2020.

DENARDIS, L. **The Emerging Field of Internet Governance**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=1678343>. Acesso em: 31 mar. 2021.

DEVINE, Andrew. Contesting the Digital World Order: China's National Role Strategy in Changing the Norms of Global Internet Governance. **Politikon: The IAPSS Journal of Political Science**, v. 42, p. 61-79, 2019.

DIPLOFOUNDATION. What's new with cybersecurity negotiations: The OEWG 2021–2025 annual report adopted. **Diplofoundation**, 13 ago. 2022. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/blog/whats-new-with-cybersecurity-negotiations-the-oewg-2021-2025-annual-report-adopted/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

DORIA, A. Use [and Abuse] of Multistakeholderism in the Internet. In: RADU, R.; CHENOU, J.; WEBER, R. (org.). **The Evolution of Global Internet Governance**. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, p. 115-138, 2014.

DOUEK, E. **The Siren Call of Content Moderation Formalism**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2022. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=4005314>. Acesso em: 31 mar. 2022.

DREZNER, D. W. The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back. **Political Science Quarterly**, v. 119, n. 3, p. 447-498, 2004.

DUFFIELD, J. What Are International Institutions? **International Studies Review**, v. 9, n. 1, p. 1-22, 2007.

EILBERG, D. *et al.* Os cuidados com a Convenção de Budapeste. **Jota**. 8 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/os-cuidados-com-a-convencao-de-budapeste-08072021>. Acesso em: 15 abr. 2022.

EPSTEIN, D.; KATZENBACH, C.; MUSIANI, F. Doing internet governance: practices, controversies, infrastructures, and institutions. **Internet Policy Review**, v. 5, n. 3. 30 set. 2016.

EUROPEAN UNION. **Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno ("Diretiva sobre o comércio eletrónico")**. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32000L0031>. Acesso em: 11 mar. 2023.

EUROPEAN UNION. European Commission. EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council. 5 dez. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7516. Acesso em: 11 mar. 2023.

FEIFEI, F. China's role crucial to fostering new growth. **China Daily**, October 20, 2019. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/19/WS5daa6532a310cf3e35571646.html>. Acesso em: 24 dez. 2023.

FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. **Governance for the Digital World: Neither More State nor More Market**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, p. 887-917, 1998.

GELLMAN, B.; POITRAS, L. U.S., British intelligence mining data from nine U.S. Internet companies in broad secret program. **Washington Post**, June 7, 2013. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3aocoda8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html. Acesso em: 18 out. 2022.

GENEVA INTERNET PLATFORM. **#IGF2020: Final report**. Dig Watch, 2020. Disponível em: <https://dig.watch/event/igf2020/igf2020-final-report>. Acesso em: 6 jul. 2023.

GENEVA INTERNET PLATFORM. **IGF 2022 Summary Report**. Dig Watch, 2022. Disponível em: <https://dig.watch/newsletters/dw-monthly/igf-2022-summary-report>. Acesso em: 6 jul. 2023.

GENEVA INTERNET PLATFORM. **IGF Report: Final report from the 12th Internet Governance Forum**. 2018a. Disponível em: dig.watch/igf2017. Acesso em: 25 mar. 2021.

GENEVA INTERNET PLATFORM. **IGF Report: Final Report from the 13th Internet Governance Forum**. 2018b. Disponível em: dig.watch/igf2018. Acesso em: 25 mar. 2021.

GENEVA INTERNET PLATFORM. **IGF Report: Final Report from the 14th Internet Governance Forum**. 2019. Disponível em: dig.watch/igf2019. Acesso em: 25 mar. 2021.

GOETTENAUER, C. Regulação Responsiva e a Política de Segurança Cibernética do Sistema Financeiro Nacional. **Journal of Law and Regulation**, v. 5, n. 1, p. 131-146, 2019.

GOMES, M.; MERCHÁN, C. R. Governança Transnacional: Definições, Abordagens e Agenda de Pesquisa, **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 1, p. 84-106, 2017.

GONÇALVES, J. **Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional?** Orientador: Marcelo Passini Mariano. 2019. 155p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2019.

GROSS, A; MURGIA, M. China and Huawei propose reinvention of the internet. **Financial Times**, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/c78be2cf-a1a1-40b1-8ab7-904d7095e0f2>. Acesso em: 8 dez. 2021.

GREENWALD, G. NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily. **The Guardian**, 6 Jun 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order>. Acesso em: 18 out. 2022.

GUEDES, P. Data Privacy Brasil's contribution to the Thematic Deep Dive of Artificial Intelligence and other Emerging Technologies of the Global Digital Compact. **Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa**, 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/data-privacy-brasils-contribution-to-the-thematic-deep-dive-of-artificial-intelligence-and-other-emerging-technologies-of-the-global-digital-compact/>. Acesso em: 31 ago. 2023.

HAGGART, B.; KELLER, C. Democratic legitimacy in global platform governance. **Telecommunications Policy**, v. 45, n. 6, p. 102-152, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596121000562>. Acesso em: 27 out. 2021.

HARNISCH, S. China's historical self and its international role. In: HARNISCH, S.; BERSICK, S.; GOTTWALD, J.C. (ed.). **China's International Roles: Challenging or supporting international order**. New York: Routledge, 2016.

HE, A. Trade Deals Might Induce Beijing to Bend on Data Restrictions. **CIGI**, 20 jun. 2022. Disponível em: https://www.cigionline.org/articles/trade-deals-might-induce-beijing-to-bend-on-data-restrictions/?utm_source=cigi_newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=cigi-announces-new-president. Acesso em: 11 fev. 2023.

HILHELM, E. O. **A Brief History of Safe Harbor (2000-2016)**. International Association of Privacy Professionals Guidance, [2016] Disponível em: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/brief_history_of_safe_harbor_2000_to_2016.pdf. Acesso em: 4 fev. 2023.

HILL, J. **Internet Fragmentation: Highlighting the Major Technical, Governance and Diplomatic Challenges for U.S. Policy Makers**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Spring 2012.

HOFMANN, J. Multi-stakeholderism in Internet governance: putting a fiction into practice, **Journal of Cyber Policy**, v. 1, n. 1, p. 29-49, 2016.

HORNE, Chelsea L., Internet governance in the “post-truth era”: Analyzing key topics in “fake news” discussions at IGF. **Telecommunications Policy**, v. 45, n. 6, p. 102-150, 2021.

HUREL, L.; LOBATO, L. **Unpacking Cybernorms: Private Companies as Norms Entrepreneurs**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3107237>. Acesso em: 31 mar. 2021.

HUREL, L.; ROCHA, M. Brazil, China and Internet Governance: Mapping Divergence and Convergence. **JCIR**, Special Issue, 2018. Disponível em: <https://journals.aau.dk/index.php/jcir/article/view/2267/1791>. Acesso em: 14 jan. 2023.

HURST, D. China leading US in technology race in all but a few fields, thinktank finds. **The Guardian**, 2 mar. 2023. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2023/mar/02/china-leading-us-in-technology-race-in-all-but-a-few-fields-thinktank-finds>. Acesso em: 27 jun. 2023.

INOUE, C. Regime global de biodiversidade: comunidades epistêmicas e o caso Mamirauá. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, XXIX, 2005, Brasília. GT "Ordem hegemônica, multilateralismo e política externa". Brasília: Unb, 2005. p. 1-23. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt13-12/3734-cinoue-regime/file>. Acesso em: 24 mar. 2021.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PRIVACY PROFESSIONALS (IAPP). **From Privacy Shield to the Trans-Atlantic Data Privacy Framework**. International Association of Privacy Professionals, 2022. Disponível em: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/privacy_shield_trans_atlantic_data_privacy_framework_infographic.pdf. Acesso em: 4 fev. 2023.

INTERNET & JURISDICTION. **Policy Network Toolkit: Cross-border Content Moderation**. Internet & Jurisdiction, 2021. Disponível em: www.internetjurisdiction.net/content/toolkit. Acesso em: 27 out. 2021.

INTERNET GOVERNANCE FORUM (IGF). **Guide to key digital policy issues and related processes and organizations**. Intgovforum, 2022a. Disponível em: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/249/24046. Acesso em: 6 jul. 2023.

INTERNET GOVERNANCE FORUM (IGF). **Output document from the Parliamentary Track: 16th UN Internet Governance Forum**. Intgovforum, 2021. Disponível em: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/241/20492. Acesso em 6 jul 2023.

INTERNET GOVERNANCE FORUM (IGF). **Output document from the Parliamentary Track: 17th UN Internet Governance Forum**. Intgovforum, 2022b. Disponível em: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/249/24060. Acesso em 6 jul 2023.

INTERNET GOVERNANCE FORUM (IGF). **The 11th Internet Governance Forum (IGF): 'Enabling Inclusive and Sustainable Growth'**, 6-9 December 2016, Jalisco, Mexico.

INTERNET SOCIETY (ISOC). **Huawei's "New IP" Proposal: Frequently Asked Questions**. Internet Society, 2022a. Disponível em: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2022/huaweis-new-ip-proposal-faq/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

INTERNET SOCIETY (ISOC). **Navigating Digital Sovereignty and its Impact on the Internet**. Internet Society, 2022b. Disponível em: <https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2022/11/Digital-Sovereignty.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ISAAC, M.; BROWNING, K. Fact-Checked on Facebook and Twitter, Conservatives Switch Their Apps. **The New York Times**, 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/11/11/technology/parler-rumble-newsmax.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

IYENGAR *et al.* Russia Is Commandeering the U.N. Cybercrime Treaty. **Foreign Policy**, 31 ago. 2023. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2023/08/31/united-nations-russia-china-cybercrime-treaty/?utm_source=pocket_saves. Acesso em: 9 nov. 2023.

JAMART, A. Internet Freedom and the Constitutionalization of Internet Governance. In: RADU, R.; CHENOU, J.M.; WEBER, R. H. (ed.). **The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making**. Springer, 2014.

JIA, L. Building China's tech superpower: State, domestic champions and foreign capital. In: HAGGART, B.; TUSIKOV, N.; SCHOLTE, J. A. (org.). **Power and authority in Internet governance: return of the state?**. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2021.

JIMMY SCHULZ CALL. Message from the Meeting of Parliamentarians participating in the 14th UN Internet Governance Forum. Berlin, 2019. Disponível em: https://www.intgovforum.org/multilingual/index.php?q=filedepot_download/7505/1807. Acesso em: 19 abr. 2022.

KAYE, D. "relying on corporate ad boycotts...". Tuíte de David Kaye. **Twitter**, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://twitter.com/davidakaye/status/1276906562791960577>. Acesso em: 15 abr. 2022.

KEOHANE, R. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. 4th ed. Boston: Longman, 2012.

KEOHANE, R.; NYE, J. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organisation**, v. 25, n. 3, p. 329-249, summer 1972.

KLEINWÄCHTER, W. A Digital Protocol From Kyoto and a Cyber Message From Hamburg: IGF and ICANN Are Well Prepared for the Future. **Circle ID**, 5 nov. 2023. Disponível em: <https://circleid.com/posts/20231105-a-digital-protocol-from-kyoto-and-cyber-message-from-hamburg-igf-icann-well-prepared>. Acesso em: 9 nov. 2023.

KLEINWÄCHTER, W. Beyond ICANN vs ITU?: How WSIS Tries to Enter the New Territory of Internet Governance. **Gazette**, Leiden, Netherlands, v. 66, n. 3-4, p. 233-251, 2004.

KLEINWÄCHTER, W. Framing the Internet Governance Debate: The Long Road to WSIS+20 (2025). **Circle ID**, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://www.circleid.com/posts/20210304-framing-the-internet-governance-debate-long-road-to-wsis-2025/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

KLEINWÄCHTER, W. Internet Governance Outlook 2016: Cooperation & Confrontation. **Circle ID**, 11 jan. 2016. Disponível em: https://circleid.com/posts/20160111_internet_governance_outlook_2016_cooperation_confrontation. Acesso em: 12 jun. 2023.

KLEINWÄCHTER, W. Is Nationalism Threatening the Future of the Internet? **Brink News**, 11 ago. 2019. Disponível em: <https://www.brinknews.com/is-nationalism-threatening-the-future-of-the-internet/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

KLEINWÄTCHER, W. NETmundial: divisor de águas na regulamentação da Internet? **Politics**, n. 18, ago. 2014. Disponível em: https://politics.org.br/sites/default/files/downloads/politics_18.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

KNIGHT, W. China Is About to Regulate AI—and the World Is Watching. **Wired**, 22 fev. 2022. Disponível em: <https://www.wired.com/story/china-regulate-ai-world-watching/>. Acesso em: 11 fev. 2023.

KRASNER, S. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

KURBALIJA, J. **An introduction to internet governance**. [Geneva]: DiploFoundation, 2016.

KURLANTZICK, J.; WEST, J. China's Digital Aid: The Risks and Rewards. **Council on Foreign Relations**, [2023]. Disponível em: <https://www.cfr.org/china-digital-silk-road>. Acesso em: 11 maio 2021.

LAWDER, D. US drops digital trade demands at WTO to allow room for stronger tech regulation. **Reuters**, 25 out. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/us/us-drops-digital-trade-demands-wto-allow-room-stronger-tech-regulation-2023-10-25/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

LEMOS, R. "Única forma de combater a desinformação sem afetar a liberdade de expressão é ir atrás do dinheiro", alerta Ronaldo Lemos. **Migalhas**, 22 jun. 2020a. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/329425/unica-forma-de-combater-a-desinformacao-sem-afetar-a-liberdade-de-expressao-e-ir-atras-do-dinheiro---alerta-ronaldo-lemos>. Acesso em: 31 mar. 2021.

LEMOS, R. 'O Dilema das Redes'. **Folha de São Paulo**, 27 set. 2020b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2020/09/o-dilema-das-redes.shtml>. Acesso em: 28 set. 2020.

LESSIG, L. The law of the horse: what cyberlaw might teach. **Harvard Law Review**, v. 113 n. 501, p. 501-546, 1999.

LEVINSON, N. **Toward Future Internet Governance Research and Methods: Internet Governance Learning**. [s.l.; s.n.], 2020.

LEVINSON, N. S., MARZOUKI, M. IOs and Global Internet Governance Interorganizational Architecture. In: MUSIANI, F.; COGBURN, D. L.; DENARDIS, L.; LEVINSON, N. S. **The Turn to Infrastructure in Internet Governance**. [s.l.]: Palgrave-MacMillan, 2016, p. 47-71.

LEVY, A. Trump fans are flocking to the social media app Parler — its CEO is begging liberals to join them. **CNBC**, 2020. Disponível em: <https://www.cnn.com/2020/06/27/parler-ceo-wants-liberal-to-join-the-pro-trump-crowd-on-the-app.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

LIMA, M.; VALENTE, J. Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, maio 2020.

LIPPOLDT, D. Regulating the International Digital Economy, with Trade and Innovation in Mind. **CIGI Paper**, n. 265, jun. 2022.

LLANOS, J. Transparency reporting: Considerations for the review of the privacy guidelines. **OECD Digital Economy Papers**, n. 309, OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e90c11b6-en>. Acesso em: 10 maio 2022.

LUCIANO, B. **Parliamentary agency and regional integration in Europe and beyond: the logic of regional parliaments**. 2019. Tese — Department of Political Science and International Studies, College of Social Sciences, University of Birmingham. 2019.

LULU, H. Alibaba's Ma elected co-chairman of Netmundial Initiative. **NIC.br**, 2 jul. 2015. Disponível em: <https://nic.br/noticia/na-midia/alibaba-s-ma-elected-co-chairman-of-netmundial-initiative/>. Acesso em: 11 fev. 2023.

LV, A.; LUO, T. “Nine dragons run the water”: Fragmented internet governance in China. In: HAGGART, B.; TUSIKOV, N.; SCHOLTE, J. A. (org.). **Power and authority in Internet governance: return of the state?**. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2021.

MACASKILL, E. *et al.* GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world's communications. **The Guardian**, 21 jun. 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa>. Acesso em: 18 out. 2022.

MACHADO, M. (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MARCUCCI, S.; ALARCON, N.; VERHULST, S.; WULLHORST, E. **Mapping and Comparing Data Governance Frameworks: A benchmarking exercise to inform global data governance deliberations**. 2023. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/2302.13731.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MARIANO, M. P.; FERREIRA, G. A. G.; NEVES, B. C. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, 2023.

MARIANO, M.; MARIANO, K. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Revista Impulso**. Piracicaba: Editora UNIMEP, v. 13, n. 31. p. 47-69. maio/ago. 2002.

MARIANO, M.; PIGATTO, J.; ALMEIDA, R. Atores internacionais e poder cibernético: o papel das transnacionais de tecnologia na era digital, **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, n. 13, p. 199-229, 2018.

MARKOVSKI, V.; TREPYKHALIN, A. Country Focus Report: China Internet-Related Policy Initiatives and Laws. **ICANN**, 31 jan. 2022.

MARTIN, L. WIC now Focuses Internationally to Expand China's Cyberspace Idea. **Itechpost**, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.itechpost.com/articles/112089/20220713/chinas-wic-now-focuses-internationally-expand-cyberspace-idea.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MCKUNE, S.; AHMED, S. Authoritarian Practices in the Digital Age: The Contestation and Shaping of Cyber Norms Through China's Internet Sovereignty Agenda. **International Journal of Communication**, v. 12, n. 0, p. 21, 2018.

MESSENGER, H.; SIMMONS, K. Facebook content moderators say they receive little support, despite company promises. **NBC News**, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.nbc-news.com/business/business-news/facebook-content-moderators-say-they-receive-little-support-despite-company-n1266891>. Acesso em: 28 out. 2021.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org.); DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MOROZOV, E. The Huawei war. **Le Monde Diplomatique**, nov. 2020. Disponível em: <https://mondediplo.com/2020/11/10huawei>. Acesso em: 11 fev. 2023.

MUELLER, M. **Networks and States: The Global Politics of Internet Governance**. [s.l.]: The MIT Press, 2010.

MUELLER, M. **Ruling the root: Internet governance and the taming of cyberspace**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2002.

NANNI, R. Digital sovereignty and Internet standards: normative implications of public-private relations among Chinese stakeholders in the Internet Engineering Task Force. **Information, Communication & Society**, v. 25, n. 16, 2022, p. 2342-2362.

NATIONAL COALITION AGAINST CENSORSHIP (NCAC). **Facebook agrees to reconsider artistic nudity policies**. 5 jun. 2019. Disponível em: <https://ncac.org/news/facebook-agrees-to-reconsider-artistic-nudity-policies>. Acesso em: 28 out. 2021.

NEGRO, G. A history of Chinese global Internet governance and its relations with ITU and ICANN. **Chinese Journal of Communication**, v. 13, n. 1, p. 104-121, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17544750.2019.1650789>. Acesso em: 12 ago. 2021.

NYE JR, J. International Institutions Still Matter to the US. **Project Syndicate**. [2020]. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/international-institutions-crucial-for-us-global-power-by-joseph-s-nye-2020-11?barrier=accesspay>. Acesso em: 28 abr. 2021.

NYE, J. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.

NYE, J. The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities. **Centre for International Governance Innovation and the Royal Institute for International Affairs**, Paper series n. 1, maio 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2yJoIcI>. Acesso em: 28 maio 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Draft Recommendation of the Council on Principles for Internet Policy Making**. 2011. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2011\)154/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2011)154/en/pdf). Acesso em 12 jan. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Digital Economy Outlook 2020**. [s.l.]: OECD, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Deixar o sol entrar: transparência e responsabilização na era digital**. 2021. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231_por. Acesso em: 19 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Diretrizes para a governança das plataformas digitais**. Paris, França,

2023. 67 p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387560>. Acesso em: 17 nov. 2023.

ÖTERBÜLBÜL, S. Rebranding China's Global Role: Xi Jinping at the World Economic Forum. **E-International Relations**, 20 fev. 2021. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2021/02/20/rebranding-chinas-global-role-xi-jinping-at-the-world-economic-forum/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PHILLIPS, W. *et al.* **CyberTroop Report 2020**. Oxford: Universidade de Oxford, 2021. Disponível em: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2021/01/CyberTroop-Report-2020-v.2.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

PIERSON, P. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In: SANDHOLTZ, W.; STONE SWEET, A. (org.). **European Integration and Supranational Governance**. [s.l.]: Oxford University Press, 1998, p. 27-58.

PIGATTO, J. *et al.* **Plantando sementes: o papel do seminário do CGI.br sobre proteção à privacidade e aos dados pessoais na construção de uma agenda temática no Brasil**. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023. (Cadernos CGI. br: Estudos; v. 3).

PIGATTO, J. **O papel das corporações transnacionais na governança global da Internet: Google e Facebook nas discussões sobre neutralidade da rede e política de dados (2013-2018)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo. 2020.

PIGATTO, J.; DATYSGELD, M.; SILVA, L. Internet governance is what global stakeholders make of it: a tripolar approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, 2021.

PIGATTO, J.; RIELLI, M. Brasil busca retomada do protagonismo na governança da Internet em evento da UNESCO. **Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa**, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/brasil-busca-retomada-do-protagonismo-na-governanca-da-internet-em-evento-da-unesco/>. Acesso em: 21 set. 2023.

POHLE, J.; THIEL, T. Digital sovereignty. **Internet Policy Review**, v. 9, n. 4, 2020.

POHLE, J.; VOELSEN, D. Centrality and power: the struggle over the techno-political configuration of the Internet and the global digital order. **Policy & Internet**, v. 14, 2022. p. 13-27.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RADU, Roxana. **Negotiating Internet governance**. Oxford, United Kingdom; New York, NY: Oxford University Press, 2019.

RATHBUN, B. C. **Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities**. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. (eds.). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford Academic, 2009.

RAUSTIALA, K. An Internet Whole and Free: Why Washington Was Right to Give Up Control. **Foreign Affairs**, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-13/internet-whole-and-free>. Acesso em: 22 out. 2019.

REDING, V. Let's build bridges between China and Europe. **China Daily**, 9 nov. 2018.

REPORTAGEM do 'NYT' revela complexa rede de espionagem doméstica nos EUA. **O Globo**, 23 ago. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/reportagem-do-nyt-revela-complexa-rede-de-espionagem-domestica-nos-eua-5879959>. Acesso em: 11 out. 2022.

RIBEIRO, B. *et al.* **Analyzing the “Sleeping Giants” Activism Model in Brazil**. Cornell University, 2022. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/2105.07523>. Acesso em: 31 mar. 2022.

RIOUX, M. *et al.* Competing Institutional Trajectories for Global Regulation: Internet in a Fragmented World. In: RADU, R.; CHENOU, J.; WEBER, R. (org.). **The evolution of global internet governance: principles and policies in the making**. Zürich: Schulthess Jurist; Medien, 2013.

ROBERTS, S. *et al.* What is the Cambridge Analytica scandal? — video explainer. **The Guardian**, 19 mar. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/video/2018/mar/19/everything-you-need-to-know-about-the-cambridge-analytica-expose-video-explainer>. Acesso em: 12 mar. 2019.

ROCILLO, P.; DUARTE, F.; ROMAN, J. O que é governança da internet? uma revisão sistemática de literatura. **Revista Jurídica da Ufersa**, v. 5, n. 10, p. 151-178, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/11035>. Acesso em: 31 mar. 2022.

RODRIK, D. The Coming Global Technology Fracture. **Project Syndicate**, set. 2020. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/making-global-trade-rules-fit-for-technology-by-dani-rodrik-2020-09>. Acesso em: 31 mar. 2021.

ROSA, F.; HAUGE, J. GAFA's Information Infrastructure Distribution: Implications for the Global South. In: **TPRC48: The 48th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy**. 15 dez. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3749732>. Acesso em: 10 maio 2022.

ROSENAU, J. Strong demand, huge supply: governance in an emerging epoch. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. **Multi-level Governance**. [s.l.]: Oxford University Press, 2004.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (org.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSSI, A. How the Snowden Revelations Saved the EU General Data Protection Regulation. **The International Spectator**, v. 53, n. 4, p. 95-111, 2018.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de abertura do Encontro Global Multissetorial sobre o Futuro da Governança da Internet — NET Mundial — São Paulo/SP**. 23 abr. 2014. Biblioteca da Presidência, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2W2rNCu>. Acesso em: 26 mar. 2019.

SANDHOLTZ, W. The emergence of a Supranational Telecommunications Regime. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. **European Integration and Supranational Governance**. [s.l.]: Oxford Academic, 2004.

SANTANIELLO, M. From Governance Denial to State Regulation: A Controversy-Based Typology of Internet Governance Models. In: HAGGART, B.; TUSIKOV, N.; SCHOLTE, J. A.

(org.). **Power and authority in Internet governance: return of the state?**. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2021.

SANTORO, M.; BORGES, B. Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance. **Rev. bras. polít. int.**, v. 60, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TCv9k9dPm-frS8TH5G67ctbn/?lang=en>. Acesso em: 11 maio 2023.

SANTOS, M. O big data somos nós: a humanidade de nossos dados. **Jota**, 16 mar 2017. Disponível em: <https://jota.info/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/o-big-data-somos-nos-a-humanidade-de-nossos-dados-16032017>. Acesso em: 14 mar. 2019.

SHIJIA, O.; ZHENHUAN, M. Experts call for improved data security. **China Daily**, 28 set. 2021a. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202109/28/WS61526deaa310cdd39bc6bfa7.html>. Acesso em: 4 jul. 2023.

SHIJIA, O.; ZHENHUAN, M. Wuzhen Summit to promote digital civilization. **China Daily**, 27 set. 2021b. Disponível em: <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202109/27/WS61511370a31019b029ba0a1f.html>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SHU, C. China Tried To Get World Internet Conference Attendees To Ratify This Ridiculous Draft Declaration. **TechCrunch**, 2014. Disponível em: <https://social.techcrunch.com/2014/11/20/worldinternetconference-declaration/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

SHUO, Z. Experts call for stronger global data security. **China Daily**, 21 out. 2019. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/21/WS5dad4853a310cf3e35571afa.html>. Acesso em: 3 jan. 2024.

SLAUGHTER, A. Everyday Global Governance, **Daedalus**, v. 132, n. 1, p. 83-90, 2003.

SNOWDEN, E. **Permanent record**. New York: Henry Holt and Company, 2019.

SMITH, M. E., Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation. In: SANDHOLTZ, W.; STONE SWEET, A. (orgs.). **European Integration and Supranational Governance**. [s.l.]: Oxford University Press, 1998, p. 304-333.

TASQUETTO, L. **A agenda de comércio digital e o posicionamento do Brasil**. [s.l.]: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2022.

TAYLOR, E. China Is Borrowing a Page From Russia's Disinformation Playbook. **World Politics Review**, 28 set. 2021. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/for-china-social-media-is-now-a-tool-for-disinformation/?loggedin=1>. Acesso em: 25 mar. 2023.

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

THOMSON, I. Q&A: Crypto-guru Bruce Schneier on teaching tech to lawmakers, plus privacy failures – and a call to techies to act. **The Register**, 15 mar. 2019. Disponível em: https://www.theregister.co.uk/2019/03/15/qa_bruce_schneier/. Acesso em: 13 set. 2019.

TRÉGUER, F. Intelligence Reform and the Snowden Paradox: The Case of France. **Media and Communication**, v. 5, n. 1, p. 17-28, 2017.

TROFIMOV, Y. *et al.* How China Is Taking Over International Organizations, One Vote at a Time. **The Wall Street Journal**, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/how-china-is-taking-over-international-organizations-one-vote-at-a-time-11601397208>. Acesso em: 14 jan. 2023.

TWITTER retira selo azul de verificação de quem não paga. **DW**, 21 abr. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/twitter-retira-selo-azul-de-verifica%C3%A7%C3%A3o-de-quem-n%C3%A3o-paga/a-65391627>. Acesso em: 30 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations**. 2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N20/248/80/PDF/N2024880.pdf?OpenElement>. Acesso em: 31 ago. 2023.

UNITED NATIONS. Digital Cooperation. **The Age of Digital Interdependence**. Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2TbxVqU>. Acesso em: 17 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **IGF 2013: 'Building Bridges—Enhancing Multistakeholder Cooperation for Growth and Sustainable Development'**. United Nations Publication, 2014.

UNITED NATIONS. **IGF 2014: Connecting Continents for Enhanced Multistakeholder Internet Governance**. United Nations Publication, 2015.

UNITED NATIONS. **Information Integrity on Digital Platforms**. Jun. 2023a. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-information-integrity-en.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

UNITED NATIONS. **Our Common Agenda Policy Brief 5: A Global Digital Compact — an Open, Free and Secure Digital Future for All**. Maio 2023b. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-gobal-digi-compact-en.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

UNITED NATIONS. **Our Common Agenda: Report of the Secretary-General**. 2021. Disponível em: https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

UNITED NATIONS. **The 10th Internet Governance Forum (IGF): 'Evolution of Internet Governance: Empowering Sustainable Development'**. United Nations Publication, 2016.

UNITED NATIONS. **The 11th Internet Governance Forum (IGF): 'Enabling Inclusive and Sustainable Growth'**. United Nations Publication, 2017.

