

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

30 anos de governança da Internet no Brasil:
Coalizões e ideias em disputa pela rede

Fabricio Solagna

PORTO ALEGRE
2020

FABRICIO SOLAGNA

30 anos de Governança da Internet no Brasil:
Coalizões e Ideias em disputa pela rede

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Guilherme Francisco
Waterloo Radomsky
Coorientador: Rafael de Almeida
Evangelista

PORTO ALEGRE
2020

CIP - Catalogação na Publicação

Solagna, Fabricio
30 anos de governança da Internet no Brasil:
Coalizões e ideias em disputa pela rede / Fabricio
Solagna. -- 2020.
300 f.
Orientador: Guilherme Francisco Waterloo Radomsky.

Coorientador: Rafael de Almeida Evangelista.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Políticas Públicas. 2. Governança da Internet.
3. Multissetorialismo. 4. Coalizões de Defesa. 5.
Internet. I. Waterloo Radomsky, Guilherme Francisco,
orient. II. Evangelista, Rafael de Almeida, coorient.
III. Título.

FABRICIO SOLAGNA

30 ANOS DE GOVERNANÇA DA INTERNET NO BRASIL:
COALIZÕES E IDEIAS EM DISPUTA PELA REDE

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Porto Alegre, 25 de março de 2020

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA

Guilherme Francisco Waterloo Radomsky (Orientador)
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Rafael de Almeida Evangelista (Coorientador)
Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo (LABJOR)
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Andrea Fachel Leal
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Jean Segata
Departamento de Antropologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Diego Jair Vicentin
Núcleo Geral Comum da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA)
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

PORTO ALEGRE, 2020

Copyright © 2020 por FABRICIO SOLAGNA
Alguns Direitos Reservados

Esta obra é licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição –
Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional

A licença está disponível em:

[https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt_BR)

Atribuição – Compartilhamento pela mesma Licença

Você tem o direito de:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato

Adaptar — remixar, transformar e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

Sob as seguintes condições:

Atribuição — Você deve dar o crédito apropriado, prover um *link* para a licença e indicar se mudanças foram feitas. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de nenhuma maneira que sugira que o licenciante apoia você ou o seu uso.

NãoComercial — Você não pode usar o material para fins comerciais.

CompartilhaIgual — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a mesma licença que o original.

SemRestriçõesAdicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.

Avisos:

Você não precisa tem de cumprir com os termos da licença relativamente a elementos do material que estejam no domínio público ou cuja utilização seja permitida por uma exceção ou limitação que seja aplicável.

Não são dadas quaisquer garantias. A licença pode não lhe dar todas as autorizações necessárias para o uso pretendido. Por exemplo, outros direitos, tais como direitos de imagem, de privacidade ou direitos morais, podem limitar o uso do material.

ao Camilo

AGRADECIMENTOS

Em 1984, Gabriela Andersen-Schiess, corredora suíça, terminou a maratona olímpica em Los Angeles cambaleante sob aplausos da plateia que a incentivava a dar os últimos passos para completar a prova. Naquela situação, pouco importava em qual lugar iria chegar. Era importante terminar.

Neste trabalho, como todo exaustivo processo de produção de uma tese, não faltaram momentos de indecisão e receio da incapacidade de se chegar ao fim. E, felizmente, não faltaram pessoas imprescindíveis para que eu pudesse ter segurança e perseverança para percorrer os últimos metros da jornada.

São essas pessoas que quero agradecer, com as quais tenho uma dívida impagável fraterna, na melhor acepção do termo. Gostaria de contar em profundidade o quão importantes todas essas pessoas foram, nos diferentes momentos, mas a serenidade do formalismo me obriga a ser sucinto.

Em primeiro lugar, quero agradecer ao orientador, Guilherme Radomsky. São sete anos de trabalho acumulados, entre mestrado e doutorado. Guilherme teve a sutileza de interpretar os momentos em que era necessário mais espaço para pensar e também os momentos em que era preciso escrever, mais do que qualquer outra coisa. Levo dessa experiência um exemplo do que é ser orientador, na melhor forma possível, ou seja, não é ser paternalista, nem condescendente, nem ausente: é só alguém mais experiente que vai tentar ajudar outro que está fazendo a tarefa pela primeira vez.

Tenho que agradecer também ao meu coorientador, Rafael Evangelista. Nossa relação de amizade se estende por longos anos e, nesta fase de doutoramento, tive a oportunidade de compartilhar experiências acadêmicas. Rafael fez o melhor que um coorientador poderia fazer: mostrar caminhos possíveis em um tema em que ele tem conhecimento. Mas, além disso, compartilhamos boas cervejas.

Quero agradecer também à banca que se dispôs a ler este trabalho:

Diego Vicentin, que eu tive o prazer de conhecer em alguns eventos durante o trabalho de campo;

Jean Segata, com cujos trabalhos já havia tido contato há muito tempo antes de nos conhecermos no campus;

Andrea Fachel Leal, professora do departamento pela qual tenho admiração e amizade desde os tempos da graduação.

Há outras pessoas importantes nesse processo que devem ser mencionadas na mesma proporção:

Diego Canabarro, que participou da banca de qualificação, ajudando enormemente no desenho do trabalho final. Além disso, é um amigo pelo qual tenho enorme consideração e que inúmeras vezes ajudou no trabalho de campo;

Vinicius Santos, outro pesquisador e amigo que me acompanhou em momentos de dúvidas em campo e também no hospital quando meu braço resolveu testar novos limites da física;

Carlinhos Cecconi, pessoa de enorme coração e que me deu toda o apoio possível para o trabalho de campo em São Paulo. As conversas com ele foram fundamentais para entender muita coisa sobre o objeto estudado.

Natália, Marcelo, Everton, Jean e todos da Assessoria do CGI.br: novos amigos conquistados em função da pesquisa e que tenho sempre a felicidade de reencontrar em eventos.

Quero agradecer também a Ondina Fachel Leal, que participou da banca de qualificação e com quem tenho longa trajetória de trabalhos pretéritos. Os seus ensinamentos se preservam ao longo do tempo. Tenho a felicidade de contar com sua amizade por tantos anos.

Aos colegas do curso de Doutorado: Lucas, Gabriel, Rodrigo e Julio. Fico feliz de poder ter vivido bons momentos nesse processo solitário de escrita da tese.

Queria agradecer aos antigos colegas de graduação que iniciaram os seus estudos como eu, em 2004: Bruno, Leina, Letícia, Lu Lauda, Leandro e Adria. É uma alegria encontrá-los sempre que possível, e certamente vocês ajudaram, de diversas maneiras, a que eu completasse essa trajetória.

Nesse processo, também há amigos que serviram de apoio, que compartilharam angústias de pós-graduação e de problemas da vida:

Mateus Fiorentini, amigo de quase 20 anos, aquele que prefere um tango argentino ao blues e que me hospedou em diversos momentos em São Paulo. A distância não é motivo para arrefecer a amizade. Tenho uma gratidão e cumplicidade que não pode ser medida e que se deve, principalmente, à nossa trajetória de vida muito similar. Sabemos o quanto a vida não é feita apenas de opções, mas "do que dá pra fazer" em certos momentos.

Neide Freitas, que me acompanhou em boa parte desse doutorado enquanto desenvolvemos alguns projetos. Foram muitos incentivos, palavras de apoio e, mais do que isso, compreensão nas ausências. Mais do que uma colega de trabalho, eu a tenho como alguém de confiança e respeito.

Fábio Tokarski, que um dia me disse para não esquecer de avisá-lo sobre o dia da banca. Naquele momento simbólico, certamente despretenso, pela primeira vez me dei conta de que havia muito mais pessoas preocupadas com o término do meu trabalho do que eu já havia imaginado.

Um agradecimento especial a Andrea, que me acompanhou durante o último ano, o mais difícil. Fiquei feliz de reencontrá-la exatamente um ano depois de nos conhecermos, com a tese em versão final.

Não menos importante, gostaria de agradecer também às instituições:

à UFRGS, universidade federal, gratuita e de qualidade, a qual me acolheu em 2004. Eu me mudei para Porto Alegre com o objetivo de estudar nesta universidade, e só saio agora, depois de 16 anos;

ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, por ser minha casa em todos estes anos de pós. Tenho muito orgulho de ter feito minha formação final neste programa de excelência;

à CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -, pela bolsa de estudos que cobriu parte do Doutorado e que permitiu um período de dedicação exclusiva aos estudos.

O agradecimento às instituições, muito usual em espaços como este, deve ser ainda mais salientado em tempos que a Ciência é ultrajada diariamente.

*A minha alucinação
É suportar o dia a dia*

Belchior, 1976

RESUMO

Esta tese investiga o papel das ideias e convicções na estruturação das políticas de governança da Internet no Brasil, em especial no Comitê Gestor da Internet (CGI.br). Para isso, foram mobilizados o conceito de Coalizões de Defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto por Sabatier (1998), e de Poder Tridimensional de Lukes (2005). A questão principal procurou responder quais são as coalizões - grupos ou comunidades políticas - formadas nos últimos 30 anos e, ao mesmo tempo, que características e particularidades pode-se destacar do modelo de gestão e participação multissetorial no Brasil. O trabalho empreendeu uma pesquisa qualitativa, com observação participante e entrevistas semiestruturadas com 25 atores-chave. A pesquisa apontou três fases da política e três coalizões no período estudado entre 1989 e 2019. O principal resultado encontrado foi que os arranjos políticos construídos pelas coalizões em disputa produziram um *enquadramento institucional resiliente* capaz de manter a política preservada mesmo com as ameaças constantes provenientes de alguns setores governamentais e de telecomunicações.

Palavras-chave: 1. Políticas Públicas. 2. Governança da Internet. 3. Multissetorialismo. 4. Coalizões de Defesa. 5. Internet.

ABSTRACT

This thesis investigates the role of ideas and beliefs in shaping Internet governance policies in Brazil, especially in the Internet Steering Committee (CGI.br). For this purpose, the author uses the concept of Defense Coalitions or Advocacy Coalition Framework (ACF), proposed by Sabatier (1998), and the concept of three-dimensional power by Lukes (2005). The objective was to map the coalitions formed in the last thirty years and, at the same time, to understand the characteristics and particularities of the multistakeholder model. The thesis is based on qualitative methods, with participant observation and semi-structured interviews with 25 main key actors. Three phases of the policy and three coalitions were identified in the period studied between 1989-2019. The work identified that the political arrangements built by coalitions produced a resilient framework, which maintained the subfield preserved, despite the constant opponent policies threats by the government and telecommunications sectors.

Keywords: 1. Public Policy. 2. Internet Governance. 3. Multistakeholder. 4. Advocacy Coalition Framework. 5. Internet

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Trabalho de campo em eventos	31
Quadro 2:	Entrevistas realizadas em ordem alfabética	34
Quadro 3:	Características do sistema de crenças	71
Quadro 4:	Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas - primeira fase da governança da Internet no Brasil (1989-2002)	106
Quadro 5:	Coalizão hegemônica na segunda fase do CGI.br (2003-2015)	123
Quadro 6:	Coalizão não hegemônica do início da segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)	124
Quadro 7:	Entidades inscritas e homologadas no colégio eleitoral (2004-2016)	131
Quadro 8:	Quadro comparativo entre o Decálogo do CGI.br e o Marco Civil da Internet	162
Quadro 9:	Pontos polêmicos e a posição dos setores na disputa	169
Quadro 10:	Crenças e coalizões em torno da Inimputabilidade de rede na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)	177
Quadro 11:	Crenças e coalizões em torno da Neutralidade de Rede na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)	177
Quadro 12:	Crenças e coalizões em torno da Privacidade na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)	178
Quadro 13:	Crenças e coalizões em torno do papel do CGI.br no MCI na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)	178
Quadro 14:	Os dez participantes com mais propostas na consulta	199
Quadro 15:	As dez ideias com maior número de propostas similares na consulta pública	211
Quadro 16:	Crenças das coalizões na terceira fase (2016-2019) sobre governança do CGI.br	219
Quadro 17:	Crenças das coalizões da terceira fase (2016-2019) sobre representatividade e composição multissetorial do CGI.br	220
Quadro 18:	Crenças das coalizões da terceira fase (2016-2019) sobre as competências do CGI.br	220

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Sistema de Convicções ou Crenças	69
Gráfico 2: Domínios registrados por ano	115
Gráfico 3: Organograma do NIC.br	116
Gráfico 4: Crescimento de entidades inscritas no processo eleitoral (por eleição)	128
Gráfico 5: Distribuição das cadeiras no colegiado	134
Gráfico 6: Colégio Eleitoral (membros não-governamentais)	137
Gráfico 7: Distribuição regional das entidades inscritas no colégio eleitoral em 2016	142
Gráfico 8: Distribuição dos votos do Terceiro Setor em 2013	148
Gráfico 9: Proposta de modelo de composição de camadas para o CGI.br	204

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACF	Advocacy Coalition Framework
ADURGS	Associação das Universidades do Rio Grande do Sul
AFRINIC	African Network Information Centre
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANSP	Academic Network at São Paulo
AP	Ação Popular
APC	Associação para o Progresso das Comunicações
APNIC	Asia-Pacific Network Information Centre
LACNIC	Latin American and Caribbean Internet Addresses Registry
ARPANET	Advanced Research Projects Network Agency
BBS	Bulletin Board System
ccTLD	Country Code Top-Level Domain ou Código de País para Domínio de Topo
CDR	Coalizão Direitos na Rede
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CIR	Critical Internet Resources
CMSI	Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CREN	Corporation for Research and Educational Networking
DMCA	Digital Millennium Copyright Act
DNS	Domain Name System ou Sistema de Nomes de Domínio
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FERMILAB	Fermi National Accelerator Laboratory
FIB	Fórum da Internet no Brasil
GAC	Governmental Advisory Committee
gTLD	Generic Top-Level Domain ou Código de Domínio de Topo Genérico
HEPNet	High Energy Physics Network
IAB	Internet Architecture Board

IANA	Internet Assigned Numbers Authority
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICCB	Internet Configuration Control Board
IETF	Internet Engineering Task Force
IGF	Internet Governance Forum
ISOC	Internet Society
ISO	International Organization for Standardization
IXs	Internet Exchange
LARC	Laboratório Nacional de Redes de Computadores
LNCC	Laboratório Nacional de Computação Científica
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MiniCom	Ministério das Telecomunicações
NIC.br	Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
NSI	Network Solutions Inc.
NTIA	National Telecommunications and Information Agency
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OSI	Open Systems Interconnection
PCdoB	Partido comunista do Brasil
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTI	Public Technical Identifiers
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RFC	Request for Comments

RIPENCC	Réseaux IP Européens Network Coordination Centre
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
RST	Rede Sul de Teleprocessamento
SBC	Sociedade Brasileira de Computação
SEI	Secretaria Especial de Informática
TCP/IP	Transmission Control Protocol/Internet Protocol
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S/A
UCA	Um Computador por Aluno
UCLA	Universidade da Califórnia, Los Angeles
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo
UUCPNET	Unix-to-Unix Copy Network
BITNET	Because It's Time to NETwork
IP	Internet Protocol
ARIN	American Registry for Internet Numbers
WSIS	World Summit on the Information Society

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1.1 Definindo o objeto	25
1.2 Metodologia	29
1.3 A posição do autor em campo	37
1.4 Estrutura da tese	40
2 GOVERNANÇA DA INTERNET E MULTISSETORIALISMO	42
2.1 A governança da Internet, origens e influências	44
2.1.1 A governança do que se designa como comunidade técnica	47
2.1.2 A governança sobre os recursos críticos	50
2.1.3 A governança e o multissetorialismo	54
2.2 Multissetorialismo, participação e poder	57
2.3 Multissetorialismo e o CGI.BR: uma revisão bibliográfica	61
3 A GOVERNANÇA DA INTERNET: COALIZÕES, PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS	64
3.1 Escolhas teóricas específicas	67
3.2 Mudança por aprendizado orientado	73
3.3 Governança da Internet como subsistema	73
3.4 As estruturas de oportunidades políticas	75
3.5 Críticas e avanços no modelo	78
3.6 Sobre poder	79
4 DA GUERRILHA INFORMACIONAL PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA	84
4.1 As redes nas universidades e a política de reserva de mercado	85
4.2 A mudança de rumo do governo	91
4.3 A Internet fora dos muros da universidade: da guerrilha urbana para a guerrilha informacional	95
4.4 A Internet comercial e o nascimento do CGI.br	99
4.5 Uma primeira coalizão triunfante	104
5 A REFORMA	107
5.1 A criação do NIC.br e uma organização para chamar de sua	114
5.2 As faces de duas entidades gêmeas	117
5.3 Uma nova arena e uma nova configuração de poder	121

6 AS ELEIÇÕES PARA O CGI.BR E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER	128
6.1 O processo eleitoral	130
6.2 A composição e distribuição das vagas entre os setores	133
6.3 Os desequilíbrios e as estratégias	136
6.4 Setor Empresarial e as diferentes dinâmicas de mobilização	137
6.5 Comunidade Científica e Tecnológica: eleição já está decidida antes do voto	144
6.6 Terceiro Setor: onde a pauta eleitoral vai além dos muros do CGI.br	145
6.7 As características da arquitetura da eleição	149
7 AS DISPUTAS QUE DESENHAM AS COALIZÕES	152
7.1 Uma agenda de reação: uma carta de princípios para a Internet	153
7.2 A batalha legislativa: o Marco Civil da Internet	161
7.3 Quando há fatores suficientes para uma agenda	167
7.4 CGI.br alçado ao centro da governança	170
7.5 Sistematização das crenças e coalizões da segunda fase	175
8 AS ELEIÇÕES DE 2016: A CRISE E O REARRANJO DE COALIZÕES	179
8.1 A reação à nova agenda	182
8.2 O principal bloco de 2016: os não eleitos	188
8.3 Uma peça importante na crise: a assessoria do CGI.br	191
9 O RESULTADO DA CONSULTA PÚBLICA PARA UM NOVO CGI.BR	198
9.1 As disputas em torno das competências	199
9.2 Quem tem cadeira é quem manda: as disputas pela composição	201
9.4 Eleições e mandatos: divergências e consensos	207
9.5 Transparência: controvérsias sobre o que pode ser público	208
9.6 Outras questões: telecom versus Internet	209
9.7 As cartas de consenso	212
9.8 A reconfiguração das Coalizões de Defesa	215
10 APONTAMENTOS SOBRE O MULTISSETORIALISMO NO CGI.BR	221
10.1 As ameaças e os inimigos	222
10.2 Quem pode sentar à mesa	225
10.3 Governança como uma missão	226
10.4 A política que atrapalha	229
10.5 Sobre poder, agenda e consenso	231
10.6 O multissetorismo para decidir questões técnicas	235
10.7 O multissetorismo no debate público do CGI.br	240
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS	245
REFERÊNCIAS	252

APÊNDICE A:	
ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO E ÁRVORE DE CATEGORIAS	270
ANEXO A: NORMA 04/1995	272
ANEXO B: PORTARIA DE REGULAMENTAÇÃO DA NORMA 04/1995	276
ANEXO C: DECRETO PRESIDENCIAL SOBRE O CGI.BR	277
ANEXO D:	
PRINCÍPIOS PARA A GOVERNANÇA E USO DA INTERNET NO BRASIL	282
ANEXO E: LEI DO MARCO CIVIL DA INTERNET NO BRASIL	283
ANEXO F:	
DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO DO MARCO CIVIL DA INTERNET	295

1 INTRODUÇÃO

A temática desta tese se insere no campo de estudos sobre governança da Internet e políticas públicas. Por governança da Internet entende-se os processos e instâncias que traçam os princípios, recomendações e normas técnicas entre os diversos setores e atores que compõem o ecossistema da rede. De um ponto de vista mais restrito, a governança da Internet é "(...) o desenvolvimento e a aplicação por parte dos governos, do setor privado e da sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos decisórios e programas compartilhados que dão forma à evolução e uso da Internet" (WSIS-2005, 2014, p. 90).

O termo circula nos mais diversos ambientes institucionais figurando como um campo de estudos específico, multidisciplinar, com pretensões de inferir sobre dinâmicas sociotécnicas e políticas de gestão da mais complexa rede cibernética construída. A Internet, que prosperou em meio à diversas outras redes similares a partir da década de 1960, teve suas características técnicas específicas celebradas como parte de seu sucesso na superação das disputas políticas em torno da melhor e mais eficiente tecnologia para comunicação digital global.

A rede se desenvolveu ao mesmo passo que processos, instituições e procedimentos políticos foram sendo construídos de forma não linear. Um dos exercícios deste trabalho é mostrar como a governança da Internet é um *locus* onde se expressam as disputas de poder de erigir regras sobre os fluxos comunicacionais, nos quais estão embutidos modelos de negócios. No entanto, a governança da Internet se constituiu a partir de diferentes bases da tradição da governança multilateral, onde se inscreve a governança da telecomunicação, por exemplo. Por conta disso, constituiu seus próprios mecanismos e instituições para diferenciar-se e criar um campo específico, com regras e atores distintos.

O presente estudo toma como central o papel das ideias e das crenças na definição das políticas e processos de gestão, regras e instâncias de decisão sobre questões de governança da Internet no país, em especial o Comitê Gestor da Internet

no Brasil (CGI.br), que nos últimos 25 anos se tornou uma das principais arenas¹ neste âmbito no país. As primeiras conexões com a Internet datam do início da década de 90, quando os primeiros pacotes de dados transitaram em redes experimentais. As regras de governança da rede no país tiveram seu início embrionário em 1989, ou seja, há mais de 30 anos, quando houve o contato dos especialistas locais com figuras centrais da Internet.

Diversas instâncias e entidades abarcam as responsabilidades da governança em nível global, regional e local. Algumas com caráter de discussão mais técnica, como a Internet Engineering Task Force (IETF), outras com responsabilidades de coordenação de políticas de atribuição de nomes e números, como a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). A maioria destas entidades é de caráter privado, sem fins lucrativos, embora tenham altos ganhos em relação à cobrança ou terceirização de serviços. Ao CGI.br cabe a gestão do domínio de topo de código de país, ou domínio nacional de nível superior, ou *country code top-level domain* (ccTLD), em inglês. Essa é apenas uma das atribuições da entidade, a qual tem ocupado papel cada vez maior no contexto da Internet no Brasil.

Em termos mais simples, a gestão do "Ponto BR" significa registrar endereços eletrônicos terminados com o sufixo ".br", bem como seus números relacionados, como, por exemplo, os domínios como ufrgs.br ou bol.com.br. Cabe também à entidade projetos que auxiliem a expansão da rede no país, políticas para os provedores de acesso à Internet para o uso dos nomes e números (DNS e IPs) necessários para conectar seus usuários, pesquisas sobre o uso da rede e uma série de outras atribuições que foram se expandindo ao longo dos anos.

Ainda que este tipo de serviço pareça ser algo eminentemente técnico ou processual, há questões de interesse de diferentes atores de onde emanam as disputas políticas setoriais. A forma como os interessados participam dessas decisões é um dos temas mais importantes. É o que se convencionou chamar de modelo de gestão multissetorial (ou *multistakeholder*, em inglês) que pode ser definido, em linhas gerais, como o compartilhamento de poder limitado entre representantes de diversos

¹ A concepção de arena política será melhor definida no Capítulo 3, em que as questões teóricas são desdobradas.

segmentos, sem uma regra de equilíbrio pré-definida, que frequentemente subdivide os interessados entre o setor privado (empresas de telecom, provedores, etc), o setor governamental (governos, agências de regulação, etc), o terceiro setor (ONGs) e comunidade técnica (acadêmicos, especialistas, etc).

O multissetorialismo é evocado como um cânone fundamental para a estabilidade na condução global da rede e também é criticado por se sobrepor a instâncias supranacionais já estabelecidas.

O Brasil tem destaque na área por ter estabelecido um espaço privilegiado de discussão política sobre a rede através do CGI.br. Não por menos, houve a realização de diversos eventos de importância global nesta área. O país sediou por duas vezes o Internet Governance Forum (IGF), em 2007 e 2015, e também o NETMundial, em 2014. São eventos com características próprias, que serão abordados ao longo da tese, que ajudam a modular uma agenda global sobre a governança da rede.

Além disso, o país se destacou por aprovar, em 2014, a primeira legislação sobre direitos e responsabilidades na rede, o Marco Civil da Internet (MCI). A lei teve como inspiração uma resolução do CGI.br, o Decálogo de Princípios para a Governança e Uso da Internet (ANEXO D), que elencou uma série de pressupostos para a governança da rede.

O Comitê Gestor da Internet, ainda que tenha importância cada vez mais destacada por organismos internacionais, possui um arranjo institucional fugaz do ponto de vista burocrático, na medida em que é amparado somente por um Decreto Presidencial, sem uma previsão legislativa. A causa das escolhas e contingências institucionais que moldaram a instituição é um dos temas do presente estudo.

O que se denomina CGI.br é o conjunto de pessoas, entre representantes do governo e da sociedade civil, sem uma personalidade jurídica. O trabalho é feito a partir de um engendramento com agências governamentais, operadoras de telecomunicação e os diversos atores envolvidos no ecossistema da Internet. É uma arena onde as diversas questões são colocadas e discutidas em busca de consensos ou de uma maioria aproximada. A definição êmica melhor aceita é o *rough consensus*,

utilizado pela primeira vez em um documento do IETF (RFC 2418). Esse consenso é (pretensamente) a capacidade de todos os setores aceitarem e se engajarem nas decisões tomadas. Não significa uma maioria simples, nem a decisão plena do voto da maioria. Por conta disso, os processos costumam ser lentos. É possível perceber que quando temas de debate não prosperam é porque não há consenso entre os diversos setores. Muitas das discussões políticas, portanto, podem ser compreendidas nos silêncios ou na pouca dedicação sobre uma questão.

A inspiração para uma instância de governança da Internet no Brasil de caráter multiparticipativo é tributada a diferentes influências pelos atores imersos no campo. Uma delas, bastante recorrente, é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92. O evento foi inovador em oferecer o serviço de conexão à Internet para os participantes através de um esforço de entidades do terceiro setor e do governo. Outra referência indicada é a forma de organização tripartite de organizações internacionais, em especial a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cuja composição admite representação de governos, organizações do setor produtivo e dos trabalhadores. Para outros, uma grande influência são as experiências de participação popular desenvolvidas pelo Orçamento Participativo na década de 1990. Há casos citados em documentos oficiais, em palestras e em entrevistas efetuadas pelo pesquisador que remetem a um mito fundador, importante não necessariamente para encontrar sua origem formal, mas para entender como os atores políticos justificam suas práticas e ações. Em última instância, é possível dizer que todos esses elementos podem ter exercido certa influência, em maior ou menor grau. O mais pertinente para a pesquisa é compreender os motivos que levam os atores a referenciar um momento ou outro.

A implementação do Comitê Gestor da Internet no Brasil com a participação da sociedade civil, do governo e do setor empresarial deu-se antes mesmo do modelo ser adotado por outras entidades internacionais. A ideia de que o multissetorialismo é um formato legítimo de governança da rede se consolidou em 2005, no âmbito da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI, em português, ou WSIS, em inglês).

Apesar disso, não há uma definição consensual sobre o tipo de arranjo institucional que este modelo deva seguir. Algumas vezes o modelo é referenciado pelos próprios atores que participam de suas instâncias como uma contraposição ao multilateralismo, como uma forma de disputa por significados, legitimidade e poder sobre os fluxos globais de informação. Outras vezes, é justificado como uma forma de ampliação da participação de alguns setores, geralmente os que estão mais à margem do sistema, frente a decisões monocráticas de governos ou corporações.

O que se percebe, do ponto de vista sociológico, é que neste terreno há um embate de crenças sobre a política, sobre quem pode ter poder de mando e de obediência nos vários níveis ou camadas que abarcam a rede global.

Quando se fala em políticas públicas de governança, em específico, trata-se de disputas de ideias sobre como esta política deve funcionar. A tese buscará responder, portanto, à seguinte indagação: **quais são as coalizões, e suas respectivas ideias, que disputam o poder em torno da governança da Internet no Brasil?**

O objetivo principal é compreender o papel político das ideias na construção destas disputas no espaço temporal de 30 anos de existência das políticas de governança da Internet no Brasil. Parte-se do pressuposto que a conformação das políticas públicas é resultado de embates de coalizões formadas para defendê-las. O CGI.br, como arena política onde os diversos setores interessados disputam por uma maior representação e influência, é um *locus* privilegiado, mas não exclusivo, para observar e investigar as crenças e motivações em jogo.

O olhar a partir da literatura de Políticas Públicas e da Sociologia, neste contexto, é uma oportunidade de compreender como novos arranjos sociotécnicos incorporam e reelaboram formas de representação e participação em instâncias de gestão de recursos cada vez mais importantes para a comunicação e a economia. Não se busca compreender, portanto, todo o processo de governança da Internet no Brasil. Entende-se que isso se dá em múltiplas camadas e não é exclusividade do CGI.br. Porém, considera-se que este espaço é singular no sentido de que a maior parte das tensões e disputas o perpassam, ainda que não sejam necessariamente encerradas ali.

O multissetorialismo, nesse sentido, será analisado a partir do seu funcionamento *per se*, e não de um ponto de vista prescritivo, visando a compreender características, particularidades e formas institucionais locais.

Para isso, serão analisados, no decorrer da tese, tanto processos formais, como eleições e regras de disputa interna, bem como recortes de embates e tensões pontuais que ajudam a elucidar como essas ideias são manejadas pelos atores em cena.

Como marco teórico, será utilizado o referencial de Políticas Públicas convencionado de Coalizões de Defesa, ou *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) e uma literatura sobre poder, nos termos de Lukes (2005), em *Power, a Radical View*.

O processo de pesquisa e análise se deu a partir de uma pesquisa qualitativa, através da inserção do autor em eventos, reuniões, acompanhando pessoas específicas e realizando entrevistas com atores-chave. Estas escolhas metodológicas foram importantes para construir as pontes necessárias entre atores distintos que tomavam posições similares na defesa de ideias ou concepções sobre a política. Ao mesmo tempo, foi necessário remontar a história da governança a partir de relatos, documentos, e da memória das pessoas envolvidas desde as primeiras iniciativas.

1.1 Definindo o objeto

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) é um órgão criado em 1995 que responde a uma série de diretrizes e responsabilidades em relação à Internet no Brasil, principalmente no que tange ao gerenciamento do Ponto BR.

Uma das principais tarefas do CGI.br é definir as regras de administração do registro de Nomes de Domínio (DNS) para o domínio de topo de país e, da mesma maneira, estabelecer diretrizes e regras para a alocação de endereços numéricos do Internet Protocol (IPs) para os sistemas autônomos.

Os domínios de topo (TLDs) são divididos em genéricos (gTLDs) e de país (ccTLDs), e correspondem à última parte dos endereços alfanuméricos na rede

(www.ufrgs.br, por exemplo). Os ccTLDs possuem referência geográfica e, em geral, são administrados em seus respectivos territórios². Os Sistemas Autônomos (AS) podem ser empresas ou instituições que administram uma certa quantidade de endereços numéricos da rede e, em geral, mas não somente, são os provedores de acesso à Internet. Trata-se de um recurso essencial para, por exemplo, disponibilizar um serviço online ou conectar um usuário na rede.

O processo de registro de domínios é o que possibilita que um endereço alfanumérico (www.ufrgs.br) corresponda a um identificador numérico exclusivo (os IPs: 143.54.2.20 ou 2804:1F20:0:1::20, no caso). Embora a navegação Web seja o exemplo mais comum, é importante ressaltar que o domínio conecta os endereços alfanuméricos aos diversos serviços disponíveis na rede (como endereços de e-mail admin@ufrgs.br) e aos seus respectivos identificadores exclusivos.

O DNS é um sistema criado em 1983³ com o objetivo de substituir a forma manual e centralizada com a qual os computadores eram identificados na rede. O sistema funciona de maneira hierárquica, porém descentralizada, a partir de zonas. Há uma camada central, chamada *root zone*, que designa os responsáveis pelo gerenciamento dos nomes genéricos e de país (gTLD e ccTLD) e, subsequentemente, dos responsáveis por administrar ou delegar a administração desses endereços. Em resumo, quando um endereço é acessado na Internet, o sistema de domínio é o responsável por dizer quem o controla e onde estão as informações correspondentes a este endereço. É, em última instância, um catálogo. Não é incomum que o sistema de DNS seja comparado a uma lista telefônica, ainda que esta seja uma simplificação bastante grande, já que há um complexo esquema de delegação de zonas de administração.

Desde o final da década de 1990 é de praxe a cobrança para manutenção dos administradores de cada domínio. Atualmente, no Brasil, para cada site registrado é

² Há casos em que empresas ou organizações de fora do país respectivo fazem a administração. É o caso da Colômbia, só para citar um exemplo.

³ Os detalhes da implementação do sistema DNS podem ser conferidos no documento técnico RCF 882: <https://tools.ietf.org/html/rfc882>

cobrada uma taxa anual que, somente em 2016, gerou uma receita de R\$ 126,1 milhões por 3,9 milhões de domínios registrados⁴.

A distribuição de endereços de Internet (IPs) também se dá de forma vertical. Há diversas instituições que organizam a distribuição de blocos ou faixas de endereços a partir de regiões globais, o chamado Registro Regional da Internet (RIR). Atualmente, são cinco: American Registry for Internet Numbers (ARIN), Réseaux IP Européens Network Coordination Centre (RIPE NCC), Asia-Pacific Network Information Centre (APNIC): Latin American and Caribbean Internet Addresses Registry (LACNIC) e African Network Information Centre (AFRINIC). No caso do Brasil, a execução das tarefas de administração, tanto dos nomes de domínio como a alocação de IPs, cabe ao Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), que, ao mesmo tempo, é o Registro Nacional de Internet (National Internet Registries ou simplesmente NIR).

Por fim, os protocolos de rede precisam seguir regras pré-definidas a fim de que os dados trafeguem apropriadamente. A tríade DNS, IPs e protocolos é o tripé que sustenta a rede Internet de forma global (RODRIGUES, 2016).

Glaser e Canabarro (2016) sugerem quatro categorias de atividades do CGI.br. A primeira diz respeito à criação de espaços e oportunidades de diálogos entre os diversos grupos interessados na tomada de decisões pertinentes à governança da Internet que, concretamente, é a própria arena do conselho. A segunda categoria engloba o desenvolvimento da infraestrutura e de projetos técnicos que envolvem, em parte, o gerenciamento do DNS e a alocação de IPs já mencionados, mas também questões de segurança e iniciativas de troca de tráfego entre os sistemas autônomos, conhecidos como *Internet Exchange Point* (IXs), entre outros. Na terceira categoria estão incluídas a produção de informação e indicadores, como a publicação de revistas e livros, bem como as pesquisas sobre o uso da Internet no Brasil. A última

⁴ Nem todos os domínios são cobrados, como o caso dos domínios governamentais e os domínios sem o sufixo de segundo nível, como o caso da *ufrgs.br*, ou seja, que não possuem sufixos como *.com.br*, *.org.br*, *.net.br*, etc. O preço do registro atual (final de 2018) é de R\$ 40,00 para cada endereço. Apenas a título esclarecimento, está se tratando apenas dos domínios terminados em *.br*. Para os demais sufixos, outras entidades controlam o registro de domínio, tanto para os chamados "genéricos" (*.org*, *.com*, *.net*), ou ccTLDs de outros países.

categoria corresponde à capacitação e à promoção de iniciativas de diálogo e educação, como o Fórum da Internet no Brasil (FIB) e os cursos da Escola de Governança da Internet (EGI) realizados anualmente, exemplos entre os mais de 200 eventos que o CGI.br promove ou apoia anualmente.

Do ponto de vista de organização burocrática, o CGI.br é um órgão composto por 21 membros, sendo 11 deles representantes da sociedade civil, incluindo o terceiro setor, setor privado e a comunidade científica e tecnológica, que são eleitos por um colégio eleitoral a cada três anos. Outros nove membros são indicados pelo Governo Federal. Um dos membros é designado pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia. O colégio eleitoral é composto por uma série de entidades representativas de segmentos sociais determinados que elegem pessoas indicadas para cumprir mandato em nome dos respectivos setores.

Os representantes se encontram mensalmente em reuniões ordinárias na sede do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), em São Paulo (SP). É uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, coordenada por um Conselho Diretor composto por membros do CGI.br e atua como braço executivo do comitê. É o NIC.br que contrata funcionários, realiza eventos e constrói a infraestrutura para os projetos do comitê. A dualidade entre as duas entidades é perene e fundamental para entender o desenvolvimento institucional da governança da Internet no Brasil.

A governança também é influenciada por agências como a ANATEL, por iniciativas legislativas do Congresso, por ações administrativas do governo, ou até mesmo por ações privativas dos sistemas autônomos que, de forma coordenada, podem fazer valer novas políticas técnicas sobre a rede. O Comitê, no entanto, é um lugar de debate sobre iniciativas e tem responsabilidades delegadas sobre o gerenciamento de boa parte da rede, como o caso dos nomes e números, e também sobre o desenvolvimento da rede em geral, a partir do seu caráter multiparticipativo em que os diversos setores se fazem representados.

O objeto da tese se consubstancia na disputa de ideias sobre as políticas públicas que ocorrem no entorno da governança da Internet no Brasil, em que o CGI.br é uma das principais arenas - ainda que não a única, nem exclusiva.

No caso em tela, o objeto se constituiu há três décadas, quando as primeiras políticas sobre o tema começaram a ser erigidas. O foco de análise recai, principalmente, sobre a fase em que as políticas alcançaram as maiores disputas, depois dos anos 2000.

Analisar ideias, crenças ou convicções como objeto e por longo período exige um desafio de sistematização e recuperação de dados, fatos e memória dos atores envolvidos. Para este desafio foram elencadas questões envolvendo representação, legitimidade e modelos de negócio, a fim de que estes temas servissem de filtro para que as ideias manifestadas pudessem ser enquadradas em crenças.

1.2 Metodologia

O presente estudo privilegiou um desenho metodológico amplo, capaz de abranger o problema de pesquisa em seus múltiplos aspectos. A característica interdisciplinar do trabalho exigiu uma série de aproximações para a coleta e análise de dados.

Como técnica, a primeira aproximação foi efetuada através de uma observação participante. Conforme aponta Monteiro (2012, p. 148), a perspectiva etnográfica está “aberta para a complexidade dos arranjos sociotécnicos, [e também] abre espaço para o estudo de processos, relações e práticas tecnocientíficas, incluindo aspectos sociais, culturais, políticos, institucionais, religiosos e estéticos”. O autor parte de uma nova abordagem sobre o emprego da etnografia nos estudos sobre ciência e tecnologia para além dos laboratórios.

Este exercício de aproximação se inspirou na etnografia multi-situada de George Marcus (1998), que ressalta a necessidade de comparabilidade de objetos emergentes. O autor propõe que se leve em consideração fenômenos que passem dos

limites locais, das relações entre *experts*, como mera forma de registro do fazer técnico-científico como um ato doméstico. O olhar do pesquisador deve necessariamente estar voltado para a circulação de bens e artefatos em rotas complexas, moduladas pela tecnologia. São esforços que chamam a atenção para processos sociais atuais "no contexto do chamado sistema mundial, o capitalismo globalizado e a centralidade das novas tecnologias" (MONTEIRO, 2012). Assim, a observação participante foi a metodologia usada para compreender as relações entre atores e grupos, pautada pelas recomendações e desafios colocados por outros pesquisadores em situações similares. A utilização do método etnográfico para compreender as políticas sobre tecnologia se inspira em exemplos da literatura brasileira no campo da tecnologia, como os trabalhos de Evangelista (2010) e Murilo (2009) sobre o movimento software livre.

Foram realizadas três visitas de imersão na sede do NIC.br, onde ocorrem também as reuniões do CGI.br, em São Paulo (SP), totalizando mais de 40 dias de acompanhamento dos trabalhos das equipes que atuam diretamente na entidade, entre os anos de 2016 e 2017. As reuniões ordinárias do CGI.br não são abertas, o que não permitiu o acompanhamento *in loco* das discussões no momento das visitas. Porém, todas as reuniões são documentadas em ata e publicadas no site do CGI.br.

Além deste tipo de aproximação, a participação nos eventos realizados pelo CGI.br e NIC.br permitiu uma grande possibilidade de interação com os atores envolvidos na governança da Internet, principalmente com os antigos e atuais integrantes do comitê. Os eventos são momentos de atenção pública sobre as questões relacionadas à política e situações propícias para a manifestação de interesses pelos envolvidos. Eles tomam boa parte do tempo de trabalho da entidade no que tange à organização, divulgação e realização de fato. É onde a governança é reverenciada como propulsora da política da entidade. Nesse sentido, a participação nos eventos se tornou uma rotina e uma forma de compreender as diferenças de posicionamento dos atores em cada um deles. Nesses espaços se estabeleceram também as interações mais produtivas, e puderam ser realizadas entrevistas e conversas informais a fim de estabelecer laços de confiança entre conselheiros e

outros agentes em torno da política de governança da Internet. Abaixo, são listados os eventos com participação direta em que a pesquisa foi realizada.

Quadro 1: Trabalho de campo em eventos em ordem cronológica

Evento	Cidade	Data
V Fórum da Internet no Brasil	Salvador	15 a 17 de julho de 2015
Escola de Governança da Internet	São Paulo	8 a 12 de agosto de 2015
VI Fórum da Internet no Brasil	Porto Alegre	11 a 13 de julho de 2016
Escola de Governança da Internet	São Paulo	3 a 8 de julho de 2016
VII Seminário de proteção à privacidade e aos dados pessoais	São Paulo	24 e 25 de agosto de 2016
II Expotec	João Pessoa	26 e 27 de agosto de 2016
Encontro Anual da ISOC	São Paulo	7 de dezembro 2016
LACNIC	Foz do Iguaçu	22 a 26 de maio de 2017
Escola de Governança da Internet	São Paulo	3 a 8 de agosto de 2017
III Expotec	João Pessoa	9 a 11 de agosto de 2017
Escola de Governança da Internet	São Paulo	20 a 25 de agosto de 2017
VIII Seminário de proteção à privacidade e aos dados pessoais	São Paulo	18 e 19 de setembro de 2017
VII Fórum da Internet	Rio de Janeiro	14 a 17 de novembro de 2017
Internet Governance Forum	Genebra	18 a 21 de dezembro de 2017
IX Seminário de proteção à privacidade e aos dados pessoais	São Paulo	7 e 8 de agosto de 2018
VIII Fórum da Internet	Goiás	4 a 7 de novembro de 2018
X Seminário de proteção à privacidade e aos dados pessoais	São Paulo	22 a 24 de setembro de 2019
IX Fórum da Internet	Manaus	1 a 4 de outubro de 2019

Fonte: Elaboração do autor

A partir do processo de observação participante, foram selecionados atores relevantes pela técnica bola de neve para dar início à segunda fase da pesquisa. A técnica, que também é chamada de *snowball*, *snowball sampling* ou cadeia de informantes, é tradicional em pesquisas qualitativas como forma de obter amostras induzidas. Trata-se de seguir a indicação dos próprios informantes na busca por outros.

Foram realizadas entrevistas de longa duração, com o objetivo de recuperar a história e as disputas da Internet no Brasil pela narrativa de cada um deles. Os encontros com os entrevistados levavam cerca de uma hora e, em certas situações, foi realizado mais de um encontro, de forma presencial ou por videoconferência. O objetivo foi mapear as crenças, convicções e ideias dos grupos que formam as coalizões em disputa.

Foi utilizada uma modalidade de entrevistas semiestruturada, com um roteiro mínimo que abordava: a) legitimidade de representação; b) equidade entre os setores representados; c) motivações e crenças políticas do entrevistado em relação à governança da Internet e ao CGI.br. Esses temas iniciais permitiram ao entrevistado discorrer de forma ampla (APÊNDICE A). A referência teórica desta metodologia de entrevista temática provém de Minayo (2004). O enfoque foi obter informações construídas a partir do diálogo, seguindo a construção de raciocínio lógico a partir da narrativa. Por isso, o estabelecimento de laços de confiança entre o entrevistador e entrevistado foi fundamental, bem como dar crédito ao contexto, pausas e ausências da fala.

A união da hermenêutica com a dialética leva a que o intérprete busque entender o texto, a fala, o depoimento como resultado de um processo social (trabalho e dominação) e processo de conhecimento (expresso em linguagem), ambos frutos de múltiplas determinações, mas com significado específico. Esse texto é a representação social de uma realidade que se mostra e se esconde na comunicação, onde o autor e o intérprete são parte de um mesmo contexto ético-político e onde o acordo subsiste ao mesmo tempo que as tensões e perturbações sociais. (MINAYO, 2004, p. 227)

A técnica bola de neve foi fundamental. Previamente, no processo de desenho de pesquisa foram selecionadas pessoas centrais que se destacaram na construção da política de governança. Entretanto, o levantamento indicado pelos próprios

entrevistados foi singular para alcançar níveis não evidentes na primeira aproximação. Houve também atores que não puderam ser acessados, seja pela indisponibilidade, seja pela expressa recusa em falar sobre o assunto. Essas ausências forma supridas, na medida do possível, com o triangulamento da pesquisa documental e pelos relatos de pessoas próximas. É preciso salientar que, para além das entrevistas formais, a interação nos espaços públicos e eventos foi de grande valia para o mapeamento necessário das coalizões.

Foram realizadas 25 entrevistas formais (Quadro 2) que tiveram seu áudio registrado e foram transcritas, resultando em 23 horas e 43 minutos de material gravado. Posteriormente, isso foi analisado por meio da técnica da Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977), obedecendo um critério temático, onde os temas são destacados com o objetivo de executar comparabilidades. Para isso foi utilizado um *software* de análise qualitativa de dados (RQDA). Os trechos relacionados aos temas foram classificados a partir de uma árvore de categorias. Para as categorias mais abrangentes optou-se pelas questões mais abstratas, e para as categorias mais específicas selecionaram-se descrições empíricas. Tanto o roteiro quanto a árvore inicial estão descritos no Apêndice A. Há uma série de diálogos informais ou entrevistas não estruturadas que se somam em maior número como fonte de pesquisa, que foram sistematizados em forma de diário de campo, pois fazem parte da perspectiva de triangulação de informações a partir do trabalho da observação participante.

Também foram mapeadas as crenças dos atores em relação às concepções sobre melhor organização do arranjo econômico e institucional da Internet no quadro brasileiro, a fim de compreender os limites e as fronteiras de perspectiva que motivam cada grupo. O que se classificou como "modelos de negócio" se revelou, no meio da pesquisa, como um artifício imprescindível para acessar outros tipos de convicções em relação à política. A classificação em modelos de negócio se trata menos de como uma coisa é *vendida* e mais como os fluxos de informação na rede devem ser regulados, ou quem é legítimo em ditar as regras para estes fluxos.

Quadro 2: Entrevistas realizadas em ordem alfabética⁵

Nome	Perfil	Data da entrevista
Alexandre Barbosa	Diretor do NIC.br e Gerente do Cetic.br	4 de maio de 2017
Carlos Afonso De Souza	Diretor do Instituto Internet e Sociedade	28 de setembro de 2018
Carlos Francisco Cecconi	Gerente da equipe de Assessoria do CGI.br	23 de janeiro de 2018
Cristine Hoepers	Gerente do CERT.br	5 de maio de 2017
Demi Getschko	Diretor-Presidente do NIC.br	31 de janeiro de 2017 5 de maio de 2017
Eduardo Fumes Parajo	Conselheiro do CGI.br, representante do setor empresarial na categoria Provedores de acesso e conteúdo da Internet	19 de julho de 2017
Emilio Loures	Diretor de Políticas Públicas da Intel	4 de maio de 2017
Flávia Lefèvre Guimarães	Conselheira da PROTESTE (Associação de Consumidores), membro do conselho consultivo da ANATEL (entidade e cargo no momento da entrevista)	26 de agosto de 2016
Flávio Rech Wagner	Ex-conselheiro da comunidade Científica e Tecnológica. Professor do Instituto de Informática da UFRGS. Foi presidente da Sociedade Brasileira de Computação (SBC) e atualmente é presidente do capítulo brasileiro da ISOC	2 de agosto de 2016
Hartmut Richard Glaser	Secretário-Geral do CGI.br. Diretor de Assessoria do NIC.br	4 de maio de 2017 e 27 de julho de 2018
Juliano Cappi	Gerente-adjunto da equipe de assessoria do CGI.br	23 de julho de 2017
Kelli Angelini	Diretora da Assessoria Jurídica do NIC.br	5 de maio de 2017
Klaus Steding-jessen	Gerente do CERT.br	5 de maio de 2017

⁵ As referências das entrevistas foram indicadas ao longo da tese como: "(NOME, entrevista realizada pelo pesquisador)", obedecendo à mesma grafia do nome indicado nesta tabela. Apesar de haver normatização pela ABNT, através da NBR 10520, que indica a citação de entrevistas na bibliografia, a norma indica a transcrição integral em apêndices. Este tipo de emprego não é usual nos trabalhos realizados na Sociologia. Ademais, havia dois problemas: a quantidade de informação obtida nas entrevistas de longa duração - em média, com mais de uma hora cada -, que ultrapassaria o número de páginas da própria tese e, além disso, a dificuldade de julgar qual parte do material coletado poderia ser divulgado sem comprometimento dos informantes. A anonimização poderia limitar o entendimento do leitor sobre posicionamentos políticos. Por fim, as entrevistas serviram não só para a referência direta mas para que os atores pudessem ser classificados e as coalizões mapeadas.

Lacier Dias	Sócio da empresa Solintel LTDA. Consultor de tecnologia para provedores de acesso	2 de agosto de 2017
Marcos Dantas Loureiro	Conselheiro da comunidade Científica e Tecnológica. Professor da UFRJ em Ciência da Informação do IBICT/MCT	3 de agosto de 2016
Maurilia Maciel	Digital Policy Senior Researcher da DiploFoundation e ex-funcionária do NIC.br	3 de agosto de 2017
Maximiliano Salvadori Martinhão	Coordenador do CGI.br desde 2016. No Governo Federal foi secretário da Secretaria de Políticas de Informática do MCTIC (de 2016 a 2017), presidente da Telebras (de 2017 e 2018), e atualmente é assessor especial do MCTIC	29 de agosto de 2019
Nivaldo Cleto	Conselheiro do CGI.br, representante do setor empresarial na categoria Usuários	26 de julho de 2017
Percival Henriques de Souza Neto	Conselheiro do Terceiro Setor, diretor da Associação Nacional para Inclusão Digital (ANID)	6 de agosto de 2016
Raquel Gatto	Gerente de projetos do capítulo da ISOC Brasil. Ex-funcionária do NIC.br	21 de julho de 2017
Rogério Santana	Ex-conselheiro do CGI.br e ex-diretor do NIC.br. Foi presidente da Telebras	21 de fevereiro de 2018
Rubens Kuhl	Gerente de Marketing de Produtos do NIC.br	28 de julho de 2017
Sérgio Amadeu da Silveira	Foi conselheiro do setor governamental, sociedade civil e atualmente é conselheiro pela comunidade Científica e Tecnológica. Professor da UFABC e militante histórico do movimento software livre	2 de agosto de 2016 e 3 de julho de 2018
Tiago Tavares	Conselheiro do CGI.br, representante do terceiro setor	4 de setembro de 2017
Virgílio Almeida	Ex-coordenador do CGI entre 2011 e 2016. Professor do Departamento de Ciência da Computação da UFMG e professor visitante do Berkman Klein Center da Universidade de Harvard	25 de agosto de 2016
Wagner Diniz	Gerente do NIC.br e coordenador do escritório da W3C no Brasil	20 de dezembro de 2016

Fonte: Elaboração do autor

Uma outra crença utilizada para o mapeamento de coalizões foi a concepção de representação - é o entendimento sobre quem pode ser mais ou menos legítimo para representar um setor da sociedade nas instâncias de governança. Isso foi fundamental para compreender os argumentos que os atores mobilizam para justificar ou reclamar por espaços de poder. O CGI.br adota, desde o seu princípio, uma ideia de representação por setor de forma bastante demarcada. No entanto, é possível perceber que os atores transitam entre eles. O comportamento de porta giratória não é regra, mas pode ser notado ao longo dos anos, tem relação direta com a concepção de multissetorialismo.

Por fim, uma terceira crença ou convicção operacionalizada diz respeito ao escopo da própria governança da Internet e ao limite entre o que é de responsabilidade do setor de telecomunicações. Esse tem sido um dos principais temas de tensionamento ao longo da história do CGI.br e vincula-se a debates internacionais sobre o tema.

A partir dessas crenças operacionalizadas foram sistematizadas três coalizões:

a) **Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas:** agrupa pessoas que têm como perspectiva a defesa de princípios e ideias, técnicas e políticas que remetem aos corolários e princípios presensamente fundantes da Internet. São motivadas pelo ativismo em prol da manutenção e ampliação de direitos dos usuários da Internet diante da perspectiva de ameaças sobre como a Internet funciona.

b) **Coalizão Corporativa:** ainda que agrupe pessoas de diferentes setores, comunga de uma concepção de modelos de negócios que atendem a uma parte dos setores empresariais, principalmente os grandes conglomerados da área de telecomunicações. Mas não necessariamente só representantes das maiores empresas que participam dela. Justamente por ter influência em setores governamentais e setores da sociedade civil, esta coalizão é um dos principais pólos de disputa de poder na governança da Internet.

c) **Coalizão Desafiante:** Atua nos limites burocráticos da capacidade de governança para conquistar ou manter o poder de influência em determinados setores. É muito

marcada pela capacidade técnica e administrativa de manejar regras e procedimentos a seu favor. Como objetivo final, trabalha no limite do questionamento da própria legitimidade da política pública construída até então. Esta coalizão sempre foi secundária na história das políticas de governança. Entretanto, se tornou importante na terceira fase do estudo.

Na última fase, a pesquisa tratou de compreender a influência dos fatores externos na modulação das coalizões ao longo dos últimos 20 anos da governança brasileira. O modelo de Coalizões de Defesa (ACF) prevê que influências externas, a partir de oportunidades políticas, podem mudar diretamente o arranjo das coalizões.

Para este empreendimento utilizou-se como *corpus* de análise, para além das entrevistas e os documentos históricos produzidos pela instituição, os discursos e as declarações registrados ao longo dos anos em eventos públicos e reproduzidos em mídias especializadas, a fim de formar um encadeamento lógico das oportunidades políticas abertas nas fases de mudança significativa da governança brasileira.

1.3 A posição do autor em campo

Para uma pesquisa de cunho qualitativo com observação participante, em que o pesquisador se mescla com os informantes em campo, faz-se necessário que se posicione o lugar que se encontra este pesquisador a fim de que se possa compreender qual é o lugar de enunciação. Por conta disso, é este o único momento deste trabalho que me permito falar em primeira pessoa.

Tenho uma longa trajetória de inserção no movimento software livre e, desde 2005, ajudei a organizar o maior evento da área, o Fórum Internacional Software Livre (FISL). Em uma das edições deste evento, houve um importante fato que ajudou a reorientar uma política pública específica para a Internet, o Marco Civil da Internet, sobre o qual trato em um dos capítulos. Minha pesquisa de Mestrado versa sobre como um tipo de ativismo específico ajudou a construir esta política pública. O

exercício de pesquisa remontou as conexões entre ativistas e fazedores de política para traçar o intrincado caminho de proposição, defesa e aprovação da legislação.

Além da proximidade através dos eventos e, posteriormente, com a pesquisa, eu também tenho uma trajetória técnica profissional na área de TIC, tendo trabalhado até 2008 diretamente com questões envolvendo administração de sistemas. Essa experiência foi bastante importante para estabelecer relações com pessoas mais técnicas, com as quais pude manter diálogos em pé de igualdade sobre ferramentas e sistemas, e assim ser "aceito" como um igual em certos círculos.

A despeito dessa trajetória, participei de projetos de governamentais, voltados para a participação digital, tanto no Governo do Estado do Rio Grande do Sul como no Governo Federal. Essa inserção me permitiu ter acesso a algumas pessoas de dentro do governo através de contatos e amizades que foram se acumulando ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, esse trabalho imprimia uma marca, um enquadramento que podia auxiliar ou afastar certos tipos de atores. Lembro-me, por exemplo, de uma entrevista com um ator-chave importante que foi adiada por diversas vezes. Quando finalmente conseguimos nos encontrar para uma conversa rápida, inversamente a primeira pergunta foi do entrevistado que me indagou em que ano eu havia trabalhado no Governo Federal. A pergunta era mais que simbólica, já que eu havia trabalhado no site Participa.br, um espaço para participação digital. Naquele momento, o ator-chave era um dos que estavam preparando uma consulta no mesmo site, em meio a uma grande polêmica, sobre a qual irei abordar nos capítulos finais desta tese. A entrevista foi protocolar, para dizer o mínimo.

A proximidade com pessoas da assessoria do CGI.br foi muito importante para que os caminhos fossem abertos e facilitados para realização da pesquisa. O contato se deu a partir de laços estabelecidos ao longo da trajetória do movimento software livre e com os trabalhos anteriores no governo. O gerente da assessoria teve experiências pregressas no Governo Federal com uma das principais figuras reconhecidas na área de Internet. Esta foi a porta de entrada e também a forma de

obter informações mais precisas, o "não dito", as disputas e celeumas que dificilmente seriam captadas somente em entrevistas formais.

Frequentar os eventos de governança da Internet ajudou a ampliar os laços com uma comunidade que é bastante assídua nos espaços específicos onde estes temas são abordados. Nestes lugares as posições são professadas de modo público, mas também são confessadas em círculos menores, ou em privado. Acompanhar estes eventos da área foi, portanto, parte da estratégia de inserção no campo.

A despeito das facilidades e formas de inserção, houve resistências. Com alguns atores foi impossível estabelecer uma relação mínima que pudesse gerar dados primários. Nestes casos, a coleta de material secundário e a observação participante, bem como o registro de falas públicas se mostraram a forma mais eficiente de triangular os dados necessários para a pesquisa.

Nos últimos meses de escrita desta tese iniciei um trabalho como Secretário Executivo da Coalizão Direitos na Rede, organização da sociedade civil que agrega ONGs e movimentos sociais do terceiro setor que atuam na defesa de direitos digitais. São entidades que têm uma grande inserção no debate sobre governança da Internet e disputam as eleições do CGI.br, como poderá ser verificado nos próximos capítulos. Este tipo de inserção profissional, no entanto, não influenciou na elaboração da tese, pois já estava em fase avançada de escrita, principalmente o capítulo que trata das eleições do Comitê Gestor da Internet.

Devo ressaltar, ao fim, que os excertos de falas que servem ao texto como dados e evidências são partes de um contexto interpretativo que formam um mapa montado e mobilizado pelo pesquisador a fim de constituir um diagnóstico que é, antes de qualquer coisa, uma visão obviamente parcial do pesquisador sobre o contexto em que está imerso. Assim, há um limite dado pelo próprio exercício da pesquisa e da inferência interpretativa do pesquisador sobre o material coletado. Em síntese, o que se quer expressar é que tanto o recorte quanto a interpretação são produtos do exercício da pesquisa e não necessariamente um dado objetivo oriundo da vocalização dos entrevistados.

1.4 Estrutura da tese

A introdução foi utilizada para apresentar o objeto de estudo e uma parte da metodologia utilizada para a pesquisa. As questões teórico-metodológicas são abordadas no Capítulo 3, em que são definidos os conceitos de Coalizões de Defesa e Poder Tridimensional. A questão levantada aqui é como entender o poder no modelo de governança multissetorial.

O Capítulo 2 é dedicado a apresentar o conceito de governança da Internet e o multissetorialismo nas suas múltiplas significações. A intenção é remontar as diferentes origens dos termos para demonstrar a forma que eles emergem como um modo de organização política dessa esfera de disputa de poder. A polissemia do termo governança da Internet serve de pista para entender como o poder é disputado.

No Capítulo 3, como já mencionado, são desenvolvidas as bases teóricas utilizadas neste trabalho para analisar o estudo de caso, focando-se principalmente em instrumentalizar a teoria. Neste capítulo também são apontadas algumas contribuições à teoria a partir da pesquisa.

O Capítulo 4 analisa a primeira fase da governança da Internet no Brasil, que se inicia no final da década de 1980 até 2002. É o momento em que surge o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e uma primeira coalizão se organiza quando consegue traduzir suas crenças e convicções no desenho da política pública.

No Capítulo 5, aborda-se o que se chama de reforma, que ocorre em 2003, quando um Decreto Presidencial dá um outro desenho para o CGI.br. É quando se iniciam as eleições para os membros não governamentais através de colégios eleitorais formados por entidades representativas de cada setor constituinte do comitê. Esta fase é fundamental para compreender a consolidação do modelo multissetorial no Brasil.

O Capítulo 6 é dedicado a analisar a dinâmica das eleições para os membros não governamentais realizadas a partir de 2003, destacando as estratégias dos setores, as disputas das coalizões e as forças políticas dentro da entidade. Aqui as

diversas características das eleições são estudadas, demonstrando como os diferentes setores produzem comportamentos distintos e, ao mesmo tempo, como a alteração de regras do jogo a fim de produzir melhores condições de disputa entre os incumbentes acabaram por não surtir efeito.

No Capítulo 7 é abordado o momento de definição das principais políticas de governança da Internet, principalmente o Marco Civil da Internet, e como esse fato ajuda a redesenhar as disputas entre as coalizões. É quando a governança da Internet assume um protagonismo nunca visto no debate público. O momento de exposição não se converte em uma institucionalização do CGI.br, que continuou com um arranjo burocrático frágil.

O Capítulo 8 aborda a crise enfrentada a partir de 2016, quando a mudança do governo propicia que novos atores coloquem em marcha uma rediscussão da composição, representatividade e atribuições do CGI.br. Neste período, outra Coalizão de Defesa, a Coalizão Desafiante, assume maior protagonismo.

No Capítulo 9 são apresentados os resultados de uma consulta pública realizada em 2017 que colocou em discussão as competências, composição e eleições do CGI.br. Ela foi iniciada pelo Governo Federal e também teve uma fase realizada pelo próprio comitê. As manifestações dos atores na consulta servem como mapa de interpretação das crenças e convicções das coalizões conflitantes.

No Capítulo 10 são feitos alguns apontamentos sobre as características do multissetorialismo no Brasil a partir das entrevistas realizadas com os principais atores-chave ao longo da pesquisa, além de uma discussão sobre poder no modelo multissetorial brasileiro.

Por fim, nas considerações finais são retomados alguns pontos iniciais, bem como as contribuições teóricas e empíricas do trabalho. Em resumo o trabalho apresenta algumas pequenas proposições acerca do emprego da teoria das Coalizões de defesa (ACF) e conclui que o arranjo político constituído no CGI.br se apresenta resiliente ante às diferentes ameaças que acerbam a principal arena de governança da Internet no Brasil.

2 GOVERNANÇA DA INTERNET E MULTISSETORIALISMO

O termo governança se tornou recorrente nas últimas décadas como conceito que designa novos métodos de distribuição de poder a partir de um certo tipo de gerencialismo. A literatura sobre o assunto tem como principais tradições as escolas inglesa e norte-americana.

Há, no entanto, uma questão fundamental: governança é diferente de governo. Esse tipo de distinção, que parece simples, muitas vezes se torna foco de embates, como no caso da governança da Internet⁶. Enquanto governo sugere uma hierarquia definida e referendada do ponto de vista institucional (governo eleito, agências governamentais, representantes no parlamento), governança parte do princípio de que há uma autoridade compartilhada e legitimada com diferentes atores a partir de uma ampliação da esfera de decisão ou de redes interorganizadas.

Rhodes (1995) destaca como o termo governança, no enfoque teórico norte-americano, tende a ser explicado como uma ampliação do chamado triângulo de ferro (governo, parlamento e grupos de interesse), enquanto que na literatura inglesa tende a ser abordado a partir do desenvolvimento das redes de políticas públicas (*policy networks*). O que há em comum é que o termo, em última instância, designa um estado menor ou uma governança sem governo. Para o autor, a nova gramática estaria ligada às reformas da década de 1980, principalmente na Inglaterra, quando houve uma mudança estrutural na entrega dos serviços públicos.

Uma das referências recorrentes sobre governança é o desaparecimento de fronteiras e o declínio de hegemonias no bojo de uma "nova ordem mundial" datada entre o início da década de 1990 e o começo do novo milênio (ROSENAU, 1992).

A linguagem da governança é, em parte, herdada do ambiente corporativo e constantemente remetida às teorias liberais. Em linhas gerais, um arranjo de governança expressa uma composição pluralista de organização burocrática para

⁶ Na primeira edição da Cúpula da Sociedade da Informação, esse tema veio a plenário, expressando essa confusão sobre o termo (KURBALIJA, 2016).

tomada de decisão ou implementação de um um rol de regras ou políticas específicas. Enquanto governo remete a uma autoridade formalizada, a governança indica, pretensamente, objetivos comuns e compartilhados de uma "comunidade". O termo "comunidade" é muitas vezes utilizado para descrever *locus* de disputa de poder e legitimidade, a fim de designar - ou posicionar - os interessados em participar da esfera de decisão.

Isso pode ser evidenciado em documentos e nos discursos em prol de uma modernização da administração pública, principalmente no contexto do desenvolvimento de políticas neoliberais (HARVEY, 2008). O Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, emprega o termo "boa governança" para um conjunto de princípios que guiam seus objetivos para os respectivos países assessorados pela instituição (WOODS, 2000). Cabe ressaltar que, portanto, essa reapropriação e emprego do termo é tão ou mais valioso do que a definição normativa.

Há, entretanto, uma diferença entre o desenvolvimento do termo enquanto um recurso analítico para análise do desenvolvimento de políticas e formas de distribuição de poder, e a sua utilização para designar a "governança da Internet". Esta diferenciação é importante na medida em que, quando se trata de governança no escopo deste trabalho, está se referindo a uma construção específica, demarcada em torno de um conjunto de atores e instituições ligados à fundação, estruturação e desenvolvimento da Internet. Muito embora exista uma extensa literatura sobre governança, amplamente utilizada e bem documentada, não se trata de tentar uma aproximação ou uma avaliação da similaridade dos processos de governança da Internet e outros espaços. Parte-se do pressuposto que essa "governança" é um termo que emerge - não sem disputas de poder - dos próprios agentes envolvidos na constelação de espaços de discussão e coordenação de esforços do funcionamento da rede. É, dessa forma, tratado como uma questão êmica. Em casos específicos, são demonstrados pontos de contato entre o desenvolvimento de políticas de gestão, coordenação e governança em outras políticas setoriais, principalmente quando usado como forma de obter legitimidade.

2.1 A governança da Internet, origens e influências

Nas últimas décadas, o informacionalismo demonstrou-se determinante para a definição das economias globais e, ao mesmo tempo, a rede Internet se erigiu a partir da instância de formulação técnica e política totalmente diferente das que existiam no campo da telecomunicação (CASTELLS, 2003).

Porém, o termo governança da Internet se tornou polissêmico. Por um lado, é um termo praticamente êmico de um campo que se formou a partir da emergência de novas instituições de gerenciamento sobre os recursos e as políticas da rede (CHENOU, 2014). Por outro lado, imprimiu definições bastante consolidadas sobre as normas e os protocolos técnicos nas diversas camadas que compõem a rede. Ou seja, é um termo elástico, ao mesmo tempo em que pressupõe definições contingentes.

Em geral, o termo costuma tratar, no seu sentido estrito, de um conjunto de atividades para o gerenciamento dos recursos essenciais para o funcionamento da rede. Nesta quadra, cabem, conforme Canabarro (2017):

(...) a coordenação centralizada do sistema de nomes de domínio (DNS), incluída aí a administração da zona-raiz do DNS; a gestão e a alocação distribuída dos recursos de endereçamento numérico (números IP e números de Sistemas Autônomos) e alfanumérico (nomes de domínio); e o desenvolvimento de protocolos que orientam o funcionamento da Internet (CANABARRO, 2018).

No seu sentido mais amplo, a governança da Internet corresponde a uma série de camadas que são originadas, influenciadas ou atravessadas pela Internet. A síntese mais exemplar é dada por Kurbalija (2017), que divide a governança da Internet em cinco "cestas": a) cesta de infraestrutura e padronização, que corresponde às questões mais técnicas; b) cesta jurídica, que trata de direitos coletivos e individuais; c) cesta econômica, que aborda desde questões do comércio eletrônico até as economias de acesso e conteúdo; d) cesta de desenvolvimento, um guarda-chuva que trata de exclusão digital, questões de telecomunicação e regulação e, por último, e) cesta sociocultural, em que estão colocados temas de direitos humanos, educação, segurança e uma miríade de itens relacionados.

Do ponto de vista da literatura acadêmica, os processos de gerenciamento e coordenação da evolução da Internet têm sido estudados há pelo menos 30 anos. Há uma certa linearidade com a evolução da governança, como apresentado nas seções anteriores, na medida em que primeiro há uma emergência de preocupações entre a fronteira técnica e institucional. Depois, se proliferam estudos mais focados em compreender o que é o novo campo da governança dos recursos críticos, em especial, o controle dos servidores raiz (*root zone*) e a comercialização dos nomes de domínio, para, por fim, e acompanhando a profusão de pautas na Cúpula da Sociedade da Informação (WSIS), para as discussões se tornarem híbridas, indo da inclusão digital até a cibersegurança. De forma emergente, a literatura que se produziu depois de 2014, influenciada pelas revelações de Edward Snowden e o contexto de cibervigilância massiva, inundou novamente o campo de estudos, agora focados em compreender o que seria uma governança capaz de atender o momento que contemple os novos embates provenientes de um cenário de incerteza e insegurança.