UNITED STATES. Department of Commerce. **Global Cross-Border Privacy Rules Declaration**. [2023a]. Disponível em: <https://www.commerce.gov/global-cross-border-privacy-rules-declaration>. Acesso em: 4 fev 2023.

UNITED STATES. Department of Justice. Office of Privacy and Civil Liberties. **Privacy Act of 1974**. 4 out. 2022a. Disponível em: <https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974#:~:text=The%20Privacy%20Act%20of%201974%2C%20as%20amended%2C%205%20U.S.C.,of%20records%20by%20federal%20agencies>. Acesso em: 4 fev. 2023.

UNITED STATES. Senate. **Senate Bill 314 — 104th Congress**. 2 jan. 1995. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/314/text>. Acesso em: 21 abr. 2023.

UNITED STATES. The White House. **A Declaration for the Future of the Internet**. White House, 2022b. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/Declaration-for-the-Future-for-the-Internet_Launch-Event-Signing-Version_FINAL.pdf. Acesso em 4 fev 2023.

UNITED STATES. The White House. **A Framework for Global Electronic Commerce**. Washington: White House, 1997. Disponível em: <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/Commerce/>. Acesso em: 12 maio 2022.

UNITED STATES. The White House. **Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence**. White House, 30 out. 2023b. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

UNITED STATES. The White House. **National Cybersecurity Strategy 2023**. Washington, D.C., 2023c. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/National-Cybersecurity-Strategy-2023.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

UNITED STATES. US Department of Health, Education & Welfare. **Records Computers and the Rights of Citizens**. Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems. Jul. 1973. Disponível em: <https://www.justice.gov/opcl/docs/rec-com-rights.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

VAN EETEN, M.; MUELLER, M. Where is the governance in Internet governance? **New Media & Society**, v. 15, n. 5, p. 720-736, 2013.

WEBER, R. **Internet Governance at the Point of No Return**. [s.l.]: EIZ Publishing, 2021.

WEBSTER, G. Translation: Personal Information Protection Law of the People's Republic of China (Draft) (Second Review Draft). **DigiChina**. 20 ago. 2021. Disponível em: <https://digi-china.stanford.edu/news/translation-personal-information-protection-law-peoples-republic-china-draft-second-review>. Acesso em: 22 maio 2021.

WEI, H. *et al.* Digital age redefines media role in society. **China Daily**, 9 nov. 2018. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201811/09/WS5be4fe48a310eff303287aa6.html>. Acesso em: 4 jul. 2023.

WEI, H. BRI bringing greater connectivity to region. **China Daily**, 22 out. 2019a. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/22/WS5dae6f32a310cf3e35571dfe.html>. Acesso em: 4 jul. 2023.

WEI, H. Put society first, urges Ministerial Forum. **China Daily**, 21 out. 2019b. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/21/WS5dad4709a310cf3e35571af2.html>. Acesso em: 3 jan. 2024.

WEISS, T. Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.

WIMMER, M. Cidadania, tecnologia e governo digital: proteção de dados pessoais no estado movido a dados. p. 27-35. 2020. *In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. TIC Governo Eletrônico. 2019. Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro.* São Paulo, 2020.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **2017 WIC Overview.** Wuzhen WIC, 8 nov. 2018. Disponível em: www.wuzhenwic.org/2018-11/08/c_549457.htm. Acesso em: 25 dez. 2023.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **Chinese President Xi delivers keynote speech at World Internet Conference.** Wuzhen WIC, 2015a. Disponível em: <https://www.wuzhenwic.org/communitywithasharedfutureincyberspace.html>. Acesso em: 23 jun. 2021.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **Initiative on Jointly Building a Community With a Shared Future in Cyberspace.** Wuzhen WIC, 18 nov. 2020. Disponível em: www.wuzhenwic.org/2020-11/18/c_564467.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **IT titans at WIC excited about future.** Wuzhen WIC, 21 nov. 2014. Disponível em: https://www.wuzhenwic.org/2014-11/21/c_46280.htm. Acesso em: 4 jul. 2023.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **Ten key words talked about most in World Internet Conference in Wuzhen.** Wuzhen WIC, 21 dez. 2015b. Disponível em: www.wuzhenwic.org/n_6821.html. Acesso em: 23 jun. 2021.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **World Internet Conference closes in E China.** Wuzhen WIC, 18 nov. 2016a. Disponível em: www.wuzhenwic.org/2016-11/18/c_563788.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **Wuzhen Initiative.** Wuzhen WIC, 13 out. 2016b. Disponível em: www.wuzhenwic.org/n_6821.html. Acesso em: 23 jun. 2021.

WORLD INTERNET CONFERENCE (WIC). **Wuzhen Report on World Internet Development 2016.** Wuzhen WIC, 18 nov. 2016c. Disponível em: www.wuzhenwic.org/2016-11/18/c_563787.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

WORLD SUMMIT ON THE INFORMATION SOCIETY (WSIS). **Tunis Agenda for the Information Society.** International Telecommunication Union, 18 nov. 2005. Disponível em: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>. Acesso em: 15 jan. 2019.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Joint Statement on Electronic Commerce.** World Trade Organization, 2019. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/1056.pdf&Open=True>. Acesso em: 16 mar. 2023.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Work Programme on Electronic Commerce.** WT/L/274, 30 set. 2014. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/274.pdf&Open=True>. Acesso: 4 fev. 2023.

WRIGHT, H. Estonia. EU countries propose faster 'European digital sovereignty'. **ERR News**, 2 mar. 2021. Disponível em: <https://news.err.ee/1608127618/estonia-eu-countries-propose-faster-european-digital-sovereignty>. Acesso em: 24 mar. 2021.

YIN, C. Connecting the future. **China Daily**, 20 out. 2019. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/19/WS5daa4c26a310cf3e3557160e.html>. Acesso em: 3 jan. 2024.

YIN, C. Prosecutors pledge to protect personal data. **China Daily**, 9 nov. 2018. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201811/09/WS5be50c3da310eff303287ae2.html>. Acesso em: 4 jul. 2023.

YIN, R; GRASSI, D. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2003.

YOUNG, O. **International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2019.

YU, C. Domestic enterprises set tone for global fifth generation players. **China Daily**, 8 nov. 2018. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201811/08/WS5be3cbeaa310eff303287646.html>. Acesso em: 4 jul. 2023.

ZHAO, H. **ITU and Internet Governance: input to the 7th meeting of the ITU Council Working Group on WSIS**. Geneva, 30 nov. 2004.

ANEXO A - ENTREVISTAS

ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM INDIVÍDUOS ATUANTES NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS ESTUDADAS.

ANEXO A.1: ENTREVISTA COM FLÁVIO WAGNER

Ficha técnica

Data: 25 de abril de 2023

Local: Entrevista remota via Google Meet

Sobre o entrevistado: Presidente do capítulo brasileiro da ISOC Brasil e ex-membro do Multistakeholder Advisory Group do IGF

Jaqueline Pigatto: Eu trabalho muito com a perspectiva do institucionalismo histórico, que olha para as instituições como esse espaço de interação e de socialização entre os atores. Então eu trabalho muito nessa perspectiva da interação, do engajamento dos atores, dos incentivos. E como eu estou olhando para algumas instituições internacionais e considerando o IGF como uma instituição, por ser esse espaço de socialização super importante, eu estou fazendo essas entrevistas com pessoas que já tiveram inseridas ali pra ter essa perspectiva de dentro. E enfim, você tem um currículo incrível de composição do MAG já por muitos anos e também como membro do CGI, então acredito que vai ser de muita utilidade para as questões aqui. Eu queria começar te perguntando então como que você avalia qual tem sido essa estratégia do IGF na construção dessa governança global da Internet?

Prof. Flávio Wagner: Uma coisa é a perspectiva histórica mais de longo prazo da trajetória e outra coisa é a situação atual e a luta para manter ou encontrar um espaço numa nova conjuntura. Então, são duas coisas um pouco diferentes. Se a gente pensar historicamente, ele se acumulou como um espaço e talvez alguma coisa que pudesse ser uma aposta lá no início, em 2005, quando ele foi criado. Mas ele claramente se afirmou. Teve assim naquela época, quando se falava em governança da Internet, ainda era muito a questão técnica. Eu não participei do ISIS, da Cúpula Mundial, da Sociedade da Informação, não estava lá na hora que foi redigida a agenda de Túnis. Mas assim, lá na primeira edição do IGF, as pessoas que estavam mais envolvidas contam que havia até uma certa cautela, para não dizer assim, a contrariedade, por exemplo, da ICANN, que de repente o IGF pudesse se tornar um espaço onde ia se discutir essa governança técnica da Internet e tentar um pouco, tirar o protagonismo que era da ICANN, até da função da própria ICANN e, de repente, tomar decisões e propor normas num outro escopo. Então, parece até que houve uma espécie de veto a que esse tipo de assunto fosse discutido na pauta do primeiro. E já era em Atenas, lá em 2006. Mas eu acho que isso foi resolvido rapidamente. E aí depois, com o tempo, não havia mais essa, essa restrição. Acho que ficou

claro o papel do IGF, que não estava tentando duplicar nem roubar o espaço de ninguém. Era um novo espaço. E no início não se pensava muito na questão da governança técnica, mas é porque era 2005. Tenho que pensar numa outra perspectiva histórica. A Internet já era comercial, já tinha um monte de coisas, mas as redes sociais e um monte de outros fenômenos ainda estavam muito incipientes. Então, a discussão de outras questões sociais, políticas e econômicas foi uma coisa que foi acontecendo ao longo do tempo, naturalmente. Assim, pela crescente relevância desses outros aspectos da governança da Internet. Até muita gente procura fazer aquela distinção governança na Internet, porque, no fundo, é a discussão de coisas econômicas, sociais, políticas que acontecem no mundo físico e que acabaram também se reproduzindo no mundo virtual e passaram a ser pauta do IGF também. E hoje ninguém questiona isso. Se a gente for pensar, o que se discute no IGF é qualquer coisa que tem a ver com o mundo virtual. Tudo é até, né? Na verdade, eu acho que se discute muito mais do que Internet. A Internet pode ser um veículo para muitas dessas coisas que acontecem no mundo virtual, porque é a maneira dos cidadãos, das pessoas entrarem em contato com as coisas. Ou a Internet é o veículo, mas no fundo nós estamos falando de processo de transformação digital. Nós estamos falando de toda a digitalização da sociedade, de toda a nossa vida social, econômica, política, cultural, tudo. Então a gente fala de comércio eletrônico, estamos falando de comércio. A gente fala de novas linguagens na Internet, fenômenos culturais, da preponderância da língua inglesa, mas isso é uma coisa que acontece no mundo off line também. Não apenas também acontece no mundo online, né? Pode até se discutir se essas coisas acabam se exacerbando pelo mundo online, mas então, na verdade, hoje o IGF, embora mantenha o seu nome original Internet Governance Forum, ele é muito mais do que só governança da Internet. Ele é tudo o que tem a ver com transformação digital da sociedade e nunca houve nenhum tipo de restrição a qualquer tema que seja. Mas a gente fala em ética e inteligência artificial. Em princípio, isso é um fenômeno do uso crescente da inteligência artificial. Qual é a relevância da Internet na história? Bom, a Internet é o veículo pelo qual muitas ferramentas de inteligência artificial chegam na gente ou nos afetam, mas no fundo, não é alguma coisa que foi feita especificamente para a Internet. Não são só ferramentas que são usadas no dia a dia por empresas. Assim, uma empresa, um banco, faz análise de crédito usando uma ferramenta de inteligência artificial para ver as chances do cliente vai pagar ou não um empréstimo. Ou se uma polícia naquele episódio famoso lá nos Estados Unidos de sistema judiciário lá, que analisava qual era a chance de um presidiário reincidir em função de uma série de características de raça, de nível social, etc. E usando inteligência artificial, não tinha nada a ver com Internet, mas no entanto, como ética em inteligência artificial é um tema do IGF e ninguém questiona. Então o IGF, apesar de manter o nome Internet Governance Fórum, ele naturalmente, ao longo desses seus já 17 anos, ele se tornou muito mais do

que discussão só de governança da Internet. Ele é muito mais e tanto que quando houve o que ele levou ao High Level Panel, o Digital Cooperation da ONU, em 2019 que o Guterres criou. Se a gente olhar o relatório final, o relatório final é sobre cooperação digital. Daí a gente lê o texto e o texto fala de um monte de coisas que tem a ver com os processos de transformação digital da sociedade. A Internet, óbvio que aparece no texto o tempo inteiro, porque é um veículo importante, mas no fim lá se propõe o IGF Plus como sendo um espaço onde vai se discutir cooperação digital, onde vai se discutir, sei lá, comércio eletrônico, onde vai se discutir inclusão digital, onde vai discutir um monte de outras coisas que tem que ver com a digitalização de todos os processos sociais. Então o IGF, ele ganhou esse espaço naturalmente, isso aconteceu no FIB [Fórum da Internet no Brasil] também. Se a gente olhar a pauta do FIB, vai ver que é a mesma trajetória. Eu imagino que está acontecendo em todos os outros NRIs [National and Regional IGFs], em todos os IGFs nacionais e regionais mundo afora. Nós estamos falando da digitalização da sociedade e do impacto que isso tem na governança, num sentido muito mais amplo. Então o IGF conquistou esse espaço naturalmente, assim como os NRIs todos. E não há um questionamento, essa é a trajetória dele, o histórico. Agora para o futuro é uma outra história. Agora se discute se ele vai ter um papel ou não. Em 2025 tem a renovação do mandato. Foi renovado mais dez anos lá em 2015. Agora, em 2025, renova de novo. E aí, será que, que papel dentro do MAG? Não tenho meu partido, faço parte de um grupo de trabalho que é o IGF strategy and strengthening, algo assim. Mas enfim, o grupo de trabalho do MAG que é aberto para outras pessoas. Não sou mais membro do MAG, mas nunca deixei de participar de um ou dois grupos de trabalho. E esse grupo que é o que pensa um pouco mais o IGF em termos estratégicos. Ele, por exemplo, já desde o início, quando se anunciou a Global Digital Compact, sempre ficou discutindo temas e que papel no IGF vai ter nesse negócio? O que nós vamos fazer aqui que não deveria estar sendo discutido no IGF e nesse compacto. Por que criar um outro processo de discussão paralelo? Por que não usar as estruturas internacionais, por exemplo, que o IGF já tem e já é conhecido da comunidade, que é um processo multissetorial, né? Então e depois que o compact estiver, sei lá, redigido e aprovado pela ONU, quem é que vai fazer o follow up? Assim como tem os SDG, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que é uma meta para dez anos, quer dizer, o compacto, provavelmente a gente não sabe direito o que é que ele vai ser ainda, mas provavelmente vai ser algum documento que vai propor metas de inclusão digital e coisas assim para os próximos, sei lá, dez anos, por exemplo. E aí a questão é será que o IGF não teria um papel para ser o lugar aonde se faria o acompanhamento das metas, do atingimento das metas? Onde se discutiria a evolução desse pacto? Mas isso não é claro lá na ONU. Tá vendo esses deep dives aí a cada duas semanas com dois facilitadores? Quer dizer,

um processo bem estilo ONU, né? Não é um debate. Não sei se tu estás acordo. Tu falaste na última reunião, aliás, eu estava acompanhando, vi tu falando lá.

Jaqueline Pigatto: Sim, que bom, falei. Falei inclusive desse fortalecimento do IGF que a gente precisa.

Prof. Flávio Wagner: Pois é, exatamente. Então eu tenho procurado acompanhar todos também. E é claramente um estilo da ONU. E não é um debate. As pessoas vem, cada uma, vem, fala três minutos. Não tem debate. O quanto que os facilitadores e os embaixadores da Ruanda e da Suécia vão aproveitar disso aí a gente não sabe. Quer dizer, lá no IGF, no âmbito do IGF, se questiona muito de que talvez seja um documento que vai ser redigido a portas fechadas. Quer dizer, essa consulta multissetorial é um pouco pra inglês ver, todo mundo fala, mas na verdade não se debate. Não se sabe o que vai ser aproveitado lá na ONU desse processo. E aí, o que vai resultar? Então, assim, na verdade, o IGF não tá tendo um papel, por enquanto, de protagonismo no Global Digital Compact. E aí a questão é... Até tem, eu não sei se tu viste um anúncio que saiu esses dias. Deixa eu tentar achar aqui. Foi surpresa pra muita gente lá nesse grupo de estratégia lá do IGF...já tinha ouvido falar do High Level Advisory Board On Effective Multilateralismo. Vou te escrever aqui.

Jaqueline Pigatto: Então eu vi sair um relatório, né?

Prof. Flávio Wagner: Bem, tem um relatório que é esse link que eu te mandei agora.

Jaqueline Pigatto: Então eu vi sim.

Prof. Flávio Wagner: E é aparentemente lá nesse relatório, em alguma altura do relatório, eles propõem um novo fórum. Que poderia... O texto diz assim muito, não? Um palavreado assim, meio vago poderia incorporar o IGF. Ou seja, de repente pessoal de governo, o Jorge Cândia, que é o representante da Suíça em vários desses fóruns internacionais, que é um cara super antenado e que conhece bem as coisas, ele mesmo estava surpreso e preocupado. Nigel, que é o representante do Reino Unido lá também, esse mesmo jeito de governo que tem acesso a ONU e essas coisas. Estava meio surpreso com o que quer dizer. E aí pensamos assim, será que agora, quando houver a renovação do mandato do IGF, daqui dois anos, não vai resolver criar alguma outra coisa? O que é multilateralismo efetivo, né? Quer dizer que é o nome desse

comitê que está propondo coisas assim? Será que é um negócio que não vai ter relevância nenhuma? Sei lá, ainda há uma grande indecisão ou desconhecimento da comunidade e receio em relação a como é que vai ficar o IGF. Quer dizer, ele vai ganhar um papel importante, vai ter o mandato renovado e vai ter um papel importante dentro do sistema da ONU, por exemplo? Ele vai continuar com a configuração atual? O que vai acontecer com ele no futuro próximo? A gente ainda não sabe. A comunidade do IGF é essa coisa meio amorfa, a comunidade do IGF multissetorial, e vários governos, inclusive dentro disso, estão lutando para que o IGF se mantenha e tenha um papel relevante na continuidade. Se isso vai acontecer, ainda vamos ver.

Jaqueline Pigatto: Excelente e acho que o professor colocou super bem essa retrospectiva histórica do contexto que a gente tinha lá em 2005 e desse contexto que a gente tem agora. E essa dúvida que está pairando sobre todos nós do Global Digital Compact, porque a primeira vista também, quando eu vi a proposta, não sei se vai conflitar muito com a renovação do mandato do IGF agora em 2025. Até porque parece muito que se sobrepõe e a gente não tem clareza do que vai sair mesmo desse processo. Agora em setembro, vai ter uma ministerial, é isso?

Prof. Flávio Wagner: Exato. Provavelmente até lá as deep dives vão ter terminado até junho, junho, julho, e eles vão ter, imagino, algum documento que vai ser apresentado, alguma versão inicial nessa ministerial. E a renovação do mandato do IGF, do WSIS+20 nem está sendo discutido ainda.

Jaqueline Pigatto: Pois é, parece correr em paralelo.

Prof. Flávio Wagner: ...Alguma coisa em portas fechadas lá em Nova Iorque, que não se sabe direito o que é. Então não tem muita informação pública ainda. Então talvez a ONU esteja deixando isso realmente mais devagar. Parece que nas CSTD já houve uma discussão sobre o assunto, mas assim não é nada muito público, não se sabe muito bem. Então talvez a ONU realmente esteja querendo primeiro tocar o GDC. Porque talvez ele vá criar um contexto dentro do qual então vai se poder discutir o possível WSIS+20 e uma renovação do mandato. Porque no fundo, as action lines do WSIS, a gente podia dizer, isso é um GDC né, as action lines do WSIS são todas essas coisas. Todos esses processos de transformação digital que são de inclusão digital, essas coisas que você discute no fórum todos os anos. Então, o que o GDC vai ser muito diferente em termos... Tematicamente, não acho que não vai ser muito diferente, a gente não sabe direito. Mas será que vai ter metas ali? Como tem nos Objetivos de Desenvol-

vimento Sustentável? E como é que isso vai impactar a renovação do mandato do IGF? Realmente a gente não sabe. Acho que só vai começar a se tornar público depois que o GDC tiver mais ou menos alinhavado, se saiba bem o que ele vai ser e aí, talvez isso vai dar o contexto para a discussão do WSIS+20.

Jaqueline Pigatto: Mas então, pensando nesse momento histórico do IGF, nesses processos e como a conjuntura vai alterando, o professor considera que teve alguma alteração na agenda institucional do IGF depois do caso Snowden?

Prof. Flávio Wagner: É difícil dizer. Eu confesso que eu tenho um pouco dificuldade para responder de maneira muito afirmativa, porque é uma tendência que vem acontecendo cada vez mais. A gente tem dentro lá do IGF pauta de direitos humanos, né? Por exemplo, surgiu o Best Practices Forum on Gender, que até a Bruna Martins dos Santos teve um papel importante na liderança. Então, sim, certas pautas ligadas a direitos humanos, liberdade de expressão, elas são um pouco, eu acho, já vinham naturalmente sendo reforçadas e tendo cada vez mais preponderância dentro do IGF. E a gente vê que isso está acontecendo no FIB também. Se a gente olha os workshops do FIB, eu sou coordenador da comissão de avaliação dos workshops FIB desde 2017, então eu vejo todos os anos o tipo de temática que é trazido pelos workshops que são submetidos. E a gente vê isso acontecendo no FIB também. Então, isso é uma coisa que está acontecendo não só no IGF Global, está acontecendo nos outros IGFs nacionais e regionais. E aí talvez o episódio do Snowden tenha um pouco acelerado, essas coisas tenha deixado mais claro esses problemas do vigilantismo, né? E trata de todas essas questões aí, com os impactos para a privacidade e tudo mais. Então isso pode ter reforçado. Ou até eliminado qualquer restrição que pudesse haver de política do tipo assim “não vamos ir para essa direção aqui no IGF”. Então assim, eu acho que se a gente olhar o IGF hoje, a parte de governança técnica praticamente meio que desapareceu. Parece que se a gente pensar mais depois que passou a transição ainda lá em 2016, parece que a ICANN... Claro que eu acompanho e continuo acompanhando a ICANN, onde se discute ferozmente algumas coisas, mas para quem está de fora, parece que é a discussão da rebimboca da parafuseta, aquela coisa que só interessa para os insiders que estão lá dentro. “Ah, mas é uma regra para um novo nome de domínio”. Dizem coisas muito específicas só para aquela indústria de nomes de domínio. Parece, assim, uma pauta muito específica para uma parte muito específica da indústria e para certos grupos de interesse, como o pessoal de propriedade intelectual. Porque há que garantir que os nomes de domínio não vão roubar propriedade intelectual de alguém. O pessoal de governo preocupado com coisas de abusos do DNS para cometimento de crimes de phishing e coisas assim. Então assim, parece que a ICANN

tá quietinha no canto dela com a sua pauta, porque do ponto de vista da comunidade que se reúne no IGF, não tem mais muito assunto de interesse. Ficou uma coisa muito técnica... as coisas do IETF menos ainda. Um workshop no IGF, que fale de protocolos ou mesmo aqui no FIB, não tem há muitos anos, isso ficou lá dentro e até nas coisas de nomes de domínio, números IP ficou lá dentro da ICANN. Mas eu acho que isso é um processo natural. A governança destas instituições está mais ou menos pacificada. O grande problema da Internet era o controle, a supervisão, que era a palavra usada pelo governo dos Estados Unidos. Aí, quando deu o escândalo Snowden, os Estados Unidos resolveu que estava na hora de tirar o cavalinho de campo e tirou o time de campo. Deixou a ICANN sem mais a supervisão do governo americano. E aí as coisas se classificaram lá. Isso era uma discussão feroz dentro da ICANN. Durante anos, essa questão da supervisão do governo dos Estados Unidos, depois que passou o Snowden isso foi resolvido, houve a transição. Aquele bode foi tirado da sala. Ninguém está mais muito preocupado. E lá no IGF parece que isso está tranquilo. De vez em quando, é óbvio que se a gente for pensar, vai lá na UIT, a Rússia, a China, a Arábia Saudita, o Irã, seguem tentando levar para a UIT as atribuições da ICANN, porque ainda acham, com uma certa razão, que ainda é altamente controlado por atores ocidentais. As indústrias que trabalham com nomes de domínio são 99% empresas americanas ou europeias. Então tem uma forte dominância lá dentro da ICANN das empresas, e no IETF a mesma coisa, porque quem define protocolos? Quem são os grupos de interesse que vão até aqui discutir protocolos? São as empresas que fazem equipamentos de rede. E aí, claro, tem as chinesas hoje, com uma certa importância, mas ainda assim continua sendo também uma indústria bastante dominada pelo lado ocidental. Então, sim, pelos interesses geopolíticos de Rússia, China e outros, eles gostariam de levar essas coisas para o eterno modelo ONU e cada país um voto acaba com esse negócio do multissetorial. A eleição da atual secretária geral da UIT, na última eleição, agora, há poucos meses atrás, foi por uma enorme vantagem, de 150 votos a favor dela e 20, 30 votos a favor do candidato da Rússia. Então assim, por larguíssima margem. Voltando a essa questão do IGF, essas coisas da parte mais técnica, para essa governança parece pacificada. E aí tá tudo bem pro status quo universal dominado pelo mundo ocidental. Essas coisas estão todas bem e ninguém se preocupa com isso, a não ser a Rússia, a China e alguns outros. E com isso o IGF naturalmente não discute mais praticamente essas coisas. Ele está discutindo muito mais as outras questões. É até interessante porque dentro da ICANN, nos últimos encontros, ela começou a discutir coisas de geopolítica, a criar sessões plenárias para discutir coisas de geopolítica, que era uma coisa que não existia de jeito nenhum, dando dicas de que está começando a se tornar um ator assim, tentando ter protagonismo para uma defesa enfática do multissetorial, mesmo ela indo aparecer em outros lugares para defender. Porque qual é a pauta que a ICANN pode trazer para dentro do IGF? A ICANN continua

fazendo lá o Open Forum, propondo coisas dela lá dentro do IGF, mas ela não vai vim trazer assuntos técnicos. Então o que ela pode trazer de discurso de narrativa para dentro do IGF? Ela vem defender o seu negócio “olha, não mexam em mim, aqui nós estamos trabalhando bem e nós somos um modelo multissetorial”. O que é um discurso que lá no IGF é música nos ouvidos de 90% das pessoas que estão no IGF. Então a ICANN vai lá reforçar a narrativa do multissetorialismo, mas ela criou uma diretoria lá dentro da ICANN que acompanha todos os processos legislativos, inclusive dentro das várias regiões do mundo. Na última reunião da ICANN, teve lá uma reunião sobre evolução geopolítica que se discutiu legislações no México, no Brasil, na Colômbia, no Chile, porque foi em Cancún. Então era a região da América Latina, teve um pouquinho mais de destaque, mas assim, discutindo legislações nacionais, tentando identificar possíveis perigos para ICANN. Então mesmo a ICANN acabou arrastada para discussões que tipicamente eram do contexto do IGF, porque as outras questões técnicas a ICANN parece que acha que está pacificado. Não precisa. Ninguém está querendo, exceto o governo da Rússia e da China, mas não estão conseguindo, longe disso. Ninguém está tentando tirar essa ou outras funções dela, mas ela se preocupa que, de repente, o enfraquecimento do modelo multissetorial, por exemplo, no contexto do IGF, imagina que o IGF se dissolva e que a ONU, que o Global Digital Compact e outras coisas que decorram lá do WSIS, mas que sejam claramente com uma preponderância do modelo multilateral e não do multissetorial. Isso talvez se possa imaginar como uma ameaça de médio longo prazo para ela, na medida que fracasse o modelo multissetorial que ela tem como base.

Jaqueline Pigatto: Então eu cheguei a ver alguns desses relatórios, tipo uns briefings, eu vi um muito bom que tinha uma linha do tempo com as legislações chinesas. Achei excelente, mas não sabia que estava tão institucionalizado.

Prof. Flávio Wagner: Já é uma diretoria. Tem uma equipe lá dentro com gente de várias regiões para acompanhá-los, várias regiões e estão fazendo sessões plenárias nos encontros agora para trazer esses relatos e discutir com a comunidade. Nesse último encontro em Cancún, agora no mês passado, teve uma sessão plenária que foi a discussão da WSIS+20. O nome da sessão era o “WSIS+20 dentro da ICANN”. Porque eles já estão começando dois anos antes a se preocupar com o problema do modelo multissetorial ser ameaçado lá no WSIS+20 e isso poder ameaçar no longo prazo a ICANN, que já está olhando e tentando influenciar... Então assim, foi surpreendente a ICANN fazer aquele tipo de sessão plenária com esse tema né, o WSIS+20.

Jaqueline Pigatto: Acho que a grande questão é como os escopos estão se misturando nas organizações, assim como o professor falou, a ICANN foi arrastada pra essas pautas.

Prof. Flávio Wagner: É isso, mas não é que isso seja o tema da discussão do dia a dia. Essa questão geopolítica é mais uma questão de estratégia de longo prazo da organização pra garantir que ela não vai perder a base. Quer dizer, ela não está se sentindo ameaçada na discussão de regras, de nomes de domínio ou distribuição de domínios IP ou de como é que administra a zona raiz do DNS. Ela não está preocupada com esse tipo de coisa, porque isso parece pacificado. A comunidade internacional parece satisfeita com a maneira como a ICANN está conduzindo essas coisas. Apesar de haver brigas ferozes lá dentro da área, mas por coisas que pra quem vê de fora parece uma historia tão, tão simples. E aí dá uma briga feroz lá dos vários grupos de interesse dentro da área. Mas são realmente coisas bem pontuais pra quem está de fora, essas questões geopolíticas. Não é que isso seja o dia a dia da discussão entre os grupos ali dentro, mas é uma preocupação de todos em conjunto. Aí, nessa hora, todos dentro da arena brigam, brigam entre si. Quem são os que ganham dinheiro com nomes de domínio? É a comunidade, é o terceiro setor que está lá dentro, também é o pessoal do setor de propriedade intelectual ou business, o pessoal de governos. Esses grupos lá dentro se digladiam o tempo inteiro, ferozmente em torno das regras que a ICANN cria para gestão de nomes de domínio. Mas nessa hora em que a ameaça é externa, aí todos estão juntos, porque todos esses querem que a ICANN se mantenha do jeito que ela é, com a missão dela, com o escopo dela, e dentro do modelo multissetorial, a desculpa do modelo multissetorial. Eu digo desculpa porque é óbvio. E se a gente pensar em termos geopolíticos, me parece... tu já viste o Parminder, da Índia. Para mim, ele é um crítico ácido do modelo multissetorial e ele diz que não há nada mais democrático do que um governo que foi eleito pela população do seu país para decidir os rumos da Internet, por exemplo. Isso é democracia. Por que modelo multissetorial? Por que tem que chamar a empresa? Todo mundo já foi chamado e todo mundo já votou, elegeu um governo. Agora, o governo tem legitimidade. Então, ele está sempre com essa lógica dele, sempre metendo o pau no modelo multissetorial e dizendo que o modelo multissetorial é só uma ficção. Mas é uma conveniência para os governos ocidentais e para as grandes empresas, porque, na verdade, eles sutilmente comandam o espetáculo. Quer dizer, na verdade, o governo estadunidense pode ter se retirado do comando explícito da ICANN, mas o modelo multissetorial é fortemente dominado por governos ocidentais. Fortemente dominado por empresas sediadas nos Estados Unidos ou na Europa. A sociedade civil que mais se manifesta lá na ICANN mesmo, também era uma sociedade civil – agora está mudando nos últimos anos, mas até poucos anos atrás era uma sociedade civil da Europa e dos Estados Unidos. Então, e até que ponto isso acontece no IGF –

eu não sei se tu vais abordar essa questão na tua tese, mas até que ponto o modelo multissetorial do IGF ele é conveniente? Claro, para sociedade civil é fantástico porque é um espaço. Ela tem a legitimidade de um espaço onde ela pode se manifestar livremente, falar sobre qualquer assunto e tudo mais e ser ouvida. Mas se a gente pensar pela lógica dos governos e das grandes empresas ocidentais, até que ponto isso não é a maneira de sutilmente legitimar o controle que eles têm? Porque esse modelo multissetorial não está contestando de maneira muito... até porque a alternativa qual é? Se tirasse, se dissesse assim “o IGF é uma ficção, aquele modelo multissetorial, porque ele convém aos interesses das Big Tech ou dos governos ocidentais, e aí então nós temos que mudar”. Mudar pra quê? O que vai ser a alternativa? Jogar as coisas pra dentro da UIT? Essa alternativa é péssima. Fazer o quê? Essa é uma discussão que tem. Eu coordenei dentro do MAG um grupo de trabalho que era o Improvements to the IGF. Quer dizer, tentar catalogar quantidades de sugestões de melhorias no IGF que já tinham sido feitas. A gente não propôs novas melhorias. A gente procurou catalogar as melhorias que já tinham sido propostas em outros lugares e outros problemas eternos. É a questão de inclusividade, de participação. Como é que o Sul Global participa com protagonismo do IGF? Falta dinheiro, falta meio, falta capacitação para as pessoas chegarem lá, entender o que está acontecendo. Enquanto isso, tu pega mesmo da sociedade civil, tem pessoas ali da sociedade civil que estão lá desde sempre. Quer dizer, quem cuida da academia que está lá? O Milton Miller tá desde que eu sei lá, desde que eu acho que do ano zero da era cristã está lá com protagonismo. Tem vários outros. Mas enfim, eu acho que tem um pouco disso, que o IGF tem essa dificuldade, que ainda é uma sociedade civil, uma comunidade acadêmica que é fortemente norte global, porque quem tem os meios é quem consegue se dedicar a essas coisas e quem consegue ir lá sempre consegue com isso definir pautas. Então as outras regiões, os outros países, outras comunidades tem muito mais dificuldade. A dificuldade financeira de participar... Tem problema de dificuldade, de capacitação, porque de repente nós aqui no Brasil, de novo, é uma exceção. Os nossos jovens que vão pra lá, eles devem deixar apavorados os velhos do norte global, porque os nossos jovens passam por uma capacitação fantástica aqui no Brasil e quando chegam lá, eles realmente tem um conhecimento do tema muito forte e se manifestam nas sessões e tudo mais. Propõem coisas, fazem coisas. Mas eu acho que o Brasil é uma exceção por causa do CGI e de tudo o que você consegue viabilizar de escolas de governança da Internet e de tantas outras coisas aqui no Brasil. O Fórum da Internet no Brasil, etc. Então nós somos uma exceção. Mas tirando o Brasil, a gente vê outras regiões do Sul global com dificuldade de protagonismo. É isso aí de novo. Então fica assim mesmo. Sociedades, governos e empresas é claramente um predomínio do Norte no IGF. Mesmo que seja um predomínio sutil, lá não é um fórum de decisão, ninguém vota nada, ninguém aprova nada, mas quem participa de forma mais expressiva o tempo inteiro. Se eu pegar

esse grupo do MAG daqui, que é o grupo de estratégia do MAG, que é um grupo que já está em seu terceiro ano, as pessoas que participam ativamente e que falam e que um pouco conduzem a discussão, é pessoal da Europa, dos Estados Unidos e até alguns outros de fora que acompanham o grupo. Eu, a Raquel Gatto também tem participado. A Bruna, que está no MAG agora, ela também tem participado, então tem algumas pessoas de outros países, mas ainda é quem realmente se engaja, que está lá porque tem reuniões de duas em duas semanas ou três em três semanas. Então se manter participando das reuniões e discutindo as coisas, realmente propondo documentos de estratégia para o grupo, por exemplo, se redigiu documentos para propor para aquele road map do secretário geral da ONU. Então é uma contribuição sobre tentar analisar o roadmap e comparar com outras propostas de melhorias no IGF que já tinham sido feitas. Então documentos de uma visão mais estratégica. As pessoas que estão participando disso acabam sendo, em grande parte, pessoas do Norte. Pessoas de empresas ou de governos ou de sociedade civil. Tudo do hemisfério norte. Então o IGF tem esse problema. Isso é uma coisa que se discute há muito tempo. E nesse levantamento que a gente fez de melhorias possíveis no IGF, uma questão muito forte é a questão de como incluir mais as comunidades que não estão presentes, como incluir os países que não estão presentes, mas incluir de uma maneira que eles realmente consigam ser protagonistas também. E aí, como é isso? Falta dinheiro? Falta capacitação? A falta de dinheiro do IGF é um problema.

Jaqueline Pigatto: Sim.

Prof. Flávio Wagner: É porque não é do orçamento da ONU, depende de doação o tempo inteiro. Eu agora estou no comitê executivo da IGFSa, a IGF Support Association.

Jaqueline Pigatto: Sim, eu vi, eu vi sobre isso.

Prof. Flávio Wagner: Fui eleito lá, pediram “falta gente da América Latina aqui”, então me convidaram para lá, eu entrei. É assim. Quem são os doadores, a Google, a ICANN, a Internet Society. É isso. São esses, né? São esses que estão lá, que dão dinheiro por trás do fundo direto, que dão dinheiro para o IGF. Então e se não fosse pelo dinheiro deles? E os eventos anuais? Quem paga é o país sede né, no Brasil quem pagou foi o CGI, 100% da conta, ou seja, nem foi o governo brasileiro que não botou um centavo, foi o CGI que pagou tudo. Nos outros países é o governo do país que tem que pagar porque a ONU não põe um centavo. A ONU tem um pouquinho de dinheiro, ela dá algumas bolsas para participantes do Sul global pra ir e tudo mais. Mas é alguma coisa pequena, né? Então assim falta dinheiro e muitas das coisas precisa

de mais dinheiro para serem feitas. E até existe um pouco um sentimento de que talvez não seja a intenção do secretariado do IGF. Isso pode ser uma estratégia da ONU, da UNDESA, que é o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, que é onde está vinculado o secretariado do IGF. Que seja uma questão estratégica, eles não querem ter mais dinheiro e expandir o IGF além do que ele é hoje. Quer dizer, dá essa impressão um pouco. Sabe que tem muitas coisas que foram propostas ao longo dos últimos, sei lá, dez anos, 15 anos de improvements pro IGF em geral, que obviamente dependem de reforçar substancialmente o secretariado, porque eles são quatro pessoas. É inacreditável quatro pessoas permanentes só e mais estagiários que eles contratam e alguns consultores pagos externos para cuidar dos best practices fóruns e as Policy Networks agora que surgiu e as Dynamic Coalitions, e mesmo assim, todos os anos é a mesma discussão. Nós só podemos aprovar quatro dessas coisas porque não tem dinheiro para pagar mais... É, mas ainda assim a sensação que dá, posso estar fazendo mau juízo, mas a sensação que dá é que realmente para a ONU é conveniente. Eu acho que eles estão felizes que é assim. Não querem expandir, não querem que tenham um negócio de escopo muito mais ampliado, entende? Não querem botar mais dez pessoas lá dentro do secretariado para fazer muito mais coisas. E nem teria que ter mais dinheiro. Então o foco, o círculo vicioso, não tem dinheiro, então não tem gente, não dá pra fazer mais. Como não faz mais, não aparece mais, não atrai mais dinheiro, porque essa é outra coisa que se discute sempre como atrair outros atores importantes. Já aconteceram coisas importantes. Aquele treco dos parlamentares na trilha de parlamentares lá, que não existia antes e que surgiu lá, foi lá na Alemanha, foi em Berlim que criaram aquilo. Por iniciativa dos parlamentares europeus. Ai que se consolidou aqueles que High-Level Forum. Aquilo também é uma coisa que começou, sei lá, sei lá, uns sete ou oito anos atrás talvez, que começou a surgir daquele high level fórum, não me lembro de e que foi o primeiro que teve aquele fórum que é uma tentativa de trazer esse ou os ministros para uma trilha de alto nível porque algumas coisas aconteceram, mas, talvez não do jeito que muita gente gostaria que fosse. Que aquelas mensagens do IGF, que os resultados do IGF conseguisse impactar muito mais outras organizações que tomam decisões de fato, as outras agências da ONU, onde as coisas são realmente decididas, as associações de empresas, etc. Então o pessoal ainda se resente da falta desses atores. O problema é como é que se traz esses atores? E aí é outra discussão. Se ele continuar sendo só um diálogo, um espaço de diálogo onde não toma decisões, esses outros atores preferem outros espaços onde as decisões são tomadas. Se as decisões sobre o comércio internacional eletrônico são tomadas na Organização Mundial do Comércio, é lá que eu vou concentrar meu lobby. Eu que sou as empresas, os governos vão concentrar o lobby lá. Não vai ser no IGF, onde vai se discutir, discutir, discutir ou não decide nada. É um pouco um paradoxo. É um pouco assim um dilema do IGF. Quer dizer, o próprio, acho que foi no Global

Digital Compact, que está escrito lá que o IGF precisa...precisa se reformar. Acho que a palavra não vai ser reformar, mas ele precisa se mudar para que ele possa assumir um papel de protagonismo, por exemplo, no futuro aí desse universo da cooperação digital. Porque se não, subentende-se, ele vai cair na irrelevância, se ele não consegue ter mais protagonismo. Mas aí, como é que ele vai ter mais protagonismo? Porque o IGF Plus era mais do que só um espaço de diálogo. Aquele Policy Incubator estava proposto lá no IGF Plus, né? O Cooperation Accelerator, que era outra coisa que tinham criado na Nigéria, que eram propostas para tornar o IGF mais do que simplesmente um espaço de diálogo, uma coisa onde incubar políticas públicas de uma maneira mais explícita. Um pouco isso se faz nas discussões, mas aí fica uma coisa mais tênue. Quer dizer, aparentemente o IGF Plus era um mecanismo muito mais fortalecido, mas, e aparentemente o próprio secretário geral disse sim, o IGF Plus é o preferido, lá no quando ele fez o Road Map. Mas curiosamente não parece haver isso. A gente tem discutido nesse grupo de estratégia lá do MAG. Curiosamente, não parece haver iniciativa da UNDESA ou do secretariado para ir na direção do IGF+. Então o relatório do painel foi em 2019, fazem quatro anos... E aí fica um problema, como o IGF não assume esse papel de ser mais do que um espaço de diálogo, ele acaba de repente não se tornando o lugar ideal para coisas como o GDC. Porque ele não é um espaço de decisão, ele não é de proposição. Ele é um espaço só de diálogo.

Jaqueline Pigatto: Mas é isso mesmo, é isso. Até a minha próxima questão era sobre a participação estatal no IGF, dos representantes governamentais, porque é exatamente essa contradição que o professor colocou pelo lado da ONU. Mas tem um outro, uma outra perspectiva que eu vejo também de participação estatal pela estratégia europeia, porque você tem... E aí vem uma outra ironia que o professor colocou que falta essa participação do Sul global, essa capacitação e recursos. Mas o IGF ele era sempre sediado em países do Sul global. Historicamente, até 2017, quando começa uma série de IGFs europeus. Daí você vê a França e a Alemanha muito fortes na agenda deles, além do pacote regulatório que eles vêm propondo a partir da GDPR e em 2018, aquele discurso do Macron bem forte lá no IGF de Paris. Então você tem esse momento que parece que o Estado vem mais forte, como o Estado europeu. Aí eu queria te ouvir um pouco sobre isso, dessa perspectiva de ter uma maior participação estatal. E complementando até o que o professor colocou agora, se, já que os países não estão olhando pro IGF, porque não tomam decisões, então porque que eles vão se importar, né? Qual outro espaço considerariam hoje? Ou outros espaços que os países estão mais atentos por decisões estarem sendo tomadas?

Prof. Flávio Wagner: Pois é, eu não sei. Eu não sei. Eu imagino, claro, eu não acompanho todos os processos da ONU, mas assim das outras organizações, quer dizer, eu não consigo acompanhar qual é a pauta da Organização Mundial do Comércio ou da Organização Internacional do Trabalho ou mesmo da UIT. Eu nunca fui numa plenipotenciário da UIT. Eu não consigo acompanhar essas outras coisas. Eu acompanho o IGF e acompanho a ICANN lá. Imagino que os europeus, especialmente aqueles querem ser fortes em termos regulatórios e vender a sua visão regulatória para o resto do mundo. Isso é claramente uma estratégia. Bem, beeeem bem clara e bem feita. Inclusive que criou um dentro da ICANN, criou um pepino enorme lá com a GDPR, porque o Whois lá que a gente podia consultar o nome e os dados pessoais de todo mundo que era registrado de nome de domínio, de repente não podia mais pela GDPR. Então a ICANN teve que mudar seus processos pro mundo inteiro. Valendo para todos os países do mundo inteiro por causa de uma regra europeia. Europa impôs a sua uma visão de proteção de dados. Para todos os usos, registro de nomes de domínio em qualquer país do mundo. Porque as regras da ICANN tiveram que simplesmente mudar e tiveram que mudar da noite para o dia. Aparentemente não levou muito a sério o negócio e foi deixando, foi deixando. Quando viram, a GDPR foi promulgada e agora foi o desespero da ICANN de fazer tudo uma correria. Então assim, claramente a Europa tem essa agenda regulatória. Agora provavelmente vai vim em inteligência artificial também e em outras coisas. Eu não sei, e eu imagino que eles devem ser bastante ativos em outros espaços dentro da ONU, mas eu realmente não consigo te dizer em quais outros espaços eles poderiam estar levando essa pauta deles nessa pauta regulatória. Eu não sei se isso é uma maneira de compensar o fato de que a indústria europeia nessa área é fraca. Tem poucos atores relevantes. É tudo norte americano ou chinês. E tem até coreano, mas europeu, quem é o grande ator europeu na área de tecnologia europeia? De fato, eu acho que é uma espécie de compensação, já que nós não somos fortes em tecnologia, vamos pelo menos ser fortes na regulação do uso da tecnologia. Eu acho que isso é uma estratégia deliberada e eles têm conseguido. Eles são muito ativos no IGF, no MAG, nos grupos de trabalho do MAG e são muito ativos lá na ICANN, no no GAC, que é o governo que faz o comitê, que é um dos comitês lá dentro da Comunidade Europeia, é muito ativa e bem organizada. Então eles são muito ativos nesses dois espaços que eu acompanho e é uma estratégia bem, bem consciente. Mas se eles estão procurando outros espaços, eu acho que não, porque assim como para os Estados Unidos, há o mito do modelo multisetorial. Eles estão pra eles, né? Eles têm. Eles vendem isso. Isso é parte do pacote. Não é parte do pacote todo. Quer dizer que essas coisas são discutidas setorialmente e que, portanto, toda a comunidade está participando. As empresas estão participando. Sociedade civil está participando. Então eles apoiam um modelo, talvez

porque convém, pros interesses geopolíticos deles. Então eu acho que eles, os europeus, realmente, eu vejo que eles dão valor ao IGF, dão valor ao espaço que o IGF oferece e vejo pela participação desses representantes de governos no MAG, vejo uma aparentemente muito genuína vontade de valorizar o espaço, de manter o papel protagonista do IGF, sinceramente preocupados com o que pode acontecer. Talvez não convenha muito a eles que essas discussões caíam para o âmbito da ONU, que é um espaço multilateral onde China, Rússia e outros acabam tendo um peso maior, onde cada país é um voto. Aí tu tem lá o G77, de repente todos os países do Sul global de repente votam em bloco. A gente está vendo nos Deep Dives sempre tem, Cuba que tem falado nos últimos em nome do G77.

Jaqueline Pigatto: Sim, Cuba é a atual presidência do G77. Excelente isso que o professor colocou da participação européia no MAG e também no GAC da ICANN. E aí eu aproveito só pra estender mais uma pergunta sobre isso. Se o professor vê esse tipo de engajamento também do setor governamental dos Estados Unidos nessa defesa do multissetorialismo. E, por outro lado, se a China tem algum envolvimento também, já que eles defendem o oposto. Porque eu vejo que a China tem participado mais do IGF, leva os representantes governamentais. Inclusive propõe Open Forum já há vários anos. Então eu vejo que tem se esse crescimento de participação chinesa sim, mas ali por trás, no MAG também tem esse engajamento que os europeus têm?

Prof. Flávio Wagner: Bem menos, a China a gente nota bem menos. Eu me lembro de um da Rússia, estava até nesse grupo de estratégia, depois ele meio que desapareceu e não tem vindo mais nas reuniões. Não me lembro da China. A China realmente lá não. Na ICANN nessa última reunião em Cancún tinha uma meia dúzia, do lado GAC tinha uma meia dúzia de chineses lá. Eu até me surpreendi, tinha um grupinho bem grande de chineses dentro lá da sala do GAC, lá, andando sempre lá e conversando, se manifestando. Parece que eles estão tentando crescer lá, mas no IGF eu não tenho visto muito. Pode ser que eu não tenha observado. Os Estados Unidos sim, no MAG, que atualmente tem a Susan Chalmers, que é a representante dos Estados Unidos, que tem uma trajetória curiosa, porque ela era a sociedade civil. Pelo no histórico dela, e não parece que ela mudou tanto assim, pelo menos a representante dos Estados Unidos faz uma defesa autêntica do IGF. E se a gente olha aquela declaração “Future of the Internet”, claro, apoia o IGF, apoia o modelo multissetorial. Politicamente, tudo correto, segundo a nossa visão de que o modelo multissetorial e IGF são umas coisas muito boas. Então, de novo, pode ser porque isso convém aos interesses geopolíticos dos Estados Unidos, porque

eles se sentem confortáveis nesse ambiente, sentem confortáveis na ICANN e se sentem confortáveis no IGF. Mas, seja por qual motivo for, eles apoiam. Um apoio legítimo, claro, pelos motivos deles, pelos motivos dos interesses deles. Mas enfim, é um apoio legítimo deles e eles participam. Uma participação bem mais discreta do que a Europa, na minha visão, sabe assim, um pouco mais agir pelos bastidores. Então ir na frente, pegar o microfone toda hora e falar de uma maneira mais discreta também, porque é um só. E os Estados Unidos é um país, enquanto que na Europa aí tem o cara da França, da Suíça, do Reino Unido. Tem que ter mais gente para falar. Mas sim, eu acho que os Estados Unidos apoia bastante o modelo e está lá de uma maneira um pouco mais discreto. Pelo menos assim, de novo, eu não vivo nos bastidores. Então sabe se lá se é discreto na luz dos holofotes e por trás tem todo... Certamente um jogo político por trás que talvez não apareça tanto. Na hora de escolher os membros do MAG, por exemplo, quem é? Será que o secretariado de IGF consulta? Como é que eles decidem? Sei lá. Até que ponto os governos ocidentais influenciam na escolha? Não sei dizer.

Jaqueline Pigatto: Não, mas excelente. Acho que isso deu para ter uma boa ideia, porque confirma até as impressões que eu tenho também de que a Europa está muito mais ativa e eu argumento isso na tese. Eu acho que o caso Snowden abriu uma oportunidade dessa descentralização dos Estados Unidos, e aí a Europa vem tentar preencher um pouco desse buraco.

Prof. Flávio Wagner: Ou seja, ainda esse low profile dos Estados Unidos pode ser ainda um “reflexo Snowden”, pode ser assim, “não vamos aparecer demais porque quem aparece leva paulada na cabeça”.

Jaqueline Pigatto: E a Europa parece ser o ator estatal, assim, com moral pra chegar e realmente propor...

Prof. Flávio Wagner: E é o discurso do Macron não é, o discurso que “você querem o modelo da Califórnia, da China... Eu ofereço da Europa com os direitos humanos”, né? A narrativa é fantástica e perfeita. Nem as loucuras do mercado liberal norte americano, nem o autoritarismo, totalitarismo da China. Nós somos os iluminados, do Iluminismo, os direitos humanos... Nós temos a tradição de séculos de defesa dos cidadãos e etc. Então o discurso narrativo é perfeito.

Jaqueline Pigatto: Exato. A minha ideia do projeto de doutorado veio quando eu achei esse discurso do Macron. Na verdade, eu estava no mestrado na época e aí eu falei nossa, acho que já deu uma ideia para o doutorado aqui.

Prof. Flávio Wagner: E ele foi bastante explícito, e marcou. Porque foi a primeira vez que um chefe de Estado foi numa abertura.

Jaqueline Pigatto: Exatamente. Nunca tinha acontecido. Se tivesse todo ano isso, imagine. António Guterres também foi, foi muito, muito alto nível. Assim, foi realmente um momento marcante. Eu trago isso, essa análise de conjuntura, porque eu coloco que teve o caso Snowden, mas em 2018 a gente tem outro caso emblemático, que é o da Cambridge Analytica. Eu acho que reforça essa pressão do Estado regular. E aí vem esse discurso do Macron, vem as regulações europeias e você começa a ter esse conflito geopolítico. E agora eu quero ver como que tudo isso se encaixa nessas instituições.

Prof. Flávio Wagner: Até que ponto existe aí uma cooperação entre Estados Unidos e Europa, intencional... os Estados Unidos assim “nesse mundo aqui eu não posso botar a cara muito, porque eu tenho telhado de vidro, já apanhei muito, vou fazer low profile”. A Europa pode, com esse discurso regulatório de defesa dos direitos humanos e tudo mais, ser muito mais proativo, muito mais protagonista. Até que isso, mesmo que não seja explícito, talvez convenha para os Estados Unidos, porque a Europa, o que ela propõe não é muito. Tem os seus conflitos. A história do Safe Harbor, assim alguns conflitos sempre existem, né? Mas assim, eu acho que apesar desses alguns conflitos, de modo geral, parece que eles navegam juntos. Eu acho que pros Estados Unidos, talvez seja conveniente ficar um pouquinho mais na retaguarda e deixar que a Europa assuma esse protagonismo. Porque esse protagonismo está defendendo um pouco o status quo.

Jaqueline Pigatto: Exato. E é uma tentativa de contenção da estratégia de Rússia e China?

Prof. Flávio Wagner: Claro.

ANEXO A.2: ENTREVISTA COM VANESSA CRAVO

Ficha técnica

Data: 4 de maio de 2023

Local: Entrevista remota via Google Meet

Sobre o entrevistado: Especialista em Regulação de Telecomunicações trabalhando para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) do Brasil desde 2005, com formação jurídica (Bacharelado em Direito e Mestrado em Direito) e Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2023), com foco de pesquisa em cibersegurança.

Jaqueline Pigatto: Bom Vanessa, então só pra te dar uma contextualizada rápida na minha pesquisa, eu estou olhando para a governança global da Internet com foco em instituições internacionais e a partir do caso Snowden. Eu tento responder se é possível compatibilizar uma Internet universal com os Estados nacionais. E aí eu trago uma perspectiva do institucionalismo histórico dentro das Ciências Sociais e das Relações Internacionais, que olha para as instituições como espaços de interação e de socialização entre os atores. E a gente sabe bem que, no caso da Internet, não só são atores estatais que participam desses espaços. E aí também trago o argumento que o caso Snowden propiciou a coexistência de três modelos de governança. Então eu olho muito para os modelos de Estados Unidos, União Europeia e China. Então, como que esses modelos dialogam em diferentes espaços? E aí, tendo em vista sua carreira, todo seu histórico com a Anatel dentro da UIT, também como membro da CBC e delegada mesmo nas conferências da UIT, eu queria conversar um pouco com você com foco em UIT, mas você fica à vontade para também, se quiser falar, mencionar alguma outra instituição, sem problema algum. Então eu queria começar te perguntando como você avalia qual que é a estratégia da UIT na construção dessa governança global da Internet?