O viés centrado no protagonismo norte-americano na constituição da Internet e da sua organização tecnopolítica é muito presente nos trabalhos de Abbate (1999) e Hafner (1998), que ajudaram a elucidar os principais atores-chave no processo seminal da rede, através de uma abordagem histórica. Mais ou menos na mesma época, a análise sob a perspectiva jurídica da propriedade intelectual e suas contradições, como a nova fronteira digital, foi aprofundada por Lessig (2001). Aliás, a seara sobre o comércio eletrônico foi um dos primeiros campos em que uma produção acadêmica se estruturou a fim de dar respostas a um ambiente de negócios em que as fronteiras geográficas já não demarcavam as possibilidades mercantis. Logo em seguida, Mueller (2002) lança o livro *Ruling the Root*, que se torna um clássico e, apesar de não ser o primeiro, abre definitivamente o campo de estudos sobre governança da Internet com enfoque no gerenciamento dos recursos críticos, abordando diretamente o processo de constituição da ICANN.

Depois da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS), o debate se tornou multifacetado e espalhado geograficamente. A criação da Global Internet Governance Academic Network (GigaNet), um evento acadêmico que acontece ao mesmo tempo que o Internet Governance Forum (IGF), elevou as discussões sobre a

governança da Internet para um patamar interdisciplinar e com capacidade de, ao longo do tempo, delimitar um campo de estudo específico. Hoje, contando com mais de 180 membros, o GigaNet realiza seu encontro anual, com publicações que muitas vezes dão origem a trabalhos mais densos. É, em última instância, um *locus* de validação de reflexões e estudos sobre a área.

Além disso, grandes centros de pesquisas localizados em instituições reconhecidas ajudaram a consolidar o tema da governança da Internet. Inicialmente, o Center for Law and Technology, em Berkeley, em 1995. Posteriormente, o Information Society Project, em Yale, em 1997. O Berkman Center for Internet & Society, em Harvard, em 1998, e o Center for Internet and Society em 2002, em Stanford, para citar os maiores exemplos norte-americanos. Em Ottawa, no Canadá, a Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic, na Universidade de Ottawa, em 2003. Na Europa, é relevante citar o Oxford Internet Institute, na Inglaterra, e mais recentemente o Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, em Berlim, criado em 2012. Na Índia, ainda que não seja um instituto acadêmico vinculado a uma universidade, vale nomear o The Centre for Internet and Society (CIS), criado em 2008. No Brasil, destaca-se a precursora iniciativa do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (FGV), em 2003, que esteve envolvido nos principais debates sobre a reforma da legislação de direito autoral e, posteriormente, na formulação do Marco Civil da Internet.

Cabe mencionar, adicionalmente, o trabalho de Denardis (2009, 2014), que se propõe a mapear e definir fronteiras sobre o campo de estudo da governança da Internet. Denardis é professora da American University de Washington D.C e é associada à Yale Information Society. A partir de uma perspectiva tanto técnica, como engenheira, e também dos estudos sociais da ciência e da tecnologia, seus trabalhos abordam questões fundamentais sobre a área em que esta tese também se debruça. A autora se propõe a sistematizar tipos de arranjos de multissetorialismo (RAYMOND e DENARDIS, 2015), ao mesmo tempo que tenta compreender a influência de decisões políticas sobre a infraestrutura da rede (MUSIANI et al, 2016).

Em síntese, o termo governança da Internet engloba tanto o gerenciamento da própria rede (seus recursos), quanto os diferentes temas que circundam e se relacionam com o advento sociotécnico. Há desafios sobre a transterritorialidade da rede e o impacto direto na soberania dos Estados-nação, sobre a coordenação política e técnica compartilhada entre entes privados e públicos e, no mesmo nível de importância, para a conformação das políticas públicas setoriais, sobre a difícil e intrincada trama entre diversas camadas que compõem a rede, na qual diferentes atores se interpoem e exercem seus interesses.

2.1.1 A governança do que se designa como comunidade técnica

Uma primeira parte da governança da Internet tem origem a partir dos arranjos de desenvolvimento dos protocolos de comunicação (DENARDIS, 2009), coordenação e gerenciamento dos identificadores lógicos, bem como dos identificadores alfanuméricos (MUELLER, 2002). De fato, as diversas atividades, funções, normas e instituições que depois figuraram no grande guarda-chuva da governança da Internet precedem o termo, como propõe Abbate (1999). Desde a precursora ARPANET, projeto seminal estabelecido no final da década de 1960 e que deu origem à Internet, já havia pequenos grupos voltados à discussão técnica e política do desenvolvimento da rede. Este primeiro período foi forjado por uma autointitulada "comunidade técnica" que imprimiu, tanto do ponto de vista técnico, como do ponto de vista organizacional e político, suas marcas, crenças e ideias sobre o funcionamento da rede (ABBATE, 1999). O próprio termo da comunidade técnica se consolidou ao longo dos anos para designar um grupo de atores ligados à área de redes e da computação, muitos envolvidos no desenvolvimento dos protocolos a partir de parâmetros convencionados por algumas figuras precursoras e que continuaram a exercer capacidade de influência na organização da rede.

Além de figurar como os primeiros arranjos seminais da rede, é um espaço onde os artefatos técnicos corporificam as questões políticas, nos termos de Winner (1980), no clássico trabalho “Do Artifacts have Politics?”⁷.

Um clássico exemplo é a forma de organizar as discussões sobre o desenvolvimento técnico, realizada através das Requisição de Comentários - ou *Request for Comments* (RFCs, no termo original). Trata-se de documentos técnicos que, nas primeiras versões, eram escritos e distribuídos por correio para que os pesquisadores adicionassem comentários e sugestões. A primeira versão data de 1969, e elas continuam a ser elaboradas, com a diferença que agora a distribuição e a discussão dessas propostas ocorrem eletronicamente, obviamente. Depois que as discussões são consensuadas nos diversos grupos de trabalho, as RFCs se tornam recomendações que são adotadas por adesão, como boas práticas, ou se tornam regras implementadas nos protocolos técnicos, implementadas nos dispositivos técnicos. A metodologia de criação e participação destes documentos técnicos guiam a evolução técnica dos protocolos da rede.

Uma parte do capital político acumulado com o protagonismo dos pioneiros foi convertido em regras de governança. Pode-se tomar como exemplo a criação da Internet Engineering Task Force (IETF), em 1986, que herdou a gerência sobre as RFCs. Wu e Goldsmith (2006) citam esse momento como uma “Era de Ouro” da governança informal, no sentido de que a participação nos grupos de trabalho atendiam, em geral, a uma pequena parte de pessoas que estavam envolvidas com a rede desde sua criação. O IETF, hoje, é mantido pela Internet Society (ISOC), uma organização sem fins lucrativos sediada em Reston, Virgínia (EUA), que tem como parte das fontes de financiamento os recursos provenientes da venda de domínio genérico (gTLD) “.org”, ou seja, os domínios sem designação de país.

⁷ (...) machines, structures, and systems of modern material culture can be accurately judged not only for their contributions to efficiency and productivity and their positive and negative environmental side effects, but also for the ways in which they can embody.” (WINNER, 1980, p. 131). Há uma ressalva, entretanto, em que a governança da rede aqui tratada não está necessariamente observando como os artefatos produzem política. Este tipo de abordagem é mais presente em Carvalho (2006), entre outros

O IETF correspondeu à materialização dos princípios de organização de seus fundadores ou, melhor dizendo, uma antiorganização do ponto de vista institucional. Qualquer pessoa pode participar e se engajar em grupos de discussão técnica. Como principal diretriz de funcionamento, as decisões deveriam emergir de baixo para cima, a partir da discussão de argumentos, para então alcançar consensos. Essa participação, no entanto, apesar de voluntária e aberta, é recheada de regras, além de taxas de adesão para cada grupo de trabalho.

Os engenheiros que construíram os primeiros laços da rede acreditavam que poderiam blindar a Internet do que consideravam uma dominação das burocracias, tanto estatais como corporativas, para preservar um ambiente de decisão baseado na meritocracia técnica e acadêmica onde eles próprios podiam figurar como os principais atores-chave (WU; GOLDSMITH, 2006).

O documento que descreve a IETF faz um destaque ilustrativo: "Nós rejeitamos reis, presidentes e votação. Nós acreditamos em um consenso aproximado e no código executável"⁸. A frase é numa referência a David Clark, um dos chefes da arquitetura do protocolo da Internet. O governo tradicional é caracterizado como verticalizado (*top-down*) enquanto que o método dos engenheiros seria o oposto (*bottom-up*). Há um elogio claro à técnica e à meritocracia, muito comum nas comunidades de especialistas na área da computação, como elucidaram Coleman (2012) e Kelty (2008) nos seus estudos etnográficos sobre os *hackers* e a produção de software livre e de código aberto (FLOSS).

Até meados dos anos 1990, as estruturas de governança da rede tinham fortes vínculos com a trajetória profissional e acadêmica dos seus precursores. Russel (2001) argumenta que o enquadramento ideológico consensual entre os atores governamentais e os precursores da era computacional nas agências de financiamento da ARPANET (notadamente a Information Processing Techniques Office - IPTO) propiciou uma sinergia de ação em que os cientistas incorporaram os valores próprios, tanto na burocracia quanto no "desenho do ciberespaço" (RUSSEL, 2001, p. 2).

⁸ O documento é o TAO do IETF e pode ser acessado em: <http://www.ietf.org/tao-translated-br.html>

Esta primeira linha de influência da governança da Internet remete a uma concepção de organização de uma comunidade de precursores que, apesar de estar totalmente envolvida e financiada pelos projetos governamentais que deram origem à Internet, se empenharam em criar uma camada comunicacional cibernética em que o poder de decisão pudesse responder aos anseios de seus próprios membros. O ciberespaço seria o lugar onde "Governos do Mundo Industrial" não seriam convidados, porque seria um espaço "independente", nos termos consagrados pela Declaração de Independência do Ciberespaço escrita por John Perry Barlow (BARLOW, 1995).

2.1.2 A governança sobre os recursos críticos

Quando o uso da Internet extrapolou os muros das universidades e dos círculos militares houve um dos primeiros grandes embates sobre como e quem deveria gerenciar as diversas instâncias da rede. Um desses enfrentamentos mais emblemáticos foi em relação aos recursos de endereçamento, nomes e números, os chamados recursos críticos ou Critical Internet Resources (CIR). De uma governança informal dos seus criadores e financiadores até os anos 1980, a Internet adentrou na década de 1990 com um novo foco de gestão envolvendo interesses privados e governamentais dos Estados Unidos.

A controvérsia era sobre quem controlaria os chamados servidores raiz, o sistema Domain Name System (DNS), as designações de nomes genéricos (gTLDs: ex.: .com, .net, .edu, etc) e as designações de país (ccTDLs: .uk, .br, .ar, etc). Até os anos 1980, o trabalho de gerenciamento de nomes e números era totalmente manual e feito por Jonathan Postel. Chamado de *protocol czar*, ele exercia o papel de ditador benevolente, termo recorrentemente utilizado nos círculos técnicos para designar quando alguém detém autoridade reconhecida para determinar decisões importantes de maneira monocrática.

O DNS, em particular, é um sistema distribuído, no entanto hierárquico. Este sistema é que vincula os nomes (ufrgs.br, por exemplo) a números lógicos do

protocolo da Internet (143.54.2.20). O que o torna importante na história da evolução da governança da Internet é que o DNS constitui o primeiro foco de discussão sobre autoridade e transnacionalidade em uma rede que se propunha a ser global.

No início da década de 1990, o governo estadunidense repassou essa parte da execução da governança para uma empresa privada, a Network Solutions Inc (NSI), sob supervisão governamental, porém mantendo a participação de Postel como chefe da Internet Assigned Numbers Authority (IANA). O registro dos nomes de domínios, que antes era gratuito, foi precificado e se tornou uma mina de ouro por conta do aumento exponencial do uso da rede. Um domínio (como www.ufrgs.br) passou a custar 50 dólares anuais. Essa guinada não agradou uma boa parcela da chamada comunidade técnica, seja porque agora seu trabalho estava sendo executado por uma empresa privada sem nenhuma participação dos precursores, ou porque o governo supervisionava o trabalho com poder de chancela a partir do Departamento de Comércio. Definitivamente a Internet já não era mais um projeto militar, muito menos acadêmico. Como citam Goldsmith e Wu (2008), uma parte dos servidores raiz saíria da mão de Postel para nunca mais voltar.

Em 1997, os *experts* resolveram se organizar para retomar o controle perdido. No início da década eles já haviam criado a Internet Society (ISOC) e então propuseram criar uma entidade internacional para o controle dos recursos críticos. Foi uma tentativa de autoprivatização da Internet pelos próprios criadores que teria sido a gota d'água para que o governo norte-americano disparasse um outro processo de decisão para gerenciar esses recursos da rede (KLEINWÄTCHER, 2007; GOLDSMITH e WU, 2008).

O sonho de Postel era uma Internet autorregulada pelos usuários e, mais especificamente, pela comunidade técnica (RADU e CHENOU, 2014). Porém, a governança seguiria os planos do governo Clinton com o processo gerido a partir do seu principal intelectual orgânico para os assuntos de Internet, Ira Magaziner. O fato interessante aqui é que, para tentar conter o processo de privatização do governo norte-americano, parte dos técnicos tentou pegar para si o controle dos recursos críticos, envolvendo entidades transnacionais como a International

Telecommunication Union (ITU) e a World Intellectual Property Organization (OMPI), o que foi abortado já nos seus primeiros passos.

Mas essa não era apenas uma vontade do homem que organizava sozinho os nomes e números da rede. A influência dos precursores da Internet continuaria importante na definição da política de governança da rede, principalmente pela aglutinação destes no que se denomina "comunidade científica e tecnológica". Este substrato em que a autoridade pelo conhecimento técnico ou acadêmico, principalmente na área de computação e de redes, converteu-se em legitimidade e preponderância em espaços institucionais, consolidou, preliminarmente, as primeiras premissas de uma governança totalmente distinta de espaços tradicionais, como é o caso das telecomunicações.

Ocorre que, para esta comunidade, o problema não era exatamente privatizar as tarefas que outrora eram realizadas por um pequeno grupo de pessoas, e sim retirar a proeminência de decisão que a comunidade possuía sobre a condução da rede.

A prerrogativa do governo dos Estados Unidos era privatizar a administração dos nomes e números da Internet sem muitas regulações. Como resultado, foi criada a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN), entidade sem fins lucrativos para a execução técnica das definições da National Telecommunications and Information Administration (NTIA), ligada ao Departamento de Comércio. David Post (1997) chegou a categorizar de "momento constitucional do ciberespaço", por criar um ambiente de consenso sobre regras mínimas. Este seria o fim da chamada "guerra do DNS" e o início de outros embates da governança, principalmente no âmbito internacional, já que outros países também começaram a perceber que questões de soberania passavam por saber como e quem pode decidir sobre os recursos da rede (DENARDIS, 2014; KURBALIJA e GELBSTEIN, 2005).

Pela primeira vez houve a menção de *stakeholders* em documentos oficiais (NTIA, 1998). Os objetivos dessa nova fase seriam estabilidade, competição, regulação privada e representação de setores da sociedade civil. Essas diretrizes se

tornaram hegemônicas para os debates sobre governança global a partir de então. No momento da criação da ICANN, os principais atores preferiam o termo gerenciamento (no sentido de gerenciamento técnico) a governança (no sentido de uma política para a Internet). Ao mesmo tempo, a pessoa escalada para conduzir o debate foi Tamar Frankel, da Universidade de Boston, com fortes vínculos acadêmicos sobre gerencialismo corporativo.

Desenhou-se um processo de estruturação de participação e decisão inclinado por uma abordagem de gerenciamento de um mercado, ainda que a mercadoria deste mercado estivesse em processo de comoditização. Os nomes e números na estrutura da Internet estavam em processo de ressignificação como recursos que passaram a ser explorados em regime de escassez. Eles não eram vendidos, mas alugados a partir de uma taxa a ser paga pelos registradores. Formou-se assim uma cadeia de financiamento que sustenta a manutenção dos chamados recursos críticos.

O conjunto de comunidades técnicas beligerantes seria formalmente reconhecido, ao passo que o governo norte-americano continuaria tendo capacidade de supervisão. O processo de privatização do gerenciamento dos nomes e números só foi finalizado em 2016, com a criação de uma organização vinculada à ICANN, a Public Technical Identifiers (PTI). As duas organizações seguem submetidas à legislação californiana. As representações governamentais continuaram a ter um papel não vinculante, de caráter consultivo, através do Governmental Advisory Committee (GAC). Entre a criação da ICANN até a transformação em uma organização internacional não governamental houve um processo de letargia e imobilismo, do final da década de 1990 até 2014. Essa agenda de reforma foi catapultada pelas revelações de espionagem governamental e corporativa, reveladas por Edward Snowden que reconduziram a demanda no nível internacional.

A despeito disso, o sistema de governança sobre os recursos críticos, que envolvem uma série de entidades focadas na coordenação de nomes e números - incluída aí a ICANN e entidades correlatas - estruturaram um completo mecanismo que vai desde a formulação da agenda, passando por processos de tomada de decisão e avaliação de resultados, regras de participação e engajamento de novos

atores, além da previsão de regras de resolução de controvérsias. A renovação de quadros é, ao menos, incentivada com uma série de programas de participação, ainda que estes sejam espaços notadamente delimitados pelas políticas da entidade. Em resumo, nos espaços de governança de recursos críticos há uma tendência de os assuntos tratados se restringirem somente ao escopo instrumentalizado pelo próprio papel da entidade, mesmo que tenham alguma pertinência⁹.

A virada da governança nos termos dos recursos críticos demarcou, de fato, a ascendência e a consolidação de atores privados, tanto do ponto de vista da capacidade de influência, bem como a implementação de uma gramática de participação e gestão. Os documentos iniciais que deram origem à ICANN deixaram claro a intenção de que o serviço de administração dos servidores raiz, por exemplo, fosse catapultado pelo setor privado, antes mesmo de mencionar uma participação multissetorial.

2.1.3 A governança e o multissetorialismo

Outra influência na constituição das práticas de governança da Internet tem origem nos novos espaços de participação consolidados a partir de uma ampla agenda organizada na virada do milênio pela Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS, da sigla em inglês), de iniciativa das Nações Unidas (ONU). Isso ocorreu praticamente em paralelo com a guerra do DNS e a estruturação da ICANN, ainda que, em muitos casos, presenciaram com os mesmos atores-chave.

A cúpula, que foi realizada em duas fases - em 2003, em Genebra, e em 2005, em Túnis -, foi organizada pela União Internacional das Telecomunicações (ITU). Iniciou por uma preocupação de diversos países, principalmente os de fora do eixo Estados Unidos-União Europeia, com o desnivelamento tecnológico na virada do século, ou o que se chamava de exclusão digital ou *digital gap*. A cúpula se vinculava ao atendimento das metas do milênio e abordava questões amplas, como a inclusão digital e o acesso à tecnologia. Porém, as questões de governança emergiram como

⁹ Por exemplo, qualquer discussão sobre neutralidade de rede, princípio que será discutido posteriormente, é totalmente desmotivada dentro de entidades como a ICANN.

tema central. Apesar de a discussão sobre o gerenciamento do controle dos servidores raiz e das funções IANA terem sido negligenciadas dos documentos de resultado do encontro, principalmente por influência de atores ligados aos Estados Unidos, o tema foi e continua sendo tratado de maneira indireta e informal nos espaços provenientes dessa empreitada (CANABARRO, 2014).

Como um dos resultados, encaminhou-se que deveria ser realizado um encontro anual denominado Internet Government Forum (IGF), de iniciativa da ONU, e sediado sempre em algum país-membro disposto a recebê-lo - o Brasil recebeu duas edições, em 2006 e 2015. O IGF funciona como uma arena em que os diversos setores - privado, governo e sociedade civil - se encontram a fim de discutir temas de interesse comum, mas que não produzem uma decisão *per se*. Não existem mecanismos para elaboração de uma demanda única. Não há, em qualquer perspectiva, um caráter deliberativo. Ao mesmo tempo, é um espaço de visibilidade e de levantamento de agendas, completamente diferente de instâncias como a ICANN, onde as decisões possuem um roteiro e fluxos de implementação.

O IGF é resultado de uma discussão que se iniciou ainda na década de 1990, que desaguou nas duas edições da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação e, depois, no chamado Grupo de Trabalho para a Governança da Internet, em 2003 (WGIG). Nesse grupo, o termo governança da Internet é utilizado para designar a participação de múltiplos setores na coordenação de esforços para o exercício do gerenciamento da rede:

"Governança da Internet é o desenvolvimento e a aplicação pelos Governos, pelo setor privado e pela sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomadas de decisão e programas em comum que definem a evolução e o uso da Internet".
(WSIS-2005, 2014)

No documento oficial da primeira cúpula, por exemplo, há o reconhecimento dos Estados enquanto soberanos nas definições das políticas públicas, do setor privado como ator importante na sua capacidade técnica e econômica, da sociedade civil, principalmente pelo histórico do protagonismo local, das organizações intergovernamentais pelo papel de tomada de decisão nas políticas públicas conexas

à Internet e, finalmente, das organizações internacionais para o desenvolvimento de padrões e políticas técnicas.

Um dos principais resultados da cúpula e do IGF, depois de mais de uma década de edições anuais, foi tornar mais evidente e pública a concepção de uma governança de múltiplos atores, multissetorial ou, em inglês, *multistakeholder*.

Quando a cúpula, através da voz do então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Anann, vocalizou a definição sobre a governança da Internet, também estabeleceu o que Krasner (1983) explica por regime, ou seja, um conjunto de regras e princípios, explícitos ou implícitos, em que convergem a expectativa dos atores, o que significa um sistema de responsabilidades, direitos e normas no contexto intergovernamental.

Este regime, no entanto, é bastante multifacetado e foi sendo constituído nas séries de instâncias, grupos de trabalho e instituições que se formaram ao longo da história do gerenciamento de recursos da rede. Ao mesmo tempo, sua característica mais evocada, de participação multissetorial, nem sempre é clara ou transparente.

Instituições como a ICANN ou o CGI.br se descobriram, como multissetoriais depois da cúpula e das primeiras edições do IGF. Na literatura do histórico da ONU, o termo e a prática de participação de múltiplos setores remonta às diferentes cúpulas temáticas realizadas depois dos anos 1990¹⁰. Uma das mais significativas foi a ECO-92, realizada no Brasil, que, coincidentemente, teve um papel fundamental para a consolidação da Internet no país - algo que está melhor detalhado no Capítulo 3. Para Almeida, Getschko e Afonso (2015) - três atores-chave da governança brasileira - este tipo de participação de diversos segmentos sociais tem raízes ainda anteriores, nos casos de entidades em que a mediação tripartite (governo, setor privado e trabalhadores) já fazia parte do contexto, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

¹⁰ "As with the transformation of the relationship between the international corporate sector and the UN system, the 1992 Rio Conference marked a turning point in the organization of the relationship between civil society and the UN System." (GLECKMAN, 2018)

As instâncias como a ICANN, IGF e o CGI.br se tornaram laboratórios desse novo modelo de governança, ao mesmo tempo em que serviram de exemplo que, total ou parcialmente, foi aplicado a outras entidades do campo. Entretanto, a forma de obter equilíbrio e melhor participação entre os setores se tornou uma grande questão.

O multissetorialismo seria, segundo alguns autores, mais inclusivo, ainda que não exista uma fórmula para alcançar o chamado *equal footing*. Na concepção de precursores da Internet, seria melhor implementar o multissetorialismo em todos os níveis (local, regional e global) do que tentar buscar um tratado internacional, a exemplo da ITU (CERF, RYAN e SENEGES, 2014). Essa delimitação é importante para se perceber como a governança da Internet em muitos momentos dialoga e também se diferencia de formas de participação intergovernamentais ou multilaterais. A ITU não é citada à toa por estes autores, na medida em que houve, nas últimas décadas, embates sobre a responsabilidade de gerenciamento e regulação.

Na terceira camada, onde a ideia de governança se materializa, consolida-se a ideia de participação multissetorial através de uma ampla discussão na agenda da ONU, de iniciativa da ITU, ainda que sua concepção de participação não seja oriunda das entidades multilaterais criadas pelo sistema das Nações Unidas. De fato, a discussão internacional, em uma arena sem pretensão de definições, como o caso do IGF, constituiu-se num espaço que propiciou o surgimento e a consolidação de uma comunidade política em torno dessas questões, a fim de reconhecer entidades, normas e regras a partir de cada local de autoridade constituída na gestão de recursos ou de decisões políticas sobre a rede.

2.2 Multissetorialismo, participação e poder

No campo de estudos sobre poder e governança da Internet, Antonova (2007) analisou o processo de poder na constituição da ICANN entre de 1998 até 2006. A autora, através de uma perspectiva da Filosofia, Ciência Política e Relações Internacionais, investigou o que denomina *shared power* nos processos de

multissetorialismo da governança global. Usando a perspectiva de Foucault, a autora enquadró os discursos sobre a Governança da Internet na estruturação dos arranjos de poder de uma das principais instituições de gerenciamento de recursos críticos globais. Ela afirma que a ICANN admitiu a participação de diversos setores, mas não pretendia, na sua origem, ser multiparticipativa. Ao mesmo tempo, se torna foco, do ponto de vista global, de uma nova experiência de poder compartilhado sob o guarda-chuva da governança da Internet multissetorial.

Com objetivos similares, porém com outra abordagem teórica, Chenou (2014) abordou o papel das elites transnacionais na conformação do campo da governança da Internet. Partindo da teoria dos campos de Bourdieu, da teoria das elites de Wright Mills e do conceito de hegemonia de Gramsci, interpreta como as novas instâncias de gerenciamento e discussão tecnopolíticas reforçam o poder de um conjunto de pessoas e instituições que circulam e se intercalam globalmente. É importante pensar, a partir do autor, que o *locus* da governança da Internet se forma na medida que elites podem intercambiar papéis, entre setor privado, setor técnico, acadêmico e governo. Mais do que isso, como o discurso hegemônico em torno da governança e do multissetorialismo foi adotado por diferentes atores, até pelos desafiantes, se tornou o único caminho possível para que se pudesse disputar espaços e políticas no setor.

Uma das grandes questões é se há uma tipologia nos processos de governança multissetorial na Internet. Raymond e DeNardis (2015) propõem uma classificação a partir de alguns casos de observação, delimitando por tipos de atores envolvidos e natureza de autoridade dos atores envolvidos. Como forma de agrupar, propõem utilizar as seguintes definições de "classes de atores": Estados, corporações (empresas privadas), organizações intergovernamentais (agências se encaixam nesse perfil) e organizações não governamentais (contemplando grupos da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos). Considera-se multissetorial os arranjos de pelo menos duas classes de atores envolvidos. É possível alcançar até 11 tipos de arranjos.

Em se tratando da natureza da autoridade envolvida, os autores propõem quatro tipos ideais: hierarquia, poliarquia homogênea, poliarquia heterogênea, e anarquia¹¹.

A forma hierárquica corresponderia a uma autoridade mais tradicional, formalizada, em que os atores estão submetidos ao poder de mando e à obediência institucionalizada. A ITU é utilizada como exemplo no sentido de que, apesar de admitir a participação da sociedade civil, o poder de decisão e voto cabe somente aos Estados-nação membros. A entidade não é um lugar onde os assuntos da governança da Internet são tratados por excelência, porém trata de telecomunicações, tema que tem influência direta sobre a rede.

A anarquia, no outro extremo, corresponderia à inexistência de autoridade, a qual os autores descartam da classificação já que, segundo eles, a autoridade pode estar encapsulada de diversas maneiras, mesmo em regras estabelecidas em arenas que poderiam sugerir nenhuma autoridade formal.

As poliarquias, homogêneas ou heterogêneas, são, de fato, o que se trata de multissetorialismo, em que os atores envolvidos mantêm algum princípio de cooperação mútua e voluntária, além de autoridade distribuída (com maior ou menor equilíbrio). O poder de decisão política - agenda, formulação, proposição e aprovação - pode estar mais distribuído ou mais concentrado em um dos polos, e é o que determina a característica mais homogênea ou heterogênea.

Dois exemplos ilustrativos são trazidos pelos autores: IETF pode ser considerada uma organização de participação homogênea, já que admite a participação individual, ainda que a maioria esteja vinculada a organizações ou corporações defendendo seus respectivos interesses. A questão é que, dentro das capacidades de cada membro envolvido, qualquer participante está instituído com a mesma possibilidade de propor uma pauta ou uma política. A ICANN, por outro lado, é o exemplo mais clássico da poliarquia heterogênea, pois tem um grupo executivo formalizado, com atribuições claras, além de três organizações de suporte e

¹¹ É preciso ressaltar que os autores estão utilizando uma bibliografia do campo das relações internacionais como pressuposto teórico para arquitetar essa metodologia. Isso ajuda a explicar a opção por um número limitado de classes de atores e a intenção de se dedicar a categorias mais gerais, envolvendo os modemos poliárquicos.

cinco comitês de aconselhamento. O processo de formulação de agenda, implementação, avaliação e os demais processos decorrentes do ciclo de uma política estão formalizados com capacidades estabelecidas a partir de cada espaço em que os atores estão inseridos.

Essa taxonomia sugere, portanto, 33 tipos de arranjos possíveis, cruzando o tipo de autoridade e a classe de atores envolvidos. A contribuição mais interessante do trabalho é desmistificar, por um lado, os arranjos multissetoriais no campo da governança da Internet como algo monolítico. Pode-se observar facilmente que o tipo de participação varia de acordo com os atores envolvidos e com a forma de distribuição de poder. É, antes de mais nada, uma análise capaz de retirar a visão teleológica do que se chama de *multistakeholderism*.

Outra questão relevante é apontar que, ao contrário da concepção de que o multissetorialismo seria um sistema de participação aberto a diversos tipos de segmentos por pressuposto, é possível perceber que em algumas instâncias há somente dois ou até só um dos segmentos, na maioria das vezes privado. É o caso, por exemplo, dos operadores dos servidores raiz ou os Internet Exchange (IXs). Além disso, outra importante observação, como fez Gleckman (2018), é que a participação multissetorial em espaços de decisão não é exclusividade dos espaços da governança da Internet.

Para a análise de experiências domésticas de participação e multissetorialismo, como no caso do CGI.br, para além de se pensar nos processos de legitimação de um discurso sobre a gerência dos recursos através de uma elite no poder, como pesquisou Chenou (2014), ou como estes discursos estruturam as instituições, nos termos de Antonova (2007), é pertinente refletir que os processos históricos da conformação das políticas, através dos seus principais atores-chave, é fundamental para o entendimento da constituição do desenho das políticas.

Este trabalho se propõe a analisar o papel das ideias na constituição de coalizões em torno de políticas para entender a capacidade que elas têm de modular os espaços de governança. A partir disso, é possível compreender de que maneira alguns setores são legitimados, de que forma os processos de escolha de

representantes são constituídos e como o multissetorialismo é engendrado como sistema de participação e decisão.

2.3 Multissetorialismo e o CGI.BR: uma revisão bibliográfica

A Internet no Brasil, as políticas de governança e, em especial, a construção do CGI.br têm gerado diversos estudos em diferentes áreas do conhecimento. A discussão sobre multissetorialismo, se apresenta, em maior ou menor medida, imbricada nessas abordagens.

A intenção não é fazer um escrutínio exaustivo de toda a produção acadêmica envolvida, mas apontar certos estudos considerados por esta tese como fundamentais e como referência.

Em primeiro lugar destaca-se Wilson III (2005), que propõe estudos sistemas de governança de políticas de ciência e tecnologia através do que denomina sistema *quad* de negociação, quando haveria uma interação entre governo, setor privado, centros de pesquisa e instituições não governamentais. Seu trabalho busca as origens da governança da Internet por meio de diferentes exemplos onde essa interação resultou em cooperação de múltiplos atores para a operacionalização de políticas públicas. Um dos casos em que o artigo mais se detém é o CGI.br, porém sem se limitar a este.

Carvalho (2006), autor longamente utilizado como referência para o Capítulo 4, aborda as origens da Internet no país. Ele estudou o surgimento das redes computacionais desde a década de 1980 até a institucionalização dos mecanismos de governança em 1995 do ponto de vista da ciência da computação com uma abordagem da teoria Ator-rede. O histórico traçado é de imensa valia, mesmo que seu ponto de partida sejam os arranjos sociotécnicos das redes computacionais.

Direito (2010) apresentou sua dissertação de Mestrado na área de Ciência Política analisando a construção de negociações domésticas dos processos multilaterais na realização do II Fórum de Governança da Internet no Brasil, ocorrido no Rio de Janeiro, em 2007. Apesar do seu trabalho não ter como foco central o

CGI.br, questões de governança e a cooperação entre os setores constituintes da entidade permeiam uma análise sobre a agenda brasileira. Ela traça um rico retrato sobre este momento e sua importância no jogo político da governança da Internet.

Lucero (2010) também complementa com um livro a perspectiva do ponto de vista das Relações Internacionais recuperando um histórico de diversas instituições de governança da Internet olhando para o Brasil a partir das oportunidades abertas neste campo.

Tomi Adachi (2011) fez sua pesquisa de Doutorado na Administração focando estritamente no Comitê Gestor da Internet. Também utiliza a teoria do Ator-Rede de Latour e Callon como marco teórico. Analisa os primeiros 15 anos do CGI.br, portanto, metade do tempo em que esta tese se propõe, e destaca o ineditismo da configuração multissetorial da entidade.

Almeida, Getschko e Afonso (2015), em um artigo publicado na respeitada IEEE Internet Computing, relatam o que seria a origem e a evolução dos sistemas multissetoriais. Os três atores ajudaram a construir o sistema de governança da Internet no Brasil em diferentes épocas. São opiniões que tem um imenso valor por evidenciarem a sua visão particular sobre o CGI.br e outras instituições similares. É a partir destas vozes que se pontua a fundamentação de que o sistema de governança da Internet é influenciado por arranjos em transformação no próprio sistema multilateral, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED).

Glaser e Canabarro (2016), em um trabalho elaborado a partir de dentro do CGI.br adicionam elementos para se pensar a organização das iniciativas para além da arena política, tratando dos mais diversos aspectos do que o comitê e seu braço executivo, o NIC.br, vem desempenhando ao longo dos anos.

Mais ou menos na mesma época, Anastácio (2015) estudou o funcionamento do CGI.br, observando questões de representatividade e *accountability*, utilizando uma abordagem a partir das Instituições Participativas. Apesar de ser um trabalho

inicial, é bastante importante por fazer uma análise muito pouco utilizada entre participação política e os estudos de governança da Internet.

Recentemente, Silveiras (2019) concluiu sua tese de doutoramento analisando poderes e contrapoderes na governança da Internet. O CGI.br é somente parte de seu estudo, calcado numa leitura deleuziana. Um dos poucos trabalhos localizados na área da Sociologia, é referência para se pensar a disputa de poder nesta área.

Obviamente estes não são os únicos trabalhos acumulados nestes 30 anos de políticas de governança da Internet no Brasil, nem se tem a pretensão de afirmar que são os mais importantes. Entretanto, serviram de fontes de análise e enquadramento da política neste longo período para esta tese e refletem os diferentes momentos em que o CGI.br foi colocado em evidência.

3 A GOVERNANÇA DA INTERNET: COALIZÕES, PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como forma de compreender a relação entre ideias e políticas públicas, uma das finalidades desta tese é analisar as disputas sobre as políticas de governança da Internet no Brasil e, fundamentalmente, compreender os arranjos entre grupos que compõem uma das principais arenas de coordenação de políticas na área, o Comitê Gestor da Internet (CGI.br). A partir do enfoque teórico do campo das políticas públicas e da Sociologia, o trabalho aborda como a ação dos atores pode ser explicada através da análise das ideias, convicções e crenças na disputa sobre espaços de representação, legitimidade e poder na respectiva área.

Para além da clássica pergunta do campo de políticas públicas - para que e para quem servem -, para usar a máxima de Lasswell (1951), o esforço teórico é compreender como os atores coordenam esforços, negociam seus objetivos e defendem suas posições a fim de colocar em prática suas visões sobre a política. O exercício foi elucidar o contexto em que essas disputas emergem e como um arranjo de oportunidades permite ou restringe a capacidade de fazer prevalecer determinadas posições. Os arranjos institucionais e a disputa de posições também fazem parte da análise.

Cabe problematizar, neste contexto, a pertinência da governança da Internet como política pública. Muito embora uma parte da literatura se empenhe em demonstrar o quanto a governança da Internet se constitui em arenas em que os Estados têm - ou deveriam ter - pouco papel (EETEN; MUELLER, 2013), o caso brasileiro é singular pela sua trajetória, envolvendo, desde o início, uma imbricação regulatória particular. Além disso, a governança da Internet, ainda que seja demarcada pela multiplicidade de atores, se consubstancia em regras domésticas que dependem, em alguma medida, da legitimidade dos Estados-nação enquanto instâncias capazes de determinar os limites institucionais em cada região em que, de fato, a rede é usada pelos usuários finais.

Ao mesmo tempo, à guisa desta afirmação, a Internet desafia formas de regulação e legislações domésticas, uma vez que sua capacidade de fluxo é transnacional. Nesse sentido, as políticas de governança da Internet estão quase sempre em tensão com os arranjos locais e estatais. Rioux e Pérez (2014) observam que as novas instâncias de governança multissetoriais ou *multistakeholder* poderiam colocar em cheque o acordo de Vestfália¹² estabelecido entre as nações no pós-guerra, na medida em que as disputas e os acordos sobre os fluxos de informação da Internet agora se assentam em outras arenas em que os Estados-nação não são mais os únicos protagonistas. Agora, corporações e atores transnacionais têm voz e poder de decisão sem mediações.

No caso do Brasil, o próprio nascimento do CGI.br e a inauguração da exploração comercial da Internet, em 1995, se deu a partir da negociação de alguns atores específicos com o Governo Federal que então editou um dos primeiros instrumentos normativos determinando o regime de exploração da Internet no país.

Do ponto de vista teórico, o objeto exige pensar a política pública como fruto de um ambiente não tradicional, que compreenda além dos poderes legislativo e executivo, entendendo que não é exclusividade única de *policy makers* ou grupos de pressão determinados. Trata-se de escolher caminhos alternativos ao que se conhece por "triângulo de ferro" das abordagens mais clássicas.

Parte-se do pressuposto que as políticas públicas não são planejadas ou executadas de maneira linear. Entende-se que a elaboração e a implementação de políticas depende da formulação de uma agenda, do estabelecimento de consensos, da formação de coalizões, da produção de soluções e de momentos de convergência, em um ambiente de incerteza e insegurança (FISCHER, 2009; MAJONE, 1989; SABATIER, 1988; STONE, 1988). Nesse sentido, admite-se que as políticas se viabilizam através de condições específicas, de arranjos institucionais e históricos que

¹² O acordo de Vestfália ou Westfália designa uma série de tratados estabelecidos com o fim da Guerra dos Trinta Anos em 1648. O fato inaugurou o sistema internacional moderno ao admitir uma série de princípios, sendo um dos principais a noção de soberania estatal e a noção de Estado-nação. É o marco inicial do Direito Internacional.

podem ser interpretados através de oportunidades ou processos políticos (McADAM, 1982, 1997; TILLY, 1978; TARROW, 2009).

Os conceitos de *policy communities* e *issue networks*, com pequenas variações instrumentais, também adotam essa tônica de olhar para a política pública através das relações entre atores ou grupos (RHODES, 1986; SMITH, 1991). Referem-se a especialistas ou pessoas-chave, com diferentes níveis de coesão, que se mobilizam e fazem alianças para promover suas visões sobre as soluções materializadas nas políticas. Compreender esse campo relacional, segundo Hecló (1978), ajudaria a abrir a "caixa preta" das políticas públicas, ou seja, desmistificar como emergem as propostas em torno de questões ao longo do tempo.

A questão central nesse enfoque é compreender o porquê da mudança ou da estabilidade das políticas, destacando o papel das ideias como foco central para a análise. Neste âmbito, a formulação da agenda (KINGDON, 2011; BAUMGARTNER e JONES, 1991), as Coalizões de Defesa (SABATIER, 1988) e o papel dos especialistas (STONE, 1988; MAJONE, 1989) são levados em consideração como problemas complexos a serem desvendados por pesquisas empíricas, orientadas por teorias de médio alcance.

Há um conjunto de teorias enquadradas no que se convencionou chamar virada argumentativa, que considera as ideias, os argumentos e as justificativas como elementos centrais da análise, a partir de uma racionalidade limitada, ou seja, admitindo que o conhecimento dos atores sobre os processo sempre é parcial e que outras variáveis contam para explicar as decisões (SIMON, 1985).

Nesse contexto, a interação de vários agentes dotados de *expertise* técnica torna-se relevante. Essa interação não é meramente acessória, fornecendo dados e argumentos, mas parte da disputa política sobre o entendimento das soluções (BARCELLOS, 2013).

Está se considerando uma abordagem não racionalista, que não se atém ao cálculo racional como cânone da ação dos atores. O que Schattschneider (1960) trata como uma crítica ao positivismo e ao pluralismo, no sentido de evidenciar o conflito

como marca fundamental na definição de uma política, é o que se desenvolve depois nas chamadas abordagens cognitivas (FISCHER; MILLER, 2006).

Esse conjunto de teorias da virada argumentativa busca dar espaço para questões subjetivas da realidade social. Fischer (2006) classifica como uma era pós-empiricista. Haas (1992) entende que o foco deve recair sobre comunidades que compartilham as mesmas causas e princípios dentro de um mesmo domínio, sem necessariamente ter consenso entre todas as estratégias de ação.

Adotando esses pressupostos como caminhos, considera-se que as controvérsias institucionais sobre o modelo ideal ou possível de governança da Internet são, portanto, as faces mais visíveis da disputa sobre poder no contexto da definição das políticas. O que se busca, de fato, é compreender como a disputa é travada em um ambiente em que os emblemas, termos e nomes são utilizados como forma de legitimar, desafiar ou consolidar posições numa arena política. A teoria, portanto, serve para guiar o foco das lentes de análise no contexto amplo e multifacetado da política pública.

3.1 Escolhas teóricas específicas

Como teoria central, utiliza-se o modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*, ou ACF). Entende-se por coalizões grupos ou comunidades políticas semiautônomas em que os atores compartilham um conjunto de crenças ou convicções e que atuam desenvolvendo ações coordenadas durante um longo período de tempo no campo específico de uma política específica.

O leque de composição das coalizões pode variar e não se restringe aos *policymakers*. Pode incluir pesquisadores, jornalistas, especialistas, burocratas, assessores e uma infinidade de interessados em influenciar em uma área determinada. A teoria parte do princípio de que os interesses não são meramente instrumentais e que funcionam como um amálgama que agrupa os atores com a mesma visão sobre uma política (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). Em grande

medida, as crenças da coalizão predominante são materializadas nas políticas públicas. De forma sintética, pode-se dizer que as ideias governam as políticas.

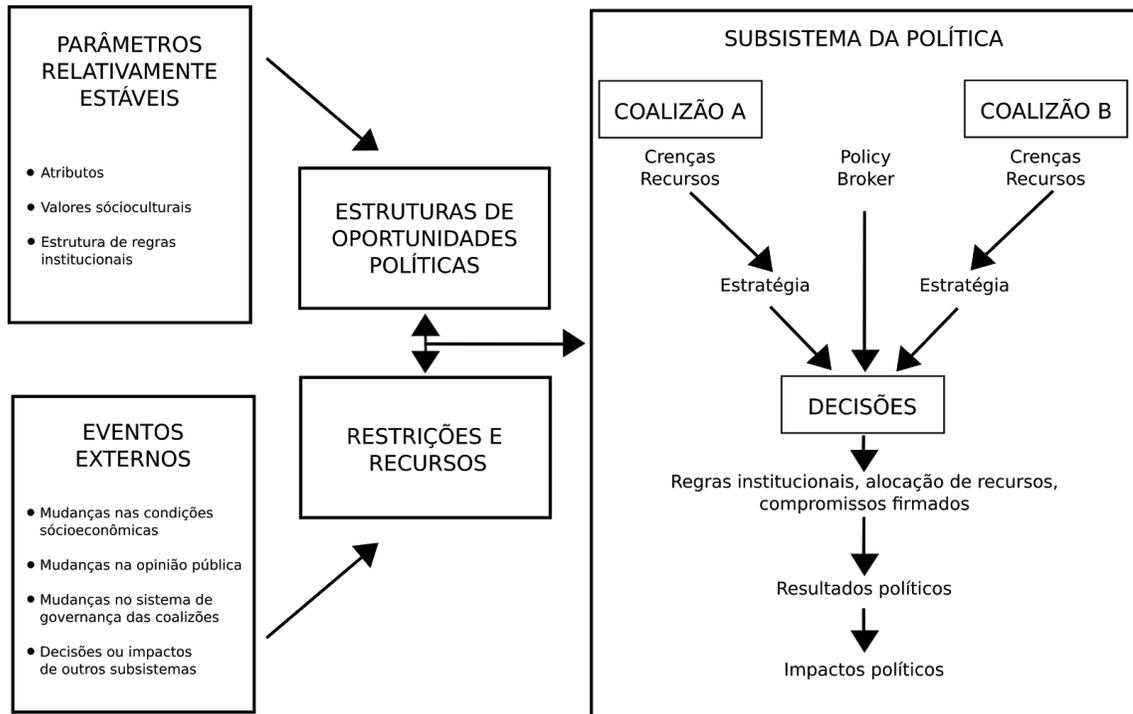
Outra característica particular do modelo é a preocupação com os processos de estabilização, não somente com a agenda, como no caso de Kingdon (2011), ou com as irrupções da imagem da política, como no caso de Baumgartner e Jones (1991). Um período de pelo menos 10 anos é o convencionalizado pelos proponentes da abordagem para que as coalizões se constituam e as transformações internas possam ser percebidas. É por isso que o modelo ajuda a compreender a formulação ou transformação de políticas em períodos mais longos, como é o caso da governança da Internet no Brasil.

As Coalizões de Defesa são uma ferramenta para agrupar os atores no cenário da disputa política para além dos *stakeholders*, termo êmico do campo que, à primeira vista, pode sugerir uma classificação. Nos setores da governança da Internet - iniciativa privada, governo, sociedade civil e comunidade científica e tecnológica -, a teoria ajuda a encontrar as proximidades ou diferenças para além das suas posições formais.

Em resumo, o modelo se pauta por três fundamentos principais: os efeitos exógenos (condicionantes sociopolíticos, recursos, etc), as redes (como forma de articulação relacional entre os atores) e o sistema de crenças compartilhadas (*beliefs* - elemento principal do agrupamento das coalizões). O Gráfico 1 foi inspirado no trabalho de Weible, Sabatier e McQueen (2009) e representa graficamente a proposta.

O sistema de crenças, o elemento mais importante, Sabatier (1988) se inspira nos trabalhos de Pressman e Wildavsky (1979) e Majone (1989) e, principalmente, na abordagem de Lakatos (1978). Há uma escala de tipos de crenças que tornaria possível operacionalizar, mapear e interpretar a teia de ideias e convicções, o que permite ao pesquisador distinguir as coalizões do ponto de vista metodológico.

Gráfico 1: Sistema de Convicções ou Crenças



Fonte: Adaptado de Weible; Sabatier; Mcqueen (2009, p. 123)

Num primeiro nível estaria um núcleo duro (*deep core beliefs*), correspondendo a uma camada normativa e ocupada pelos axiomas ontológicos dos indivíduos e que são de difícil mudança. Este nível de crenças corresponde aos pressupostos mais fundamentais de cada ator, como ideias sobre liberdade *versus* igualdade, justiça social *versus* desenvolvimento econômico, por exemplo. O núcleo duro não se relaciona exatamente às preferências sobre as políticas específicas do campo na qual os atores estão imersos, mas a uma camada mais ampla cuja incorporação ocorre ao longo da vida, e que seria imprescindível para a modulação das outras camadas.

Em uma instância intermediária estariam as crenças políticas (*policy core beliefs*) que se relacionam com a posição política-partidária, como direita ou esquerda, e convicções de políticas setoriais - menor controle estatal ou mais proteção ambiental, por exemplo. É onde se desenvolvem as *policy core preferences* e é, em geral, onde o pesquisador busca mapear as coalizões, como sugestão dos criadores da teoria. Nesta

camada se daria o que o autor chama de “cola” - a sedimentação entre os membros que compartilham a mesma visão sobre a política no subcampo. Em geral, os estudos empíricos apontam que para cada subsistema tratado há de duas até cinco coalizões possíveis, mas este não é um pressuposto. Em síntese, a operacionalização correta das crenças políticas é fundamental para a própria delimitação do campo, já que há grande possibilidade de sobreposições.

Por fim, há o que se chama de crenças secundárias (*secondary beliefs*), em que se encontram as ideias mais instrumentais e os meios para a implementação da política pública (orçamento, prioridades, etc). Seria o *locus* onde ocorrem as maiores mudanças e os termos de maior negociação entre as coalizões vigentes. Em geral, os atores são mais suscetíveis a mudanças de suas crenças nesta zona se isso representar ganhos ou manutenção de poder de sua coalizão.

A operacionalização apresentada por Sabatier e Weible (2007) para a interpretação das crenças e o mapeamento das coalizões possui categorias bastante claras, entretanto, nem sempre fáceis de aplicar diretamente ao campo. Entre um núcleo profundo e as crenças políticas mais substantivas há um mar de possibilidades a ser explorado que pode ajudar a compreender a tomada de posição dos atores nas arenas políticas.

As crenças, antes de mais nada, são uma operacionalização do pesquisador. Entretanto, devem ser verificadas empiricamente a partir do levantamento de dados que pode ocorrer na coleta primária em entrevistas, por exemplo, ou de forma secundária, através de consultas em arquivos, registros de reuniões, audiências públicas, pronunciamentos, etc.

O mapeamento de crenças e coalizões é um exercício de extração de posições e classificação de atores e instituições dentro do subcampo. Tomando-se as crenças como a cola que une as coalizões, é importante chegar ao limite do que descola, ou seja, compreendendo que dentro de coalizões nem todas as posições são unânimes, é preciso entender quais são os pilares que sustentam uma coalizão. É um exercício de dupla análise que se realiza ao longo da pesquisa.

Quadro 3: Características do sistema de crenças

	Núcleo duro (<i>deep core</i>)	Núcleo de políticas (<i>policy core</i>)	Aspectos secundários
Características definidoras	Axiomas normativos	Posições em relação às preferenciais relacionadas ao subcampo	Decisões e posições instrumentais relacionadas à implementação da política concreta
Escopo	Comum aos diversos subsistemas	Específico do subsistema estudado	Relacionado a questões específicas do subsistema e ao recorte temporal
Possibilidade de mudança	Muito difícil	Pode ocorrer, dependendo dos processos de aprendizagem, choques internos ou externos	Fácil de mudar, porque dependem de disputas administrativas e/ou legislativas

Fonte: Adaptado de Sewell (2005, p. 35)

No caso estudado, o mapeamento de coalizões foi fundamental para compreender como as convicções ou crenças estruturam a política de governança sobre as atribuições e responsabilidades do CGI.br. Na primeira fase existia apenas um conjunto de atores conquistando espaços e defendendo suas visões sobre a política. Em seguida, houve alterações significativas a partir de oportunidades políticas dadas pela emergência de um novo governo. Foi quando o CGI.br passou a ampliar seu escopo e abrir espaço para uma maior participação. Uma outra influência externa elevou o CGI.br para o centro da arena de disputa da governança da Internet em meio à discussão legislativa de um projeto de lei. Depois, houve outra mudança brusca proveniente da política institucional, quando ocorreu um embate frontal de demandas e perspectivas com a ascensão de novos atores. Enfim, elencar estes momentos e testar os limites entre convicções e coalizões faz sentido a cada passo de aproximação e olhar mais amplo na perspectiva de longo prazo.

Este tipo de exercício de mapeamento de coalizões é uma das abordagens mais frequentes entre os estudos que se baseiam no modelo de análise de Coalizões de Defesa no Brasil. A maioria usa também métodos qualitativos para a coleta de dados. Brasil e Capella (2016) e Capelari *et al* (2015) fizeram um esforço de sistematização

dessa abordagem teórica e encontraram entre 23 e 19 trabalhos, respectivamente, entre teses, dissertações e artigos científicos. A maior parte deles é da última década, apesar de haver alguns com quase 20 anos, como é o caso de Carvalho (2001)

A despeito das recomendações mais formais da teoria em elencar crenças simétricas para a comparabilidade e delimitação de fronteiras das coalizões, preferiu-se abordar os atores de maneira indutiva, utilizando entrevistas em campo e a observação participante a fim de obter um quadro maior.

Num primeiro exercício, utilizou-se categorias amplas, principalmente o que se convencionou como “modelos de negócio”, para entender como os atores consideram que a Internet deveria funcionar, desdobrando-se em questões de “regulação”, ou seja, quem deveria ter autoridade de ditar regras no campo. No mesmo nível, “representação” e “legitimidade” são entendidas como crenças importantes e que diferenciam os grupos.

A partir destas categorias foi possível mapear subcategorias que possibilitaram ir alinhando atores em campo, tendo como base suas declarações e posicionamentos. Como o campo é vasto e o período a ser estudado é longo, também foi necessário consultar muitos documentos, entrevistas, vídeos, etc.

A despeito de uma certa tradição na teoria de elencar só um tipo de *corpus* de análise, este trabalho preferiu privilegiar um amplo leque de evidências a fim de se chegar a um nível de exaustão das categorias elaboradas.

Nesse sentido, a metodologia utilizada foi heterodoxa. Julgou-se que este caminho era apropriado para o campo, uma vez que o nível de detalhes se assenta mais na profundidade da descrição e na análise da trajetória da política do que na parametrização formal. Dessa forma, tentou-se superar uma das limitações recorrentemente observadas da ACF, que é demonstrar um quadro de coalizões que, de certa maneira, já é averiguável para um observador atento, sem a necessidade de uma pesquisa exaustiva.

3.2 Mudança por aprendizado orientado

Um segundo pilar da ACF no que tange à mudança política está relacionado ao aprendizado (*policy-oriented learning*). Trata-se de alterações de longo período através de incrementos na política pública por variáveis de aprendizado dos atores internos nas coalizões.

A teoria trata isso de maneira bastante instrumental, pois o aprendizado seria resultado da experiência concreta, ou devido ao incremento de conhecimento técnico dos problemas, o que possibilitaria alterações nas crenças. As mudanças não se dariam no embate, mas pela mudança paulatina ao longo do tempo.

O aprendizado, portanto, seria uma variável que dependeria de insumos internos ao subcampo e que, em última instância, provocaria alterações no sistema de crenças das coalizões beligerantes. Para perceber esse tipo de mudança, o pesquisador poderia mapear as alterações sobre o entendimento de um problema específico e tentar compreender o quanto mudaram as concepções dos atores em relação à política em si¹³.

3.3 Governança da Internet como subsistema

Dentro do escopo das teorias de política pública, o que se denomina por subsistema designa a maior unidade de análise, ou seja, é um campo delimitado a partir da perspectiva do pesquisador, em que podem ser mapeadas as questões pertinentes à pesquisa.

Na teoria da ACF, há diferença entre subsistema e sistema político como um todo. Justamente por conta do sistema político ser complexo e amplo demais, o recurso do subsistema é uma estratégia de circunscrever uma área em que seja operacional produzir uma análise. Ainda assim, considera-se que o subsistema é

¹³ No caso estudado, o processo de aprendizagem não foi o foco. Não que novas questões técnicas não entrassem no jogo constantemente, mas elas foram motivo de mudanças de crenças internas.

influenciado por efeitos externos, estruturas de oportunidades, recursos e constrangimentos.

É importante destacar que o subsistema possui uma dimensão funcional (para o que, de fato, a política serve) e uma dimensão territorial (em que lugar especificamente essa política produz efeito). Embora haja trabalhos no campo da ACF que usem uma delimitação ampla, como um vasto campo internacional, trata-se aqui de analisar a governança da Internet no Brasil e seus efeitos a partir da política do CGI.br.

Interpretar o CGI.br enquanto uma arena política é importante no sentido de compreender essa instância não somente como um lugar em que são processadas decisões, mas também um *locus* onde as disputas sobre temas relativos à governança, geram posicionamentos e debates. As disputas políticas ajudam a definir em que lugar cada um joga e também a entender o que não é decidido. Essa última questão é, aliás, característica presente no CGI.br: em certas situações, disputas acirradas são postergadas ou colocadas à parte.

O subcampo, termo utilizado amplamente na literatura de políticas públicas, é o lugar de disputa das coalizões, em que os diferentes atores influenciam e são influenciados por fatores internos e externos. É, em última instância, onde a política setorial é discutida, mesmo que não seja necessariamente o espaço de decisão institucional. O objeto de análise para esta tese são as disputas políticas em torno da governança que envolvem as estratégias, a rede de atores e as variáveis que atuam nesse contexto. A delimitação do foco está no CGI.br, e é o que se designa de arena.

O conceito de arena nas políticas públicas foi operacionalizado por Theodore Lowi (1964), que propôs a delimitação entre políticas distributivas, regulatórias e redistributivas. A noção se distancia do conceito de arena das teorias pluralistas que concebe os espaços de decisão como mais ou menos neutros, os quais estão abertos aos chamados sistema de vetores, que nada mais são do que os interesses dos grupos da sociedade que competiam em face às definições das políticas. Este conceito,

bastante basilar para definição de *policy arena*, é, no entanto, muito concentrado no sentido de criar as tipologias das políticas.

Schattschneider (1960) trata das arenas de forma um pouco diferente. Ele parte do pressuposto que democracia não é um método de pacificação de conflitos como afirmam os pluralistas, mas uma forma de mobilizar recursos, valores e instituições em detrimento dos interesses opostos. Duas dimensões são consideradas importantes pelo autor: a abrangência e a clivagem dos envolvidos. As organizações políticas - e, portanto, as arenas - têm sua própria dinâmica de induzir as decisões e trariam um viés em favor de alguns tipos de conflitos e supressão de outros. A "organização" seria a mobilização do viés.

O conceito de arena, portanto, é utilizado para entender que o CGI.br não é um mero espaço em que as ideias sobre política são transmutadas em decisões através da acomodação do conflito, como o relato dos próprios informantes pode sugerir, mas é um local que também mobiliza um certo arranjo político em prol dos valores das coalizões.

3.4 As estruturas de oportunidades políticas

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) consideram que o que mais faz mudar uma política são as influências externas (alteração no quadro político, crises, opinião pública, etc). Os autores da ACF incorporaram, numa revisão de 2007, o que classificaram de estruturas de oportunidades de coalizões como uma das formas que essa mudança pode ser propiciada (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Estes momentos possibilitam que certos grupos invistam recursos ou iniciem determinadas estratégias com o objetivo de promover suas ideias ou pautas. Na literatura sobre movimentos sociais, em que o conceito é mais utilizado, há dois diferentes enfoques de análise sobre a maneira que as oportunidades políticas afetam os agentes. O primeiro compreende as oportunidades como um modo de sinalização: os envolvidos recebem as informações, as interpretam, atribuem possibilidades de sucesso ou fracasso e colocam em curso suas estratégias. É o modelo usado por

Tarrow (2009), Tilly (1978; 2010) e McAdam (1982), para ficar nos três grandes cânones desta área.

Em outra dimensão estão autores que entendem as oportunidades políticas a partir de uma estrutura, com foco menos na capacidade de interpretação dos atores envolvidos e mais nas estruturas de possibilidades ofertadas por instituições políticas. É onde os autores da ACF ancoram seu entendimento. Guiando-se pela interpretação dos sistemas políticos de Lijphart (1999), as estruturas de oportunidades seriam, portanto, elementos de influência externa ao subsistema em função de duas variáveis: o grau de consenso para mudança e a abertura do sistema político.

A opção teórica pretere a interpretação dos atores para avaliar condições amplas do sistema político. O problema é que talvez seja pouco provável que um sistema político se altere num curto período de tempo, salvo sistemas voláteis. Em períodos mais longos, mudanças estruturais dessa magnitude acabam por influenciar irrupções em diversos campos de política pública. De certa maneira isso acaba por trazer menos possibilidades de análise. Por esse motivo, no caso desta pesquisa, aproveita-se este recurso para retomar a discussão de oportunidades políticas enquanto um método de sinalização, conforme a literatura mais clássica pressupõe, compreendendo que a interpretação do ambiente pelos atores é fundamental para a tomada de ação que altera o jogo no subcampo da política. Essa é uma contribuição deste trabalho, adaptando o modelo ACF.

Porém, uma das grandes críticas do conceito de oportunidades políticas é ser um guarda-chuva, uma esponja em que tudo pode caber. Portanto, se faz necessário destacar o que são oportunidades políticas no caso abordado.

Em 1992, a realização de um grande evento no Brasil foi interpretada como a oportunidade para que uma série de pessoas envolvidas com as tentativas de conectar as redes do Brasil com a nascente Internet conseguissem, definitivamente, autorizações necessárias para tal. Este caso será tratado no Capítulo 4.

Em 2002, quando o primeiro presidente de origem operária se elegeu, muitos movimentos sociais se articularam visando a uma série de mudanças para o então próximo ciclo político. No caso da governança da Internet e do CGI.br não foi diferente. Enquanto alguns grupos observavam este novo cenário como ameaça, outros interpretaram como uma forma de articular caminhos para mudanças mais profundas. Este tema será tratado no Capítulo 5.

Em outro momento, logo em seguida às grandes manifestações ocorridas no mês de junho de 2013 no Brasil, revelações de espionagem digital promovidas por Edward Snowden, incluindo a comunicação de empresas estatais brasileiras e da própria Presidência da República, proporcionaram uma série de discussões em torno da governança da Internet e cibersegurança no plano doméstico. Isso foi canalizado, tanto por parte do governo, bem como por parte do terceiro setor, em prol da aprovação do Marco Civil da Internet. As denúncias realizadas por Snowden significaram uma janela de oportunidades (KINGDON, 2001) para os defensores do projeto de lei em questão, que rearticularam esforços e *mobilizaram o Estado* (ABERS e KECK, 2009) a fim de promover a agenda. Todo este contexto será desenvolvido no Capítulo 7.

Em 2016, depois de um longo processo de acirramento entre os poderes legislativo e executivo, houve a finalização do Impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, encerrando seu segundo mandato e tornando Michel Temer, seu vice, o novo presidente da República. Uma nova agenda política foi colocada em ação, com novos atores assumindo cargos no primeiro, segundo e terceiro escalão. Esta mudança se materializou no subcampo quando o governo iniciou uma consulta pública para discutir as atribuições, composição e eleições do CGI.br. Foi possível compreender que as perturbações institucionais permitiram abrir uma nova fase. Os detalhes desses episódios serão analisados nos Capítulos 8 e 9.

Estes exemplos ilustram de forma bastante sintética momentos em que uma série de fatores foram interpretados como oportunidades políticas para as pessoas que estavam envolvidas na arena do CGI.br. O artifício teórico foi compreender como esses sinais foram processados e como as coalizões mobilizaram seus recursos diante

das oportunidades ou ameaças. Destaca-se que esses momentos não se tratam de uma reorganização interna das próprias coalizões dentro do CGI.br. Podem até precedê-los, mas se referem a condições anteriores.

Oportunidades políticas significam, portanto, um conjunto de fatores e situações no ambiente político, cujo enquadramento é dado e interpretado pelos próprios atores, que utilizam essas oportunidades ou ameaças concretas para a mobilização das coalizões no subcampo.

3.5 Críticas e avanços no modelo

O objetivo fundamental da ACF é compreender como a política muda, entendendo que as coalizões sedimentam as redes de atores distintos e as políticas são o resultado da capacidade das coalizões de coordenarem seus esforços em prol de suas ideias.

A perspectiva parte na Psicologia Social, ou seja, de que as convicções ou crenças emanam dos indivíduos como unidades que se agregam em um agrupamento maior. Entre as críticas da literatura, destaca-se que as crenças são de difícil mensuração, ainda mais em se tratando de estudos de longos períodos (HAJER, 1995). Também há o problema de adotar uma perspectiva objetivista, herdada de Lakatos, e não levar em consideração que crenças e convicções não surgem num vácuo, de forma atomizada. A crítica é que há uma dimensão de processo histórico e social para compreender o que seriam crenças.

Outro questionamento é que as crenças poderiam ser somente a reverberação das estruturas econômicas, que passariam a ser secundarizadas na medida em que são operacionalizadas objetivamente, sem a devida conexão com o contexto mais amplo do que está em jogo na definição da política.

Como forma de contornar esse problema, os "modelos de negócio" foram escolhidos como um dos critérios para categorizar as crenças e delimitar as coalizões, para entender as ideias e concepções sobre como os fluxos de informação devem ser

regulados e comoditizados, na concepção dos atores. É por conta disso que boa parte da disputa se concentra em quem pode ditar as regras no subcampo.

Quanto ao teste de variáveis do modelo, isso nem sempre é uma regra, principalmente nas pesquisas aplicadas no Brasil (CAPELARI *et al*, 2015). Este trabalho também segue esta tendência. As hipóteses são guias importantes, entretanto a grande contribuição é encontrar características *sui generis*, de forma indutiva, sem deixar de levar em consideração a construção teórica progressa.

Como contribuição teórica, a formulação de hipóteses de mudança por estruturas de oportunidades políticas foi adotada através de outra perspectiva. Como contribuição empírica, trata-se de entender como o multissetorialismo é classificado entre as coalizões em disputa para mobilizar questões de poder.

3.6 Sobre poder

Quando se discute governança da Internet e seus ritos institucionalizados, em grande medida está se discutindo questões de poder

Poder e legitimidade de tomada de decisão permeiam a história da estruturação dos espaços de governança da Internet. É através de fóruns, grupos de trabalho, instituições públicas ou privadas que se desenham as linhas imaginárias dos espaços em que determinados atores adquirem primazia em relação a outros. Por consequência, é por onde alguns temas emergem e outros sucumbem.

O modelo multissetorial de governança, amplamente tratado no capítulo anterior, é uma das formas mais evidentes de como a governança da Internet constituiu um espaço próprio, com atores específicos e com princípios que se moldam à forma como as decisões são discutidas e encaminhadas.

Portanto, discutir como o poder é exercido nestas arenas e instâncias se torna fundamental, inclusive, para compreender a própria transformação do subcampo da política.

A ACF é uma forma de analisar as elites políticas, ainda que distribuídas em coalizões. Considera-se que estas elites estão a todo momento disputando o significado da política pública em busca de uma dominância no subcampo, ou seja, para transformar suas ideias em política de fato. Por conta disso, a teoria parece carecer de uma análise sobre poder.

A concepção de crenças ou convicções, em certa medida, está muito próxima da visão gramsciana sobre poder e hegemonia, apesar de os autores partirem de um campo epistemológico diferente. Como assinala Dagnino (2002, p. 282) sobre o que chama de "projeto político": “[trata-se de um] conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. A coalizão de defesa não deixa de ser uma forma de organizar um projeto político, orquestrando relações entre atores específicos e seus recursos, pelo menos em uma área específica e delimitada.

Uma forma de compreender a predominância de uma coalizão sobre a outra é levar em conta as estratégias de mobilização e representações sobre a política. Pode-se dizer que seria um modo de entender as coalizões dominantes na sua dinâmica de construção de hegemonia, no sentido gramsciano (GRAMSCI, 1999), assim como Chenou (2014) usou em seu trabalho mapeando os campos da governança da Internet em nível global, na construção de consensos em torno do multissetorialismo.

Este trabalho se propõe a contribuir com o modelo ACF para entender o poder de forma complementar, através da concepção "tridimensional" construída por Steven Lukes (2005) na década de 1970. Sua concepção, sedimentada na abordagem weberiana, dialoga com as diversas vertentes da Sociologia de forma eclética. O entendimento de Lukes sobre poder se opôs ao de Wright Mills, que concebia que o poder estava na mão de poucas elites (MILLS, 1981). Ao mesmo tempo, se diferencia de Robert Dahl, que considerava que o poder estava distribuído pluralisticamente na sociedade, entre diversos centros de poder. Isso não significava que Lukes desconsiderava a desigualdade de distribuição de poder na sociedade. O que ele propôs foi uma tipologia de como esse poder se manifesta, é acionado e convertido

em legitimidade. No seu livro *Power: A Radical View*, propôs três dimensões do poder.

A primeira está alicerçada no poder instrumental do comportamento concreto e observável entre os atores envolvidos nos processos de decisão. É o *overpower*, em que A exerce poder sobre B. Esta dimensão é a mais clássica, onde o poder é percebido a partir de critérios bastante objetivos de regras institucionais ou de hierarquia. A segunda dimensão é o que designa como "face oculta", a qual parte principalmente do estudo de Bachrach e Baratz (1962), que ocorre a partir da filtragem de temas que podem emergir numa comunidade política, colocando assim assuntos não desejados em segundo plano. A terceira dimensão se refere ao plano de apropriação de poder e o desenvolvimento de uma hegemonia do grupo dominante, quando os próprios interesses e convicções do grupo dominado são colapsados. É quando os dominados adotam as posições dos dominantes sem resistência e como se fossem parte de sua própria vontade. A terceira dimensão tem um forte paralelismo com a hegemonia gramsciana e com o conceito de alienação marxiano. As três dimensões de Lukes (2005) poderiam ser sistematizadas da seguinte maneira:

- a) poder unidimensional - o foco são comportamentos sociais dos atores e os conflitos sociais são explícitos e observáveis
- b) poder bidimensional - os processos decisórios permitem o controle da agenda e podem ser observados através dos reclamantes e por suas reivindicações;
- c) poder tridimensional - uma crítica ao enfoque comportamental, se dedica a compreender por que uma agenda é conformada pela adesão dos grupos dominados a partir dos interesses e visão de mundo dos grupos dominantes.