Vanessa Cravo: Por muito tempo a UIT, ela foi vista como, de certa forma, um patinho feio nessas discussões. Então existe, isso está documentado, até tem alguns documentos que relatam isso, mas existe, digamos assim, um acordo histórico que foi feito lá ainda na década de 90, foi na UIT que surgiu a proposição da realização da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. Então, isso foi uma proposta, se eu não me engano, na conferência de Minneapolis. E a partir dessa proposta, então foi levar a existir uma comissão. Não vou lembrar o nome, um

comitê no âmbito das Nações Unidas, e foi levada então a proposta de realização da cúpula para as Nações Unidas, tem uma resolução que aprova então a realização e inclusive coloca a UIT como Secretária-Geral deste processo. E daí, claro, na Cúpula Mundial da Sociedade para a Sociedade da Informação, a gente tem a realização dela em duas fases, e ali a gente tem não só os tópicos como a própria proposta de governança, inclusive a criação do fórum do IGF. Então, assim, a UIT, ela sempre foi vista como uma entidade que não faria parte da governança, mais de uma década atrás, e hoje ela é vista assim como uma entidade que detém um mandato. Não que ela detenha o mandato total para tratar dessas questões, mas reconhecem o papel que ela detém em várias das questões que dizem respeito à governança. Não dá pra falar de governança sem ter conectividade, falar de governança sem acesso. Então, pra ter Internet eu preciso de infraestrutura e todas essas discussões de infraestrutura, inclusive de conectividade de todos, elas vem ganhando cada vez mais espaço na UIT. Nos últimos anos da UIT, ela tem ganhado maior espaço, a gente tem inclusive países querendo retomar a liderança dela, que foi para os Estados Unidos. A eleição da Doreen, da Secretária-Geral da UIT, ela reflete isso, reflete justamente a importância da instituição. Eu achei engraçado uma vez que eu fui a um seminário, só comentando contigo, que foi num webinar da ICANN e que eles estavam falando sobre o papel da UIT naquelas conversas. Assim, principalmente das pessoas que não frequentam a UIT, e estavam tipo assim, ridicularizando, subestimando o mandato da entidade. Mas tu pensa assim... O próprio Estados Unidos reconheceu isso em entrevistas de oficiais do Departamento de Estado, que talvez fosse uma das eleições mais importantes de organismos internacionais, a ponto deles terem uma candidata e fazer uma campanha bastante grande. Inclusive uma candidata que concorreu com a Rússia. Então a gente tem uma eleição em que a gente tinha dois desses países lá. Se a gente for ainda discutir em polaridade e poderes, nós temos Rússia, Estados Unidos concorrendo para essa eleição. Obviamente que o candidato da Rússia, depois da invasão da Ucrânia, essa candidatura se auto implodiu e ficou obviamente muito claro que a Doreen, a candidata dos Estados Unidos, ia vencer, mas de qualquer forma, o fato de ela ter sido comandada pela China, e nós temos uma eleição em que nós temos candidatos dos Estados Unidos e da Rússia, demonstram a relevância dos temas que são tratados nessa organização. É comum a questão da Internet, da vida, da transformação digital, de toda a sociedade, da economia. Não há como negar o papel que cada vez, cada dia mais fica mais relevante desses temas nas nossas sociedades. Então assim, pessoalmente vislumbro a UIT como um dos players sim, em governança. Por muitos anos existiu muita resistência em qualquer tema que se falasse em Internet no âmbito da UIT causava um desconforto e um ruído muito grande. O Brasil sempre defendeu que era uma das organizações em que o tema deveria ser tratado. Não significava que seria tratado só ali ou que nós não reconhecêsemos o mandato de outras organizações. Ao contrário,

ela era uma das organizações com um mandato bastante específico e um mandato que foi que foi ampliado pela mesma conferência, que é a Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação, que criou o Fórum da Governança da Internet e que estabelece as premissas de governança. Foi justamente essa cúpula, ela amplia o escopo de atuação da UIT quando ela determina que o UIT tenha um mandato como facilitadora e moderadora das linhas de ação. Que enfim, se traduzem nas áreas em que deveriam ser trabalhados determinados temas que se relacionam com todo esse contexto que na época eles identificavam como sociedade da informação. Então, assim, muitas dessas linhas de ação... o Plano de Ação de Genebra e depois a Agenda de Túnis, muitas delas a responsabilidade exclusiva é da UIT para moderar e facilitar. O que significa isso? Significa que ela não é, novamente, ela não é dona do tema, mas ela tem a responsabilidade de facilitar essas discussões, de engajar atores nessas discussões. E ela tem procurado fazer isso. Então, se a gente pensar em mandato, existem resoluções das conferências de mais alto nível da Conferência de plenipotenciários que tratam do mandato da UIT na implementação do processo do WSIS, que é a Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação, então tem todo o lado escrito e cada um dos setores também tem resoluções setoriais. Eu falo setores porque, pensando na divisão da UIT, setor de desenvolvimento, setor de rádio, setor de normalização, de como implementam esse mandato geral que foi estabelecido pela cúpula. E obviamente existem muitas discussões, mais nível técnico que dizem respeito a temas relacionados à governança e a gente vai ter, por exemplo, temas que vão tratar de segurança e temas que tratam de acesso, de conectividade e outros temas que tratam de outros padrões técnicos e outros. E recorrentemente a gente tem interesse de determinados países a rediscutir a rede e rediscutir, por exemplo, trazer novas novas discussões de padrões para o IP, que não necessariamente deve ser o local mais adequado, porque existe essa discussão em outros outros fóruns. Por exemplo, a questão do IPv6 Plus, apareceu uma proposta e IPv6 é justamente é uma padronização do IETF. Então nós também não apoiamos essa, porque esse não era o local de realizar essa discussão. Isso não é um padrão da UIT, mas isso, digamos assim, é do jogo, entendeu? Não é de certa forma algo excepcional isso em toda organização. Então assim, volta e meia aparecem propostas que não estão adequadas com o mandato. E isso dito, de muitos órgãos, seja para um lado, seja para o outro, às vezes, alguns, por exemplo, querendo ampliar o mandato, mas também tem vários querendo minimizar o mandato. Por exemplo, segurança é o contrário. Então, assim, a segurança querem sempre minimizar o papel da UIT, como se ela não tivesse um papel. Considerando que ela regula o setor de telecomunicações, que provê toda a conectividade como se ela não tivesse um papel. Então assim temos os dois lados, uns para ampliar, uns para minimizar e a gente sempre tenta ficar no meio fazendo a ponte, ver o que em termos de mandato é o que quer, o que é adequado, o que defende. O multilateralismo, que sempre é um princípio que o

Brasil, nas suas relações internacionais, sempre defendeu, defendendo instituições, defendeu o mandato, defendeu os processos de acordo com o mandato, porque muitas vezes a gente vê tentativas de utilizar os processos a favor ou contra, sem necessariamente respeitar as regras que foram estabelecidas. Então, a defesa da instituição em si é a defesa de um espaço para que os países... Isso é uma preocupação do Brasil, que o Brasil sempre levanta nesses fóruns de governança, qualquer um deles, para que os países daí, no caso, interesses nacionais, sejam escutados. E o caso Snowden é um exemplo deles. Mas, talvez, para mim é muito claro ali, possivelmente, o jogo geopolítico que teve, enquanto o Brasil tinha de certa forma uma posição que estou querendo, estou cuidando das palavras, mas estou querendo me referir ao caso Snowden e o ponto amazon, enquanto funcionava para a governança, nós apoiarmos determinados processos, inclusive da ICANN, e daí sim, o nosso interesse foi escutado. Foi escutado no GAC o ponto amazon, mas então ele foi, digamos assim, a delegação dele, ela foi proibida e depois, por uma série de questões, inclusive no Brasil, um período bastante conturbado, impeachment da Dilma, um ambiente internacional bastante diverso, daqui a pouco muda tudo, né? Então acho que foi e continua sendo um dos maiores exemplos dessa discussão de como o interesse nacional não necessariamente tem espaço no modelo de governança que foi estabelecido. Então é assim a busca sempre de manutenção desses espaços para que os países, como também interessados, também sejam ouvidos nesses processos. Essa é uma das grandes discussões: países nessa briga geopolítica, porque tem países que não vislumbram na ICANN um espaço em que seus interesses possam ser considerados. E daí eles buscam na UIT e a UIT não necessariamente tem mandato para aquelas coisas, embora algumas discussões sim, possam lá ser realizadas. Nós não defendemos que tudo tem que ser lá, mas nós reconhecemos que existe sim um papel para a UIT atuar nessas questões.

Jaqueline Pigatto: Eu quero seguir nessa questão do escopo da UIT e do caso Snowden. Mas antes eu só queria aproveitar que você tocou na questão da eleição que teve agora entre os Estados Unidos e Rússia, e perguntar se já é perceptível alguma mudança de agenda da presidência dos Estados Unidos para a anterior, que era da China. Na questão de prioridades, se já é possível ter uma percepção de alguma mudança nesse sentido.

Vanessa Cravo: Então, assim como a Doreen que é a secretária geral, ela já era diretora, que também é um cargo de que são eleitas nas diretorias dos dois setores, eles também são eleitos. Então ela já exercia o cargo de diretora de desenvolvimento e ela já vinha colocando uma agenda muito forte na questão de conectar a todos, além de outras agendas que pra ela também sempre foram muito, muito importantes. Ela sempre divulgou muito, por exemplo, a

questão de gênero, de igualdade de gênero, essa agenda ela já vinha forte, obviamente com a eleição dela se tornou mais forte ainda. Então assim veio numa sequência, mas numa sequência previsível. Em continuidade ao desenvolvimento do trabalho dela no setor de desenvolvimento, principalmente focado em conectividade, assegurar conectividade universal e assegurar o cumprimento da Agenda 2030 de conectar a todos e a todas. Então ela vem nisso. Então isso é uma continuidade, de certa forma. E é assim, então não se percebe, por enquanto, não passou da minha perspectiva, não se percebe nenhuma mudança, salvo mudanças de gestão, questões administrativas. A Doreen é uma máquina de trabalho, então se percebe uma evolução nesse sentido. Mas não que existe uma mudança radical. Mas o que é importante destacar também, é importante destacar que houve todo um trabalho e esse foi um dos, digamos assim, uma das questões que o Brasil bateu bem forte na plenipotenciários em assegurar que o plano estratégico financeiro da UIT considerasse as necessidades justamente porque nós estaríamos com uma nova direção e a gente tinha um receio de determinados temas, por exemplo, de segurança, que nunca foi interesse dos Estados Unidos tratar lá ou tratar só com viés de capacitação, ao contrário do que vinha, sempre se foi defendido como um local, sim, de discussão dos países, de avaliação de várias das dimensões relacionadas à segurança e assim implementar o que está na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. E por isso, então se trabalhou muito para garantir que todos esses temas fossem incluídos no plano estratégico, justamente pra garantir que uma vez que está nisso, está numa resolução de mais alto nível. Não existe possibilidade daquilo não ser implementado. Então, por isso, um trabalho muito forte do Brasil de construir e de garantir que os produtos que o Brasil considerava adequado e que seriam de interesse do Brasil, eles estivessem contemplados nesse planejamento estratégico da agência, justamente para não dar margem à mudança de administração e de rumo da UIT acabasse prejudicando o desenvolvimento de determinados tópicos no âmbito. Então as propostas brasileiras foram amplamente aprovadas na conferência e, portanto, o secretário tem que implementar também a resolução de alto nível e cabe ao secretário geral, no alto das suas competências, implementar. Além disso, uma outra, uma marca das eleições e que agora tem uma característica que é muito de altruísta, de engajamento com muitas organizações, a gente pode vê-la em tudo que é evento. E isso é bom para a instituição, porque a UIT certamente era uma instituição que por muitos anos, para alguns, ela sequer era conhecida. Então, assim, colocando a UIT na linha de frente, principalmente nessas questões relacionadas à conectividade, que é o papel dela, ela é a agência especializada para isso, não está fazendo nada além do que já deveria ter sido feito. Então, garantindo a mobilização de recursos necessários para a implementação dessas questões.

Jaqueline Pigatto: Legal. Muito bom ter essa perspectiva do Brasil também, ter esses resultados. Então eu vou retomar agora a questão do Snowden. E aproveitando também que você colocou que tem todo um jogo geopolítico ali, naquele momento de conjuntura. E eu queria saber se essa conjuntura do Snowden chegou, em alguma medida, alterar a agenda institucional da UIT. Teve, por exemplo, novidades institucionais?

Vanessa Cravo: Teve novidades que o Brasil levou. O Brasil, por exemplo, na resolução de segurança, a gente mencionou expressamente, garantiu que fosse incluída a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, que fala do direito à privacidade na era digital. Então, a gente procurou mencionar diversas vezes, foi logo após, por exemplo, a resolução de 2013, então nas conferências subsequentes, que começaram em 2014, de desenvolvimento, a gente fez questão da proposta brasileira incluir essas resoluções, e inclusive até em determinado momento, trechos da resolução para que fosse consagrado, lembrada essa perspectiva, essa preocupação brasileira. Eu acho que esse seria o elemento mais concreto em termos institucionais e não de alguma ação, alguma iniciativa. Não me recordo de nada.

Jaqueline Pigatto: Você diria que pode ter havido uma ampliação do escopo ou das discussões que, por exemplo, eu tive essa conversa com o professor Flávio Wagner, que foi membro do MAG, do IGF e hoje é presidente do capítulo brasileiro da ISOC. Eu fiz essa entrevista com ele sobre o IGF e aí ele falou que o caso Snowden acelerou muitas questões que já haviam sido discutidas, de privacidade, de vigilância e essas questões mais voltadas a direitos humanos. Isso também aconteceu na UIT, em alguma medida, no sentido de vocês terem mais discussões de privacidade, por exemplo?

Vanessa Cravo: Esse é um ponto bem interessante e eu concordo com o professor Wagner. Ele está certíssimo. Só acelerou e deu movimentos a várias questões. No entanto, essa questão de privacidade e de direitos é um tema muito delicado. O Brasil sempre propôs textos relacionados, mas existe um bloqueio muito grande de quando a gente entra nessa seara no âmbito da UIT. E é interessante que inclusive é uma objeção da sociedade civil que às vezes participa através de outras delegações ou até como membro do setor. Existe algumas organizações que participam, na UIT a gente tem participação assim, os Estados membros e depois a gente tem, setor privado pode ser membro do setor, então ele pode, por exemplo, pode ser membro só do setor de desenvolvimento e assim por diante. Existe também a condição de associados, existe academia, então existem algumas organizações que são sim membros da UIT, fazem parte da UIT. Mas sinceramente, eu tenho uma dificuldade muito grande de entender esse

posicionamento deles, porque para mim me parece um posicionamento muito vinculado, vinculado às gigantes de tecnologia que evitam... Porque assim, o que é importante entender da UIT, é um lugar de reguladores. Então assim, sempre que tu está lá, a maioria dos delegados, com o processo de privatização que em telecomunicações a liberalização foi mundial, não é uma coisa do Brasil, então, assim, a maioria dos delegados são reguladores. E quando a gente tem reguladores, juntos principalmente, existe um grande receio de regulação, de ter resoluções que falem em regulação, que vão impor. Então, muitas das discussões, inclusive em governança de Internet, elas foram ceifadas na UIT, não com este argumento, o argumento vai se dar porque o argumento geral lá de qualquer bloqueio, porque tem países lá, por exemplo, que não são a favor dos direitos humanos. Então esse vai ser o argumento tradicional, que tem países autoritários, que qualquer mudança lá vai prejudicar os direitos e o acesso à Internet. E esse é o argumento que vai ser colocado enfim, assim, politicamente, sempre a favor dos direitos, como uma defesa e guardião das liberdades e garantias fundamentais. Mas, na prática, a minha visão é sempre de que isso é uma tentativa de evitar a regulação a qualquer preço. Então, quando tu fala em privacidade, sempre existe o medo, por exemplo, de que você tentasse algo padronizado internacionalmente de proteção de dados que levasse a uma regulação internacional. Então, assim são essas discussões, essa discussão de direitos humanos, de privacidade, de violações massivas de vigilância, ela nunca pôde ser travada. E ela nunca pôde ser travada com o apoio de organizações de defesa dos direitos humanos na UIT. Só que na minha visão, elas não estavam, assim, não conscientemente, a serviço dos direitos, mas assim, só a serviço, porque quando a gente vai falar com qualquer gigante de tecnologia, sempre foi a preocupação de evitar regulação. Eles não querem regulação. Qualquer coisa que indique uma regulação... É por isso que a gente está no que a gente vive hoje, justamente por essa falta de regulação que a gente está nessa situação, né? Óbvio. Visão pessoal. Talvez se a gente tivesse conseguido avançar e construir em alguns pontos, a gente não teria chegado onde a gente chegou. Mas enfim, é claro que isso nunca impediu que países ou blocos como a União Europeia acabassem por editar seus próprios regulamentos, como foi a GDPR. E mais interessante ainda, é tu ver mesmo um bloco que tem que ter normas harmonizadas, tem um regulamento geral de proteção de dados, não permitir que isso seja mencionado na UIT e não defender. Então assim, por que qual o problema de eu mencionar numa resolução, por exemplo, a GDPR?

Jaqueline Pigatto: A União Europeia mesmo é contra essa menção então na UIT?

Vanessa Cravo: Também, qualquer discussão de privacidade. É contra, mas o fato é que a União Europeia na UIT é liderada pelo Reino Unido, e assim, Estados Unidos levantou a

mão contra a gente já sabe a sequência de posicionamentos. Vem Reino Unido, vem Austrália, Oceania, Japão, Canadá, não necessariamente nessa sequência. Isso quando os Estados Unidos não manda eles se manifestarem primeiro. Existe um bloco que é basicamente Estados Unidos e aliados. E os Estados Unidos tem um problema sério com isso, que eles não conseguem resolver com legislações estaduais de privacidade, e existe um receio de qualquer... Quando se fala em regulação, mas novamente nos Estados Unidos, é interessante o posicionamento deles, porque basicamente é a defesa do setor privado, quando vai a à conferência, inclusive se for olhar, e isso é público, ao menos era, as listas de participação, há uma quantidade enorme de delegados, delegações assim, com 100, quase 200 pessoas, e tu vai ver o número de delegados, uma quantidade enorme de delegados do setor privado que falam em nome dos Estados Unidos. E trabalham como qualquer delegado governamental, tanto quanto falando em nome dos Estados Unidos, então é bastante interessante. Mas em resumo, não, essa pauta não avançou por objeção, principalmente de países dos Estados Unidos e aliados.

Jaqueline Pigatto: Excelente. Inclusive, isso puxa uma outra questão que eu já ia colocar. Acho que você já meio que respondeu, mas eu ia perguntar assim quais os atores que estão mais ativos nessas discussões? Você já falou muito do setor privado. E aí eu aproveito também para perguntar quais as dificuldades para a gente ter outros atores participando, pra gente ter sociedade civil mais presente ou a própria lógica da UIT de composição.

Vanessa Cravo: Assim, a gente tem um desafio, que é a questão da manutenção da organização. Então, assim, pra ser membro tu tem que pagar uma taxa. E não é uma taxa barata e disso depende a subsistência das organizações. Então, só por isso ela tem uma dificuldade de abertura. Então, por que a gente tem muito mais setor privado do que sociedade civil? Ou de que qualquer outros grupos, porque tem que pagar, né? Então, assim, internamente no Brasil, a gente tem a questão da CBCs, que permitem que outras organizações participem. Mas isso não resolve porque qualquer delegado tem que ter fundos e a Anatel não tem fundos para cobrir os delegados terceiros. Essas organizações tem que conseguir seus fundos para conseguir participar ativamente. Claro que vários processos, como é questão até a participação remota. Existem outros processos da UIT que vem buscando uma abertura e essa abertura é muito maior do que já foi. Então, assim, participando há quase 14 anos, a gente faz uma abertura cada vez maior na participação, no engajamento de jovens, em engajamento de diferentes públicos. Existem algumas atividades abertas. Por exemplo, os workshops que são realizados em todas as questões de estudo, são atividades abertas, que não precisa ter qualquer vínculo com a UIT e permite que

especialistas aportem seu conhecimento. Também existe o grupo do Conselho que trata de governança da Internet. Ele também tem mecanismos de consulta para que possa colher subsídios. Mas o fato é que a subsistência da organização ela é uma barreira. Por exemplo, o IGF, ele recebe fundos e recebe aporte de várias organizações. A UIT sobrevive com as contribuições dos países, ou seja, cada cada país aporta nessas unidades de contribuição e também com que os membros, seja do setor, ou seja, associados específicos, por exemplo, de determinada atividade, conseguem aportar. Então, assim, por mais que exista um desejo de abertura e uma vontade, tem uma questão financeira que se coloca, que é a subsistência da organização. Isso é uma coisa, outra coisa, o fato é que ela é um espaço multilateral e intergovernamental, né? E sim, aqui a gente tem uma visão de que os países precisam de um fórum governamental para tratar de determinadas questões. Então também tem esses dois pontos e essa questão, por exemplo, ela surge quando vêm as coisas de governança da Internet. Elas estão muito aliadas a esse argumento, porque assim o ambiente multissetorial, ele existe em todas as outras, e os países que advogam por um maior papel da UIT, eles sempre falam isso, "mas os países não tem um lugar". Países aqui pensando administrações, pensando interesses nacionais, que deveriam ser representados no mais alto nível. Não tem um lugar que eles possam colocar suas preocupações e seus interesses, e isso aparece também. Então, assim, às vezes, volta e meia tem essa discussão de abertura desse grupo do Conselho de Governança da Internet, mas daí começa a esbarrar "eu vou abrir pra todo mundo, onde é que eu vou colocar todo mundo? Como é que eu vou ter dinheiro para organizar um evento que qualquer um pode vir?" Existe uma questão prática envolvida, que é essa questão financeira que se coloca.

Jaqueline Pigatto: Legal. Muito bom ter essa perspectiva da questão financeira. A gente não vê isso muito sendo falado. Eu queria só voltar agora um pouquinho nas questões de temas que são tratados pela UIT, porque você colocou que Estados Unidos e aliados bloqueiam questões de privacidade, por exemplo. Então eu queria te fazer a pergunta contrária, quais são os temas, acho que para além da conectividade que você já colocou pela secretária geral eleita, é que os Estados estão demandando mais, principalmente nesses últimos anos? Isso de uns dez anos desde Snowden, quais são os policy issues que se tornaram mais priorizados pelos Estados?

Vanessa Cravo: Então, assim, em termos de países em desenvolvimento, tem um dos, digamos assim, um dos assuntos tópico que é recorrente, é a questão de assistência e novamente envolve a questão financeira. Existem muitos e múltiplos países, pedidos de assistência, pedidos de assistência para reconstrução, casos de desastre. Há casos de países assolados por guerra.

Então, isso é uma questão recorrente que aparece em alto nível. Inclusive a assistência para a Ucrânia. Então todos esses desastres, sejam infelizmente decorrentes de ação humana ou natural, ele é sempre um dos tópicos, porque a UIT, ela também é a agência executora no sentido que implementa programas das Nações Unidas de assistência. Então ela tem esse caráter, ela tem um caráter mais político, mas ela tem esse caráter operacional também de desenvolver e implementar os projetos das Nações Unidas. E recentemente nós temos uma das questões mais importantes da UIT, espectro. A discussão de alocação de espectro, novos usos, garantir determinadas bandas de frequência, por exemplo, agora para o 5G já pensando no 6G de alocação de espectro, então sempre isso é um dos itens principais. Outro item principal que está relacionado também é a questão das posições orbitais de satélites, que é a UIT também responsável. São pontos que estão no setor de rádio que são muito importantes. Tem várias questões de normalização que são eternas, porque a gente normaliza uma coisa, daqui a pouco tem inovação e os padrões são alterados, então também isso são questões que não acabam nunca. Mais recentes as questões mais, digamos, sensíveis, segurança sempre. Nós temos questão também de novos modelos de conectividade, por exemplo, como levar conectividade rural a redes comunitárias, esses novos modelos. Ele entra também no debate. As questões de igualdade de gêneros também são promovidas. Eu estou pensando muito assim também nas últimas conferências, mas em geral, o tema de segurança é um dos mais controvertidos, mas que recebe bastante, bastante atenção. E conectividade. Mas assim, outros temas que tangenciam: proteção do consumidor, e agora um tema que está ficando forte também é a questão de conectividade significativa e das habilidades digitais justamente que não basta ter acesso, mas ter que conseguir, tem que ter condições de poder usufruir dessas tecnologias e, enfim, se empoderar e tornar a vida, a comunidade num lugar melhor. Então esse é um tema também que vem ganhando nos últimos tempos bastante atenção.

Jaqueline Pigatto: Legal. E aí, só uma perguntinha a partir do que você falou, segurança, que é um dos temas mais controvertidos, mas está sempre sendo discutido, o Brasil engaja muito nessa discussão e coloca essa pauta. Para além do Brasil, quais outros países estão sempre mantendo essa pauta na UIT?

Vanessa Cravo: Estados Unidos sempre mantém também, mas sempre tentando limitar. Então, os Estados Unidos e aliados também sempre são fortes atores nessas discussões. A Rússia, estados árabes, temos alguns países africanos que também se engajam, mas teríamos assim, basicamente o bloco Estados Unidos e aliados, daí Brasil, países árabes, Rússia e África do Sul. A China não se engaja tanto nesses temas, é bem curiosa a atuação da China. Ela acompanha,

mas ela não é tão vocal. Ela é vocal quando alguma coisa que fale que ela acha que viole a soberania dela, faz alguma manifestação, mas ela não é tão vocal quanto os outros atores.

Jaqueline Pigatto: E você teria um exemplo de temas que a China considera que viola a soberania?

Vanessa Cravo: Às vezes uma menção vai falar, às vezes até eu acho que é incompreensão, porque a gente cuida muito disso, de não temas que violem, são a premissa básica, não pode violar. Ainda mais assim que, se a gente está no âmbito da UIT, estamos falando em construção de capacidades, em questões técnicas de segurança cibernética. Não se envolve temas de crimes cibernéticos, não se discute a defesa cibernética, nem temas relacionados à segurança nacional e internacional. A gente tá falando assim, de aspectos técnicos, aspectos sociais, aspectos econômicos. Por exemplo, em termos sociais, a necessidade de estimular mulheres nas carreiras de segurança cibernética, conscientização... Assim, não são temas que, por um recorte óbvio do mandato do UIT, que vão entrar na questão de soberania. Mas às vezes mencionam "nacional" ali, daí eles tem que fazer uma adequação de redação, porque é só porque o "nacional" está no meio e já gera um desconforto. Não, não são assim não. Aqui tem um ruído grande, sabe? Não são mais. O termo aparece e ela já fica com qualquer receio de que vai discutir. Por enquanto eu acho que eles estão mais na defensiva assim, não são atores muito vocais, embora sim, eles contribuem com uma quantidade de unidades importante na organização que eles tinham tido um secretário geral, mas eles não são tão vocais nesses temas. Eles têm buscado ser muito mais atuantes no setor de padronização. Isso vem em uma busca cada vez maior da China de trabalhar nesses temas. Imagino que não UIT-R também, embora eu desconheço a UIT-R realmente um setor que eu tenho menos familiaridade. Mas ele, eu imagino que seja assim porque também existe as empresas nessa busca de espectro, estudo de padrões de tecnologia. Estão relacionadas essas questões e imagino que eles também sejam atuantes assim como são na UIT-T, né? Por exemplo, na UIT-D raramente eles se engajam, as vezes eles até lideram com uma questão, mas é alguma coisa pontual, não é uma coisa assim, vocal de compartilhar experiências, então assim é mais leve realmente a participação deles.

Jaqueline Pigatto: E não sei se você sabe me dizer se essa participação é parecida com a dos Estados Unidos, no sentido de que tem um setor privado ali participando, porque eu cheguei a ver na época da proposta do New IP, que tinha um time da Huawei dentro da UIT nessa proposta. Então a gente poderia fazer essa comparação, né, de que os setores e as delegações

de Estados Unidos e China têm isso em comum, de você ter uma participação muito mais ativa do setor privado?

Vanessa Cravo: Eu realmente não sei, nunca me chamou a atenção assim, não me lembro de ter lido, mas acredito que sim. Claro que tem várias, várias entidades ali que talvez a gente não identifique como governo, mas ele deve ter uma relação com o setor público, né? Mas assim, por exemplo, as prestadoras de telecomunicações sim, a gente consegue, inclusive participação de academias também na China, tá? Então a gente vislumbra, eles são associados... A China Telecom é uma das grandes também, ela lidera a questão, isso também fica claro que elas têm, embora eu não consiga mensurar, é claro que eles têm uma participação bastante ativa em nome da China, digamos assim. Inclusive, por exemplo, às vezes tem questão que é liderada por um representante da China Telecom, mas não tem um representante do setor público, por exemplo. Só tem do setor privado. O que tu consegue ver, por exemplo, nos grupos de estudos tanto do setor de normalização quanto de desenvolvimento, nas questões do management, tu consegue saber, identificar os participantes. Ali tem a filiação de cada um dos participantes que que lideram a questão, são relatores, são vices, e até mesmo o grupo de gerenciamento da questão da comissão. Então tu consegue ter uma ideia de representação, de participação.

Jaqueline Pigatto: Sim. Vanessa, tenho só mais uma pergunta e a gente pode encerrar. Queria saber como que você vê a interação da UIT com outras agências, outros espaços internacionais, fóruns como o próprio IGF, por exemplo. Você mencionou no começo essa relação de que o IGF acabou nascendo indiretamente da UIT e agora também a gente está nesse momento do Global Digital Compact da ONU. É um processo que talvez a gente imagina que vai catalisar... todo esse processo se dá pela ONU e ainda está um pouco obscuro...

Vanessa Cravo: Não está muito claro ainda o que é. Obviamente, essa interação, ela é indispensável. Não tem como ser diferente para que a UIT efetivamente consiga cumprir o seu mandato, que ela consiga implementar todas as atividades que ela deve, que ela precisa fazer. Não tem como fazer sem fazer interação com todas essas outras organizações, até porque se tu for ver as resoluções, a UIT não tem recursos para fazer aquilo, então assim, não tem como implementar todas as coisas que foram atribuídas a ela sem gerar uma sinergia e otimizar os recursos, reconhecendo tudo o que já é feito em outras organizações. E isso, seja no âmbito das Nações Unidas, seja fora das Nações Unidas, com outras organizações internacionais, regionais e até parceiros nacionais. Daqui a pouco pode ir conversar com uma determinada entidade de determinado país que está executando tal atividade. Pode gerar uma sinergia, um acordo de

cooperação. Então não tem como ela funcionar sem fazer isso. Em termos de segurança e em termos de governança da Internet, nos seus, digamos assim, atividades relacionadas. E isso nos últimos anos melhorou muito. E aqui a gente tem novamente a questão da Doreen, no setor de desenvolvimento, foi uma mobilizadora de recursos, com parcerias com diversas organizações, inclusive no âmbito das Nações Unidas. Mobilizar todas essas organizações para o Giga, o ICOs, que é muita questão de igualdade de gênero, enfim, várias outras organizações... Enfim, dá para enumerar muitas. Então, assim, esse papel de mobilização de recursos para uma agência que é responsável por implementar projetos de assistência é fundamental. Nisso ela teve um aprimoramento gigantesco nos últimos anos, de se colocar, de mobilizar, então realmente teve uma melhoria forte da UIT, até dos produtos de segurança. Eu posso te dar exemplo, o Guia Nacional de Elaboração de uma Estratégia de Segurança Cibernética, que é um material muito bom, envolveu mais de 20 organizações. É tipo assim, se tu pensar em termos de recurso do setor de desenvolvimento, quantas pessoinhas tem lá a segurança? Ah, sim, eu tenho um coordenador. Ele tem mais uma pessoa. E ele tem umas pessoas que são contratadas em contratos de consultoria. Então, assim, são pouquíssimas pessoas. Mas daí tu tem um produto de extrema qualidade, porque tu conseguiu engajar parceiros que elaboraram esse guia e ficou um guia da UIT com parceiros. A questão agora do Cyber for Good, que é basicamente conseguir recursos de segurança cibernética para países menos desenvolvidos. São parceiros que vão doar produtos ou serviços para países menos desenvolvidos. O produto relacionado à questão da proteção de crianças e adolescentes, Child Online Protection. Várias organizações nacionais e internacionais se uniram para a elaboração dos materiais. Tem o UNICEF na Nações Unidas. Tem lá da Austrália, tem organização, tem organização do Reino Unido, enfim, essa sinergia, essa alavancagem através da mobilização de recursos é fundamental, porque não consegue cumprir o mandato, não tem recursos para isso. Então, se for pensar, se for olhar lá a caixinha de alocação financeira para o produto é irrisória. É impossível. Só consegue fazer através de parceiros.