Trabalhar com esta dimensão de análise exige um nível metodológico bastante complexo. Ainda que haja trabalhos cujo os esforços são bastante reconhecidos, como

o caso de Gaventa (2006), o seu uso ainda não tem um amplo quadro consolidado de metodologias de análise, o que não diminui a potencialidade da teoria.

Primeiramente, o estudo de poder pode ajudar a compreender dimensões não instrumentais da disputa entre as coalizões. O modelo ACF está bastante focado na dimensão explícita. É por isso que recomenda a codificação exaustiva das crenças e convicções a fim de formar um mapa observável dos conflitos. No entanto, fica evidente que outras dimensões são negligenciadas.

No que tange à governança da Internet, as outras duas dimensões levantadas por Lukes (2005) são úteis. Em se tratando do controle da agenda, é bastante evidente que, embora o modelo de participação multissetorial se arvore como capaz de incluir as partes interessadas na definição das políticas relacionadas ao subcampo, em determinados momentos, o grupo mais sobressalente pode, de maneira transparente ou não, controlar os temas a serem colocados em discussão ou decisão, principalmente se isso não for favorável a seu projeto político.

No que tange à hegemonia, também é patente que a disputa não é só por impor visões distintas sobre a política de governança da Internet, pois tornaria o subcampo menos estável do que pode ser observado nas últimas três décadas. Faz mais sentido olhar para os processos de encapsulamento dos objetivos políticos, de ressignificação de objetivos a partir da vontade do grupo dominante, a fim de que a legitimidade da política não seja colocada em xeque.

Estas dimensões estão nas entrelinhas do fazer da política da governança da Internet. É nesse sentido que a observação participante se mostra eficiente na análise das Coalizões de Defesa. Isto porque estas nuances podem ser totalmente negligenciadas se o *corpus* de análise for somente documental.

Por último, cabe uma ressalva metodológica quanto a coleta de entrevista e o uso do material ao longo do trabalho. As evidências encontradas através da imersão no campo, sejam elas a partir do caderno de campo pelas entrevistas, aparecem na construção das narrativas sobre o motivo do que está em disputa. Elas são demonstradas no decorrer do texto, como forma de ilustrar as disputas explícitas e

não explícitas e reposicionando atores no campo a partir da interpretação para além da disputa de poder instrumental. Não significa que são quantitativamente equivalentes entre os diversos entrevistados. Foram pinçados de sua forma particular de traduzir as questões importantes no trabalho através da sua narrativa.

Considera-se que esta estratégia de pesquisa que complementa, de forma indutiva e qualitativa, a aspiração objetivista da teoria das Coalizões de Defesa.

4 DA GUERRILHA INFORMACIONAL PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA

O início das redes computacionais no Brasil que culminaram com a conexão com a Internet datam do final da década de 1970. Apesar das intenções dos primeiros projetos, a disponibilização da rede para o público só veio a acontecer com as grandes mudanças no cenário político em meados da década de 1990 e a institucionalização das primeiras instâncias de governança da rede.

As primeiras iniciativas partiram das universidades, por meio de projetos que tinham o objetivo de conectar professores e alunos com centros de pesquisa no exterior. Paralelamente, iniciativas governamentais também tiveram início. Apesar do peso institucional e dos vultuosos investimentos, findaram quase sem nenhum sucesso, a exceção de uma rede acadêmica planejada no final dos anos 1980 e reformulada na década seguinte, que se tornou a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), ainda ativa.

Iniciativas independentes de usuários, muitos deles experientes na área de redes e computadores, adicionaram mais um componente na metade final da década de 1980, conectando uma série de pessoas de maneira quase amadora. Por este caminho surgiu o primeiro provedor de Internet no Brasil que focou na interligação de entidades do terceiro setor.

Somente na década de 1990 essas três iniciativas convergiram, consolidando, por fim, a entrada definitiva do país à Internet. Trata-se aqui não de fazer um escrutínio histórico, muito bem documentadas por Knight (2014) e Carvalho (2006), mas observar em perspectiva que objetivos quase idênticos mobilizaram práticas e políticas totalmente diferentes. Percebe-se que havia uma corrida ao ouro, em virtude de crenças também diferentes, cada qual querendo ter seu lugar ao sol, ou “seu lugar na rede” (CARVALHO, 2006, p. 37).

Destaca-se que a conexão definitiva com a Internet só foi possível quando houve uma guinada no ambiente político brasileiro. O início do período democrático

marcou também o fim de uma política de informática da ditadura militar, além de consolidar as reformas de inspiração neoliberal que culminaram na privatização do setor de telecomunicações. Todos esses fatores influenciaram, em maior ou menor medida, nas possibilidades de arranjos técnicos para a realização de conexões com a Internet. O ponto central aqui é destacar os atores-chave e as ideias fundamentais nesse processo que ajudariam a criar a base para o arranjo da governança da Internet no Brasil.

4.1 As redes nas universidades e a política de reserva de mercado

Desde meados da década de 1970 se tentava construir redes computacionais nas universidades. A Associação das Universidades do Rio Grande do Sul (ADURGS) chegou a lançar um documento inicial do que seria a Rede Sul de Teleprocessamento (RST). A iniciativa nunca chegou a sair do papel mas pode ser considerada o primeiro esforço de conectar universidades para compartilhar os recursos computacionais recém chegados nos *campi*, com um objetivo muito similar ao que motivou os primórdios da ARPANET (TAROUCO, 1983).

Os computadores, nesta época, ocupavam grandes salas e seu acesso era bastante limitado. Juntar esforços para compartilhar recursos era uma forma de aproveitar os poucos equipamentos disponíveis para expandir a capacidade de uso nas pesquisas.

Na virada da década de 1970, no Rio de Janeiro, algumas universidades discutiam fazer algo semelhante. Na PUC-RJ, quando o projeto REDPUC foi lançado, seu *slogan* era "A REDPUC é feita por Nós", fazendo o trocadilho com os "nós" (pontos) da rede, jargão da área. Era uma empreitada entre a PUC, a Telebras, Embratel e USP. Um outro projeto chamado Rede Rio tinha a intenção de abranger todas as universidades do Estado, o que veio a se acontecer anos depois.

Apesar desses esforços, as redes acadêmicas no Brasil só existiam nas intenções dos documentos. A grande questão - e também o entrave - era se as universidades poderiam gerar tráfego comunicacional entre si e, posteriormente, se

comunicar com redes no exterior. O que parece trivial hoje era motivo de divergência principalmente com Governo Federal. Na visão de quem gerenciava as políticas de telecomunicação, não fazia sentido as universidades serem sistemas autônomos de comunicação, ou seja, gerenciar seu próprio tráfego e interconectar outros pares (KNIGHT, 2014). Entretanto, esse era o caminho que se desenhava para diversos modelos de rede, mais notadamente a própria Internet.

No início do ano de 1991 a Internet chegaria de fato ao Brasil através da iniciativa de alguns engenheiros da Fapesp. A Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo coordenava a rede ANSP (Academic Network at São Paulo), que conectava UNESP, UNICAMP, USP e outras instituições do Estado. Em janeiro, Demi Getschko e Joseph Moussa instalaram o software necessário para que fosse estabelecida a comunicação com a Internet na já existente conexão com o Fermi National Laboratory (Fermilab), um laboratório de física de alta energia em Batávia, próximo de Chicago, nos Estados Unidos. Alberto Gomide, outro colega que trabalhava com Demi, foi até o Fermilab posteriormente para fazer a configuração final.

A Fapesp tinha uma lenta conexão direta - uma linha dedicada com velocidade de 64 kb - que permitia enviar e-mails e participar dos BBS (*bulletin board system*) desde 1989. Entretanto, a Internet já estava despontando como uma rede abrangente nos Estados Unidos, e as conexões existentes no Brasil acompanharam a migração por conta de suas conexões remotas.

A façanha fazia parte de uma longa trajetória compartilhada com outros pesquisadores de universidades diferentes. Demi Getschko estava à frente do projeto da Fapesp, com uma incumbência que extrapolou questões técnicas para se imbricar em questões regulatórias e de políticas de telecomunicação. Engenheiro elétrico, com Mestrado e Doutorado na Poli/USP, ele era um apátrida até os 16 anos. Nascido na Itália, na cidade de Trieste, veio para o Brasil no primeiro ano de vida, em 1954. Apesar de sua carreira acadêmica, sua dedicação foi imensamente maior no sentido de implementar os projetos da rede ANSP e, posteriormente, a Internet. Tanto em matérias jornalísticas ou eventos públicos, não é incomum ser chamado de "pai da

Internet no Brasil", título que sempre faz questão de recusar, destacando que houve muitos outros envolvidos neste esforço.

Talvez um dos motivos que fez Demi adquirir esse título informal repouse no fato que ocorreu dois anos antes quando, em 19 de abril de 1989, recebeu de Jon Postel, responsável pela Internet Assigned Numbers Authority (IANA), a administração de um bloco de endereços (IPs) e o gerenciamento do domínio nacional de nível superior (country code top-level domain - ccTLD), o Ponto BR - endereços com sufixos terminados em ".br", como ufrgs.br. Postel estava distribuindo os endereçamentos dos nomes de domínio de país para o que chamava de comunidades técnicas ao redor do mundo, sem necessariamente passar por intermédio das burocracias estatais. Através de contatos no Brasil e nos Estados Unidos, Demi requisitou e foi atendido, o que facilitou o trabalho de endereçamento das máquinas que estava conectando nas universidades paulistas¹⁴.

Gerenciar um bloco de endereços e o gerenciamento do ccTLD significava que Demi e seus colegas poderiam numerar e dar nome aos computadores e serem localizados dentro da rede global. É algo trivial hoje localizar um computador do outro lado do mundo, mas isso só é possível devido às políticas de endereçamento e nomenclatura de computadores administrados a partir de uma complexa governança que, naquele momento, era gerenciada quase que exclusivamente por Postel.

Assim como Demi, outros estrangeiros ou descendentes seriam figuras centrais para conseguir finalmente conectar o país à Internet. Os *expatriados*, como eram chamados, eram professores (entre mestres e doutores) que estavam no início das suas carreiras, interessados em se conectar a uma rede diferente do que tinham visto ou estudado até então. A rede Internet chegava no mesmo momento de transição democrática do país e mudanças de agendas sobre telecomunicações. Em linhas gerais, os argumentos utilizados pelos precursores da rede nos Estados Unidos combinavam com os anseios dos entusiastas no Brasil: uma rede que nasceu no

¹⁴ O professor Michael Stanton, na UFRJ, já havia solicitado à IANA um bloco de endereços para a utilização na então denominada Rede Rio, que previa interligar várias instituições no Estado do Rio de Janeiro. Este bloco foi reservado, mas não havia sido usado, segundo Stanton, porque eles não dispunham de um e-mail para receber as informações. A conexão com a BITNET aconteceu alguns meses antes da Fapesp.

ambiente acadêmico, com padrões técnicos abertos, sem estar vinculada a um grande fabricante de computadores, ainda que o financiamento fosse proveniente do Departamento de Defesa norte-americano.

A Internet era somente uma das várias redes disponíveis na época. O esforço era para se conectar em alguma delas. As primeiras conexões internacionais foram com a BITNET a partir de três iniciativas distintas nas universidades. A UFRJ se interligou com a University of California at Los Angeles (UCLA). O Laboratório Nacional de Redes de Computadores (LARC), sediado no Rio de Janeiro, que interligava outras 20 instituições, se conectou com a Universidade de Maryland. E, por fim, a Fapesp, através da rede ANSP, se interligou com o Fermilab. Assim, os três nós se interligavam com pontos específicos nos Estados Unidos, mas não necessariamente conversavam entre si. Foram necessárias artimanhas técnicas ou burocráticas para que pudessem se adequar às exigências legais, já que não podiam gerar tráfego entre si. A Telebras e a Embratel só autorizavam conexões individuais com o aval da Secretaria Especial de Informática (SEI).

A ANSP foi considerada uma única entidade jurídica e, portanto, um único ponto de acesso. No caso do LNCC, as instituições utilizavam acesso remoto via terminal até o servidor central no Rio de Janeiro, ou seja, as comunicações não eram redirecionadas para cada sede. Se uma mensagem da UFMG, conectada ao LNCC, precisasse chegar a alguém na USP, essas comunicações necessitavam passar primeiro pelos Estados Unidos para depois chegar novamente ao Brasil.

Havia uma demanda dos pesquisadores de Doutorado que estavam voltando para o Brasil em se manter conectados aos seus colegas lá de fora. E ainda havia uma questão de status. Se você mandava um e-mail para qualquer figura no exterior era provável que ele leria e responderia, porque poucas pessoas tinham acesso, era uma rede de pessoas muito pequena. Em um determinado momento, nós criamos uma rotina de "envio de e-mail manual" em que as mensagens eram enviadas por disquete para nós [nesse caso rede ANSP] e nós enviávamos no dia seguinte. Quando chegavam as respostas, nós copiávamos em disquete novamente e devolvíamos para a pessoa. (DEMI GETSCHKO, entrevista realizada pelo pesquisador)

Os físicos, em especial, foram os promotores da iniciativa dentro da Fapesp. O professor Carlos Escobar, do Instituto de Física, apresentou a proposta para Oscar Sala, presidente da Fundação, que também era físico de formação. Se conectar ao

Fermilab também significava se conectar com pesquisadores próximos a estas pessoas¹⁵.

A BITNET era uma rede muito popular, principalmente nos Estados Unidos, entre universidades que proviam, em linhas gerais, serviço de e-mail, listas de discussão e transferência de arquivos¹⁶. Apesar de não ser de fato Internet, a BITNET podia trafegar mensagens com ambas. Na década de 1990, essas redes rapidamente migraram e levaram consigo todos que estavam conectados. Foi o caso da Fapesp que, além da BITNET, também fazia parte da UUCPNET (redes de sistemas UNIX), da Fidonet (uma rede BBS similar) e da RENPAC da Embratel, que era a única rede disponível pelo fornecedor de telecom da época.

Logo em seguida, a conexão com a Fapesp seria a porta de saída para a Internet para a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), coordenada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, criada para ser um tronco de interligação entre as universidades brasileiras. Essa mesma conexão - pequena e lenta - seria o pontapé inicial para que as universidades pudessem desfrutar da Internet.

Quando mais instituições chegaram para se conectar à rede, Demi, que administrava os nomes de domínio, começou a organizar, junto com outras pessoas, como seriam nomeadas as máquinas aqui no Brasil. Segundo o que ele próprio relatou em entrevista para a revista da Fapesp:

“Todo o primeiro *backbone* da RNP foi projetado numa reunião na Fapesp com a participação do Michael Stanton, do Alexandre Grojsgold, do LNCC, e do Alberto Gomide, da Fapesp. Logo em seguida, discutiu-se a estrutura de nomes a usar embaixo do .br. As universidades, por sua participação histórica no processo, poderiam ficar diretamente debaixo do .br, surgindo assim usp.br, unicamp.br, ufmg.br etc. Criamos o gov.br para o governo e, abaixo dele, as siglas dos estados, como sp.gov.br. O com.br foi definido para a futura área comercial, o org.br para o segmento de organizações sem fins de lucro, o net.br, para máquinas ligadas à infraestrutura da rede”. (OLIVEIRA, 2014, p.30)

¹⁵ Em 1987, Philippe Gouffon estava concluindo uma bolsa de estudos de pós-Doutorado no Fermilab e já sabia que a instituição norte-americana estava disposta a se conectar com a universidade brasileira por meio de sua rede, a HEPNet (High Energy Physics Network). Ele trouxe a ideia para o professor Carlos Escobar, do Instituto de Física, que integrava a coordenação da área de Física da Fapesp. Oscar Sala, coordenador, era físico do mesmo instituto da USP e deu início ao projeto prospectando que a conexão entre o Laboratório de Física de Altas Energias da USP e o Fermilab permitiria o desenvolvimento de estudos em parceria.

¹⁶ Era uma rede administrada pelo CREN (Corporation for Research and Educational Networking), em Washington D.C., que foi promovida através de protocolos de comunicação da IBM.

Nesse momento, os nomes de domínio não eram vendidos. Sequer havia uma organização específica para novos pedidos. Em geral, as requisições chegavam eletronicamente para que Alberto Gomide fizesse as configurações necessárias. A pequena comunidade da Internet começava a surgir, mas ainda sem instituições de coordenação.

A RNP é um capítulo da história que permitiu aproximar as iniciativas acadêmicas dos esforços governamentais. Quem coordenava o projeto era um outro expatriado. Tadao Takahashi era um descendente de japoneses que se graduou na UNICAMP como engenheiro e fez sua pós-graduação no Japão. Para iniciar o que seria o tronco de redes entre universidades, manejou os interesses e resistências do governo, além dos anseios da nova geração de professores que almejavam por se conectar na nascente Internet.

A concepção de uma rede abrangente, envolvendo as universidades e institutos, veio das mãos do LNCC e do imbróglio da UFRJ para se conectar à BITNET em 1988. Quando Takahashi assumiu a coordenação da RNP, buscou mobilizar os atores-chave das redes existentes, ainda que céticos com a atuação governamental. Ele também conseguiu aglutinar as áreas do governo que apoiavam alguns dos projetos de pesquisadores no MEC e no CNPq. As iniciativas, ainda que provisórias, foram também o ponto de apoio para que aos poucos a RNP conseguisse se estruturar e permitir o tráfego da Internet. De certa maneira, foram os pivôs para abrir brechas em uma política já cambaleante no Governo Federal na virada da década de 1990.

Entretanto, esse arranjo ainda preservaria certas arestas. Para uma parte das pessoas integrantes das redes acadêmicas, a RNP deveria comportar somente o tráfego de comunicação de pesquisas oriundas das universidades e institutos. Para Tadao Takahashi e alguns outros apoiadores, a RNP deveria ser um *backbone* para servir aos futuros provedores de conexão comerciais. Essa era uma celeuma aberta sobre o modo como a Internet chegaria para as pessoas em geral.

Estas polêmicas perduraram por um longo tempo e a RNP, por fim, ficaria com a incumbência de interconectar apenas as universidades e institutos de pesquisa. A Internet, portanto, chegou quase de maneira silenciosa nas universidades.

4.2 A mudança de rumo do governo

Para compreender essas resistências é importante lembrar o cenário político da informática e da telecomunicação daquele período. O sistema de telecomunicações era operado pela Telebras, criada em 1972 pelo presidente Emílio Garrastazu Médici com o objetivo de centralizar, padronizar e modernizar as diversas empresas de telecomunicações concessionárias de serviços públicos que existiam no Brasil¹⁷. Era uma grande empresa estatal nacional, a qual estava dividida em *holdings* nos Estados. As conexões internacionais eram também de sua responsabilidade. O setor de telecomunicação assumiu um papel relevante para os governos militares dentro dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II). Antes havia um misto de empresas públicas e privadas que operavam a telecomunicação de maneira fragmentada em cada região do país.

O Brasil vivia um período de transição democrática e havia uma pregressa discussão sobre a adoção de uma lei de informática que foi finalmente aprovada em 1985. Isso não era um assunto concernido só entre os círculos militares, foi uma política pública debatida com setores da academia e com empresários locais a fim de criar a chamada “capacitação nacional”, conceito difundido entre os defensores da necessidade de uma reserva de mercado para a área. Na verdade, era um artifício para fomentar uma indústria nacional e alcançar o que se julgava ser uma autonomia tecnológica no segmento (VIGEVANI, 1995)

Criou-se um ambiente de democracia relativa para produzir os minicomputadores no país que, em parte, foi bem sucedido, segundo Marques (2003). Houve a interação entre professores universitários, militares e empresas de

¹⁷ Sua criação foi dada pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972.

capital nacional que acabou por criar um ambiente de consensos e abriu espaços na *intelligentsia* do regime. O autor ainda afirma que se criou nesse período um "coletivo técnico agenciador" capaz de influenciar a tomada de decisão do governo. Entretanto, na virada da década houve dois problemas: primeiro, surgiu o microcomputador, que alterou substancialmente o mercado e, segundo - e talvez mais relevante -, a coordenação política sobre a área se alterou profundamente. Com a ascensão do presidente João Figueiredo, o ambiente de "democracia relativa foi solapado pelos Coronéis" (*idem*, p. 17). Houve a criação de uma comissão, chamada de Cotrim¹⁸, que colocou sob investigação boa parte dos pesquisadores da época e arrefeceu o ambiente de cooperação estabelecido. O resultado foi a criação da Secretaria Especial de Informática (SEI), com poderes centralizados de decidir sobre questões de informática e telecomunicações, findando com a aprovação da Política Nacional de Informática (PNI), em 1984 e, posteriormente, a Lei de Informática, em 1985.

O país chegou a passar por um contencioso com os Estados Unidos em função da política protecionista, resultado da negativa em autorizar a venda do sistema operacional MS-DOS da Microsoft, em 1987, sob a justificativa de que havia um sistema similar nacional. Este não foi o único contencioso comercial na área, mas o fato ilustra uma intensa disputa pelo espírito da política que logo depois foi completamente reconfigurada pelas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Rodada do Uruguai, na década de 90.

Havia, por um lado, uma burocracia estatal com concepções específicas sobre o papel da informática e das telecomunicações que contava com apoio tangencial e pontual de setores da sociedade civil. Em alguns momentos, principalmente no final da década de 1970, a Sociedade Brasileira da Computação apoiou declaradamente a reserva de mercado. Porém, havia setores com alinhamento político notadamente mais liberal que não se sentiam contemplados. Esse espectro era bastante grande e aproximava, por exemplo, empresários da FIESP com outros setores da academia que tinham demandas por importar equipamentos, por exemplo. O que unia, de um lado, os defensores de uma política de reserva de mercado, era a chamada "capacitação

¹⁸ A Comissão foi integrada pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e acabou sendo conhecida pelo nome do embaixador que a integrava, Paulo Cotrim.

nacional e a defesa de soberania"; de outro, o que unia os atores era um discurso em prol de uma suposta liberdade a fim de exercer sua autonomia individual, seja comercial ou de pesquisa.

É no meio desse contexto que as empresas estatais também formulavam seus programas e arquitetavam seus produtos. Por exemplo, a Embratel lançou em 1982 o projeto Ciranda para funcionários da empresa com o objetivo de utilizar somente computadores e tecnologia nacional em uma rede interna para correio eletrônico e acesso a bases de dados. O lançamento pomposo no Riocentro anunciou o que seria a primeira grande "comunidade" reunida como uma assembleia - uma assembleia grega em meio a uma ditadura militar.

O evento foi tratado com bastante importância pela empresa, que chegou a trazer o sociólogo japonês Oneji Masuda para lançar seu livro traduzido em português: *A Sociedade da Informação como Sociedade Pós-Industrial* (1982). O autor foi considerado pela empresa como um futurólogo e seu livro era um compêndio de teses diversas de como deveria ser um mundo interconectado, passando pela transformação da mídia, dos negócios e da democracia. A Internet não estava no horizonte do autor.

Depois de vários anos, o sistema foi expandido para o público em geral com o nome de Cirandão. Em seis anos de funcionamento, o pico de acesso foi de uma média de 40 conexões por dia, apesar dos investimentos massivos.

A Internet não estava em discussão pois o programa seguia estritamente as normas do Ministério das Comunicações e da SEI. As políticas de redes estavam alinhadas com os padrões da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e o modelo Open System Interconnection (OSI).

A Embratel, única autorizada a fazer as conexões internacionais de maneira adequada à legislação, não estava nem um pouco a fim de flexibilizar conexões para as recentes iniciativas acadêmicas, como a BITNET ou mesmo a Internet, seja por interesse de mercado ou por preciosismo burocrático. Havia três tipos de conexões internacionais para tráfego de dados: para bancos, para aeroportos e um

terceiro genérico, mas de uso restrito. Isso conflitava diretamente com o objetivo das redes nas universidades que procuravam conectar seus pares de maneira descentralizada. O produto da Embratel para comunicação era a então rede RENPAC, de inspiração francesa. Foi com essa rede que as primeiras conexões se submeteram para cumprir as exigências burocráticas.

As conexões com a BITNET foram apenas toleradas com muitas negociações. Carvalho (2006) remonta a história através de documentos que mostram que somente depois de uma reunião em 1988, envolvendo a Embratel, a SEI, as fundações e institutos interessados em estabelecer as conexões, ficou estabelecido que as aprovações seriam automáticas para conexões de interesse acadêmico, ou seja, não precisaria que cada universidade ou instituto esperasse longos anos para estabelecer uma conexão simples com uma rede internacional. A política de reserva de mercado, apesar de desidratada, ainda era vigente, e seguiu funcionando até sua revogação no início da década de 1990. Desse episódio, pode-se concluir que os entraves eram mais burocráticos do que técnicos.

A ascensão do primeiro presidente eleito através do voto pós-ditadura também deu início às primeiras políticas de inspiração neoliberal no Brasil. O fim da reserva de mercado influenciou diretamente no número de computadores, equipamentos e outros insumos e, mais especificamente, a flexibilização na forma de tratar as conexões com redes internacionais.

Mas, para além disso, o início dos anos 1990 colocou em evidência um outro bloco de atores-chave à frente de alguns setores do governo que influenciaram diretamente a estruturação das políticas de telecomunicações. O Ministério da Ciência e Tecnologia renasceu em 1992, com o Presidente Itamar Franco, pelas mãos do então ministro Israel Vargas, de perfil acadêmico. Ele permaneceu até o final do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, situação atípica no nascente presidencialismo de coalizão, em que os mais altos postos do Governo Federal dificilmente se preservam de um governo para outro.

Vargas seria um aliado dos precursores para o implementação das políticas iniciais para a Internet. Um de seus assessores era Ivan Moura Campos, que iria se tornar o primeiro coordenador do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br).

O elemento-chave que aproximou parte do governo das iniciativas acadêmicas e, posteriormente, de uma iniciativa importante da sociedade civil, foi a reestruturação da RNP, especialmente depois de 1993, quando o CNPq, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinaram um convênio. Esse fato deu uma outra dimensão, tanto para o projeto quanto para a importância do próprio ministério de Israel Vargas. Desta forma, a RNP se transformou em um dos principais troncos que interconectam diversas iniciativas no Brasil. Foi o momento em que as políticas governamentais e as acadêmicas encontraram um ponto de contato num novo momento, sob a égide de novos atores.

4.3 A Internet fora dos muros da universidade: da guerrilha urbana para a guerrilha informacional

Assim como aconteceu com as redes acadêmicas, as primeiras conexões individuais também tiveram períodos de embate com as políticas de comunicação e com os arranjos burocráticos da época. O que Carvalho (2006) chama de "pontapé do terceiro setor" foi o desenrolar de iniciativas de ONGs e entidades, apoiadas por órgãos de financiamento nacionais e internacionais, a fim de constituir os primeiros serviços de conexão para o público em geral. O momento mais simbólico foi a disponibilização do acesso à rede para os participantes da Eco-92, evento realizado pela ONU em 1992.

As conexões fora das universidades aconteceram na segunda metade da década de 1980, através de Computer Bulletin Board Systems (BBS)¹⁹. Essas redes mantidas por usuários de maneira privada usavam linhas discadas para trocar

¹⁹ A primeira experiência documentada é "BBS do Pinto", no Rio de Janeiro, que chegou a ter mais de uma centena de assinantes. Em 1989, um servidor chamado Hot-Line se interconectou com a rede FIDONET. Em 1995, existiam cerca de trezentos BBS brasileiros (CARVALHO, 2006, 108-110).

mensagens de textos, em tempo determinado do dia, de maneira assíncrona. No Brasil, uma delas estava sediada no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

O IBASE surgiu de uma proposta do sociólogo Herbert de Souza (Betinho) e dos economistas Carlos Alberto Afonso e Marcos Arruda com o objetivo de fazer avaliações e apresentar alternativas às políticas públicas governamentais. Os três haviam se exilado durante o regime militar e retornaram no período da Anistia. Betinho ficou mais conhecido pela campanha "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida" na década de 1990.

O BBS do IBASE funcionava com uma infraestrutura bastante modesta, com um PC-XT e duas linhas discadas, sob o comando de Carlos Afonso. Na época, adquirir uma linha telefônica não era algo trivial e um computador também era um investimento razoável. Ter essa estrutura para organizações da sociedade civil era algo incomum e talvez o IBASE fosse um dos únicos da época.

Carlos Afonso e Betinho se conheceram no exílio, no Chile, quando trabalharam na assessoria do presidente Salvador Allende, de 1971 até 1973. Logo depois tiveram que procurar exílio no Panamá e, em definitivo, no Canadá.

Os dois compartilharam trajetórias em movimentos de esquerda. Betinho foi fundador da Ação Popular, grupo ligado a movimentos da Igreja Católica e com forte influência no movimento estudantil. Carlos Afonso também participava de movimentos de esquerda ligados à igreja e foi preso pelo regime militar durante o congresso de reorganização da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1968, na cidade de Ibiúna (MG), junto com centenas de outros líderes estudantis da época.

No Canadá, Carlos Afonso trabalhou em projetos com universidades e organizações fazendo circular informações sobre a situação do Brasil. Quando voltou, sua ideia era reproduzir parte desta experiência com organizações brasileiras. O IBASE nascia também com esse objetivo de fomentar uma rede de comunicação entre as instituições para que pudessem trocar experiências e agendas, e qualificar a militância.

Em 1984, o IBASE integrou uma rede de ONGs internacionais chamada INTERDOC. Na prática, significava conectá-las aos serviços de e-mail. Alguns anos depois, essa rede se tornou um BBS público nomeado de AlterNex, que foi um dos primeiros provedores de serviços eletrônicos privados do país voltados às entidades do terceiro setor.

Em julho de 1989, o AlterNex foi oficialmente inaugurado com uma conexão com o Institute for Global Communications (IGC), baseado em San Francisco (EUA), utilizando UUCP e linhas discadas. O IGC interligava instituições do terceiro setor como PeaceNet, ConflictNet e EcoNet. O serviço foi várias vezes suspenso e só voltava a funcionar por articulação de Betinho com parlamentares, ministros e pessoas dentro das instituições como Embratel e Telebras.

Para as empresas de telecom, isso era um enfrentamento aos seus modelos de negócio pelo fato de que ofertavam um produto para usuários finais ou pequenas instituições. Por lei, o que o IBASE fazia não estava autorizado. Na virada da década, o AlterNex atendia em torno de uma centena de instituições.

Carlos Afonso cita que era uma situação de “paralegalidade” pois, apesar de não estar totalmente alinhado com as regras legais sobre telecomunicações da época, também não estava praticando um crime. Ele se autodenominava “um guerrilheiro do IP” por prover conexão à Internet a diversas entidades do terceiro setor, mesmo sem permissão. Houve uma mudança, portanto, de uma guerrilha urbana e estudantil, no início da ditadura militar, para uma guerrilha informacional no período de redemocratização.

Porém, essa nova guerrilha informacional não era uma língua franca entre instituições e organizações da sociedade civil. Em um país em que uma linha telefônica era de difícil acesso, uma conta de e-mail poderia parecer algo desnecessário. Para que essas novas possibilidades se tornassem mais claras, eram necessários exemplos práticos. Um desses exemplos foi a distribuição de contrainformação sobre a morte do seringueiro e ativista Chico Mendes em 1988. Os vários contatos acumulados com o Alternex possibilitaram fazer circular uma versão

diferente da notícia que estava sendo divulgada pelo governo da época nos meios de comunicação de massa.

A iniciativa do IBASE também foi fundamental para a primeira grande experiência de conexão brasileira com a Internet aberta ao público, durante a Eco-92, quando o Alternex proveu as conexões para os participantes. No início dos anos 1990, o IBASE participou da fundação da Associação para o Progresso das Comunicações (APC), organização com forte articulação em diversos países cujo objetivo de ampliar a comunicação das organizações do terceiro setor e ativistas da sociedade civil, com foco em direitos humanos e cidadania. A APC conseguiu aprovar um projeto junto à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED) que previa a construção de infraestrutura para a disponibilização de Internet na Eco-92. Ficou a cargo do AlterNex executar o projeto em uma realidade em que as poucas conexões com a Internet estavam localizadas nas universidades.

Em função da reserva de mercado ainda vigente, muitos equipamentos necessários para uma conexão mais robusta com a Internet precisavam de autorização da SEI para entrar no país. Além disso, era necessário a cooperação das empresas de telecom (notadamente Telebras e Embratel) para que as conexões fossem possíveis. Os "guerrilheiros do IP" precisaram sentar à mesa para negociar com as pessoas que dificultaram por longos anos suas conexões à rede.

Porém, Carlos Afonso contava com alguns aliados do lado do governo a essa altura. Tadao Takahashi estava à frente da RNP, propondo ser um *backbone* nacional para conectar universidades a outros provedores de acesso. Nesse sentido, conectar o Alternex fazia todo sentido. O IBASE estava sediado no Rio de Janeiro, então se conectou com a Rede Rio, grupo de instituições acadêmicas que já dispunha de Internet através da RNP.

Durante a conferência Eco-92, havia vários computadores conectados no Centro de Convenções do Riocentro, no Hotel Glória, no Museu do Telefone e no Fórum Global, instalado no aterro do Flamengo. O *link* da Rede Rio foi ampliado

para dar conta do atendimento de centenas de pessoas que faziam uso da rede no evento.

A experiência se tornou um marco no uso da Internet no Brasil. Tanto nos documentos oficiais, como em declarações em eventos públicos sobre o tema, esse fato é lembrado como o momento inaugural em que a Internet no Brasil esteve disponível para o público, ainda que a disponibilidade permanente viesse a demorar alguns anos mais para acontecer.

Ainda que isso tenha sido importante para consolidar um arranjo favorável para estabelecer as conexões com a Internet de forma permanente, não foi suficiente para dirimir diferenças de entendimento de como deveria funcionar essa nova rede. Logo depois de terminada a conferência, os administradores da Rede Rio não concordaram em manter o Alternex como provedor comercial, servindo a instituições não acadêmicas. A porta de saída para a Internet era através da RNP e, na concepção deles, deveria funcionar somente para interesses acadêmicos. O tensionamento chegou a tal ponto que a Rede Rio pediu para desconectar o Alternex que, previamente, havia solicitado alterar seu roteamento para a Fapesp. O Alternex continuou a prover conexões à Internet, mas a partir daquele momento seu tráfego saíria por São Paulo.

Havia, assim, distintas concepções. Para parte dos pesquisadores acadêmicos, a RNP deveria ser uma rede reservada para fins de pesquisa para professores, como havia sido pensada no passado. Para outros, inclusive seu coordenador, Tadao Takahashi, ela poderia ser uma espinha dorsal para interligar as diversas instituições e provedores à Internet. O governo deveria oferecer essa infraestrutura, e os provedores ligar os usuários à rede, de maneira privada.

4.4 A Internet comercial e o nascimento do CGI.br

Em maio de 1995, um encontro entre Betinho e Carlos Afonso (IBASE) com o então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, e o coordenador da RNP, Tadao

Takahashi, no bairro do Flamengo, no Rio de Janeiro, selaria a forma como parte da governança da Internet se daria no Brasil, ou pelo menos como se daria o pontapé inicial do que viria a ser o Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Eram os primeiros meses do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito com uma pauta liberal pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Sérgio Motta era seu braço direito e tinha sido o coordenador de campanha do recém empossado presidente.

A montagem da equipe governamental propiciou que alguns atores-chave da nascente Internet no Brasil tivessem acesso a figuras centrais de dentro do governo. Renato Navarro Guerreiro, por exemplo, que se tornaria depois o primeiro presidente da agência reguladora do setor de telecomunicações, a ANATEL, era secretário de comunicação do ministro Motta. Ele tinha sido militante, assim como Betinho, da Ação Popular. Ivan Moura Campos, que depois se tornaria o primeiro coordenador do CGI.br, era diretor de Programas Especiais do CNPq, ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), cujo ministro continuaria sendo José Israel Vargas, os dois oriundos do mesmo Estado, Minas Gerais. Vargas, que passou pela USP, mas se formou na UFMG, também participou do movimento estudantil e da campanha "O petróleo é nosso", compartilhando muitas amizades com pessoas da esquerda, inclusive FHC (MARQUES, 2011).

FHC e Motta tinham como projeto privatizar o setor de telecomunicações, o que veio a ocorrer somente em 1997. Tão logo assumiu, Motta enviou uma proposta de Emenda Constitucional para alterar o regime de telecomunicações,²⁰ que foi rapidamente aprovada. A preocupação do grupo que propôs o então "encontro-jantar" era tentar convencer que a Internet não devia ser centralizada pela Embratel ou por qualquer outra empresa.

Amigo do então ministro Israel Vargas, em 10 de abril de 1995, Betinho escreveu uma carta ao ministro das comunicações, Sérgio Motta, em que ele enfaticamente chamava a atenção do ministro para um artigo de Vargas e enfatizava: trata-se de "uma proposta concreta para efetiva democratização do acesso e uso das redes no Brasil". Já tomava forma a criação de um ente

²⁰ Em 15 de fevereiro de 1995, o ministro Sérgio Motta encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional nº 3 que autorizava a quebra do monopólio estatal das telecomunicações e previa a criação de um órgão regulador que veio a ser a ANATEL.

específico para a gestão da nascente Internet no país. Era algo que dentro e fora do governo vários setores defendiam. A carta de Betinho levou a uma conhecida reunião no restaurante Alcaparra, onde o ministro, Tadao Takahashi, Betinho e eu dialogamos sobre as bases dessa abordagem – uma “operação” de convencimento definitivo do ministro. Um mês depois, nasciam o Comitê Gestor da Internet no Brasil e a regulação que separava a Internet da legislação de telecomunicações.
(AFONSO, 2017)

Em dezembro do ano anterior, a Embratel havia lançado um projeto-piloto de uso comercial da Internet para pequenos usuários por linhas discadas. A ação acendeu uma luz vermelha para quem estava tentando estruturar os primeiros provedores de acesso à rede mundial de computadores. Nas propagandas, a empresa divulgava a oportunidade de os usuários brasileiros obterem um correio eletrônico @embratel. A ameaça era a possibilidade de a Embratel se tornar a empresa exclusiva no fornecimento de conexão à Internet. A ação da Embratel soou como uma tentativa de monopolizar o serviço, segundo Carlos Afonso.

O jantar resultou em diversas decisões que estruturaram como a rede iria se desenvolver nos anos seguintes. Por um lado, estabeleceu-se que a Internet seria classificada como um Serviço de Valor Adicionado (SVA), o qual se utilizaria dos "Serviços de Telecomunicações prestados pelas Entidades Exploradoras de Serviços Públicos de Telecomunicações", segundo a Portaria nº 148 (ANEXO B) que aprovou a Norma nº 04/1995 (ANEXO A).

Em síntese, significava que provedores de conexão com a Internet de iniciativa privada seriam regulados na forma de livre concorrência e poderiam utilizar a rede de telecomunicações para estabelecer suas conexões locais ou internacionais. Porém, não seriam considerados um serviço de telecomunicação. Inaugurava-se o marco legal para a constituição de um mercado de provimento de Internet.

Este tipo de configuração pautou a forma de governança e a separação de responsabilidades. A denominada Norma nº 04/1995 seria tratada a partir de então como um cânone, valorizada por aqueles que advogavam que a Internet era um serviço à parte, inconfundível com os cabos e, de outro lado, minorizada, ignorada ou até atacada por atores do campo de telecom.

Apesar de ser algo normativo, isso se tornou uma diferença política da maneira como o país trata questões de Internet, algo que sempre é retomado pelos atores beligerantes em momentos. A Internet iniciaria, portanto, já em regime privado.

Tratar a Internet como um Serviço de Valor Adicionado também significou, em termos jurídicos, que a agência reguladora, hoje ANATEL, teria poderes limitados de regulação sobre os serviços. Na prática, esta questão sempre se mostrou polêmica, como este trabalho demonstra mais à frente. Na disputa sobre as responsabilidades essa fronteira é sempre tensionada. Do ponto de vista fiscal, o imposto sobre telecomunicações, um dos mais altos no país, não incide sobre o serviço específico de Internet.

As intenções da Embratel naquele momento não foram só desmotivadas, como proibidas publicamente, em declarações de integrantes do governo através da imprensa, encerrando o plano piloto da empresa.

O que foi ganho nessas discussões: o acesso à Internet não é um serviço de telecomunicações, é um serviço de valor adicionado e, como tal, e aí veio a contribuição do ministro Sérgio Motta, é *privativo da iniciativa privada*. Nós estávamos pedindo menos. A gente da Academia só tava pedindo: “Deixa a gente também ser provedor”. O que a gente não imaginava é que eles iam restringir à Telebras, que ainda existia, e só foi privatizada depois. (CAMPOS, Ivan Moura, entrevista em vídeo em CGI.br, 2014)

Mas o jantar realizado no restaurante Alcaparra renderia ainda um segundo resultado positivo para os precursores da Internet no Brasil. Nessa oportunidade foi discutida a criação de um certo comitê gestor. Ainda que o provimento de acesso pudesse ser explorado em livre mercado, havia outras camadas para administrar, como os nomes de domínio, os protocolos e os pontos de interconexão.

O fato é que, naquele momento, as diversas opções eram nebulosas. Também havia poucas referências de organismos internacionais da área. A governança da camada lógica ainda dependia de um arranjo pouco institucionalizado nos Estados Unidos, sob a coordenação técnica dos criadores da Internet com algum nível de privatização das funções executivas da IANA, e sob supervisão do Departamento de Comércio norte-americano.

No Brasil, havia experiências ainda seminais de participação social, fruto do novo ordenamento com a Constituição de 1988, como os conselhos federais e, mais especificamente, os Conselhos de Saúde. No entanto, essas experiências nem estavam no radar das pessoas que discutiam as políticas para a Internet. A proposta foi criar um comitê com participação da sociedade civil e dos diversos atores envolvidos na empreitada, além do próprio governo.

O próprio nome era alvo de incertezas: Comitê Gestor da Internet "no" ou "do" Brasil. Por fim, ficou decidido que era "no" pois seria a forma que os pioneiros acreditavam que contemplaria que a rede era global, já que não existiria uma Internet específica do Brasil.

Existia também resistências dentro do governo. Em parte, foram solucionadas com uma atitude burocrática: uma Portaria Interministerial. O Ministério das Comunicações e o Ministério de Ciência e Tecnologia, conjuntamente, publicaram a Portaria que instituiu o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) na mesma data da Norma nº 04, no final de maio de 1995. Desta forma, MiniCom e MCT dividiram as responsabilidades e os louros políticos e reforçaram, cada qual em suas respectivas áreas, seu peso político.

Na fase inaugural do CGI.br, a composição foi de nove integrantes, todos nomeados diretamente pela Portaria: cinco vinculados diretamente ao governo²¹, um representante da comunidade científica, um representante de provedores de serviços, um representante da comunidade empresarial e um representante da comunidade de usuários do serviço Internet.

²¹ Ligados diretamente ao governo estavam: Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Comunicações, Sistema Telebras, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Rede Nacional de Pesquisa. Os membros do CGI indicados pela Portaria Interministerial nº 183, de 3 de julho de 1995, foram os seguintes: representante do Ministério da Ciência e Tecnologia: Ivan Moura Campos (coordenador); representante do Ministério das Comunicações: Mario Leonel Neto; representante do Sistema Telebras: Mario Bernardino Jubin Marsiaj; representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico: Eduardo Moreira da Costa; representante da Rede Nacional de Pesquisa: Eduardo Tadao Takahashi; representante da comunidade científica: Carlos José Pereira de Lucena; representante de provedores de serviços: Carlos Alberto Afonso; representante da comunidade empresarial: Nelson Peixoto Freire; representante da comunidade de usuários do serviço Internet: Sílvia Romero de Lemos Meira.

O CGI.br nasceu, portanto, pluriparticipativo, ainda que as indicações partissem do governo e que os nomes fossem pensados e negociados entre os pares envolvidos. A coordenação do CGI.br ficou a cargo do MCT, especificamente, pela Secretaria de Política de Informática. Curiosamente, foi o departamento que herdou as prerrogativas da SEI, agora não mais para autorizar ou proibir importações ou conexões de redes, mas para recomendar e formular políticas para a área.

A principal atribuição do Comitê naquele momento foi o de "coordenar a atribuição de endereços IP (Internet Protocol) e o registro de nomes de domínios", o que já vinha sendo feito pela Fapesp desde 1989. Além disso, tinha uma série de outras responsabilidades, não mandatárias, como estudar, acompanhar, recomendar e emitir pareceres sobre diversos assuntos.

O resultado dessa trajetória era que a Internet não estaria sobredeterminada pela legislação de telecom e iniciaria como uma área de exploração comercial por livre concorrência. Para os precursores, o maior ganho neste arranjo foi continuar administrando a atribuição de nomes e números que, naquele momento, era uma tarefa meramente burocrática, dispendiosa e que não gerava nenhum ativo, mas se tornaria uma grande fonte de arrecadação de recursos - e também de disputas - por conta da cobrança anual para a manutenção dos domínios.

4.5 Uma primeira coalizão triunfante

Entre o final da década de 1980 até meados da década de 1990, um grupo, com maior ou menor coesão, conseguiu sair vitorioso no desenho de uma política que deu o pontapé inicial para a exploração comercial da Internet no Brasil.

O fato de o Brasil possuir uma conexão ativa desde 1989, através do projeto da Fapesp liderado por Demi Getschko, foi fundamental. Principalmente por ter recebido, diretamente de Postel, o gerenciamento do ccTLD do ponto BR, o que colocou o país no mapa da Internet.

Ainda assim, percebe-se que as iniciativas, mesmo que datadas de um longo período, só se viabilizaram de fato com um novo arranjo institucional e a ascensão de novos grupos no governo capazes de manejar a agenda sobre uma política ainda incipiente. Portanto, nota-se que a mudança de governo significou uma estrutura de oportunidades políticas para o grupo que queria consolidar o acesso à rede Internet. Essas oportunidades foram aproveitadas tanto por Carlos Afonso e Betinho, pela proximidade com Sérgio Motta, como por figuras dentro do próprio governo envolvidas na pequena *policy community* a favor da implementação da Internet. O exemplo mais claro é de Tadao Takahashi e Israel Vargas, que atravessaram diferentes governos e aproveitaram de suas posições institucionais para promover suas ideias dentro da burocracia.

Esses atores fizeram frente a uma política herdada da ditadura militar e, mesmo depois da privatização do setor de telecomunicações, com uma organização que pouco dialogava com a nascente política de governança da Internet, justamente por estar fundada em outros pressupostos.

Esses atores-chave, juntamente com uma série de outros protagonistas, são classificados como a **Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas**, cujas ideias e convicções estão descritas no próximo quadro. Não são os únicos - fazem parte de uma série de relações, atribuídas entre eles próprios ou mapeadas pelo triangulamento de dados, que permitiram elencar os principais atores da denominada coalizão.

Quadro 4: Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas - primeira fase da governança da Internet no Brasil (1989-2002)

	Integrantes	Crenças/Convicções
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	Figuras históricas que ajudaram a construir as primeiras conexões de Internet no Brasil	Internet como um ambiente técnico aberto, interoperável e capaz de proporcionar igualdade de condições para os usuários
	Integrantes específicos do governo que compartilhavam trajetórias acadêmicas, de militância e profissionais	Entendimento que Internet e telecom deveriam fazer parte de ordenamentos distintos, com regulações burocráticas separadas
	Atores específicos do terceiro setor	Modelo multissetorial como estratégia de assegurar participação de atores não estatais, isolando a regulação estatal de telecomunicações

Fonte: Elaboração do autor

5 A REFORMA

No primeiro período do CGI.br, até 2003, houve uma consolidação das políticas de gerenciamento do domínio de topo do país (o ponto BR) e a formação de uma comunidade política em torno da governança da Internet no Brasil. Um grupo encapsulou a política de gestão dos recursos críticos, principalmente entre os então classificados como precursores e fundadores.

Do ponto de vista das operações técnicas, tudo funcionava dentro da Fapesp. É o que se chamava, na época, de "Unidade Operadora". O CGI.br, naquele momento, se resumia a um conselho de nove pessoas que se reunia com alguma frequência em Brasília (DF) a fim de tomar e encaminhar as decisões necessárias. Além desses, uma equipe trabalhava em São Paulo e executava as tarefas ordinárias:

A gente chamava de unidade operadora, para ter um nome, para não chamar de Fapesp, a coordenação era da SEPIN, ligada ao MCT. Na época, o coordenador era Ivan Moura Campos. Então, a gente acabou aproximando, entre aspas, a Fapesp e o Comitê Gestor, que eram dois bichos diferentes. (...) Depois a coordenação, na época de José Luís Ribeiro, optou por dar algum passo para institucionalizar essa relação: "Não pode ficar só com o papel". Então, ele fez duas resoluções. A primeira resolução foi que o CGI declarou que a unidade executora do registro é a Fapesp e que todos os atos feitos até aquela data são convalidados. Então, deu uma certa estabilidade a tudo que aconteceu. Se você olhar na história do CGI, Resolução 01 e 02, de 1997, são essas duas. E uma dizia o seguinte: "A Fapesp vai administrar". Precisava cobrar, porque precisava uma pessoa jurídica e não dava para inventar um CNPJ. Então, a gente usou emprestado o CNPJ da Fapesp e aí veio outra engenharia, porque esse dinheiro não era da Fapesp, mas entrava na Fapesp. (HARTMUT RICHARD GLASER, entrevista realizada pelo pesquisador).

No início, havia um número muito pequeno de pessoas envolvidas. Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen, da área técnica, hoje responsáveis pelo time de incidentes técnicos, lembram que foram os primeiros funcionários trabalhando a partir de Campinas (SP).

Até 1998, os registros de endereços relacionados ao ccTDL Ponto BR eram gratuitos, a exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos e em outros países. Depois, o CGI.br passou a cobrar uma taxa anual para manutenção dos domínios, uma espécie de assinatura ou mensalidade. Essa mudança permitiu que o projeto da Fapesp começasse a receber recursos e, em pouco tempo, ser superavitário. Neste

mesmo ano foram formalizados os primeiros Domínio de Primeiro Nível (DPNs), ou seja, os sufixos intermediários entre o endereço e o ponto br (.mil.br, .gov.br, .org.br, etc), na Resolução nº 01/1998 do CGI.br.

Entretanto, não havia uma personalidade jurídica. Os recursos arrecadados tinham que ser pagos por um boleto bancário em nome da Fapesp, a qual não podia emitir sequer uma nota fiscal, pois de fato não estava prestando um serviço, em termos legais.

Neste período, Demi Getschko não estava mais à frente do projeto. Quem assumiu o papel de gerente técnico foi Hartmut Richard Glaser. A coordenação política sempre ficou a cargo do MCT. No entanto, a Fapesp mantinha contratado um coordenador de questões técnicas e demandas operacionais.

Demi havia iniciado seu trabalho junto ao jornal O Estado de S.Paulo, o Estadão, um dos primeiros veículos de mídia a estreiar na Internet e a explorar um novo modelo de negócio. Logo depois, ficou à frente do provedor de acesso Internet Grátis (IG), que oferecia acesso de forma gratuita em um modelo de negócio que viria a se consolidar no início dos anos 2000. O IG foi uma das grandes inovações na Internet brasileira, um pouco antes da bolha do setor nos anos 2000. Quem viabilizou o negócio foi a GP Investimentos (Telemar) e o Opportunity (Brasil Telecom), sendo os sócios ninguém menos que Nizan Guanaes, Jorge Paulo Lemann, Aleksandar Mandic e Matinas Suzuki Jr.. Demi, portanto, era só mais uma pessoa ilustre neste arranjo.

O IG oferecia acesso gratuito à rede quando as conexões da Internet eram majoritariamente por telefone. A ideia era viver somente da publicidade associada ao grande tráfego em seus próprios portais. Depois de menos de um ano de funcionamento, o negócio passava por dificuldades, mas sobreviveu por algum tempo até ser vendido e revendido. Demi não se afastou inteiramente do CGI.br, trocando de função por diversas vezes, mas sempre como um dos conselheiros, até voltar definitivamente e em dedicação exclusiva em 2005, quando se tornou o diretor do NIC.br, braço executivo do CGI.br.

A escolha dos representantes do CGI.br, neste período, se dava exclusivamente pela indicação do governo, via portaria interministerial entre o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência e Tecnologia. A proximidade da comunidade envolvida com o governo conferia uma certa tranquilidade na formação do colegiado. Cabe lembrar que Carlos Afonso, do IBASE e precursor do provedor e da rede Alternex, integrou o CGI.br por todo esse período, funcionando como uma ponte entre uma parte da sociedade civil e os membros governamentais.

Porém, quando a sucessão presidencial se aproximou, em 2002, houve uma preocupação com a continuidade dos trabalhos. O arranjo burocrático era bastante frágil, podendo ser alterado a qualquer momento por iniciativa ministerial. Além disso, o projeto, até então gerenciado pela Fapesp, começava a chegar ao prazo limite dos 10 anos, máximo suportado pela fundação. Uma mudança substancial deveria ser feita e executada pelo próximo governo.

Isso influenciou o término dos mandatos dos conselheiros em 2001, que foram prorrogados duas vezes, até que o novo governo nomeasse conselheiros em outro formato de composição²².

A vitória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, permitiu que novos atores ascendessem na máquina pública, em especial na área de TIC e Internet. O CGI.br continuaria a ser coordenado pelo secretário de Política de Informática (SEPIN) do Ministério da Ciência e Tecnologia. Entretanto, o polo de elaboração desta área se deslocou para a Casa Civil, onde Sérgio Amadeu da Silveira assumiu o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). Era um órgão pequeno que, com o aval do ministro da Casa Civil, José Dirceu, iniciou uma inusitada política de

²² A Portaria Interministerial nº 805, de 20 de dezembro de 2001, prorrogou os mandatos por seis meses, e depois a Portaria nº 907, de 5 de junho de 2002, prorrogou os mandatos por mais um ano. Finalmente, em 2003, as Portarias nº 739 e 740, de 2 de abril de 2003, alteraram a composição e nomearam os novos conselheiros já na gestão de Lula, tendo à frente os ministros José Dirceu, da Casa Civil, Miro Teixeira, das Comunicações, e Roberto Vieira, do Ministério da Ciência e Tecnologia.

uso e implantação de software livre no Governo Federal. Ao mesmo tempo, foi delegado a ele a elaboração da proposta de reformulação do CGI.br.

Sérgio Amadeu era reconhecido pelas políticas de uso de software livre na administração pública quando trabalhou no governo municipal de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy. No Governo Federal, permaneceu menos de dois anos, e deu início a uma agenda de políticas na área de TIC, juntamente com outras pessoas que ocuparam cargos importantes na máquina federal. Nesta quadra, destacavam-se Rogério Santana, secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento; Sérgio Rosa, diretor do SERPRO; bem como Marcelo D'Elia Branco e Mario Teza, oriundos do governo do RS e coordenadores do Fórum Internacional Software Livre (FISL). Eles não tinham um projeto setorial pré-definido. Alguns se conheceram na transição governamental. Porém, as políticas de incentivo ao uso de software livre tiveram papel de aproximá-los, já que compartilhavam objetivos comuns de desenvolver o Estado a partir de uma perspectiva alternativa do uso de tecnologias. É o que Shaw (2005) classificou como *insurgent experts*.

A ideia da reformulação do CGI.br era capitaneada por diversos grupos. Como mencionado, parte dos conselheiros oriundos da gestão anterior tinha receio sobre os próximos passos do novo governo, principalmente pela fragilidade institucional do comitê. Dentro do governo, parte do grupo mais ligado às políticas de incentivo ao software livre almejava tornar o conselho mais classista, com representações das categorias profissionais da área da informática, principalmente Sérgio Rosa e Rogério Santana. Algumas entidades da sociedade civil lideradas por Carlos Afonso se articularam e demandaram que os representantes dos membros não governamentais fossem escolhidas através de eleição, retirando a prerrogativa de nomeação dos membros por mera indicação do governo.

Em fevereiro de 2003, a Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), o Instituto Florestan Fernandes (IFF) e a Agência Nacional dos Direitos da Infância (ANDI), promoveram o Seminário sobre Governança da Internet no Brasil e a Sociedade Civil, com apoio da Rede Nacional de Pesquisa e do próprio CGI.br. O encontro resultou

em uma carta de demandas, entre as quais a eleição para membros não governamentais de forma colegiada e setorial.

Sérgio Amadeu coordenou a reforma, ainda que as diversas posições não estivessem necessariamente colocadas para avaliação. A proposta liderada pelas ONGs, por exemplo, nunca chegou ao conhecimento de Amadeu na época. A proposta de um comitê mais classista também não tinha simpatia de Sérgio.

A maior referência, casualmente, era a forma como a ICANN estava organizada, como entidade global da governança dos recursos críticos, que admitia a participação de diversos setores na formulação de suas políticas, ainda que tivesse uma estrutura hierárquica completamente diferente do CGI.br. Obviamente, a circulação de atores-chave brasileiros que faziam ou tinham feito parte da entidade pesava bastante nas definições. Eram, naquele momento: Demi Getschko, Hartmut Glaser, Tadao Takahashi e Carlos Afonso, que ocupavam ou haviam ocupado espaços na entidade. A Cúpula da Sociedade da Informação estava no processo de definição.

A proposta de um comitê com seus representantes governamentais e não governamentais, escolhidos por regras próprias de cada setor, prevaleceu. Por um lado, porque agradava uma série de entidades, alinhadas com figuras como Carlos Afonso. Por outro, porque combinava com a ideia de um Estado com participação ampliada que alguns atores-chave cultivavam dentro do governo, como Sérgio Amadeu e Mário Teza. Para estes últimos, a inspiração para o processo da reforma do CGI.br remetia ao Orçamento Participativo, processo de participação popular para definição de parte do orçamento, colocado em prática desde os anos 1990 nas prefeituras petistas. Portanto, a ideia de uma participação multissetorial na governança da Internet se alinhava com a perspectiva de uma democracia participativa, em voga no governo Lula.

A ideia do multissetorialismo estava lá [antes da reforma], mas ela era uma ideia enfraquecida pela indicação do próprio Poder Executivo, no meu modo de ver. E eu e outros personagens, como o próprio Sérgio Rosa, e muitas pessoas que não eram da área de TI, mas que tinham simpatia pela ideia de ter uma gestão ou um coletivo no governo, que o governo participasse, mas que ele fosse minoria. [...] Eu briguei muito por isso, para que o governo tivesse minoria, uma minoria paritária. Mas não foi possível. Por quê? Qual é a lógica? O governo já tem força suficiente, mesmo sendo um quarto, ele tem uma força descomunal. Por quê? Porque a democracia representativa,

ela é completamente insuficiente. A democracia representativa, ela, faz assim, o cara vota no Lula ou vota em qualquer outro. Mas ele vota... Por mais que ele seja um eleitor consciente, ele não define toda uma pauta de políticas importantes, nem nas políticas mais importantes. E há um descolamento entre o que um gestor, depois de eleito, faz, e o que é a expectativa da sociedade, ou até mesmo as necessidades da sociedade. Então, é preciso ter elementos cada vez mais de hibridismo da democracia representativa com democracia direta, e com a participação de segmentos organizados da sociedade, que são coisas diferentes. Isso permite arejar a democracia, e o governo de plantão, se for maluquete, ele não consegue fazer coisas que as pessoas certamente não concordariam, porque você tem contraposições, inclusive técnicas. Então, foi essa a ideia. Essa ideia foi combatida dentro da Casa Civil, eu era presidente do ITI, tinha uma relação dentro da Casa Civil, o meu chefe era o ministro da Casa Civil, José Dirceu, mas a assessoria jurídica, os gestores que lá trabalhavam, eram todos contra isso.

(SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA, entrevistas realizada pelo pesquisador)

No que tange à representação, a nova composição elaborada previu 21 membros, entre os quais 10 de nomeação direta do Governo Federal e 11 escolhidos através de colégio eleitoral. Diferentemente da situação anterior, a Portaria Interministerial foi substituída por um Decreto Presidencial, um modelo institucional um pouco mais robusto. As representações foram as seguintes:

Art. 2º O CGI.br será integrado pelos seguintes membros titulares e pelos respectivos suplentes:

I - um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- a) Ministério da Ciência e Tecnologia, que o coordenará;
 - b) Casa Civil da Presidência da República;
 - c) Ministério das Comunicações;
 - d) Ministério da Defesa;
 - e) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
 - f) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - g) Agência Nacional de Telecomunicações; e
 - h) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- II - um representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia;
- III - um representante de notório saber em assuntos de Internet;
- IV - quatro representantes do setor empresarial;
- V - quatro representantes do terceiro setor; e
- VI - três representantes da comunidade científica e tecnológica.

(DECRETO Nº 4.829, de 3 de setembro de 2003)

Os membros do governo que fizeram parte da nova composição foram escolhidos, por um lado, a partir de uma certa conveniência de protagonistas da área, e por outro, por situações inusitadas, como relata Sérgio Amadeu:

Teve um caso engraçado. Tem uma cadeira no decreto do Ministério da Defesa, mas não era para ser do ministério, era para ser do órgão que cuidava da política de segurança da informação do governo [Gabinete de Segurança Institucional], que era de um órgão da Presidência da República,

mas o cara errou [no momento da redação] no decreto [...] E aí erraram, por exemplo, deixaram de fora o Ministério da Cultura. [Eu acho que o ministério do] Planejamento nem devia estar lá. Mas entrou pela força política que o Rogério [Santana] tinha. [Eu] falei, 'tá certo', mas é estranho, tinha que estar o Ministério da Cultura ou o Ministério das Relações Exteriores, que não conseguiram entrar.

(SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA, entrevista realizada pelo pesquisador)

Uma outra opção para as mudanças na estrutura do CGI poderia ter sido enviar um projeto de lei para o Congresso Nacional, o que tornaria a estrutura de amparo às políticas de governança ainda mais resistentes a intempéries institucionais. Entretanto, não havia qualquer articulação entre os atores dentro do governo e da sociedade civil para influenciar os parlamentares para uma proposta viável naquele momento. O Decreto Presidencial foi a forma mais rápida, e a melhor possível, entre os que assumiram este protagonismo no Governo Federal.

Em parte, porque o governo ainda manteve uma grande capacidade de agenda, afinal, continuou coordenando o conselho. A representação governamental ficou numericamente maior, com nove indicados, sendo oito diretamente dos ministérios. Proporcionalmente, o governo estava em menor número. O desejo de Sérgio Amadeu era que houvesse equilíbrio de cadeiras.

Essa relevância do governo, em função da atribuição de coordenar o CGI.br, se tornou saliente em diversos momentos, principalmente quando houve embates entre setores ou interesses dentro da instituição, como pode-se perceber no Capítulo 8. A capacidade de estabelecer a pauta outorga ao coordenador um poder de fazer emergir questões polêmicas ou postergar conflitos latentes dentro da instituição.

Ao mesmo tempo, a nova composição referendou os outros três setores que, em maior ou menor medida, faziam parte do CGI.br: o setor empresarial, a comunidade científica e tecnológica e o terceiro setor. Ocorre que a partir de então os representantes iriam ser selecionados por colégios eleitorais próprios, por votação dos membros. Esse fato imprimiu uma outra dinâmica à entidade, em que os processos eleitorais, a cada três anos, iriam se tornar o momento em que os postulantes organizam suas forças e apoios para vencer o pleito.

Uma das representações, ainda que nomeada pelo governo, se refere ao "representante de notório saber em assuntos de Internet", para totalizar os 21 membros. Esta cadeira tem o objetivo de outorgar um representante de grande capacidade técnica e de conhecimento notável no assunto. Na prática, a cadeira vem sendo preenchida, desde então, por Demi Getschko, que implementou as primeiras conexões com a Internet no Brasil, no final da década de 1980.

Além disso, o processo de consolidação da instituição de forma multissetorial atingiu outro patamar, afinal, os próprios setores passaram a validar o comitê a partir da sua participação no pleito. Esta legitimidade é sempre colocada em debate em cada situação de ameaça ou questionamento sobre o caráter do comitê.

5.1 A criação do NIC.br e uma organização para chamar de sua

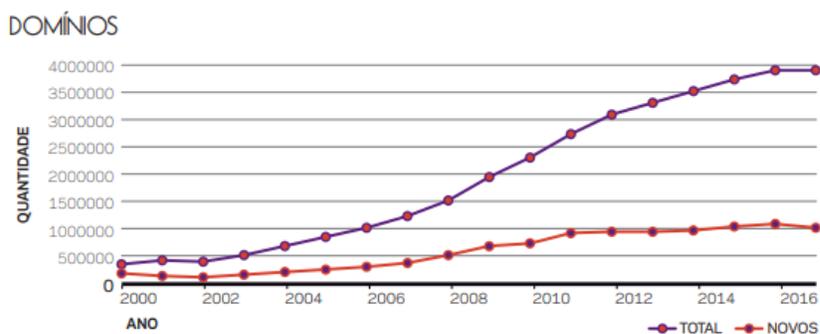
Mesmo com a mudança na composição do CGI.br em 2003, através da edição do Decreto Presidencial nº 4.829, havia a necessidade de alterar a entidade que realizava as operações executivas relacionados à gestão do Ponto BR, ou seja, a gestão do registro de domínios, distribuição de blocos de IPs para os sistemas autônomos. Até então, tudo era realizado pela Fapesp.

Quando ocorreu a reforma, havia a perspectiva de se fundar uma nova entidade, sem fins lucrativos, de direito privado, a exemplo de similares que executam estas operações em outros países.

Entretanto, isto iria outorgar grande poder para esta futura organização. Os recursos arrecadados pela venda de domínios crescia vertiginosamente pelo sucesso do Ponto BR na Internet brasileira. O Gráfico 2 demonstra a evolução do crescimento do registro. Em 2003 teve início uma ascensão que significava mais recursos entrantes no caixa da Fapesp, o que poderia nutrir o caixa da futura entidade.

Havia uma perspectiva de que a nova entidade fosse capaz de incorporar a participação multissetorial do CGI.br, ao mesmo tempo que tivesse uma organização corporativa, com distribuição de funções, cargos e tarefas de maneira verticalizada.

Gráfico 2: Domínios registrados por ano



Fonte: NIC, 2017, p. 22

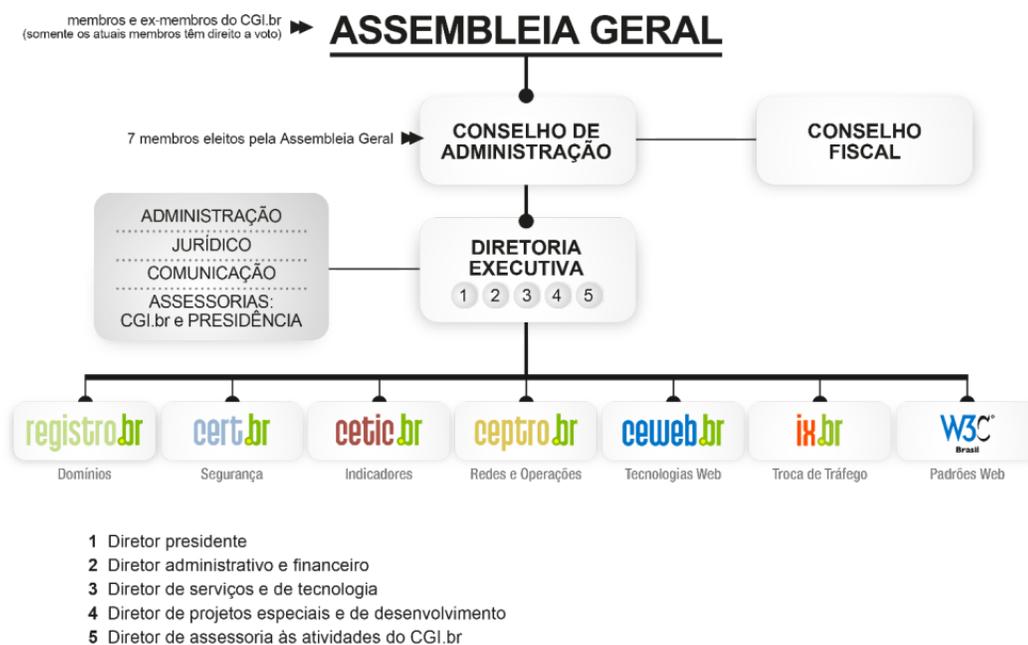
Essa nova entidade se tornaria o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), responsável por implementar as decisões e os projetos do Comitê Gestor da Internet no Brasil, criado só em 2005, dois anos depois da reforma no CGI.br.

O NIC.br é, de fato, o braço executivo, que funciona com uma estrutura profissionalizada, boa parte alocada em três andares de um prédio no bairro Brooklin Paulista, na capital do Estado de São Paulo, rodeado de grandes corporações, multinacionais e bancos. Na mesma estrutura física acontecem as reuniões ordinárias do CGI.br.

A estrutura que comanda o NIC.br é composta por um conselho de administração de sete pessoas, eleitas por uma assembleia geral que, por sua vez, é composta por membros do CGI.br - os membros atuais têm poder de voto, enquanto que os membros antigos podem participar sem poder de decisão. Além disso, há um conselho fiscal composto por três pessoas, também escolhidas pela assembleia geral. No plano mais operacional, há cinco diretorias executivas, contratadas em regime de celetista, correspondendo a, respectivamente, um diretor-presidente, um diretor administrativo e financeiro, um diretor de serviços e tecnologia, um diretor de

projetos especiais e desenvolvimento e um diretor de assessoria às atividades do CGI.br. Abaixo desses cargos há diversas gerências, também profissionalizadas, que trabalham diretamente vinculadas às respectivas diretorias. Os detalhes podem ser melhor conferidos no Gráfico 3.

Gráfico 3: Organograma do NIC.BR



Fonte: Reprodução do site do NIC.BR

A participação no NIC.br se dá a partir dos membros do CGI.br. Este vínculo faz com que as duas entidades, além de estarem ligadas do ponto de vista operacional, funcionem com um corpo diretivo muito parecido. As disputas que acontecem no CGI.br também se transferem para dentro do NIC.br. Por exemplo, em 2015, uma mudança de regras do NIC.br foi implementada para que membros que eventualmente tivessem se desligado do governo não pudessem fazer mais parte do conselho de administração, ainda que seu mandato não estivesse encerrado.

Na sua primeira década de funcionamento, o NIC.br experimentou uma ascensão vertiginosa aliada à expansão da Internet no Brasil. Esta expansão significou um aumento do número de funcionários, aumento na quantidade de diretorias, do número de pontos de tráfego implementados, multiplicação de publicações e eventos, etc.

A consolidação das políticas em torno da governança da Internet também foi acompanhada pelo incremento da entidade, que então ganharia uma vida própria, com equipe, orçamento e estrutura. Ao mesmo tempo, a disputa em torno do CGI.br cresceu, tornando-se um espaço não só de definição de políticas setoriais, como de fala e reverberação sobre temas que circundam a governança da Internet no Brasil. Fazer parte do CGI.br ou do NIC.br passou a ter uma importância maior, chancelada por um processo de escolha multissetorial.

5.2 As faces de duas entidades gêmeas

Há duas pessoas emblemáticas na história do CGI.br que se mesclam com a construção das políticas de governança da Internet no Brasil. Uma delas é Demi Getschko, responsável por viabilizar a primeira conexão com a Internet no Brasil e hoje presidente do NIC.br. A outra é Hartmut Richard Glaser, diretor de Assessoria do NIC.br, que ocupou o espaço de Demi na década de 1990 na embrionária entidade, até que Demi retornasse em 2005, quando passaram a coabitar o mesmo espaço.

Os dois não só compartilham cargos em entidades irmãs, mas também poder e protagonismo. Quando Demi foi convidado a assumir a nova unidade executora, o NIC.br, Glaser, até então à frente dos assuntos operacionais, passou a gerenciar o CGI.br como secretário executivo e diretor de assessoria, um cargo gestado na própria estrutura com o objetivo de dar suporte aos encaminhamentos do comitê.

Os dois são oriundos da Poli/USP, lugar de excelência de formação de engenheiros - no caso, engenheiros elétricos com ênfase em eletrônica. Porém, os dois conduziram suas carreiras acadêmicas de maneira distinta. Ainda que tenham

exercido o papel como professores em diferentes momentos, Demi terminou seu Doutorado na instituição, enquanto Glaser cumpriu apenas o Mestrado. O primeiro exerceu seu trabalho na Fapesp como um funcionário, encarando o projeto de realizar as primeiras conexões de rede como um trabalho, o segundo ascendeu através da carreira política interna. Nenhum deles teve uma trajetória acadêmica tradicional. Eles seguiram um caminho alternativo para estruturar e moldar as entidades de governança que ajudaram a fundar.

A Engenharia, para mim, é natural. O meu irmão também é engenheiro, meu pai era engenheiro. (...) Tem uma forte tendência de Engenharia na família, e eu fiz Engenharia Elétrica na Escola Politécnica, entre 1971 e 1975. E até por uma questão, talvez, de masoquismo, você sempre escolhe o que é mais concorrido ou mais difícil. Então, Elétrica era uma opção difícil na época. Dentro da Elétrica, a opção mais complicada era a Eletrônica. Dentro da Eletrônica, a mais complicada era Telecomunicações. Então, na verdade eu fiz Eletrônica e Telecomunicações, mas eu sou engenheiro eletricista, esse é o nome que se dá para os que terminam. Então, apesar de eu ter feito telecomunicações, acabei fazendo estágio na área de computação. Então, lá no final do primeiro ano da Poli/USP eu já estava estagiando no centro de computação eletrônica da USP, onde eu fiquei até 1986. Quer dizer, estou falando de 1972 a 1986, 14 anos. Só como ilustração adicional, no segundo ano da Poli também fui fazer Física e cheguei até o quarto ano, mas acabei não me formando. Entrei também em Direito no Largo São Francisco, no noturno, mas também só fiz um semestre e não dava para tocar porque na época eu já estava entrando na Fapesp.

Eu, evidentemente, tenho uma carreirinha de aula, acho aquilo o máximo. [Mas] isso havia uma diferença importante do pessoal da academia ligada a redes e o pessoal que estava na Fapesp. Nós fomos incitados pelo Oscar Sala [presidente da Fapesp] e fizemos aquilo como serviço. Então, para você ter uma ideia, não gerou um *paper* sobre aquilo. O nosso pessoal, tudo engenheiro com doutoramento, Mestrado, matemáticos, mas o nosso foco lá era atender um serviço que era novo naquele momento. Então, nós tratamos aquilo como um serviço, como instalar uma rede elétrica. O pessoal da Academia tinha trabalhos mais profundos, digamos, mais conceituais a respeito.

(DEMI GETSCHKO, entrevista realizada pelo pesquisador)

Eu sou formado em Física (...) [teve um professor]: “Você deve ir para a Politécnica, porque a Física é um Instituto de Pesquisa de Ciências Exatas. Está começando o grupo novo de microeletrônica e você deveria trabalhar nesse grupo, eu te apresento”. E acabou me apresentando e eu acabei mudando, em 1970, de professor da Física para professor de Engenharia na Politécnica. (...) acabei fazendo a minha carreira na Poli e já final de 1980, eu fui convidado a trabalhar com o professor Francisco Romeu Landi, vice-diretor da Politécnica. Fui convidado para ser o assessor dele e participar da campanha para eleição de diretor. E ganhou a eleição e eu fiquei mais quatro ou cinco anos como assessor. Quando acabou seu mandato, o Covas [Mário Covas, governador de São Paulo entre 1995 e 2001] o nomeou presidente da Fapesp. Aí ele falou: “Você vem comigo para a Fapesp”. O Demi já cuidava do Data Center. Em 1995 foi criado o CGI.br, mas o Demi não quis participar da briga política da Fapesp e saiu em 1996,

em julho. O Landi me chamou para resolver duas bombas: uma que é a rede USP e, dentro da rede USP, o registrozinho [o registro de domínios do CGI.br] que estava sem ninguém. Então, eu fui com essa missão para a Fapesp. E fiquei lá de 1996 a 2002, seis anos trabalhando dentro da Fapesp. Três ou quatro pessoas, então, é, realmente, era um embrião muito pequeno. (HARTMUT RICHARD GLASER, entrevista realizada pelo pesquisador)

Para Demi, o projeto que o tornou posteriormente o pai da Internet no Brasil - ainda que o próprio não goste do título - era apenas um trabalho, não havia uma perspectiva acadêmica, "*não produzia papers*". Este é um fato importante na sua trajetória porque, mesmo sendo visto como um representante da Comunidade Científica e Tecnológica, auto-identificando-se como uma pessoa ligada aos cientistas da computação, ele não tem uma trajetória acadêmica tradicional. Sua contribuição para a construção das primeiras redes computacionais é notável, tendo sido, inclusive, reconhecido com o prêmio *Hall of Fame of Internet* da Internet Society em 2015.

Glaser faz questão de ser chamado até hoje de "professor". Sua carreira na USP e Fapesp evoluiu através do contato com pessoas-chave dentro da instituição. Apoiou a eleição do professor Francisco Romeu Landi para a presidência da Fapesp em 1995, e depois foi chamado para ser seu assessor especial. Foi convidado a assumir as questões relacionadas ao CGI.br mais ou menos no mesmo período em que Demi estava se afastando.

A vinculação de Glaser foi eminentemente política e institucional. Apesar de circular muito bem no circuito nacional e internacional de governança da Internet, em determinados momentos ele faz questão de ser uma figura de difícil acesso. Por exemplo, logo depois da reforma, ele assumiu como diretor financeiro do NIC.br. Mas, em virtude de algumas arestas criadas entre os próprios diretores, houve a necessidade de criar o cargo de Diretoria de assessoria, uma saída menos custosa para que Glaser continuasse com o mesmo grau hierárquico na instituição e apaziguar os conflitos criados.

Glaser nasceu na Alemanha e veio para o Brasil ainda criança com seus pais. Faz parte dos *expatriados*²³ do CGI.br, assim como Demi, que nasceu em uma região que hoje corresponde à Itália, em Trieste. Cada um deles exerceu sua capacidade de moldar as entidades das quais estão à frente por décadas através de sua influência para agregar aliados nas funções operacionais.

Apesar de o CGI.br e o NIC.br serem instituições praticamente similares, as equipes respondem às figuras icônicas da instituição separadamente. Cada um deles tem uma forma distinta de trabalho. Enquanto Demi é uma pessoa pública, mantém uma coluna no jornal e é recorrentemente chamado para entrevistas para contar a história da implementação da Internet no Brasil, Glaser ocupa uma posição mais institucional. Apesar disso, os dois carregam uma imagem da Internet de um período inaugural, quando as redes chegavam a poucas pessoas, na sua maioria por conta da sua vinculação acadêmica com diferentes instituições, e que se anunciava como uma promessa de comunicação horizontal, sem intermediários. Essas duas figuras viram nascer os pequenos provedores e os serviços como a Web e, ao mesmo tempo, as primeiras instituições de governança da rede às quais se vincularam. Conviveram, portanto, com o início dos processos de decisão sobre os recursos da Internet e, desde os primeiros dias, com a conformação política destes espaços, tanto no Brasil como em ambientes internacionais.

Eles compartilham, junto com outras figuras, a atribuição de pioneiros da Internet no Brasil pelo histórico que acumularam. Alguns se destacam pelo trânsito nos principais círculos de poder político nas três décadas de história da Internet no Brasil. Como relatado no capítulo anterior, Carlos Afonso constituiu vínculos com atores-chave do Governo Federal durante os governos FHC, baseado em sua trajetória política anterior. Tadao Takahashi perpassou governos em cargos desde o governo do presidente José Sarney até o primeiro mandato do governo Lula, em um espaço conquistado nos órgãos vinculados à ciência e tecnologia. Estes precursores não necessariamente nutriam uma cumplicidade total, já que as disputas de poder

²³O termo usado aqui é mobilizado em diversos momentos pelos próprios atores, às vezes de forma jocosa, em outras, para demonstrar distinção. É, portanto, um termoêmico dos próprios pioneiros da rede.

em muitos momentos os deixavam em posições equidistantes, mas sua visão sobre o modo de funcionamento da Internet os deixava próximos e estabeleceu, até os dias de hoje, um certo alinhamento no que tange à visão sobre a política de Internet.

As entidades irmãs, CGI.br e NIC.br, também se confundem com as duas figuras que ocuparam por décadas posições estratégicas em cada uma delas. De certa forma, a trajetória, a reputação, os vínculos e a atuação política de Demi e Glaser fazem com que mudanças bruscas sejam algo de difícil realização. Isto se transfere também para suas equipes. É fácil perceber que uma boa parte dos funcionários acompanham a entidade desde a fundação. Ao mesmo passo foram se tornando maiores, também foram conservando pessoas, hábitos e condutas.

5.3 Uma nova arena e uma nova configuração de poder

A nova estrutura, a ampliação da participação e a forma de representação no Comitê Gestor da Internet inauguraram uma outra fase da entidade que não era mais tão embrionária e nem tão incipiente. A nova configuração coincidiu um cenário de transformações da Internet. Por um lado, consolidou o espaço para atores que já acompanhavam o trabalho do CGI.br e, por outro, acomodou novos atores do governo.

As entidades ligadas ao ensino e à pesquisa, principalmente na área de computação, puderam estar presentes através de um setor designado como Comunidade Científica e Tecnológica. Eles se juntaram assim aos chamados pioneiros, os atores que ajudaram a constituir as primeiras conexões com a Internet, entre eles Demi e Glaser. Uma parte dos atores governamentais estava em sinergia, principalmente as figuras a frente da implementação de uma nova política de TIC no Governo Federal no início do mandato do primeiro governo Lula.

Essa comunidade política estava empenhada em perseguir ideias no campo da governança da Internet que combinavam com pressupostos fundantes da rede no seu nascedouro. Uma delas é a concepção de uma Internet aberta, no sentido de que seus protocolos e questões técnicas são de domínio público, o que teria permitido à

Internet ser uma rede universal. Do lado oposto a esta visão está a ideia de redes fechadas, privadas, de propriedade de um governo ou de uma corporação.

Outro pressuposto importante é que a Internet, apesar de se utilizar das redes de telecomunicações, não faz parte delas. Do ponto de vista técnico, é a separação entre a rede lógica e a rede física, ou seja, o que trafega através dos protocolos da Internet não seria parte integrante da infraestrutura. No Brasil, do ponto de vista burocrático, esta separação ficou bem definida a partir da Norma nº 04/1995 (ANEXO A), como tratado no capítulo anterior, que fez essa distinção. Este tipo de ordenamento não é comum em outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, diversas políticas de Internet são ditadas pela Federal Communications Commission (FCC), que também regula questões de telecomunicações. A regulação de telecomunicações tem forte tradição fundada na harmonização de normas e acordos entre Estados-nação e a sua instância máxima de governança é a União Internacional de Telecomunicações (ITU), que é ligada ao sistema das Nações Unidas (ONU), enquanto as instâncias de governança da Internet têm origem em outro contexto que se estruturou de forma mais coesa só no final da década de 1990.

Há um terceiro pressuposto desta coalizão: os modelos de governança da Internet multissetoriais, *per se*, seriam mais democráticos. Esta crença arquiteta-se na medida em que os modelos de governança do setor de telecomunicações é um assunto tratado comumente no âmbito das Relações Internacionais, com limitado acesso à sociedade civil e para os novos atores emergentes com o modelo de Internet. Em parte é por isso que a governança da Internet precisou se diferenciar e criar um campo com suas próprias regras para instituir seu espaço de poder e legitimidade. Chenou (2014) estuda exatamente esse processo na construção de um campo transnacional da governança da Internet, com suas instituições e atores relevantes. A defesa de um modelo multissetorial, no que tange ao cenário doméstico, também se combinou com um desejo de ampliação de espaços de participação por parte de alguns atores que foram alçados a postos governamentais e que influenciaram diretamente na nova composição do CGI.br. O multissetorialismo, no domínio local, foi interpretado por uma parte dos atores como uma prática de abertura do Estado.

A coalizão hegemônica nesse segundo momento das políticas de governança da Internet no Brasil foi constituída por precursores e novos integrantes do governo. Pode-se resumir operacionalmente as crenças dessa segunda fase da seguinte maneira:

Quadro 5: Coalizão hegemônica na segunda fase do CGI.br (2003-2015)

	Integrantes	Crenças/Convicções
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	Figuras históricas que ajudaram a construir as primeiras conexões de Internet no Brasil	Internet como um ambiente técnico aberto, interoperável e capaz de proporcionar igualdade de condições para os usuários
	Integrantes do novo governo que encamparam a pauta da Internet como nova estratégia de TIC	Entendimento que entre Internet e telecom devem ser tratados de maneira distinta
	Atores específicos do terceiro setor	Modelo multissetorial como instrumento de abertura à participação social

Fonte: Elaboração do autor

Esta configuração incorpora muito inicialmente os atores ativistas no que viria a ser a segunda fase do CGI.br. Este processo se dará após 2005, principalmente depois dos embates sobre a agenda referente à formulação do Marco Civil da Internet.

No que diz respeito à formação de uma Coalizão Corporativa, ela está intimamente ligada a uma série de crenças em relação aos modelos de negócio conflitantes com a coalizão hegemônica. Como primeiro destaque, está uma perspectiva que coloca em xeque a própria legitimidade do CGI.br enquanto espaço de gestão de recursos críticos, ou da gestão do Domínio de Topo de País (ccTDL).

Glaser relata, por exemplo, que no início do trabalho do CGI.br havia interesse em paralelo de exploração da venda dos domínios de maneira diferente da planejada pelos pioneiros:

...quando eu cheguei [em 1995] tinha um embrião de um registro comercial para o Ponto BR. Fiz umas propostas radicais de dispensar toda a tendência de privatização do registro e mantê-lo como uma entidade sem fins de lucro dentro da Fapesp [...] havia uma intenção clara [de algumas pessoas envolvidas naquele momento] de fazer o Ponto BR algo viável comercialmente. Havia uma visão que a Internet iria 'explodir' e o negócio dos domínios iria render dinheiro.

(HARTMUT RICHARD GLASER, entrevista realizada pelo pesquisador)

Quadro 6: Coalizão não hegemônica do início da segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)

	Integrantes	Crenças/Convicções
Coalizão Desafiante	Figuras com vínculos com setores específicos da governança global da Internet	O mercado de domínios deve ser regulado pelas leis de oferta e procura e não deve ter um único registrador, como no caso do Brasil
	Setores ligados ao campo de telecomunicações	Os serviços relacionados à Internet dependem dos serviços de telecom e devem ter uma única agência de regulação, no caso a ANATEL, que tem prerrogativa legal. A governança "técnica" deve se focar em questões técnicas de gerenciamento dos nomes e números
	Atores específicos do governo	Atores ligados principalmente ao Ministério das Comunicações, mas não exclusivamente, que compartilham crenças sobre a gestão de recursos da Internet

Fonte: Elaboração do autor

Este tipo de visão sobre a gestão dos domínios no Brasil não se encerraria neste pequeno episódio. Em parte, porque a forma de exploração da venda de domínios tem suas particularidades em diferentes países. Para uma referência mais central, a ICANN funciona como um registrador com o qual empresas de revenda de domínio estabelecem contratos. Os domínios são vendidos ao público através destes revendedores. No Brasil, o próprio NIC.br revende os domínios através do Registro.br. Outros revendedores também estabelecem contrato para comercializar domínios do Ponto BR. Entretanto, o valor do domínio é estabelecido pelo CGI.br, ou seja, não há um mercado de livre concorrência de preços.

Em 2001, o Tribunal de Contas da União questionou as funções executadas pelo CGI.br e a Fapesp, no sentido de "perscrutar os vários aspectos ligados ao registro de domínios na Internet brasileira" (TC 012.048/2001-5). O processo questionava a legitimidade do CGI.br em explorar o que designava o monopólio dos domínios de topo de país do Ponto BR. Em resumo, questionava por que houve a designação da exploração dos serviços pelo NIC.br se o CGI.br não foi criado por projeto de lei e, se assim não foi, por que o CGI.br não outorgou essa tarefa para que empresas, em livre concorrência, pudessem explorar a revenda dos domínios.

Note-se que, apesar do título de comitê, a necessidade de lei prévia decorre das atribuições a ele conferidas. O CGI.br exerce função de órgão ou ente regulador, a ponto de atuar como responsável pela regulação da administração da Internet no país e, além disso, delegar a outra entidade atividades de relevância pública, fazendo as vezes de poder concedente. (...) Ou seja, caso entenda necessária a intervenção estatal nos serviços, é imperioso que o Poder Executivo adote as providências cabíveis visando, de imediato, suprir a lacuna legal de que padecem hoje os serviços de administração da Internet, com o propósito de sanar a ilegalidade implícita na atuação do CGI.br, haja vista a inexistência da indispensável autorização legislativa para que sejam exercidas as competências a ele atribuídas. (...) A outra alternativa apta a eliminar a ilicitude que recai sobre a gestão da Internet no país consiste-se na reformulação da política pública e do modelo de governança da Internet adotados, suprimindo-se a intervenção do Estado no setor, que hoje ocorre por meio do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br.

(TC 012.048/2001-5, pág 9, 21, 32)

O processo se alongou por vários anos, rendendo um longo trâmite e uma mobilização jurídica extenuante para o CGI.br. Só foi encerrado em 2012, quando o órgão fiscalizador aceitou a argumentação da parte do CGI.br para continuidade da

sua operação. O que se destaca deste longo processo é o argumento utilizado no sentido de que a venda de domínios poderia ser explorada por diferentes atores em competição de mercado, e não exclusivamente por uma entidade de caráter privado, ainda que seja sem fins lucrativos.

Mas este argumento não ficaria circunscrito somente ao ambiente jurídico. Este processo iria se tornar referência para quem concordava em retirar prerrogativas do NIC.br e estabelecer um outro mercado para a venda de domínios no Brasil. Um estudo do Senado Federal percorreu a mesma linha de raciocínio:

A percepção até aqui é que a forma de atuação do CGI.br e do NIC.br não contribui para o bom funcionamento dos mercados de nomes e números no Brasil. A razão para isso é, sem dúvida alguma, a ausência de legitimidade dessas entidades para falarem em nome dos interesses brasileiros, que decorre tanto de aspectos formais como da motivação que orienta sua atuação. Em termos formais, há uma lacuna de legalidade, decorrente de um processo equivocado de atribuição de competências ao CGI.br por meio de instrumentos normativos inapropriados (primeiro uma portaria, depois um decreto), o que afronta o ordenamento jurídico nacional e tem claro formato inconstitucional.

(FREITAS; FREITAS, 2013, p. 38)

Este documento não foi produzido de maneira fortuita. Igor, um dos autores, foi conselheiro do CGI.br na vaga da ANATEL, expressando assim uma celeuma de disputa entre as competências da agência e o comitê.

Este mesmo argumento foi evocado por outros atores do setor privado que creditam uma suposta maior eficiência no modelo de negócio de venda por autorização de registradores por meio de contrato. Ante qualquer juízo de valor, o importante é o quanto isso pode ser traduzido em crenças de uma política específica da governança destes recursos. Pode-se afirmar que, em linhas gerais, neste campo, a suposta eficiência de mercado é articulada mesmo que se coloque em choque com a própria estrutura de governança estabelecida.

Ocorre que a coalizão hegemônica teve o monopólio da formulação da política no início da segunda fase da governança da Internet no Brasil, em 2003. Mas, a partir de 2005 houve a consolidação da Coalizão Corporativa, elevando o CGI.br como espaço importante de debates e definições das políticas da área.

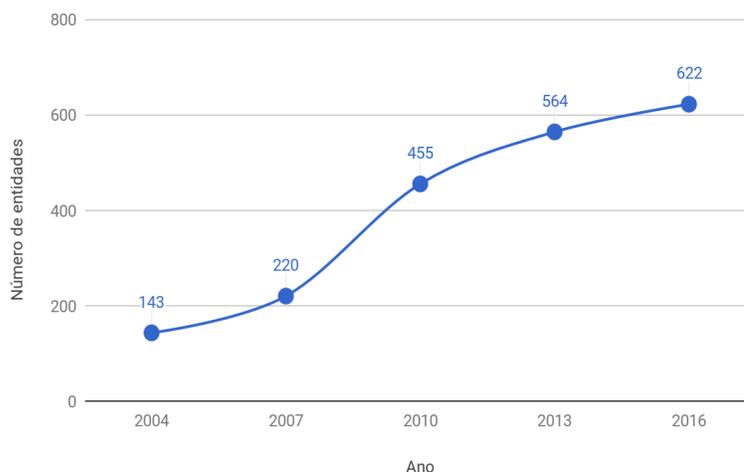
No próximo capítulo será analisado como essas forças promoveram seus embates no campo da definição de poder e representação dentro do CGI.br através das eleições para a sociedade civil. No capítulo posterior, será abordado como a definição da principal lei sobre os princípios e as diretrizes sobre a Internet no Brasil posicionou a Coalizão Corporativa como opositora das crenças dos ativistas e precursores.

6 AS ELEIÇÕES PARA O CGI.BR E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER

As eleições para os membros não governamentais do CGI.br demarcam uma das principais mudanças da entidade depois de 2003. Apesar dos eventos e cursos que ocupam uma grande parte da agenda do comitê, a eleição é o momento que gera a maior movimentação na entidade. É quando os conselheiros, dispostos a manter suas posições - algo que se tornou bastante recorrente ao longo dos pleitos -, lançam suas estratégias.

Desde a instauração do processo de escolha dos conselheiros através da formação de colégios eleitorais em 2004, as eleições têm adquirido cada vez mais importância no cenário local. O número de participantes quadruplicou desde o primeiro pleito, ultrapassando 600 inscritos (Gráfico 4). A mobilização e as estratégias dos postulantes têm se tornado mais complexas.

Gráfico 4: Crescimento de entidades inscritas no processo eleitoral (por eleição)



Fonte: Dados disponíveis no site do CGI.br: www.cgi.br/processo-eleitoral

Este período coincide com o aumento da penetração da Internet no Brasil. Entre 2008 e 2016, o número de pessoas com acesso à Internet saltou de 34% para 67%

(CETIC.br, 2018²⁴). Ao mesmo tempo, esse momento foi marcado por um intenso debate sobre políticas públicas na área. A proposição sobre a criação de uma lei específica para a Internet, o Marco Civil para a Internet (MCI), se iniciou em 2009 e tomou tração em 2014, quando finalmente foi aprovada. O Brasil foi sede do evento NETMundial, que reuniu centenas de participantes provenientes de diversos países a fim de discutir princípios e ações futuras para a governança da Internet. Também nesse período nasceu a proposta da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais que foi finalmente aprovada em 2018. Nota-se que o aumento do interesse e da importância nas eleições tem acompanhado o crescimento do debate político em torno de regras, normas e princípios da rede (AFONSO; LEMOS, 2016; O'MALEY, 2015; PAAP, 2014; SOLAGNA, 2014).

Nesse sentido, galgar um espaço na arena do CGI.br significa uma dupla forma de estabelecer influência: tanto nos processos de discussão do comitê, quanto pela ampliação dos espaços de fala proporcionados pelo papel que um conselheiro adquire em eventos e ambientes de discussão das políticas públicas relacionadas ao setor.

Entretanto, este espaço político privilegiado é cercado de ritos e regras. Participar do processo eleitoral exige dedicação especial para o atendimento de todas as exigências burocráticas e tempo para acompanhar os diversos passos da eleição. Cada segmento escolhe seus respectivos representantes entre seus pares, a partir da inscrição voluntária de entidades no colégio eleitoral.

Este capítulo tem o objetivo de demonstrar as principais características do processo eleitoral e, fundamentalmente, os efeitos gerados a partir da arquitetura da eleição, a fim de evidenciar estratégias e os comportamentos consequentes dos atores envolvidos nos últimos pleitos.

Os pontos que merecem destaque são: a) o desequilíbrio de forças entre os setores; b) o número de cadeiras para cada setor; c) a baixa renovação dos

²⁴ O CETIC.br iniciou suas pesquisas em 2008 e, portanto, preferimos utilizar este indicador por uma questão de unidade da metodologia de pesquisa sobre o uso da Internet no Brasil.

conselheiros; c) o estabelecimento de votos verticalizados; d) a distribuição regional dos votos.

6.1 O processo eleitoral

As eleições ocorrem a cada três anos para escolher 11 do total de 21 membros, juntamente com seus respectivos suplentes, através de um colégio eleitoral formado por inscrição voluntária de entidades dos setores representados no CGI.br. Especificamente, são: a Comunidade Científica e Tecnológica, o Setor Empresarial e o Terceiro Setor. O primeiro processo eleitoral ocorreu em 2004 e já houve cinco pleitos até o final de 2019. O sexto findou em 2020, momento da defesa desta tese, o qual não pode ser avaliado na totalidade.

A eleição é uma corrida de vários passos. Nos processos de 2013 e 2016 foram, respectivamente, 11 e 12 meses cada um. Na média, todo o processo eleitoral ocupa pelo menos um semestre e é necessário praticamente o mesmo período para a nomeação dos eleitos e suplentes, que se dá por meio de portaria governamental, quando também são nomeados os membros do governo, ou seja, os nove membros representantes do Governo Federal²⁵, mais o representante do Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI), e o representante de notório saber em assuntos relativos à Internet, totalizando assim 21 membros. Este arranjo eleitoral foi instituído quando o CGI.br foi alterado via Decreto Presidencial, em 2003, conforme abordado no Capítulo 5.

²⁵ A saber, na configuração atual:

- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações/MCTIC (antigo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação)
- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério das Comunicações (atualmente incorporado ao MCTIC)
- Ministério da Defesa
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (atualmente incorporado ao Ministério da Economia)
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente Ministério da Economia)
- Agência Nacional de Telecomunicações
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Por ser um processo longo, complexo e com diversas etapas, a eleição é uma tarefa penosa tanto para os interessados quanto para o próprio CGI.br, que gerencia o processo burocrático e legal. A inscrição exige o atendimento de uma extensa lista de requisitos e documentação, como, por exemplo, existência da entidade por no mínimo dois anos, carta de apresentação com manifestação de interesse, atas de assembleias ou registros sobre a atividade desempenhada²⁶.

A entidade precisa designar um representante legal, autorizado por ofício por seu presidente ou coordenador, para que acompanhe os processos e finalmente deposite o voto. Em muitos casos isso se torna uma barreira de entrada adicional, principalmente para as que não dispõem de tempo ou pessoal dedicado à tarefa. Nos dois últimos pleitos, mais de duas centenas de entidades não conseguiram finalizar o processo de homologação e, portanto, não efetivaram seu voto no final da corrida eleitoral por falta de documentação, ou pela perda dos prazos entre as diversas etapas²⁷.

Quadro 7: Entidades inscritas e homologadas no colégio eleitoral (2004-2016)

Ano	2004	2007	2010	2013	2016
Cadastradas	Não disponível	Não disponível	Não disponível	873	869
Homologadas	143	220	455	564	622
			Diferença	35%	28%

Fonte: Site cgi.br. <https://www.cgi.br/processo-eleitoral>

²⁶ Documentos exigidos para a inscrição de entidade no pleito de 2016:

I - Cópia simples do CNPJ da entidade (impressão do site da Secretaria da Receita Federal);

II - Cópia simples do estatuto de formação da entidade, com comprovação de registro desse documento no órgão competente;

III - Cópias simples da última alteração estatutária ocorrida até a data de envio dos documentos, com comprovação de registro no órgão competente, se houver;

IV - Cópias simples da última ata de assembleia de eleição e da posse da diretoria, com comprovação de registro desse documento no órgão competente;

V - Cópia simples do documento que comprova que a entidade tem dois anos de exercício de sua atividade na data de publicação desta Chamada;

VI - Declaração assinada pelo Representante Legal da entidade informando os motivos pelos quais a entidade tem interesse em participar do CGI.br;

VII - Procuração, se necessário for, designando o "Representante Legal da Entidade" para fins deste processo eleitoral; e

VIII - Cópia do CPF e da Identidade do Representante Legal.

Edital de convocação de eleição de 2016. Disponível em:

<https://www.cgi.br/processo-eleitoral/chamada-eleicoes-2016>

²⁷ Esta informação não é disponibilizada para os outros pleitos anteriores para comparação.

O processo eleitoral como um todo se torna também um momento de efervescência sobre o papel do CGI.br e sobre a governança da Internet no Brasil. Além da regular a divulgação institucional da entidade sobre o pleito, os futuros postulantes precisam influenciar para que entidades se inscrevam no colégio eleitoral para depois tentar converter esses contatos em votos. Esta é a principal estratégia na eleição para os postulantes: divulgar, convencer a se inscrever, e convencer em ser seu representante.

Ao mesmo tempo, a eleição é um momento de crise em que os atuais conselheiros traçam suas estratégias e refletem sobre o futuro e o cenário das políticas setoriais. Os arranjos, conversas, acordos e manifestações públicas sugerem a pergunta: qual será a correlação de forças entre os novos eleitos do CGI.br? Entre o conjunto de respostas é possível perceber que há uma certa expectativa de polaridade: se a nova composição permitirá mais espaço para pautas corporativas ou se haverá mais condições de promoção de garantias de direitos. É uma preocupação compartilhada tanto pelos postulantes como pelo pessoal interno do NIC.br, afinal, as atividades da entidade executora dependem diretamente dos encaminhamentos políticos do comitê.

Em termos burocráticos, o processo eleitoral se inicia com a convocação pública através de um edital assinado pelo coordenador do CGI.br, o qual estabelece prazos, regras e comissão eleitoral. As entidades representativas de cada setor podem se inscrever no período indicado (em geral de 90 dias) por meio eletrônico ou pelos Correios.

Cada entidade deve indicar um representante legal que terá a responsabilidade de efetivar o voto, sendo candidato ou não. Cabe à comissão eleitoral validar a documentação recebida e homologar as entidades para o pleito. Depois de terminado o período estabelecido para a inscrição, começa o prazo de indicação dos candidatos, que pode ser do quadro da entidade ou outra pessoa designada para tal tarefa. Cada entidade pode indicar apenas um candidato. Elas são inscritas em listas de e-mail, segmentadas por setor, a fim de que discutam suas

pautas eleitorais. Transcorrido esse prazo de indicações, inicia a votação por formulário eletrônico enviado por e-mail ao representante legal de cada entidade inscrita. Desde a eleição de 2016, cada entidade pode votar apenas em um candidato. Ao final, são contabilizados os votos em cada segmento. A comissão eleitoral anuncia os membros titulares e suplentes no *site* do CGI.br e remete o resultado ao MCTIC, que tem a responsabilidade de publicar a nomeação no Diário Oficial da União (DOU) para finalmente dar posse aos novos membros.

Os titulares e suplentes são eleitos a partir da contabilização da quantidade individual dos votos, ou seja, não há chapa ou nominata. O papel do suplente só é útil em caso de impedimento permanente do titular, já que não há regras sobre assiduidade.

Não há obrigação que o representante legal, ou que o candidato indicado, sejam formalmente vinculados à respectiva entidade. O CGI.br é composto por indivíduos, eleitos como representantes do seu respectivo setor e não são considerados representantes das suas entidades.

O papel das entidades do colégio eleitoral se encerra com a efetivação do voto, não existindo outras instâncias ou processos de engajamento ou aproximação com o cotidiano do trabalho do CGI.br. Há, inclusive, restrições informais sobre qualquer comunicação institucional proveniente do cadastro que as entidades fazem no colégio eleitoral. É claro que as entidades que participam da eleição tendem a se interessar pela pauta corrente, porém esta aproximação é voluntária e não uma consequência.

6.2 A composição e distribuição das vagas entre os setores

Há regras específicas de composição para cada segmento. O Setor Empresarial, por exemplo, não é formado por empresas inscritas no colégio eleitoral, mas a partir de associações de classe do setor. Da mesma forma, o segmento da Comunidade Científica e Tecnológica é formado por associações pertinentes à pesquisa, e não por professores ou pesquisadores individualmente, nem mesmo universidades. A única

exceção acontece no segmento do Terceiro Setor, que admite que Organizações Não Governamentais possam se cadastrar individualmente, desde que atendam aos requisitos formais.

Gráfico 5: Distribuição das cadeiras no colegiado



Fonte: Site do CGI.br. <https://www.cgi.br/membros/>

Percebe-se um afinilamento, uma vez que a participação do processo eleitoral se dá a partir de certas categorias de representatividade. Na prática, a definição dessas fronteiras (terceiro setor, setor empresarial, comunidade científica) nem sempre é clara e houve casos de entidades que, por atuarem em dois campos, tiveram que optar por um deles. A decisão final, fica a cargo da Comissão Eleitoral, responsável por organizar e administrar a eleição. Em 2016, por exemplo, o ITS-Rio tentou se inscrever na Comunidade Científica e Tecnológica, mas foi aconselhado a disputar pelo Terceiro Setor.

Em se tratando do número de cadeiras, a Comunidade Científica e Tecnológica é o menor segmento, com três assentos, os quais são preenchidos pelos mais votados no pleito. Na reforma do CGI.br, em 2003, preferiu-se reduzir uma cadeira deste setor para garantir uma vaga para a categoria de "notório saber em assuntos de Internet", tradicionalmente ocupada pelo presidente do NIC.br, Demi Getschko. Assim, viabilizou-se que uma das figuras históricas da Internet no país tivesse seu assento.

O Setor Empresarial possui quatro cadeiras e as vagas são subsegmentadas entre: a) Provedores de Acesso e Conteúdo da Internet; b) Provedores de Infraestrutura de Telecomunicações; c) Setor da Indústria de Bens de Informática, de Bens de Telecomunicações e de Software e; d) Setor Empresarial Usuário. Os inscritos devem indicar em qual desses quatro subsegmentos se encaixam. Neste caso, novamente, somente entidades de representação de classe e associações são admitidas.

Quando a segmentação do Setor Empresarial foi instituída pelo Decreto de 2003, a intenção foi, por um lado, separar a representação entre telecom e empresas de Internet, e por outro, separar a representação da indústria de TIC das empresas que utilizavam a Internet como recurso. Ao longo dos anos essa separação começou a ter cada vez mais as fronteiras borradas e, além disso, acabou por criar uma cadeira em que cabem quase todas as associações empresariais, considerando que praticamente todo o setor é usuário da Internet.

Por fim, o segmento do Terceiro Setor possui quatro vagas, sem diferenciação entre suas cadeiras, elegendo os membros com maior número de votos no pleito, e, pelo mesmo método, seus respectivos suplentes. Podem se inscrever ONGs, movimentos sociais (que possuam CNPJ), associações de consumidores e de classe, sindicatos de trabalhadores, etc. A diferença é que podem fazer parte não só entidades representativas, mas também organizações, individualmente.

Até as eleições de 2016, as entidades inscritas no segmento do Terceiro Setor e na Comunidade Científica e Tecnológica podiam atribuir o número de votos igual ao número de cadeiras em disputa no seu segmento (três e quatro, respectivamente). Em

2016 houve a definição de voto único para todos os segmentos. A mudança se deu por uma reinterpretação da comissão eleitoral com a anuência do pleno do CGI.br, em uma tentativa de desconcentrar os votos em poucos candidatos.

6.3 Os desequilíbrios e as estratégias

O número de entidades inscritas no colégio eleitoral é bastante desequilibrado. Enquanto a Comunidade Científica e Tecnológica mal alcançou 20 entidades inscritas no último pleito, o Setor Empresarial ultrapassou mais de 300. O Terceiro Setor também é responsável por mobilizar uma boa parcela, capitaneando mais de duas centenas de entidades.

Os setores dependem mais dos candidatos do que de uma mobilização setorial. Ainda que no rito eleitoral as entidades devam primeiramente se inscrever para depois indicar seu candidato, é fato que há uma atuação dos possíveis postulantes, mesmo antes de se tornarem candidatos homologados. Em muitas situações, o candidato se torna o representante legal de mais de uma entidade. Em outras, o próprio candidato monitora a comunicação oficial do CGI.br, mobiliza as entidades e, em último caso, executa o voto eletrônico por elas, digitalmente, via formulário enviado por e-mail - o que não é permitido, mas acontece na prática.

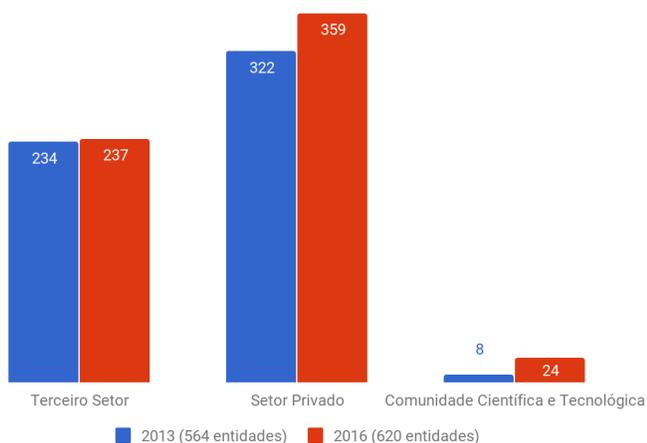
É possível perceber diferentes estratégias, dependendo da quantidade de inscritos que cada segmento mobiliza no colégio eleitoral. Para segmentos muito disputados é fundamental ter uma boa capacidade de mobilizar entidades com capilaridade, com condições de influenciar outros votantes. Para segmentos com poucas entidades inscritas, geralmente a eleição é decidida no momento da habilitação dos inscritos no colégio. A dinâmica de cada segmento resulta em uma eleição diferente para cada setor.

Outra questão está relacionada com a distribuição regional. A maioria das entidades inscritas são provenientes do Sudeste, principalmente de São Paulo. Nos últimos dois pleitos, mais da metade das entidades cadastradas estavam localizadas neste Estado (55% em 2013, e 50% em 2016). Isso se explica, em parte, pela

capacidade de São Paulo concentrar a maioria das entidades representativas dos diversos setores. Entretanto, Brasília, que é outro polo de entidades setoriais, corresponde por menos de 5% do colégio eleitoral (5% em 2016, e 3,9% em 2013).

O desequilíbrio de gênero também é visível. A eleição de 2016 presenciou, pela primeira vez, a eleição de mais de uma mulher para o comitê. O Terceiro Setor, ao longo dos anos, é quem tem conseguido estabelecer esta representação, ainda que marginalmente.

Gráfico 6: Colégio Eleitoral (membros não governamentais)



Fonte: Elaboração do autor a partir das fontes disponíveis em www.cgi.br/processo-electoral

6.4 Setor Empresarial e as diferentes dinâmicas de mobilização

O desequilíbrio no número de entidades inscritas no Setor Empresarial ajuda a lançar um olhar sobre onde há mais concentração de poder econômico e político. O segmento tem quatro cadeiras, mas cada uma delas é subsegmentada.

A cadeira dedicada aos representantes do setor de telecomunicações, nomeada de Provedores de Infraestrutura de Telecomunicações, é disputada entre 10 a 15 entidades. O SindiTelebrasil, sindicato representante das grandes e principais empresas de telefonia e serviço móvel do país, tem ocupado a vaga nos últimos três pleitos. Entretanto, esteve ausente nas primeiras eleições.

Desde a privatização do setor, na década de 1990, a área de telecom é dominada por empresas multinacionais. As quatro grandes operadoras - Claro (America Movil), Telefonica (Telefónica S.A.), TIM Brasil (Telecom Itália) e Oi (antiga Telemar) - concentram mais de 80% do mercado de banda larga fixa. No mercado de telefonia móvel essa concentração chega a quase 100%, restando um mercado residual para operadoras de porte pequeno como Sercomtel, Algar e Nextel (menos de 2%). Somente em 2016, as quatro grandes operadoras tiveram um faturamento de mais de US\$ 76 bilhões, traduzindo-se em um dos maiores setores econômicos do país.

A concentração em poucas entidades representativas que se habilitam a participar da eleição do CGI.br não é só reflexo de um número reduzido de empresas no mercado, também é parte de uma estratégia de divisão de poder no setor. Na eleição de 2013, por exemplo, mesmo com 14 entidades inscritas neste subsegmento, um mesmo representante legal foi indicado por quatro delas, ainda que não tenha sido o candidato eleito. No referido ano, Eduardo Levy, representante do SindiTelebrasil, foi reeleito e, em 2016, assumiu o terceiro mandato.

Levy se tornou conhecido nas disputas das principais controvérsias sobre as políticas públicas do setor de Internet e telecom. Entre 2013 e 2014, anos decisivos para a tramitação e aprovação do Marco Civil da Internet, ele foi peça-chave na tentativa de convencer os deputados e senadores a flexibilizar as regras sobre neutralidade de rede. O SindiTelebrasil tinha como principal aliado na Câmara dos Deputados o então presidente da casa, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que se tornou um dos principais articuladores das pautas do sindicato no Legislativo. Em 2014, seu lobby foi vencido, mas sua influência em Brasília continuou reconhecida por articular várias pautas importantes do setor empresarial da área. Tem conseguido manter uma influência entre as grandes e principais entidades que advogam pelo setor. Foi com ele que o SindiTelebrasil ocupou assento no CGI.br, em um momento em que a pauta sobre a Internet começou a tomar os holofotes no meio político em Brasília. Ocupar este espaço foi estratégico.

A cadeira dos Provedores de Acesso e Conteúdo da Internet aglutina um outro campo: o dos pequenos e médios provedores regionais. O setor de conteúdo também se faz presente, embora não seja relevante - apenas poucas entidades representativas do setor de marketing e de comunicação se habilitam no colégio em certas ocasiões.

O mercado de provimento de Internet, apesar de ser concentrado na mão das grandes operadoras de telecom, possui mais de 7 mil empresas habilitadas a prestar o serviço (GOMES, 2019). A maioria são de pequeno porte, com menos de cinco mil clientes, e atuam em regiões onde as grandes operadoras não têm interesse comercial. Como o provimento de Internet não é um serviço universalizado, como é o caso da telefonia fixa, são as estratégias de mercado que desenham o mapa de acesso à banda larga.

Muitos desses provedores se organizam em associações, algumas de caráter regional, como a Associação dos Provedores de Serviços e Informações da Internet (INTERNETSUL), outras de cunho nacional, como a Associação Brasileira de Internet (ABRANET) e a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (ABRINT). É um segmento que aglutina um número um pouco maior de entidades inscritas que o de Provedores de Infraestrutura de Telecomunicações, mas não mais que duas dezenas de entidades.

Desde 2013, a agência reguladora do setor de telecomunicações, a ANATEL, instituiu mudanças no licenciamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) no qual se enquadram os provedores de Internet (ANATEL, 2013). Nesse sentido, os prestadores de serviço atuam na entrega de conexão de rede, precisam de uma licença que, em linhas gerais, tornam estas empresas em prestadoras de serviço de telecom.

Se, por um lado, o licenciamento elevou os provedores de qualquer tamanho ao mesmo patamar legal de uma grande operadora do ponto de vista burocrático, por outro, instituiu uma série de requisitos legais. Este impasse perdurou até a edição

de nova Resolução em 2017, que simplificou os processos para os provedores com até 5 mil clientes (ANATEL, 2017; 2018).

Uma série de questões afastam e aproximam esses dois subsegmentos. A questão tributária, por exemplo, é pauta comum. Os serviços de telecomunicações são tributados com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), imposto estadual na faixa de 30% - um dos mais elevados. O provimento de Internet não é tributado, pois se trata de um Serviço de Valor Adicionado (SVA) que funciona sobre o serviço de telecom, incidindo outros impostos menores. Isso ajuda a explicar por que os pacotes “combo” das grandes operadoras oferecem serviços de telefonia quase de graça, pois o ICMS incide somente nesse valor. Há uma demanda setorial de longa data pela redução de impostos na área, porém essa é uma das principais fontes de renda dos Estados, que enfrentam um histórico de crises nas contas públicas, o que acaba por inviabilizar qualquer avanço nesse sentido.

A vaga dos Provedores de Acesso e Conteúdo da Internet tem sido ocupada pelo candidato indicado pela ABRANET desde 2010. Eduardo Fumes Parajo segue uma tendência no campo do setor empresarial que é a permanência dos representantes por um longo período no cargo, mobilizando praticamente o mesmo grupo de apoiadores.

A característica de permanência e reeleição contínua é ainda mais saliente para a cadeira reservada à Indústria de Bens de Informática, Telecomunicações e Software. Desde a primeira eleição, em 2004, Henrique Faulhaber ocupa a vaga, tendo sido reeleito em todas as eleições subsequentes. Na última eleição, ele foi indicado por duas entidades do subsegmento, mas não era representante legal de nenhuma delas.

A representação desse setor corresponde, majoritariamente, à indústria de software e associações do setor de informática. A Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES) se faz presente nas eleições e é voto cativo de Henrique. Quando o CGI.br foi remodelado, em 2003, havia uma preocupação a respeito das disputas sobre a área. O Governo Federal, na época, estava iniciando uma política de incentivo de uso e desenvolvimento de software livres que batia de frente com o setor de

informática consolidado. Mario Teza, da Associação Software Livre.org, que anteriormente tinha sido indicado pelo governo como representante dos trabalhadores do setor de informática no período de transição, em 2003, se elegeu por duas vezes para uma das vagas destinadas ao Terceiro Setor, como parte da estratégia desta contraposição.

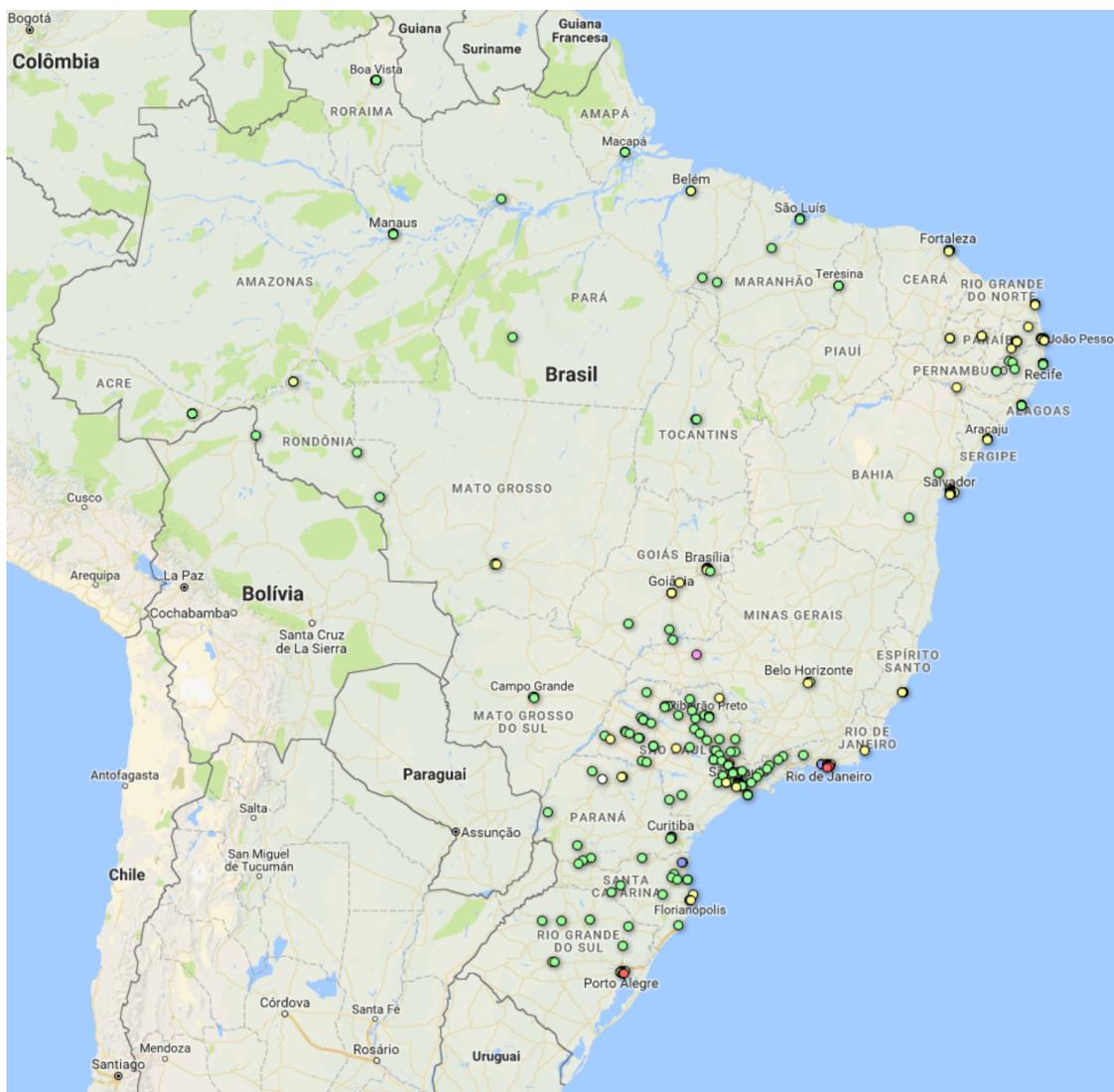
Porém, ao longo dos anos, questões de software foram sendo sobrepostas por outras discussões como, por exemplo, serviços de plataformas e aplicativos. O setor continua com relevância, mas já não é hegemônico no desenho de políticas para a Internet. O número de entidades inscritas neste subsegmento é semelhante ao de outros, ficando em, no máximo, três dezenas de entidades que efetivam o voto.

Henrique tem no seu histórico a implantação de um dos primeiros provedores brasileiros na década de 1990, no Rio de Janeiro. Ao longo de sua carreira, sua atuação se deu mais em prol do setor de TIC. No trabalho como conselheiro do CGI.br, ele coordenou o grupo que tratou de medidas para o combate às mensagens eletrônicas não solicitadas - convencionadas de SPAM -, que depois de alguns anos deu origem a uma decisão consensuada entre diversos setores (HOEPERS; FAULHABER; STEDING-JESSEN, 2015).

Por fim, o maior e mais atípico subsegmento é o do Setor Empresarial Usuário, que acumulou mais de três centenas de entidades homologadas na última eleição e sempre foi o colégio eleitoral mais numeroso ao longo dos pleitos. Por conta disso, sua dinâmica é bastante distinta dos outros pares do setor empresarial.

Em primeiro lugar, destaca-se a distribuição regional dos inscritos: apesar de todos os segmentos concentrarem a maior parte de suas bases eleitorais na região sudeste, o Setor Empresarial Usuário tem inscritos espalhados por quase todos os Estados da federação. Na eleição de 2016, houve entidades inscritas em todas as capitais, algo particular deste segmento.

Gráfico 7: Distribuição regional das entidades inscritas no colégio eleitoral em 2016



Legenda do gráfico:

- Branco - Provedores de Acesso e Conteúdo da Internet
- Roxo - Provedores de Infraestrutura de Telecomunicações
- Azul - Indústria de Informática, Telecomunicações e Software
- Verde - Setor Empresarial Usuário
- Amarelo - Terceiro Setor
- Vermelho - Comunidade Científica e Tecnológica

Fonte: Elaboração do autor com o auxílio do Google Fusion Tables, serviço desativado em dezembro de 2019. Os dados de entrada foram obtidos em www.cgi.br/processo-eleitoral. A partir dos CNPJ das entidades cadastradas foram consultados os endereços das sedes registradas na Receita Federal

Em segundo, a mobilização de entidades de classe é fortemente relacionada aos postulantes mobilizadores, ou seja, uma boa candidatura depende da influência numa vasta rede burocrática de entidades capazes de converter em apoios na eleição. Essa dinâmica se traduz em multiplicar a inscrição de entidades com estruturas verticalizadas, com muitas entidades afiliadas, como federações, sindicatos e associações comerciais. Trata-se de uma dinâmica de **verticalizar o voto**: o convencimento de uma entidade nacional ajuda a replicar inscrições e votos nas entidades regionais e locais.

Na eleição de 2016, por exemplo, 39% das entidades capacitadas a votar para esta cadeira específica eram associações, confederações comerciais ou sindicatos varejistas. Apesar de o voto dessas entidades não ser totalmente homogêneo, é fato que seu peso foi decisivo para a eleição do representante.

A verticalização depende das relações dos postulantes com estas entidades. Cássio Jordão Motta Vecchiatti e Nivaldo Cleto se alternam e disputam esse campo no percurso das eleições. Nivaldo está no seu terceiro mandato e conseguiu ser o candidato mais votado nos dois últimos pleitos. É uma figura bastante ativa em eventos e espaços públicos que envolvem sua base eleitoral e também muito assíduo nas reuniões e grupos de trabalho da ICANN como representante do setor privado.

Nivaldo se autointitula um "contador e empresário da contabilidade" e, do seu escritório, no bairro Perdizes, em São Paulo-SP, gerencia uma entidade de emissão de certificados digitais. Ele também é presidente da Associação das Autoridades de Registro do Brasil (AARB). Com um currículo político vinculado à área empresarial, tendo atuado em entidades tanto locais, estaduais e federais, suas relações atravessam o país. Isso se reflete na mobilização do seu segmento no colégio eleitoral. Na eleição de 2016, ele foi capaz de mobilizar mais de 50% dos votos para a cadeira em disputa.

No entanto, esta referida verticalização não traduz uma efetiva atuação das mesmas entidades no cotidiano da discussão dos assuntos de governança da Internet. Nas principais controvérsias sobre a área, nos últimos anos, o setor empresarial usuário não se converteu em um ator político capaz de produzir uma

consistente posição na área. Esta é somente uma das evidências da pouca capacidade de envolvimento do setor para além da própria eleição em si. Não difere muito de outros segmentos, mas este caso merece atenção devida à alta disputa pela cadeira e pela volumosa participação.

Ressalta-se, portanto, duas características do setor empresarial: alta tendência de reeleições e uma dinâmica própria de mobilização no subsegmento com mais inscritos, a partir do que se classifica como **verticalização do voto**.

6.5 Comunidade Científica e Tecnológica: eleição já está decidida antes do voto

Este segmento possui três cadeiras no Comitê e os representantes são eleitos por quantidade de votos, sem subsegmentos. É o setor com menor quantidade de entidades homologadas para eleição, acumulando pouco mais de duas dezenas, na média, a cada pleito. Os postulantes se elegem com uma pequena quantidade de votos (entre três e seis), os suplentes chegam a se eleger com apenas um voto. Apesar de poucas entidades representativas inscritas, há muitos candidatos para as vagas, o que gera uma grande pulverização de votos

Originalmente esse setor era dominado por associações e entidades ligadas à Ciência da Computação, tendo a Sociedade Brasileira de Computação (SBC) como sua maior expoente. Ao longo das últimas eleições esse quadro se alterou, principalmente pela entrada de dois candidatos *outsiders* do campo da computação. Sérgio Amadeu da Silveira e Marcos Dantas Loureiro são professores da área da Ciência Política e Comunicação, respectivamente, e mobilizam associações e entidades da área das Ciências Humanas. Sérgio Amadeu, que coordenou diretamente a reforma do CGL.br em 2003 quando estava no Governo Federal, se elegeu pelo Terceiro Setor no mandato seguinte, e depois novamente como representante da Comunidade Científica e Tecnológica. Marcos Dantas é professor e pesquisador da UFRJ e trabalhou por um pequeno período no Ministério das Comunicações no primeiro mandato do governo Lula. Sérgio Amadeu e Marcos Dantas tiveram um amplo apoio da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência

(SBPC) através de um grande aliado, o professor Nelson Pretto, educador da Bahia com fortes vínculos com o movimento software livre. Ele capitaneou os apoios decisivos para a eleição dos dois na última eleição.

A mudança de perfil das entidades representativas no setor sofreu algumas resistências em certo momento. O assunto chegou a ser tratado nas eleições de 2010 na comissão eleitoral quando se discutiu se entidades "não técnicas" poderiam ser admitidas para este segmento no colégio eleitoral.

Uma outra questão é que as associações acadêmicas possuem uma sazonalidade de funcionamento em função de eventos setoriais por elas coordenadas. O processo eleitoral, com diversos passos e regras burocráticas, dificulta a participação deste campo. Por fim, o escopo de Comunidade Científica e Tecnológica acaba por circunscrever uma comunidade acadêmica que corresponde a professores vinculados a essas entidades. Mesmo profissionais técnicos, não acadêmicos, não são contemplados por essas agremiações que se inscrevem no pleito na categoria.

Com tão poucos inscritos, os candidatos podem fazer suas contas e saber, com quase um ano de antecedência, quem será eleito para a próxima gestão. O trabalho é garantir que nenhum voto seja perdido na longa jornada do processo eleitoral, pois um voto pode decidir a eleição. Não é incomum nesse segmento os candidatos terem o mesmo número de votos, cujo critério de desempate é a idade.

6.6 Terceiro Setor: onde a pauta eleitoral vai além dos muros do CGI.br

Por último, o Terceiro Setor corresponde especificamente a organizações não governamentais, associações e sindicatos não empresariais. Muitas vezes esse segmento também é nominado como "sociedade civil", lembrada nas narrativas da história do CGI.br como um setor que se diferencia na trajetória da governança da Internet no Brasil.

Desde as primeiras conexões do país com a Internet na década de 1990, a influência do IBASE, especialmente com Carlos Afonso e Betinho, foi importante na

definição do escopo multissetorial do CGI.br. Carlos Afonso, diretor do Instituto NUPEF (Núcleo de Pesquisas, Estudos e Formação), um dos precursores, foi eleito em todos os pleitos até 2013. Em 2016, ele não disputou o cargo. Foi um dos representantes que mais tempo permaneceu no CGI.br, levando em consideração os anos precedentes à reforma de 2003.

No Terceiro Setor, assim como o colégio da Comunidade Científica e Tecnológica, não há segmentação entre as vagas disponíveis, ou seja, os quatro mais votados são eleitos para o comitê, bem como seus respectivo suplentes.

A renovação baixa no Terceiro Setor segue a tendência, Entretanto, a disputa entre os cargos, bem como a campanha realizada pelos candidatos, tende a ser muito diferente. É uma campanha pública, que transcende os muros do CGI.br. A lista de e-mail criada para o setor, em que os candidatos e entidades homologadas compartilham mensagens durante a campanha, é a mais movimentada.

De 2004 até 2013, cada entidade inscrita podia atribuir até quatro votos aos candidatos homologados. Em linhas gerais, a votação múltipla permitia a formação de chapas eleitorais. Os candidatos mais competitivos, ou seja, aqueles que possuíam na ponta do lápis mais entidades sob sua influência, se tornavam alvo de interesse de candidatos com menos possibilidade para uma troca de apoio. Assim era possível conquistar a maior parte do colégio eleitoral antecipadamente e desenhar a eleição a partir da capacidade de convencimento que os candidatos obtinham em converter os votos das entidades próximas.

Ao mesmo tempo, esse arranjo fez surgir plataformas eleitorais que certos candidatos compartilhavam a fim de justificar suas candidaturas e declarar seus apoios. Havia um efeito de clube e, ao mesmo tempo, uma sinergia política propiciada por esta arquitetura de regras. Também tornava a convergência de interesses mais públicos, no sentido de que a negociação evidenciava, pelo menos em parte, os interesses dos candidatos que se aproximavam para o pleito.

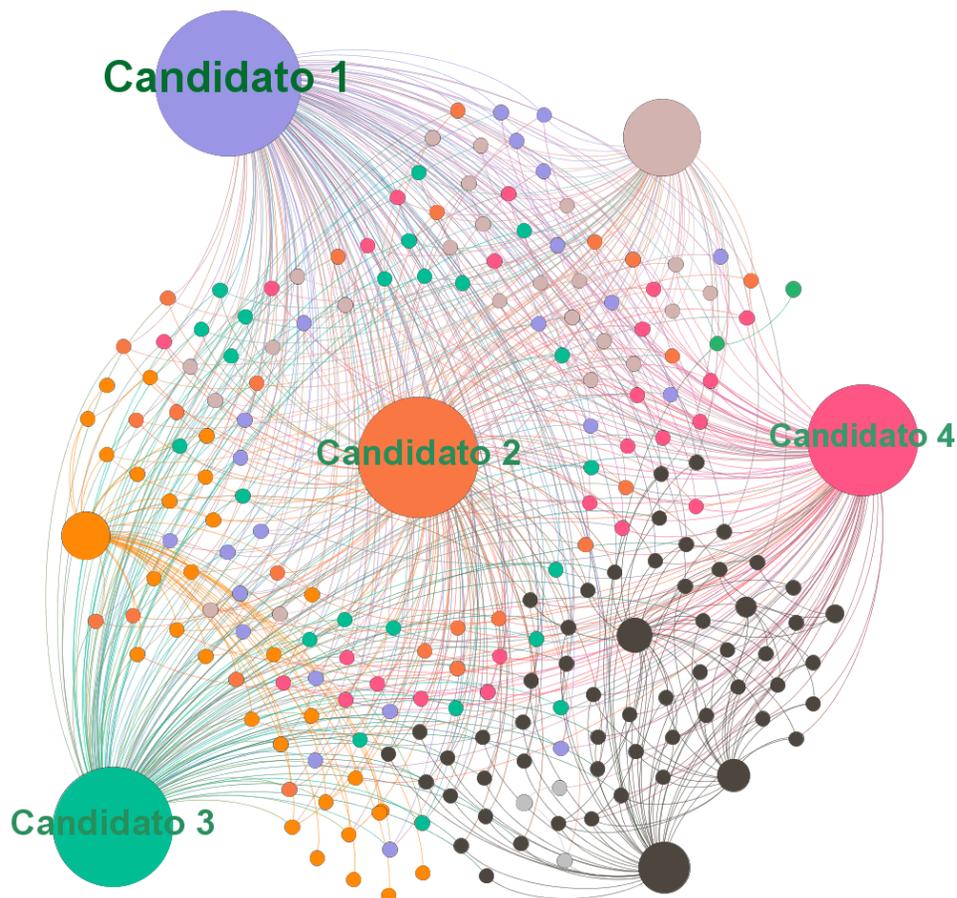
Ao longo do tempo, o efeito de chapas, aliado com a baixa renovação de quadros, começou a ser interpretado como algo desajustado para o desenho da

eleição. Embora este tipo de voto múltiplo também fosse permitido para a Comunidade Científica e Tecnológica, em que as entidades podiam atribuir mais de um voto por entidade, o efeito não era visível em função do baixo número de inscritos no colégio eleitoral. Em resumo, havia um receio de que apenas um candidato com grande capacidade de mobilização pudesse eleger todos os outros três. Esse receio se tornou mais evidente depois de 2013, quando um dos candidatos eleitos afirmou, informalmente, que seus apoios foram fundamentais para a eleição de todo o setor.

A análise dos dados das eleições de 2013 permite perceber como os votos eram entrelaçados (Gráfico 8). Os círculos representam os candidatos que venceram o pleito. As linhas representam os votos recebidos. Quase não houve candidatos isolados e os vencedores receberam a maior parte dos votos das mesmas entidades. Essa análise não pode ser feita em 2016, pois a regra se alterou e a estratégia das entidades e candidatos teve que ser diferente.

Em 2016, a interpretação da regra pela comissão eleitoral foi de que cada entidade poderia votar somente uma vez, para equiparar com a regra do Setor Empresarial. Entretanto, a mudança não provocou grandes renovações no quadro, já que três das quatro vagas foram ocupadas por reeleitos. Além disso, um dos candidatos mais votados, Percival Henriques de Souza Neto, utilizou parte de suas entidades mobilizadas para eleger o novo incumbente.

Na última eleição pode-se perceber a formação de grandes blocos de mobilização diretamente ligados aos postulantes. A diferença significativa foi que cada candidato procurou recrutar e mobilizar suas bases para fazer as contas sobre a possibilidade de sua eleição. Foi uma corrida eleitoral parecida com a do Setor Empresarial Usuário, com a diferença que havia poucas entidades verticalizadas capazes de render uma grande quantidade de votos.

Gráfico 8: Distribuição dos Votos do Terceiro Setor em 2013²⁸

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados disponibilizados no site do CGI.br

Este fato é emblemático já que, a despeito de novas regras, os conselheiros dispostos à reeleição conseguiram se adaptar e aproveitar as informações disponíveis para largar na frente. Para um ambiente com tantas regras, uma nova entidade gasta muito tempo aprendendo como participar do pleito, enquanto um candidato à reeleição está preocupado somente em angariar apoios. Não é incomum os candidatos auxiliarem as entidades a se inscreverem, informando sobre os ritos. No

²⁸ O gráfico foi elaborado usando Gephi para analisar os graus de entrada. As linhas representam os votos recebidos e os círculos os candidatos. O grau de entrada é quantas linhas chegam a cada um desses círculos. O grau de entrada médio foi de 32, bastante alto numa rede bastante pulverizada. Em termos práticos, quer dizer que houve poucos votos isolados.

Terceiro Setor isso é vital, visto que a maior parte das entidades não tem como foco as eleições do CGI.br.

O segmento do Terceiro Setor tem a maior diversidade de entidades, incluindo desde associações do Ministério Público até associações de moradores locais. Além disso, é o segmento que tem mais votos localizados provenientes do Nordeste, deslocando a tendência de todos os setores de concentrarem os votos no Sudeste, especialmente São Paulo. O resultado é que duas vagas foram ocupadas por candidatos dessa região nas últimas duas eleições. A representação de gênero também é destaque no segmento desde a última eleição, já que metade das vagas é ocupada por mulheres.

6.7 As características da arquitetura da eleição

As eleições segmentadas e distribuídas entre os setores no colégio eleitoral assumem características específicas a partir do número de entidades que cada setor, ou que cada candidato, mobiliza no colégio eleitoral. A influência das regras para a inscrição das entidades pode oferecer possibilidades ou constrangimentos na entrada de novos atores no cenário eleitoral.

A disputa com grande número de inscritos evidencia estratégias eleitorais distintas. No caso do Setor Empresarial Usuário, a estratégia entre os candidatos competitivos é angariar apoio de entidades capazes de replicar o apoio através de sua rede de afiliadas, o que foi nomeado de **verticalização do voto**. No caso do Terceiro Setor, a mobilização depende da capacidade individual dos candidatos em aproximar, convencer e converter inscrições de entidades em votos. Neste setor, as regras permitem que entidades individuais possam fazer parte do colégio eleitoral, por isso as relações pessoais, profissionais e políticas são ainda mais importantes. É fundamental **mobilizar bases de apoio** e orientá-las durante todo o processo para que se convertam em votos. A presença de dois conselheiros do Nordeste, nas últimas duas eleições, foi capaz de deslocar a tendência de hegemonia de entidades do Sudeste neste setor. O grande destaque é que no Terceiro Setor a campanha se

torna mais pública, atingindo, ainda que de forma refratária, o debate que está fora do CGI.br.