ANEXO A.3: ENTREVISTA COM EX-MEMBRO DO MAG (IGF)

Ficha técnica

Data: 24 de maio de 2023

Local: Entrevista remota via Google Meet

Sobre o entrevistado: o entrevistado pediu anonimato para realização da entrevista, sendo identificado como “ex-membro do Multistakeholder Advisory Group e membro da comunidade do IGF há muitos anos”.

Jaqueline Pigatto: Considering that the mandate of the IGF aims to address issues that are not covered by other institutions, what has been IGF strategy in relation to global Internet governance?

Ex-MAG member: Uh, that's a tricky question. I guess when the idea was created, yes, some of the issues that it was supposed to tackle were not so much addressed... But right now I feel like every single, even inter-governmental organization is discussing in some way Internet or digital policy issues. Like, if you look at the agenda for this side, you have everything ranging from human rights to standards to cybersecurity. And all these are discussed as well as human rights and in the space of the Human Rights Council, standards in the standard setting organizations, trade issues at the World Trade Organization. So it's not so much that IGF is the only space where these things are discussed. I think the advantage or the plus side of the IGF is that it doesn't have this decision making power, which some people use that seeing as a shortcoming. But it's also a good thing because then people are not forced to speak within a mandate and then going through negotiating and making sure they want to speak the official position of this kind of thing. So it's an open space for debate, whatever you want to talk about everything and anything. And that's the strength, I would say, still of the IGF encouraging this open space and this exchange and whatever dialog, whatever you want to call it, I'm not sure I can see there is a strategy behind all this, you know, like something clearly rethinking. These are our objectives, what we want to achieve. I think the idea of is still trying to achieve the mandate, as said in the Tunis agenda back in 2003, 2005, as you probably know, some of the elements in that mandate have not really been put into practice. You might know that there is this small part somewhere saying that if appropriate or relevant or requested, the IGF can issue recommendations, which has actually never been done because when actors are moderated and to the idea of going down that road, but other than that, the whole idea of fostering discussions and dialog and capacity

development and this kind of things, I think this was what the IGF has been trying to achieve over the years.

Jaqueline Pigatto: That's interesting what you said, especially where inter-governmental organizations are discussing a lot of Internet issues these days. It's the forum-shifting process. That's one of my arguments in my research. And another one that I have is after the Snowden case, we see that there are a lot more discussions regarding data protection and privacy. Do you think this case changed the IGF, the agenda of the IGF?

Ex-MAG member: I don't think it was necessarily Snowden. I mean, going back to 2006 when the first IGF happened back then, still much of the focus was more on technical issues like the critical Internet resources and, you know, was managing the domain names and IP and how these things are done. But even then there was this too-short encouragement or whatever you want to call it, for the IGF to discuss human rights issues. There were some UN countries that were like, "No, no, no, we don't want to discuss this because, well, we have our own issues. We don't want them to be on the table". And so for a few years, there was a bit of like, okay, this is not something the IGF wants with that. But then human rights became a topic on the agenda and going beyond priority and data protection. So you have freedom of expression, you have rights of minorities, gender rights and all these things. So yeah, maybe the Snowden case added a bit to that, but I don't think it was the trigger and it really wasn't how human rights made it to the agenda that was supportive until 2006. It's just that a few states went a bit. That was this word centered on the information society, what member states and then stakeholders from other groups came together and try to come up with some sort of proposals on how to address the digital divide. I think that's how they used to call it back then. And that's I think it was in the preparations for the the first summit when the term of Internet governance came up. And it was a bit of a farce, like, okay, what exactly do we mean by Internet governance? And there were two sides. One side saying, okay, Internet governance means basically managing the technical side of the Internet. So domain names, Internet protocol and whatever else goes there, but not anything goes. And then there was another side saying, well, actually Internet governance is broader than that. It is about the technical side of the Internet and how it functions, but it's also about economic issues, human rights, social and whatever. Now, why they were arguing over this because of who's doing what. If you talk about Internet governance as a very technical issue, then you have the technical organizations which have been there from the beginning. You have ICANN dealing with domain names, you have Internet registries with IP numbers, and basically that's it. If you have the broader definition of Internet governance,

you have then a bunch of other actors addressing one thing or another with the bottom line that technically it's member states or countries or national governments adopting laws at the end of the day to deal with one thing or another. So there was a bit of a clash back then. Also on this whole idea of if we see Internet governance as a thing voting on it, should it stay with, I can also lead me to go with ITU. And there was a bit of a push back then for the idea to take over this management governance of the technical resources. And the compromise basically was the IGF. Let's not move the technical management of the internet from ICANN and original Internet registries do it to you because that's something else. But at the same time, let's not create a new broader space to deal with all the political, economic, whatever social implications. Just have a space for discussions. So they offered the IGF as a platform to kind of continue these discussions in some way, diffuse the tension, make you happy in the sense that there was no other body created, although we didn't get it, and keep the technical community happy because, well, they're still managing the technical dimensions of the Internet. So yeah, to what extent it succeeded in doing well some of the things that it was supposed to do back then I guess it's up for discussion for now and it will be interesting to see in 2025 what kind of decision will be taken about renewing the mandate. Also in the context of the Global Digital Compact, which I'm sure you are aware.

Jaqueline Pigatto: Yes. I'm very curious about the Global Digital Compact and the Summit of the Future next year to see what's going to happen, like with the IGF and all of these processes that are happening, at the same time and discussing similar issues. So that's very interesting to think about the history of the IGF and what to expect now. And one of the questions that I have for you is that in the last few years, we have seen some changes on the IGF. Like now we have the leadership panel and we have like some novelties, institutional advances on the IGF. So I would like to, if you can talk a little bit more about these changes and like we have more presence, I think, of government representatives. Like, where is this coming from?

Ex-MAG member: I think all this came in the broader context of, you know, if you look at who's participating in IGF meetings or practices or whatever, what else is happening there, you will see that it's mostly civil society. And this has been the case for many years. And this has raised concerns like, okay, if we really want to get money, just think of this space where everyone comes to talk about what they want. Then we need to bring more stakeholders on board. And as you say, it was governments and the private sector who are under represented. And this whole idea of creating a leadership panel is part of that discussion. We need to raise the visibility of the IGF in political spaces and business spaces. And how do we do that when

they put let's bring these high level figures like Vint Cerf and the minister of what they've proposed to get together and hope they would do some magic. I think it's still testing the waters. It's still a new structure. I don't think I've seen the results yet, but we can hope that it will change something and bring in more visibility. The idea of has this very, very powerful advantage of having a mandate from the U.N. It's a U.N. mandated process which should give it the legitimacy to do all these discussions and bring together stakeholders and dialogs and whatever. But it's still there is still this feeling around that this has not been used at its full potential and more actors should have been there at the discussion. What people should have been made aware of the possibilities that this space is offering. So the leadership panel and then also the best practice forums and the policy networks and all these new things, innovations, whatever you want to call them, this is the context and this is how they came into being.

Jaqueline Pigatto: And why do you think that this legitimacy is not sufficient?

Ex-MAG member: To be honest, I don't know. I've been asking myself that question for a while. Having worked both as a consultant with the idea of having been on the MAG and doing all these things over the years. I don't know. Sometimes you may also feel that some countries, member states don't really want the IGF to become more powerful. Other times it might also be a matter of simply resources, like you don't have enough money to hire enough people to do all the outreach, all the communication, all these things. You probably know that the IGF is not funded by the UN, so it's an extra-budgetary project, which means whoever gets to contribute some funds beat the government through private companies. That's how the Forum survives. And the Secretariat is really a very small team. I remember when I started working there, it was three of us doing the whole thing. Now it's a bit more. So it's slightly better. But still for the big format expecting and the kind of communications and work around it, that could be giving it more visibility.

Jaqueline Pigatto: Yes, the budget issue is something that I hear a lot about the IGF. And it's a shame because I think it's such a rich space, you know, and the actors are not like taking advantage of that, like you said. And at the same time, I see that, like states are using the legitimacy of some U.N. agencies, like UNESCO for instance, to bring some policy issues. Can you tell me if there's any demand from the states, something like that?

Ex-MAG member: No. And I think that also goes back to the nature of like you have as I've said, it's not supposed to be a decision-making space. So whatever comes out of office,

these kinds of messages, policy papers, whatever you call them, but they don't have more power than the UNESCO recommendation or if you stand out or this kind of thing works would have. So then if a state with limited capacity see, I don't know, Kenya in Africa is to choose between attending an IGF meeting or attending a meeting because they have limited resources and there's only a few spaces they can follow. They would go to the policy space with more tangible things developed, adopted, whatever. And that's a reasonable choice, I guess. You have few resources. You have to make a choice. You go with whatever you think would make more impact. Which is a pity because again, I do believe in the value of dialog, open discussions without the stress of, okay, we have to negotiate on something. But when it goes down to two resources and two countries having to make a choice, that becomes more complicated. And that also loops back into the discussion about budget, where you have to have a more a stronger budget, then it will be able to say, okay, we have this amount of money for all global countries every year we can support five, I don't know, high level representatives from the government of all these countries to come and join the discussions. And that would make a difference. Like if you only have 50 or how many spaces they can support every year from the whole world, from different stakeholder groups. That doesn't really make a big difference, which is again, a shame. But yeah, we have what we have.

Jaqueline Pigatto: All right. And can you tell me something more about the parliamentary track or how that emerged or how can be improved?

Ex-MAG member: I dealt with the parliamentary track, coordinated for two years. I was not there in the first two years. And to be honest, I think it was Germany who first launched. Actually, no. There was a parliamentary track many, many, many years ago when I was working at the IGF as a fellow. It was called different. I don't even remember. And back then it was UK driven in some way. So it was the UK saying, okay, we need to bring parliamentarians on board because at the end of the day they are the ones adopting laws for the internet, so we should have them in the discussion. Somehow that got lost on the way. And then when the IGF was hosted in Germany, it was the German parliament who said, okay, let's try to do something and bring parliamentarians. And back then they started with, I think it was a round table, basically bringing together a few members of parliament from around the world. And they came up with this statement the next year. It was kind of the same roundtable, so one hour and a half event and then we expanded it a bit. We saw the value of having members of Parliament around again, starting from the simple point that these parliaments, the one adopting legislation for the digital space. So it became a full fledged track with more than one session. For instance, last year there

were three dedicated sessions, one roundtable, three discussions before, and then an outcome document, which, you know, the key points from the discussions, I think, or the ones who make it to the edge, if they do find it useful, both as a way for them to meet other members of Parliament from other countries and learn from each other's experiences and what they're doing good, what they're not doing so good, and how they can engage with one another, but also from engaging with other people who are attending the idea of space on the private sector, the civil society and corporates. And that's why over the past two years we created this interaction space as well. So not only parliamentarians talking to parliamentarians, but also them engaging with other people who are at the IGF. And I think it's continuing this year and probably getting even stronger. So that's a good sign. And I think there were discussions at the point to build on the parliamentary track and do this kind of tracks for other branches of the government, like something for the judiciary sector, which I think would be called upon to decide on whatever case law on the Internet. And they don't always have the capacity to actually understand what's going on in this digital space.

Jaqueline Pigatto: Yeah, that's nice. I think this year, at least, like the conversations, like the IGF is going to be huge this year at a very high level. I'm not sure. But I think because Japan is really interested in the agenda, especially because it's on the presidency of the G7. So I see that there's always an interest of the host country in setting the agenda. And that was pretty clear to me in 2018, at the France IGF where Macron gave that speech. You don't think so?

Ex-MAG member: Yes. No, but that speech was okay. It didn't really pick up on. Just to make it clear the host country doesn't really set the agenda. They help give more visibility to the IGF. They may say, okay, this year, this is a topic we care about and it would be good if it features that on there. But it is the MAG, the multi-stakeholder advisory group who decides on what the main themes are, what also get selected and what actually is on the agenda. But I'm pretty sure that if you've looked at the agenda over the past few years, it's basically everything and anything. And even this year having what, eight teams for the IGF, it's like, okay, there is no focus there, but it's good. People talk about what they can and I guess that's the purpose at the end of the day.

Jaqueline Pigatto: Yeah, no, I understand. I think it's because it was really like the timing was interesting for a series of, IGFs in Europe at a moment where Europe is like putting this global agenda for several regulations regarding rights, like GDPR and now DSA, DMA, we don't have IGFs in Europe right now, but it's like this global North perspective, you know?

Ex-MAG member: The timing was kind of along those lines that you're describing. But it's it surely wasn't like a master plan or we want the ideas to be happening in Europe for 4 years in a row because we have these DMA and GDPR... The reality is that it ended up being in Europe for so many years because there was no other country bidding to host the IGF.

Jaqueline Pigatto: Yeah. Okay. No, I understand. I see that. And we talked about, like, civil society is the most, uh, participating in IGF, and we talk a lot about the states participating. So what are the difficulties for other actors to participate, like the private sector? I don't see many representatives of, like, big tech companies. What can you tell me about that?

Ex-MAG member: I think it goes again back to the whole discussion of how the IGF sells itself. You know, business, private companies, they have the bottom line. Oh, okay, we have to make profit to make profit. Where do we have to go in the policy space to ensure that whatever is being regulated or discussed or whatever doesn't affect our business? Does it happen? IGF Not so much, because it doesn't really make decisions. So that's how they see the IGF. What is our return of investment? If we send people and we put money into this, what do we get? And I feel like we, the IGF community, haven't been too good at explaining the value of these discussions and dialog and interacting with even civil society and the few governments who might be around beyond your bottom line of actually influencing a policy or not, that because what they would think they would be thinking, Oh, well, if I want the law to be influenced or a policy or a regulation, I go back to the government or the government organization concerned. I shouldn't care about this multi-stakeholder whatever for easy spaces, which is unfortunate. But I do think it's also our problem of not being sufficiently good at explaining the value of dialog and discussions. And there are a few companies who are seeing this. Google, for instance, has been around for a while. Microsoft has also been around for a while. But I think it's also because they have the people who have been part of active community from the beginning and they have understood why it was created and what was their view from the start. It's not something they have realized along the way, and I'm hoping the leadership panel will be doing some magic there because they have a few business people that both companies and larger organizations. So let's see if something good comes out of that.

Jaqueline Pigatto: Yeah, I hope so. I have one last question, and it's like, what to expect for the future. Like you said, we have the leadership panel now and then we have the Global Digital Compact. So what are the priorities for the IGF? Now we have this common agenda

from the Secretary-General with the areas from the global digital compact and the IGF now has the same areas. So what can we expect now?

Ex-MAG member: I think the IGF has missed the beat, an opportunity to become stronger and something that more actors would be paying attention to. And why am I saying this? Let me try to give a concrete example. So you have developing countries or actors from developing countries say, okay, we have Huawei and 5G and all this craziness about 5G networks and what's safe and what's not safe. If I am a country somewhere in the ocean and I'm wondering, should I buy Huawei or should I not, who do I go and ask for advice? Do I have a trusted entity who would be able to tell me yes, do it or no, don't do it. But based on solid research, not policy, whatever interest in geopolitics, the same if I'm being attacked online by, I don't know, someone who'd like, I go to the police and how do they really react? I'm the government again of another country somewhere in the south of Africa, and I'm trying to write the law in cybercrime. Who can I ask for advice on how to write that law? There are definitely places who can answer these questions, but is there a central place that I can go? And then that central place will tell me, okay, go there, go there, go there. Kind of as a call center, if you want to call it order, help this, go to it. This could be an opportunity for IGF. Create the help desk, help these developing countries, actors in the developing world find answers to their questions. You don't have to have the answers yourself, but direct them to the right places. Like you want to learn cybercrime, see what the Council of Europe is doing, or see what the African Union is doing. Just create these connections. And that's also what was put in the report of the High-Level Segment on Digital Cooperation. The helpdesk was one of the functions that was supposed to be part of the IGF plus now after the report went public, there was all this excitement, Oh, we're going to go ahead with the IGF plus and strengthen the IGF and make it more powerful. It maybe even create this hope, this it happen. Not really. And now we have the Global Digital compact. And you probably know that tomorrow the policy brief is going to be issued by the secretary general, and there will be a surprise there. Yeah. Don't quote me on this. But apparently there's going to be a proposal for a new forum to be created, a forum on digital cooperation. How will that sit with IGF? Do you want a forum on Internet governance and the forum on digital governance? Do you need these two spaces which are actually, at the end of the day, kind of focusing on the same issues? So it's going to be a very interesting two years seeing what's going to come out of the Global digital compact and then seeing how member states or what member states are going to decide to do with the IGF. And then it's not only this. You have the WSIS forum, you have the group on Information Society at the UN, you have the annual resolution of the UNGA, United for Development. You have all these places and all

these places. It's like, do we stop at this point? And we can use, for instance, from developing countries? No. Whenever we go and talk to them about how they manage to keep up with everything, they're saying, no, we cannot keep up with everything. There's too much happening. And few people in the global North keep creating new spaces and for us it's impossible to follow. So can we please stop with this and try to focus on something that will be helpful to everyone? So I don't have an answer to your question. I don't know what's going to happen when we get here and with the GDC, and it would be good, but I think it would be good if we try to calm down a little bit from this, you know, impulse of creating new forums, new spaces and initiatives and just try to see what we have and make them work better in some way, hopefully also for the IGF.

Jaqueline Pigatto: Yeah. So that's very interesting because the help desk that you mentioned is like a really good idea at first. Like when I saw the proposal for the IGF plus I thought it was great. And it's exactly that, we have a lot of spaces, a lot of opportunities and forums and for us from the global South is really difficult. So how can we participate? Like even with the hybrids, participation is not the same thing, you know?

Ex-MAG member Absolutely not.

Jaqueline Pigatto: Yes. We can't make the connections, the networking. So, yeah, and I think there is this tendency for more multilateral conversations regarding Internet governance. So that's really concerning. And the IGF is really a good space for us to have like, okay, let's have multi-stakeholder discussions. But we also need the government's participation as they are making the decisions at the end.

Ex-MAG member: Exactly. And again, something I think... I don't think there is this actual real clash between multilateralism and multistakeholderism, even as we sometimes try to promote it, like all governments are deciding it should all be multistakeholder. No, at the end of the day, governments have the legitimacy. They should continue to have it. At the end of the day, we have to be able to hold someone responsible and those should be the governments. But having these mighty stakeholder spaces that could inform then the multilateral one, that's something we should keep and strengthen as much as we can start with all these multistakeholder versus multilateral clash. They shouldn't be clashing. They should be supporting each other in a better way as possible. In an ideal world, I guess.

Jaqueline Pigatto: Yeah, I think it was at NetMundial in 2014 that our president Dilma Rousseff said something about that. About a union of multilateralism and multistakeholderism and I think that's it.

Ex-MAG member: I think that's also a mistake of civil society. They are probably the strongest with this voice that everything to be multistakeholder. And that's bad because it puts governments against you and then the one act that you want to bring on board, you just send them away because you're like, Oh, you're multilateral. We don't want to deal with you. So yeah, be careful what you wish for.

Jaqueline Pigatto: Yeah. I think what's missing is like this connection from civil society with governments, you know, to, like, bring the issues to the international level, like the issues that we have in our countries, the domestic problems, especially the global South. Like we have a lot of issues that the global North doesn't even know that exists, you know, so I think it misses this connection.

Ex-MAG member: And I think that's what the national and regional IGFs can do, like picking things from the ground at the national level and at the regional level and then bringing them up at the global IGF. Again, that's a battle for things to be on the agenda of the IGF. But still, I do think they make a bit of a contribution to the extent that there are national IGFs in countries around the world.

ANEXO A.4: ENTREVISTA COM BARBARA WANNER

Ficha técnica

Data: 16 de junho de 2023

Local: Entrevista remota via Google Meet

Sobre o entrevistado: vice-presidente para políticas de TICs no US Council for International Business (USCIB), representa os interesses dos membros do USCIB em fóruns internacionais incluindo ONU, OCDE, APEC e ICANN.

Jaqueline Pigatto: So, Barbara, my first question is we have at OECD the Committee on Digital Economy Policy, that was created in 98, the same year as ICANN. So what has been the strategy of the OECD in building or participating in global Internet governance?

Barbara Wanner: Well, I would say that first and foremost, the OECD's mission has always been to produce evidence based analysis. So analysis that is based on research, on quantitative research and so forth. The Committee on Digital Economy Policy at the OECD is really one of the rare OECD committees that enables participation by all stakeholders. So I would say that very important characteristic, it reflects their understanding of the importance of a multi-stakeholder approach to the consideration not only of Internet governance issues, but issues in the digital economy more broadly. So I think that is an important distinction of the OECD Committee on Digital Economy Policy. They have periodically participated in the Internet Governance Forum, but their purpose in participating really has been to use the Internet Governance Forum to highlight, to showcase the work that they've been doing on digital economy issues at the OECD. For example, last year USCIB collaborated with the OECD on an IGF workshop that looked at the OECD's principles and how principles might well be useful for understanding how we address this emerging technology. And actually, even since the IGF last year, there have been so many important developments in A.I. and the development of generative AI, which I've been told over and over again, has been a real game changer, so that even the OECD is taking another look at their AI principles and whether they are still applicable for the emergence of generative AI and how they might be. And maybe they are. But the importance is that we have to rather than rushing into regulating this technology, we have to, first of all, take a look at what it is, how it's affecting things, and then consider the appropriate response. So the OECD's approach to this type of Internet governance issue is more deliberative, if I may. They don't just sort of rush, you know, it's more deliberative, informed by analysis. So the OECD has par-

participated certainly, and contributed their research and so forth to programs at the Internet Governance Forum. They do not participate in the UN, okay, you know, it's sort of like if you view themselves as two separate bodies with two separate missions and really different sets of members, the members of the OECD tend to be more developed countries, you know, and in the UN, of course, we have the whole group of 77 countries so that you won't see the OECD making an intervention at the U.N. Typically what they will do is they will, as I said, they will participate in in the Internet Governance Forum. They have not really contributed to, say, the work of UNESCO's. UNESCO's looking to develop regulations for platform behavior. They have not contributed to that and they were not at the at the International Telecommunication Union plenipotentiary. They view that as pretty much in the U.N. sphere. So I think probably the OECD is really focused on trying to determine how its research and its analysis might contribute to some of these discussions, maybe support other stakeholders participating in these global forums. So, for example, USCIB will draw on the U.S., on the OECD research and feature it in our interventions before the U.N.. Also in our interventions in IQ programs or and probably in our UNESCO's comments as well. So that but quite honestly, I think they regard themselves as providing their own unique contributions to the global system. And they respect territory, shall we say. You know, they respect the U.N. territory. You know, that's the U.N. This is us. Now, in terms of Internet governance and the OECD role, I think not this year, but during the 2024, 2025 period, they will take another look at their OECD Internet policy principles. And these Internet policy principles are important because they were they I think they strongly influenced a very important meeting that was held in Brazil in 2015 called the Net Mundial. You probably remember that. And I think a lot you had a lot of disagreement concerning certain elements of it. And I think the OECD Internet policy principles were looked upon. As for consensus building. You know, they helped us build consensus on certain elements. So it's very important that the OECD will open those up again for review in the 2024 2025 period, because a lot has changed since 2011 when they were developed from 2011, when the Internet policy principles were developed and they were very contentious then in terms of reaching agreement. And I anticipate now with all that has been developed in the technology area, with the advent of generative A.I. and these other emerging technologies, that there will be strong movement to revise those Internet policy principles, and bring them up to date. But again, if we can reach an agreement on those in the OECD, they always serve as a good foundation for building consensus on Internet governance issues and other international organizations.

Jaqueline Pigatto: And I think you kind of answer my next question because I was going to ask you about the legal instruments of the OECD. We have one legal instruments that

has binding decisions that are the "decisions" of the OECD but we don't have like any decisions within the scope of the Committee on Digital Economy Policy as far as I'm concerned. Right?

Barbara Wanner: Well you know, even the Internet policy principles, they call them soft law, you know. Yeah. Okay. Well, no, actually, we have the OECD principles are considered a legal instrument. And last year we had a very important breakthrough, a lot of hard work on a framework for government access to personal data held by the private sector. We called it trusted government access or TGA. Those principles were very important. They set about guidelines that like minded democracies adhered to in terms of accessing private personal data held by the private sector for, say, law enforcement and national security purposes and, you know, respecting privacy protections, respecting human rights, transparency, accountability, all of those good elements, that is a legal instrument and that should be up on the OECD website. But that was a very important instrument that we developed because it was a rare opportunity for law enforcement officials and national security officials to participate in an OECD proceeding, because usually the OECD is the economic officers, the commercial officers for the Committee on Digital Economy Policy, oftentimes the telecom regulators and so forth. But it is rare because the OECD mandate does not cover national security. It was a very rare opportunity to have national security officials at the table helping to inform these discussions and saying these are the principles that we adhere to when seeking data to protect national security. These are the principles that we adhere to when seeking data for law enforcement purposes so that, you know, if someone is engaging in fraudulent activity or, you know, abuse of, you know, spam, phishing, phishing attacks, you know, ransomware, you know, that kind of thing. So, you know, the law enforcement agencies sometimes need access to that, to purge personal data held by companies to go after the bad guys. So that was a very important legal instrument. Again, not specifically related to Internet governance, but very important to the functioning of the broader global digital economy and to keep Internet governance open, transparent, secure, reliable, so forth and so on.

Jaqueline Pigatto: Yeah, totally. It's very important. And I understand that it's like a legal instrument and we have a lot of others, like the recommendations right? They are not binding, but there are a lot of recommendations of the OECD and is there any type of, like, monitoring regarding the compliance with recommendations?

Barbara Wanner: Yes, absolutely. A formal OECD recommendation is required to undergo review every five years. So, yeah, the AI principles were agreed to in 2019. So. Oh, we're

coming up yet in 2024, we'll have to undergo a review of them. Yeah. The Internet policy principles they were not agreed to as a recommendation, which is why it has been so long since they've been reviewed. But this is a case where the OECD members themselves decided that, look, it's been, you know, more than ten years, it's time to review them. I think the same will go for these trusted government access principles they were agreed to as a declaration at the OECD digital Ministerial back in December of 2022, and again, doesn't require that they be reviewed. But I can't help but feel that, you know, in five or six years members will demand that they undergo another review. But for any formal OECD recommendation? Absolutely. Every five years they must be reviewed.

Jaqueline Pigatto: Yeah, that's good. And let me ask you now about other thing, because one of my main arguments of my research work is that the Snowden revelations ten years ago changed like a lot for Internet governance in general and OECD works is a lot related to data privacy and data protection, cross-border data flows. So I would like to know if the Snowden case changed things at OECD, like in terms of agenda or something like that.

Barbara Wanner: You know, as I said, they're going take another look at the Internet policy principles. But the U.S. is always taking a broader look. They felt that, which is why they named the committee, the Committee on Digital Economy Policy. So it's much broader than just the Internet. So that. I think what they've tried to do is, as things have developed over the past ten years, they have altered their agenda. The OECD pursues what they call a program of work and budget, and it's a two year period. So right now, for example, we are in the period that's for 2023, 2024. And, you know, last year we were putting the final touches on what those priorities would be. So for each two year period, they take a look at what is happening in, shall we say, the Internet based economy, the digital economy, and then tailor their workstreams to address new challenges that have emerged. For example, I keep going back to this generative AI, but because of the emergence of that topic, they did a major revision of their program and work and budget focused on AI so they could look at those challenges. I think the same will go, also, again, this is not specifically related to Internet governance, but the group of seven major economies issued a declaration. And the declaration specifically calls for operationalizing or how shall I say, implementing the Japanese concept of data free flows with trust. And, you know, this all gets into the issue of data flows and enabling data flows to generate economic activity while protecting human rights, safeguarding privacy, safeguarding security and so forth. So the OECD probably will serve as the home, if you will, for this work aimed at implementing the data free flows with trust concept. And it's still very much in its infancy, but there was a

view that we can, you know, use this sort of slogan or this buzzword and it doesn't really mean anything. We have to actually take very concrete policy actions to implement it, to make it happen. And that will take place probably in the OECD in what they call the international arrangement on partnership. And we'll see what happens. Probably understand more how that will be launched in the November meetings of the OECD. But so what they're doing is, you know, increasingly as organizations like the Group of Seven and, you know, the U.N. and the IGF and so forth are delving into issues that have an impact on Internet governance. You know, if you can't get your data over borders, that affects the stability, security, reliability of the Internet and the operation of the entire Internet economy, so that while OECD may not call it Internet governance, they view it as an important element to make sure that Internet governance is still sound and still functions to enable an open, secure, reliable functioning of that digital architecture of the Internet.