Reeleição e permanência no cargo por vários mandatos é algo recorrente. Do período estudado, de 2004 a 2017, seis conselheiros se reelegeram duas vezes; seis por três vezes; um por quatro vezes, e outro permanece no cargo desde 2004. Este fato demonstra uma baixa renovação e uma elitização do comitê, uma vez que permanecem as mesmas figuras ao longo da ainda jovem trajetória institucional do CGI.br.

Em síntese, as eleições dos membros não governamentais demonstram um processo de mobilização setorial desnivelado - com setores com muitas entidades inscritas e outros decidindo a representação com apenas alguns votos -; dependente dos futuros postulantes; com uma concentração de entidades no Sudeste; com baixa capacidade de renovação dos quadros e baixo equilíbrio de gênero.

Ao mesmo tempo, as eleições experimentaram um processo de afirmação e estabilidade. Os processos até então ocorreram sem litígios, apenas com questionamentos pontuais de algumas entidades em situações muito específicas. O aumento do número de entidades inscritas para cada pleito evidencia também um maior interesse pela disputa de poder na condução do CGI.br, o que sugere que as eleições ganharam importância ao longo dos anos.

O que de fato se percebe é que as eleições por setor não refletem, diretamente e necessariamente, as pautas que mobilizam as Coalizões de Defesa que circundam a governança da Internet no Brasil. Os setores constituintes do colégio eleitoral têm seus interesses que perpassam os atores envolvidos. O que se quer destacar é que as estratégias eleitorais estão muito mais ligadas às regras relativas à forma de eleição e à maneira que cada um dos postulantes mobiliza para prevalecer entre os seus concorrentes. A eleição, por si só, é uma instituição no contexto do período de consolidação das políticas de governança e da composição do CGI.br, e reflete, dentro dos seus limites, as disputas políticas pontuais para a conquista ou manutenção do poder de cada um dos segmentos.

Eleger-se conselheiro é a forma de garantir representação dentro do CGI.br para que, depois de medidas as forças e feitos os cálculos políticos, possam ser colocadas em marcha as ideias que mobilizam as agendas e os projetos de cada coalizão. Isso não é realmente inusitado. Corrobora, em certa medida, com a perspectiva de que as coalizões se formam a partir de arranjos entre os possíveis aliados e opositores dos projetos políticos.

7 AS DISPUTAS QUE DESENHAM AS COALIZÕES

Elencar fatos importantes faz parte do difícil exercício de extrair momentos significativos de um longo período de definição de uma política pública. Essas particularidades são melhores compreendidas não necessariamente fazendo um escrutínio dos fatos sequencialmente datados, mas elegendo alguns elementos que sejam capazes de traduzir como a disputa produziu um resultado, a fim de construir uma sequência lógica.

Neste capítulo será abordado como a defesa de premissas, ideias e convicções orientou uma tomada de posição do CGI.br e realinhou as coalizões que circundam a governança da Internet no Brasil. Esses posicionamentos exerceram influência na construção de uma lei específica que se tornou símbolo de um período.

Quando se trata de Coalizões de Defesa (ACF), nos termos de Sabatier (1988), o conflito é estruturante do subcampo da política. É o embate entre ideias - e, portanto entre as coalizões - que produz o resultado, manifesto na política pública. No caso da governança da Internet, esse conflito ficou bastante explícito porque extrapolou o pequeno núcleo de atores envolvidos com a gestão de nomes e números. Em um momento em que a própria rede começou a assumir importância, os interesses na modulação das legislações tornaram-se concretos. Nesta fase, que iniciou em 2003 e foi até 2016, há a emergência de novos atores circundando o subcampo e a consolidação de uma nova coalizão.

Duas hipóteses do modelo ACF versam sobre as diferentes características entre grupos mais ideológicos ou pragmatistas. Elas assumem que as elites das coalizões se constroem mais em expressar suas opiniões políticas do que suas preferências materiais e, além disso, que grupos em posições administrativas (como agências) tendem a ter opiniões mais moderadas do que os grupos de interesse²⁹.

²⁹ Isso se refere às hipóteses 10 e 11 do modelo: '*Elites of purposive groups are more constrained in their expression of beliefs and policy positions than elites from material groups.*
- Within a coalition, administrative agencies will usually advocate more moderate positions than their interest-group allies'.' (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.220)

Não é o que ocorre no subcampo que será analisado neste Capítulo. Os grupos mais engajados em função de suas crenças, no caso, a Coalizão dos Pioneiros e Ativistas, foi muito hábil em adaptar seu discurso, conectando os interesses econômicos com a defesa de direitos dos usuários. O contrário ocorreu com a Coalizão Corporativa que, apesar de se consolidar e agregar apoiadores, colocou-se seus pontos de vista de forma muito rudimentar, adotando argumentos pouco efetivos para convencer a opinião pública e os *policy makers* de que os ganhos materiais seriam relevantes.

Além disso, o momento de choques por conta de mudanças políticas abriu um espaço para que as pessoas ligadas à burocracia se sentissem à vontade para expressar suas opiniões em relação às preferências do campo. Isso deixa claro que, dentro do escopo das disputas de coalizões da governança da Internet, está em jogo a interpretação sobre os princípios da política.

7.1 Uma agenda de reação: uma carta de princípios para a Internet

No mesmo ano da reforma do CGI.br, em 2003, nascia também um projeto de lei no Senado que tinha o objetivo de atacar o que se preconizava ser a ameaça do novo século: os novos crimes cibernéticos.

O projeto ficou estacionado até 2005, quando o então senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG) apresentou um substitutivo, com apoio da associação de bancos (FEBRABAN) e de instituições de investigação criminal, passando para o centro da pauta, com regime de tramitação de urgência. Um substitutivo é quando o relator da matéria apresenta um projeto praticamente novo através do seu parecer. O regime de urgência é um dispositivo regimental que abrevia a tramitação, atalhando comissões internas, podendo ser votado rapidamente. Nasceu aí o PLC 89/2003 com a cara do que seria depois classificado como PL Azeredo ou AI-5 Digital.

O projeto finalmente foi aprovado em 9 julho de 2008 no Senado, em uma votação que atravessou a madrugada e quando voltou a ser discutido na Câmara, Eduardo Azeredo já era deputado federal (SANTARÉM, 2010).

Embora fosse anunciado como uma iniciativa para tentar atacar fraudes e ilícitos digitais, agregava pautas de outras frentes, como a agenda em torno da CPI da Pedofilia que ocorreu em 2008³⁰, da qual Azeredo também foi relator. A proposta criava novos tipos de crimes a partir de condutas específicas nos meios informáticos. Ocorre que essa tipificação era bastante genérica e facilmente poderia se confundir com situações usuais no uso da tecnologia³¹. A discussão entre ativistas, acadêmicos e os próprios provedores era sobre o rigor das penalidades, uma vez que o texto previa reclusão de até três anos. O argumento era que as práticas já eram crimes e não seria necessário ter uma lei específica.

Em um momento em que a banda larga estava recém florescendo no país, o projeto logo foi interpretado como uma possibilidade de censura, principalmente por entidades engajadas em pautas de liberdade de expressão. Eventos como o Campus Party, em São Paulo, e o Fórum Internacional Software Livre (FISL), em Porto Alegre, os maiores da área naquele período, foram marcados por intensos debates, manifestações contrárias e protestos à aprovação do projeto de lei³².

Em 2005, um abaixo-assinado online coletou mais de 180 mil assinaturas. A repercussão tomou a pauta dos principais veículos de imprensa especializados. Os autores da petição eram Sérgio Amadeu da Silveira, que naquele momento já não estava no Governo Federal, e João Carlos Caribé, um publicitário que lançou, na esteira da discussão, um movimento chamado Mega-Não, que realizou diversos protestos, atividades, palestras e encontros em todo o país. Foi o início de um intenso

³⁰ Os trabalhos da CPI podem ser acessados neste link: <https://bit.ly/2nsjsLo>

³¹ Uma das partes mais significativas do texto nesse sentido era o Artigo 285-A: "Acessar, mediante violação de segurança, rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado, protegidos por expressa restrição de acesso: Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa." A pena prevista excedia a de outros crimes muito como tentativa de homicídio, sem especificar exatamente o que significava violação de segurança.

³² Cobertura sobre o protesto na Campus Party <https://bit.ly/35diALN> e no FISL <https://glo.bo/2olpwpw>

debate entre especialistas da área técnica e de militantes da área da comunicação, bem como pessoas-chave com conhecimento e atuação no Legislativo.

Sérgio Amadeu da Silveira, naquele momento integrante do CGI.br como representante do Terceiro Setor, emplacou um dos principais apelidos do projeto entre os críticos da sociedade civil: "AI-5 Digital", em clara referência ao período de exclusão de liberdades civis do regime militar, em 1968³³.

Além de instituir novos tipos de crimes cibernéticos, o projeto também atribuía responsabilidades aos provedores de Internet, que deveriam guardar registros de navegação dos seus usuários e obrigatoriamente comunicar condutas consideradas suspeitas para as autoridades, sob pena de colaboração com o ilícito.

As novas responsabilidades poderiam aumentar os custos de operação, porque haveria necessidade de armazenamento obrigatório dos registros de acesso e navegação dos usuários. Além disso, uma atribuição de vigilância sobre as condutas sugeria que atores privados deveriam, por força da lei, observar atentamente o uso da Internet das pessoas conectadas. Foi o que, naquele momento, Eduardo Parajo, à frente da Associação Brasileira de Provedores da Internet (ABRANET) e também conselheiro do CGI.br, criticou como uma transferência de poder de investigação (MAIA, 2008).

A proposição atacava uma crença fundamental de diferentes setores: a inimputabilidade dos intermediários, ou seja, que os provedores ou as plataformas não deveriam ser responsabilizados pelo conteúdo das mensagens que trafegam. Essa era uma crença fundamental para a Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas.

Por esse motivo, em 2006 o colegiado do CGI.br havia iniciado uma discussão para criar recomendações sobre a governança da Internet no sentido de orientar a formulação de políticas públicas. O projeto de Azeredo deu impulso a uma iniciativa que estava pairando no CGI.br.

³³ Em relato ao autor, Sérgio Amadeu revelou que o nome surgiu em uma entrevista jornalística, quando o operador de câmera faz uma pergunta sobre o projeto. A pessoa, que Sérgio não recorda o nome, teria dito: "Mas isso é quase um AI-5 Digital". Depois, Sérgio Amadeu usaria o termo, que acabou se tornando um jargão.

Era uma atitude tímida que exercia pouca capacidade de influência em uma proposta parlamentar em plena tramitação. Porém, também era um posicionamento político importante: seriam recomendações elaboradas a partir de um campo multissetorial diretamente envolvido com a gestão dos principais recursos críticos da Internet no Brasil.

O processo de elaboração foi longo, impulsionado principalmente pelo avanço da tramitação do projeto no Congresso. A versão final, de fato, só seria sairia no início de 2009, depois de o projeto ter sido aprovado no Senado. Os diversos setores representados no CGI.br se envolveram na produção de uma posição política da entidade que atravessaria os anos seguintes da sua trajetória. Pode-se dizer que este foi um dos primeiros resultados essencialmente multissetorial da nova fase do CGI.br. Esse caso, em meio a alguns similares, se tornou simbólico, reverenciado pela própria entidade e seus conselheiros como produto de uma construção multissetorial em diálogo com diferentes setores.

Para se ter uma ideia de que não era uma pauta que interessava apenas a poucas pessoas, nas primeiras tentativas de redação, em 2007, Carlos Afonso, do Terceiro Setor, propôs pontos fundamentais sobre o que deveria constar no documento, enquanto Henrique Faulhaber, do Setor Privado, acreditava que era necessário ir além, sugerindo que o CGI.br fizesse algo a mais para barrar o projeto de lei proposto por Azeredo do que apenas o documento de posicionamento da entidade.

As discussões de várias versões resultaram nos "Princípios para a Governança e o Uso da Internet no Brasil" que se traduziram em 10 itens de recomendações, por isso também é chamado de Decálogo (ANEXO D). O documento apontou, entre muitas coisas, três pontos principais que foram a motivação inicial: a inimputabilidade na rede, a neutralidade da rede e o anonimato. Nesses três pontos todos os integrantes do CGI.br tiveram unanimidade, o que, de fato, se traduziu em três grandes visões sobre a política de governança.

O Decálogo nasceu não só no contexto de reação à proposta de legislação de criminalização de determinadas práticas na Internet, mas também de um ambiente

de discussão de políticas públicas que tratavam a Internet como instrumento necessário para a consolidação de direitos de cidadania no Governo Federal. Estas políticas, ao mesmo tempo, estavam imbricadas com atores e movimentos internacionais que advogavam pela ampliação do acesso à rede e aos bens culturais. Isto ocorria muito mais por iniciativa de pessoas específicas do que necessariamente por um projeto do governo. É o caso dos Pontos de Cultura, política do MinC que oferecia apoio a projetos culturais de entidades e indivíduos e incentivava a publicação de conteúdos na Internet. O ministério, que teve Gilberto Gil à frente nos primeiros anos, levou a cabo discussões em relação a políticas da Internet mesmo que não fosse o responsável pelos maiores orçamentos na área. A notoriedade de Gil pautou o debate no tema.

A relevância da realização de Gil em colocar o pequeno MinC como articulador exitoso de iniciativas digitais em parcerias com os ministérios mais poderosos da Esplanada: além do da Fazenda, do Planejamento e Casa Civil, o das Comunicações, o da Justiça e o das Relações Exteriores. Vale dizer também que, em 2008, estava no auge o entusiasmo com as realizações dos Pontos de Cultura e com a relevância da articulação nacional e internacional do ministro-cantor nos temas digitais. Sua parceria com Lawrence Lessig, fundador do movimento Creative Commons; Richard Stallman, principal ativista do movimento Software Livre; e John Perry Barlow, fundador da Electronic Frontier Foundation-EFF, resultou no desenvolvimento de uma “Carta dos Direitos da Internet” por ocasião da Cúpula da Sociedade da Informação em Túnis, em 2005. Essa articulação foi protagonista no processo de criação do Internet Governance Forum (IGF) em 2006.
(JOSÉ MURILO COSTA CARVALHO JUNIOR, em entrevista para SESCOOP, 2018)

O excerto é de uma entrevista de José Murilo, que dirigiu a Secretaria de Cultura Digital do MinC. Foi ele que, em parceria com o Ministério da Justiça, lançou a consulta pública online para a discussão de uma proposta de lei para a Internet como contraposição ao AI5-Digital. O que se deseja destacar é que o Decálogo do CGI.br também tem boa parte de sua origem na Carta dos Direitos da Internet (IRPC, 2005), que teve como porta-vozes e protagonistas atores-chave como John Perry Barlow, Lawrence Lessig e Richard Stallman, ativistas e críticos aos modelos de negócio ancorados na ampliação da proteção do direito autoral e da venda de softwares com código fechado. Ou seja, de certa maneira, o Decálogo é proveniente da emergência dessas ideias neste período.

Cabe, portanto, se debruçar sobre os três pontos consensuais que estruturaram a elaboração do documento do Decálogo.

A inimputabilidade da rede se refere justamente ao papel dos intermediários - provedores de acesso e plataformas de serviços - , que não deveriam ser responsabilizados pelas condutas dos usuários ou por suas mensagens. Essa era a premissa fundamental de reação à tentativa de tipificação de crimes da maneira proposta por Azeredo, que colocava os provedores de acesso como responsáveis por monitorar e relatar condutas que considerassem ilícitas. Manter o princípio da inimputabilidade também se opunha à premissa de uma vigilância sobre condutas no uso da rede. Uma metáfora utilizada pelos defensores da imputabilidade era de que o carteiro não poderia ser responsabilizado pela mensagem dentro das correspondências.

A neutralidade se refere a um princípio técnico que os engenheiros chamam de *design* de rede. Não é uma funcionalidade ou configuração de protocolo ou de software, mas de uma característica, uma premissa. De certa forma, essa característica também traduzia uma visão política dos seus criadores, já que foi sendo introduzida ao longo do processo de consolidação da Internet. O termo "neutralidade de rede" foi cunhado por Tim Wu, que se reporta ao princípio *end-to-end* explicitado em 1981 por Jerome Saltzer, David Reed e David Clark no artigo seminal *End-To-End Arguments in System Design* (1981). O termo foi elaborado por Wu especificamente no artigo-rascunho *Proposal for network neutrality* e publicado definitivamente no artigo *Network Neutrality, Broadband Discrimination* (WU, 2003) nos quais introduziu o conceito de "não discriminação". Uma parte deste debate está alicerçado num princípio designado *common carriage*, amplamente utilizado no contexto da definição das políticas de telecomunicações nos Estados Unidos. Torres (2009) faz um longo estudo sobre a disputa deste termo ao longo da consolidação da Internet³⁴.

³⁴ *Common carriage* remete ao direito romano para a organização de transportes. Na *common law* foi introduzido no contexto de determinar obrigações em relação a negócios de interesse público. A Federal Communications Commission (FCC), agência reguladora nos Estados Unidos, incorporou este conceito para certos aspectos de comunicação voltadas ao público. No final da década de 1990 e início de 2000 houve um embate no sentido de alterar a lei para que a Internet deixasse de ser considerada *common carriage* justamente para que os provedores pudessem explorar diferentes tipos de serviço na entrega de conexão diferenciada aos seus consumidores. Este é o debate regulatório, sem prejuízo sobre o debate sobre o design técnico dos fundadores da rede, o princípio de fim-a-fim (*end-to-end*). O

Em termos práticos, a neutralidade da rede significa que os pacotes de informação que circulam entre os diversos pontos sejam tratados sem distinção por sua origem, destino ou conteúdo. Isso reflete na forma como a rede se comporta, afinal, a diretriz assegura que nenhum tipo de informação no meio do caminho pudesse ter mais ou menos prioridade, ou que algum provedor interferira no fluxo da comunicação. Esta questão não está relacionada com velocidade, já que conexões mais lentas terão mais dificuldade de trafegar uma maior quantidade de informação. O debate sobre a neutralidade de rede só rompeu os círculos extremamente técnicos quando começou a ser tensionado por novos modelos de negócio entre as plataformas de serviço e os provedores de Internet. Este cenário se desenvolveu antes nos Estados Unidos, quando surgiram os primeiros acordos entre grandes provedores de conteúdo e provedores de conexão que começaram a comercializar pacotes de velocidade diferenciados para determinados serviços, principalmente de vídeos. Quando este debate surgiu no Brasil, era um desdobramento do caso internacional. A discussão posicionou os atores em campo.

Em geral, duas grandes ideias aglutinavam os argumentos: por um lado, os defensores da neutralidade de rede advogavam que o princípio estaria alinhado com o livre mercado, no sentido de proporcionar um ambiente em que todos os competidores estariam em igual situação. Por outro, os defensores da flexibilização da neutralidade de rede afirmavam que a premissa de um livre mercado estaria na liberdade de escolha do melhor produto e, portanto, de que os consumidores teriam a possibilidade de escolher o tipo de serviço mais conveniente.

Uma outra analogia desta discussão também se traduziu em torno da liberdade de expressão: para os defensores da neutralidade, se os intermediários pudessem interferir no fluxo de informação, priorizando ou retardando certos tipos de conteúdos, corresponderia diretamente na interferência da liberdade de

curioso é que, no âmbito de regulação, a disputa se dá na concepção de que o serviço é público ou privado. É aí que se cria um ornitorrinco: para o campo de telecom nos Estados Unidos, a Internet deveria deixar de ser considerada um interesse público para ser de interesse meramente privado, para viabilizar novos modelos de negócio. Ao mesmo tempo, no Brasil, a Internet continuar a ser considerada um serviço de valor adicionado garantiria estar fora do âmbito de telecom para seguir sendo exercida em caráter privado. Para uma melhor abordagem, ver Torres (2019, p. 153-190). Outra abordagem mais focada no mapeamento de controvérsias sobre a neutralidade de rede no caso brasileiro é bem descrita por Santos (2016).

comunicação das pessoas e, no extremo, à censura. Para os que defendiam uma maior flexibilidade na neutralidade de rede, a capacidade de entregar conteúdos mais rápidos garantiria uma maior conveniência e, portanto, a entrega de conteúdo que o usuário estaria interessado em consumir.

Por último, o anonimato, terceiro ponto que teve unanimidade do CGI.br ao iniciar a elaboração do Decálogo, diz respeito precisamente à proposta do projeto de tipificação de crimes cibernéticos que previa a identificação civil dos usuários na rede. A medida previa que para qualquer acesso era preciso o fornecimento de documento de identificação unívoca a fim de facilitar a identificação de uso ilícito da rede. Este item causou uma confluência tanto dos especialistas na área como de entidades da sociedade civil que não concordavam que a identificação pudesse propiciar uma redução de ilícitos. A identificação individual do acesso, no argumento dos que se contrapunham à proposta, criaria barreiras adicionais de entrada, além de poder causar inconvenientes, no caso de fraude da identificação do utilizador. O anonimato, nesse sentido, é a capacidade de os usuários não necessariamente precisarem serem identificados pelo sua identidade civil nos diversos serviços da rede³⁵. Os setores favoráveis à ideia advogavam uma maior celeridade em investigações e maior capacidade de identificação de possíveis criminosos. Alguns setores do Ministério Público e das forças policiais eram bastante ativos na defesa deste argumento.

A formulação do Decálogo foi um primeiro marco da segunda fase do CGI.br, pós-reforma de 2003, de construção de consenso e capacidade de elaborar uma política de governança orientadora, ou seja, que não determina exatamente questões específicas a serem executadas. Não é incomum as comunicações oficiais do CGI.br,

³⁵ A defesa por "anonimato" nas comunicações da Internet é emblemática. Basta lembrar que a Declaração de Independência do Ciberespaço, de John Perry Barlow, foi motivada pela proposta de lei *Communications Decent Act* que tinha como objetivo penalizar a circulação de comunicação de conteúdo sexual para menores de 18 anos. A lei previa a identificação prévia dos usuários a fim de atestar a maioridade. Para Barlow, isso feria a Primeira Emenda da Constituição norte-americana. A então Electronic Frontier Foundation (EFF), entidade lançada por ele para defender o que designava "fronteira digital", judicializou a proposta, com o apoio do American Civil Liberties Union (ACLU). O processo foi julgado em 1997 pela Suprema Corte e os demandantes tiveram êxito. O advogado da EFF, Mike Godwin, comparou o mérito do julgamento com uma "nova revolução americana", construída com base nas ideias: "Let today be the first day of a new American Revolution—a Digital American Revolution, a revolution built not on blood and conflict, but on language and reason and our faith in each other." (GOLDSMITH e WU, 2006, p. 22)

através de notas ou resoluções da entidade, fazer referência a ele. Esta prerrogativa se manteve perene na segunda fase, até o momento de crise.

Porém, a influência mais concreta surgiu logo depois de sua publicação, porque referenciou a elaboração do primeiro documento do governo para a construção de uma lei civil - e, portanto, fora do escopo criminal - com a intenção de disciplinar princípios orientadores para a Internet. É o que se tornou depois o Marco Civil da Internet, a Lei nº 12.965, de 2014 (ANEXO E). O esforço de diálogo sobre este tópico iria cumprir seu objetivo pretensamente esperado de um resultado multissetorial, a fim de resultar em um entendimento sobre quais eram premissas básicas de funcionamento da rede e as responsabilidades dos diversos atores envolvidos neste âmbito.

A título apenas de comparação, desenhou-se um paralelo entre o Decálogo e o princípios da lei instituída no Marco Civil da Internet no Quadro 8.

7.2 A batalha legislativa: o Marco Civil da Internet

A proposta de uma lei de princípios sobre a Internet já havia sido aventada por atores da sociedade civil em contraposição à lei de tipificação de crimes, porém, é em 2009 que isso realmente se torna real por uma sucessão de acontecimentos. Um momento inaugural pode ser referenciado quando o presidente Lula visita o Fórum Internacional de Software Livre, em Porto Alegre, que estava na sua 10ª edição, com mais de 10 mil participantes. Após chegar e ser recepcionado por um contingente enorme de pessoas, foi conversar com figuras internacionais proeminentes como Richard Stallman e Maddog Hall, além de lideranças locais, como Marcelo D'Elia Branco, organizador do evento.

Lula fez um discurso efusivo, de improviso, para uma plateia de mais de 500 pessoas selecionadas a dedo, entre especialistas, técnicos, ativistas e hackers. Todos reivindicavam que ele vetasse o projeto chamado por eles de AI5-Digital, que estava na iminência de ser aprovado em definitivo. Lula pediu em público ao então ministro

da Justiça, Tarso Genro, para que apresentasse alternativas que então propôs uma consulta pública online do que se tornaria a lei do Marco Civil da Internet, tendo como ponto de partida inicial o Decálogo, lançado recentemente como resolução do CGI.br.

Quadro 8: Quadro comparativo entre o Decálogo do CGI.br e o Marco Civil da Internet

Decálogo do CGI.br (2009):	Marco Civil da Internet (2014)
<p>1. Liberdade, privacidade e direitos humanos O uso da Internet deve guiar-se pelos princípios de liberdade de expressão, de privacidade do indivíduo e de respeito aos direitos humanos, reconhecendo-os como fundamentais para a preservação de uma sociedade justa e democrática.</p> <p>2. Governança democrática e colaborativa A governança da Internet deve ser exercida de forma transparente, multilateral e democrática, com a participação dos vários setores da sociedade, preservando e estimulando o seu caráter de criação coletiva.</p> <p>3. Universalidade O acesso à Internet deve ser universal para que ela seja um meio para o desenvolvimento social e humano, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória em benefício de todos.</p> <p>4. Diversidade A diversidade cultural deve ser respeitada e preservada e sua expressão deve ser estimulada, sem a imposição de crenças, costumes ou valores.</p> <p>5. Inovação A governança da Internet deve promover a contínua evolução e ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso.</p> <p>6. Neutralidade da rede Filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento.</p> <p>7. Inimutabilidade da rede O combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos.</p> <p>8. Funcionalidade, segurança e estabilidade A estabilidade, a segurança e a funcionalidade globais da rede devem ser preservadas de forma ativa através de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e estímulo ao uso das boas práticas.</p> <p>9. Padronização e interoperabilidade A Internet deve basear-se em padrões abertos que permitam a interoperabilidade e a participação de todos em seu desenvolvimento.</p> <p>10. Ambiente legal e regulatório O ambiente legal e regulatório deve preservar a dinâmica da Internet como espaço de colaboração.</p>	<p>Art. 3o. A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:</p> <p>I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;</p> <p>II - proteção da privacidade;</p> <p>III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;</p> <p>IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;</p> <p>V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;</p> <p>VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;</p> <p>VII - preservação da natureza participativa da rede;</p> <p>VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.</p> <p>Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.</p> <p>Art. 4o A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:</p> <p>I - do direito de acesso à internet a todos;</p> <p>II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;</p> <p>III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e</p> <p>IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.</p>

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dois documentos, grifos do autor

A consulta pública se deu em duas fases. Primeiro, recolheu opiniões abertas a partir dos 10 pontos do Decálogo, e depois apresentou uma minuta de projeto, com artigos e incisos do que seria a proposta de lei, nas quais qualquer um podia propor emendas ou fazer sugestões online. A consulta foi um marco de participação, contando com mais de duas mil contribuições, e foi a primeira iniciativa de criar uma lei a partir das contribuições diretas da Internet. Para acolher as contribuições, o governo aproveitou um portal do Ministério da Cultura, o CulturaDigital.br, sob a coordenação de José Murilo. A discussão sobre regulação da Internet extrapolou o debate técnico e da mídia especializada para se tornar uma das pautas centrais. O engajamento de entidades da sociedade civil - principalmente as que acompanhavam os temas sobre inclusão digital - foi fundamental para que a discussão alcançasse círculos sociais amplos, abordando questões de liberdade de expressão, direito autoral e acesso à rede (SOLAGNA, 2015).

A tração da pauta foi viabilizada a partir da confluência de atores de dentro e fora do Estado que se ajudavam mutuamente para construir uma contra-agenda em relação à tentativa de estabelecer uma lei de tipificação de crimes digitais.

O projeto de lei de fato só foi enviado ao Congresso em 2011, dois anos depois da realização da primeira consulta, no início do governo da Dilma Rousseff. O embate legislativo afluorou as principais disputas pertinentes ao campo, que se tornaram o tripé do Marco Civil: os dispositivos de remoção de conteúdo, a neutralidade de rede e as questões relativas à privacidade para obtenção dos registros de acesso e navegação.

No que tange aos dispositivos de remoção de conteúdo, a disputa envolveu os setores detentores de direitos autorais. Uma discussão sobre a reforma da Lei de Direito Autoral, previamente realizada, colocava em choque as políticas alternativas de licenciamento com as proteções de obras em meios digitais. De um lado havia uma perspectiva de que as obras em meio digital pudessem ofertar maneiras mais permissivas para cópia, uso e distribuição. De outro, os representantes da indústria cultural almejavam implantar técnicas de *enforcement* experimentados em países como os Estados Unidos, onde já existia o Digital Millennium Copyright Act

(DMCA), que, entre outras coisas, permite que os detentores de direitos requisitem a retirada de conteúdo diretamente para as plataformas ou provedores, sem a necessidade de uma ordem judicial. A metodologia, consagrada como *notice and take down* - notificar e retirar -, estava em franca implantação em diversos países. No entanto, o pressuposto ia em direção contrária às políticas públicas para o meio cultural estabelecidas até então nas gestões dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira. Além das tradicionais associações de autores, compositores e gravadoras, as empresas de televisão também disputavam este campo conforme seus interesses. Em jogo estavam duas visões distintas: de um lado, os que propunham que os conteúdos só pudessem ser removidos por uma demanda judicial, pois seria a melhor forma de garantir o direito de liberdade de expressão na rede; de outro, os que defendiam uma maior capacidade de proteção e gostariam de implantar uma metodologia de retirada de conteúdo online por simples notificação ao provedor, com a justificativa de agilidade e eficiência necessárias em tempos de Internet para a proteção de direito dos autores.

A controvérsia sobre a neutralidade da rede evidenciou a preferência do setor de telecomunicações por sua flexibilização a fim de que pudessem modular seus planos de negócio a partir da venda de pacotes de conteúdos. Seus críticos argumentaram que a rede poderia se tornar uma TV a Cabo, ou seja, ao invés de acesso total aos diversos tipos de serviços, sites ou informações, seriam comercializados pacotes de conteúdos distintos. Quando a elaboração do Decálogo se iniciou, os representantes do setor de telecomunicações não estavam tão fortemente organizados no CGI.br, ao menos. Entretanto, depois de 2011, quando o Marco Civil entrou para o Congresso, o SindiTelebrasil - o mais poderoso sindicato representativo do setor - já tinha seu assento no comitê e com capacidade de influência em boa parte do Congresso Nacional. Um dos seus maiores interlocutores era Eduardo Cunha (PMDB/RJ), que se tornaria presidente da Câmara dos Deputados. Porém, o tema também dividia o próprio governo. Enquanto o Ministério da Justiça, que foi o executor das consultas públicas e redator final da proposta de lei do Marco Civil, defendia o projeto com a premissa da neutralidade de rede, o Ministério das

Comunicações, chefiado por Paulo Bernardo, bem como a ANATEL, colocaram empecilhos e questionamentos até a fase final de tramitação.

Sobre a questão do acesso aos registros de conexão e navegação, os setores de investigação e o setor bancário pressionavam para que os dados pessoais dos usuários fossem acessíveis sem a necessidade de um processo judicial, de forma que os casos suspeitos pudessem ser requisitados diretamente aos provedores de acesso e aos provedores de serviços. Registram-se aqui duas visões antagônicas sobre o desenho da política pública: a sociedade civil organizada, especialistas e acadêmicos defendiam que a única maneira de assegurar direitos sobre o conjunto dos usuários seria com o respeito ao devido processo legal, já que o acesso aos dados dos usuários incidia sobre a privacidade dos mesmos. Na outra arena, setores policiais, de investigação e bancos demandavam meios mais ágeis de requisição de dados a fim de obter provas contra ilícitos. Estavam ali os setores apoiadores da proposta de lei de cibercrimes que continuava tramitando no Congresso, ao mesmo tempo em que o Marco Civil da Internet galgava espaço como alternativa possível.

Estas três esferas de disputas demarcaram também o tripé que constituiu o Marco Civil da Internet: neutralidade de rede, defesa da liberdade de expressão e direito à privacidade na rede. A tríade definiu aliados e opositores da lei no longo processo de tramitação. Apesar de o governo ter sido o protagonista a dar o pontapé inicial, a inércia legislativa parecia sufocar qualquer possibilidade de avanço na proposta.

Ao mesmo tempo, o debate público sobre a lei seguia arregimentando aliados. Numa pesquisa anterior (SOLAGNA, 2015), verificou-se que a rede de apoio ao Marco Civil da Internet era constituída de quatro grandes campos:

- 1) o primeiro grupo correspondia a ativistas identificados como apoiadores do movimento software livre, sendo seus principais articuladores Sérgio Amadeu da Silveira e Marcelo Branco. Eram conhecidos por serem bons oradores e terem capacidade de diálogo com a imprensa, com movimentos sociais e com parte do governo. Mesmo tendo vínculos com o Partido dos Trabalhadores (PT), os dois não eram dos quadros burocráticos da organização partidária e utilizavam os seus

espaços de inserção, como o CGI.br e o Campus Party, no primeiro caso, e o Fórum Internacional do Software Livre (FISL), no segundo. Marcelo, especificamente, foi o responsável por pautar o discurso do então presidente Lula em 2009, que foi o estopim para o início da proposta do MCI.

2) o segundo grupo era formado por acadêmicos e pessoas com postos de segundo escalão no governo que foram fundamentais para a instrumentalização da lei, principalmente Guilherme de Almeida e Ricardo Abramovay, ambos ligados funcionalmente à Secretaria de Assuntos Legislativos no Ministério da Justiça. Neste grupo também estavam especialistas e acadêmicos como Ronaldo Lemos, do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV/Rio.

3) o terceiro grupo correspondia às pessoas envolvidas com as políticas de cultura digital, principalmente com os Pontos de Cultura, projeto nascido no governo Lula. Neste grupo se destacavam desde funcionários públicos como José Murilo, do Ministério da Cultura, como pessoas com vínculos temporários com o governo, como Uirá Porã, que trabalhava como consultor, e Beá Tibiriçá, que dirigia uma ONG chamada Coletivo Digital, para citar apenas alguns atores, entre outros tantos.

4) o quarto grupo correspondia a organizações que tinham como foco central as bandeiras de democratização da mídia. Entre elas, o Coletivo Intervezes e o Centro de Estudos Barão de Itararé, bem como organizações de defesa do consumidor, como Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e PROTESTE, além de entidades internacionais, como Artigo 19, que, junto com diversas outras, formaram o movimento "Marco Civil Já!"³⁶.

³⁶ O movimento era composto por: ABCID – Associação Brasileira de Centros de Inclusão Digital, ARTIGO 19, AMNB – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, ARPUB – Associação das Rádios Públicas do Brasil, ASL – Associação Brasileira da Software Livre, Barão de Itararé, Casa da Cultura Digital, Circuito Fora do Eixo, CTS-FGV, Coletivo Digital, CUT, EMERGE – Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência, FENADADOS, Geledés – Instituto da Mulher Negra, GPOPAI, GPCULT/UFRJ, Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, IDEC, Instituto Bem Estar Brasil, Instituto Nupef, Instituto Telecom, INTERVOZES, ISOC BR, MegaNão e MegaSim, NEDAC/UFRJ, Projeto Saúde e Alegria, PROTESTE, Rede de Cultura Digital Indígena, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Teia Casa de Criação, UNE, Veredas, conforme o seu site <http://marcocivil.com.br>. Entretanto, uma série de outras entidades circundou o movimento, não necessariamente fazendo parte dele. Era um movimento sem institucionalização, apesar de ter uma coordenação de esforços peculiar. Este movimento culminou na Coalizão Direitos na Rede, na terceira fase a ser analisada no capítulo seguinte.

Entretanto, até meados de 2013 parecia pouco provável que o Marco Civil da Internet fosse prosperar. A pauta da lei de cibercrimes havia sido finalmente aprovada pela Lei nº 12.737/2012, apelidada de Lei Carolina Dieckmann, em referência à atriz envolvida em um caso de vazamento de fotos por hackeamento. Essa lei prevê a tipificação de crimes cibernéticos em apenas três casos: invasão de computador, interrupção de conexões e clonagem de cartão. Foi uma saída proposta por parlamentares defensores do Marco Civil como forma de desidratar o projeto de Azeredo. Entre os autores estavam Paulo Teixeira (PT/SP) e Manuela d'Ávila (PCdoB/RS).

Se a estratégia arrefeceu a agenda por uma legislação de cibercrimes mais ampla, também diminuiu a força pela aprovação de uma lei de regulamentação civil sobre a Internet. Ainda que o relator da lei, Alessandro Molon (PT/RJ), fosse um grande articulador e entusiasta da matéria, promovendo audiências públicas em diversas regiões do país e através do portal de consultas na Câmara, e-Democracia, seus principais opositores, setores de telecomunicação e de mídia, pareciam ter o poder de travar definitivamente a pauta.

7.3 Quando há fatores suficientes para uma agenda

Uma clássica frase de Victor Hugo diz que uma ideia, cuja hora certa chegou, é mais forte que muitos exércitos³⁷. Até meados de 2013, em meio a esforços de parte do Executivo e do Legislativo, o Marco Civil penava entre inúmeras resistências. O país passava por um momento turbulento em que milhares de pessoas saíram às ruas em protestos, inicialmente por questões envolvendo o transporte público e a realização da Copa do Mundo, e depois com diversas reivindicações, no que parte da imprensa classificou como as Jornadas de Junho³⁸.

³⁷ No original "*On résiste à l'invasion des armées; on ne résiste pas à l'invasion des idées.*" Histoire d'un crime suivi du Cahier complémentaire à l'histoire d'un crime, 2014.

³⁸ O termo faria referência, erroneamente, segundo Singer (2013, p.24), ao "momento em que, na conjuntura aberta pela revolução de 1848, o proletariado de Paris lança-se a uma tentativa

Em 6 de junho de 2013, documentos sigilosos da Agência Nacional de Segurança (NSA, segundo a sigla em inglês) dos Estados Unidos foram revelados por Edward Joseph Snowden, um ex-funcionário terceirizado. Os materiais expuseram uma série de iniciativas de vigilância do governo norte-americano em colaboração com as maiores empresas de Internet para capturar informações de cidadãos e lideranças dos Estados Unidos e de outros países. No dia 8 de setembro do mesmo ano, o programa de televisão Fantástico, da TV Globo, apresentou documentos que mostravam a espionagem à Presidência da República com o objetivo de obter informações estratégicas de grandes empresas nacionais, entre elas a Petrobras (FANTÁSTICO, 2013).

A grande repercussão sobre a vulnerabilidade das comunicações tornou-se o estopim para trazer o MCI à pauta. Na primeira semana de setembro, a ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti, o deputado Alessandro Molon (PT-SP) e o presidente da Câmara dos Deputados na época, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), acordaram em reunião colocar o projeto em votação o mais rápido possível, abrindo uma janela de oportunidades para o MCI.

Contraditoriamente, o MCI pouco ajudaria na contra-vigilância, mas o governo entendeu a pauta como uma resposta política, no âmbito internacional, de elevar o nível do país frente às ameaças. Para os defensores do projeto, também era uma possibilidade de instrumentalizar o debate político a seu favor.

O pedido de votação urgente do MCI abreviou institucionalmente a tramitação de projeto nas duas casas legislativas, que dispunham de 45 dias, em cada uma delas, para apreciar a matéria. Como o projeto não foi apreciado, começou a trancar a pauta, ou seja, nenhum outro projeto podia ser votado.

A batalha se estendeu de tal forma que paralisou a Câmara por cinco meses e chegou virar o ano de 2013 para 2014. As negociações para votação levariam tempo e, mesmo sob pressão, as posições em relação aos pontos polêmicos demoraram para ser consensualizadas. Nesse contexto, a discussão sobre a governança da Internet,

insurrecional (...) Apesar da derrota armada, Marx empenha-se em registrar que os insurretos sucumbiram com todas as honras, tendo feito a Europa tremer 'frente ao terremoto de junho'".

tema árido e técnico, tomou a pauta da imprensa, figurando nos principais veículos temas como neutralidade de rede e privacidade digital.

Isso ajudou a delimitar os grupos na disputa. Não houve, na história recente da nova República, um projeto que ficasse por tanto tempo trancando a pauta legislativa, a não ser as pautas orçamentárias. Nesse ponto, o peso do principal ator do Executivo, em contraponto ao então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, colocou roupagens de disputas partidárias em torno de crenças e convicções sobre os temas centrais relacionados ao MCI.

O Quadro 9, elaborado por Lemos (2014), mapeou os principais interesses envolvidos na disputa do projeto, a opinião dos setores e o resultado a que se chegou na sua aprovação, em 2014.

Quadro 9: Pontos polêmicos e a posição dos setores na disputa

Polêmicas/ Atores	Neutralidade da Rede	Alta Proteção à Privacidade	Proteção à Liberdade de Expressão	Retenção de Dados (guarda de logs)	Guarda de Dados no BR (datacenters)	Necessidade de ordem judicial para remoção de conteúdo	Remoção de conteúdo em relação à nudez por notificação simples
Empresas de Telecom (SindiTelebrasil)	Contra	Contra	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
Sociedade Civil	A favor	A favor	A favor	Contra	Contra	A favor	Contra
Corporações na área de Internet Multinacionais (Google, Yahoo, etc)	Neutro	Contra	A favor	Neutro	Contra	A favor	Neutro
Empresas de Internet Brasileiras (ABRANET)	A favor	Contra	A favor	Contra	Contra	Contra	Neutro
Setor de Televisão (ABERT)	A favor	A favor	A favor	Neutro	Neutro	Contra	Neutro
Governo (MJ e Casa Civil)	A favor	Neutro	Neutro	A favor	A favor	Neutro	A favor
Polícia Civil / Ministério Público	Neutro	Contra	Contra	A favor	A favor	Contra	A favor
Resultado	APROVADO	APROVADO PARCIALMENTE	APROVADO	APROVADO	NÃO APROVADO	NÃO APROVADO	APROVADO

Fonte: Lemos (2014), adaptado pelo autor

O quadro é ilustrativo e traduz as disputas entre as grupos e os respectivos temas de maneira ainda mais setorizada. A neutralidade da rede, liberdade de expressão e remoção de conteúdo foram tratadas anteriormente. Eram questões que

separavam a Coalizão dos Pioneiros e Ativistas da Coalizão Corporativa. Havia, no entanto, outras três questões registradas que faziam parte da controvérsia. Uma delas se referia à guarda de dados no Brasil. Com o escândalo desencadeado por Snowden, parte do governo tentou inserir na lei a necessidade de as empresas de plataformas hospedarem os dados dos brasileiros em território nacional. Esta questão fez as multinacionais das plataformas de serviço entrarem em campo para garantir que a gerência dos seus bancos de dados não tivesse determinação de geolocalização. A segunda questão se referia à necessidade de ordem judicial para remoção de conteúdo. Percebe-se que as polícias e os órgãos de investigação eram todos contrários, demandando maior capacidade de requisição de dados aos provedores de conteúdo e de acesso. Este tópico é que preocupava principalmente as entidades do Terceiro Setor em relação à privacidade dos usuários, pois o método possuía inspiração no projeto de Azeredo. Por fim, a remoção de conteúdo por notificação simples em relação à nudez foi mobilizada pela bancada evangélica, que negociou com diferentes setores para ter sua proposta aprovada.

7.4 CGI.br alçado ao centro da governança

Ainda que setores contrários ao MCI tivessem seus assentos no CGI.br, principalmente o setor de telecom, através do SindiTelebrasil, a maior parte do colegiado estava em plena defesa do projeto. A entidade se manifestou favoravelmente à aprovação da matéria em 2012 por duas vezes, inclusive mencionando o que considerou "movimentos legislativos nacionais e internacionais" que poderiam violar os princípios estabelecidos no Decálogo da Internet, mirando nas iniciativas de flexibilização da neutralidade da rede e de implementação de maior vigilância sobre o acesso à rede (CGI, 2012).

Com o caso Snowden, a presidência convocou o CGI.br para uma reunião no Palácio do Planalto no dia 24 de setembro de 2013. Pela primeira vez os conselheiros se encontravam diretamente com a presidenta da República. O CGI.br passava, assim, da quase invisibilidade para o centro do poder no Governo Federal.

A reunião iniciou com uma burocrática apresentação sobre o trabalho do CGI.br guiada por seu coordenador, Virgílio Almeida, seguida de uma fala do ministro das Comunicações, Paulo Bernardo. Porém, a própria Dilma abreviou a conversa e abriu a palavra para que os conselheiros pudessem falar.

Teve uma reunião prévia de alguns membros do CGI e as pessoas da sociedade civil não foram chamadas (...) Eu [falei]: “Vou levantar essa questão com a presidenta”. [Me disseram]: “Não pode, não pode!” Aí eu falei: “Pode”. E aí fizemos um acordo: se houvesse espaço para falar, a gente colocaria [o tema]. A Dilma jamais se reuniria com o Comitê Gestor sem saber o que é. Ela estava impaciente, e a primeira pergunta dela estava fora do script, e aí as pessoas se calaram. Dezenove pessoas, mais ministros, eu estava no fim da mesa. Alguém tava falando sobre privacidade, alguma coisa assim, eu levantei a mão e ela disse: “Pode falar”. “Presidenta, nesse ponto aí que está sendo discutido agora [sobre liberdade de expressão] ele está sendo desvirtuado no Congresso”. Ela falou: “Como?” Eu disse: “Porque enfiaram mecanismos de autocensura”. E aí eu rapidamente expliquei, muito sucintamente. Ela falou: “Vou mandar retirar”.
(SERGIO AMADEU DA SILVEIRA, entrevista realizada pelo pesquisador)

O momento foi importante para o esclarecimento do tripé do MCI, e serviu de guia para o discurso da presidenta na Assembleia Geral da ONU no mesmo mês. O pronunciamento serviu como um recado para a comunidade internacional de como o país iria tratar a questão da vigilância, mas também para pautar o debate interno, já que tocava em pontos referidos na proposta de lei:

(...) Recentes revelações sobre as atividades de uma rede global de espionagem eletrônica provocaram indignação e repúdio em amplos setores da opinião pública mundial.

No Brasil, a situação foi ainda mais grave, pois aparecemos como alvo dessa intrusão. Dados pessoais de cidadãos foram indiscriminadamente objeto de interceptação. Informações empresariais – muitas vezes, de alto valor econômico e mesmo estratégico – estiveram na mira da espionagem. Também representações diplomáticas brasileiras, entre elas a Missão Permanente junto às Nações Unidas, e a própria Presidência da República tiveram suas comunicações interceptadas.

(...)

Por essa razão, o Brasil apresentará propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam.

Precisamos estabelecer para a rede mundial mecanismos multilaterais capazes de garantir princípios como:

1. Da liberdade de expressão, privacidade do indivíduo e respeito aos direitos humanos.
2. Da Governança democrática, multilateral e aberta, exercida com transparência, estimulando a criação coletiva e a participação da sociedade, dos governos e do setor privado.
3. Da universalidade que assegura o desenvolvimento social e humano e a construção de sociedades inclusivas e não discriminatórias.
4. Da diversidade cultural, sem imposição de crenças, costumes e valores.

5. Da neutralidade da rede, ao respeitar apenas critérios técnicos e éticos, tornando inadmissível restrições por motivos políticos, comerciais, religiosos ou de qualquer outra natureza (...)
(BRASIL, 2013)

A reunião também serviu para realinhar disputas dentro do próprio governo. A partir daquele momento, o Ministério da Justiça ficou à frente da defesa do projeto, enquanto que o Ministério das Comunicações ficou deslocado do processo.

A neutralidade se tornou condição indubitável para a presidenta Dilma, levada às últimas consequências na disputa do Congresso. No Legislativo, o setor de telecom tinha como interlocutor Eduardo Cunha (PMDB/RJ). A disputa se elevou para o nível partidário, na dualidade direita/esquerda, livre mercado/controle estatal.

Para o CGI.br, além de vários pontos irem ao encontro do que foi formulado no Decálogo, a lei citou explicitamente a entidade em questões relativas à neutralidade de rede³⁹ e às diretrizes de desenvolvimento da Internet. Na regulamentação da lei (ANEXO F) foram mais duas menções, novamente se referindo à necessidade do Comitê ser considerado para questões envolvendo a neutralidade de rede e as recomendações técnicas para registros de dados pessoais e padrões de segurança.

Para a entidade, ter sido mencionada por uma das mais importantes leis sobre o tema ajudava a estruturar mais um passo da sua institucionalidade após o Decreto de 2003. Muito se comentou nos corredores do CGI.br e nas reuniões do colegiado que depois não haveria mais como "acabar" com o Comitê por um arroubo qualquer, porque agora estava citado em lei. O desfecho final do Marco Civil, portanto, viria a contribuir com a própria consolidação da entidade que passava a ter mais peso institucional no arranjo de regulamentação da Internet. Em certa medida, essa era a vontade de alguns pioneiros que conduziram a política de governança por acomodação na longa trajetória da entidade.

³⁹ Especificamente no Artigo 9º, parágrafo 1º e no Artigo 24º da Lei nº 12.965 (ANEXO E)

Mas a fase final do processo de aprovação do MCI teve um capítulo à parte. Em meio à crise estabelecida pelo caso Snowden, o presidente da ICANN, Fadi Chehadé, fez uma visita à presidenta Dilma e propôs sediar um encontro no Brasil para discutir a elaboração de princípios de governança da Internet e um roteiro para a evolução do arcabouço institucional da rede. A motivação do evento era clara: com o escândalo do vazamento de espionagem, as diversas instâncias de governança da Internet estavam dando o pontapé para blindar-se da acusação mais premente de que o governo norte-americano poderia controlar toda a rede. O debate na ICANN para desvincular-se da necessidade de aval do Departamento de Comércio dos Estados Unidos não era inédito. Há mais de uma década se discutia como fazer, e o momento fez a agenda avançar⁴⁰.

O evento proposto, chamado de Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet (NetMundial), colocou Brasil no centro das atenções sobre o assunto e foi fundamental para acelerar o cenário doméstico para a aprovação do MCI. Naquele momento não se sabia ao certo a dimensão do referido encontro. Entretanto, acreditava-se que teria um impacto positivo no sentido de que a governança da Internet estaria no foco, que apresentava uma alternativa à comunidade internacional. O CGI.br seria um dos organizadores do evento.

O NetMundial ocorreu nos dias 23 e 24 de abril de 2014 e fez parte do desfecho final do MCI. Na cerimônia de abertura a presidenta Dilma sancionou a lei que havia sido aprovada na noite anterior no Senado. Pouco mais de um mês antes, a Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA), agência norte-americana, anunciou a disposição do governo dos Estados Unidos de repassar a supervisão das funções da Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANNA) para a comunidade internacional, o que seria chamado depois de transição-IANNA. Isso colocaria um fim em um longo ciclo em que o governo estadunidense exercia a supervisão na ICANN.

⁴⁰ Este foi um desdobramento da Carta de Montevideu (Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation - <https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en>), lançada por diversas entidades técnicas de governança da Internet que indicava iniciar o processo de transição da das funções da ICANN e IANNA para uma coordenação multissetorial internacional.

O Fadi [Chehadé - ICANN] tinha acabado de ouvir o discurso da presidente Dilma nas Nações Unidas e solicitou uma reunião com ela. A reunião [de Montevideú] terminou numa sexta à noite e ele ficou no Sul. Na segunda-feira, estava em Brasília. Eu tinha conseguido marcar algumas reuniões na ANATEL e com o ministro Paulo Bernardo. Com a presidência, eu não tinha conseguido. Então, fui para Brasília e aí aconteceu um milagre. A reunião na ANATEL foi uma reunião normal, uma reunião fria, sem nenhuma novidade. Mas na reunião com Paulo Bernardo surgiu um fato que ele se entusiasmou. E ele falou: "Pô, mas não é isso que falam da ICANN, não é bem assim que eu entendo". E catou o telefone e ligou pra Dilma. Falou: "Olha, tô aqui com o CEO da ICANN e eu acho que vocês deveriam recebê-lo, deveriam ouvi-lo".

Na quarta-feira da mesma semana, ele foi ver a presidente e Paulo Bernardo o acompanhou. E eu não iria, até porque não sei se era bom, se era mal, se deveria ir ou não, mas aí ela ligou e pediu que eu estivesse. Então, a gente assistiu à reunião. E ele, então, falou muito do discurso dela, e que ele acha que a ICANN realmente tá na hora de sair do governo americano, e que ele era fã do Decálogo, que ele já conhecia. E aí os dois entraram num acordo de convocar uma reunião para estudar princípios globais da Internet, que no fim virou o NetMundial. A gente decidiu criar uma estrutura *multistakeholder*, multissetorial. Então, a gente pegou uma série de nomes, criamos um comitê geral (...), acho que eram quatro empresários, quatro acadêmicos, quatro ONGs e quatro de governo, alguma coisa assim. E em todas elas no Brasil tinham conselheiros [do CGI.br] envolvidos.

(HARTMUT RICHARD GLASER, entrevista realizada pelo pesquisador)

O contexto que Glaser menciona na entrevista demonstra como uma sucessão de fatores ajudaram a impulsionar a pauta. Antes, questões envolvendo a ICANN e o CGI.br nunca teriam passado além das salas do Ministério das Comunicações, ANATEL ou Itamaraty. Agora, ICANN e CGI.br estavam envidando esforços para uma pauta comum na sala presidencial.

O NetMundial teve um caráter apoteótico de valorização do multissetorialismo, pois servia para ambos os atores - tanto para quem estava empenhado em construir uma alternativa à condução da governança das instâncias, como ICANN, como também para os que estavam tentando blindar as atuais em função do escândalo Snowden. O Brasil se encaixou no meio do caminho. Estava justamente propondo uma lei doméstica que se pautava por princípios de governança compartilhados entre os principais atores internacionais deste campo.

A aprovação no Legislativo foi praticamente unânime, depois de cinco meses trancando a pauta. A sanção aos olhos do mundo, em meio ao NetMundial, projetou a iniciativa como uma consolidação de um esforço de vários setores a fim de construir uma proposta consensuada. A despeito de críticas, pontos não atendidos

para sociedade civil e setor de telecom, o discurso triunfante foi de que havia uma lei que minimamente atendia aos anseios da maioria.

Mas, para que um dos principais pilares do Marco Civil tivesse de fato efeito, era necessário elaborar o Decreto Regulamentador (ANEXO F). Para tanto, foram elaboradas duas consultas de forma não coordenada. O Ministério da Justiça publicou em seu site uma minuta para coleta de contribuições, enquanto o CGI.br elaborou uma plataforma de submissão de sugestões para a formulação da peça jurídica. A função do Decreto seria determinar em que casos poderia haver exceções à neutralidade de rede e, principalmente, quem seria responsável por fiscalizar. Além disso, estabeleceu parâmetros para a guarda de registros, prazos, entre outras questões específicas.

A aprovação do MCI se deu no início de 2014. As consultas públicas só ficaram prontas em março de 2016. Durante dois anos o processo ficou estancado, principalmente devido à transição entre o primeiro e o segundo mandatos da presidenta Dilma. A sanção só se daria em 11 de maio de 2016, último dia de mandato, após a confirmação do processo de *impeachment*.

7.5 Sistematização das crenças e coalizões da segunda fase

A segunda fase do desenvolvimento das políticas de governança da Internet no Brasil data de 2003 a 2016. É quando se consolida uma reforma no CGI.br que altera sua composição, e inicia o processo de eleições para os membros não governamentais que imprimiu uma outra dinâmica de disputa de poder.

A segunda fase também registrou uma série de agendas em prol da afirmação de princípios de governança sobre a rede. Boa parte delas motivadas em reação às ameaças provenientes de projetos sobre Internet. Foi assim que surgiu o Decálogo e a proposta do Marco Civil da Internet.

Esses momentos fizeram emergir posições em relação a questões importantes, como inimizabilidade, neutralidade e privacidade na rede. A partir daí se pode

analisar ideias e convicções em torno de modelos de negócio ou modos de funcionamento da rede, os quais reorganizaram e consolidaram as coalizões.

A Coalizão Corporativa, que se tornou explícita nesta fase, se constituiu através de uma rede de atores aglutinados em crenças e convicções que se contrapunham à visão política da Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas. Suas principais diferenças se alicerçaram na forma distinta de compreender o modelo de negócio de exploração dos serviços de Internet. Nota-se que a Coalizão Corporativa recuperou questões latentes desde a institucionalização da Internet comercial no país, mas com novas disputas. Agora estava em jogo a interpretação sobre neutralidade de rede e quem deveria ter poder de definição de regras sobre esse tema. Porém, o pano de fundo ainda era a separação entre Internet e telecom estabelecida na Norma 04/1995 (ANEXO A). Nesse sentido, serviços e plataformas de Internet e empresas de telecomunicações estavam em campos opostos. É necessário pontuar que a Coalizão Corporativa aqui não significava somente corporações, já que havia empresas em distintos espaços.

Para além de uma disputa entre Internet e telecom, havia uma querela de crenças em torno de temas de privacidade e liberdade de expressão. O que fazia aglutinar atores neste campo da Coalizão Corporativa eram as disputas estabelecidas desde a proposição da lei de cibercrimes. Destaca-se que também estavam envolvidos atores e instituições do governo e do Judiciário. Em certa medida, esta também era um embate sobre modelos de negócio, já que, em última instância, abordava questões de proteção ao direito autoral online, mas tocava em temas sobre a própria responsabilização do ecossistema de atores envolvidos no provimento de acesso à rede. A grosso modo, em se tratando de definições, a Coalizão Corporativa correspondia às crenças em torno da preservação ou ampliação dos interesses de setores corporativos em particular que se contrapunham aos modelos de negócio defendidos pela Coalizão dos Pioneiros e Ativistas.

Nos quadros a seguir foram sistematizadas as principais convicções e suas respectivas coalizões para o período abordado, principalmente em relação ao Marco Civil da Internet.

Quadro 10: Crenças e coalizões em torno da Inimputabilidade de rede na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	A Internet, seus protocolos de comunicação e seus serviços ou plataformas não podem ser responsabilizados pelo conteúdo ou ação dos respectivos usuários	O método para remoção de conteúdo em função de infração de direito autoral deve respeitar o devido processo legal	Pioneiros como Demi e Glaser, Ministério da Justiça e Cultura, pequenos provedores, entidades do terceiro setor envolvidos com o movimento Marco Civil Já!
Coalizão Corporativa	O monitoramento pró-ativo da comunicação, protocolos, plataformas e serviços ajuda nas investigações	Remoção de conteúdo por notificação do detentor do direito para o serviço ou plataforma	Representantes de produtores de conteúdo, como MPAA, ECAD e ABERT

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 11: Crenças e coalizões em torno da Neutralidade de Rede na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	Princípio de arquitetura da rede necessária para a equidade de acesso, que se torna uma prerrogativa para a manutenção da liberdade de expressão na rede	A neutralidade deve ser inequívoca e exceções devem existir só por questões técnicas	Pioneiros como Demi e Glaser, Ministério da Justiça e Cultura, entidades da sociedade civil envolvidas com o movimento Marco Civil Já! Grandes corporações da área de Internet como Google, Presidência da República
Coalizão Corporativa	Neutralidade deve ser flexível para permitir modelos de negócio	A segmentação por serviços pode refletir em um serviço de Internet mais adequado ao uso e mais barato ao consumidor	SindiTelebrasil, Eduardo Cunha

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 12: Crenças e coalizões em torno da Privacidade na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	O acesso à rede não deve ser precedido de identificação civil. O armazenamento de registros de conexão e navegação merece cuidados de privacidade	Os dados de registro de conexão e navegação só podem ser cedidos para autoridades de investigação após ordem judicial, respeitando o devido processo legal. Não deve haver vinculação do acesso ao registro civil para proteger a privacidade do usuário e a liberdade de expressão na rede. Os provedores de acesso não devem ter acesso aos registros de navegação por questões de privacidade	Ministério da Justiça e Cultura, entidades da sociedade civil envolvidas com o movimento Marco Civil Já!
Coalizão Corporativa	Os registros de conexão são valiosas evidências de crimes cometidos na Internet e devem estar acessíveis aos órgãos de investigação	Dados de navegação podem ser acessados pelo provedor de acesso como modelo de negócio. Os registros de acesso e navegação podem ser disponibilizados para as autoridades de investigação por solicitação, a fim de cumprir investigações	Setores das polícias Civil e Federal, setores do Ministério Público, grandes provedores de acesso

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 13: Crenças e coalizões em torno do papel do CGI.br no MCI na segunda fase da governança da Internet no Brasil (2003-2015)

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	CGI.br tem um papel de criar recomendações, diretrizes e princípios	CGI.br deve elaborar normas para as exceções da neutralidade e para o armazenamento de registros	Pioneiros como Demi e Glaser, entidades da sociedade civil envolvidas com o movimento Marco Civil Já!
Coalizão Corporativa	CGI.br deve ter foco na gestão dos recursos de nomes e números	ANATEL deve ter preponderância em regulamentar questões, pois tem poder de fiscalização	Ministério das Telecomunicações, ANATEL, SindiTelebrasil e grandes provedores

Fonte: Elaboração do autor

8 AS ELEIÇÕES DE 2016: A CRISE E O REARRANJO DE COALIZÕES

No turbulento mês de maio de 2016, menos de 10 dias depois do afastamento da presidenta Dilma Rousseff do cargo devido ao *impeachment*, o CGI.br lançou o processo eleitoral para a renovação das cadeiras não governamentais.

Com o aceite da proposta na reunião ordinária da entidade de maio, Virgílio de Almeida, na época coordenador do CGI.br, fez a convocatória. Ele ainda ficaria mais um mês no posto como representante governamental, embora tivesse que viajar todo mês de Boston (EUA) para São Paulo, em função de seu pós-Doutorado no Berkman Klein Center, Harvard. Internamente na entidade havia discordâncias sobre qual o melhor momento para isso. Demi Getschko estava convencido de que não era necessário esperar uma sinalização do governo. E assim o fez. A proposta da convocação estava pronta desde abril do mesmo ano, mas o governo estava estagnado desde dezembro de 2015, quando o pedido de *impeachment* foi aceito.

Na reunião do mês seguinte, o novo time governamental estava nomeado e os integrantes se faziam presentes. O coordenador assumiu demarcando muito bem que se iniciaria uma nova fase. Sua posse contou com a presença do ministro do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Gilberto Kassab, nomeado pelo presidente Michel Temer, acumulando duas pastas - Comunicações e Ciência e Tecnologia. Pela primeira vez desde que o CGI.br foi criado, um ministério acumulava duas cadeiras. Não era usual o ministro participar da reunião e, na ocasião, ele enfatizou que gostaria de acompanhar a pauta do CGI.br, quando possível, pessoalmente, demonstrando que haveria uma nova agenda para o setor. Nunca mais o ministro colocaria os pés na sala de reunião do CGI.br.

A pessoa nomeada para o cargo de secretário de Políticas de Informática do MCTIC e, portanto, coordenador do CGI.br, foi Maximiliano Martinhão, que na largada sugeriu em seu breve discurso de posse que o CGI.br poderia sofrer alterações na sua composição:

Terei atenção relevante e esforço para promover o CGI.br a um novo momento. Serei a representação do CGI.br e cuidarei dela nos termos do nosso regimento. Na atualização da composição, decorrente da mudança de governo, gostaria de discutir também as representações da sociedade civil, para as quais estou recebendo demandas de pequenos provedores, de provedores de conteúdos e de investidores. No processo eleitoral, que não pode ser paralisado, teremos que discutir esse tema. Estarei também atento à questão da sustentabilidade e de nossa interação com o NIC.br.
(CGI.br, 2016)

Para muitos, isso significou que, apesar do processo eleitoral em curso, havia disposição do governo de alterar o Decreto Presidencial que institucionalizou a composição do CGI.br em 2003. Essa agenda iria se desdobrar nos passos futuros da gestão.

Martinhão era funcionário de carreira da ANATEL e trabalhou durante as gestões da presidenta Dilma no Ministério das Comunicações. Chegou lá pelas mãos do então ministro Paulo Bernardo, que foi um opositor do Marco Civil da Internet.

Por vários anos, Martinhão foi representante do MiniCom no CGI.br. Portanto, o novo coordenador não era um desconhecido e, mesmo com a turbulência da troca de governo central, não apenas tinha sobrevivido como, pelo contrário, foi alçado a uma posição de gestão, tendo sido autorizado a colocar o dedo em uma das celeumas do Comitê.

Virgílio de Almeida, até então coordenador, entrou no governo no primeiro mandato do governo Dilma, contratado pelo ministro Aloizio Mercadante. Sua indicação se deu como resultado de uma reunião do ministro com especialistas da área da computação, quando assumiu o Ministério da Ciência e Tecnologia.

[Eu havia sido] indicado para a Academia Brasileira de Ciências [em 2010]. E aí a presidente Dilma foi eleita e escolheu o Mercadante para ser ministro de Ciência e Tecnologia. Eu não o conhecia, mas houve uma reunião em São Paulo organizada pela Academia Brasileira de Ciências com alguns cientistas de várias áreas. Foram 12 pessoas, se eu não me engano, para um jantar com o Mercadante na casa de um outro pesquisador que é o presidente do Incor. E aí, cada um falou da sua área específica, e vinte dias depois eu recebi uma ligação do Mercadante: "Olha, eu queria que você viesse a Brasília, porque eu vou te convidar para ser o secretário de Políticas de Informática". Além de mim, o secretário de Tecnologia, que é o Carlos Nobre, também estava no jantar e foi chamado. Esse jantar gerou três secretários e o presidente do CNPq.

(VIRGÍLIO ALMEIDA, entrevista realizada pelo pesquisador)

O longo período à frente do CGI.br foi o de maior notoriedade da entidade. Seu perfil conciliador rendeu simpatias de todos os setores, algo que foi reforçado nas falas na sua despedida. A troca não foi somente de um técnico por outro. Enquanto Virgílio tinha sido indicado pelos próprios pares, Martinhão era um sobrevivente do caos político. Essa diferença ficou visível inclusive na troca da coordenação: enquanto um se despediu para voltar para Harvard, o que assumiu fez questão de cantar o hino dos escoteiros.

Uma luz amarela acendeu para muitos integrantes do CGI.br. O problema da composição desequilibrada, até então protelada, poderia ser motivo para mudanças abruptas, sem negociação. Apesar de não ter havido significativas divergências durante as eleições dos novos conselheiros, os primeiros meses da gestão indicariam que outros passos estavam sendo planejados e eleição era apenas um degrau nessa caminhada.

Essa mudança de agenda no setor foi marcada por dois grandes debates naquele ano. O primeiro foi a proposta de alteração do modelo da legislação sobre telecomunicações. O Projeto de Lei Complementar nº 79/2016, aprovado em 2019 como lei, alterou profundamente o modelo de serviços de telecomunicações no país. O PLC avançou rapidamente no Congresso e foi barrado no início com uma medida cautelar no Superior Tribunal Federal (STF) promovida pela oposição e com apoio de entidades da sociedade civil. O novo governo se manifestou favorável ao projeto, principalmente através do ministro Gilberto Kassab.

O segundo grande debate se deu em relação ao plano intitulado "Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-digital", encampado pelo próprio MCTIC e pela secretaria que o novo coordenador do CGI.br liderava. Essas agendas mantinham pontos de contato com a governança da Internet e, principalmente, com questões que envolviam competências e responsabilidades do CGI.br. Em meio às discussões públicas, questões como flexibilização da neutralidade de rede, franquia de banda larga fixa e modelo regulatório foram tema de inúmeras declarações do governo.

8.1 A reação à nova agenda

O processo eleitoral iniciou, portanto, já em um cenário de incertezas que só foi crescendo no decorrer da longa caminhada que se encerrou em agosto de 2017, com a posse dos conselheiros eleitos, após um hiato de três meses em que o CGI.br não teve reuniões regulares, aguardando a posse dos novos membros.

Este ambiente influenciou o processo de campanha dos membros não governamentais, reconfigurando os apoios e as alianças frente ao novo contexto político. Como resultado, as coalizões em disputa no CGI.br também tiveram um rearranjo.

Em meio a esse cenário, algumas entidades da sociedade civil lançaram um movimento no VI Fórum da Internet no Brasil realizado em Porto Alegre, em julho de 2016, chamado "Coalizão Direitos na Rede", com 29 entidades associadas⁴¹. Essas mesmas organizações compartilhavam longa caminhada em questões relacionadas à governança da Internet desde 2005, e se aproximaram ainda mais no processo de aprovação do Marco Civil da Internet. Estavam aí entidades mais tradicionais no campo, como Intervozes, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Coletivo Digital, IDEC, PROTESTE, e Artigo 19, e outras que, apesar de seu ativismo reconhecido, nem chegavam a ser formalizadas, como a Casa de Cultura Digital de Porto Alegre. Além disso, entidades de caráter de pesquisa, como ABPEducom, GPoPAI e ITS-Rio, também fizeram parte. A Coalizão se formou em torno de um ativismo consolidado em relação a políticas públicas relacionadas à

⁴¹ As entidades fundadoras da Coalizão foram, respectivamente: Actantes, Artigo 19, Associação Brasileira de Pesquisadores e Profissionais em Educomunicação — ABPEducom, ASL — Associação Software Livre, Casa da Cultura Digital de Porto Alegre, Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV-RJ, Ciranda da Comunicação Compartilhada, Coding Rights, Colaboratório de Desenvolvimento e Participação—COLAB-USP, Coletivo Digital, Coolab - Laboratório Cooperativista de Tecnologias Comunitárias, Garoa Hacker Clube, Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação/GPoPAI da USP, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação — FNDC, IDEC—Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Instituto Beta: Internet & Democracia, Instituto Bem Estar Brasil, Internet Sem Fronteiras Brasil, Intervozes—Coletivo Brasil de Comunicação Social, Instituto Iris, Instituto Igarapé, Instituto Nupef, ITS-Rio—Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, LAVITS—Rede latino-americana de estudos sobre vigilância, tecnologia e sociedade, Me Representa, Movimento Mega, Programa Prioridade Absoluta — Instituto Alana, PROTESTE—Associação de Consumidores,

Internet, congregando entidades distintas do campo da defesa do consumidor, direito à privacidade, direito à comunicação e ativismo digital.

Ao mesmo tempo, a Coalizão Direitos na Rede não significava uma nova entidade, mas um arranjo de coordenação destes atores, a fim de juntar esforços em torno de uma pauta. Junto com o seu lançamento, uma campanha chamada "Internet sob Ataque" foi iniciada. A analogia havia sido utilizada antes, porém agora focava em quatro pontos específicos: acesso universal à Internet, apoio a uma legislação de proteção de dados pessoais, garantia à liberdade de expressão e, por fim, defesa do caráter multissetorial do CGI.br Este último tópico era uma resposta à possibilidade de alteração na composição e na representação do CGI.br.

É preciso fazer aqui uma ressalva metodológica. Apesar do nome "Coalizão Direitos na Rede", não se deve confundir com o conceito da teoria de "Coalizões de Defesa", como comumente é traduzido o termo *advocacy coalition framework* (ACF). Do ponto de vista teórico, as Coalizões de Defesa são um recurso analítico, fruto, portanto, do olhar do pesquisador sobre os dados, para mapear como atores se aglutinam a partir de ideias e crenças a fim de materializar uma visão sobre a política pública. A Coalizão Direitos na Rede é uma iniciativa de movimentos e organizações do terceiro setor que se aglutinaram para ampliar sua capacidade de militância em prol de pautas comuns. Ela foi nomeada coalizão pelos seus próprios constituintes.

O agrupamento das entidades tentava potencializar uma reação ao quadro colocado com as mudanças do novo governo. Nem todas faziam parte de uma oposição direta, apesar de algumas se declararem abertamente contra um "golpe de Estado", se referindo ao processo de *impeachment*. O principal desafio era a coordenação e a visibilidade das vozes contrárias a certas agendas do novo governo, mesmo que houvesse opiniões diversas em relação a vários assuntos da esfera política.

Parte da metodologia de organização foi herdada do aprendizado das lutas em favor do Marco Civil: uma lista de e-mails, um grupo no mensageiro Telegram⁴² e

⁴² O Telegram é um serviço de mensagens instantâneas, similar ao WhatsApp, bem difundido no Brasil. Os usuários podem enviar mensagens e trocar fotos, vídeos e arquivos de qualquer tipo. Parte do aplicativo possui código aberto, o que fez com que alguns especialistas o adotassem com maior

reuniões periódicas que serviam para dividir tarefas, a maioria online. A divisão geográfica, que por um lado dificultava a integração das ações, também ajudava na capacidade de influenciar diversos atores sobre suas reivindicações.

Boa parte da atuação da Coalizão Direitos na Rede se dava por estabelecer um acompanhamento diário da pauta congressual. O Coletivo Intervozes mantinha um dos seus principais quadros com, Beatriz Barbosa, em Brasília-DF. Em São Paulo-SP, onde a maior parte das entidades têm sede, um outro grupo atuava na formulação de estratégias de enfrentamento do novo cenário, do ponto de vista jurídico e político, com entidades como o IDEC, PROTESTE e Barão de Itararé. Além disso, a Coding Rights e outros ativistas proviam ferramentas técnicas às ações de ativismo na rede. Desde o início, o grupo conseguiu estabelecer uma boa forma de comunicação na Internet, fazendo repercutir seus manifestos, comunicados e posições, e exercendo pressão sobre figuras públicas, sejam do governo ou parlamentares.

A Coalizão Direitos na Rede se apresentou então como a força organizada para persuadir entidades a participar da composição do CGI.br com o propósito de defender uma pauta específica na eleição de 2016. Na reunião em Porto Alegre, no Fórum da Internet no Brasil, o grupo definiu - ainda que provisoriamente - o apoio à reeleição de Flávia Lefèvre Guimarães, na época ainda ligada à PROTESTE, que completava seu primeiro mandato. Flávia havia sido eleita em 2013 a partir do arranjo da eleição no estilo clube, em que alguns candidatos formavam uma chapa de quatro opções. Seu poder de mobilização não era muito grande e, naquele momento, ela se inseriu em um espaço deixado pelo IDEC, através da conselheira Veridiana Alimonti. Ela não só se desvinculou do IDEC funcionalmente como também ingressou politicamente no Intervozes, entidade que já era próxima.

Houve dois momentos cruciais para a Coalizão Direitos na Rede, tratando-se da eleição. Uma reunião durante o Internet Governance Forum do México, em dezembro de 2016, e em fevereiro de 2017, no encontro interno de planejamento

confiança que o WhatsApp, por um certo período. O canal acabou se tornando o principal ponto de coordenação da Coalizão Direitos na Rede. Em 2019, muitos meses antes de se estabelecer uma polêmica sobre o vazamento de diálogos entre membros do Judiciário integrantes da Operação Lava Jato, a Coalizão já havia migrado suas comunicações para outro aplicativo, o Wire, por considerar mais seguro tecnicamente.

ocorrido no Rio de Janeiro-RJ. As entidades mobilizadas e inscritas no colégio eleitoral do Terceiro Setor não passavam de vinte entre a Coalizão. Além disso, algumas entidades mobilizadas haviam lançado candidatos próprios. Nos cálculos, era necessário pelo menos 30 votos para garantir uma vaga. Foi preciso um corpo a corpo para que cada um efetivasse seu voto em Flávia. Não havia votos para eleger um segundo candidato.

Ainda que a Coalizão Direitos na Rede tenha feito a campanha com maior capacidade de reverberação, a votação de Flávia não foi grande e teve menos votos que na eleição anterior, mas garantiu sua reeleição.

Ao mesmo tempo, a Coalizão ampliou sua influência na Comunidade Científica e Tecnológica. Sérgio Amadeu da Silveira e Marcos Dantas Loureiro estavam claramente alinhados com as estratégias da Coalizão, principalmente em relação à oposição às pautas do governo sobre a reformulação da legislação de telecomunicações e sobre possíveis mudanças na composição do CGI.br. Se, por um lado, a nova agenda governamental fez com que houvesse mais coordenação e unidade em torno do Terceiro Setor e da Comunidade Científica e Tecnológica, isso não se transformou, necessariamente, na renovação dos quadros no CGI.br. O Terceiro Setor manteve praticamente as mesmas pessoas nos seus postos.

Ocorre que a eleição para o Terceiro Setor estava funcionando numa lógica diferente. Até então, cada entidade podia votar em quatro candidatos - exatamente o número de vagas do segmento. A partir da mudança da interpretação das regras eleitorais ocorridas em 2016, cada entidade podia depositar somente um voto. A lógica utilizada era de fazer chapas em que os apoios eram trocados em função de uma identidade programática ou resultante de uma aproximação pragmática. Entre candidatos mobilizadores e postulantes com forte influência eram construídas nominatas que eram retransmitidas para as entidades influenciadas. A lógica de "uma entidade, um voto" trouxe novos desafios. Na eleição de 2016 cada um dependia somente do seu capital político individual. Por conta disso, o manifesto da Coalizão Direitos na Rede cumpriu um papel no sentido de reforçar os argumentos

para as entidades mobilizadas para votar em Flávia, mas não ampliou o número de votos no colégio eleitoral já definido.

O fator dessa mudança teve uma motivação muito clara. Desde a eleição de 2010, um *outsider* do contexto da governança da Internet conseguiu galgar um espaço no CGI.br. Percival Henriques, oriundo da Paraíba, que lidera uma ONG de inclusão digital, a Associação Nacional de Inclusão Digital (ANID), conseguiu se eleger entre os postulantes tradicionais do Terceiro Setor.

Parte de seu trabalho é conectar comunidades e associações de moradores à Internet, incentivando a criação de provedores locais. Ao mesmo tempo, mantém um provedor comercial local que atende diversas cidades e a capital do seu Estado. Apesar de ser engenheiro de formação, Percival não se encaixava no perfil técnico típico que circulava nos corredores do CGI.br, nem no estilo ativista das entidades da Coalizão.

Na eleição seguinte, em 2013, compreendendo melhor como funcionava o processo, Percival conseguiu ser o mais votado do setor, com 165 votos. Nessa condição, pôde estender o apoio a outros candidatos dentro da perspectiva da formação de uma chapa eleitoral, quando todos podiam votar até quatro vezes. Segundo ele, nessa fórmula, poderia eleger os demais quatro candidatos com seus votos. Essa foi a principal motivação da mudança do processo de votação. Alguns setores colocaram em suspeição a legitimidade de mobilização de Percival Henriques durante todo seu mandato, principalmente o Setor Privado. Em um evento em 2016 da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), o então diretor da América Móvil Brasil, Gilberto Sotó Mayor, chegou a ler, em tom jocoso, o nome das entidades que faziam parte do colégio eleitoral do Terceiro Setor (PRESCOT, 2016). Os nomes citados eram associações de moradores eleitores de Percival. Em uma matéria do jornal da Folha de S.Paulo em que as empresas de telecom foram ouvidas, elas questionavam a legitimidade dos votos provenientes de "assentamentos rurais" (WIZIACK, 2016).

Teve a história da jornalista que me perguntou: 'Percival, você não acha que quem deve participar do CGI.br é quem usa a rede para movimentar a economia?' Eu respondi: "Sim, agora, você também não acha que o dono do posto de gasolina de Coxixola [cidade do interior da Paraíba, com menos de

dois mil habitantes], o único posto da cidade que, para vender um litro de gasolina, tem que ter Internet para emitir nota fiscal, ele não tá usando a rede para movimentar a economia? Ou a filha do Severino, que fez o Enem utilizando o Wi-Fi na praça pública? Será que eles não são importantes? Será que eles não devem, pela sua representação, da associação de bairro, da associação de moradores, do grêmio estudantil, também participar do processo eleitoral [do CGI.br]?
(PERCIVAL HENRIQUES DE SOUZA NETO, entrevista realizada pelo pesquisador)

De fato, o perfil de entidades que apoiaram Percival diferenciava-se de todo o resto do Terceiro Setor. O que poderia ser considerado positivo do ponto de vista da ampliação da participação foi tomado como negativo, ou como uma manipulação, por parte dos integrantes do CGI.br. A justificativa é quixotesca. Sua atuação entre as entidades era levar Internet, em alguns casos por intermédio da associação, em outros por provedor comercial. Entretanto, é fato que conseguiu mobilizar inúmeras associações de moradores, indígenas e comunidades rurais da sua região.

Para a eleição de 2016, Percival fez seus cálculos eleitorais e percebeu que podia se eleger e colocar mais uma pessoa da sua indicação no comitê. Foi assim que Tanara Lauschner, representante da União Brasileira de Mulheres (UBM), de Manaus, se tornou candidata e foi eleita entre as sobras eleitorais de Percival. Tanara é professora de Computação na UFAM, com perfil técnico, mas foi indicada por uma entidade da qual fazia parte, que tem o objetivo de promoção de políticas públicas para as mulheres.

A UBM, assim como Tanara e Percival, são vinculados ao PCdoB, o que ajudou a aumentar a resistência de alguns grupo. Porém, isso não significou uma agenda organizada do partido político.

Percival conseguiu transitar com algum espaço dentro do novo arranjo governamental através de uma aproximação com o novo coordenador. Na eleição para diretoria do NIC.br, chegou a dar o poder de voto para Maximiliano votar em seu nome. Entretanto, dentro do arranjo do Terceiro Setor eleito em 2016, Flávia, em função de sua ligação com a Coalizão Direitos na Rede, conseguiu uma articulação muito mais forte e com mais espaço de negociação com outros atores.

Thiago Tavares, na eleição de 2016, também foi reeleito, agora sendo o mais votado com 81 votos. Ele teve apoio explícito de Percival na eleição de 2013, porém suas relações não eram mais as mesmas. Thiago é advogado de formação e comanda a organização SaferNet, que atua no caso de denúncias de violações de direitos humanos na Internet.

Em resumo, a Coalizão Direitos na Rede conseguiu se estruturar como um novo guarda-chuva de entidades, capaz de coordenar ações e promover um intenso acompanhamento da pauta de políticas públicas em relação à Internet, ampliando os apoios dentro do CGI.br para além das entidades da sociedade civil. Isso foi fundamental para o enfrentamento da agenda posterior às eleições.

8.2 O principal bloco de 2016: os não eleitos

Os embates decorrentes após a mudança do governo e a coordenação do CGI, em função da efetivação do processo de *impeachment*, chegaram ao seu ápice em agosto de 2016, quando o Governo Federal lançou uma consulta pública com o objetivo de atualizar o Decreto Presidencial que instituiu as regras gerais e as competências e eleições do CGI.br, ou seja, o Decreto da reforma do início do governo Lula em 2003.

Maximiliano Martinhão, então coordenador, justificou que a consulta era parte do esforço de elaboração da "Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital⁴³". A iniciativa de elaboração de tal estratégia havia sido lançada alguns meses antes e tinha causado questionamentos em relação ao curto prazo de consulta em temas tão amplos como Internet das Coisas, privacidade, segurança e defesa na rede, etc.

A consulta foi publicada no Diário Oficial do dia 8 de agosto de 2017 e disponibilizada no site Participa.br para receber contribuições. A discussão da consulta foi dividida em cinco eixos: competências (o que o CGI.br pode ou não

⁴³ Este esforço foi condensado em um documento final com diretrizes e ações para a área (MCTIC, 2017).

fazer); composição (quem é representado no conselho); transparência e participação social (publicização de atos e formas de interação); e, por fim, eleições e mandatos. Em linhas gerais, a consulta abordou a maior parte das regras de funcionamento e de seleção de membros do CGI.br.

É interessante observar que o Participa.br que foi criado no governo anterior como um canal de escuta e formulação de políticas públicas havia sido praticamente abandonado pela gestão do presidente Temer. O site teve como um dos seus maiores êxitos a condução de uma consulta sobre prioridades da governança da Internet realizada em paralelo ao evento NetMundial, no início de 2014. Pela segunda vez, portanto, o site abrigaria uma discussão em torno do tema. A diferença é que na primeira vez a consulta foi elaborada como uma forma de ampliar as discussões domésticas que estavam transcorrendo no evento NetMundial, a partir da iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República. Agora o tema era retomado por parte do governo, abordando questões muito latentes o que gerou uma série de disputas frontais entre os setores.

A controvérsia foi deflagrada porque a consulta foi anunciada de forma unilateral. Os membros do Pleno do CGI.br foram avisados no dia anterior por e-mail, pelo coordenador, sobre a possibilidade de o governo tratar destes temas, sem citar que haveria uma consulta, nem quando. A forma como foi conduzida acendeu uma luz vermelha, principalmente para o Terceiro Setor e a Comunidade Científica e Tecnológica. Para eles, o pacto do multissetorialismo tinha sido rompido⁴⁴.

Logo em seguida à abertura da consulta, várias entidades lançaram manifestações contrárias. A Coalizão Direitos na Rede, por exemplo, publicou uma nota pública enfatizando que "... o Governo passa por cima da lei e quebra com a multissetorialidade que marca os debates sobre a Internet e sua governança no Brasil" (COALIZÃO, 2017). Em outra carta, uma associação científica fez o seu protesto e pediu declaradamente o fim da consulta (ULEPICC-BRASIL, 2017). A reunião ordinária do dia 18 de agosto do Pleno do CGI.br foi tomada por esta pauta.

⁴⁴ Esta celeuma foi constatada nas atas das reuniões ordinárias de agosto e setembro de 2016 do CGI.br e também pela observação participante do pesquisador.

Entre os membros do governo havia consenso em apoiar a consulta. Isso se verificou nas falas dos conselheiros durante a reunião ordinária do comitê de agosto. Maximiliano Martinhão chegou a propor que, se não houvesse acordo entre os setores, a questão poderia ser levada a votação. Como o governo possuía o maior número de cadeiras isoladamente, precisaria de poucos apoios externos para sair vitorioso.

Depois de 14 anos da primeira grande mudança no modo de funcionamento, a proposta de edição de um novo Decreto poderia rearranjar as forças e o poder dentro do CGI.br. A questão é que em 2003 a realidade do acesso, a penetrabilidade e a importância econômica da Internet eram significativamente menores. O jogo agora seria em um nível muito mais acirrado e com mais interesses.

Como resultado deste primeiro embate, uma nota⁴⁵ de consenso foi emitida pela entidade afirmando que o governo se comprometeria em enviar os resultados da sua consulta para apreciação do conselho, prevendo ampliar a participação da sociedade por diferentes métodos, o que de fato significaria uma nova consulta realizada então pelo próprio CGI.br.

Os principais argumentos eram que o período da consulta do governo era curto demais, de apenas 30 dias, e o espaço legitimamente multissetorial era o site do CGI.br, e não o Participa.br. A partir de todos estes espaços de coleta de opiniões, o CGI.br encaminharia um relatório para o MCTIC apreciar antes da elaboração do novo Decreto, até o dia 8 de dezembro daquele ano.

Em 2 de outubro de 2017, uma nova consulta foi aberta no site do CGI.br para receber contribuições nos mesmos eixos da anterior, o que ocorreu até 19 de novembro do mesmo ano. Em 17 de novembro, houve uma audiência pública presencial em meio à programação do VII Fórum da Internet no Brasil, que se somou aos subsídios recebidos online.

O processo de consulta teve, portanto, três espaços: a consulta online aberta unilateralmente pelo governo no site Participa.br; a consulta online aberta pelo

⁴⁵ CGI, NOTA PÚBLICA sobre a consulta do MCTIC a respeito da estrutura de governança da Internet no Brasil, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/35KzktS>

CGI.br na sua própria plataforma (consulta.cgi.br), e, por fim, as participações presenciais no Fórum da Internet no Brasil. Foi uma das maiores discussões sobre composição e competências do CGI.br, disponibilizada para manifestação de forma aberta a todos os setores. Isso permitiu que as demandas e as posições de entidades e indivíduos se tornassem mais explícitas e ofereceu um mapa das crenças e convicções destes atores no subcampo. Estes dados serão analisados no próximo capítulo.

8.3 Uma peça importante na crise: a assessoria do CGI.br

Entre 2008 e 2009 houve uma reformulação na diretoria no NIC.br, fruto de cizânias entre Hartmut Glaser e alguns membros do governo. Naquele momento, ele era o diretor financeiro do NIC.br, papel que estava acostumado a exercer quando os domínios eram geridos pela Fapesp. Em 2008, como forma de aparar as arestas, Glaser deixou o posto para assumir uma diretoria recém criada para ele: diretor de Assessoria às atividades do CGI.br. Assim, acumulou a função de secretário executivo e diretor de Assessoria do CGI.br.

Glaser convidou Carlos Francisco Cecconi, um funcionário interno, para compor o quadro. Ele trabalhava em uma área técnica do NIC.br, o escritório do W3C e, antes disso, havia trabalhado como chefe de gabinete de Sérgio Amadeu da Silveira, quando este era presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), na gestão de Lula.

Carlinhos, como também é chamado, foi um militante com longa trajetória no Partido dos Trabalhadores (PT). Iniciou sua vida política no meio sindical como bancário e também nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Trabalhou por longos anos na assessoria da bancada do PT em São Paulo-SP. No final da década de 1990, se aproximou do movimento software livre. Quando Lula foi eleito, iniciou com Sérgio Amadeu a implementação de software livre no Governo Federal. Foi pelas mãos de Sérgio Amadeu e de Carlinhos que a reforma do CGI.br passou em 2003. Depois de atuar no Governo Federal, foi trabalhar no NIC.br a convite de um conhecido de longa data, Wagner Diniz.

A trajetória militante de esquerda certamente não era o que mais chamava atenção de Glaser. Apesar de não deixar explícito seu posicionamento político, sua trajetória na Fapesp e suas declarações sobre os anos do governo do Partido dos Trabalhadores sugerem que sua preferência se ancorava em outro espectro político. No entanto, Carlinhos tinha a experiência necessária e poderia dialogar com o campo político que estava em voga. Além disso, os dois haviam trabalhado em projetos juntos, portanto havia afinidade.

A assessoria cresceu no mesmo ritmo da expansão dos trabalhos do CGI.br e do NIC.br. Em 2015 somavam nove pessoas, entre assessores técnicos e administrativos. Estas pessoas que organizam eventos importantes, como o Fórum da Internet no Brasil (FIB), a Escola de Governança da Internet e o Seminário de Proteção à Privacidade e aos Dados Pessoais, os quais têm edições anuais. Além disso, a assessoria também acompanha a agenda internacional de governança, como reuniões da ICANN, IGF, entre outros. Como tarefa ordinária, atende o conjunto de conselheiros nas tarefas do próprio Comitê Gestor, como a produção de relatórios, atas, estudos, etc. É uma assessoria qualificada, com funcionários mestres ou doutores em temas relacionados à governança e, principalmente, com trânsito na comunidade internacional.

A mudança abrupta de rumo político estava no centro das preocupações da assessoria em 2017, principalmente porque o novo coordenador imprimiu uma outra dinâmica, atípica desde que a assessoria foi constituída. Mesmo Maximiliano Martinhão não sendo um desconhecido da casa, seu novo papel trouxe várias surpresas. A maior delas se tratava da consulta pública para reformulação do Decreto do CGI.br.

Depois da definição que uma segunda consulta seria realizada pelo próprio comitê, Glaser e a assessoria logo trabalharam em uma proposta e anunciaram um calendário de atividades publicamente. A atitude irritou profundamente o coordenador, que alegou que a nova consulta só poderia ir ao ar com sua anuência. Glaser e a assessoria ficaram por duas semanas ameaçados do ponto de vista

funcional, algo inusitado para pessoas naquela posição de importância. O ambiente não declarado era de guerra.

A assessoria era vista com desconfiança por parte dos novos conselheiros do governo. A prerrogativa de Cecconi era que a assessoria servia aos pioneiros, no caso Glaser e Demi, e o processo de consulta demonstrou que eles estavam na mira.

Ao mesmo tempo, a rede de contatos e influência de Glaser, Demi, Carlinhos e sua assessoria, tanto na comunidade doméstica quanto na internacional, era muito maior que a dos novos integrantes do governo. As declarações da sociedade civil organizada e dos próprios contatos estabelecidos pela equipe ao longo dos anos com as figuras históricas da governança fizeram aflorar uma série de cartas, comunicados e declarações que começaram a questionar as intenções da consulta, colocando em suspeita a capacidade de sobrevivência do modelo multissetorial brasileiro. Demi, ao mesmo tempo, desde a transição para o novo governo estabelecido, fazia um expediente de mais de 10 horas de trabalho no NIC.br. Para as pessoas diretamente implicadas na estrutura estava claro que esta não era apenas uma transição, mas um novo arranjo de forças.

As manifestações internacionais chegaram tão logo a polêmica sobre as consultas apareceram. Elas ajudaram a extrapolar as discussões para além dos limites do prédio do CGI.br.

The precipitant of the current crisis is a call for a public consultation on the role, composition and accountability of CGI.BR. While a review of these matters is appropriate and expected, Brazil's Internet governance community expected the review process, the scope of the review, and the questions asked of the public to emerge from the Steering Committee as a whole. That is not what happened. Last week the Secretary of the Ministry of Science, Technology, Innovation and Communication, who is also deemed the coordinator of CGI, made some abrupt decisions without obtaining the consent of the CGI as a whole. He unilaterally opened up the consultation and established all the terms of the process on his own, and posted them online. (MUELLER, 2017)

An attack on multistakeholder governance in one place, is an attack on it everywhere. The Brazilian Internet Steering Committee has been an important defender of digital rights in Brazil. More importantly it has served as a model for a more democratic and more inclusive form of global Internet governance. Whether or not Brazil remains in the digital rights vanguard is now very much up in the air. (O'MALEY, 2017)

We must stay alert for the proposals that may arise from this call for comments. In particular, we must pay attention to ideas that may modify the composition, election mechanisms, and mandate of the CGI.br in negative ways. We call on the Brazilian government and the person in charge of the government strategy, Science and Technology Minister Gilberto Kassab, to protect true open and participatory multistakeholder governance. (PALLERO, 2017)

Os três excertos acima refletem parte do posicionamento de atores importantes no xadrez internacional da governança da Internet. O primeiro é de Milton Mueller, acadêmico e especialista em questões de governança da Internet, autor de livros sobre a formação da ICANN e dos primeiros arranjos de governança da Internet. Seus posicionamentos reverberam em diversos espaços fora do Brasil. Ele pontua exatamente a forma abrupta de proposição de mudanças, questionando quais interesses estariam em jogo. O segundo texto é de Daniel O'Malley, pesquisador norte-americano que trabalha no Center for International Media Assistance acompanhando as questões do Brasil para o *think tank*. Sua manifestação funcionou como instrumento de informação de seus pares a respeito da situação brasileira. O último excerto é da Access Now, uma rede de entidades do terceiro setor, distribuída internacionalmente. Neste caso, é uma chamada para o ativismo, citando nominalmente pessoas do governo sobre as quais a sociedade civil deveria exercer seu poder de pressão.

Uma das principais atuações da Assessoria - e talvez decisiva - no contexto das consultas foi trabalhar por um arranjo de consensos mínimos diante de tamanha revisão de competências, composição e representatividade.

Este trabalho de diálogo permitiu construir uma proposta compartilhada pelos três setores não governamentais de forma inusitada. Em um contexto aberto de consulta é natural cada setor explicitar seus interesses e trabalhar para que suas demandas sejam atendidas. Apesar de parecer impossível inicialmente, se construiu, pela costura da Assessoria, uma proposta de composição piramidal com três níveis de participação no CGI.br, preservando um conselho de 21 membros, que foi utilizada como base para a proposição de consenso na fase final da consulta.

O papel da Assessoria pode ser interpretado, à luz da teoria das Coalizões de Defesa, como de negociadores ou *brokers*. Trata-se de indivíduos que funcionam como intermediadores entre as diversas coalizões. Tendo como pressuposto que o enfrentamento das coalizões é eminente, seria necessário a figura de um agente capaz de articular pontos de contato entre os grupos conflitantes a fim de garantir a estabilidade da política.

Not everyone active in a policy subsystem will belong to an advocacy coalition or share the major belief systems. (...). In addition, there will almost certainly be a category of actors – here termed policy brokers - whose dominant concerns are with keeping the level of political conflict within acceptable limits and reaching some reasonable solution to the problem. (SABATIER, 1988, p. 141)

Este não é um papel que qualquer um pode assumir. O *broker* é alguém que, em tese, não participaria de nenhuma coalizão e poderia colocar de lado suas crenças para assegurar os ganhos gerais.

No entanto, Ingold e Varone (2012) perceberam que os *brokers* podem ser originários de uma das coalizões (principalmente da coalizão dominante) e que podem preservar seus pressupostos. É o caso da Assessoria que estava muito ligada à Coalizão dos Precursores e dos Ativistas.

Sua função é usar a habilidade de estabelecer redes de contato entre os diversos polos da política para promover ideias do sistema de crenças. Muito além de burocratas preservando seu domínio, esses intermediadores - usando uma tradução livre - seriam capazes de mobilizar instituições e pessoas para assegurar que o subsistema funcione.

Cabe aqui uma breve comparação com outras matrizes teóricas. Na literatura de políticas públicas há menção de uma série de atores que se destacam como agentes da mudança no quadro de definição ou alteração da agenda. Entretanto, há uma diferença entre os intermediadores do modelo ACF e os empreendedores de política pública, por exemplo. Os *policy entrepreneurs* seriam agentes com capacidade de aproveitar momentos oportunos para promover uma nova agenda (KINGDON, 2011), ou de alterar um monopólio e promover uma nova imagem da política

(BAUMGARTNER E JONES, 1991). Ou seja, o empreendedor é o ator capaz de fazer a mudança, enquanto o *broker* é o ator capaz de manter a estabilidade do sistema.

Da mesma forma, é preciso diferenciar o *broker* do conceito de intermediação em outras abordagens teóricas. Apesar de semanticamente similar, o conceito não dialoga com o que propõe Latour. Na teoria ator-rede, o intermediador seria "aquilo que transporta significado ou força sem transformá-lo: definir o que entra já define o que sai" (LATOURE, 2012, p. 65). O *broker* seria mais similar ao que Latour definiu como um mediador que "transforma, traduz, distorce e modifica o significado ou os elementos que supostamente veiculam" (*idem*, p. 67). A preocupação de Latour é mais ampla que a de Sabatier (1988). Na teoria ACE, é um conceito operacional para dar conta apenas de um perfil intermediário entre as coalizões.

Os *brokers* não precisam ser fixos, podem assumir papéis móveis e que se manifestam em determinadas situações. É o que acontece com a Assessoria do CGI.br que, no momento de crise, arvorou para si a responsabilidade de construir os canais necessários de diálogo entre atores-chave específicos a fim de se chegar a resultados da política pública sem necessariamente colocar em risco a existência da própria política constituída.

A proposta colocada em prática por Carlinhos e sua equipe, que será analisada no próximo capítulo, atendia a diversos anseios. Por um lado, criava mais condições de participação institucional no CGI.br, algo que Carlinhos julgava ser o grande problema, já que só havia mobilização de uma diversidade de entidades em momentos de eleições dos conselheiros. Por outro lado, uma estrutura piramidal dialogava, ainda que não fosse similar, com o formato existente em espaços de governança, como a ICANN, onde o setor privado conhece os ritos. Ainda assim, a proposta não retirava espaço de ninguém que estava no Pleno existente do CGI.br. Ou seja, nenhum setor precisava se sentir ameaçado.

Este tipo de trabalho qualificado da Assessoria dependeu muito dos atores envolvidos e dos laços de confiança estabelecidos. Sem dúvida, é uma capacidade empreendida pelo tipo de visão sobre a política pública que a Assessoria cultivava

naquele momento e, principalmente, pelo entendimento que aquela situação era de ameaça institucional.

No próximo capítulo serão analisados os resultados das diversas fases da consulta pública e o reequilíbrio de forças gerados a partir do embate público das Coalizões em prol de suas ideias no contexto das definições da política para o CGI.br.

9 O RESULTADO DA CONSULTA PÚBLICA PARA UM NOVO CGI.BR

Em 8 de agosto de 2017 o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) abriu uma consulta pública com o objetivo de "(...) modernização da estrutura de governança da Internet brasileira". Logo depois, conforme tratado no capítulo anterior, um novo período de consulta foi conduzido pelo CGI.br de 2 de outubro a 19 de novembro de 2017. O VII Fórum da Internet no Brasil, realizado na cidade do Rio de Janeiro-RJ, também recolheu subsídios para a consulta na sua plenária final, em 17 de novembro de 2017.

O processo, portanto, foi atribulado, com várias fases concomitantes. Os temas abordados, tanto pela primeira quanto pela segunda consulta, foram os mesmos, o que ajudou na sistematização. Foram eles: a) competências (mudanças e melhorias em relação às funções do comitê); b) composição (propostas sobre representação de setores); c) eleição e mandatos (contribuições para aprimorar o processo de escolha dos membros eleitos da sociedade civil); d) transparência (sugestões de mecanismos e procedimentos); e) outros temas ou considerações (para questões diversas).

As consultas permitiam tanto contribuições individuais, como em nome de organizações ou empresas. Essas participações foram sistematizadas pelo próprio CGI.br em um relatório específico (CGI, 2017) e pelo InternetLab, organização do Terceiro Setor que também publicou um documento (INTERNETLAB, 2017). Ao todo, foram recebidas 859 contribuições nos três processos de 86 participantes. Os 10 participantes com mais propostas foram responsáveis por quase a metade das contribuições, conforme o Quadro 14.

É necessário interpretar as estratégias. Enquanto empresas de telecomunicações, por exemplo, preferiram fazer propostas institucionais através de seus próprios nomes ou do SindiTelebrasil, as entidades da sociedade civil preferiram pulverizar as contribuições. Os membros da Coalizão Direitos na Rede usaram a estratégia de replicar idéias parecidas para aumentar o número de contribuições semelhantes. Algumas pessoas ligadas a empresas ou organizações fizeram

contribuições individuais. Isso era permitido, porém foi possível perceber que as motivações eram mais institucionais do que pessoais, na maioria dos casos.

Neste capítulo não há pretensão de ser exaustivo, ou seja, fazer um escrutínio total das propostas e seus respectivos autores, porque os relatórios publicados já cumprem este papel. O objetivo é elucidar ideias e convicções que ilustrem a concepção da política pública oriunda dos próprio atores em contexto.

Quadro 14: Os dez participantes com mais propostas na consulta

Proponente	Qtde de Propostas
Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé	21
Claro S.A.	44
Conselheira do CGI.br – PROTESTE	30
Conselheiro do CGI.br – SaferNet Brasil	45
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	33
Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social	41
Oi S.A. em Recuperação Judicial	45
Rede – Rede de Pesquisa em Governança da Internet	24
SindiTelebrasil – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal	59
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul ⁴⁶	25

Fonte: Elaboração do autor

9.1 As disputas em torno das competências

O escopo das competências do CGI.br é delimitado pelo Decreto nº 4.829/2003 (ANEXO C) que versa sobre a atribuição de endereços IP (Internet Protocol) para sistemas autônomos e o registro de nomes de Domínio de Topo de País (ccTLD) - o Ponto BR. O Decreto diz que o CGI.br pode emitir recomendações técnicas sobre padrões e procedimentos que deveriam ser adotados nos serviços de Internet no país, e que pode promover estudos e recomendações sobre a segurança da Internet,

⁴⁶ Essas propostas não são da universidade, mas de pessoas que identificaram vínculos com ela, entre estudantes e professores.

propondo programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à rede. O Marco Civil da Internet estabeleceu no Artigo nº 24 (ANEXO E) que o CGI.br passaria a atuar na "promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da Internet", e o Decreto Regulamentador (ANEXO F) colocou o CGI.br como ator a ser ouvido na elaboração de diretrizes para aplicação e fiscalização da neutralidade de rede.

Havia uma controvérsia estabelecida desde a constituição do CGI.br sobre a amplitude deste escopo ou a restrição à capacidade da entidade em tratar destes assuntos. A consulta pública, por sua vez, direcionou o debate para que os atores respondessem quais atualizações deveriam ser promovidas.

Um grande grupo defendeu manter as atribuições e incluir outras às ações já realizadas pelo CGI.br. As propostas tinham o objetivo de ampliar as competências da entidade para que pudesse formular políticas públicas.

Este grupo⁴⁷ aglutinou opiniões de pessoas ligadas ao Terceiro Setor e à Comunidade Científica e Tecnológica. A capacidade de formulação de políticas públicas não era um consenso, mas expressava uma parte dos anseios de quem acreditava que o comitê poderia ser um ator mais ativo em relação à ANATEL, por exemplo.

O contraponto foi dado pela empresa Claro S.A., que propôs que as atribuições da entidade deveriam ser "voltadas aos aspectos técnicos", que sua competência "não deve se confundir com de outros órgãos ou agência reguladora", e que deveria "se abster de posicionamentos políticos e ideológicos" (INTERNETLAB, 2017, p. 17).

Nota-se como o técnico é usado em contraposição à política, e mais especificamente aos posicionamentos ideológicos, como se fosse uma operação neutra ou meramente operacional. No entanto, enquadrar as decisões em uma moldura técnica serve para que certos atores tenham maior relevância na tomada de

⁴⁷ Este grupo era composto pelas seguintes pessoas e entidades: SBC, Lucidio Souza, Brasscom, Instituto Educadigital, Gustavo Mascarenhas Lacerda Pedrina, Instituto Nupef, Coding Rights, Intervozes, RNP, GEPI-FGV, Youth@ForumBR, Marcos Dantas, UPX, Kimberly Anastacio, ABRANET, Rede de Pesquisa em Governança da Internet, PROTESTE, Sérgio Amadeu, IDEC, SaferNet.

decisão. Para o setor de telecom, depois de ter perdido a queda de braço em torno do modelo de negócios envolvendo a neutralidade de rede seria estratégico delimitar o espaço do CGI.br. Da mesma maneira, outras entidades do setor de telecom indicavam que as "atribuições e competências devem ser de caráter consultivo e de recomendações. O comitê deve se limitar a orientar e opinar sobre o uso e governança da Internet no Brasil (...)" (INTERNETLAB, 2017, p. 18). Seguindo o mesmo intuito, com pequenas variações, outros atores propuseram contribuições no sentido de restringir a atuação do CGI.br, limitando suas atribuições a operações relacionadas aos nomes e números do ccTLD⁴⁸.

9.2 Quem tem cadeira é quem manda: as disputas pela composição

A grande disputa se estabeleceu sobre a forma de representação e composição do comitê. A consulta tocou nas principais feridas não curadas há décadas. Uma das perguntas versou sobre a necessidade de incluir novos segmentos ou redefinir os já existentes. Além disso, questionou sobre os assentos ocupados pelo governo e sobre a busca de equilíbrio.

No geral, as propostas não demandaram ampliação do número de cadeiras para além dos 21 espaços já existentes. Entretanto, a busca por uma paridade entre os quatro setores foi praticamente consenso⁴⁹.

O Setor Empresarial, em especial, pediu mudanças na sua forma de representação. O argumento principal era que as vagas reservadas não refletiam mais a organização do segmento. Uma boa parte das contribuições enviadas comentou que faltava espaço para os provedores de aplicação⁵⁰. A Claro S.A. requisitou uma cadeira

⁴⁸ Este grupo de contraposição à ideia de ampliação de competências foi composto por: Andressa Papas, BFA, Claro S.A.,OI S.A. em Recuperação Judicial, Febratel, SindiTelebrasil e ABO20.

⁴⁹ Nesse quesito, concordaram: Telefônica Brasil, ANPEd, ABCiber, ANPAE, ABPEducom, Monica Fantin, ANCIB, Andrea Brandão Lapa, Daniel de Queiroz Lopes, Edmea Oliveira dos Santos Marcelo Almeida, GEPI-FGV, SBC, Marco Dantas, SOCICOM, SOLINTEL, UBM, Barão de Itararé, Safernet, PROTESTE, Coding Rights, Intervozes, IP.rec, Rede de Pesquisa em Governança da Internet e Youth@ForumBR.

⁵⁰ Este argumento foi compartilhado por BFA, ABES e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, que exigiam metade das vagas para provedores de aplicação, mas também por PROTESTE, IP.rec, IDEC e

exclusiva somente para os provedores de acesso, e a Associação Brasileira de Rádio e TV (ABERT) reivindicou uma vaga para os provedores de conteúdo nacional. Nota-se aí que cada um estava tentando provar o quão mais legítimo era estar representado.

No que tange a propostas sobre as cadeiras disponíveis para o governo, o consenso quase unânime foi a redução de vagas. Na composição atual, o governo tem o maior número de cadeiras isoladamente, podendo indicar nove nomes. A proposta majoritária foi que a distribuição de vagas deveria ser paritária e que não houvesse sobreposição, como sugeriu o Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.Rec):

Em relação às cadeiras ocupadas pelo governo, existe atualmente uma superposição de representantes. Considerando que o CNPq é um órgão ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação, não há a necessidade de haver uma cadeira para o Ministério e outra para o CNPq. Da mesma forma, quando o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação foi fundido com o Ministério das Comunicações, houve mais uma duplicidade de representantes. Dessa forma, o referido ministério conta com três representantes (...)

Autor: IP.Rec

(INTERNETLAB, 2017, p.33)

Outras contribuições sugeriram a inclusão do Ministério da Cultura, da Justiça, da Educação, das Relações Exteriores, além do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e dos poderes Legislativo e Judiciário. Se, por um lado, as propostas convergiam em reduzir as cadeiras, por outro, não faltavam novos membros para fazer parte dos indicados pelo governo. Aqui surgiram demandas não atendidas desde 2003⁵¹. Como foi relatado no Capítulo 5, alguns ministérios foram erroneamente excluídos, como o Ministério da Justiça, ou esquecidos, como o Ministério das Relações Exteriores, que hoje participa ativamente como convidado em praticamente todas as reuniões.

ABRINT, ou seja, setores da sociedade civil e pequenos provedores de Internet.

⁵¹ Os demandantes das sugestões de composição dos assentos governamentais foram: ABRINT, IP.rec, Arthur Pereira Sabbat Andressa Papas, Marco Dantas, SOCICOM, SOLINTEL, UBM, Barão de Itararé, Safernet, PROTESTE, Coding Rights, Intervozes, Rede de Pesquisa em Governança da Internet, Márcio Patusco Lana Lobo, IDEC, SBC.

Para o Terceiro Setor, as maiores operadoras de telecom opinaram que este segmento deveria ser representado exclusivamente por entidades que atuassem com temas de Internet, direito ao consumidor e educação. A ideia não é nova, e foi a mesma apresentada pelo Projeto de Lei nº 8.352/2017 de André Figueiredo (PDT/CE)⁵², que previa instituir o CGI.br por lei. Restringir a participação de entidades vinculadas com assuntos de Internet serve para que o clube fique mais restrito. Houve propostas ainda mais ousadas que sugeriram seis assentos para a iniciativa privada e somente duas para o Terceiro Setor.

Quanto às contribuições referentes à Comunidade Científica e Tecnológica sobre composição, as propostas divergentes se concentraram entre um bloco composto por empresas de telecom⁵³, que demandaram que os representantes ligados à academia tivessem apenas um caráter consultivo, enquanto outros participantes do Terceiro Setor⁵⁴ propuseram o aumento das cadeiras de três para cinco, a fim de que fosse alcançada a paridade, além de que o presidente do NIC.br integrasse, de forma institucional, o pleno do CGI.br⁵⁵.

A proposta mais importante no contexto de composição foi apresentada pela Associação Brasileira de Internet (ABRANET), que sugeriu uma nova estrutura de representação por camadas. A "Proposta de Desenvolvimento Institucional do CGI.BR" (CGI, 2017, p. 90) foi fruto de um diálogo entre diversos setores, mediados pela própria Assessoria do CGI.br, conforme relatado no capítulo anterior. O fato da proposição ser apresentada pela ABRANET era estratégico, afinal, teria origem do

⁵² A proposição do projeto foi uma hecatombe na época. Um jornalista especializado escreveu: "Se os representantes do terceiro setor e da academia que participam do Comitê Gestor da Internet têm receios sobre as possíveis mudanças que possam vir do governo Michel Temer à estrutura e funcionamento do CGI, podem ficar surpresos com o projeto de lei elaborado pelo ex-ministro das Comunicações de Dilma Rousseff e hoje deputado federal, André Figueiredo (PDT/CE)." (POSSEBON, 2017)

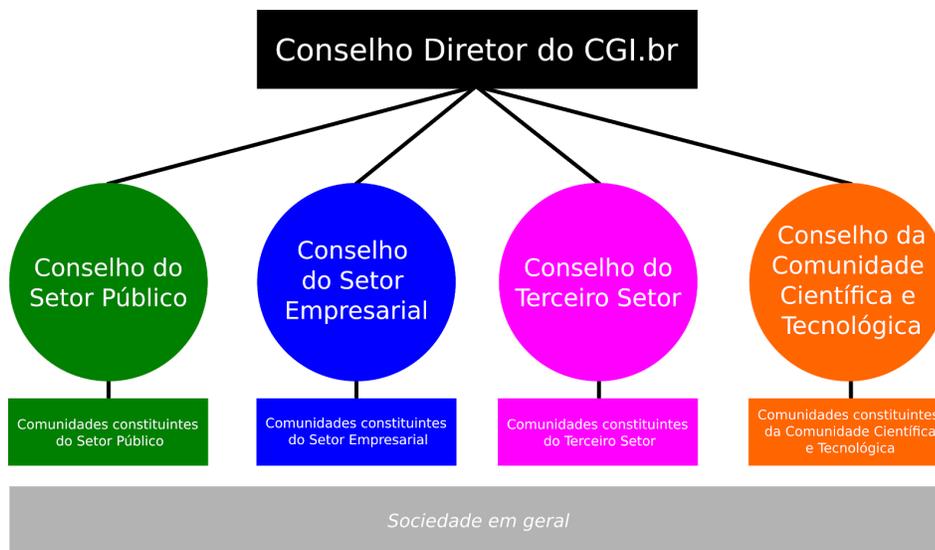
⁵³ Sinditelebrasil, Febratel, OI S.A. em Recuperação Judicial e Algar.

⁵⁴ Marco Dantas, SOCICOM, SOLINTEL, UBM, Barão de Itararé, Safernet, PROTESTE, Coding Rights, Intervezes, IP.rec e Rede de Pesquisa em Governança da Internet.

⁵⁵ Com pequenas variações de entidades, esta segunda proposta sobre o presidente do NIC: PROTESTE, Marcos Dantas, Intervezes, SBC, UBM, IRIS, ABRANET, RNP, Safernet, Barão de Itararé, SOCICOM, CTS-FGV, Instituto Nupef, Coding Rights e Rede de Pesquisa em Governança da Internet.

Setor Empresarial, o que poderia reequilibrar o jogo completamente polarizado entre as grandes empresas de telecom - parcialmente aliadas ao governo - e os outros setores, surpreendidos com a proposta de uma nova reforma⁵⁶.

Gráfico 9: Proposta de modelo de composição de camadas para o CGI.br



Fonte: CGI, 2017, p. 92

O modelo apresentado pela ABRANET buscava contemplar princípios legitimados nos diferentes espaços de governança globais da Internet: multissetorialismo, lógica *bottom-up* (de baixo para cima), abertura para participação de grupos interessados, transparência e consenso. Estes termos dialogam muito bem com quem participa dos espaços, como ICANN, IGF, etc, e poderia estabelecer pontes entre os setores em disputa.

⁵⁶ Alguns dos autores que fizeram propostas iguais ou semelhantes: Sérgio Amadeu da Silveira, Veridiana Alimonti, Eduardo Parajo, Renata Vicentini Mielli, Tanara Lauschner, Thiago Ayub, Flávia Lefèvre Guimarães, José Luiz Ribeiro, Kimberly Anastácio, Priscila Gonsales, Renata de Mattos Galante, Mariana Barros, Mariana Palma Vidotti, Priscila Couto, Gustavo Mascarenhas Lacerda Pedrina, Joana Varon, Carlos Afonso Souza, Ana Paula Camelo, Thiago Tavares, Ricardo Poppi, Diego Vicentin.

Isso não significava alterar os *stakeholders* que faziam parte do CGI.br, mas sim contemplar diferentes patamares de participação para que um Conselho Diretor do CGI.br pudesse operar e tomar decisões.

A proposta descreveu as camadas da seguinte maneira:

1) Camada da base (“setores”) - os setores envolvidos com a governança da Internet no Brasil compõem-se de entidades ou pessoas que tomam parte nas discussões e processos decisórios relacionados ao conjunto de atividades previstas no mandato do CGI. Cada setor será composto por diversas comunidades constituintes específicas, que terão “membros associados” segundo regras específicas definidas no âmbito dos processos de cada setor. As comunidades constituintes dos diversos setores manterão canais permanentes para o diálogo entre seus membros associados e serão responsáveis por identificar assuntos de interesse setorial, pautar a atuação das respectivas instâncias superiores e esboçar (individual ou coletivamente) propostas de encaminhamento para a apreciação das mesmas.

2) Camada intermediária - Conselhos Setoriais, um para cada um dos quatro setores envolvidos com a governança da Internet no Brasil. O número de integrantes de cada Conselho (sugere-se um mínimo de 12 e um máximo de 15 por Conselho), bem como as regras de representação e elegibilidade serão definidos a partir das deliberações das respectivas comunidades constituintes. Cada setor definirá as questões relativas à representatividade de suas comunidades respectivas. Os Conselhos Setoriais serão responsáveis por supervisionar e coordenar o trabalho das respectivas comunidades constituintes, funcionando como instâncias deliberativas relativas aos processos conduzidos na instância anterior. É no nível dos Conselhos Setoriais que serão discutidas e aprovadas as posições dos setores em relação às políticas a serem estabelecidas pelo CGI.br.

3) Camada superior - o Conselho Diretor do CGI.br contará com um número definido de representantes de cada um dos setores constituintes (sugere-se 5 representantes por setor, num total de 20, com uma cadeira reservada para o CEO do NIC.br), em pé de igualdade, que serão eleitos em processos estabelecidos no âmbito de cada um dos Conselhos Setoriais, de acordo com as regras definidas pelas comunidades constituintes respectivas. Cabe ao Conselho Diretor do CGI.br supervisionar e coordenar o funcionamento de todo o arcabouço do Comitê, sendo a instância decisória responsável por adotar, referendar e validar as políticas e encaminhamentos definidos individual e/ou coletivamente pelas instâncias setoriais mencionadas acima.

Autor: Eduardo Fumes Parajo
(CGI, 2017, p. 92-93)

Nota-se que a proposta visava a dar maior espaço para a participação de entidades e indivíduos (camada de base), institucionalizar “conselhos setoriais” que seriam eleitos conforme regras da própria “comunidade constituinte”. O Conselho Diretor, com 21 membros, não alterava o número já existente de conselheiros da atual configuração.

O modelo abriria mais espaço e proporcionaria uma maior transparência, *accountability* e formulação de propostas de baixo para cima, segundo seus defensores.

As "comunidades constituintes" referidas são praticamente a tradução do Constituency Group da ICANN. Por outro lado, as tais "camadas de base" também representam mais espaço institucional de participação e engajamento.

Em uma de suas contribuições à consulta, Sérgio Amadeu da Silveira propôs que a participação individual deveria ser admitidas, a fim de poder viabilizar a eleição dos conselheiros:

"Para garantir maior interação do CGI.br com todos os segmentos, ampliar o envolvimento deliberativo das diversas instituições interessadas nas redes digitais e fortalecer a legitimidade das suas decisões, propomos a criação de uma nova possibilidade de participação no Comitê: a da categoria "Entidade/Instituição Filiada". A possibilidade de associação ao CGI.br, por segmento de origem ou interesse, deverá ser aberta e permanente a toda entidade legalmente constituída no país. Além da filiação de organizações, também proponho a abertura da filiação ao Comitê Gestor de pesquisadores, desenvolvedores, especialistas e técnicos. Desse modo, os filiados individuais podem participar das atividades do CGI.br de modo direto. Enquanto as entidades filiadas podem eleger os conselheiros de seu setor, é fundamental abrir espaço para que os associados individuais possam eleger pelo menos um conselheiro"

Autor: Sergio Amadeu da Silveira
(INTERNETLAB, 2017, p. 29)

Essa ideia de ampliar o espaço para participação, independente da modalidade, era compartilhada pela Assessoria do CGI.br. Uma das avaliações era que o Comitê estava sempre ameaçado por solavancos institucionais porque era pouco conhecido pela sociedade em geral. Apesar do aumento crescente de entidades envolvidas na eleição dos conselheiros, como demonstrado nos capítulos anteriores, era fato que o cotidiano da entidade estava bastante distante, inclusive das entidades que ajudavam a eleger os conselheiros. Essa lacuna poderia ser reduzida com uma maior aproximação das pessoas de sua estrutura organizacional. Para uma parte do setor privado, como Parajo, que estava à frente da ABRANET, essa proposta era conveniente, pois confrontava o desejo do governo e das grandes

empresas de telecom que não estavam considerando a realidade dos pequenos provedores.

9.4 Eleições e mandatos: divergências e consensos

Houve diversas propostas dos diferentes setores para que os conselheiros não pudessem ser reeleitos, destoando da atual conjuntura em que a reeleição é comum. Foi consenso a necessidade de uma mudança. Ao todo, foram 27 contribuições semelhantes nesse sentido, com participação de atuais conselheiros, grandes empresas de telecom e membros da Comunidade Científica e Tecnológica.

Uma divergência se estabeleceu na forma da escolha do coordenador. Atualmente, a entidade é coordenada sempre pelo representante do MCTIC. Uma parte defendia que fosse eleito pelos próprios conselheiros⁵⁷, outros que deveria ser uma vaga ocupada por rodízio entre os setores⁵⁸. Marcos Dantas, naquele momento conselheiro da Comunidade Científica e Tecnológica, defendeu que a coordenação fosse exercida pelo governo, desde que escolhida entre os ministérios com assento. É curioso observar, no entanto, que nenhuma proposta foi oriunda de representantes governamentais ou do Setor Empresarial.

No que tange a quem pode participar do colégio eleitoral, a divergência entre o Setor Empresarial e o Terceiro Setor era mais evidente. O bloco de telecom defendeu que houvesse restrições à participação: impedimento de entidades de âmbito municipal ou estadual, tempo mínimo de existência e, por fim, comprovação de trabalho com temas relacionados à Internet. Integrantes do Terceiro Setor fizeram propostas exigindo a ausência de restrição, mas isso não era majoritário entre as entidades. Nota-se que havia opiniões destoantes entre o melhor critério para validação da participação no colégio eleitoral.

Outra celeuma aconteceu em relação aos votos. Para uma parte da sociedade civil, principalmente Intervezes e Barão de Itararé, cada entidade habilitada no colégio eleitoral deveria ter direito a votar no número de cadeiras disponíveis no seu

⁵⁷ PROTESTE, Coding Rights, Kimberly Anastácio, IP.Rec, Rede – Rede de Pesquisa em Governança da Internet, GEPI /FGV

⁵⁸ Intervezes, UBM

segmento. Era o que acontecia até a eleição de 2016. Para o bloco de telecom e diversos outros atores da Comunidade Científica e Tecnológica, a restrição de um voto por participante era a proposta recomendada. Por fim, houve propostas de votação secreta e aberta no colégio eleitoral, mas não foram significativas no montante.

9.5 Transparência: controvérsias sobre o que pode ser público

O eixo de transparência foi onde as disputas mais domésticas do CGI.br vieram à tona. As questões orientadoras da consulta versavam sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos, a possibilidade de ampliação da participação multissetorial, como consultas públicas e audiências, bem como a publicação de relatórios de atividades.

É necessário ressaltar que as reuniões mensais do comitê são registradas em ata e tornadas públicas depois de revisão pelos próprios conselheiros. Esse processo se dá há muitos anos, mas só recentemente as atas são publicadas com mais detalhes das discussões, não somente os encaminhamentos. Por esse motivo, o processo de revisão é moroso, fazendo com que a publicação demore semanas ou até mais de um mês. Discussões polêmicas, em geral, são revisadas várias vezes. Ou seja, não há uma transcrição literal das conversas que acontecem nas reuniões.

Os relatórios de atividades e os planos orçamentários do NIC.br são publicados no site da entidade, porém o mesmo procedimento não é realizado em relação às questões que envolvem diretamente o CGI.br, apesar de os gastos do comitê serem custeados pelo NIC.br. Portanto, as contas são relativamente abertas, mas não totalmente transparentes.

Por esse motivo, uma série de contribuições na consulta trataram sobre a publicação periódica das decisões e atividades, dos relatórios anuais, dos planos de gastos e de atividades dos conselheiros⁵⁹. Especificamente, alguns atores requisitaram

⁵⁹ Defenderam estes pontos: Safernet, IDEC, Rede de Pesquisa em Governança da Internet, Youth@ForumBR, OI S.A. em Recuperação Judicial, SindiTelebrasil, PROTESTE, Intervezes, UBM,

que houvesse a publicação de assiduidade dos conselheiros⁶⁰. O argumento aqui é que representantes do Governo Federal eram muito ausentes nas reuniões e que estas informações deveriam estar mais evidentes.

Uma das polêmicas centrais deste tópico foi quanto à transmissão das reuniões do CGI.br, proposta reivindicada por por Sérgio Amadeu da Silveira. Essa demanda foi praticamente um consenso⁶¹.

O streaming não é necessário só pela transparência, é necessário também para o engajamento da sociedade, os pesquisadores, estudantes, jornalistas, podem ter interesse em acompanhar os temas cruciais da governança da Internet, isso é fundamental e gera participação que todos nós queremos.
Autor: Sérgio Amadeu da Silveira
(INTERNETLAB, 2017, p 46)

Por fim, questões envolvendo transparência, levantadas por algumas entidades do terceiro setor, propunham que o CGI.br deveria se submeter à Lei de Acesso à Informação (LAI), pedindo uma reinterpretação do entendimento atual.

9.6 Outras questões: telecom *versus* Internet

No último tópico da consulta pública, a controvérsia sobre a separação entre Internet e telecom apareceu. A empresa Oi defendeu que deveria haver um só órgão para regular os dois setores, explicitando o desejo de colocar o CGI.br atrelado à ANATEL.

A Oi entende que a responsabilidade pelas atividades de definição das diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet,

Barão de Itararé, Brasscom; IRIS, kANNON Sanson, Marcio Patusco Lana Lobo, Telefônica Brasil, Algar, Claro S.A., Felipe Loan, Saymon Andrade, IP.rec, BFA, ANPEd, ABCiber, ANPAE, ABPEducom, Felipe Loan, Monica Fantin, ANCIB, Andrea Brandão Lapa, Daniel de Queiroz Lopes, Edmea Oliveira dos Santos, Safernet, Instituto Nupef, Coding Rights, Bruno Schimitt Morassutti e Rede de Pesquisa em Governança da Internet.

⁶⁰ Safernet, IDEC, Rede de Pesquisa em Governança da Internet e Youth@ForumBR.

⁶¹ Os que acompanharam Sérgio Amadeu na demanda: kANNON Sanson, ABERT, BFA, ANPEd, ABCiber, ANPAE, ABPEducom, Monica Fantin, ANCIB, Saymon Andrade, Andrea Brandão Lapa, Sergio Amadeu da Silveira, Daniel de Queiroz Lopes, Edmea Oliveira dos Santos, Marcelo Almeida Bairral, ABO2O, Adriana Rocha Bruno, UBM, Barão de Itararé, IRIS, Gustavo Mascarenhas Lacerda Pedrina, Bruno Schimitt Morassutti, Intervezes, GEPI-FGV, UPX, IDEC, Rede de Pesquisa em Governança da Internet e Instituto Nupef.

regulamentação (quando aplicável ou necessária) e fiscalização do ecossistema da Internet fique com o Estado Brasileiro, em um órgão único que também execute estas mesmas atividades para o setor de telecomunicações, e o motivo para isto é muito simples. Primeiramente, tem-se que há uma forte relação entre os setores de telecomunicações e a utilização da internet, para o acesso aos diversos aplicativos OTT, onde qualquer decisão regulatória em um deste setor poderá provocar um efeito negativo no outro setor, o que os economistas chamam de “externalidade negativa”. Na literatura econômica, a melhor forma de trazer eficiência para a decisão é “internalizar” este efeito, ou seja, é considerar, no momento da decisão regulatória do setor, o impacto que esta decisão gera em outro setor, assim, nada mais óbvio que ter um único agente que seja responsável pela regulamentação dos dois setores. (...) Portanto, resta evidente que a regulamentação das prestadoras de telecomunicações, das prestadoras de serviços OTT e das aplicações de IoT deve ocorrer sob o guarda-chuva de uma única Agência Reguladora, para que a política pública seja efetiva para o desenvolvimento destes setores.

Autor: OI S.A. em Recuperação Judicial
(CGI, 2017, p. 119)

A proposta salienta que a empresa OI S.A. estava interessada em colocar sob a mesma tutela telecomunicações e os serviços *Over the Top* (OTT). Na linguagem da telecomunicação, estes são os diferentes serviços que trafegam nas redes. Como praticamente tudo está embutido na Internet - ou pelo menos os serviços mais utilizados -, a proposta atinge em cheio a regulação da Internet.

A proposta afetaria a Norma 04/1995 que diferenciou os serviços de valor adicionado dos serviços de telecom. Entretanto, uma série de outros participantes da consulta verbalizaram exatamente o contrário⁶², não só argumentando a necessidade da separação, como pontuando que algumas licenças específicas exigidas pela ANATEL para uso de Internet não deveriam ser reguladas pela agência.

Neste tópico foram abordadas questões pontuais, como a necessidade de nova consulta pública quando o governo elaborasse um outro Decreto, e questões envolvendo maior ou menor autonomia do NIC.br em relação ao CGI.br.

A título de representar um retrato das questões que mais geraram contribuições e controvérsias na consulta, o Quadro 15 a seguir sistematiza as 10 propostas mais comentadas.

⁶² As entidades que defenderam a continuidade da separação entre telecom e Internet: Internet sem Fronteiras, RNP, Intervozes, PROTESTE, Instituto Educadigital, SBC, UBM e Barão de Itararé.

**Quadro 15: As dez ideias com maior número de propostas similares na
consulta pública**

Ideias/propostas	Com. Científica e Tecnológica	Setor Privado	Setor Governo	Terceiro Setor	Outros	Total
Alteração das competências atuais do CGI.br	9	3		18		30
Paridade entre os setores para a composição o CGI.br, com cinco vagas para cada setor	20	3		15	1	39
Estrutura em três camadas que compreende a camada base, conselhos setoriais e conselho diretor	12	7		14	1	34
Adoção de critérios específicos para a formação do colégio eleitoral	9	2		5	1	17
Permitir apenas uma reeleição ao conselho	13	7		7	1	28
Transmissão das reuniões do CGI.br por streaming	13	2		6	5	26
Escolha do coordenador do CGI.br	6	2	1	7		16
Diferenciação entre Internet e Telecom	1	3		6		10
Adotar os mesmos compromissos legais de transparência dos órgãos do Poder Executivo	3	2		7	1	13
Submissão do texto do novo Decreto a um processo de consulta pública para definição de sua forma final	9			3	1	13
Total Geral	96	30	1	88	11	226

Fonte: Elaboração do autor, baseado nos dados disponíveis da consulta em consulta.cgi.br

9.7 As cartas de consenso

Depois de realizada a audiência pública no Fórum da Internet no Brasil, e com o encerramento de contribuições na consulta online, faltava só a sistematização das propostas para enviar ao MCTIC, conforme o calendário estabelecido. No dia 1º de dezembro ocorreu uma reunião ordinária do Pleno do comitê em que um dos pontos de pauta foi a avaliação do processo de consultas e o encaminhamento dos resultados.

Havia uma expectativa de se chegar a um consenso dos setores sobre os principais pontos para a revisão do Decreto nº 4.829/2003. É fato que o segundo semestre de 2017, que iniciou com a surpresa de uma consulta pública, findou com um rearranjo de forças, aproximações e distanciamentos de setores e atores. Para a Assessoria do CGI.br, encerrar este processo estabelecendo consensos entre os três setores não governamentais significaria não só um bom resultado de diálogos, mas também levaria o governo para outro canto do ringue.

A reunião do dia 1º de dezembro começou com os conselheiros apreensivos. Eduardo Parajo, presidente da ABRANET e representante dos Provedores de Acesso e Conteúdo da Internet, que na audiência pública durante o VII Fórum da Internet no Brasil havia apresentado a ideia de reestruturação do CGI.br através de camadas, leu novamente a proposta que continha, inclusive, uma sugestão de programa de implementação. Flávia, em nome do Terceiro Setor, e Marcos Dantas, em nome da Comunidade Científica e Tecnológica, pontuaram que, apesar de suas recomendações serem muito parecidas, divergiam em alguns pontos. Na verdade, o conflito era somente um: o equilíbrio na composição do CGI.br.

Na reunião ficou explícito porque este tópico não havia avançado:

Eduardo Parajo afirmou que defendeu em seu documento o ponto sobre *equal footing*, que foi encaminhado para os demais conselheiros do setor empresarial; não havia, no entanto, consenso por parte de Henrique Faulhaber e Eduardo Levy com relação a essa questão dentro do setor. (CGI.BR, 2017)

Eduardo Levy estava representando ali o bloco de telecom que atuou muito bem organizado na consulta pública. Henrique Faulhaber, representando a Indústria de Bens de Informática, de Bens de Telecomunicações e de Software, estava mais alinhado às teses do que aos pequenos provedores. O *equal footing* a que se referia Parajo correspondia à composição de cadeiras na chamada terceira camada proposta, ou o Conselho Diretor. Na carta de consenso apresentada pelo Setor Empresarial constava:

II) Estrutura proposta para o CGI.br: Propomos que o CGI.br seja estruturado num modelo hierárquico em três camadas em torno dos quatro setores (setor público, setor empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica).

a) Membros associados: Cada setor será composto por diversas comunidades constituintes específicas, que terão “membros associados” (pessoas e/ou entidades) segundo regras específicas definidas no âmbito dos processos de cada setor. As comunidades constituintes dos diversos setores serão responsáveis por identificar assuntos de interesse setorial, pautar a atuação das respectivas instâncias superiores e esboçar (individual ou coletivamente) propostas de encaminhamento para a apreciação das mesmas.

b) Conselho Setorial: Deverá haver um Conselho Setorial para cada um dos quatro setores envolvidos com a governança da Internet no Brasil. Esses Conselhos serão responsáveis por supervisionar e coordenar o trabalho das respectivas comunidades constituintes, funcionando como instâncias deliberativas relativas aos processos conduzidos na instância anterior. É no nível dos Conselhos Setoriais que serão discutidas e aprovadas as posições dos setores em relação às políticas a serem estabelecidas pelo CGI.br.

c) Pleno do CGI.BR: **O pleno do CGI.br (Conselho Diretor) contará com um número a ser definido de representantes de cada um dos setores constituintes**, com uma cadeira adicional reservada para o presidente do NIC.br). Os representantes serão eleitos em processos estabelecidos no âmbito de cada um dos Conselhos Setoriais. Caberá ao Conselho Diretor do CGI.br supervisionar e coordenar o funcionamento de todo o arcabouço do Comitê, sendo a instância decisória responsável por adotar, referendar e validar as políticas e encaminhamentos definidos individual e/ou coletivamente pelas instâncias setoriais mencionadas acima.

Carta de Consenso do Setor Empresarial

(CGI, 2017, p. 1, *grifos do autor*)

A versão original apresentada por Parajo diferenciava-se só no terceiro ponto da proposta:

(...) O Conselho Diretor do CGI.br contará com um número definido de representantes de cada um dos setores constituintes **(sugere-se 5 representantes por setor, num total de 20, com uma cadeira reservada para o CEO do NIC.br), em pé de igualdade**, que serão eleitos em processo estabelecidos no âmbito de cada um dos Conselhos Setoriais, de acordo com as regras definidas pelas comunidades constituintes respectivas (...)

Autor: Eduardo Parajo

(CGI, 2017, p. 93, *grifos do autor*)

Este era o pomo da discórdia. Embora outras questões tivessem vindo à tona, a composição do comitê e o número de cadeiras era elemento central de disputa.

Não havendo concordância, cada um dos setores encaminhou uma minuta de recomendações de consenso ao MCTIC. As cartas pouco se diferenciavam. Todas citavam a mudança para uma composição de três camadas, como foi articulado desde a consulta pública. O governo, na referida reunião, foi instado a se pronunciar sobre a avaliação e as recomendações em relação à consulta. Maximiliano Martinhão invocou uma questão hierárquica do governo, justificando que não poderia se pronunciar a despeito de emitir uma opinião contrária da que poderia ser proferida posteriormente pelo próprio ministério ou pela Casa Civil, quando um novo Decreto fosse elaborado.

Portanto, o encerramento de 2017 se deu com uma consulta pública que gerou quase um milhar de novos *inputs* para construir um Decreto ou lei para reger a principal entidade de governança de Internet no país. Ao mesmo tempo, gerou um consenso inusitado a partir de uma proposição oriunda do Setor Empresarial, alinhavada com diversos outros setores, mas que, no todo, não foi consensuada entre seus principais pares no que tange à composição do próprio comitê.

O que se percebeu, ao final desse longo processo, é que as forças haviam se realinhado e que novas ideias estavam em jogo. A celeuma sobre a neutralidade, privacidade e liberdade de expressão, que foi essencial na definição do Marco Civil da Internet, parecia não ser mais o centro do debate, e sim a própria gestão dos recursos e as atribuições do CGI.br. O processo de consultas sobre o CGI.br colocou em foco outras questões e, por isso, o alinhamento de atores na disputa de quase 10 anos em torno do MCI havia se deslocado.

9.8 A reconfiguração das Coalizões de Defesa

O período depois do *impeachment* de Dilma Rousseff inaugurou o que este trabalho classifica como a terceira fase da governança da Internet no Brasil, que iniciou em 2016 e se estende até o encerramento desta tese, ao final de 2019.

A mudança abrupta do Governo Federal fez emergir rapidamente novos atores no Executivo, o que teve reflexo em todo o segundo e terceiro escalões, diferentemente da mudança de 2011, na passagem de Lula para Dilma, em que havia uma linha de continuidade. O processo de impedimento realocou um conjunto de atores políticos que possuíam uma agenda completamente diferente. O caso da ascensão de Maximiliano Martinhão é simbólico. Ele já era representante do Ministério das Comunicações no CGI.br desde o primeiro mandato de Dilma. Quando Temer assume, é alçado a coordenador pelas mãos do novo ministro do MCTIC, Gilberto Kassab.