Jaqueline Pigatto: Yes. And I see that, like after Snowden and just these first ten years, like privacy concerns and data protection discussions, they are a lot more intense and profound, like in the IGF, or other forums on Internet governance. But I'm not sure if, like, there is some policy issues that are being more demanded or prioritized by the states like this. Do you see this at OECD?

Barbara Wanner: Oh, yes. Yeah, I would say that, you know, and it should come as no surprise because the U.S. and the European Union, the European countries have had difficulties reaching agreement on appropriate approaches to privacy. And so that, you know, we always find that European Commission has an observer seat at the table at the in the OECD discussions, as well as the individual members of the European Commission. And I would say they are always highlighting the importance of privacy protections. On the order of what they have in in their GDPR, their global digital privacy regulations. So that, which oftentimes cause there's some friction because the U.S. takes a different approach to ensuring privacy protections. So again, and it has to do with building consensus within the OECD for how to approach privacy, how to approach privacy protections in a manner that all of the OECD members can embrace. So you know, different countries bring with them different ideas about how privacy should be addressed.

Jaqueline Pigatto: Yes. And can you tell me how these instruments up there always seems like the guidelines and the recommendations, they dialog with other legislations like GDPR or the lack of a data protection legislation in the United States, for instance? And also, I

think a lot about trade agreements because usually have data protection concerns in trade agreements. So how the OECD instruments deal with these other legislations?

Barbara Wanner: I don't know that they really... The OECD really addresses this other legislation. What they do, what happens is the individual members will present, respond to an OECD proposal in a manner that reflects what is included in their legislation. That's kind of how it's addressed. And then it's up to the OECD Secretariat to sort of build consensus among members. So, for example, the United States currently it is debating privacy legislation in our Congress, and we currently have an agreement with the EU that we're trying to implement that would allow trans Atlantic data flows between the U.S. and the EU so that, you know, so that when, for example, the United States offers comments it's often informed by what it is discussing in separate conversations with the European Union and with other countries. The United States is also a very strong advocate of an instrument called the APEC Cross-border Privacy Rules System, so that we align with our Asia-Pacific partners Japan, Korea, Australia, New Zealand on those principles that govern that. And I believe that we are currently negotiating a privacy arrangement with the UK so that all of that to say that the OECD doesn't really take the initiative in proposing language that responds to a particular country's legislation. They will, I would say, propose kind of neutral language that kind of recognizes what is going on globally, but then wait for individual OECD member countries to respond. And depending on how they respond, the language will be adjusted and they'll negotiate a compromise and so forth. I would say the same thing goes for security and cybersecurity. Because again, the OECD is very sensitive about its mandate, because its mandate really is economically oriented and it kind of regards, you know, security issues as being in the realm of individual governments, you know, individual nation states as well as in the UN. So, for example, its security guidelines are really very carefully on security. You know, it's very important for security, for economic and social prosperity. And that's, you know, security guidelines for economic and social prosperity. And that's how they bring it under their mandate, rather than saying, well, we're presenting, you know, a new set of security guidelines that compete with you and or compete what you're doing at the national level, that's not the case at all. So the security guidelines that the OECD developed very much have an economic and social focus to them.

Jaqueline Pigatto: Yes. That's very interesting. Do you think we can say that maybe OECD is trying to address some gaps that exist in the governance of the digital economy?

Barbara Wanner: I would say yes. Yeah, that's a good way of looking at it. Addressing gaps. Yeah. Yeah. In a way that is, again, grounded in analysis and, you know, economic analysis rather than although politics always have a way of intruding. You know, we're proposing this based on our research and analysis, not on any sort of public, not from a political point of view. But I would say, yes, addressing gaps that maybe the U.N. can't, can't address because of the very broad cross-section of countries that are U.N. members. So, yeah. But, you know, even though these recommendations and these frameworks and so forth are soft, they are nonbinding. They always put them out there as a potential model for anyone to use any organization, any government or, you know, whatever. You know, no OECD country like, I don't know, certain African countries, if you want to understand how to put together an approach to privacy regulations, you might use the OECD privacy guidelines as your foundation and then adjusted according to your national needs or interests.

Jaqueline Pigatto: So my next question is regarding the actors that participate. As you mentioned, the Committee on Digital Economic Policy is a multistakeholder committee. So I would like to know which actors are most active in this discussions and what are the difficulties for other actors to engage.

Barbara Wanner: Okay. Well, certainly it's dominated by the governments themselves, for sure. You know, they all have literally have a seat at the table. It's a big square. But other stakeholders who participate are definitely the business community through our affiliation with business at OECD and the technical community, which would be ISOC, you know, the Internet society. ICANN. What else? Oh, the IETF. They all participate under the ITAC. It's called Information Technology Advisory Committee. So we have the technical community, civil society participates and civil society is very broad, it includes academics, it includes nonprofit organizations. But they are very, very vocal. They are always at the table. And then finally, the trade unions, which have traditionally been very active members in the OECD. So we call it to the trade Union Advisory Committee. They in the past, they participated quite a bit. They haven't participated as actively recently, which is puzzling to me personally because, you know, of all you hear about technology interfering with the workplace and perhaps taking away jobs from people and so forth. But in years past, we've always had the trade unions, the technical committee, civil society and the business community participating along with governments in these discussions at the Committee on Digital Economy Policy, I would say the business community and civil society in recent years have been the most vocal. And you know what? What the chairman of the committee usually does is first and not surprisingly, they always recognize the

member countries and then they will go to the stakeholders and they will recognize business, they will recognize civil society and so forth. So that ultimately these stakeholders do have a voice, they're able to make a statement and also to were always able to submit written comments on various documents or issues. They usually give you two weeks following a meeting of the Committee on Digital Economy Policy to provide written comments. So, you know, and everybody has, you know, can do that.

Jaqueline Pigatto: Right. And regarding the effective participation in these final documents, like if a civil society committee or a business committee is against the final recommendations, they can withdraw their support?

Barbara Wanner: Yes, typically they will not drop out. You know, they will not cease to participate in the Committee on Digital Economy Policy. What they typically do and the civil society does, is often the case, is they will simply very strongly express their opposition to a particular proposal. But at the end of the day, it is up to the OECD Secretariat to take all of these comments, to give consideration to the weight of country comments, you know, government comments. You know, you can't have oftentimes consent, you know, consensus, as we say this all the time at USCIB by consensus does not necessarily mean unanimity. It can you know, it can mean a really a majority view. They don't, you know, raise their hands and take a formal vote. But it's you know, the secretariat will determine then what is sort of the majority consensus, the majority view. And if you just have civil society objecting, you know, you can't block the whole thing.

Jaqueline Pigatto: Yeah, it makes sense. And I think I have one last topic to talk about. Uh, recently it happened the Global Forum on Technology. What can you tell me about it?

Barbara Wanner: Well, you know, what it's going to do is, is focus primarily on, I would say, on emerging technologies. It's going to look at, you know, metaverse and so-called immersive technologies. It's going to look at, they call it synthetic biology, but it's sort of like, it's fascinating, but it's sort of like the use of technology, for example, to help people who have lost a limb. You know, they can use AI to... It's really fascinating. And then they'll also look at quantum computing. So they're really going to focus on those three areas, those three sort of cutting edge areas. And this recent meeting that, you know, kind of launched the whole thing in early June in Paris was sort of general in nature. But Israel will host the next meeting in November and will focus exclusively on quantum computing so that, you know, just do like a

really in-depth look at this technology, what it can do. Do we have to develop regulations to make sure that it's used responsibly and so forth, so that, you know, quite honestly, it will probably depend a lot on this forum, will probably depend a lot on whether governments are willing to sort of make monetary contributions to take it forward, because there isn't anything in the OECD budget to cover it. So I think this initial meeting was sponsored by the UK and the US. And then, you know, Israel raised its hand and said, well, we'll do the meeting in November and then so then we'll see who wants to host the next meeting. You know, who has the money to host the next meeting.

Jaqueline Pigatto: Yeah, that's very interesting because I'm working like in a perspective, in a comparative analysis of West and East and like, I'm looking a lot to China, that has annually the World Internet Conference, with a lot of that approach of emerging technologies. And I was thinking like, we don't have something like that on the West, like a global forum, right, that has emerging technologies, so that's very interesting.

Barbara Wanner: Yeah. So this, this could kind of fill that gap. And if you just again, go on the OECD website and do a search for a global technology forum, they have their own web page that you can listen to those meetings that were held on the 6th of June. And it's very interesting. They had very high quality speakers, you know, people, academics, legal scholars and so forth.

Jaqueline Pigatto: Yeah. No, I'm going to check it out later. It sounds very interesting indeed. And okay, so I think that was it. I would like to talk just a little bit about the Global Digital Compact, and this last policy brief that was released, I think last month or the beginning of June. I don't remember. But they are proposing a forum on digital cooperation. So how do you think this is going to relate? You're telling me all this time that the OECD it's not like competing with the UN, but there will be some dialog?

Barbara Wanner: Yeah, they're all very concerned about this global, you know, digital cooperation forum. And mainly we're worried about what it will mean for the IGF, what it will mean for the so-called WSIS process, you know, and so forth. I don't think it will interfere with the OECD's work because I think the global digital compact or excuse me, the Digital Cooperation Forum will really focus on those specific areas outlined in the Global Digital Compact: Connectivity and Inclusivity regulations, which makes us quite concerned in combating internet fragmentation and so forth. It's the way the Secretary General has portrayed is that he feels that

there is something that is needed to enable follow up on the Global Digital Compact and whether people are or whether UN member countries are making progress in terms of realizing the aspirations of the Global digital compact. I also understand that the U.N. tech envoy might be selected to sort of lead that effort, but it remains to be seen how that ultimately will be incorporated in the Global Digital compact proposal that we hope to see in September. But we're all very anxious about it because it seems like it could potentially be duplicative and maybe push aside or subordinate all of the hard work that has been done to build up the IGF. You know, and the WSIS process, which is really the WSIS process really established the IGF, you know, so is this going to, you know, replace that? You know, everyone's concerned. So we have a meeting actually with the U.S. government, with our U.S. State Department next week. And that's one of the things that we want to ask them. Do they have any insight into this? The secretary general's call for a digital cooperation forum and you know how viable that is? Is there a strong level of support for it among U.N. member countries? Will it come into again, will it interfere, diminish the IGF and all of the hard work that we've done there? Because one of the criticisms, as I'm sure you know, of the IGF, is that it doesn't have any sort of concrete outcomes, and that's fair. But what we have said all these years is that it just serves as a very important forum to talk and to share ideas and to engage and to make new connections and, you know, all that good stuff that if you start asking or expecting the IGF to produce outcomes, then it no longer becomes about making contacts, sharing information. So it becomes entirely about negotiating. And that would be a shame if that happens.

ANEXO A.5: ENTREVISTA COM LUCIANO MAZZA

Ficha técnica

Data: 25 de junho de 2023

Local: Entrevista presencial em Araraquara-SP

Sobre o entrevistado: diretor do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. O entrevistado esclarece que o conteúdo desta entrevista não deve ser considerado como a posição oficial do governo brasileiro, pois muitos dos temas não estão ainda maduros para uma decisão ou avaliação para um posicionamento oficial.

Jaqueline Pigatto: Estou trabalhando na minha tese a governança da internet pós Snowden, que eu considero um momento de conjuntura crítica. Causa uma tensão ali, uma pressão internacional sobre os Estados Unidos, teve toda aquela crise diplomática com a Dilma, teve NETmundial, e aí eu queria ouvir de você em que medida essa conjuntura do Snowden alterou a governança da internet de modo geral.

Luciano Mazza: Eu entro nessa história, Jaqueline, um pouco mais pra frente. Então, assim, eu te confesso que eu não tenho uma visão tão estruturada da evolução desse processo historicamente. Eu acho que, claro, a crise do Snowden serviu de catalisador para uma mobilização muito grande, sociedade civil, de governos que se aproveitaram um pouco daquele momento também para questionar, para ganhar um fortalecimento de questionamentos que já vinham de mais tempo em relação ao que era o esquema principal de governança de internet no plano mais técnico. E então, de um lado, você teve toda essa, talvez um despertar maior para todo o cenário ligado à privacidade e a preocupação de segurança cibernética de vários temas que ganharam relevo muito grande a partir daquilo e também impulsionou essa discussão que já vinha acontecendo nos países, no âmbito da ICANN, em relação a como tornar o processo de governança da estrutura mais, mais técnica, mais de administração de protocolos, todos os domínios e tal de internet, pra uma coisa um pouco mais, mais independente e menos vinculada ao governo norte americano, que sempre, estava por razões históricas e, obviamente, por interesses deles, de preservar essa esfera de influência como algo deles. Então eu acho que teve esse papel importante de impulsionar um pouco, de servir de catalisador para essa evolução, e acho que é em 2016 que a gente tem o processo de conclusão, da transição da IANA e de toda essa redefinição institucional da ICANN pra fora do controle, digamos, oficial dos Estados Unidos. Então acho que isso foi um ponto de virada importante. E no caso do Brasil, acho que ele

teve uma repercussão muito, muito marcada. E acho que o caso brasileiro, ele não é necessariamente típico de outros. Porque um pouco foi a reboque desse processo, a gente passa ter Marco Civil da Internet, toda uma evolução institucional brasileira, interna, de governança da internet, que não tem um reflexo claro no plano internacional. Então, o nosso modelo é meio próprio, não necessariamente é uma referência para se pensar modelos internacionais de governança, eu acho que ele é muito próprio da nossa realidade, das nossas condições. Então acho que sim, que esse período teve um papel muito importante no Brasil para ajudar a orientar o encaminhamento de certas questões que talvez fosse outro contexto, não teriam seguido esse rumo. Eu acho que talvez, se você pensar hoje, ou será que se eu comesse agora a pensar um modelo de governança, eu ia ter um CGI, o Marco Civil nesses termos? Talvez não, hoje em dia até o próprio Marco Civil sofre questionamentos, há discussões sobre aspectos do que está previsto. Acho que o modelo do CGI é um modelo único, não existe um modelo equivalente a ele, então eu acho que não tem dúvida que no caso brasileiro, a noção do impacto todo que teve. Eu acho que é uma percepção de vulnerabilidade muito grande que o caso todo gerou no Brasil e houve esse despertar um pouco para toda essa agenda de privacidade, segurança cibernética e governança de internet. Eu acho que não era uma coisa óbvia olhando para trás, mas não é óbvio que desse processo tivesse saído o fortalecimento do... o CGI já antecede o Marco Civil, o CGI vem de trás. Mas se você tivesse uma consolidação do modelo e tivesse o Marco Civil a rigor, você poderia, talvez a partir daquela crise, partir para o modelo mais estatocêntrico eventualmente, do Estado controlar os processos, pra gente não ficar vítima do que está acontecendo. Então você teve uma conjunção de fatores aí. Eu acho que a NETmundial, nesse contexto, é importante porque levou uma mobilização muito grande de sociedade civil e de diferentes setores da sociedade, para talvez assegurar um pouco essa forte influência, digamos, civil, no processo de governança da internet brasileira, que acho que é uma coisa óbvia e talvez não fosse o caminho mais evidente. Talvez como resultado daquela crise, você pudesse chegar e falar "eu acho que os Estados têm que estar mais presentes... um esforço de fechamento e não de abertura. Então eu acho que essa impressão minha pessoal disso é que realmente foi uma... Foi fruto das circunstâncias. Eu acho que o caso brasileiro é um pouco único na maneira como reagiu a isso também. Talvez em outro momento o pessoal do governo, com outras circunstâncias, as lições aprendidas do caso talvez tivessem sido outras... Hoje as circunstâncias são completamente outras. Então, hoje, por exemplo, há uma conversa de se fazer algum evento para celebrar os dez anos de NETMundial ano que vem aí e os contextos nacional e internacional são outros, os desafios são outros. A própria noção do que é a governança da internet, que é o mundo digital, a agenda é outra. Não dá para você necessariamente reproduzir aquele momento e achar que as premissas sejam as mesmas. O próprio contexto que permitiu aos Estados Unidos se retrair e

dar um passo atrás, hoje não estão presentes. Não sei hoje como eles veriam isso, você passa hoje a ter um contexto muito mais conflagrado, internacional mais conflituoso, uma perda de confiança nas instituições internacionais, uma quebra na credibilidade do sistema internacional, do multilateralismo, uma quebra de confiança dos principais atores.

Jaqueline Pigatto: Você falou do modelo brasileiro e dessa mudança que teve na conjuntura internacional hoje. Você vê outros modelos?

Luciano Mazza: Eu não vejo outros modelos como o Brasil, mas eu acho que você olhando para fora, aí eu te confesso, não tenho um estudo comparativo que eu possa te dizer com toda, toda a convicção, assim como é que em outros lugares funciona ou não funciona. Mas assim, o que eu entendo que o modelo brasileiro realmente é único, você não tem outro exemplo de esquema de gerenciamento das infraestruturas técnicas de Internet e tal que sejam delegadas a um colegiado que é totalmente multissetorial. Varia mundo a fora aí, mas você tem sistemas que são puramente controlados por uma agência de governo, outros que tem participação de algum nível social, mas que não é um sistema, digamos que é de governança compartilhada. Então eu acho que é um pouco um caso único, né? Mas ao mesmo tempo traz desafios também, porque eu acho que não é um modelo e acho que nossos atores do sistema multissetorial brasileiro estão cientes disso, não é uma referência que você projete para fora como algo que possa ser replicado acriticamente... Até porque existe toda uma apropriação da noção de multissetorialismo para fins fundamentalmente políticos, na defesa de interesses, de posições. Então isso para a gente é um jogo complexo, assim como é feita essa transição de avaliação do que é o modelo interno para efeito do gerenciamento interno e como isso é algo positivo e como isso pode ser alavancado para as discussões externas, mas sabendo que não necessariamente é uma projeção acrítica do modelo para estruturas de governança internacionais de maneira geral, eu jamais aceitaria uma lógica que o modelo da ICANN é fantástico, vamos usar como referência para qualquer coisa que sair de governança digital daqui para frente. Não, não é algo que seja defensável do nosso ponto de vista. E eu acho que os atores, digamos, do sistema multissetorial no Brasil têm consciência disso. E você sabe que isso não é, não é algo que possa ser replicado nesses termos.

Jaqueline Pigatto: E a partir do Snowden a gente vê...eu comento isso na minha tese, eu argumento que o Brasil teve um protagonismo, mas foi temporário, porque depois de 2016, esse tema se perdeu principalmente em política externa. E aí a União Europeia acabou ficando mais vocal nesses temas e até tentando exportar ali algum modelo com leis extraterritoriais. Aí

queria que você falasse se você vê quais temas ou questões que ficaram mais demandadas pelos Estados nacionais de modo geral, os policy issues que ficaram mais priorizados pelos Estados.

Luciano Mazza: Então eu acho assim, essa é uma discussão que vem sempre, né? E a gente sente muito isso no contexto de mudança do governo, do momento de reposicionamento internacional do Brasil, a gente vê essa discussão, colegas do próprio CGI, que muitas vezes vivenciaram muito esse processo da NETMundial, do Marco Civil, e às vezes tem um pouco essa sensação de perda de protagonismo brasileiro. O que eu acho que aconteceu, claro, você tem um pouco reflexo de talvez de mudanças de agenda internacional que possam ter colocado eventualmente alguma expectativa... Mas eu tenho impressão que parte disso é fruto da própria evolução, da agenda ligada à internet, ao digital. Mas você...fechou o ciclo de certa forma, com esse processo de redefinição do arcabouço institucional da ICANN, por exemplo, você meio que fechou um momento ali ligado à governança de internet, no sentido mais estrito. E aí, o que aconteceu em paralelo a isso foi uma, pela minha percepção, é uma ampliação muito grande da agenda digital no qual a governança da internet, no sentido clássico, passa a ser um dos componentes, uma das vertentes. Então a agenda vai se multiplicando. Então você começa a olhar, eu tenho a internet como aquela estrutura crítica comum etc. mas que ela é a base para tudo. Então, a partir daquele momento, eu acho que você teve sua própria evolução do sistema econômico, dos modelos de negócios, etc., uma atualização da agenda que foi meio inescapável e passa a ser difícil você olhar, passou gradualmente, cada vez mais difícil você pensar em governança de internet como um tema separado, ela passa a ser um componente da discussão mais ampla sobre governança digital. Então, a partir de 16, 17, 18, é esse exemplo que você deu, passa a temas como privacidade de dados, governança de dados, tecnologias emergentes que tem impacto relevante social, econômico, mesmo geopolítico, como inteligência artificial, questões de segurança cibernética, questões afetas a conectividade que vão ficando críticas, onde você percebe que há uma função exponencial de tudo que é digital. E sem estrutura, a desigualdade vai só crescendo...Eu acho que isso converge com o momento de percepção de que houve uma perda de protagonismo do Brasil. Eu acho que não houve perda de protagonismo, houve um pouco uma redefinição da agenda e uma necessidade de reposicionamento institucional para discutir uma série de outros temas. E aí, é claro, países e agrupamentos de países que têm um arcabouço institucional interno muito denso, muito sólido, ocuparam esse espaço. Agora, eu não acho que necessariamente o Brasil tem que pensar "eu poderia ocupar espaço também?". Eu não sei. É difícil dizer. Agora, eu vejo com alguma naturalidade que a União Europeia, por exemplo, não me surpreende tendo aquela complexidade, aquela solidez institucional, regula-

tória, de recursos humanos, financeiros, etc., e reagindo também, muito especificamente a algumas questões que vieram da crise do Snowden, etc. especialmente na área de privacidade tenha tomado a dianteira em alguns desses temas que acho que são preocupações que talvez sejam muito mais caras ao cidadão europeu que tivesse, por exemplo, no caso brasileiro. O brasileiro talvez não esteja tão preocupado com privacidade, mas sim com acesso à internet. E ao mesmo tempo pros europeus, e claro, parte dessa evolução da agenda, é todo esse ecossistema que surge das plataformas digitais e que redefine muito dessa agenda, que tudo meio que converge na internet hoje em grande medida, estamos falando de plataformas digitais. E aí eu passo a ler muitos desses tópicos em função de como eles funcionam, como é o gerenciamento de dados, como é a privacidade dos dados? Como é que é o uso da inteligência artificial, por exemplo? Como é que é a segurança cibernética? Como é que entra agora essa agenda de integridade de informação, desinformação? Então você tem uma evolução também do ecossistema digital, que acho que leva uma atualização também da agenda. Agora você tem processos sociais, econômicos, tecnológicos que levaram naturalmente uma redefinição disso. Então acho que também houve, no ponto de vista mais interno brasileiro, todo um processo também de atualização institucional e de atuação fora. Então, conversando com colega meu que foi diretor do apartamento antes, que foi Benedito, uma pessoa que esteve muito presente na discussão de governança da internet, todo esse processo da ICANN... ele disse quando eu tava saindo, isso já estava num momento menos quente, digamos assim, que a gente já estava com um olhar na agenda digital um pouco mais ampla, G20 tem uma agenda digital, OCDE tem uma agenda digital, temas mais amplos. A gente passou a ter que lidar com uma agenda que é um pouco mais ampla que isso. Tendo o que era agenda mais tradicional, de Internet no sentido estrito como um dos segmentos dessa discussão. Então no Brasil é perceptivo... mesmo institucionalmente, mesmo que tenha talvez mudanças de vieses de olhares sobre a questão digital, você teve a definição, ainda no final do governo Temer, da estratégia digital brasileira, que tenta congrega vários desses temas... Acabou sendo renovada no final do ano passado. Então eu acho que esses fenômenos estão vinculados. Agora para o Brasil se reposicionar ou não e ter protagonismo ou não... Eu converso muito com colegas nossos de governo também, que, claro, tentam olhar a agenda hoje, quais são as oportunidades, os interesses... acho que a gente tem que ver onde interessa ao Brasil atuar? O que é nosso interesse atual? E se faz sentido projetar essa agenda. Se tem protagonismo ou não acho que é uma consequência, não é um objetivo em si. Então, o importante é fazer avançar os seus interesses, e conseguir construir em um cenário internacional muito complexo as convergências necessárias para ajudar a avançar essa agenda. Se o seu nome vai ser protagonista ou não, ele vai ser protagonista de público, vai ser protagonista nos bastidores ou vai ser mais ou menos discreto, é só uma consequência. Não pode ser o

seu objetivo. Não é assim que funciona. Tem que entender uma conjuntura diplomática, quais são os desafios, quais são as oportunidades, que temas funcionam melhor em que espaço, como eu posso conseguir a convergência de posições adequada para projetar nossos interesses? Mas eu acho que hoje a gente vive esse momento, digamos, um momento especialmente relevante, em função dessa agenda, especialmente ONU, que vai obrigar a discussão e a discussão desses temas. Então eu acho que a gente tem um momento importante de posicionamento brasileiro talvez em relação a essa agenda.

Jaqueline Pigatto: E eu ia te perguntar justamente isso, quais são esses espaços institucionais no nível internacional, onde os Estados priorizam para tentar essa convergência?

Luciano Mazza: Então, eu acho que essa é uma questão que a gente se defronta sempre, até porque, alocação de recursos humanos, financeiros, etc. Chega um momento que você se pergunta "mas o que eu vou priorizar?" Hoje a gente tenta dar conta de todos os espaços que a gente considera relevante e aí tendo como pano de fundo... A inexistência de um regime internacional digital, não temos algo equivalente a isso, então existe uma fragmentação de fóruns de discussão e talvez alguns de normatização, no sentido não governamental, mas de standardização técnica, por exemplo. Vários planos, vários planos de discussão, com várias composições geográficas, por vários escopos temáticos. Então, eu acho que é um cenário meio... uma coisa caleidoscópica, você tem uma série de espaços de discussão, que podem convergir ou não. Eu acho que o desafio pra gente... aí você tem instâncias que são regionais, pois você espaço jornais do Brasil, vai prioriza com mais razão. Agora, nada mais atual. Então você na América do Sul, o Celac, que o Brasil voltou fazer parte, e nós temos espaço criado bilaterais, por exemplo, com o Brasil, com a União Europeia e agora Celac com a União Europeia. G20 é um espaço importante, porque tem um grupo digital, já vem aí de cinco ou seis anos. Inevitavelmente, o Brasil terá protagonismo nisso porque o Brasil assume o G20 em novembro desse ano. Nós temos foros que o Brasil não é, digamos, membro pleno, mas na área digital tem uma atuação importante como a OCDE, por exemplo, onde há uma discussão, digamos, vários temas, tem um tratamento... Hoje você encontra um padrão de expertise, de densidade e de inteligência muito grande, então acho que pro Brasil é o importante acompanhar e participar em algum nível. E você tem espaços que são realmente multilaterais, onde todos estão representados, seja no sistema Nações Unidas de maneira geral, seja a ONU propriamente em Nova York, seja discussões no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia ligada a UNCTAD em Genebra, seja discussões da UIT, por exemplo, que também é em Genebra. Então são muitos esses espaços. Eu acho que o desafio para a gente, para o Brasil e para quem atua na área internacional, é ter não uma

narrativa, mas você tem um fio condutor que mais ou menos perpassa a sua atuação em todos esses foros, que tenha certas âncoras. Entender que o contexto institucional da OCDE não é o mesmo do G20, que não é o mesmo do Mercosul, que não é o mesmo das Nações Unidas. E é importante eu ter um fio condutor, ainda que eu saiba quais são os interesses principais brasileiros, ainda que eu os articule, os apresente de maneira ajustada ao contexto no qual eu estou falando. Então, a linguagem da OCDE não é a mesma linguagem do G20, e linguagem para Nações Unidas não é a mesma linguagem para o Mercosul. Porque as dependências históricas dos processos são diferentes. O contexto é totalmente diferente. O discurso dos países é diferente. Eu acho que não há problema com isso, desde que se tenha uma visão de quais são as nossas prioridades e tente encaixá-las de acordo com cada contexto institucional. Então que temas são caros no Brasil como base? Eu acho que tudo que se refere à inclusão digital, a desenvolvimento, eu diria que é uma espécie de fio condutor que pode perpassar muito dessa discussão. E então toda a agenda de desenvolvimento, inclusão, conectividade, uso do ambiente digital como ferramenta de desenvolvimento, redução de desigualdades em todos os planos, não apenas em relação à conexão, mas acesso a dados, acesso aos espaços econômicos no mundo digital, como o país pode estar melhor posicionado no ambiente econômico digital, que é muito oligopolizado, concentrado em poucos países, etc. Você pode fazer melhor uso das suas capacidades para ter um espaço digital que é menos concentrado e mais democrático. E, claro, a agenda vai se atualizando. Hoje, uma agenda importante do Brasil é a questão da integridade da informação, por exemplo, que está ligada justamente a como ter ecossistemas digitais que sejam menos concentrados, menos oligopolizado, mais aberto, mais democrático.