Na literatura sobre *advocacy coalition framework*, este tipo de fenômeno é classificado como um choque externo, no sentido de que alterações fora do subsistema das coalizões influenciam diretamente nas mesmas. A alteração de governos, mesmo que de forma processual e dentro de normalidades institucionais, pode significar um choque, dependendo de como se dá a transição. No caso como ocorreu em 2016, em que houve um processo abrupto e a interrupção de um projeto de governo, o subsistema foi diretamente afetado.

A reconfiguração de forças se deveu a uma coesão maior dos atores do governo com assento no CGI.br propiciada pela aglutinação do Ministério das Comunicações e do Ministério da Ciência e Tecnologia, resultando no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Foi um dos primeiros atos do presidente empossado Michel Temer, através da Medida Provisória nº 726 (BRASIL, 2016). O MCTIC acumulou duas cadeiras. Além disso, estava sob sua tutela institucional o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Maximiliano Martinhão também é funcionário da ANATEL, com formação e experiência no campo de telecom, por isso conseguiu dialogar muito bem com a

agência. Pode-se dizer que, das oito vagas do comitê, o coordenador tinha influência institucional ou proximidade de trajetória em quatro delas. Para além do CGI.br, em 2016, Maximiliano foi eleito representante governamental para o Conselho de Administração do NIC.br juntamente com Luiz Fernando Martins Castro e Antônio José Barreto de Araújo Júnior. Ou seja, houve uma aglutinação de poder posicional nas duas estruturas.

Esta reconfiguração também abriu espaço para os atores que haviam sido vencidos na segunda fase, sobre a discussão dos modelos de negócio e a neutralidade de rede no Marco Civil da Internet. É necessário lembrar que esta não foi uma disputa pequena, e que só teve um desfecho por causa dos vazamentos sobre espionagem de Edward Snowden, que fizeram a agenda do MCI se tornar central para o Governo Federal entre 2013 e 2014.

Apesar de os modelos de negócio sobre a flexibilização da neutralidade não prosperarem, outros se consolidaram. No Brasil, a modalidade de comercialização de pacotes de dados (chamadas franquias) para redes móveis, associada à gratuidade de tráfego para aplicativos específicos (convencionado de *zero rating*), é prática corriqueira. Isso significa que aplicativos como Whatsapp, Facebook, Instagram, etc, podem ser utilizados sem descontar da franquia contratada, como benefício outorgado pela empresa de telecomunicação, a partir de tipos de planos comercializados. Esta gratuidade é utilizada como vantagem competitiva no mercado de venda de linhas de celulares.

O *zero rating* é um modelo disseminado globalmente. Em 2014, a Digital Fuel Monitor realizou uma pesquisa entre os membros da OCDE e constatou que, dos 41 países analisados, 32 contavam com a prática por operadoras de telecom (MONITOR, 2014). A prática de *zero rating* está presente em praticamente todos os países latino-americanos e na África. No Brasil, em 2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) emitiu uma Nota Técnica desconsiderando que este modelo de negócio violasse questões concorrenciais (CADE, 2017). Para a ANATEL, tampouco interferiria na neutralidade de rede, já que seria apenas um tipo de cobrança e não uma discriminação de pacotes de dados. Ou seja, depois da

aprovação do Marco Civil, houve a consolidação de um modelo de negócio de venda de franquia de dados móveis com aplicativos gratuitos, já que o debate sobre a neutralidade havia sido superado.

Outra disputa política importante no campo de telecom dominou a pauta das empresas, entidades da sociedade civil e ANATEL. Foi a proposição - e por fim aprovação em 2019 - do PLC nº 79/2016, que previa alterar aspectos da Lei Geral de Telecomunicações para instituir novas modalidades de autorização de exploração de serviços de telecomunicação do país, antecipando o fim dos contratos vigentes com as atuais empresas, e cedendo os ativos herdados na privatização, no final da década de 1990, em troca de contrapartidas de expansão da banda larga. Este debate é eminentemente voltado para questões de telecom. No entanto, atinge diretamente a Internet. O projeto foi aprovado em 2016 depois de ter sido barrado pelo STF e retornado para o Legislativo, em uma longa discussão sobre sua legalidade. Em 2019 ele foi finalmente aprovado com novo texto, mantendo os mesmos pilares.

Em se tratando da governança da Internet, significou que os embates sobre modelos de negócio estabelecidos até a aprovação final do Marco Civil da Internet, e sua posterior regulamentação em 2016, migraram para a discussão sobre composição, legitimidade e competências. Agora seria importante estabelecer - e disputar - quais limites de formulação de políticas públicas o CGI.br poderia ter. Tão logo os ventos da política mudaram, a reconfiguração de atores permitiu que sua legitimidade fosse colocada em xeque para deslocar o poder da coalizão hegemônica.

Neste contexto, foi possível identificar uma mudança no arranjo das coalizões. A Coalizão Corporativa, que atuou intensamente desafiando a construção da política durante o MCI, entrou em novos espaços com a ascensão de atores no Governo Federal. Outra coalizão se forma, a que este trabalho classifica como Coalizão Desafiante, que trabalha nos limites burocráticos para conquistar ou manter o poder de influência e que, no limite, questiona a própria legitimidade da política pública construída até então

Considerar que a consulta pública pudesse ser um elemento dentro da normalidade institucional porque se tratava de um "avanço no sistema", segundo

disseram vários de seus protagonistas, não justifica a maneira como foi conduzida. Pode-se admitir que havia interesses de diferentes setores e atores em revisar a forma institucional de funcionamento do CGI.br, mas a realização não foi dialogada entre a maioria.

Portanto, o momento de consulta representou a capacidade de os novos atores do Governo Federal, atuando de maneira coesa, imprimirem uma pauta que favorecia os interesses da Coalizão Corporativa. Esta se estabeleceu a partir da combinação do bloco governamental, liderado por Martinhão e o MCTIC, e o bloco de telecom, liderado pelo SindiTelebrasil.

É importante ressaltar que não houve alinhamento total destes dois grupos. Empresas de telecom e governo tiveram outros embates, principalmente depois que Maximiliano Martinhão assumiu a presidência da Telebras, dando seguimento a uma política complexa sobre o satélite brasileiro, entrando em choque com o setor. O desalinhamento pontual, entretanto, não se refletiu sobre que as convicções e ideias sobre a política de governança sobre a Internet. A formação de coalizões se dá, justamente, não por alinhamentos totais, mas pela capacidade de construção de consensos e compartilhamento de crenças e convicções em temas específicos, dentro de um subcampo.

Outro ponto de destaque é que, apesar da consulta, nada foi colocado em prática até o início de 2020, mesmo com a continuidade de Martinhão no governo após o término do mandato de Temer e início do governo de Jair Bolsonaro. Se a consulta foi o retrato de como as coalizões estavam medindo forças em 2017, parece que não houve interesse em imprimir uma agenda de mudanças institucionais depois disso, já que os custos políticos seriam todos computados pelo governo.

Tanto para os membros da Comunidade Científica e Tecnológica quanto para o Terceiro Setor, bem como para os próprios quadros do CGI.br, como Demi e Glaser, a estratégia foi não tocar no assunto, uma vez que o governo não demonstrava interesse em promover mudanças. Esta situação se manteve até o final de 2019, quando novas eleições para os membros não governamentais foi lançada -, momento final de observação desta tese -, o que sugere que qualquer alteração só se dará a

partir da próxima gestão, a partir das possibilidades abertas, ou não, no realinhamento de forças no campo.

Os quadros seguintes sistematizam as coalizões e crenças em jogo nesse terceiro período inaugurado em 2016.

**Quadro 16: Crenças das coalizões da terceira fase (2016-2019)
sobre governança do CGI.br**

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	Internet é um serviço de valor adicionado que pode se utilizar das redes de telecom	Todo o conjunto de regras sobre a Internet deve ser regulado pelas instâncias relacionadas à governança da Internet, a partir de arranjos multissetoriais. O licenciamento sobre Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) pela ANATEL não se justifica, pois é uma regulação da agência de telecom sobre serviços de Internet. Questões técnicas envolvendo neutralidade de rede e aplicações da Internet devem ter políticas elaboradas pelo CGI.br	As figuras históricas da Internet no Brasil, como Demi e Glaser, Terceiro Setor e Comunidade Científica e Tecnológica
Coalizão Desafiante	Telecom é uma infraestrutura fundamental para a Internet	Do ponto de vista técnico, a Internet é uma aplicação que funciona sobre a infraestrutura de telecom. Do ponto de vista burocrático, a governança da Internet deve ser submetida à governança de telecom. Em termos práticos, a governança deve ser exercida, em última instância, pela agência reguladora de telecom. A Norma 04/1995 não faz mais sentido, porque reflete uma configuração existente no ambiente de Internet discada, por telefone. Ao CGI.br cabe lidar com questões técnicas dos nomes e domínios	Bloco de telecom: SindiTelebrasil, Claro S.A., Telefónica, Oi S.A., FEBRATEL. Bloco governamental: MCTIC e ANATEL

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 17: Crenças das coalizões da terceira fase (2016-2019) sobre representatividade e composição multissetorial do CGI.br

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	Multissetorialismo deve buscar o equilíbrio dos setores	Necessidade de equilibrar o número de cadeiras de cada setor no CGI.br, principalmente a representação do governo	Figuras históricas da Internet no Brasil, como Demi e Glaser, Terceiro Setor e Comunidade Científica e Tecnológica
Coalizão Desafiante	Multissetorialismo deve representar os setores mais importantes do ecossistema da Internet	As cadeiras reservadas ao Setor Privado no CGI.br não condizem mais com a realidade atual da Internet. Novos atores devem estar representados e devem ser a maioria, pois são os que viabilizam a infraestrutura da rede	Bloco de telecom: SindiTelebrasil, Claro S.A., Telefônica, Oi S.A., FEBRATEL. Bloco governamental: MCTIC e ANATEL

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 18: Crenças das coalizões da terceira fase (2016-2019) sobre as competências do CGI.br

	Questão central	Questões secundárias	Principais atores
Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas	Manter as competências do CGI.br a fim de que possa produzir recomendações e princípios para a governança da Internet no Brasil	As competências previstas no Decreto nº 4824/2003 e Marco Civil da Internet regem todo o ecossistema de governança da Internet no Brasil	Figuras históricas da Internet no Brasil, como Demi e Glaser, Terceiro Setor e Comunidade Científica e Tecnológica
Coalizão Desafiante	O CGI.br deve se ater às questões técnicas envolvendo a governança dos recursos críticos do gerenciamento dos nomes e domínios	Funções de governança que não estejam relacionadas a nomes e domínios devem ser reguladas por uma só instância, no caso a ANATEL	Bloco de telecom: SindiTelebrasil, Claro S.A., Telefônica, Oi S.A., FEBRATEL. Bloco governamental: MCTIC e Anatel

Fonte: Elaboração do autor

10 APONTAMENTOS SOBRE O MULTISSETORIALISMO NO CGI.BR

O desafio de analisar o multissetorialismo no Brasil e compreendê-lo no contexto da política pública da governança da Internet exigiu que as várias fases do desenvolvimento institucional e das disputas de poder fossem elencadas, sumarizadas e analisadas. À medida que as Coalizões de Defesa foram sendo mapeadas, percebeu-se que algumas questões foram e continuam sendo estruturantes para o campo. Nem sempre são problemas explícitos e, muitas vezes, podem se mostrar disputas latentes, mas delimitam inimigos e ameaças que mobilizam os atores em prol de crenças e convicções sobre o que consideram a melhor forma de implementar a política.

A origem do modelo de governança multissetorial do CGI.br é multifacetada, tanto quanto a justificativa para sua existência. Isso é importante, não só porque o tema é controverso, mas porque essas concepções estão sempre sendo tensionadas a fim de produzir uma imagem da política, porque esse arranjo multifacetado coloca certos atores em evidência em detrimento de outros e, ao mesmo tempo, porque produz consensos.

Em momentos de crise, como pode ser visto nos dois capítulos anteriores, quando do lançamento da "Consulta Pública Acerca da Modernização da Estrutura de Governança da Internet Brasileira", em 2017, os conflitos latentes ficaram mais expostos e as crenças e convicções das coalizões foram mobilizadas para conquistar ou manter seu espaço na arena.

O que se percebeu é que muitos dos temas em disputa moldam o multissetorialismo e seria importante revisitar as motivações, justificativas e posicionamentos dos atores para que seja possível um olhar mais atento sobre as disputas de poder.

Para tanto, serão utilizados alguns dados de campo das entrevistas de longa duração e da observação participante para, por fim, fazer uma análise comparativa

de dois momentos políticos do CGI.br em que o multissetorialismo foi colocado em evidência.

10.1 As ameaças e os inimigos

O caminho de criar essa participação vem da nossa experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (...) [“nossa” no sentido dos governos petistas]. Nós tentamos traduzir no CGI.br um pouco disso aí, empenhado nos *multistakeholders* e como é que eles tinham que participar. Dividir o poder de captura das operadoras, das grandes empresas nos negócios, como Microsoft e outras que tinham interesse no Comitê Gestor. (ROGÉRIO SANTANA, entrevista realizada pelo pesquisador)

É preciso ter elementos cada vez mais de hibridismo da democracia representativa com democracia direta, e com a participação de segmentos organizados da sociedade, que são coisas diferentes. **Isso permite arejar a democracia (...). Então, foi essa a ideia.** [a ideia de um CGI.br multissetorial] SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA, entrevista realizada pelo pesquisador)

Muita gente pergunta por que o primeiro Comitê Gestor da Internet já era multissetorial [em 1995]. Na verdade, não havia nenhum precedente que mandatasse isso dentro do Governo Federal. Na verdade, custou um pouco convencer o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência e Tecnologia que isso tinha que ser feito. (TADAO TAKAHASHI, em: CGI.br [video], 2104)

Com a Eco-92 veio a ideia na ONU da prática do que se chama *multistakeholder*, uma ideia pluralista, que era trazer entidades civis e outros setores que não o governo de participar da conferência. Isso foi um divisor de águas. Aí veio um desafio: quantas dessas entidades têm recursos para viajar para participar fisicamente da Eco-92? Muitas delas estavam ou conheciam outras entidades que estavam se conectando à nascente rede que estávamos montando da APC [Associação para o Progresso das Comunicações]. Então, veio a proposta: vamos aproveitar a situação para buscar conexões permanentes com a Internet [no Brasil]. (CARLOS AFONSO, em: CGI.br [video], 2014)

O surgimento do CGI.br foi um movimento organizado pela Academia e alguns setores do governo que percebiam um risco muito sério [da Internet] ser abocanhada pelas estruturas de telecomunicações. (LIANE TAROUÇO, em: CGI.br [video], 2107)

Eu sou um fã e sou um crítico do multissetorialismo que existe no CGI.br. Sou um fã da riqueza dos debates entre atores que estão ali envolvidos com a questão da Internet. O que eu faço de crítica é que não há ali uma visão econômica do negócio. (EDUARDO LEVY, em: CGI.br [video], 2104)

Os excertos mesclam partes de entrevistas realizadas pelo pesquisador com falas institucionais, produzidas pelo próprio CGI.br, em um material de comemoração dos 25 anos de modelo multissetorial. São atores oriundos de setores distintos: Terceiro Setor, Governo, Comunidade Científica e Tecnológica e Setor Empresarial.

Enquanto Rogério Santana e Tadao Takahashi relatam suas experiências como membros do governo, apesar de não estarem mais nesse papel, Eduardo Levy, representante do SindiTelebrasil, fala enquanto um representante do mercado. Sérgio Amadeu da Silveira atualmente é conselheiro pela Comunidade Científica e Tecnológica, mas, no excerto acima, está se referindo a sua atuação no governo em 2003.

Como já citado no início desta tese, esta diferença de visão sobre o mito de origem do modelo multissetorial diz mais sobre os atores e suas motivações do que as determinações concretas que originaram a política pública⁶³. O que se pretende destacar é como o modelo multissetorial aplicado ao CGI.br está sempre referenciado em oposição a certas circunstâncias em que inimigos e ameaças são manejados para a consolidação deste arranjo político.

Nota-se que a ideia é criar uma forma de contenção do que se chama de apropriação, seja pelo governo, seja pelo setor de telecomunicações. Esta maneira de identificar os inimigos é parte constituinte do jogo político e da disputa de poder. Para mobilizar aliados, é preciso ter antagonistas e campos de batalha. Ao mesmo tempo, Levy, representante do setor de telecom, faz a crítica ao modelo justamente por sua crença de que é um espaço "sem a visão de negócio", ou - como ele mesmo referiu em diversas manifestações públicas -, haveria somente um representante dos que "produzem" a Internet (no caso, ele), e os outros apenas usam a rede.

A ameaça elencada pelos atores em relação ao domínio do setor de telecom é parte constituinte deste arranjo. Isso ficou mais explícito quando o Tribunal de

⁶³ Ainda que Anastácio (2015), em um trabalho muito inicial, tenha feito uma relação entre multissetorialismo e instituições participativas nos termos que discutem Avritzer (2008), Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e Pateman (1992), a maior parte da bibliografia tributa a outras origens, desde os arranjos das comunidades técnicas até as referências sobre o novo gerencialismo do final da década de 1980, como demonstrado no Capítulo 2.

Contas questionou o suposto monopólio do CGI.br de controlar o gerenciamento dos nomes e números (TC 012.048/2001-5). O caso é tratado com reservas dentro da instituição. Durante a pesquisa, um dos entrevistados chegou a sugerir que nem deveria ser tratado na tese, dado que tal situação era delicada. Porém, este fato voltou a ser citado durante a consulta pública em 2017, a partir de atores alinhados com a Coalizão Desafiante, o que mostra que é um assunto longe de estar fora do radar dos embates políticos.

Percebe-se que um outro inimigo sempre presente é o Estado, porém em certas condições. É interessante observar a fala de Tarouco no primeiro bloco. Apesar de ela ser parte dos pioneiros da Internet no Brasil, fez questão de frisar que a criação do CGI.br era uma forma de dizer ao governo que não se desejava um monopólio da Embratel. O Estado que estava recebendo o "recado" era, portanto, a Embratel, como pode ser escrutinado no Capítulo 4. Mas esta ameaça também assume recortes específicos. Quando participou da audiência pública em 17 de novembro de 2017, Liane Tarouco pontuou quais eram suas preocupações:

Há lugares em que a Internet é controlada rigorosamente com a mão de ferro (pausa) vermelha, travado, proibido e boicotado, e quem ousa discordar vai pra cadeia. Nós temos hoje um bem imaterial pelo qual é bom lutar, porque regras de mercado são importantes. Eu acredito em valor de mercado que vise lucro sadio (...) Eu não convivo bem com uma solução onde o Estado tenha uma interferência excessiva, porque acho que isso leva a mais impostos.
(TAROUCO, 2017).

A mão vermelha, nesse caso, é a China, cujo Estado exerce certo controle sobre o fluxo de conteúdo do que pode ser acessado dentro do seu território. No entanto, a mesa de debates sobre a qual Tarouco fez parte intitulava-se "Passado, presente e futuro da Internet no Brasil". O contexto era o Fórum da Internet que encerrava o processo de consulta iniciada pelo governo para alterar o Decreto do CGI.br no governo pós *impeachment*.

Em uma das entrevistas realizadas com Glaser, ele explicita que a reforma de 2003 foi uma "surpresa boa", e que a expectativa era outra porque o governo que

estava assumindo era conhecido por ser "estatista e centralizador". Havia um receio de que a Internet fosse reclassificada como serviço de telecom.

O ponto levantado aqui é que o modelo multissetorial poderia ser uma maneira de contrapor as iniciativas de apropriação da Internet por outros setores. A Internet estaria, segundo estes relatos, constantemente ameaçada por instituições tradicionais do mercado ou do governo.

10.2 Quem pode sentar à mesa

Uma das questões que se tornou central na consulta pública, que permeia toda a história do CGI.br, é a composição ou legitimidade da representação no modelo multissetorial. A questão é quem pode sentar à mesa. A representação é de setores, não de entidades, mas a controvérsia é se estes setores estão bem representados.

Pode-se perceber que encontrar este equilíbrio é menos um exercício de refinamento de modelo e mais de acomodação de forças conflitantes. Há uma ideia de que a mesa não pode ser muito grande, ou de que não acomoda muitas pessoas. Em última medida, quem pode se sentar à mesa é quem causa menos problema no jantar.

A forma que a gente tem que construir é na representatividade. Não adianta a gente achar que tem que ter, sei lá, 33 ministérios, mais 800 ONGs, não sei mais quantos sindicatos e representantes empresariais. Não vai funcionar, tem que ter um modelo. (...) Aí todo mundo me fala assim: "Ah não, você não acha que precisa fazer uma reformulação?". Aí eu faço a pergunta: "Para quê?". Entendeu? Se lidar com 21 é difícil, imagina com mais. Será que, então, não é melhor reduzir? Essa é a pergunta que eu faço. Aí ficam me olhando com uma cara... Eu acho que às vezes vem um balão apagado solto em um lugar para fazer certos comentários que alguém gostaria de fazer, mas não faz diretamente.

(EDUARDO PARAJO, entrevista realizada pelo pesquisador)

Tem mais gente para entrar? Teria. Mas aí você teria que fazer uma assembleia. Na academia [Comunidade Científica e Tecnológica] a gente teve que tirar um [são três cadeiras, enquanto os outros setores têm quatro]. Seria melhor manter os que já estavam e acrescentar mais gente? Possivelmente, mas se você começa a fazer esse tipo de raciocínio vira uma assembleia e fica uma coisa meio difícil até de operar. Com 21 já é difícil, imagina se você tiver 30, 40.

(MARCOS DANTAS, entrevista realizada pelo pesquisador)

Nós não podemos nos tornar o Congresso Nacional com 530 deputados, 80 senadores. Porque aí o diálogo é diferente (...) Aí tu vai tentar fazer uma lista de todos os que não estão lá [no CGI.br], e setores de governo, ou de indústria, ou da sociedade civil que deveriam estar lá, aí tu vai dizer que ao invés de 21 conselheiros, tu precisa de 50 conselheiros, 60 conselheiros. Não vai funcionar assim, não dá para expandir desse jeito. Então, assim, nós temos que aceitar o fato de que o número é 21. A não ser que no futuro mude tudo e aí os conselheiros sejam profissionais.
(FLÁVIO RECH WAGNER entrevista realizada pelo pesquisador)

Na governança da Internet, a representação multissetorial é dada pelo que se considera setores interessados. Não há um ponto de equilíbrio ideal - a disputa de poder sempre incidirá no tamanho do espaço que outros setores ocupam. No entanto, a questão é compreender por que este desequilíbrio não causa uma ruptura iminente. Uma das respostas é manter um certo espaço seguro e delimitado em relação a outras instâncias para que a política em si seja preservada. Como aponta Sabatier (1998), em geral as coalizões podem chegar a acordos negociados quando a política toda está ameaçada. É, antes de mais nada, uma forma de preservação do subcampo. Em certa medida, é o que conseguimos perceber no desdobramento da consulta pública, conforme a análise dos dois capítulos anteriores.

Porém, esta é apenas uma forma de compreender o equilíbrio frágil. Há fatores exógenos que também contribuem, como a constante comparação com outras instituições do campo. O que a fala dos entrevistados deixa explícito é que as mudanças incrementais são difíceis e, por isso, preferiu-se sempre postergar qualquer alteração pontual. Isto já foi discutido, em certa medida, nos Capítulos 6, 7 e 8.

Há uma ideia de que o arranjo ideal para esta política pública seria não ter muitos participantes no núcleo central. Uma assembleia ou um grande fórum significaria algo não produtivo. A eficiência, neste caso, seria um arranjo limitado de pessoas em se torna possível os consensos.

10.3 Governança como uma missão

Como já tratado no Capítulo 6, a permanência dos quadros eleitos no CGI.br é bastante presente. A renovação ocorre com muita frequência nas pessoas indicadas

pelo governo, porque as mudanças cíclicas das gestões demandam que sejam substituídas caso não continuem na administração pública. No entanto, quando se trata dos membros não governamentais, a reeleição é recorrente. Há condicionantes estruturais que propiciam este comportamento: a eleição por colégio eleitoral é longa e complexa, há necessidade de mobilizar as bases para angariar votos e, fundamentalmente, conhecer o processo eleitoral é uma vantagem em relação aos outros incumbentes.

Entretanto, a aproximação e a permanência das estruturas de governança da Internet é mais ampla que o simples fato do cumprimento do mandato de conselheiro. Em geral, há uma continuidade de trabalhos para além do vínculo representativo. Os quadros que possuem larga trajetória profissional ou acadêmica eventualmente também prestam serviços, logo, continuam participando da comunidade política da governança da Internet.

É o caso, por exemplo, de Flávio Wagner que, depois de encerrar seu mandato como conselheiro da Comunidade Científica e Tecnológica, continuou auxiliando na organização do Fórum da Internet no Brasil (FIB). Tadao Takahashi, apesar de um longo período distante do Comitê, desenvolve atualmente um projeto chamado i2030, que pretende ser um estudo orientador para mudanças na própria política de governança da Internet no Brasil

O caso que se destaca a seguir é ainda mais ilustrativo e diz respeito à motivação dos principais pioneiros que estão presentes desde as primeiras iniciativas. As trajetórias de Demi e Glaser, tratadas no Capítulo 4 e 5, se confundem com a construção das estruturas de governança da Internet durante as três décadas abordadas. Ocorre que, em muitos momentos, este caminho também é trilhado como uma missão que se acumula para além das obrigações profissionais estabelecidas no processo.

Quando meu pai veio pro Brasil, falou: "Onde nós estivermos é vida nova. Vamos agradecer a Deus pelo país que nos recebeu e vamos morar de uma forma responsável e contribuir". Eu recebi mil convites para ir para o Exterior, tô aqui até hoje por teimosia **e não vou sair**. (...) Demi podia ter pego o Ponto BR pra ele e estaria rico hoje. (...) Mas, a gente tem pessoas que são desprendidas, são pessoas visionárias, são pessoas que se envolvem. O Tadao [Takahashi] é um, mas se você pegar o Ivan [Moura Campos], é outro

(...) Eu sou o mais velho da turma. Enquanto me aceitarem, enquanto eu sobreviver, tá tudo bem. Mas, de qualquer forma, eu acho que é assim que a gente constrói um país sério. A gente tenta fazer no ambiente que tem, não dá pra salvar o mundo, mas dá pra montar uma estrutura.
(HARTMUT RICHARD GLASER, entrevista realizada pelo pesquisador)

As entrevistas ou as manifestações públicas de pessoas envolvidas no subcampo também indicam que os pioneiros construíram seu projeto profissional como uma “missão de vida”⁶⁴. A análise aqui não é do tamanho da pertinência do caso, mas o quanto isso informa sobre a sucessão nos espaços de governança. O próximo relato é de um profissional da área de provedores que participa com alguma frequência de espaços de governança como LACNIC e ICANN:

Uma vez estava eu, Maia e Glaser num voo e eu falei: “Ei, quem de vocês dois vai se aposentar aí?”. E eles: “Por quê?”. E eu: “Porque eu tenho que brigar com um de vocês? Se eu quiser botar a bunda lá?”. Aí eles deram aquele sorrisinho amarelo e mudaram de assunto. Por quê? Porque eles não querem largar o osso. Do lado de cá, a gente não tem coragem de brigar com eles. Então é mais fácil a gente fazer força para mudar o modelo político, e ser obrigatória a sucessão como é para presidente, como é para vereador, como é para todo processo político que a gente conhece, do que ter um enfrentamento com uma pessoa dessa (...).
(LACIER DIAS, entrevista realizada pelo pesquisador)

A difícil tarefa de renovação de quadros e abertura para novos interessados não é algo doméstico. Nos espaços internacionais é perceptível que as grandes figuras também continuam ocupando posições estratégicas. Pode-se considerar a trajetória de Jon Postel, que criou o sistema de endereçamento de nomes e números, figura por quem Demi nutre grande admiração e que se dedicou ao trabalho até o fim da vida. E, na mesma medida, Vincent Cerf, ainda ativo nos fóruns globais. Destaca-se o quanto a capacidade de mudança ou de permanência da política está imbricada com as posições políticas e profissionais destes principais atores.

Mesmo em momentos conturbados, como em 2017, em que a percepção de boa parte dos atores era de que todo o sistema de governança poderia estar sujeito a

⁶⁴ Esta “missão” também tem outras marcas: na mesa de trabalho de Glaser, uma Bíblia ocupa lugar privilegiado. Demi, em muitos momentos, é visto com seu cordão de orações, uma espécie de rosário da igreja ortodoxa. A religião, apesar de não ser central na sua imagem, aparece em algumas entrevistas jornalísticas, e é possível perceber essa importância, mesmo com o pequeno convívio do pesquisador no ambiente de trabalho.

mudanças, uma das discussões de corredor era se haveria força política, para além da força institucional do governo, de demover figuras históricas de lugares ocupados por tanto tempo, como Demi e Glaser. De certa maneira, foi com este argumento que as manifestações públicas internacionais começaram a pipocar, quando cartas e reportagens na mídia colocaram em suspeição a revisão sobre as competências do CGI.br, sugerindo que os pactos do multissetorialismo estavam ameaçados.

10.4 A política que atrapalha

Uma das questões que emergiram nas entrevistas foi como a política é tratada no CGI.br. Em muitos momentos, as falas deixam transparecer que a política é algo exógeno, que atrapalha. Aqui se trata de um certo tipo, o conflito político:

O consenso absoluto não existe, a não ser num caso muito específico, lá, em que todos os 21 conselheiros pensam a mesma coisa. (...) Hoje em dia o CGI.br começou a ficar relevante demais pelo novo papel que ele tá ganhando em função do Marco Civil. Isso tem acirrado um pouco o diálogo. Quando o CGI.br era só parte técnica de administrar nomes de domínio, números de IP, era outra coisa.

(FLÁVIO RECH WAGNER, entrevista realizada pelo pesquisador)

Eu acho que a gente tem que ser apolítico. Todos do governo, dos setores, a gente não deve se envolver em política. Uma vez o [um dos conselheiros] foi falar e eu fiquei extremamente chateado. Falou que a Rede Globo ia patrocinar alguma coisa do CGI.br e eu fiquei desconfortável com o que ele disse. Para mim, ele é comunista roxo e não pode misturar.

(NIVALDO CLETO, entrevista realizada pelo pesquisador)

As questões técnicas também geram conflitos, mas não são consideradas neste âmbito. Em uma palestra na Escola de Governança da Internet, em 2017, um conselheiro abordou como as discussões eram tratadas no IETF, na tentativa de demonstrar que eram produtivas porque não envolviam temas políticos. No entanto, definições sobre padrões técnicos envolvem uma gama enorme de atores com interesses de corporações. Em última instância, são eminentemente políticos. Na oportunidade citada, o conselheiro foi contraposto por outro especialista que participa do World Wide Web Consortium (W3C) - entidade internacional de

governança de padrões, majoritariamente privada, que trava embates na definição de padrões para a Web.

A política que atrapalha é aquela que não consegue ser consensuada dentro dos limites do CGI.br, ou que ameaça a instituição. Quando se trata de construção de consensos no multissetorialismo, há uma crença de que o processo resulta em decisões mais robustas e engajadas. Uma importante referência é o IETF e o método do consenso aproximado, ou *rough consensus*, que é descrito na RFC 2418⁶⁵. Apesar de as recomendações observarem uma série de critérios para tentar determinar o que seria este consenso, em geral quem dá a última palavra é a pessoa instituída como liderança. No caso do CGI.br é diferente. Apesar de ser um colegiado, o coordenador exerce seu poder de agenda e decisão.

Se o multissetorialismo do CGI.br é tratado como um ótimo modelo de governança da Internet, e referenciado como um caso particular de sucesso, então pode-se intuir que é uma arena eficiente para tratar e digerir a disputa política. Porém, esta é apenas uma crença sobre a própria política. Nesse sentido, as duas falas a seguir são ilustrativas:

O consenso muitas vezes representa não a vitória de um, mas a derrota de todos, porque todo mundo tem que ceder para poder chegar numa posição de consenso, ninguém acha que vai ganhar todas, vai levar todas ou vai prevalecer a sua posição. Se prevalecer a posição sobre os demais, não é consenso, é imposição da força, seja força econômica, seja força política, seja força ideológica, a força da natureza que tenha (...) E o que a gente tem visto nos últimos anos é que a pauta do CGI.br é uma pauta muito reativa.
(THIAGO TAVARES, entrevista realizada pelo pesquisador)

Eu tive numa reunião na ONU dois anos atrás e eu falei: "Por que a gente não faz tudo multissetorial: discutir Internet, discutir a parte de água, clima, e bombas? Por que é só o governo que sabe tudo? E nem sempre sabe". Eu tive uma discussão com o pessoal da África, uma ministra falou o seguinte:

⁶⁵Segundo o texto da recomendação técnica: "Working groups make decisions through a "rough consensus" process. IETF consensus does not require that all participants agree, although this is, of course, preferred. In general, the dominant view of the working group shall prevail. (However, it must be noted that "dominance" is not to be determined on the basis of volume or persistence, but rather a more general sense of agreement.) Consensus can be determined by a show of hands, humming, or any other means on which the WG agrees (by rough consensus, of course). Note that 51% of the working group does not qualify as "rough consensus" and 99% is better than rough. It is up to the Chair to determine if rough consensus has been reached." (RFC 2418)

"Eu entendo a tua posição, mas eu fui eleita por todos os setores (...) então, o governo é multissetorial". Eu falei: "Não concordo". Eu acho que o modelo da ONU, não é que tá furado, mas tá obsoleto.
(HARTMUT RICHARD GLASER, entrevista realizada pelo pesquisador)

Há uma expectativa de que a política seja tratada de forma homogênea, através de representações pequenas, compreendendo que as arenas políticas tradicionais não são suficientes, nem mesmo as multilaterais. É uma visão de que o multissetorialismo teria capacidade de eliminar os conflitos ou ser o lugar onde esses conflitos se tornassem produtivos a partir de consenso, que pretensamente seriam alcançados com a capacidade de diálogo horizontal entre todos. Não deixa de remeter a uma visão ideal pluralista dos arranjos poliárquicos.

A fala de Thiago, conselheiro do Terceiro Setor, toca num ponto importante e que necessita de reflexão: quando o consenso não representa vitória, mas derrota. O contexto do comentário é bem específico, mas instrumental para o retorno de discussões teóricas. Se refere a quando o CGI.br, por diferentes motivos, fica afastado de agendas políticas importantes que poderiam ser abordadas. Em certa medida, é quando não decidir também significa uma decisão.

10.5 Sobre poder, agenda e consenso

Como já mencionado no Capítulo 3, considerou-se pertinente incorporar uma análise sobre poder baseada na abordagem de Lukes (2005), em sua concepção tridimensional, junto ao modelo de coalizões (ACF) proposto por Sabatier (1998).

Se a ACF apresenta um referencial bastante potente para mapear os conflitos observáveis sobre a política pública, aglutinando os atores a partir das suas crenças e convicções, Steven Lukes propõe uma visão subjetiva do poder para buscar responder questões sobre os conflitos latentes e sobre o controle da agenda.

É o que se denomina de processos invisíveis, os quais foram abordados também por críticos da teoria pluralista, como Bachrach e Baratz (1962). Eles se preocuparam em compreender as formas como algumas questões eram

secundarizadas ou até negligenciadas através do controle do que pode se tornar um problema a ser resolvido ou encaminhado na política pública.

Para Lukes (2005), a visão unidimensional do poder foca no comportamento, na tomada de decisão, no conflito e nas questões observáveis. É a parte visível do poder, em que as coerções e capacidades de mando são perceptíveis através de aspectos explícitos ou institucionais. É o conceito de poder tipicamente weberiano. Na visão bidimensional de poder repousam as críticas às análises comportamentalistas. É onde as não-decisões revelam os conflitos. As disputas podem ser observadas por meio das reivindicações, nem sempre atendidas, ou seja, através dos demandantes. Por fim, na visão tridimensional o foco está nas questões de agenda e controle político através da capacidade de formular consensos a favor de algo ou alguém. É, em certa medida, a efetividade de convencer os que estão sob o escrutínio do poder de que as decisões tomadas (ou não tomadas) são as mais convenientes e ainda, como resultado, gerar engajamento (ou passividade) dos dissidentes. Segundo o próprio autor, *"to assume that the absence of grievance equals genuine consensus is simply to rule out the possibility of false or manipulated consensus by definitional fiat."* (LUKES, 2005, p. 28). Dito de outra forma, a terceira dimensão do poder relaciona-se com interesses imputados e que não são necessariamente percebidos. Como o autor sugere, é compreender como os sistemas políticos podem impedir que certas demandas se convertam em problema político. Em alguma medida, é onde opera o aspecto ideológico que se aproxima muito do conceito de hegemonia de Gramsci, embora não aprofundado pelo autor.

Pode-se relacionar essa dimensão do poder, principalmente no caso estudado, quando um problema latente é secundarizado ou postergado ao longo do tempo, sem comprometer a política pública como um todo. Na mesma medida, pode ser útil para entender como o multissetorialismo, mais do que um modelo de governança ou de gerenciamento de processos, é usado estrategicamente como argumento ou justificativa pelos atores envolvidos para protelar um problema ou colocar em ação uma decisão.

O desafio é compreender, na miríade do enredo social, se a suposta ausência de conflito, um pretense controle de informação, ou a obediência - institucionalizada ou não -, são, de fato, frutos do exercício de um poder que estrutura e mobiliza crenças em favor de uma concepção de mundo. Embora não haja respostas definitivas dadas pelo autor, alguns pesquisadores que se inspiraram nas suas obras desenvolveram metodologias aplicadas. Gaventa (2006), por exemplo, pesquisou como empresas de mineração de uma região dos Estados Unidos conseguiram manejar a seu favor o imaginário coletivo das famílias envolvidas geograficamente. Crenson (1971), em outra pesquisa, utilizou a abordagem para explicar a diferença de agenda sobre poluição nas cidades de Gary e East Chicago.

Utilizar a abordagem do poder tridimensional para olhar a governança da Internet no Brasil, de forma complementar à ACF, pode se mostrar eficiente no contexto da análise conjuntural da política pública em si. Mais especificamente, pode ajudar a entender como a política pública, a despeito dos conflitos e das disputas, se mantém em pé e se desenvolvendo.

Chenou (2014), que analisou a emergência do campo transnacional da governança da Internet mapeando elites e contra elites ao longo do processo de formação da ICANN, da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS) e do Internet Governance Forum (IGF), assinala que há uma capacidade da elite no poder de promover a criação de imaginários hegemônicos em torno do multissetorialismo:

The discourse on multistakeholderism echoes democratic ideals of pluralism, equality and participation. As a result, without touching the essential of elite power in the field of Internet governance, multistakeholderism became the new hegemonic imaginary. In other words, the renewed imaginary ensured a broad acceptance both among elites and non-elites of an elitist order in the field of Internet governance.
(CHENOU, 2014, p. 341)

Esta construção não é desconectada da política pública no Brasil. Ainda que se possa perceber, pelos discursos elencados no início deste capítulo e ao longo da tese, que a origem da participação multissetorial no país tenha ocorrido antes mesmo dos processos internacionais, estes acontecimentos se entrelaçam.

A construção de uma participação pluralista se constituiu pela organização de uma comunidade política frente ao que consideravam ameaças do setor governamental e do setor de telecomunicações. Esta visão da política continuou estruturando os discursos, tanto na reforma do CGI.br em 2003, com a instauração de eleições por colégio eleitoral para os membros não governamentais, como ao longo da consolidação da política nas décadas seguintes. No momento de disputa a respeito da institucionalização de princípios sobre a rede, na formulação do Marco Civil da Internet, o CGI.br e seu modelo de participação se contrapôs novamente à implementação de modelos de negócio provenientes da Coalizão Corporativa, alinhada com o campo das empresas de telecomunicações. Por fim, estas ameaças se tornaram novamente emergentes no processo de consulta pública em 2017.

A forma de observar a disputa de poder tridimensional, portanto, é olhar para os embates de longa duração em que ameaças servem para mobilizar a ação ou postergar decisões de certos grupos em contraposição a outros, tendo o modelo multissetorial como justificativa ou motivador. Especificamente, o que se quer destacar é que o multissetorialismo, mais do que um conjunto de regras e um modelo de participação, é mobilizado como uma ideia - um entendimento de se fazer política em prol do desenvolvimento de políticas, ou em desfavor delas.

Para operacionalizar esta proposta, a seguir são apresentados dois casos específicos que envolvem um amplo leque de atores no CGI.br. Um deles trata da tomada de decisão técnica sobre o protocolo da rede Internet. O momento é simbólico, pois é considerado pelo próprio CGI.br como um exemplo de sucesso da aplicação da governança multissetorial. O outro aborda os resultados (no caso, os não-resultados) da consulta pública realizada em 2017. Foi um momento epifânico de discussão de toda a estrutura de governança. Entretanto, os chamados *outputs* da política pública foram ignorados, porque era mais estratégico para a maior parte das elites mobilizadas.

10.6 O multissetorialismo para decidir questões técnicas

A luta contra as mensagens de e-mail indesejadas, chamadas de SPAM⁶⁶, se tornou um marco na recente história do CGI.br. Foram oito anos de muitas discussões, que foram descritas pelos atores envolvidos como um exemplo em que o modelo multissetorial foi importante para a definição da política.

O processo do que se denominou o "gerenciamento da Porta 25" iniciou no final de 2004, quando o CGI.br criou a Comissão de Trabalho Anti-Spam (CT-Spam) com a participação de conselheiros do CGI.br, funcionários do NIC.br e alguns especialistas externos. O desafio era convencer os mais diferentes setores responsáveis pelos serviços de Internet de que havia uma necessidade de intervenção técnica para, ao menos, reduzir a quantidade de SPAM. Foram quase 40 palestras, participações em eventos nacionais e internacionais, inúmeras reuniões internas no CGI.br, estudos técnicos específicos, cartilhas, um site e diversos materiais produzidos sobre o assunto.

A questão principal era que a arquitetura da rede no país favorecia a proliferação dos chamados *bots* ou máquinas zumbis, computadores infectados por software malicioso, sem o consentimento do proprietário, principalmente em ambiente doméstico, que executavam disparos de e-mails em massa. Parte dessa arquitetura era o uso doméstico da Porta 25/TCP⁶⁷, muito importante para a

⁶⁶ O termo SPAM, em inglês, pode significar os acrônimos "Sending and Posting Advertisement in Mass" ou "Stupid Pointless Annoying Messages", sem um consenso sobre sua origem ou significado. Um dos significados do termo, atribuído pela comunidade técnica da Internet Engineering Task Force (IETF), em 1999, se tornou bastante popular: the term "spam" as it is used to denote mass unsolicited mailings or netnews postings, is derived from a Monty Python sketch set in a movie/tv studio cafeteria. During that sketch, the word "spam" takes over each item offered on the menu until the entire dialogue consists of nothing but "spam spam spam spam spam spam and spam." (RFC 2635, 1999)

⁶⁷ A "porta" é um recurso técnico, dentro do protocolo TCP, para uma sinalização de serviço durante o envio de uma informação para um endereço na rede. Quando uma mensagem é enviada para um endereço, por exemplo, 143.54.2.20:25, o servidor da UFRGS, pode ser acrescido de :25 da qual indica o serviço a ser utilizado (no caso, e-mail). Há diversas portas específicas para serviços diferentes: 80 o servidor web, 22 para SSH (protocolo para acesso remoto), 21 para FTP (protocolo de troca de arquivos), etc. As portas são convenções estabelecidas mutuamente. Nada impede que duas máquinas configurem seus serviços para utilizar e-mail na porta 30, por exemplo. Ocorre que não conseguirão se comunicar com o resto do mundo. Por isso esse tipo de convenção é adotado a partir das orientações de instituições como IETF.

comunicação entre os servidores de e-mail, porém utilizada de forma abusiva pelos disparadores de e-mail nos computadores residenciais.

Então o que é a Porta 25? Na porta 25 qualquer máquina pode acessar outra máquina nessa porta, a máquina vai dar um *hello* e pedir para ela mandar um e-mail pra você, quer dizer, você vai pedir ajuda para ela encaminhar um e-mail para alguém. Então, isso era perfeitamente aceitável na Internet – que você se apoiasse em alguém no meio do caminho para enviar um e-mail. Essa é a base para o SMTP [protocolo de comunicação]. Só que isso evidentemente é uma porta aberta, um caminho para abusos. (...) Vimos que o e-mail não era nacional e sem destino nacional. Funcionávamos apenas como refletor e aí o procedimento mais simples era que trocássemos essa porta por uma que tivesse senha para uso. (Demi Getschko, *apud* HOEPERS, C.; FAULHABER, H.; STEDING-JESSEN, K., 2015, p. 97)

O termo “gerenciamento”, na verdade, significava bloqueio, mas somente em determinada situação: em conexões de última milha, em ambiente residencial. Isso era incentivado por consórcios internacionais como forma de aumentar a segurança das comunicações (M3AAG, 2005). O IETF havia produzido documentos técnicos aconselhando a utilização de portas mais seguras para nível doméstico⁶⁸. Outros países e provedores de conexão adotavam a prática, ou estavam em processo de executar tal medida.

Para o funcionamento do serviço de e-mail de um usuário comum o impacto da ação seria relativamente pequeno, já que para a maioria que utiliza webmail (e-mail através de um site na web) essa mudança seria completamente transparente.

O trabalho significava adotar algumas técnicas pelos provedores de acesso, sem necessariamente produzir uma norma administrativa no âmbito das telecomunicações, ou um projeto de lei. Havia uma problema de legitimidade de iniciativa, uma vez que a edição de uma resolução da ANATEL significaria arbitrar em questões relativas ao uso da rede (protocolo TCP), o que abria um precedente sobre a Norma 04/1995, sempre evocada como cânone para diferenciar os serviços de telecomunicações e Internet. O CGI.br, ao mesmo tempo, não tem prerrogativa de regulação nem mesmo sobre o protocolo. Somente pode recomendar boas práticas, que não são necessariamente mandatórias do ponto de vista da adoção por terceiros, como neste caso. Então, era necessário o engajamento dos atores envolvidos de forma

⁶⁸ Em diferentes abordagens, ver as RFC 3207, 4954 e 5068.

coordenada - principalmente provedores de acesso - para que a ação tivesse de fato efeito. Em resumo, o caso gerava um impasse para uma tomada de decisão.

Havia certa dificuldade em explicar a ação, mesmo para os técnicos. Os membros do CT-Spam acreditavam que levar este debate para o Legislativo poderia ser ainda mais oneroso, visto que já circulavam diversos projetos de lei versando sobre a prática de envio de mensagens não solicitadas. Em 2007, um relatório da FGV analisou pelo menos quatro projetos de lei que tratavam sobre o assunto no Congresso Nacional, e nenhum deles apontava para uma solução parecida com a que se propunha (LEMOS, DONEDA e SOUZA, et. al, 2007).

O cenário começou a mudar quando, em 2009, o Brasil foi considerado o “Rei do Spam”⁶⁹ pela mídia internacional. Segundo a Composite Blocking List, o país era o principal entregador de mensagens de *spam*. Entretanto, o momento político era de intenso debate sobre o Marco Civil da Internet e a neutralidade de rede. O gerenciamento de um protocolo específico poderia significar que era necessário que os provedores de acesso tivessem prerrogativa sobre os pacotes que circulavam nas suas redes.

No mesmo ano, o CGI.br emitiu uma resolução recomendando a adoção de gerência de Porta 25 em redes de caráter residencial. Foi o ano do lançamento do Decálogo dos Princípios para a Governança da Internet.

O arranjo final só foi possível depois que a ANATEL emitiu o Ofício nº 195/2010, dando anuência à cooperação das atividades de combate ao *spam* pelo CGI.br, o que não significou uma resolução mandatória. Isso fez com que as operadoras de telecom, enfim, colaborassem. Em 2011, o Departamento de Defesa e Proteção do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC/MJ) e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor também se inseriram no jogo expedindo a Nota Técnica (NT) nº 65, compreendendo que tal ação não se tratava de uma quebra de contrato entre os prestadores de serviço e os consumidores. Esse era um ponto de entrave entre os provedores de acesso para dar seguimento à implementação. Finalmente, em

⁶⁹ Composite Blocking List. Disponível em: <http://abuseat.org/country.html>. Uma das manifestações internacionais sobre o caso: <http://bit.ly/35kmgS6>

junho de 2011 o CGI.br firmou um acordo de cooperação entre as partes para implementar o gerenciamento da Porta 25 com um cronograma de ação que se finalizou em 1º de janeiro de 2014.

O que se destaca deste caso é o longo processo que envolveu distintos atores e que dependeu fundamentalmente do engajamento das principais empresas de telecom que dominam a maior parte das conexões domésticas. Em meio às negociações ficou visível para os articuladores que havia barreiras quase intransponíveis para que de fato a ação técnica tivesse êxito.

Os argumentos levantados passaram a ser: “A gente só poderia fazer se fossem envolvidos os grandes [provedores] de conteúdo ou os Procons”. (...) Para nós, nunca ficou muito claro até onde ia a insistência em trazer todo mundo ou se era apenas uma postergação. (...) A partir daí houve várias fases, desde alguns dizendo bastava uma carta do presidente da ANATEL até outros querendo um regulamento em si. O Sardenberg [Anatel] fez a carta e, para alguns, não foi o bastante. Como sempre, a parte regulatória da ANATEL vinha sendo chamada pelo SindiTelebrasil ou por alguma operadora isolada e eram elas que queriam que a ANATEL regulasse isso bem. (...) Sempre existia o argumento de que, se você defende neutralidade de rede, não pode fazer a gerência da porta 25. (...)

Chegou a um ponto em que todos os empecilhos estavam colocados e que só faltava a assinatura do acordo de cooperação, que já estava pronto. E as operadoras sentaram-se à mesa e disseram que queriam um regulamento da ANATEL. Isso foi quando o Levy entrou no Comitê Gestor, abraçou a causa e a levou até o final. Isso foi em 2010. Chegamos a uma reunião do SindiTelebrasil com todos os vice-presidentes de todas as operadoras e ouvimos aquelas frases célebres: “Gerência da Porta 25 é igual a Biotônico Fontoura: não vai fazer mal, mas pode fazer muito bem”. Aí teve um vice-presidente de uma operadora que disse: “Mas isso parece ser muito bom, por que não foi implementado ainda?” Aquilo pra mim foi o auge. Isso é muito frustrante para nós. Aquele documento que foi escrito por nós em 2005, propondo boas práticas.

(HOEPERS; FAULHABER; STEDING-JESSEN, 2015, p. 93-95)

Este caso é simbólico, pois mostra a tomada de uma decisão estritamente técnica da rede sobre o protocolo da Internet. A discussão envolveu muito mais que os *experts*. O que se percebe é que os argumentos técnicos foram essenciais, mas não suficientes para o engajamento dos atores do ecossistema.

Destaca-se a maneira como o multissetorialismo é mobilizado para contar esta história pelos próprios agentes envolvidos. O sucesso foi tributado ao método que possibilitou a difícil tarefa de alinhamento entre os diversos setores. No entanto, essa eficiência não é denotada pelo tempo (levou oito anos), nem pela facilidade de

diálogo (foram reiterados diálogos e processos de convencimento), mas porque produziu uma política sem a necessidade de uma norma governamental, nem de uma legislação.

Escapar dessas duas formas de regulação - lei ou resolução - era estratégico para que o pacto de separação entre Internet e telecom não fosse quebrado, além de uma forma de afastar as duas ameaças sempre constantes na governança da Internet no Brasil - o governo e as teles - como protagonistas da implementação da política.

No final do processo, o SindiTelebrasil, sindicato representante das maiores empresas de telecomunicações, quem mais protelou em colocar em marcha a política, também comemorou. Ressalta-se que os argumentos para o retardamento da decisão não eram necessariamente técnicos, pois havia recomendações sobre o tema de outras instâncias, nem os argumentos eram econômicos, na medida em que a diminuição da circulação de *spam* também traria menos tráfego na rede. A agenda se tornou possível quando Levy conseguiu articular seu setor em prol da política.

É preciso enfatizar que outros países já haviam tomado essa iniciativa, e muitos deles preferiram uma decisão verticalizada, a partir da determinação de um órgão específico, como foi o caso do Japão. Porém, chegar a essa negociação mediada em meio à discussão do Marco Civil da Internet e sobre a neutralidade de rede era fundamental para os defensores do multissetorialismo. Era preciso, portanto, mostrar que o modelo pode dar certo em uma das áreas mais específicas: nas decisões técnicas sobre o protocolo da Internet.

Pode-se tributar o engajamento das empresas de telecom a uma série de fatores, mas é importante lembrar que haviam se esgotado os argumentos protelatórios: as garantias jurídicas e comerciais estavam salvaguardadas, as vantagens econômicas eram favoráveis e os provedores menores haviam iniciado a adoção do gerenciamento da Porta 25, como no caso da Sercomtel, do Paraná, um dos primeiros a adotar a política.

Este caso é pinçado no contexto em que se produziu uma decisão, protelada ao máximo em função de interesses específicos. Ao final, o produto da decisão é interpretado como resultado de mediação multissetorial entre todas as partes.

10.7 O multissetorialismo no debate público do CGI.br

A "Consulta Pública Acerca da Modernização da Estrutura de Governança da Internet Brasileira", lançada em 2017 por iniciativa do MCTIC, acendeu um pavio de pólvora de aspectos latentes que acompanharam toda a trajetória de construção das políticas do CGI.br.

Como visto no início do capítulo, questões sobre legitimidade e representação sempre estiveram em um campo de tensão. A definição de qual o melhor arranjo multissetorial para representar os interessados na Internet do Brasil sempre levou a uma fórmula insolúvel sobre quem deveria estar sentado à mesa e, ao mesmo tempo, que tamanho esta mesa deveria ter.

O problema de não se ter um arranjo minimamente equilibrado de forças não significou exatamente a implosão da política em si, mas, em certa medida, pode ser motivo para um recrudescimento da importância da instituição, na medida em que passa a não ser o campo em que os principais atores encaminham suas disputas.

A alteração na forma de composição em 2003, ainda que tenha aberto espaço para novos setores emergentes na época, não conseguiu alcançar um objetivo primordial de equilibrar as forças em pé de igualdade - convencionado nas instâncias internacionais de *equal footing*. Mesmo os atores governamentais empenhados em transformar o CGI.br não tiveram força para reduzir a presença estatal. Além da presença numericamente maior, há um poder de agenda significativo na mão da coordenação dos trabalhos do CGI.br, colocada como monopólio do governo. Aliado a isso, a baixa capacidade de produzir processos de governança interna e procedimentos faz com que o coordenador do CGI.br possa, se assim quiser, controlar o que está em discussão através da pauta das reuniões ordinárias e da influência nos espaços públicos de que a entidade participa, delimitando os eventos

que o CGI.br apoia ou promove, e obstruindo os espaços em que os próprios conselheiros podem se fazer presentes, através da autorização de ajuda de custos para participação em eventos.

Essas questões não resolvidas ficaram expostas na consulta pública. A principal ameaça, para a maior parte dos envolvidos, era a possibilidade de uma alteração profunda no próprio sistema de governança no que tange à separação dos serviços de telecom e Internet e ao papel da gestão dos nomes e números do código de topo de país. Essas ameaças mobilizaram muito mais os atores e aproximou o integrantes da Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas com uma parte do Setor Empresarial ligado às associações de provedores.

Fruto dessa aproximação, juntamente com o trabalho dos *brokers* da Assessoria do CGI.br, houve a formulação das cartas de consenso dos três setores ao final da consulta pública, com textos muito similares, como amplamente discutido no capítulo anterior.

Essas cartas salientaram, sem exceção, que o processo de aperfeiçoamento da governança deveria ser pautado pelo multissetorialismo. Cada qual elaborou uma redação relativamente semelhante, acentuando pontos mais caros ao seu setor. Para todos a defesa do modelo foi unânime.

Depois de encerrada a consulta, ao longo de 2018 e 2019, nenhum encaminhamento em relação aos *inputs* recebidos foi dado. Do ponto de vista governamental, pode-se deduzir que não houve capacidade de mobilização dos atores da nova Coalizão Desafiante. O momento político também era desfavorável, porque em 2018 houve eleições presidenciais, período em que as forças políticas aguardam os resultados para saber quais peças no tabuleiro se movimentam. Em relação ao CGI.br, a principal figura governamental, o coordenador Maximiliano Martinhão, continuou no seu papel institucional durante três governos diferentes (Dilma, Temer e Bolsonaro).

Nem por isso no ano de 2019 houve disposição do governo em prosseguir com as demandas colocadas a partir da consulta pública. O que ocorreu, na verdade, foi

um risco de suplantação do próprio CGI.br por Decreto Presidencial. Em maio de 2019, o presidente Bolsonaro editou o Decreto nº 9.759, que determinou extinguir colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como comitês e comissões, instituídos via Decreto. Era o caso do CGI.br, entre outros 2.593 órgãos que se enquadravam na nova norma. Em junho do mesmo ano, o STF decidiu por limitar a amplitude do Decreto, mas a norma continua valendo.

A ameaça de extinção do CGI.br foi logo desfeita pela Casa Civil, por considerar que o Comitê tem caráter excepcional. Essa resposta foi dada por meio de uma videoconferência, em uma reunião do Pleno do CGI.br, semanas após a edição do Decreto. Segundo o relato informal de alguns conselheiros coletado em campo, o governo teria assinalado que o caso do CGI.br "ainda" não estava no escopo, sugerindo um cenário de dúvida sobre o futuro.

Durante a pesquisa foi possível compreender que a estratégia dos setores não governamentais foi de não reivindicar a implementação das demandas da consulta de 2017 por considerarem que o cenário não era favorável. Dois conselheiros distintos relataram que, na conjuntura de fatos, qualquer possibilidade de alteração na composição, competências ou nas eleições para o CGI.br tenderia a ser pior e, portanto, os setores não iriam trabalhar pela pauta. Essa concepção era compartilhada por conselheiros de diferentes setores, demonstrando que a estratégia de recuo não foi pontual.

O modelo multissetorial, que permitiu um amplo diálogo conjuntural em função da consulta pública e proporcionou um consenso entre os setores de que era necessário ampliar a participação no colegiado, acabou gerando uma atitude protelatória diante das ameaças conjunturais ao próprio modelo.

Mas, pode se perceber que as decisões adiadas podem propiciar outras. No final de 2019, já no encerramento da escrita desta tese, foram estabelecidos os critérios do processo eleitoral para a eleição de novos conselheiros, lançado com quase um semestre de atraso.

De forma inédita, as entidades dispostas a participar do pleito tiveram que cumprir prerrogativas adicionais em relação aos anos anteriores, entre as quais, comprovar atuação estadual ou nacional e envolvimento em temas diretamente vinculados à Internet. São dois critérios amplos que colocaram ainda mais barreiras de entrada para as entidades e os incumbentes aspirantes e mesmo para as entidades que tradicionalmente participam da disputa. Pela primeira vez a curva de número de inscritos habilitados no colégio eleitoral decresceu, atingindo patamares similares às primeiras edições das eleições para o CGI.br.

O colégio eleitoral formado no início de 2020, que não pode ser amplamente analisada por este trabalho, apontou para uma eleição ainda mais concentrada em poucos participantes. O *output* da política, portanto, foram critérios mais rígidos de participação e menos envolvidos, contrariando os resultados da consulta pública.

A análise destes dois casos em que o multissetorialismo foi um fator colocado como central para produzir a decisão ou a não-decisão ajuda a entender melhor o desenvolvimento da política pública. Pode-se perceber que mesmo diante de inúmeras possibilidades de alterações significativas, os participantes souberam manejar e manter o subcampo da política em pé, justificando-se através da excepcionalidades.

O que se conclui é que o CGI.br, a partir de seu modelo de participação multissetorial, constituiu um *enquadramento resiliente da política pública*, na medida em que os atores foram capazes de manejar as agendas, a favor ou contra, a fim de que o subcampo da política fosse preservado, a despeito da fragilidade institucional do comitê ao longo das três décadas.

Essa fragilidade institucional e as alianças entre os setores não têm permitido que uma agenda mais assertiva seja colocada em ação, ou porque as condições conjunturais não foram favoráveis, ou porque, no julgamento das elites políticas envolvidas, a política de governança da Internet seria melhor gerida a partir das atuais condições. A longa trajetória de alguns atores específicos e sua rede de relações com outras instância de governança têm sido utilizadas como anteparo nos

momentos de ameaça institucional. Entretanto, essa estratégia depende muito da capacidade individual para mobilizar as coalizões em campo.

Em certa medida, os resultados da política multissetorial do CGI.br demonstram uma busca de um equilíbrio de preservação a partir de consensos sobre o mínimo necessário para a continuidade da governança dos recursos críticos, sem necessariamente arbitrar sobre todos os temas que poderiam estar no seu escopo.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese explorou o papel das ideias na construção do longo caminho da conformação das políticas públicas relacionadas à governança da Internet, desde o estabelecimento das primeiras conexões internacionais, na década de 1980, até os dias atuais, quando uma instituição multissetorial - o Comitê Gestor da Internet (CGI.br) - se consolidou como uma das principais arenas sobre o tema. Foram, portanto, três décadas de análise das transformações dos arranjos políticos entre os diversos setores que são representados na instituição e que disputam ideias de como a política deve ser implementada.

Para este desafio, utilizou-se o modelo teórico *Advocacy Coalition Framework* (ACF), comumente chamado em português de modelo das Coalizões de Defesa, que enfatiza o caráter das crenças e convicções como aglutinadores de comunidades políticas em disputa, proposto por Sabatier (1998) e desenvolvido por uma série de outros pesquisadores. Analisar as ideias em disputa nas políticas públicas é lançar um olhar através de elementos subjetivos que constituem justificativas e explicações sobre o porquê do engajamento e da defesa de certas questões em detrimento de outras.

O entendimento é que coalizões não são meramente setores específicos, mas uma rede de atores diversos que se aproximam a partir de uma visão compartilhada sobre a política. Mapear coalizões, portanto, é entender por onde se estende a influência de certas concepções sobre uma política pública. Como questão principal, esta tese procurou-se responder quais são as coalizões que disputaram o poder em torno da governança da Internet no Brasil no período estudado.

A primeira coalizão identificada nesse exercício se refere à **Coalizão dos Pioneiros e dos Ativistas**, comunidade política que se formou no início dos anos 1990. Este grupo se ampliou, ao longo dessas três décadas, principalmente com organizações do terceiro setor, ONGs, acadêmicos, pesquisadores e movimentos sociais, compartilhando ideias similares de como a Internet deve funcionar, como deve ser regulada e que modelos de negócio são compatíveis com a rede.

Uma das principais crenças é o entendimento de que Internet e telecomunicações devem fazer parte de ordenamentos distintos, com regulações burocráticas separadas. Esta convicção pautou o surgimento do CGI.br em 1995, e continua sendo fundamental para compreender boa parte das disputas do subcampo da política. Outra crença definidora é a defesa do modelo multissetorial como forma de assegurar participação no CGI.br. Como visto ao longo da tese, o modelo multissetorial é polimórfico e, no caso brasileiro, se conformou na representação dos setores da Comunidade Científica e Tecnológica, do Terceiro Setor, do Governo e do Setor Privado. No entendimento geral dos integrantes desta coalizão, a rede deve ser um espaço capaz de viabilizar condições de igualdade de acesso, bem como ser um espaço neutro e inimputável, ou seja, seus serviços não podem ser culpabilizados pelas mensagens que trafegam.

O segundo grupo mapeado designa-se **Coalizão Corporativa**, cujas ideias se contrapõem frontalmente à primeira coalizão citada por compreender de maneira diferente os modelos de negócio estabelecidos através da Internet. Uma das suas principais crenças é que a Internet deve ser subordinada ao modelo de telecomunicações e, por esse motivo, o arranjo burocrático estabelecido atualmente é sempre questionado. Há uma presença muito forte, mas não exclusivamente, de setores ligados às empresas de telecomunicações.

Esta coalizão também aglutina crenças de que as políticas de Internet deveriam proporcionar maior controle sobre os fluxos de dados, principalmente em casos de investigação. É por conta disso que nela se concentram setores específicos do governo e de outros organismos privados. Essa coalizão se tornou mais relevante no processo de discussão, aprovação e regulamentação do Marco Civil da Internet, entre 2009 e 2016.

Por fim, a terceira coalizão de defesa mapeada durante o período estudado foi denominada **Coalizão Desafiante**. Ela reúne diferentes atores que emergiram nas mudanças políticas depois de 2016 e que colocaram em curso uma consulta pública com o objetivo de discutir competências, representação e eleições no CGI.br. Como resultado, houve uma reorganização de forças dentro do subcampo, ao questionar

temas centrais da própria política. As crenças que aproximaram seus participantes se concentram em: delimitar o escopo do multissetorialismo como forma de participação na política para representar os setores mais importantes economicamente na Internet; delimitar a atuação do CGI.br às questões técnicas relacionados à gestão de nomes e números da Internet e, por fim, assim como na Coalizão Corporativa, considerar que a Internet deveria ser regulada como serviço de telecomunicação.

Percebeu-se na pesquisa que há embates claros entre crenças e convicções que mobilizam os membros de cada coalizão. A governança da Internet proporciona diversos espaços de fala e de manifestação pública, como encontros, congressos e eventos em que os atores estão sempre dispostos a emitir opinião sobre suas preferências. São lugares de disputa de ideias e de mobilização em prol das visões sobre a política. No entanto, há uma diferença em relação à maioria dos casos estudados que utilizam o modelo teórico ACF, já que uma das hipóteses do modelo em relação ao comportamento das coalizões é que, em geral, coalizões com propósito político são menos explícitas do que as que possuem propósitos materiais (hipótese 10). Não foi o caso aqui, uma vez que as coalizões têm propósitos conjunturais, de desenho da política pública, bastante evidentes. Um dos motivos talvez seja porque uma boa parte dos estudos tende a mapear embates que estão focados em disputas por legislações ou orçamentos. Esta pode ser considerada uma contribuição teórica ao modelo, no sentido de que **espaços de disputa multissetoriais proporcionam embates explícitos sobre a concepção e ideia da política pública.**

O desenvolvimento e a formação das coalizões também tiveram momentos importantes específicos. Foram mapeadas três mudanças significativas que alteraram substancialmente o rearranjo de forças nesta arena. Elas podem ser pensadas como fases da política que indicam quando certas ideias tiveram mais relevância em detrimento de outras.

Um primeiro momento vai desde as primeiras conexões com as redes internacionais e a delegação da administração do domínio de topo de país (ccTLD), em 1989, e a constituição do Comitê Gestor da Internet (CGI.br), em 1995, até sua

consolidação no final de 2002. É quando acontece a formação da primeira comunidade política em torno dos assuntos relacionados à governança da Internet, agregando acadêmicos, pesquisadores e setores da sociedade civil que foram responsáveis pelas conexões domésticas inaugurais e a construção das regras iniciais para a rede.

Um segundo momento importante para a governança da Internet no Brasil foi a mudança na forma de composição e indicação dos membros do CGI.br em 2003, quando uma reforma foi perpetrada no início do governo Lula, instituindo eleições por colégio eleitoral para os conselheiros. O número de representantes e as atribuições do Comitê foram ampliados. As eleições proporcionaram um novo momento, com ascensão de novos atores nas discussões, quando a Internet passa a ter um uso cada vez maior pela população e a ser tema de diversas políticas públicas setoriais. É quando a participação multissetorial se consolida, mas também mantém as desproporções de representação entre o número de cadeiras ocupadas por cada setor.

O terceiro momento é a discussão sobre uma legislação específica para a rede, que desemboca na aprovação do Marco Civil da Internet em 2014. O processo inicial da discussão da lei se inspirou em uma resolução do CGI.br, os Princípios para a Governança e Uso da Internet, também chamado de Decálogo. É quando, de fato, o setor de telecomunicações assume uma cadeira no CGI.br por meio de sua principal associação, o SindiTelebrasil. Nesse período de intensa discussão sobre as políticas de governança na rede, o CGI.br é alçado ao centro da discussão mundial a partir do escândalo dos vazamentos de vigilância da NSA revelados por Edward Snowden. O CGI.br promove, em parceria com a comunidade internacional, um evento chamado NetMundial, que discutiu o futuro para a governança global da Internet. A janela de oportunidades aberta pelas denúncias de espionagem do governo brasileiro foi aproveitada pelos defensores do Marco Civil da Internet para que a pauta que estava submergida no debate legislativo prosperasse.

As fases de mudanças são marcadas pela influência de fatores externos que provocaram choques no subcampo da política. Para essa análise teórica, propôs-se

utilizar um enfoque diferente do que ACF sugere para a interpretação de estruturas de oportunidades de Coalizões de Defesa, baseado em Lijphart (1999). Considerou-se mais pertinente utilizar o enquadramento da tradição do confronto político, a partir das teorias da tradição de movimentos sociais, como Tarrow (2009), Tilly (1978) e McAdam (1982), que compreendem, em linhas gerais, as estruturas de oportunidades a partir das condições interpretadas pelos próprios atores.