Jaqueline Pigatto: Que é mais a pauta da UNESCO agora.

Luciano Mazza: É pauta da UNESCO, que vai casar um pouco com pauta da ONU também. De alguma maneira, o tal do pacto global deve ter uma perna ligada à integridade de informação. A nossa expectativa, é de alguma maneira trazer essa discussão para G2 também, embora seja um pouco isso que eu te falei no G20, sabendo que é um espaço institucional mais complexo, também, porque hoje conseguir esses consensos entre ocidentais de um lado, há países do G7, de outro lado, BRICS e países no meio ali que tem Arábia Saudita, Turquia. Não é uma coisa muito fácil. Eu acho que não é simples hoje ter um grau de ambição você colocar essa balança, ambição e pragmatismo na agenda do G20 é importante, senão acaba sendo um processo muito pouco produtivo. A gente está agora com a presidência indiana e é perceptível que eles tentaram alavancar alguns temas que é muito difícil avançar. Por exemplo, tentaram

trazer segurança cibernética. Não tem clima político pra discutir isso. Alguns atores falam vamos mudar o desenho disso, falar de segurança digital, mas não cibernético. Vamos falar de segurança digital aplicada às pequenas e médias empresas. É você trazer aquilo que é a agenda econômica digital mas não agenda de segurança. Que no fundo tem mais a ver porque é a natureza do fórum mesmo. Mas tudo que tem uma sensibilidade mais política estratégica acaba gerando uma reação mais forte.

Jaqueline Pigatto: O vocabulário vai mudando conforme a instituição, conforme o espaço.

Luciano Mazza: Pois é, na OCDE, tem todo debate interno sobre eventual acessão do Brasil, mas independentemente disso, o Brasil é participante do Comitê de Políticas de Economia Digital, que é o comitê que tem cinco grupos de trabalho e os atores brasileiros de governo que participam, eles valorizam a participação nesse Comitê, você acaba tendo acesso a estudos, inteligência, referências internacionais para avaliação das suas políticas, recomendações. Uma série de coisas que estão um pouco na vanguarda. Então, ainda que nem tudo que saia de lá esteja alinhado com nosso interesse. Mas eu acho que há um ganho ter acesso a esse conhecimento. Mas é um pouco, precisa entender o contexto. Então por exemplo, OCDE é um espaço onde fala em desenvolvimento, que apesar de estar no nome, desenvolvimento, é visto como uma coisa meio cepalina, protecionismo... Então como é que eu traduzo desenvolvimento aqui. É inclusão digital... O léxico tem que ser traduzido para o espaço institucional. Eu acho que isso aí faz parte do jogo. A OCDE tem colocado discussões que são importantes. Por exemplo, a gente teve agora uma reunião do Fórum Global sobre Tecnologias na OCDE.

Jaqueline Pigatto: Eu vi esse fórum, é novo não é?

Luciano Mazza: É novo, eu fui lá, participei. É a OCDE tentando ter um olhar um pouco prospectivo para como assegurar uma governança de novas tecnologias ou de boas práticas nas novas tecnologias, que dê conta dos desafios e riscos que as tecnologias têm trazido. É um pouco um olhar do que tem sido prejudicial e tudo mais, mas ciente que hoje é um espaço político muito minado. A OCDE se politizou muito, não tanto pelo Secretariado, mas pelos países, pela direção. Toda a questão da crise da Ucrânia caiu no meio da OCDE, ficou mais politizado. Então pra gente navegar esse ambiente, é tudo mais complicado, mais difícil, tem que ter mais cuidado. Esse Fórum de Tecnologia, e por isso a gente até apoiou muito, é um esforço de se abrir um pouco para outros países também. Então eles começaram a convidar

outras pessoas, convidar países africanos para tentar usar esse foro pra chegar em outras regiões, outros países mas claro, com limites, China não foi convidada. Mas eu acho que já é um esforço pra ter um pouquinho mais de abertura.

Jaqueline Pigatto: Isso é perfeito, me leva totalmente à próxima pergunta, que é a questão se a gente pode pensar em blocos nesses espaços multilaterais... de países na OCDE, ou na ONU acho que fica mais evidente que você tem os países orientais. Como você enxerga esses blocos? Até porque eu tava olhando o fórum da China, que é a Conferência Mundial da Internet.

Luciano Mazza: Então, te confesso que a gente não tem muito conhecimento desse espaço.

Jaqueline Pigatto: Então ele começou em 2014, foi um ano depois do Snowden. Ele traz vários discursos do modelo chinês de soberania digital. Me parece que é mais próximo de Estados da Ásia mesmo, a área de influência deles. Mas pelo que eu entendo, ele não só Estados, tem empresas também. E tem esse lado mais assim, de exposição das novidades tecnológicas que me lembrou agora esse fórum da OCDE que você falou de tecnologias novas e emergentes.

Luciano Mazza: Eu acho assim, e também é muito, muito impressionista o que eu vou te falar. Eu acho que tem dois lados. Se tem uma coisa que eu acho que pro seu trabalho é importante, de tentar olhar quais são os modelos ou espaços de governança diferenciados que estão se formando e tal. Aí você tem muito isso, aquela literatura da coisa americana um pouco voltada junto ao mercado, impulsionar essas grandes empresas que já dominam o mercado internacional nessa área. E acho que isso condiciona muito tanto a política interna americana, porque tem uma certa habilidade. Se você tem um governo democrata que tem um interesse, por exemplo, de conservação de mercado etc, mas essas forças internas não são óbvias. Ao mesmo tempo, acho que também não querem deixar de perder influência que é a presença dessas grandes empresas, tem a ver com projeção de interesses deles próprios. Você tem um espaço europeu que eu acho que vai muito nessa linha de ser um espaço regulatório que eles tentam construir com base nessas fortalezas europeias, nessa área, mas que também não deixa de ter uma interface econômica, quer dizer, não é coincidência. Os europeus estão cientes que eles não têm grandes empresas de tecnologia. Então talvez se eles tivessem não dariam ao luxo de ser tão ambiciosos na agenda regulatória. Eu acho que facilita um pouco a agenda regulatória deles, primeiro, acho que ela reflete percepções societárias e tal, que são próprias a história europeia, reflete as capacidades regulatórias, que eles tem, e reflete também o fato de ser um

ecossistema econômico onde as grandes empresas não estão presentes. Então, usar um modelo regulatório para talvez fomentar um outro sistema de inovação é algo que para eles faz sentido. Como de certa forma acho que faz sentido no Brasil também. E tem esse espaço, que a gente fala muito nesse espaço, mais, digamos, chinês, que poderia refletir preocupações de mais soberania da presença do Estado. É uma relação diferente a sociedade e o Estado. Só que ao mesmo tempo, você mencionou essa iniciativa chinesa, a impressão que eu tenho é que ela seria mais regional assim, eu não sei até que ponto os chineses veem esse modelo como modelo a ser exportado. Eu acho que a preocupação deles talvez seja mais — e aqui é muito uma percepção impressionista — de assegurar um grau de articulação que permita proteger interesses que são cruciais para eles. Eu acho que é mais essa preocupação do que no fundo defender um modelo para os outros. Então, temas são mais sensíveis pra eles em relação a mesma governança da internet, há certos controles do espaço digital que talvez para países ocidentais não seja a mesma preocupação. Então, se você tem uma, digamos, uma discussão sobre possíveis modelos de governança, certamente você conhece muito mais aí no seu trabalho acadêmico, mas você cruza um pouco essa discussão geopolítica hoje, e aí eu acho que a coisa embanana um pouco mais, porque quando eu penso, por exemplo, na ocupação de espaços de influência, do ponto de vista mais político, estratégico, etc. as fronteiras, se borram um pouco. Eu penso mais em ocidentais e outros, por mais que tem diferenças regulatórias entre os europeus e os Estados Unidos, não seja uma coisa monolítica, quando eu entro uma discussão mais geopolítica, eles são um espaço que busca mais ou menos se consolidar como uma esfera de influência. Então eu acho que eles conseguem ter convergência suficiente para conseguirem aparecer como uma esfera de articulação própria. E aí você tem a China um pouco, tentando de certa forma dialogar com essa situação complicada da Rússia. Uma visão russa hoje muito marcada por esse contexto político atual, pela crise da Ucrânia, etc. Então acho que tem duas frentes que se cruzam. A questão mais do espaço regulatório, da posição de interesse, etc. e esse debate geopolítico que complica muito o jogo.

Jaqueline Pigatto: E você acha que essa expressão ocidental, nesse jogo geopolítico, a gente pode falar que a gente vê mais claramente na OCDE, por exemplo?

Luciano Mazza: Eu acho que sim, porque é o espaço próprio deles. Eu acho que é uma agenda muito definida por eles. Ainda que, de novo, acho que nada é monolítico. Você entra lá, por exemplo, vários temas são de interesse nosso. Eu fui nesse fórum novo e um dos segmentos é conectividade, é isso que eu acompanho um pouco mais. É uma agenda nossa... Ainda que a nossa participação é menos plena — quem pauta a agenda são os membros plenos. Inclusive,

porque é um foro muito peculiar, ele é muito alavancado pelo secretariado. Só que o secretariado está dentro dessa, digamos, dessa comunidade epistemológica e que está marcada pela visão dos países ocidentais. Mas o secretariado que pauta muito. Agora, qual é o jogo de bastidor? Como é que as pessoas vão influenciar o secretariado? Certamente os grandes países ocidentais acabam pautando. Esse foro de internet, por exemplo, basicamente os Estados Unidos e o Reino Unido, principalmente. Acho que a Espanha ajudou também... então eles querem é politizar essa agenda, né? Acho que possivelmente, e a nossa obrigação é encontrar as brechas nisso, e não se assombrar um pouco com essas dificuldades. Discutir e não achar que não há espaço para conversar.

Jaqueline Pigatto: Só voltando um pouquinho naquele fórum da China e da World Internet Conference. Eles estavam como fórum e aí no ano passado saiu uma notícia falando que eles querem mudar o status pra organização internacional. Isso foi em julho do ano passado. E essa semana eu vi uma notícia falando que estavam inaugurando já um escritório, um espaço físico mesmo em alguma cidade lá na China. Porque eles têm essa ideia de que essa conferência é uma coisa global e aí seria o espaço para receber... Então eles estão pensando em expandir.

Luciano Mazza: Eu vou dar uma olhada...

Jaqueline Pigatto: É uma coisa pouco falada.

Luciano Mazza: Sim, porque... A gente tem uma agenda de BRICS, por exemplo. Não é uma coisa tão densa, mas que tem debate. Ele vem mais na área de TICs, assim, mais a âncora do BRICS é mais o TIC da tecnologia, mas não tanto questões de governança. Mas acaba tocando num tema ou outro. Mas eu vejo com certa naturalidade que a China, sendo o ator que é, queira pautar isso. O que eu acho que a gente observa também olhando, digamos, esses fios condutores... acho que um outro que a gente tem discutido, é buscar sempre convergências e tal, que não contribuam para essas narrativas de fragmentação do ambiente digital. Não nos interessa. Seja uma fragmentação excessiva no lado regulatório, que talvez seja inevitável, seja a fragmentação no sentido mais estruturais... os países garantem seus espaços por interesses geopolíticos e acaba tendo uma quebra realmente na capacidade das redes de se comunicarem, se falarem, eu acho que isso não é de nosso interesse, não é de interesse do Sul Global de maneira geral provavelmente. Então enfim trabalhar para que essa questão de uma certa universalidade do ambiente digital não fique sequestrada pelos interesses geopolíticos, acho que é uma coisa importante. A gente vê uma instrumentalização grande disso também, "a fragmentação

está acontecendo". Então vamos tentar ver como isso pode não acontecer. Eu acho que não é uma coisa que contribua para os nossos interesses, para os interesses de uma agenda de desenvolvimento comum.

Jaqueline Pigatto: E você estava falando dessa politização, dessa tendência. Você vê a relação entre, desde o Snowden, a gente tem uma tendência a ter uma governança mais multilateral pra internet?

Luciano Mazza: Eu acho que é uma tendência, mas eu acho que não necessariamente. Digamos que aquele momento refletiu...tinha uma conjunção de estrelas ali determinada, que foi evoluindo, o cenário internacional evoluiu e a agenda internacional evoluiu, mudou. E acho que alguns países, alguns atores importantes sempre tiveram um certo desconforto com a lógica de uma governança multissetorial internacional. Então, digamos que o modelo ICANN é muito criticado por alguns atores, acho que o próprio Brasil tem as suas ressalvas, eu acho que é natural que seja assim. Agora, o equilíbrio disso tá no mandato da WSIS. Eu acho que é o equilíbrio possível em relação à governança internacional em internet e digital. Que é entender que é um espaço que não é controlado pelos Estados, provavelmente, mas que num determinado plano, multilateral e de talvez definição de certos marcos internacionais, o papel dos Estados é preponderante. Então, se você olhar a linguagem da WSIS, ela tenta refletir isso, tem um parágrafo específico de papéis respectivos, etc. Que é algo que, curiosamente, acho que foi o consenso possível lá atrás, quer dizer estamos falando antes do Snowden, em 2005, e renovado em 2015 e que aí sim, já pós Snowden, e que hoje está um pouco em questão, curiosamente não tanto pelos países que estão, que advogam por um controle maior estatal sobre os espaços digitais, que continuam com um discurso que já vinha de antes. Então, assim, às vezes aparece na UIT, por exemplo, "a UIT tem que ter um papel maior na internet, os Estados controlam melhor essa agenda". Mas isso já vem lá de trás de é tentar. Eu acho que isso não é novo. E eu acho que países que advogam em função do modelo de governança que eles têm, dos modelos regulatórios que eles têm, países que advogam um espaço maior dos Estados na agenda digital de internet, eu acho que essa pauta já vinha lá de trás, não mudou tanto, por isso é um pouco parecido com o que tinha antes. O que eu vejo um pouco uma certa mudança, é que os ocidentais estão mais enfáticos em defender o multissetorialismo. Então, aí eu acho que é uma ressignificação do multissetorialismo como uma ferramenta de política internacional, né? E eu acho que é uma certa instrumentalização disso, como sempre existiu e pode continuar existindo. Então a gente vai ver em alguns campos, em alguns momentos de discussão, por exemplo, eu acho que foi na última declaração, que você tem todo ano uma avaliação do processo da WSIS no âmbito da

Comissão de Ciência e Tecnologia da UNCTAD, que é um dos órgãos de implementação da agenda da WSIS. E esse ano, por exemplo, é uma declaração que é mais ou menos padronizada, e que ela é negociada e aprovada e tal e sem muito polêmica, assim tem um tema ou outro e tal. E esse ano acho que veio com uma certa força, não vi como é que ficou a versão final, eu acho que não, isso não passou. A gente não queria que passasse... o questionamento dessa formulação dos papéis respectivos de cada um. Então é como se esses países tivessem, ao querer se contrapor ao modelo possivelmente mais centrado nas capacidades dos Estados e dos governos, exacerbar um pouco a importância do multissetorial. É um pouco como que se deixar diminuir o papel do Estado nesse espaço de governança. Eu te confesso que acho uma coisa muito curiosa, porque, eu acho uma coisa mais sustentável, não é? Eu acho que é uma instrumentalização forte dessa noção do multissetorial, eu acho que ela presta realmente a projeção desses... Por isso que eu digo quando a gente pensa no multissetorial interno de fora, eu tenho que ter um certo cuidado, como eu articulo isso porque não é a mesma coisa. Não é a mesma coisa. Você participou de uma reunião da ICANN sabe disso. Então imaginar que eu vou delegar a governança do espaço digital em temas críticos, mas com significado geopolítico muito grande, facilitado para o equilíbrio de poder dos países, indicações para a própria configuração do sistema internacional em áreas como inteligência artificial, segurança cibernética, todos esses temas que estão na agenda, pro multissetorialismo, não é sustentável. Eu acho que os ocidentais sabem que não é sustentável, mas eles usam esse discurso para se contrapor um pouco a essa visão, digamos, um pouco mais que venha dessa busca de mais protagonismo dos Estados nessa área. Então isso tem me chamado um pouco a atenção de que às vezes os países ocidentais têm questionado um pouco, sutilmente, não é que isso está jogado na mesa, mas sempre aparece uma oportunidade para discutir, eles questionam um pouco aquela formulação que está no mandato da WSIS. Agora, de novo, nada é monolítico. Então, por exemplo, se você pegar o que saiu da declaração do G7, eu achei uma coisa construtiva assim, mas aí ela mostra a complexidade da situação. Você pega a declaração do G7 sobre internet, eles fazem, talvez por uma coincidência do IGF ser em Kyoto, acho que os japoneses querem valorizar o IGF. Então eles falam muito de IGF, falam muito da WSIS. Fala da importância do pacto global estar articulado com a WSIS, o que eu achei importante, porque é a nossa visão. A gente entende que o problema é esse, acho que temos que ter um certo cuidado com o pacto, ninguém sabe o que vai sair desse pacto digital global, e uma preocupação que a gente tem é não desancorar esse pacto global da agenda de desenvolvimento e de inclusão digital, porque esse é um tema central. E também criar alguns espaços de governança que façam sentido da perspectiva brasileira, no momento em que você tem uma fragmentação muito grande de tudo. Mas a gente acha que para fazer isso é importante não desacoplar o digital da agenda da WSIS. E achei interessante, achei construtivo que no que

saiu do G7 eles fazem um pouco esse casamento. Achei isso positivo. Por outro lado, eles jogam toda a carga no multissetorial, então já deixa claro qual que é um pouco o marco da discussão da perspectiva deles. Eu achei positivo que provavelmente não haja, até a gente consegue ver, um esforço de esvaziamento da discussão, da renovação do mandato da WSIS, que eu acho importante que não aconteça, porque também seria um tiro no pé, você alienar todos os países em desenvolvimento desse debate, seria uma coisa ruim, mas ao mesmo tempo acho que vai, haverá um esforço, imagino eu, poderá haver um esforço, de redefinição, um pouco de como é feita a governança disso, com uma ênfase maior no multissetorial. E aí esse parágrafo que eu te mencionei, de como você pensa os papéis de cada um, provavelmente é algo que poderá aparecer na discussão.

Jaqueline Pigatto: Mas é engraçado porque esse processo do Pacto Global Digital que está acontecendo está sendo muito criticado pelo "multissetorialismo".

Luciano Mazza: É, eu acho que a problematização do multissetorial é ser instrumentalizado. Então, dizer que é multissetorial pode dizer muitas diferentes coisas em diferentes momentos e contextos. Por isso que eu acho que tem uma certa malandragem nisso, porque não é que necessariamente os atores estão promovendo isso que eles realmente acreditam nisso e acham que vai ser uma maravilha, acho que tem muita instrumentalização disso, eu acho que isso nem sempre muito transparente. Então, no caso da GDC, não acho que sejam os países principais, eu acho que é muito orientado e alavancado pelo secretariado. E aí você gera uma crítica grande de países pelo fato do protagonismo ser muito do secretariado, quando os países gostariam de ocupar mais esse espaço e críticas da sociedade civil por achar que a maneira como eles fizeram essas consultas multissetoriais foram uma coisa muito pra inglês ver, né? E aí eu acho que eles erraram. Eu acho assim você tem que ser transparente. E eu acho que o desenho que eles propuseram, no meu ponto de vista, pra um espaço Nações Unidas está adequado, onde eu vou ter uma etapa de consultas que é multissetorial, que vai ser transparente, aberto, etc. Eu vou tirar alguma coisa dali e vai ter uma etapa de negociação que os Estados vão definir como eles querem fazer. Porque é prerrogativa do Estado fazer isso. Então acho que esse desenho tá adequado. O problema que eu acho que do jeito que as consultas foram feitas, eu entendo a crítica da sociedade civil e dos atores mais engajados nesse debate, foi uma coisa muito superficial. Eu achei mal conduzido. Aí eu acho que é um mau uso do multissetorial, que é melhor então você ter uma etapa consistente de discussão e de consulta, que seja bem organizada, bem estruturada... Posso até fazer uma relatoria daqui, do que foi a natureza dos debates e ter um papel sobre isso, mas eu acho que o secretariado está controlando muito essa agenda.

Então, para eles era mais importante fazer isso de como foi feito e dizer que ouviu, que todo mundo foi ouvido e que de repente eles acham que realmente foi ouvido e tal. Mas no fundo, talvez eles querem ter os papéis deles. E aí o espaço multissetorial agora vai se perder um pouco, porque você passa a ter uma agenda voltada um pouco a discussão de Estado. Então, só pra exemplificar, eu acho que é um mau uso de multissetorial. E é um processo difícil também porque ele começou sem um papel, então você tinha aquele arcabouço do que saiu daquele caminho, roadmap, que menciona o GDC e dá uma pincelada do que poderia ser feito, mas não teve nenhum papel que desse base para essas conversas. Eu acho que o processo ficou um pouco falho nesse sentido e isso vai alimentar a desconfiança em relação ao secretariado. O que eu senti na discussão agora, conversando com colega no ministério e tal, é que eles tão fazendo toda uma discussão... Porque a gente está olhando muitos o GDC porque é a nossa área, quem está mergulhado nessa pauta, nessa agenda digital, tá olhando isso. Mas isso já vem daquela "Our Common Agenda" do secretariado, que é uma coisa muito ambiciosa. E não necessariamente essa agenda inteira vai vingar, porque os países vão ser resistentes. Nós estivemos lá, eu falei olha, eu acho que o digital faz sentido a gente avançar, porque é uma agenda que se impõe, é uma agenda que está dada, acho que os temas são relevantes. Acho que é uma perspectiva que tem como alavancar e tudo, né? Eu acho que não dá para você olhar o mundo hoje e dizer que não vou tentar avançar numa discussão de governança multilateral internacional sem o digital, seria irresponsável não se engajar nessa discussão. Inclusive a gente tem a renovação da WSIS aí nos próximos dois anos, no calendário. Mas não necessariamente todos os temas vão avançar. E mesmo o GDC, vai ser pautado, imagino, mas pode ser que haja muita resistência também de alguns atores.

Jaqueline Pigatto: E aí vem a disputa do IGF e agora o fórum novo que eles querem propor de cooperação digital.

Luciano Mazza: Eu acho que olhando essa coisa do GDC, esse aspecto institucional está sendo fundamental. Esse briefing do secretariado, a leitura preliminar que a gente fez, eu acho que é um documento bom pelo diagnóstico, mas a minha impressão é que ele vai se perder um pouco quando vai olhar sugestões de encaminhamento. É muita coisa, muito fragmentado. Não acho que ele facilite demais assim. Eu acho que essa coisa do digital, considerando toda discussão que a gente tem dos esforços que já foram feitos para fortalecimento de IGF, para repensar o IGF, eu acho que é um tiro no pé eles quererem fazer dois foro, não faz sentido. Eu acho que o IGF já se transformou no foro digital, se você ver a pauta do IGF. É aquilo que eu

já falei, a gente passou por uma atualização da agenda onde a Internet entrou num processo de um debate, de uma agenda mais ampla.

Jaqueline Pigatto: E o IGF abraça todos esses temas, não tem restrição.

Luciano Mazza: Eu acho que faz muito mais sentido, rediscutir ou impulsionar a discussão do IGF, que já está dada há anos... De repente eu consigo avançar institucionalmente num modelo, ser um pouco mais produtivo, que gera alguns encaminhamentos. Eu acho que há expectativas em relação a essa discussão de integridade de informação. Então saiu esse outro papel. Então eu acho que essa é uma discussão importante, o Brasil quer está presente nessa discussão. Então daí pode ser que haja alguma busca de algum espaço institucional, alguma comissão, algum foro de especialistas, alguma coisa que ajude a dar algum parâmetro à discussão desses temas aí. Há essa proposta de código de conduta. E eu acho que há essa questão de inteligência artificial. Então você tem propostas que são jogadas, como aquele painel de clima, ter algo parecido para discutir inteligência artificial. Então acho que a gente vai ter que se debruçar sobre isso. Eu acho que o Brasil está consolidando um pouco uma visão de que vale a pena tentar ter alguma instância de avaliação e recomendação técnica. Para tentar ajudar, despolitizar um pouco alguns temas. Agora, como é que você consegue despolitizar alguma coisa hoje em dia? Como é que você teria clima para até fazer os termos de referência do que seria um fórum para fazer recomendações técnicas hoje em dia. O próprio fórum de clima, que eu conheço muito pouco, ele virou uma coisa política, né? Quem participa? Quem não participa, como é que se elege os membros e tal. Mas acho que essa agenda de institucional, ela vai ser um componente importante dessa discussão do Pacto Global casando com o WSIS. Acho que hoje tem que ter um pouco a noção de que é um ambiente internacional que não facilita consenso. Na ONU às vezes os consensos são possíveis porque muito do que sai dali não é um acordo internacional, não são coisas vinculantes. Então, muitas vezes, encontrando a linguagem certa e encontrando assim a segurança de que os interesses principais dos países estejam preservados, você consegue consensos razoáveis. Mas não é uma coisa óbvia, né? E se ficar uma coisa muito politizada, isso fica ainda muito mais difícil. Então, acho que essa agenda que vai ter que se debruçar agora.

ANEXO A.6: ENTREVISTA COM FADI CHEHADÉ

Ficha técnica

Data: 11 de outubro de 2023

Local: Entrevista remota via Zoom

Sobre o entrevistado: ex-presidente da ICANN (2012-2015) e co-fundador da Ethos Capital. Fadi Chehadé participou da World Internet Conference em 2015, na posição de co-chair consultivo do evento.

Jaqueline Pigatto: Ok, so my thesis is like, my main argument is that after the Snowden revelations in 2013, Internet governance has become more multilateral with increased regulatory pressure. So we have like... I think multistakeholderism has had a kind of victory with the IANA transition at the time. And I think it's very consolidated in this logical layer of the Internet, but in the content layer, it's a problem. And I think we have like now a multistakeholderism crisis or something like that, especially with these initiatives from the U.N., like the Global Digital Compact, that's been very problematic. So I'm looking at this governance in some international policy spaces, and I want to look also at China, not just the West's initiatives. And there's little information about the World Internet Conference. So from my research, I see that you participated in the World Internet Conference in 2015, if I'm not mistaken.

Fadi Chehadé: So Jack Ma and I. Yes. We were the co-chairs of the committee that advised the government.

Jaqueline Pigatto: Could you tell me a little bit about that experience? How was it?

Fadi Chehadé: Well, first, let me just say that I felt that not participating was really... a miss, it would be a miss for us to simply put ourselves in our western fortress and not engage with people like Jack Ma, at the time, and the head of the pack, who I knew at the time. When they asked me, I felt that it was important that we participate and support the institutions that were being created in China, to gain an understanding of how they wish to govern the digital life that China is building for their citizens; also as a model for many other people in the world. So I felt personally at the time, that participating and being there was important. And I was joined by actually many others at the time, the head of CAC and others, many participated because we believed it was important. At the time, frankly, China gave us a lot of leeway and a

lot of space in defining what this conference would be. And Jack and I... and in fact, I'm looking at my wall because it's my picture with Jack. When I just landed in China for that event in 2015. It's right there behind me. I'll grab it. So the picture's hanging on my wall. This is when I set up...

Jaqueline Pigatto: Yes, I know this picture. It's a great one.

Fadi Chehadé: That's when I set up NetMundial. And this is with Jack when we launched.

Jaqueline Pigatto: Wow.

Fadi Chehadé: So these are two important moments in time.

Jaqueline Pigatto: Yes.

Fadi Chehadé: Just to tell you a little bit. What happens, though, is that... the first conference. The first World Internet Conference was a huge success. I don't think China expected it to be such a success. It was bigger than they thought. And I think it was because... people were looking for the solutions. They were looking for venues like these. The venues that governed the Internet, I'm told, were mostly controlled by foreign countries. And I think the World Internet Conference created a new platform that brought a broader set of countries and people to the table. I do think, though, that the reaction to that conference over the first three years, as it became a success, and anything that becomes a success is good and bad; when it became a big success, some elements want to control it, obviously, and to direct it. And... I think that that changed a lot of the dynamic and the role of the advisory board changed from being... you know, very influential and very intellectual to being in a more, uh, let's see, you know, advisory by nature. So, you know, I remained involved and I'm just about to make a video for them as well. They asked me for a video to contribute to this year's event. I am still very glad that China has introduced this idea. I just hope that they continue towards opening more, rather than closing it, to include more, not just presence by the different stakeholders, but also more voice in it to actually shape the policies of the future rather than having to accept certain ideas as top-down, imposed. Not necessary, I think, to go that way. That's a balance that the conference is learning to get to. But of course, as I left ICANN, I became engaged in other things, and I became quite busy, well, with the economic forum, and quite busy teaching at

Harvard, Kennedy, and Oxford. So I then reduced my level of engagement and involvement there. But my experience there initially was very, very good and very encouraging. And I felt that China taking responsibility to be a world player in how the digital world is going to be shaped was positive, as opposed to just kind of staying out of this. China provides knowledge, a billion plus people using the Internet that nobody else has, and the experience of their people and how they managed to open their landscape, given their other internal national priorities, which is not my business to get to fix their priorities. How they found a way to give the room for their people to grow on the digital side, whilst maintaining national priorities was not easy. It was not an easy balance. But at the time I was there and I don't know where it is today, to be honest with you. I have not stayed close, but at the time I was there I felt a genuine interest in maintaining that balance, in maintaining a voice for the people and for putting China in the picture. The digital world. But that's kind of my comment on that, at the moment.

Jaqueline Pigatto: Yes. No, it's great. And you mentioned this thing about having more voices participating, and I think it's extremely important. And I wanted to ask you, which actors were most active at the time at the conference? Like, were there more state representatives, or government representatives? And if you see difficulty for other non-state actors to engage, to participate.

Fadi Chehadé: At the beginning, it was very difficult. There were a lot of people from different... my surprise was how many businesses and entrepreneurs were... Jack was there. Every business wanted to be there. And so he brought — he attracted — the business class. Initially, global businesses were attending, but not present, meaning they're there, they're making a speech there. But I felt that their contributions were more ceremonial and practical. And I think this is okay. This is normal at the beginning. People are just going to feel about, you know, am I... am I really going to be involved or am I just there to check the box? So people were asked and I actually helped bring many people to that meeting, engaging, inviting people. But I think over the years we saw that go down, meaning there were fewer business people involved in talking to China. There were business people involved from The Third World and from other economies that, you know, supported or are integrated into the Chinese economy. But even if you look at Brazil, the involvement of Brazil was limited to the government and a few entities in the internet space, but the large Brazilian digital businesses were not there. They were not there. So I think we saw a change in the composition of who was coming. And I know we want to call it “The World Internet Conference”, but... and we started this way, with a lot of people

from Germany, from different countries. But then we started seeing that there was less international participation besides a few countries that are integral to the Chinese digital ecosystem.

Jaqueline Pigatto: Yes. And how do you think China sees multistakeholderism? What is multistakeholderism to them? I believe it's different from what we say here in the West.

Fadi Chehadé: They see it just like the U.N.. Very simple, which is we, the deciders, are the government. We listen to others. We don't exclude them. But once it's time to decide governance... and that's the U.N. model, the U.N. does listen to civil society, does listen to businesses involved in even shaping the ideas. But when a decision has to be made, a multilateral institution like the U.N... devolves the decision to the government; and China sees multistakeholderism as that, which is that they take an opportunity to listen to consultants, but the decision will be made by the government. And so, I mean, I'm not in touch with each system, but, in their model, not only do they believe it's the government's decision, for power reasons, but they actually are usually convinced that it's easier and better for one party, which has the interests of all parties at heart to make the decision, and in their mind that's the government. We grew up in societies, probably, you and I, where we believe that multistakeholderism provides better outcomes, allowing multiple parties to decide together. Of course, I don't need to tell you it is messier. It is less precise. It is. It takes longer. I mean, for example, China already issued most of its A.I. guardrails and rules. It will take us a year to get there. They're already done. It's down, it's implemented, and people are complying. So there is a view that this is more efficient and faster and will avoid... I know that even in my own family, I know I can make decisions a lot faster on my own. But I believe that when I make them with my wife and my adult kids around the dinner table, even if it takes some debate and some heat, we end up in a better place. I believe that. That's a practice and a belief system. So I hope I answered you, probably with things you already know.

Jaqueline Pigatto: It was great. I thought it was great, this comparison with the U.N. because I think it's the same thing. So, I also wanted to ask you, what were the policy issues that, especially the governments, the governments from China, and like-minded states were more interested in addressing at this conference?

Fadi Chehadé: Security. Security and security. Now, security is a loaded word that could mean many things to different people. Is it the security of the individual user? Is it the

security of the system state? Is it the security that enables businesses to be innovative and successful? What is security? But I will tell you that the policy priority was to ensure that the security of the system is controlled by those who can be trusted, and therefore back to who decides if those who are the decision-makers, they believe are the most trusted, then they should own the security. If people believe in the individual, then they say the individual should have an agency over the security. If they believe in business, then they say they will trust the businesses to manage the security of everything. And in a way, I just described to you the Chinese, European, and American systems. The Chinese system believes the state is in the best place to set the security framework. The European system believes the individual is in the best place to set the framework, and the American system believes businesses are generally the best place to set the security frame. These are policy frameworks of the world now. It's doing the same thing on A.I. — we're going to have a Chinese model, a European model, and an American model, and countries will pick and choose. They want to follow this, that, or this. But at the time when I was involved, security looked permanent. And of course, don't forget that there is multilateralism, there is multistakeholderism, and there's also the third way, you know, which is kind of what I describe to you as the Chinese slash U.N. model because they don't believe that they are, I mean, they can call it whatever they wish. At the end of the day, they believe that you know, I'll take what's good about multistakeholderism, which is consultancy and discussion. But the decision is made in one place, and that's multilateral. So they can mix the two to create that third model. Of course, the extremes, the multilateral to say, “I act, I decide I don't want anybody's input.” You know, “I'll take comments on my website, but leave me alone, I'll decide.” And then the multi-stakeholder says if no one is participating in the decision, but one stakeholder, that's false. But that's the middle model that we see emerge. And some people feel more comfortable with that because it's more efficient, it's faster. But if the decider in your eyes is not benevolent, then there's a problem. If the deciders are benevolent. When I was the head of IBM in the Middle East, every night the ruler of Dubai met with his cabinet — every night — and he would ask them, “What are the decisions to be made in the country? What have you researched?” And they would tell him. “And these are the six decisions that need to be made...”, and he could mention it right there, and in the morning it was in the newspaper. This is what was decided last night. The rest is history. Dubai is a global city now, as a result of that model, so good or bad, that it's up to you to decide. But it's a model that has worked.

Jaqueline Pigatto: Do you think this third way is close to what Emmanuel Macron called “new multilateralism” when he spoke at the IGF 2018? Do you think is the same thing?

Fadi Chehadé: I think so. I think their governments are struggling to figure out what is happening with multistakeholderism, and the problem is that governments are trying to take full control. It's the nature of the government to want to take full control. But with their findings that the digital assets of the planet are not national... the only country that has nearly made them national is China. Most digital assets, and you've seen, obviously, this book, I'm the only one who has that book because it was made for me. But that's the book of all my work at ICANN. And they took all of the graphics I built when I was at ICANN.

Jaqueline Pigatto: That's beautiful. I use the figure of the layers a lot.

Fadi Chehadé: Yeah, and here it is. I have 70 versions of this.

Jaqueline Pigatto: Wow.

Fadi Chehadé: It took me 70 versions to build this. This is hanging in the U.N. Secretary General's office because I helped him understand governance using it. But when you look at them, of course, since, you know... Things are more fragmented, but not that much, meaning people try to say, oh, this application is China only, this is outside China, this is U.S. only. But the reality is that the digital world is far more horizontal than people think, and A.I. is going to flatten it even further and make it more horizontal. And the more horizontal it is, the more transnational it is. And the more transnational it is, the more difficult it is for a government to control it. And so, unless you're willing to spend tens of billions of dollars to control it, which some countries have chosen, but the majority of countries can't and won't do that. And so, to your question, I think that governments have come to the conclusion that they cannot do it on their own. Most governments, they need those who operate the horizontal — digitally — to be participants in the decision-making. So that balance is difficult... you know, who has the power and who decides in the end when we are deciding on a new protocol or the IETF. I mean, it works; but when we're deciding on the guardrails of the new LLMs ... I don't know how they will work. So I'm sure you're familiar with the humming model right, at the IETF. Oh, you should read about that.

Jaqueline Pigatto: No, but I'm going to look at that.

Fadi Chehadé: You should. They literally hum. Based on the humming in the room, they decide if this protocol is approved or not. And you'll find it on YouTube.

Jaqueline Pigatto: Yes. That's curious.

Fadi Chehadé: Yes. So it's just as you pop up the layers, and A.I. is almost a brand-new purple layer... it becomes harder and harder to make a decision and the decisions need... depending on the application, they will need a lot more players, not less.

Jaqueline Pigatto: Yes. So, a lot of great material for my thesis. I just have one last question, if it's okay with you, about how do you see the World Internet Conference in comparison to other Internet governance policies, spaces like the IGF, or even the OECD that is constantly putting this great material and research and policy briefs on digital governance, they call it “digital governance” and not “Internet governance”. But... that's an interesting question also. And I noticed that the Chinese are more used to call it “cyberspace” or “cyberspace governance”, and now “Internet governance”. I think it's because of the security concern.

Fadi Chehadé: Yes. And I was there when they named CAC, the cyber administration. So, the head of CAC and I knew each other well at the time. He's no longer there, but I worked with him closely. Look, I think that the moment in the conference when I left, I was there last in 2018 or 2019, was the last time I went. And so I, I haven't followed since then closely. I think that if the grand experiment of the World International Conference was to create a global platform for businesses, governments, and users around the world, to come and discuss cyber governance as well as how to create guardrails around this, I think that by the time I left in 2018, 2019, if that was the grand experiment, we were not there and we were not heading there, meaning we had flattened out. You know, conferences gained momentum. The first Davos was nothing, and then they gained momentum. But the question is the momentum. Like this, is the conference gaining because it produces something, so more people come. I felt by the time I left that moment had flattened, so I don't know what has been done since then, maybe it picked up steam again. When I left, I felt the conference had not been able to steal primacy from other global conferences, or at least to establish its own role in the group of meaningful and important conferences. By the time I left, they were kind of on the edges of that, we had not achieved anything that would place it in the classes of the conferences you've mentioned. And that's why China remains an active participant in all these other conferences, which I don't think they intended not to, but they intended for theirs to also rise to that level. I don't think so.

Jaqueline Pigatto: Yes, I just saw some news, I think from last year, that they intend to transform the World Internet Conference into an international organization, like a bureaucratic organization, you know. So let's wait and see.

Fadi Chehadé: Yes, I would tell you just one comment on this one... it's the same... that led the World Economic Forum to transform itself into an international organization. And I think they intend to do the same. This that you're telling me, I didn't know. But I will tell you. The West led the creation of most of the international organizations today, whether it's the U.N., or the IGF, or ICANN, all these organizations were created by the West, and the question is...has China not been able to penetrate those organizations? Have they felt that because of their failure or because we didn't let them in? You know, this needs to be thought through. And I think that the frustration sometimes if you're not able to have a real seat at some of these organizations, many of which are not in the U.N., they're either outside completely like ICANN, or inside, but really not controlled by the U.N., like the IGF. And so I think that China was... when I was there, it was looking for, okay, "How do I play? Where's my place?" And sometimes, if you feel for whatever reason, whether it be because of your internal failure or for any barriers that were put that, you can't, then you go create something else like the World Internet Conference. Okay, now let's see if we can attract everybody. And that's your prime push. Do you think this is, you know, ascending? When I left? Not yet. Maybe now? I don't know. When I left, I was not seeing that embrace, that would put it at the right level. And I'll finish by telling you that A.I. complicates things a bit. Because A.I. adds a whole new layer to this, that we didn't have before. And it's a more complex thing because, unlike the digital world, the A.I. world is intertwined with State and national power. Most people would tell you that. If oil was the resource that defined the powers of the 20th century, A.I. would definitely shape the powers of this coming century. There's no question. So this is no longer just a question of, you know, how do we manage this topic and make sure they don't do anything unsafe? It's now also about whose LLM will be the most powerful. Whose model will have more impact on the event? It's a race. And that race is significant... and so that makes the next phase of your job very complicated, but you seem to be ready for it.

Jaqueline Pigatto: I hope so. But it's very concerning.

Fadi Chehadé: It should be. But, you know, I'm an optimist, and so I believe goodwill will work. And that's why I engage with China and with places that people said I shouldn't. I come from a country with a lot of oases, not fortresses. I don't like to think in a fortress. I know

all the answers. I have the right things. So I close up myself and protect what I... I like to think that oases are open, they're transparent. They're attractive, people from afar see them and want to be part of them. And if we create an oasis of thinking around digital governance, we will attract. If we say we know all the answers and, "don't touch us", and "I want to protect what I have.", I think we atrophy.

ANEXO B: LEVANTAMENTO DE FÓRUNS ABERTOS NO IGF

ANO IGF	ORGANIZADOR	SESSÃO
2013	ITU	<u>ITU Open Forum</u>
2013	Council of Europe, UNESCO	<u>EBU, COE, OSCE and UNESCO Joint Open Forum</u>
2013	ITU, UNICEF	<u>ITU-UNICEF Joint Open Forum</u>
2013	ICANN	<u>ICANN Open Forum</u>
2013	OECD	<u>Policy frameworks for trust in the Internet economy: updating OECD guidelines on privacy and security</u>
2013	Google	<u>Measuring Internet Freedom</u>
2013	Council of Europe	<u>Draft Guide on Human Rights for Internet Users</u>
2014	Council of Europe	<u>Your Internet, Our Aim: Guide Internet Users to Their Human Rights</u>
2014	ICANN	<u>ICANN Open Forum</u>
2014	GAC (ICANN)	<u>ICANN Governmental Advisory Committee Open Forum</u>
2014	ITU, UNICEF	<u>Launch of Revised Guidelines on for Industry on Child Online Protection by ITU and UNICEF</u>
2014	OECD	<u>The Economics of an Open Internet</u>
2014	UNESCO	<u>Multistakeholder Consultation on UNESCO's Comprehensive Study on the Internet</u>
2014	UNCTAD	<u>Consultations on CSTD Ten-Year Review of WSIS</u>
2015	Council of Europe	<u>An enabling environment for Internet freedom</u>
2015	ITU	<u>ITU Open Forum: Fostering SMEs in the ICT Sector –The new global ICT Entrepreneurship Initiative</u>
2015	ICANN	<u>ICANN Open Forum</u>

2015	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, jointly with the Council of Europe	<u>The right to privacy in the digital age</u>
2015	OECD	<u>Digital Economy for Innovation, Growth and Social Prosperity: towards the 2016 OECD Ministerial</u>
2015	UNCTAD	<u>UNCTAD Open Forum</u>
2016	OAS	<u>The OAS Cyber Security Program - Strengthening the cybersecurity capacity of the Americas</u>
2016	WSIS/ITU	<u>WSIS Action Lines supporting the implementation of the SDGs - WSIS Forum: Information and Knowledge Societies for SDGs</u>
2016	CAC	<u>Fostering Culture Diversity and Exchanges on the Internet</u>
2016	ICANN	<u>ICANN</u>
2016	European Commission	<u>European Commission</u>
2016	OECD	<u>OECD Open Forum on “Reporting on the Cancun Ministerial 2016”</u>
2016	ITU/UNESCO	<u>ITU-UNESCO Open Forum</u>
2017	Cyberspace Administration of China	<u>China’s Internet Policy to Shape the Digital Future</u>
2017	OECD	<u>OECD Project Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-being</u>
2017	U.S. Department of State	<u>Protecting Human Rights Online: the Freedom Online Coalition</u>
2017	Council of Europe	<u>Council of Europe - Internet intermediaries: shared commitments and corporate responsibility</u>
2017	UNCTAD	<u>Digitalization and International Trade</u>
2017	WBU/EBU - joint open forum by WBU/EBU, Council of Europe and Ministry of Foreign Affairs of Switzerland	<u>Big-data, business and respect for human rights</u>
2017	ICANN	<u>“ICANN – Looking ahead: - Challenges and Opportunities”</u>

2017	Organization of American States	<u>OAS/OEA and the promotion of National Cybersecurity Strategies in the Americas</u>
2017	UNESCO	<u>Exploring implications of Big Data and Artificial Intelligence for Knowledge Societies and SDGs</u>
2017	Office of the UN High Commissioner for Human Rights	<u>Open Forum OHCHR</u>
2017	International Telecommunication Union (ITU) on behalf of WSIS Action Line Facilitators	<u>WSIS Action Lines advancing the Achievement of SDGs</u>
2017	ITU	<u>Strengthening capacities in international Internet governance</u>
2018	UNESCO, Association for Progressive Communications (APC)	<u>Measuring a free, open, rights based and inclusive Internet</u>
2018	ITU UNDP / UNESCO / UNCTAD	<u>Implementation of WSIS Action Lines for SDGs, WSIS Forum 2019</u>
2018	Federal Foreign Office Germany Bernd Neujahr, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy	<u>Strengthening the IGF – the German Community Invites to a Discussion</u>
2018	Council of Europe, European Broadcasting Union	<u>Information disorder: exploring remedial potential</u>
2018	Cyberspace Administration of China	<u>Technological Innovation and Internet Governance Rules</u>
2018	European Commission	<u>What future for the Internet?</u>
2018	ICANN	<u>ICANN Open Forum</u>
2018	Council of Europe - No Hate Speech Movement	<u>Assessing hate speech and self-regulation, who and how?</u>
2018	Office of the UN High Commissioner for Human Rights	<u>The Right to Privacy in the Digital Age</u>

2018	OECD	<u>Private sector "hack back": where is the limit?</u>
2019	ICANN	<u>ICANN - DNS, Threats and Opportunities</u>
2019	Organization of American States (OAS)	<u>How ready is LAC for cyber challenges?</u>
2019	Federal Ministry of Economics and Energy (Germany) Martin Schallbruch, ESMT Berlin	<u>Data Governance and Competition</u>
2019	Council of Europe (CoE) EU Agency for Fundamental Rights (FRA)	<u>Human Rights & AI Wrongs: Who Is Responsible?</u>
2019	Cyberspace Administration of China Bureau of Policy and Regulations	<u>Online Protection of Underage Users</u>
2019	UNESCO	<u>Formulating Policy Options for Big Data and AI Development</u>
2019	Bureau of Policy and Regulations, Cyberspace Administration of China	<u>Personal Information Protection</u>
2019	Council of Europe	<u>Human rights and digital platforms – contradiction in terms?</u>
2019	Council of Europe European Commission against Racism and Intolerance; ePaństwo Foundation (Poland) working on government transparency and data, Amnesty International	<u>Algorithmic Impact Assessments - a key to transparency?</u>

2019	International Telecommunication Union Carla Licciardello, International Telecommunication Union	<u>EQUALS in Tech Awards</u>
2019	OHCHR	<u>Business and Human Rights in Technology Project: Applying the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to digital technologies</u>
2019	Cyberspace Administration of China Chinese Academy of Cyber-space Studies	<u>Technological Innovation and Challenges to Data Governance</u>
2019	European Broadcasting Union (EBU) - Union Européenne de Radiotélévisions co-organizers: UNESCO and WIPO	<u>Public Service Internet, how media could fix the cyberspace</u>
2019	European Commission	<u>Future Internet Governance Strategy for the European Union</u>
2019	OECD	<u>Artificial Intelligence – from Principles to Practice</u>
2020	International Telecommunication Union	<u>EQUALS in Tech Awards 2020</u>
2020	Bureau of International Cooperation, Cyberspace Administration of China Chinese Academy of Cyber-space Studies	<u>Trust Building in Cyberspace on Public Health Emergencies</u>
2020	Missions Publiques in co-organisation with the Government of Germany, Government of Switzerland and European Commission	<u>Internet Governance with and for the Citizens</u>
2020	Council of Europe, Hamburg Media School	<u>Attention economy and free expression?</u>

2020	European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe	<u>Human rights and the use of AI in the field of health</u>
2020	European Commission	<u>Trustworthy internet technologies against COVID-19</u>
2020	ITU, UNESCO, UNCTAD, UNDP	<u>WSIS Action Lines achieving the SDGs: WSIS Forum 2021 OCP</u>
2020	OECD	<u>OECD – Policy responses from COVID19 and the digital economy</u>
2020	ICANN Kathryn A (Mandy) Carver, Senior Vice President for Government and Intergovernmental Organization (IGO) Engagement	<u>ICANN Open Forum - Technical Internet Governance</u>
2021	Cyberspace Administration of China	<u>Development and Rule-Making on Artificial Intelligence</u>
2021	EU Agency for Fundamental Rights	<u>The challenges of AI Human Rights Impact Assessments</u>
2021	Kaspersky	<u>The future of human augmentation: gain or 'cyber-pain'?</u>
2021	European Commission	<u>Access to the Open Internet: benefits, challenges and policy approaches</u>
2021	VISA	<u>Digital currencies paving a way for digital innovations</u>
2021	Anistia Internacional (Alema- nha)	<u>A Human Rights-Based Approach to Regulating Platforms</u>
2021	Nova Zelândia	<u>Christchurch Call & GIFCT: multi-stakeholder efforts for CVE</u>
2021	Council of Europe	<u>Free expression and digitalisation: compatibility mode</u>
2021	Oversight Board (Facebook)	<u>The Oversight Board, one year on: Lessons in online content moderation</u>
2021	UNESCO	<u>Enhancing the transparency of internet companies</u>
2021	Reino Unido	<u>Future of the Internet</u>

ANEXO C: LINHA DO TEMPO PARA OS TRÊS MODELOS DE GOVERNANÇA DA INTERNET E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

Ano	Acontecimentos							
	EUA	UE	China	OCDE	WIC	UIT	IGF	Sistema ONU
1998	Criação da ICANN							
2003								Criação do Grupo de Trabalho em Governança da Internet (WGIG)
								Primeira fase da Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (WSIS)
2005								Segunda fase da Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (WSIS)
								Agenda de Túnis
2006							Primeira edição do IGF	Comissão das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD)
								Grupo das Nações Unidas para a Sociedade da Informação (UNGIS)
2008	Web 2.0: crescimento do Facebook e uso intensivo da			Reunião Ministerial da OCDE sobre o Futuro da				

	Internet na eleição de Barack Obama			Economia da Internet				
2009								Índia, Brasil e África do Sul propuseram na ONU o estabelecimento de um “Conselho para Políticas Relacionadas à Internet” (CIRP)
2010	Discurso da então Secretária de Estado, Hillary Clinton, sobre liberdade na Internet, em oposição à China						Primeira renovação do mandato do IGF	
2011				Princípios de Política da Internet da OCDE				
				Reunião de Alto Nível sobre Economia da Internet: Gerando Inovação e Crescimento				
2012						WCIT (Russia e China advogam pelo multilateralismo - DNS na UIT)		"Plano de Rabat" estabelece algumas diretrizes para moderar expressão (moderação de conteúdo)

2013	Caso Snowden		Iniciativa Belt and Road	Atualização das Diretrizes de Privacidade				
				Recomendação do Conselho da OCDE sobre Diretrizes que Regem a Proteção da Privacidade e Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais				
2014	Anúncio da transição IANA				Primeira edição da WIC			
2015		Invalidação do Acordo Safe Harbor	Lei de Segurança Nacional		Declaração da Iniciativa de Wuzhen		Segunda renovação do mandato do IGF	Reunião de Alto-Nível WSIS+10
								Conferência Multisetorial de Alto Nível da UNESCO "Connecting the Dots"
								Kit de Ferramentas da Indústria da UNICEF: Privacidade Online das Crianças e Liberdade de Expressão
								Procedimentos da UNICEF para Padrões Éticos em Pesquisa, Avaliação,

								Coleta e Análise de Dados
2016	Conclusão da transição IANA	Estabelecimento do Acordo Privacy Shield		Reunião Ministerial da OCDE sobre Economia da Informação				
				Recomendação do Conselho sobre Governança de Dados de Saúde				
2017	Iniciativa Clean Network		Lei de Cibersegurança		Anúncio da Rota da Seda Digital			Privacidade, Ética e Proteção de Dados do UNDG: Nota de Orientação sobre Big Data para o Alcançe da Agenda 2030
2018		Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR)						Painel de Alto Nível para Cooperação Digital
		Plano de Ação contra Desinformação						Uma abordagem de dados baseada em direitos humanos do ACNUDH: não deixar ninguém para trás na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

								Comitê de Alto Nível da ONU sobre Proteção de Dados Pessoais e Princípios de Privacidade da Administração
2019		Diretiva sobre dados abertos e re-uso de informação do setor público		Princípios para Inteligência Artificial				Relatório A Era da Interdependência Digital
								Indicadores de universalidade da Internet da UNESCO (ROAM)
2020	Expansão da Aliança Clean Network	Invalidação do Privacy Shield	Iniciativa de Segurança Global de Dados					Roteiro para Cooperação Digital
		Plano de Ação de Educação Digital (2021-2027)						Princípios de Dados da Organização Mundial da Saúde (WHO)
								Princípios de Dados do UNDP
								Política da UNICEF sobre Proteção de Dados Pessoais
2021		Programa de trabalho plurianual para 2021-2025 - Mecanismo Connecting Europe - Digital	Lei de Segurança de Dados					Diretrizes de responsabilidade de dados do UN OCHA

			Lei de Proteção a Informação Pessoal (PIPL)					Quadro de Qualidade de Dados da UNICEF
								Recomendação da UNESCO sobre a Ética da IA
2022	Declaração para o Futuro da Internet	Ato de Serviços Digitais (DSA)	Gerenciamento Algorítmico do Serviço de Informações da Internet (II-SARM)	Declaração sobre o Acesso do Governo a Dados Pessoais Mantidos por Entidades do Setor Privado	Alteração de status do Fórum para Organização Internacional		Criação do Painel de Liderança do IGF	
	Forum CBPR	Ato de Mercados Digitais (DMA)						
		Ato de Governança de Dados (DGA)						
		Declaração Europeia sobre Direitos Digitais e Princípios para a Década Digital						
		Ato de Cibersegurança						
		Código de Conduta sobre Desinformação						
2023	Estratégia Nacional de Cibersegurança			Conferência: Tackling disinformation: Strengthening democracy through information integrity	Inauguração de escritório sede da organização	Início da presidência estadunidense na UIT, por Doreen Bogdan-Martin		Conclusão da consulta pública para o Pacto Global Digital

ANEXO D: MAPEAMENTO METODOLÓGICO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

Nome	Ano de criação	Função	Tomada de decisões	Novidades institucionais (teaching) desde 2013	Composição (mistura de atores estatais e não-estatais)	Compliance (quão difundida é a aderência comportamental às normas)
UIT	1865	A União Internacional de Telecomunicações (UIT) é a agência especializada das Nações Unidas para as tecnologias de informação e comunicação - TICs. Fundada em 1865 para facilitar a conectividade internacional em redes de comunicação, a UIT trabalha com alocação do espectro global de rádio e órbitas de satélite, desenvolvendo padrões técnicos que garantem a interconexão de redes e tecnologias, melhorando o acesso às TICs para comunidades desatendidas em todo o mundo. Em conformidade com seu mandato e os documentos de resultados da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS), a UIT continua desempenhando um papel fundamental na implementação e acompanhamento dessa Cúpula.	Consensos e acordos entre os Estados-membros	Brasil levou a resolução de privacidade da ONU para resolução de segurança da UIT.	Alto nível de multilateralismo, de modo oficial, porém, com participação multissetorial nas delegações representantes dos Estados-membros.	Alto nível de compliance (decisões são vinculantes) e a Organização é vista como um espaço legítimo.

OCDE	1961	Moldar políticas que promovam a prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. Em conjunto com governos, formuladores de políticas e cidadãos, a OCDE estabelece padrões internacionais baseados em evidências e buscam soluções para uma variedade de desafios sociais, econômicos e ambientais. Desde melhorar o desempenho econômico e criar empregos até promover uma educação sólida e combater a evasão fiscal internacional, fornecem um fórum único e um centro de conhecimento para dados e análises, troca de experiências, compartilhamento das melhores práticas e orientação sobre políticas públicas e estabelecimento de normas internacionais.	Decisões são adotadas pelo Conselho e têm força legal para todos os Membros, exceto aqueles que se abstêm no momento da adoção. Elas estabelecem direitos e obrigações específicas e podem conter mecanismos de monitoramento.	Projeto horizontal Going Digital	Médio nível de multissetorialidade	Alto nível de compliance (decisões são vinculantes). Recomendações podem ser incentivadas a Estados que buscam ser membros da Organização.
IGF	2006	Discutir questões de políticas públicas relacionadas aos elementos-chave da governança da Internet; facilitar o diálogo entre os órgãos que lidam com diversas políticas públicas internacionais transversais e relacionadas a Internet, bem como discutir questões que não se inserem no escopo de nenhum órgão já existente (vide Agenda de Túnis).	Não há tomada de decisões. As “IGF messages” são os resultados sumarizados de cada ano pelo Secretariado do IGF.	Parliamentary Track; Leadership Panel; Policy Networks.	Alto nível de multissetorialidade	Baixo nível de compliance (o Fórum não toma decisões).
WIC	2014	Promover a cooperação global no setor de tecnologia e internet. A conferência serve como um fórum para discussões sobre questões relacionadas à internet, inovação tecnológica e segurança.	Não há tomada de decisões, apenas documentos e discursos emitidos de forma oficial por autoridades chinesas.	Tranformação do evento em uma organização internacional, em 2022.	Médio nível de multissetorialidade	Baixo nível de compliance (a Conferência não toma decisões) e a legitimidade do espaço não está consolidada globalmente.