Adotar esta perspectiva permitiu reconstruir os cenários de mudanças e suas causas tendo como evidências as próprias falas dos entrevistados e os dados coletados em campo pela observação participante. As fases da governança são, portanto, os momentos em que os próprios atores imersos atribuíram uma série de condições favoráveis para a ação de confronto e mudança. Portanto, essa é a segunda contribuição teórica desta tese: **as oportunidades políticas podem ser consideradas a partir do enquadramento dado pelos próprios atores na arena.**

Assim, considera-se pertinente atribuir uma forma complementar à hipótese elaborada pelo modelo ACF que trata sobre as estruturas de oportunidades. Ao passo que na proposta de Sabatier e Weible (2007, p. 220) a hipótese 5 versa que "*Significant perturbations external to the subsystem (e.g., changes in socioeconomic conditions, public opinion, systemwide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems) are a necessary—but not sufficient—cause of change in the policy core attributes of a governmental program*". Propõe-se destacar que as perturbações externas também podem ser de ordem de oportunidades políticas. Estas só se tornam viáveis quando são interpretadas pelos membros da coalizão dominante no subsistema, que mobilizam suas ideias a fim de reorganizar as forças dentro do campo.

Esta abordagem valoriza o papel interpretativo dos atores envolvidos enquanto protagonistas de possíveis mudanças da política que, como assinalam os autores, dependem de fatores externos, ainda que, por si só, não são suficientes para que a mudança seja colocada em ação, mas são fundamentais para que a política mude.

Em se tratando de estratégias metodológicas utilizadas para pesquisa, optou-se por um desenho qualitativo, a partir das narrativas produzidas pelos

próprios atores. Preferiu-se associar estratégias de observação participante, seleção de atores-chave através da técnica bola de neve e entrevistas semiestruturadas. O uso de técnicas qualitativas é bastante disseminado nas pesquisas que utilizam o modelo teórico da ACF, porém a pesquisa de observação participante não é usual. A análise de um sistema de governança tão complexo exigiu que o pesquisador se dispusesse a entender como os processo se davam *in loco*.

Por fim, esta tese também se dedicou a compreender o modelo de participação chamado multissetorial ou *multistakeholder*, que é tratado como um cânone nos espaços de governança da Internet. Este tipo de participação pluralista, multiparticipativo, se traduz em compartilhamento de poder limitado entre diversos setores ou segmentos sociais. O CGI.br, por exemplo, é composto por 21 membros, sendo 11 eleitos por colégio eleitoral formado entre os setores (Comunidade Científica e Tecnológica, Terceiro Setor e Setor Privado), os outros nove indicados pelo Governo Federal entre os ministérios e, por fim, um último indicado pelo Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI). No Capítulo 2 foi feito um escrutínio de algumas influências e origens do modelo, destacando-se as similaridades com a organização de comunidades técnicas do nascedouro da Internet e, ao mesmo tempo, as compatibilidades com um novo tipo de gerencialismo promovido por órgãos internacionais no final da década de 1980.

Entretanto, o objetivo da tese não foi tentar enquadrar o caso brasileiro de participação em uma tipologia. Considerou-se mais pertinente entender por onde os próprios atores ancoram as justificativas e as explicações em torno do modelo. Além disso, percebeu-se que questões sobre poder são muito relevantes para se tratar de sistemas de governança. Optou-se por abordar o conceito de poder pela perspectiva de Lukes (2005), na sua concepção tridimensional, para que se pudesse destacar as questões latentes em jogo.

O CGI.br nasceu e se erigiu como forma de um grupo se contrapor ao que considerou ameaças de controle dos recursos da Internet, tanto pela regulação estatal, como pelo domínio do modelo de negócio das telecomunicações. Estas ameaças

continuaram, ao longo do tempo, delimitando o campo de inimigos e aliados, abrindo e fechando espaços de influência e, fundamentalmente, produzindo discursos e consensos a partir de uma rede de atores com vínculos em diversos espaços de governança da Internet. Em outras palavras, os consensos em torno da política multissetorial são as formas de acomodação de poder em torno do avanço ou protelamento das pautas e demandas das elites políticas organizadas.

Esse ambiente produziu **um enquadramento resiliente da política pública**, capaz de manter o subcampo em funcionamento nos últimos 30 anos com um equilíbrio frágil entre as coalizões e um ordenamento burocrático vulnerável a qualquer mudança política institucional. Por isso, está sempre sendo tensionado por forças políticas conjunturais.

O multissetorialismo, em muitos momentos, é a própria justificativa da política pública, buscando legitimidade no legado, tanto das comunidades que desenvolveram os arranjos de governança, como dos atores que construíram suas carreiras profissionais e corporativas em torno desse campo.

A análise do funcionamento e da forma que se constituiu o poder no modelo multissetorial no CGL.br é, portanto, uma contribuição empírica deste trabalho por trazer um retrato da forma como um sistema de governança que se desenvolveu e se consolidou ao longo de três décadas.

REFERÊNCIAS

ABBATE, J. **Inventing the Internet**. Cambridge/London: MIT Press, 1999.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics & Society**, vol. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ADACHI, Tomi. **Comitê gestor da internet no Brasil (CGI.br): uma evolução do sistema de informação nacional moldada socialmente**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.
doi:10.11606/T.12.2011.tde-10102011-165732. Acesso em: 20 jan 2016

AFONSO, C. A. **Betinho, a Internet e a Ação da Cidadania: os percalços de hoje**: Instituto Nupef. 2017 Disponível em: <<https://nupef.org.br/node/59>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

ALMEIDA, V.; GETSCHKO, D.; AFONSO, C. The Origin and Evolution of Multistakeholder Models. **IEEE Internet Computing**, v. 19, n. 1, p. 74–79, 2015.

ANASTÁCIO, K. **Participação na governança da Internet: O multissetorialismo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)**. Monografia. Brasília: Universidade de Brasília (UNB). Instituto De Ciência Política. 2015.

ANATEL. Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013. Aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e altera os Anexos I e III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite. Brasília, DF, 28 maio 2013. Disponível em:
<<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/465-resolucao-614>>.
Acesso em: 07 maio 2017.

ANATEL. Resolução nº 680, de 27 de julho de 2017. Aprova o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita e altera o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia, o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e o Regulamento do Serviço Limitado Privado.. Disponível em:
<<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2017/936-resolucao-680>>.
Acesso em: 02 agosto 2018.

ANATEL. Resolução nº 964, de 17 de julho de 2018. Altera o Plano Geral de Metas de Competição – PGMC, aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012; o Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, aprovado pela Resolução nº 588, de 7 de maio de

2012; o Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 438, de 10 de julho de 2006; a Resolução nº 396, de 31 de março de 2005; o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012; revoga a Resolução nº 437, de 8 de junho de 2006; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1151-resolucao-694>>. Acesso em: 02 agosto 2018.

ANTONNOVA, S. **Power and multistakeholderism in internet global governance. Towards a synergetic theoretical framework.** (Department of Management and International Business Research. Working Paper Series 2007, no. 10). Auckland, NZ: Massey University. Department of Management and International Business. 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10179/653>. Acesso em 26 jan 2017.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas.** Brasília: Universidade de Brasília (UNB), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação (Mestrado), 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/5756>>. Acesso 22 jan. 2016.

ARAÚJO, S. M. V. G. De. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom.** Brasília: Universidade de Brasília (UNB), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Tese (Doutorado), 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14599/1/2013_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf>. Acesso 22 jan. 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, June 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S.. Duas faces do poder. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, Out. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/350PZIB>>. Acesso 25 Nov. 2018.

BALLESTE, R. **Internet Governance: Origins, Current Issues, and Future Possibilities.** Rowman & Littlefield, 2015.

BARCELOS, M. **O papel político da expertise técnica: mudança na agenda de políticas públicas na área de biocombustíveis no Brasil.** XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. GT 22 – Políticas Públicas. Salvador, Bahia, 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARLOW, J. P. **A Declaration of the Independence of Cyberspace**, 1996. Disponível em: <<https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>>. Acesso em 15 mar 2015.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, vol. 53, n° 04, pp. 1044-1074, Nov. 1991.

BAUMGARTNER, F. R. Ideas and Policy Change. **Governance**, 26, p. 239–258, 2013.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje** - Vol 25, n. 1 .- p. 71-90, 2016

BRASIL, Ministério da Justiça, Secretaria do Direito Econômico, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **Ofício Circular n. 6012 DPDC/SDE/MJ**. Nota técnica n. 65 CGSC/DPDC/SDE que trata das consequências para o consumidor do gerenciamento da porta 25. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.antispam.br/porta25/brasil/notatecnica65.pdf>> Acesso em: 5 abr 2016.

BRASIL. Medida Provisória n° 726, de 2016. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/125733>>. Acesso em 2 de jan. 2017.

BRASIL. Portaria n° 148, de 31 de maio de 1995. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/78-portaria-148>>. Acesso em 03 set 2017.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). **Discurso por ocasião da 68a Assembleia Geral da ONU em 24 de setembro de 2013**, Nova Iorque, EUA. Disponível em: <<http://bit.ly/2NJzPgC>>. Acesso em: 3 mai. 2016.

BÜTHE, T. (2002). Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narrative as Evidence. **American Political Science Review**. V. 96, No 3 (September), pp. 481-493.

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Nota Técnica CGAA4/SGA1/SG/CADE n° 34, de 2017. EMENTA: Inquérito Administrativo para Apuração de Infrações à Ordem Econômica. Supostas práticas no sentido de limitar, falsear e prejudicar a livre concorrência e a livre iniciativa, por meio da discriminação de condições de acesso a aplicativos na Internet e fixação diferenciada de preços. Mercado de telecomunicações e Internet. Conduta não configurada. Arquivamento

do processo consoante art. 135, §2º c/c art. 139 §3º do Regimento Interno do CADE c/c art. 66 §4º da Lei 12.529/2011. Disponível em: <<https://bit.ly/37IVQ7R>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

CANABARRO, D. R. Governança Global da Internet: Aspectos Conceituais, Questões da Agenda Contemporânea e Prospectos para o Estudo do Tema. Em: **Internet Governance in The Global South: History, Theory, and Contemporary Debates**. Oppermann, D. (Ed). International Relations Research Center, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI). São Paulo, 2018.

CANABARRO, D. R. **Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento**. Tese (Doutorado). Volume 1 e 2. Departamento de Ciência Política. UFRGS. Porto Alegre, 2014.

CAPELA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. (2014). Pesquisa Em Políticas Públicas No Brasil: Um Mapeamento da Aplicação de Modelos Internacionais Recentes na Literatura Nacional. **IX ENCONTRO DA ABCP**. Brasília, DF 04 a 07 de agosto de 2014.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. D. P. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.706>>. Acesso 10 dez 2018.

CAPELLA, A. C. N. O papel das ideias na formulação de políticas públicas. Encontro de administração, política e governança. **Anais do II Encontro de Administração Pública e Governança-EnAPG**. São Paulo, 2006.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 245 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Centro de Educação e Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, 2004. Cap. 1.

CARVALHO, G. O. Metallurgical development in the Caraja's area: a case study of the evolution of environmental policy formation in Brazil. **Society and Natural Resources**, [s. l.], v. 14, n. May 2012, p. 37-41, 2001.

CARVALHO, M. S. R. M. **A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança**. Dissertação (Mestrado em Ciências de Engenharia de Sistemas e Computação. Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Rio de Janeiro, 2006.

CASTELLS, M. **A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

CERF, V. G., RYAN, P. S., SENEGES, M. Internet Governance is Our Shared Responsibility. **A Journal of Law and Policy for the Information Society**, n. 10. v.2. p. 1-42. 2014. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=2309772>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CETIC.br. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: **TIC domicílios 2017**. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/38frbyq>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CGI.BR, NOTA PÚBLICA sobre a consulta do MCTIC a respeito da estrutura de governança da Internet no Brasil. 18 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-consulta-do-mctic-a-respeito-da-estrutura-de-governanca-da-internet-no-brasil>>. Acesso 20 mar. 2018.

CGI.BR, Resolução CGI.br/RES/2012/005/P, 18 de maio de 2012a. Disponível em: <<https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2012/005>>. Acesso 20 mar. 2018.

CGI.BR, Resolução CGI.br/RES/2012/010/P, 20 de julho de 2012b. Disponível em: <<https://cgi.br/resolucoes/documento/2012/010>>. Acesso 20 mar. 2018.

CGI.BR, São Paulo-SP. Ata da reunião ordinária do pleno, 15 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://cgi.br/reunioes/ata/2017/12/15/>>. Acesso 10 fev. 2018.

CGI.BR, São Paulo-SP. Ata da reunião ordinária do pleno, 15 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://cgi.br/reunioes/ata/2017/12/15/>>. Acesso 10 fev. 2018.

CGI.BR, São Paulo-SP. ATA da reunião ordinária do pleno, 24 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.cgi.br/reunioes/ata/2016/06/24>>. Acesso 10 fev. 2018.

CGI.BR: ACORDO DE COOPERAÇÃO PARA IMPLEMENTAR A RECOMENDAÇÃO DA GERÊNCIA DE PORTA 25. São Paulo: 2011. Disponível em: <<https://www.antispam.br/porta25/brasil/acordo-cgibr-anatel-porta25.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

CGI.BR: Resolução CGI.br/RES/2009/02/P - Recomendação para Adoção de Gerência de Porta 25 em Redes de Caráter Residencial. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://cgi.br/resolucoes/documento/2009/002>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

CGI.BR. ATA da reunião. 04 de mai de 2007. Disponível em:
<<https://cgi.br/reunioes/ata/2007/05/04>>. Acesso 07 jan. 2018

CGI.BR. **Governança multissetorial e pluriparticipativa da Internet no Brasil** (vídeo). 02 de setembro de 2014. Disponível em:
<<http://www.cgi.br/noticia/videos/cgi-br-governanca-multissetorial-e-pluriparticipativa-da-internet-no-brasil/10062>>. Acesso 10 fev. 2018.

CGI.BR. Relatório Sistematização das Contribuições da Consulta Pública. 15 de dezembro de 2017. Disponível; em:
<https://consulta.cgi.br/relatorios/relatorioSintetico_ConsultaCGI_V_099.pdf>. Acesso 20 mar. 2018.

CHENOU, Jean-marie. **The Role of Transnational Elites in shaping the evolving Field of Internet Governance**. Tese (Doutorado), Université de Lausanne. Lausanne, 2014.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE. **Plataforma por uma internet livre, inclusiva e democrática: eleições 2017 CGI.br**. 24 de março de 2017. Disponível em:
<<https://direitosnarede.org.br/c/cdr-eleicoes-2017-cgi/>>. Acesso em 25 de abril de 2018.

COLEMAN, G. E. **Coding Freedom: the ethics and aesthetics of hacking** (versão kindle) Princeton University, 2013

CRENSON, M. A. **The Um-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisonmaking in the Cities**. Baltimore/London, The Johns Hopkins Press, 1971.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Editora Paz e Terra. São Paulo, 2002.

DIREITO, D. C. **Governança da Internet: construção da agenda brasileira negociada em uma realidade de múltiplos atores**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Ciência Política – IPOL. Universidade de Brasília (UNB), 2010.

DENARDIS , L. **Protocol politics: the globalization of internet governance**. **Protocol politics**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2009

DENARDIS, L. **The global war for internet governance**. London, 2014.

DIGITAL Fuel Monitor. **EU28 & OECD mobile internet access competitiveness report Q4 2014**. Helsinki, 2014. Disponível em <<http://goo.gl/xhWTpy>>. Acesso 16 jan. 2015.

EETEN, M.; MUELLER, M. Where is the Governance in Internet Governance. **New Media & Society**, n. 15, p. 720-736, 2013. DOI: 10.1177/1461444812462850. Acesso em: 15 set 2018.

EVANGELISTA, R. A. O movimento software livre do Brasil. **Horizontes Antropológicos**, n. 41, p. 173–200, 2014.

EVANGELISTA, R. A. **Traidores do movimento: política, cultura, ideologia e trabalho no software livre**. Tese de Doutorado (Doutorado) - Departamento de Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, UNICAMP, Campinas, 2010.

FALLETI, T.; LYNCH, J. Context and causal mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, n. 42 (Abril), 2009, p. 1143-1166

FANTÁSTICO, Telejornal, 2013. **Petrobrás foi espionada pelos EUA, apontam documentos da NSA**. Rede Globo de Televisão. Rio de Janeiro, RJ. 8 set. 2013. Disponível em: <<https://glo.bo/33x35Ml>>. Acesso em: 23 set. 2017.

FARIA, C. A. P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21–28, 2003.

FISCHER, F.; MILLER, G., J. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. CRC Press: 2006.

FISHER, F. **Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry**. Oxford University Press: New York: 2009

FREITAS, A.V.B.; FREITAS, I.V.B.e. Os Novos Mercados de Nomes e Números da Internet – Reestruturação do Sistema de Governança Brasileiro. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, set. 2013 (Texto para Discussão n° 139). Disponível em: <<https://bit.ly/3ghqWYr>>. Acesso em 23 set. 2017

GAVENTA, J. Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. **IDS Bulletin**, 37, 2006, p. 23-33. doi:10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x. Acesso em 12 de mar. de 2018.

GLASER, H. R. e CANABARRO, D. R. Before and after the WGIG: Twenty years of multistakeholder Internet Governance in Brazil. Em: DRAKE, W. J. (Org.). **The working group on Internet Governance: 10th Anniversary Reflection**.

:Johannesburg: The Association for Progressive Communications, 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3220636>> . Acesso em 4 mai. 2017

GLECKMAN, H. **Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge**. London: Routledge, 2018.

GLEN, C. M. Internet Governance: Territorializing Cyberspace? **Politics and Policy**, v. 42, n. 5, p. 635–657, 2014.

GOLDSMITH, J.; WU, T. **Who Controls the Internet?: Illusions of a Borderless World**. Oxford University, 2006.

GOMES, H. S. Internet nos Rincões do País, **Especial UOL**, 2019. Disponível em : <<http://bit.ly/34JuAEm>>. Acesso em 04 de fev de 2019

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Antonio Gramsci: introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

GROSSMANN, L. O. Depois de pagar, velocidade de acesso ao Netflix aumenta 65% na Comcast. **Convergência Digital**, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/35GJUSI>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization** 46, no. 1: p. 1-35, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706951>>. Acesso em 16 abr. 2015.

HAFNER, K.; LYON, M. **Where wizards stay up late: The origins of the Internet**. New York, NY: Simon & Schuster, 1998. v. 53.

HAJER, M. **The Politics of Environmental Discourse**, Oxford: Oxford University, 1995.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HECLO, H. Issue network and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.) **The New American Political System**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HOEPERS, C.; FAULHABER, H.; STEDING-JESSEN, K. **Combate ao spam na Internet no Brasil: Histórico e reflexões sobre o combate ao spam e a gerência da porta 25 coordenados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2015. Disponível em:

<https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernoCGI_Estudos1.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2016.

INGOLD, K.; VARONE, F. Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 319–346, 2012.

INTERNETLAB. O que está em jogo no debate sobre o CGI.BR? **Relatório final sobre o processo participativo de revisão da estrutura de Governança da Internet no Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/366pwdB>>. Acesso em 20 de mar. 2018.

IRPC, 2005. **Carta de Direitos Humanos e Princípios para a Internet**. Disponível em: <<http://bit.ly/37YPG3A>>. Acesso em 12 de fev. de 2018

KELTY, C. M. **Two Bits: The Cultural Significance of Free**. New Jersey: Duke University Press, 2008.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Longman Classics in Political Science, Updated Second Edition, Washington, 2011.

KLEINWÄTCHER, W. Internet Co-governance: towards a multilayer multiplayer mechanism of consultation, coordination and cooperation (M3C3). **E-Learning**. Vol 3, N° 3, 2006.

KLEINWÄTCHER, W. **The History of Internet Governance**. In: OSCE. **Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region Vienna, Austria**, OSCE, 2007, pp. 41- 64. Disponível em: < <http://www.osce.org/fom/26169>> / Acesso em:15 out. 2017.

KNIGHT. P. **The Internet in Brazil: origins, strategy, development and governance**. São Paulo: AuthorHouse, 2014.

KRASNER, S. **Introduction, in International Regimes**. Krasner SD (editor), Cornell University Press: Ithaca, NY, 1983.

KURBALIJA, J.; GELBSTEIN, E. **Uma introdução à Governança da Internet**. Tradução Carolina Carvalho. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

KURBALIJA, J.; GELBSTEIN, E. **Governança da internet: questões, atores e cisões**. Rio de Janeiro: NUPEF/Rits, 2017.

LA CHAPELLE, B. Multistakeholder Governance - Principles and Challenges of an Innovative Political Paradigm, em: **Internet Policy Making**. Wolfgang Kleinwächter. Editor. Berlin, 2011.

LAKATOS, I. **The methodology of scientific research programmes**. Philosophical Papers. John Worrall e Gregory Currie (ed.) Vol I. Cambridge University Press: Cambridge, New York, 1978.

LASSWELL, H. The Policy Orientation. Em: D. L. Lasswell, **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford Univ. Press, 1951.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LEMOS, R., DONEDA, D., SOUZA, C., ROSSINI, C. Estudo sobre a Regulamentação Jurídica do Spam no Brasil. Trabalho comissionado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil ao Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS), da Escola de Direito do Rio de Janeiro. **Fundação Getúlio Vargas (FGV)**. 2007

LEMOS, R.; DONEDA, D.; SOUZA, C.A.; et al. Estudo sobre a Regulamentação Jurídica do Spam no Brasil, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/2QI2bsq>>. Acesso em: 12 out 2016.

LEMOS et al. Fighting Spam the Multistakeholder Way – A Case Study on the Port 25/TCP Management in the Brazilian Internet. In: GASSER, U.; BUDISH, R; WEST, S. M. **Multistakeholder as Governance Groups: Observations from Case Studies**. Research Publication No. 2015-1. Berkman Center for Internet & Society at Harvard University. Disponível em: <<http://bit.ly/39GzYLa>>. Acesso em: 12 jan 2017.

LESSIG, L. **Free Culture**. New York: Penguin Books, 2001.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

LIMA, A. B. **Adaptação à Mudança Do Clima, Coalizões e Aprendizado Político: Uma Análise da Construção de Capacidade Adaptativa no Brasil entre 2005 e 2016**. Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável. Dissertação (Mestrado). Brasília, UNB, 2017.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, Princeton, NJ, v. 16, p. 677-715, 1964.

LUCERO, E. **Governança da Internet: Aspectos da Formação de um Regime Global**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

LUKES, S. **Power: a Radical View** (Second Edition). London: Palgrave, 2005

MAAG: Messaging, Malware and Mobile Anti-Abuse Working Group. **MAAWG Recommendation: Managing Port 25 for Residential or Dynamic IP Space Benefits of Adoption and Risks of Inaction**, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/35iEMTu>>. Acesso em: 03 out 2019.

MAIA, F. Lei sobre crimes virtuais transfere ação do Estado para a sociedade, diz Abranet. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2RjIWaJ>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

MAJONE, G. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989

MAJONE, G. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989

MARCUS, G. E. **Ethnography Through Thick and Thin**. Princeton University Press, 1998.

MARQUES, F. Entrevista: José Israel Vargas: Da crise à oportunidade. (Entrevista). **Revista Pesquisa Fapesp**: São Paulo, SP, p.10-15, abr. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2PHLFcz>>. Acesso em: 14 mar 2018.

MARQUES, I. C. Minicomputadores brasileiros nos anos 1970: uma reserva de mercado democrática em meio ao autoritarismo. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, vol. 10(2): 657-81, maio-ago, 2003.

MAZMANIAN, D., Sabatier, P. **Implementation and Public Policy**. Laham, University Press of America, 1989.

MCADAM, D. **Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970**. University of Chicago Press, 1982.

MCADAM, D. The political process model. In: BUECHLER, Steven; CYLKE Jr., Kurt (eds.). **Social movements: perspectives and issues**. Mountain View: Mayfield. p. 172-192, 1997.

MCTIC. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital: E-Digital**. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação. Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf>>. Acesso em 03 dez 2018.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTEIRO, M. S. A. Reconsiderando a etnografia da ciência e da tecnologia: tecnociência na prática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, p. 139-151, 2012.

MUELLER, M. L. **Networks and States: The Global Politics of Internet Governance**. MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 2013.

MUELLER, M. L. **Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace**. MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 2002.

MUELLER, M. L. **Brazilian Internet Steering Committee under threat?** 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2tEEN7n>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MUNRO, John. California water politics: explaining policy change in a cognitively polarized subsystem, em: P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (ed), **Policy Change and Learning**. Boulder, CO: Westview Press, 1993, pp. 105-28.

MURILO, Luis F. R. **Tecnologia, Política e Cultura na Comunidade Brasileira de Software Livre e de Código Aberto**. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre. 2009.

MUSIANI, F., COGBURN, D.L., DeNARDIS, L., LEVINSON, N.S. (Eds.). **The Turn to Infrastructure in Internet Governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

NIC.BR. **Relatório de Atividades 2017**, 2017 Disponível em: <[https://www.nic.br/media/docs/publicacoes/9/RA CGI NIC 2017 livro eletronico.pdf](https://www.nic.br/media/docs/publicacoes/9/RA_CGI_NIC_2017_livro_eletronico.pdf)>. Acesso em 02 fev 2018.

NTIA. Management of Internet domain names and addresses. **Statement of Policy 980212036-814-02**, Washington DC, Cambridge: Cambridge University, 1998

O'MALEY, D. Multistakeholder Internet Governance Under Attack in Brazil. **CIMA - Center for International Media Assistance**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/36VMZhN>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

O'MALEY, D. **Networking Democracy: Brazilian Internet Freedom Activism and the Influence of Participatory Democracy**.

Tese (Doutorado), Vanderbilt University. 2015. Disponível em: SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2757853>> . Acesso em 03 mar 2016.

OLIVEIRA, M. Demi Getschko: Um construtor da Internet (Entrevista) . **Revista Pesquisa Fapesp**: São Paulo, SP. Edição 221, Jul, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2PZFAHi>>. Acesso em: 14 mar 2018.

OLIVEIRA, M. Primórdios da rede: A história dos primeiros momentos da Internet no Brasil. **Revista Pesquisa Fapesp**: Edição 180. fev, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/33rQJFN> .Acesso em: 13 mar 2018.

PAAP, A. C. **Em nome da Internet**: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil. Livro produzido como Trabalho de Conclusão de Graduação em Jornalismo na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). São Paulo, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/a3y55w>. Acesso em 03 mar 2016.

PALLERO, J. **Brazil: multistakeholder internet governance model under threat**. **Access Now**, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2Q58Mgm>> Acesso em: 10 ago. 2017.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POSSEBON, S. Deputado André Figueiredo propõe projeto de lei para atualizar CGI. **Telaviva**. 23 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2EHOMo8>>. Acesso em 10 de out. 2017.

POST, D. Governing Cyberspace. **Wayne Law Review**. N. 43, p. 155-171, 1997.

PRESCOTT, R. Para diretor da América Móvil, CGI.br não pode ser uma agência reguladora: **Convergência Digital**, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2ZgsLg7>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY. **Implementation**. Berkeley: University of California Press. 1979.

RADU, R.; CHENOU, Jean-marie; WEBER, Rolf H.. **The Evolution of Global Internet Governance**: Principles and Policies in the Making. Genebra: Springer-verlag GmbH Berlin Heidelberg 2014.

RFC 2418: Guidelines and Procedures. **IETF Working Group**. Setembro de 1988. Disponível em: <<https://tools.ietf.org/html/rfc2418>>. Acesso em: 28 out 2017.

RFC 2635: DON'T SPEW: A Set of Guidelines for Mass Unsolicited Mailings and Postings (spam*). Junho de 1999. **IETF Working Group**. Disponível em: <<https://tools.ietf.org/html/rfc2635>>. Acesso em: 28 out 2017.

RFC 3207: SMTP Service Extension for Secure SMTP over Transport Layer Security. Fevereiro de 2002. **IETF Working Group**. Disponível em: <<https://tools.ietf.org/html/rfc3207>>. Acesso em: 28 out 2017.

RFC 4954: SMTP Service Extension for Authentication. Julho de 2007. **IETF Working Group**. Disponível em: <<https://tools.ietf.org/html/rfc4954>>. Acesso em: 28 out 2017.

RFC 5068: Email Submission Operations: Access and Accountability Requirements. Novembro de 2017. **IETF Working Group**. Disponível em: <<https://tools.ietf.org/html/rfc5068>>. Acesso em: 28 out 2017.

RFC 882: DOMAIN NAMES - CONCEPTS and FACILITIES. **IETF Working Group**. Novembro de 1983. Disponível em: <<https://tools.ietf.org/html/rfc882>>. Acesso em: 28 out 2017.

RHODES, R. A. W. **The National World of Local Government**. Oxford: Allen and Unwin, 1986.

RIOUX, M.; PÉREZ, B. C. Competing Institutional Trajectories for Global Regulation: Internet in a Fragmented World. In: RADU, Roxana; CHENOU, Jean-marie; WEBER, Rolf H.. **The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making**. Genebra: Springer-verlag GmbH Berlin Heidelberg 2014, 2014. Cap. 2. p. 37-56.

RODRIGUES, E. T. **Governança da Internet e transição IANA: ruptura ou continuidade?** Dissertação (Mestrado). Instituto de Estudos da Linguagem (Labjor). UNICAMP, Campinas, 2016

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL E. **Governança sem Governo: Ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora da UNB, 2000.

RUSSEL, A. L. Ideological and Policy Origins of the Internet, 1957-1969. **29th TPRC**, Virginia, 2001

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The ACF: Innovations and Clarifications. Em: **Theories of the Policy Process**, 2a. Edição, Paul A. Sabatier (editor). Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-222

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H C. **Policy Change and Learning**. Boulder, CO: Westview Press, Inc 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the ACF. **The Policy Studies Journal**, n. 37 (1), 2009, p. 121-140.

SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences** n. 21, 1988.

SALTZER, J. H.; REED, D. P.; CLARK, D. D. End-to-end arguments in system design. **ACM Trans. Comput. Syst.** n. 2, Novembro, 1984, p. 277–288.

DOI:<https://doi.org/10.1145/357401.357402>. Acesso em 19 out 2016.

SANTOS, V. W. O. **Neutralidade da rede e o Marco Civil da Internet no Brasil: atores, políticas e controvérsias**, 2016. Tese (doutorado) - UNICAMP, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em:

<<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/321453>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SESCSP. Entrevista com José Murilo Costa Carvalho Junior. **Revista do Centro de Pesquisa e Formação**. São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2PZTgIC>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

SEWELL, Granville C. **Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change**. Tese (doutorado) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2005.

SHAW, A. Insurgent Expertise: The Politics of Free/Livre and Open Source Software in Brazil. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 3, n. 8, 2011, p. 253–272.

SIMON, H. A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, jun. 1985.

SIMON, H. A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, vol. 79, no. 2, 1985, pp. 293–304. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1956650>. Acesso em: 11 nov. 2016.

SILVEIRAS, R. D. S. **Poderes e Contrapoderes na Internet : Governança, Arquitetura e Resistência na Rede**. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia: UNICAMP, 2019.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 97, Nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso 18 Out. 2016.

SMITH, M. M. **From policy community to issue network: salmonella in eggs and the new politics of food**. *Public Administration*, 69 (Summer), 1991, p. 235- 255.

SOLAGNA, F. A formulação da agenda e o ativismo em torno do Marco Civil da Internet. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Departamento Pós-Graduação em Sociologia. UFRGS, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/117545>>. Acesso em 12 dez. 2017.

SOLAGNA, F. e CANABARRO, D. R. **The Participation of Non-Governmental Stakeholders in Internet Governance in Brazil: An Assessment of CGI.br's Elections**. *GigaNet: Global Internet Governance Academic Network, Annual Symposium 2017*, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3107261>>. Acesso em 03 jan. 2018.

SOUZA, C. A.; LEMOS, R. **Marco Civil da Internet**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2016.

STONE, D. **Policy Paradox and Political Reason**, New York: HarperCollins, 1988

TAPIA, J. R. B. **A trajetória da política de informática brasileira**. Campinas: Papirus Editora, 1995

TAROUCO, L. M. R. Paineis "Presente, Passado e Futuro da Internet no Brasil" (vídeo, 12:00). **VII Fórum da Internet no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dhO1VvOc1cU>>. Acesso 27 ago, 2018.

TAROUCO, L. M. R. **Redes de Comunicação de Dados**. Curitiba: Livros Técnicos e Científicos, 1983.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. 317p.

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. An Arbor: Addison-Wesley, 1978.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 133–160, 2012. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6562>>. Acesso em 27 mar. 2017.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política: Movimentos sociais e ação coletiva*, n.3, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1677>>. Acesso em 16 jan. 2016.

TORRES, A. L. **A internet livre e aberta como ideologia: o debate da neutralidade da rede no Brasil e nos Estados Unidos**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2018. doi:10.11606/T.8.2019.tde-25032019-115902. Acesso em 24 nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório(Acórdão) TC 012.048/2001-5, 16 de maio de 2012.

ULEPICC-Brasil. Nota sobre a Consulta Pública que pretende modificar o CGI.br. **Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**. 17 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://ulepicc.org.br/nota-consulta-cgi-br/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

VIGEVANI, T. **O Contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: Alfa-Omega, Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 121–140, 2009.

WEIBLE, C. M. An ACF Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. n. 17 (1), 2006, p. 95-117.

WILSON, E. **What is Internet Governance and Where Does it Come From?** *Journal of Public Policy*, n. 25(1), 2005, p. 29-50.

WINNER, L. Do Artifacts Have Politics? *Daedalus*, vol. 109, no. 1, 1980, pp. 121–136. Disponível em: <www.jstor.org/stable/20024652>. Acesso em 12 fev. de 2017.

WIZIACK, J. Governo quer mudar regras de comitê gestor da internet. **Folha de São Paulo**. São Paulo, SP, 16 jul. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2Q5H0jR>>. Acesso em: 08 set. 2017.

WOODS, N. The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves, *World Development*, 28, (5), 2000, p. 823-841. Disponível em:

<<https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:wdevel:v:28:y:2000:i:5:p:823-841>>. Acesso em: 10 set. 2018.

WSIS-2005. Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação. Em: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR) (Comp.). **Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: Genebra 2003 e Túnis 2005**. São Paulo-SP: CGI.br, 2014. Cap. 2. p. 78-115. Disponível em: <https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernosCGIbr_DocumentosCMSI.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

WU, T. **A Proposal for Network Neutrality**, 2002. Disponível em: <http://www.timwu.org/OriginalNNProposal.pdf>. Acesso em 3 de mar. de 2017.

WU, T. Network Neutrality, Broadband Discrimination. **Journal of Telecommunications and High Technology Law**, Vol. 2, p. 141, 2003. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=388863>. Acesso em 3 de mar. de 2017.

APÊNDICE A
ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO E ÁRVORE DE CATEGORIAS

a) Roteiro das entrevistas semi-estruturadas

1. Trajetória
 - a. Como chegou até a governança da Internet?
 - i. Setor que representa, envolvimento com a Internet, entidade que faz parte
2. Motivações
 - a. Trabalho desenvolvido no CGI.br ou outras instâncias de governança da Internet
 - b. O que fez participar e o que faz ainda estar integrado às instâncias de governança?
 - c. Quais suas percepções sobre o modo de organização multissetorial?
3. Regras/poder
 - a. Como considera a representatividade no modelo multissetorial?
 - b. Como considera o equilíbrio de poder na arena do CGI.br?
 - c. Quem considera que deveria fazer parte e não fazer parte do CGI.br?
4. Política
 - a. Quais são suas vinculações políticas e técnicas?
 - b. Quais foram os momentos importantes de mudanças no CGI.br e por quê?
 - c. Modelos de negócio da Internet (como ela deveria funcionar e quem deveria ter a responsabilidade de regular cada área)
5. Como considera a separação entre Internet e Telecom?⁷⁰

⁷⁰ Esta questão foi adicionada depois de algumas entrevistas, quando o pesquisador percebeu que era um tema emergente durante o campo.

b) Árvore de categorias

Trajatória

- Origem, setor

Motivações

- Pessoal
- Representação
 - Setor/Entidade
- Enquadramento político

Coalizões

- Quais crenças estão em jogo
 - Em qual coalizão se enquadra
 - Pioneiros e ativistas
 - Corporativa
 - Desafiante
- modelos de negócio

Oportunidades políticas

- O que motivou as mudanças
 - Posicionamento político
 - Quais oportunidades que se tornaram viáveis

Multissetorialismo

- Representação
 - Quem deve estar representado
- Regras do jogo
 - Por que mudou ou não mudou

Como a Internet deveria funcionar

- Telecom
- Serviço

ANEXO A
NORMA 04/1995

Nota conjunta do Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações

O Ministério das Comunicações (MC) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), tendo em vista a necessidade de informar à Sociedade a respeito da introdução da Internet no Brasil, vêm a público prestar os seguintes esclarecimentos.

1. Aspectos Gerais

1.1 O Governo considera de importância estratégica para o País tornar a Internet disponível a toda a Sociedade, com vistas à inserção do Brasil na Era da Informação.

1.2 O provimento de serviços comerciais Internet ao público em geral deve ser realizado, preferencialmente, pela iniciativa privada.

1.3 O Governo estimulará o surgimento no País de provedores privados de serviços Internet, de portes variados, ofertando ampla gama de opções e facilidades, visando ao atendimento das necessidades dos diversos segmentos da Sociedade.

1.4 A participação das empresas e órgãos públicos no provimento de serviços Internet dar-se-á de forma complementar à participação da iniciativa privada, e limitar-se-á às situações onde seja necessária a presença do setor público para estimular ou induzir o surgimento de provedores e usuários.

2. A Internet

2.1 A Internet é um conjunto de redes interligadas, de abrangência mundial. Através da Internet estão disponíveis serviços como correio eletrônico, transferência de arquivos, acesso remoto a computadores, acesso a bases de dados e diversos tipos de serviços de informação, cobrindo praticamente todas as áreas de interesse da Sociedade.

2.2 A Internet é organizada na forma de espinhas dorsais backbones, que são estruturas de rede capazes de manipular grandes volumes de informações, constituídas basicamente por roteadores de tráfego interligados por circuitos de alta velocidade.

2.3 Interligadas às espinhas dorsais de âmbito nacional, haverá espinhas dorsais de abrangência regional, estadual ou metropolitana, que possibilitarão a interiorização da Internet no País.

2.4 Conectados às espinhas dorsais, estarão os provedores de acesso ou de informações, que são os efetivos prestadores de serviços aos usuários finais da Internet, que os acessam tipicamente através do serviço telefônico.

2.5 Poderão existir no País várias espinhas dorsais Internet independentes, de âmbito nacional ou não, sob a responsabilidade de diversas entidades, inclusive sob controle da iniciativa privada.

2.6 É facultada aos provedores de acesso ou de informações a escolha da espinha dorsal à qual se conectarão, assim como será de livre escolha do usuário final o provedor de acesso ou de informações através do qual ele terá acesso à Internet.

3. A Rede Nacional de Pesquisa (RNP)

3.1 A RNP dispõe de uma espinha dorsal nacional com o objetivo de atender às necessidades de serviços Internet da comunidade acadêmica.

3.2 Visando estimular o desenvolvimento da Internet no Brasil, será permitido aos provedores comerciais de serviços Internet conectarem-se à RNP. Nesta situação a função da RNP será interligar redes regionais, estaduais ou metropolitanas, dando suporte ao tráfego de natureza acadêmica, comercial ou mista.

3.3 O MC e o MCT, no prazo de 90 dias, promoverão a adequação da espinha dorsal da RNP para acomodar o aumento de tráfego decorrente de seu uso acadêmico e comercial.

3.4 Os estados poderão definir e implantar, de acordo com suas necessidades, as espinhas dorsais Internet que se interligarão à RNP.

3.5 Cada entidade associada à RNP decidirá sobre a conveniência de ofertar serviços comerciais Internet através dos acessos sob sua responsabilidade, definindo as características do serviço a ser ofertado.

4. Empresas do Sistema Telebrás

4.1 As Empresas do Sistema Telebrás (ESTB) proverão, de acordo com Norma específica do MC, os meios (circuitos) para a expansão da RNP, constituição de outras espinhas dorsais, e acessos para provedores e usuários de serviços Internet.

4.2 As ESTB poderão prover espinhas dorsais de âmbito nacional e estadual, até o nível de conectividade IP (Internet Protocol), oferecendo este serviço a provedores de acesso ou de informações.

4.3 As ESTB não proverão, em princípio, serviços de conexão à Internet a usuários finais. Este espaço está destinado prioritariamente ao segmento privado.

4.4 Considerando que a prestação de serviços Internet a usuários finais vem sendo realizada pela Embratel, em regime de projeto piloto, esta manterá o serviço até o final do ano, limitando-o às senhas distribuídas até esta data. Estes usuários serão, posteriormente, encaminhados a outros provedores de acesso ou de informações.

4.5 As listas de inscrições remanescentes, existentes nas ESTB, serão colocadas a disposição de todos os interessados em atuar como provedores de acesso ou de informações Internet.

5. Instituições Ligadas ao MCT

5.1 Cada instituição vinculada ao MCT decidirá individualmente sobre a conveniência de ofertar serviços de conectividade IP através dos nós sob sua responsabilidade.

5.2 As instituições vinculadas ao MCT não proverão, em princípio, serviços Internet a usuários finais. Este espaço está destinado prioritariamente ao segmento privado.

6. Tarifas e Preços

6.1 Os preços relativos ao uso dos serviços Internet serão fixados pelo provedor, de acordo com as características dos serviços por ele oferecidos.

6.2 O usuário final, por sua conexão com o provedor de acesso ou de informações ao qual está vinculado, pagará a tarifa regularmente praticada pela utilização dos serviços de telecomunicações correspondentes.

6.3 O MCT assegurará, pelo prazo de 1 (um) ano, o uso comercial da espinha dorsal da RNP, segundo condições e critérios, inclusive preços, que virá a estabelecer. Findo este prazo, o MC e o MCT, à luz da análise da evolução dos serviços Internet no País, deliberarão sobre a continuidade do uso comercial da RNP.

6.4 Será estabelecido, pelo prazo de 1 (um) ano, prorrogável por decisão conjunta do MC e do MCT, tarifa especial equivalente a 50% das tarifas dos serviços de telecomunicações por linha dedicada, utilizados por instituições de educação e de pesquisa e desenvolvimento (IEPD), nos acessos à Internet, com utilização estritamente acadêmica.

7. O Comitê Gestor Internet

7.1 No sentido de tornar efetiva a participação da Sociedade nas decisões envolvendo a implantação, administração e uso da Internet, será constituído um Comitê Gestor Internet, que contará com a participação do MC e MCT, de entidades operadoras e gestoras de espinhas dorsais, de representantes de provedores de acesso ou de informações, de representantes de usuários, e da comunidade acadêmica.

7.2 O Comitê Gestor terá como atribuições principais:

- a) fomentar o desenvolvimento de serviços Internet no Brasil;
- b) recomendar padrões e procedimentos técnicos e operacionais para a Internet no Brasil;
- c) coordenar a atribuição de endereços Internet, o registro de nomes de domínios, e a interconexão de espinhas dorsais;
- d) coletar, organizar e disseminar informações sobre os serviços Internet.

8. Informações Adicionais

8.1 Informações detalhadas a usuários e provedores da Internet no Brasil, incluindo:

- papéis funcionais na Internet;
- guia do empreendedor;
- guia de usuário;
- enumeração de provedores de serviços;
- formulários e procedimentos para solicitação de endereços IP e registro de domínios;

estarão sendo disponibilizados, em meios eletrônicos ou em documentos, em pontos de atendimento em todo o país, a partir de 1o. de julho próximo.

8.2 Para identificar o ponto mais próximo de acesso a essas informações, a partir de 1o. de julho, os interessados deverão dirigir consultas a:

Centro de Informações
Rede Nacional de Pesquisa
telefone: (021) 274-7445, (021) 537-0036
fax: (021) 511-1563
info@ci.rnp.br

ANEXO B
PORTARIA DE REGULAMENTAÇÃO DA NORMA 04/1995

Portaria nº 148, de 31 de maio de 1995

Publicado: Quinta, 01 Junho 1995

Última atualização: Quinta, 23 Maio 2019

Aprova a Norma nº 004/95 - Uso da Rede Pública de Telecomunicações para acesso à Internet.

O MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, item II da Constituição Federal, e

CONSIDERANDO os comentários e sugestões resultantes da consulta pública realizada pela Portaria SSC/MC nº 13, de 20 de abril de 1995,

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar a Norma nº 004/95 - USO DE MEIOS DA REDE PÚBLICA DE TELECOMUNICAÇÕES PARA ACESSO À INTERNET, que com esta baixa.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Disponível em:

https://www.anatel.gov.br/hotsites/direito_telecomunicacoes/TextoIntegral/NOR/prt/minicom_19950531_148.pdf

ANEXO C
DECRETO PRESIDENCIAL SOBRE O CGI.BR

DECRETO N° 4.829, DE 3 DE SETEMBRO DE 2003

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências.

Art. 1º Fica criado o Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, que terá as seguintes atribuições:

I - estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil;

II - estabelecer diretrizes para a organização das relações entre o Governo e a sociedade, na execução do registro de Nomes de Domínio, na alocação de Endereço IP (Internet Protocol) e na administração pertinente ao Domínio de Primeiro Nível (ccTLD - country code Top Level Domain), " .br ", no interesse do desenvolvimento da Internet no País;

III - propor programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à Internet, que permitam a manutenção do nível de qualidade técnica e inovação no uso, bem como estimular a sua disseminação em todo o território nacional, buscando oportunidades constantes de agregação de valor aos bens e serviços a ela vinculados;

IV - promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos e operacionais, para a segurança das redes e serviços de Internet, bem assim para a sua crescente e adequada utilização pela sociedade;

V - articular as ações relativas à proposição de normas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades inerentes à Internet;

VI - ser representado nos fóruns técnicos nacionais e internacionais relativos à Internet;

VII - adotar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para que a gestão da Internet no Brasil se dê segundo os padrões internacionais aceitos pelos órgãos de cúpula da Internet, podendo, para tanto, celebrar acordo, convênio, ajuste ou instrumento congêneres;

VIII - deliberar sobre quaisquer questões a ele encaminhadas, relativamente aos serviços de Internet no País; e

IX - aprovar o seu regimento interno.

Art. 2º O CGI.br será integrado pelos seguintes membros titulares e pelos respectivos suplentes:

I - um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- a) Ministério da Ciência e Tecnologia, que o coordenará;
- b) Casa Civil da Presidência da República;
- c) Ministério das Comunicações;
- d) Ministério da Defesa;
- e) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- f) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- g) Agência Nacional de Telecomunicações; e
- h) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

II - um representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia;

III - um representante de notório saber em assuntos de Internet;

IV - quatro representantes do setor empresarial;

V - quatro representantes do terceiro setor; e

VI - três representantes da comunidade científica e tecnológica.

Art. 3º O Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia será representado por um membro titular e um suplente, a serem indicados por sua diretoria, com mandato de três anos, permitida a recondução.

Art. 4º O Ministério da Ciência e Tecnologia indicará o representante de notório saber em assuntos da Internet de que trata o inciso III do art. 2º, com mandato de três anos, permitida a recondução e vedada a indicação de suplente.

Art. 5º O setor empresarial será representado pelos seguintes segmentos:

I - provedores de acesso e conteúdo da Internet;

II - provedores de infra-estrutura de telecomunicações;

III - indústria de bens de informática, de bens de telecomunicações e de software; e

IV - setor empresarial usuário.

§ 1º A indicação dos representantes de cada segmento empresarial será efetivada por meio da constituição de um colégio eleitoral, que elegerá, por votação não-secreta, os representantes do respectivo segmento.

§ 2º O colégio eleitoral de cada segmento será formado por entidades de representação pertinentes ao segmento, cabendo um voto a cada entidade inscrita no colégio e devendo o voto ser exercido pelo representante legal da entidade.

§ 3º Cada entidade poderá inscrever-se somente em um segmento e deve atender aos seguintes requisitos:

I - ter existência legal de, no mínimo, dois anos em relação à data de início da inscrição de candidatos; e

II - expressar em seu documento de constituição o propósito de defender os interesses do segmento no qual pretende inscrever-se.

§ 4º Cada entidade poderá indicar somente um candidato e apenas candidatos indicados por entidades inscritas poderão participar da eleição.

§ 5º Os candidatos deverão ser indicados pelos representantes legais das entidades inscritas.

§ 6º O candidato mais votado em cada segmento será o representante titular do segmento e o candidato que obtiver a segunda maior votação será o representante suplente do segmento.

§ 7º Caso não haja vencedor na primeira eleição, deverá ser realizada nova votação em segundo turno.

§ 8º Persistindo o empate, será declarado vencedor o candidato mais idoso e, se houver novo empate, decidir-se-á por sorteio.

§ 9º O mandato dos representantes titulares e suplentes será de três anos, permitida a reeleição.

Art. 6º A indicação dos representantes do terceiro setor será efetivada por meio da constituição de um colégio eleitoral que elegerá, por votação não-secreta, os respectivos representantes.

§ 1º O colégio eleitoral será formado por entidades de representação pertinentes ao terceiro setor.

§ 2º Cada entidade deve atender aos seguintes requisitos para inscrição no colégio eleitoral do terceiro setor:

I - ter existência legal de, no mínimo, dois anos em relação à data de início da inscrição de candidatos; e

II - não representar quaisquer dos setores de que tratam os incisos I, II, IV e VI do art. 2º.

§ 3º Cada entidade poderá indicar somente um candidato e apenas candidatos indicados por entidades inscritas poderão participar da eleição.

§ 4º Os candidatos deverão ser indicados pelos representantes legais das entidades inscritas.

§ 5º O voto será efetivado pelo representante legal da entidade inscrita, que poderá votar em até quatro candidatos.

§ 6º Os quatro candidatos mais votados serão os representantes titulares, seus suplentes serão os que obtiverem o quinto, o sexto, o sétimo e o oitavo lugares.

§ 7º Na ocorrência de empate na eleição de titulares e suplentes, deverá ser realizada nova votação em segundo turno.

§ 8º Persistindo o empate, será declarado vencedor o candidato mais idoso e, se houver novo empate, decidir-se-á por sorteio.

§ 9º O mandato dos representantes titulares e suplentes será de três anos, permitida a reeleição.

Art. 7º A indicação dos representantes da comunidade científica e tecnológica será efetivada por meio da constituição de um colégio eleitoral que elegerá, por votação não-secreta, os respectivos representantes.

§ 1º O colégio eleitoral será formado por entidades de representação pertinentes à comunidade científica e tecnológica.

§ 2º Cada entidade deve atender aos seguintes requisitos para inscrição no colégio eleitoral da comunidade científica e tecnológica:

I - ter existência legal de, no mínimo, dois anos em relação à data de início da inscrição de candidatos; e

II - ser entidade de cunho científico ou tecnológico, representativa de entidades ou cientistas e pesquisadores integrantes das correspondentes categorias.

§ 3º Cada entidade poderá indicar somente um candidato e apenas candidatos indicados por entidades inscritas poderão participar da eleição.

§ 4º Os candidatos deverão ser indicados pelos representantes legais das entidades inscritas.

§ 5º O voto será efetivado pelo representante legal da entidade inscrita, que poderá votar em até três candidatos.

§ 6º Os três candidatos mais votados serão os representantes titulares, seus suplentes serão os que obtiverem o quarto, o quinto e o sexto lugares.

§ 7º Na ocorrência de empate na eleição de titulares e suplentes deverá ser realizada nova votação em segundo turno.

§ 8º Persistindo o empate, será declarado vencedor o candidato mais idoso e, se houver novo empate, decidir-se-á por sorteio.

§ 9º O mandato dos representantes titulares e suplentes será de três anos, permitida a reeleição.

Art. 8º Realizada a eleição e efetuada a indicação dos representantes, estes serão designados mediante portaria interministerial do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia e das Comunicações.

Art. 9º A participação no CGI.br é considerada como de relevante interesse público e não ensejará qualquer espécie de remuneração.

Art. 10. A execução do registro de Nomes de Domínio, a alocação de Endereço IP (Internet Protocol) e a administração relativas ao Domínio de Primeiro Nível poderão ser atribuídas a entidade pública ou a entidade privada, sem fins lucrativos, nos termos da legislação pertinente.

Art. 11. Até que sejam efetuadas as indicações dos representantes do setor empresarial, terceiro setor e comunidade científica nas condições previstas nos arts. 5º, 6º e 7º, respectivamente, serão eles designados em caráter provisório mediante portaria interministerial do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia e das Comunicações.

Art. 12. O Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e os Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia e das Comunicações baixarão as normas complementares necessárias à fiel execução deste Decreto.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 3 de setembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Dirceu de Oliveira e Silva
Miro Teixeira
Roberto Átila Amaral Vieira

Publicado no D.O.U. de 04/09/2003, Seção I, pág. 24.

ANEXO D
PRINCÍPIOS PARA A GOVERNANÇA E USO DA INTERNET NO BRASIL

Resolução CGI.br/RES/2009/003/P

O Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br, reunido em sua 4ª reunião ordinária de 2009 na sede do NIC.br na Cidade de São Paulo/SP, decide aprovar a seguinte Resolução:

1. Liberdade, privacidade e direitos humanos: O uso da Internet deve guiar-se pelos princípios de liberdade de expressão, de privacidade do indivíduo e de respeito aos direitos humanos, reconhecendo-os como fundamentais para a preservação de uma sociedade justa e democrática.

2. Governança democrática e colaborativa: A governança da Internet deve ser exercida de forma transparente, multilateral e democrática, com a participação dos vários setores da sociedade, preservando e estimulando o seu caráter de criação coletiva.

3. Universalidade: O acesso à Internet deve ser universal para que ela seja um meio para o desenvolvimento social e humano, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória em benefício de todos.

4. Diversidade: A diversidade cultural deve ser respeitada e preservada e sua expressão deve ser estimulada, sem a imposição de crenças, costumes ou valores.

5. Inovação: A governança da Internet deve promover a contínua evolução e ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso.

6. Neutralidade da rede: Filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento.

7. Inimputabilidade da rede: O combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos.

8. Funcionalidade, segurança e estabilidade: A estabilidade, a segurança e a funcionalidade globais da rede devem ser preservadas de forma ativa através de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e estímulo ao uso das boas práticas.

9. Padronização e interoperabilidade: A Internet deve basear-se em padrões abertos que permitam a interoperabilidade e a participação de todos em seu desenvolvimento.

10. Ambiente legal e regulatório : O ambiente legal e regulatório deve preservar a dinâmica da Internet como espaço de colaboração.

ANEXO E
LEI DO MARCO CIVIL DA INTERNET NO BRASIL

Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1o Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.

Art. 2o A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como:

I - o reconhecimento da escala mundial da rede;

II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais;

III - a pluralidade e a diversidade;

IV - a abertura e a colaboração;

V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VI - a finalidade social da rede.

Art. 3o A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

II - proteção da privacidade;

III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;

IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;

V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;

VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;

VII - preservação da natureza participativa da rede;

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 4o A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:

I - do direito de acesso à internet a todos;

II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;

III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e

IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

Art. 5o Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - internet: o sistema constituído do conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes;

II - terminal: o computador ou qualquer dispositivo que se conecte à internet;

III - endereço de protocolo de internet (endereço IP): o código atribuído a um terminal de uma rede para permitir sua identificação, definido segundo parâmetros internacionais;

IV - administrador de sistema autônomo: a pessoa física ou jurídica que administra blocos de endereço IP específicos e o respectivo sistema autônomo de roteamento, devidamente cadastrada no ente nacional responsável pelo registro e distribuição de endereços IP geograficamente referentes ao País;

V - conexão à internet: a habilitação de um terminal para envio e recebimento de pacotes de dados pela internet, mediante a atribuição ou autenticação de um endereço IP;

VI - registro de conexão: o conjunto de informações referentes à data e hora de início e término de uma conexão à internet, sua duração e o endereço IP utilizado pelo terminal para o envio e recebimento de pacotes de dados;

VII - aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet; e

VIII - registros de acesso a aplicações de internet: o conjunto de informações referentes à data e hora de uso de uma determinada aplicação de internet a partir de um determinado endereço IP.

Art. 6o Na interpretação desta Lei serão levados em conta, além dos fundamentos, princípios e objetivos previstos, a natureza da internet, seus usos e costumes particulares e sua importância para a promoção do desenvolvimento humano, econômico, social e cultural.

CAPÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS USUÁRIOS

Art. 7o O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;

III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial;

IV - não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;

V - manutenção da qualidade contratada da conexão à internet;

VI - informações claras e completas constantes dos contratos de prestação de serviços, com detalhamento sobre o regime de proteção aos registros de conexão e aos registros de acesso a aplicações de internet, bem como sobre práticas de gerenciamento da rede que possam afetar sua qualidade;

VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei;

VIII - informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, que somente poderão ser utilizados para finalidades que:

a) justifiquem sua coleta;

b) não sejam vedadas pela legislação; e

c) estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet;

IX - consentimento expresso sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais, que deverá ocorrer de forma destacada das demais cláusulas contratuais;

X - exclusão definitiva dos dados pessoais que tiver fornecido a determinada aplicação de internet, a seu requerimento, ao término da relação entre as partes, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros previstas nesta Lei;

XI - publicidade e clareza de eventuais políticas de uso dos provedores de conexão à internet e de aplicações de internet;

XII - acessibilidade, consideradas as características físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais e mentais do usuário, nos termos da lei; e

XIII - aplicação das normas de proteção e defesa do consumidor nas relações de consumo realizadas na internet.

Art. 8º A garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício do direito de acesso à internet.

Parágrafo único. São nulas de pleno direito as cláusulas contratuais que violem o disposto no caput, tais como aquelas que:

I - impliquem ofensa à inviolabilidade e ao sigilo das comunicações privadas, pela internet; ou

II - em contrato de adesão, não ofereçam como alternativa ao contratante a adoção do foro brasileiro para solução de controvérsias decorrentes de serviços prestados no Brasil.

CAPÍTULO III

DA PROVISÃO DE CONEXÃO E DE APLICAÇÕES DE INTERNET

Seção I

Da Neutralidade de Rede

Art. 9º O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.

§ 1º A discriminação ou degradação do tráfego será regulamentada nos termos das atribuições privativas do Presidente da República previstas no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, para a fiel execução desta Lei, ouvidos o Comitê Gestor da Internet e a Agência Nacional de Telecomunicações, e somente poderá decorrer de:

I - requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações;
e

II - priorização de serviços de emergência.

§ 2o Na hipótese de discriminação ou degradação do tráfego prevista no § 1o, o responsável mencionado no caput deve:

I - abster-se de causar dano aos usuários, na forma do art. 927 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil;

II - agir com proporcionalidade, transparência e isonomia;

III - informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento e mitigação de tráfego adotadas, inclusive as relacionadas à segurança da rede; e

IV - oferecer serviços em condições comerciais não discriminatórias e abster-se de praticar condutas anticoncorrenciais.

§ 3o Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados, respeitado o disposto neste artigo.

Seção II

Da Proteção aos Registros, aos Dados Pessoais e às Comunicações Privadas

Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.

§ 1o O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar os registros mencionados no caput, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo, respeitado o disposto no art. 7o.

§ 2o O conteúdo das comunicações privadas somente poderá ser disponibilizado mediante ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, respeitado o disposto nos incisos II e III do art. 7o.

§ 3o O disposto no caput não impede o acesso aos dados cadastrais que informem qualificação pessoal, filiação e endereço, na forma da lei, pelas autoridades administrativas que detenham competência legal para a sua requisição.

§ 4o As medidas e os procedimentos de segurança e de sigilo devem ser informados pelo responsável pela provisão de serviços de forma clara e atender a padrões definidos em regulamento, respeitado seu direito de confidencialidade quanto a segredos empresariais.

Art. 11. Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.

§ 1o O disposto no caput aplica-se aos dados coletados em território nacional e ao conteúdo das comunicações, desde que pelo menos um dos terminais esteja localizado no Brasil.

§ 2o O disposto no caput aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que oferte serviço ao público brasileiro ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil.

§ 3o Os provedores de conexão e de aplicações de internet deverão prestar, na forma da regulamentação, informações que permitam a verificação quanto ao cumprimento da legislação brasileira referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como quanto ao respeito à privacidade e ao sigilo de comunicações.

§ 4o Decreto regulamentará o procedimento para apuração de infrações ao disposto neste artigo.

Art. 12. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10 e 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa:

I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;

II - multa de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção;

III - suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou

IV - proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

Parágrafo único. Tratando-se de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o caput sua filial, sucursal, escritório ou estabelecimento situado no País.

Subseção I Da Guarda de Registros de Conexão

Art. 13. Na provisão de conexão à internet, cabe ao administrador de sistema autônomo respectivo o dever de manter os registros de conexão, sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do regulamento.

§ 1o A responsabilidade pela manutenção dos registros de conexão não poderá ser transferida a terceiros.

§ 2o A autoridade policial ou administrativa ou o Ministério Público poderá requerer cautelarmente que os registros de conexão sejam guardados por prazo superior ao previsto no caput.

§ 3o Na hipótese do § 2o, a autoridade requerente terá o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do requerimento, para ingressar com o pedido de autorização judicial de acesso aos registros previstos no caput.

§ 4o O provedor responsável pela guarda dos registros deverá manter sigilo em relação ao requerimento previsto no § 2o, que perderá sua eficácia caso o pedido de autorização judicial seja indeferido ou não tenha sido protocolado no prazo previsto no § 3o.

§ 5o Em qualquer hipótese, a disponibilização ao requerente dos registros de que trata este artigo deverá ser precedida de autorização judicial, conforme disposto na Seção IV deste Capítulo.

§ 6o Na aplicação de sanções pelo descumprimento ao disposto neste artigo, serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes, eventual vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência.

Subseção II Da Guarda de Registros de Acesso a Aplicações de Internet na Provisão de Conexão

Art. 14. Na provisão de conexão, onerosa ou gratuita, é vedado guardar os registros de acesso a aplicações de internet.

Subseção III Da Guarda de Registros de Acesso a Aplicações de Internet na Provisão de Aplicações

Art. 15. O provedor de aplicações de internet constituído na forma de pessoa jurídica e que exerça essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos deverá manter os respectivos registros de acesso a aplicações de internet, sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo de 6 (seis) meses, nos termos do regulamento.

§ 1o Ordem judicial poderá obrigar, por tempo certo, os provedores de aplicações de internet que não estão sujeitos ao disposto no caput a guardarem registros de acesso a aplicações de internet, desde que se trate de registros relativos a fatos específicos em período determinado.

§ 2o A autoridade policial ou administrativa ou o Ministério Público poderão requerer cautelarmente a qualquer provedor de aplicações de internet que os registros de acesso a aplicações de internet sejam guardados, inclusive por prazo superior ao previsto no caput, observado o disposto nos §§ 3o e 4o do art. 13.

§ 3o Em qualquer hipótese, a disponibilização ao requerente dos registros de que trata este artigo deverá ser precedida de autorização judicial, conforme disposto na Seção IV deste Capítulo.

§ 4o Na aplicação de sanções pelo descumprimento ao disposto neste artigo, serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes, eventual vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência.

Art. 16. Na provisão de aplicações de internet, onerosa ou gratuita, é vedada a guarda:

I - dos registros de acesso a outras aplicações de internet sem que o titular dos dados tenha consentido previamente, respeitado o disposto no art. 7o; ou

II - de dados pessoais que sejam excessivos em relação à finalidade para a qual foi dado consentimento pelo seu titular.

Art. 17. Ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei, a opção por não guardar os registros de acesso a aplicações de internet não implica responsabilidade sobre danos decorrentes do uso desses serviços por terceiros.

Seção III

Da Responsabilidade por Danos Decorrentes de Conteúdo Gerado por Terceiros

Art. 18. O provedor de conexão à internet não será responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial

específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

§ 1o A ordem judicial de que trata o caput deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material.

§ 2o A aplicação do disposto neste artigo para infrações a direitos de autor ou a direitos conexos depende de previsão legal específica, que deverá respeitar a liberdade de expressão e demais garantias previstas no art. 5o da Constituição Federal.

§ 3o As causas que versem sobre ressarcimento por danos decorrentes de conteúdos disponibilizados na internet relacionados à honra, à reputação ou a direitos de personalidade, bem como sobre a indisponibilização desses conteúdos por provedores de aplicações de internet, poderão ser apresentadas perante os juizados especiais.

§ 4o O juiz, inclusive no procedimento previsto no § 3o, poderá antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, existindo prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Art. 20. Sempre que tiver informações de contato do usuário diretamente responsável pelo conteúdo a que se refere o art. 19, caberá ao provedor de aplicações de internet comunicar-lhe os motivos e informações relativos à indisponibilização de conteúdo, com informações que permitam o contraditório e a ampla defesa em juízo, salvo expressa previsão legal ou expressa determinação judicial fundamentada em contrário.

Parágrafo único. Quando solicitado pelo usuário que disponibilizou o conteúdo tornado indisponível, o provedor de aplicações de internet que exerce essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos substituirá o conteúdo tornado indisponível pela motivação ou pela ordem judicial que deu fundamento à indisponibilização.

Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.

Parágrafo único. A notificação prevista no caput deverá conter, sob pena de nulidade, elementos que permitam a identificação específica do material apontado

como violador da intimidade do participante e a verificação da legitimidade para apresentação do pedido.

Seção IV

Da Requisição Judicial de Registros

Art. 22. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet.

Parágrafo único. Sem prejuízo dos demais requisitos legais, o requerimento deverá conter, sob pena de inadmissibilidade:

I - fundados indícios da ocorrência do ilícito;

II - justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória; e

III - período ao qual se referem os registros.

Art. 23. Cabe ao juiz tomar as providências necessárias à garantia do sigilo das informações recebidas e à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem do usuário, podendo determinar segredo de justiça, inclusive quanto aos pedidos de guarda de registro.

CAPÍTULO IV

DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:

I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;

II - promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da internet, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil;

III - promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;

IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;

V - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres;

VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada;

VII - otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa;

VIII - desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet;

IX - promoção da cultura e da cidadania; e

X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.

Art. 25. As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar:

I - compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso;

II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais;

III - compatibilidade tanto com a leitura humana quanto com o tratamento automatizado das informações;

IV - facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e

V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem:

I - promover a inclusão digital;

II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e

III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.

Art. 28. O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. O usuário terá a opção de livre escolha na utilização de programa de computador em seu terminal para exercício do controle parental de conteúdo entendido por ele como impróprio a seus filhos menores, desde que respeitados os princípios desta Lei e da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Cabe ao poder público, em conjunto com os provedores de conexão e de aplicações de internet e a sociedade civil, promover a educação e fornecer informações sobre o uso dos programas de computador previstos no caput, bem como para a definição de boas práticas para a inclusão digital de crianças e adolescentes.

Art. 30. A defesa dos interesses e dos direitos estabelecidos nesta Lei poderá ser exercida em juízo, individual ou coletivamente, na forma da lei.

Art. 31. Até a entrada em vigor da lei específica prevista no § 2º do art. 19, a responsabilidade do provedor de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, quando se tratar de infração a direitos de autor ou a direitos conexos, continuará a ser disciplinada pela legislação autoral vigente aplicável na data da entrada em vigor desta Lei.

Art. 32. Esta Lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 23 de abril de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Miriam Belchior
Paulo Bernardo Silva
Clélio Campolina Diniz

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.4.2014

ANEXO F
DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO DO MARCO CIVIL DA INTERNET

DECRETO Nº 8.771, DE 11 DE MAIO DE 2016

Regulamenta a Lei nº12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº12.965, de 23 de abril de 2014, DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º

Este Decreto trata das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indica procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, aponta medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelece parâmetros para fiscalização e apuração de infrações contidas na Lei nº12.965, de 23 de abril de 2014.

Art. 2º

O disposto neste Decreto se destina aos responsáveis pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento e aos provedores de conexão e de aplicações de internet, definida nos termos do inciso I do caput do art. 5º da Lei nº12.965, de 2014.

Parágrafo único. O disposto neste Decreto não se aplica:

I - aos serviços de telecomunicações que não se destinem ao provimento de conexão de internet; e

II - aos serviços especializados, entendidos como serviços otimizados por sua qualidade assegurada de serviço, de velocidade ou de segurança, ainda que utilizem protocolos lógicos TCP/IP ou equivalentes, desde que:

a) não configurem substituto à internet em seu caráter público e irrestrito; e

b) sejam destinados a grupos específicos de usuários com controle estrito de admissão.

CAPÍTULO II DA NEUTRALIDADE DE REDE

Art. 3º

A exigência de tratamento isonômico de que trata o art. 9º da Lei nº12.965, de 2014, deve garantir a preservação do caráter público e irrestrito do acesso à internet e os fundamentos, princípios e objetivos do uso da internet no País, conforme previsto na Lei nº12.965, de 2014.

Art. 4º

A discriminação ou a degradação de tráfego são medidas excepcionais, na medida em que somente poderão decorrer de requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações ou da priorização de serviços de emergência, sendo necessário o cumprimento de todos os requisitos dispostos no art. 9º, § 2º, da Lei nº12.965, de 2014.

Art. 5º

Os requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações devem ser observados pelo responsável de atividades de transmissão, de comutação ou de roteamento, no âmbito de sua respectiva rede, e têm como objetivo manter sua estabilidade, segurança, integridade e funcionalidade.

§ 1º Os requisitos técnicos indispensáveis apontados no caput são aqueles decorrentes de:

I - tratamento de questões de segurança de redes, tais como restrição ao envio de mensagens em massa (spam) e controle de ataques de negação de serviço; e

II - tratamento de situações excepcionais de congestionamento de redes, tais como rotas alternativas em casos de interrupções da rota principal e em situações de emergência.

§ 2º A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel atuará na fiscalização e na apuração de infrações quanto aos requisitos técnicos elencados neste artigo, consideradas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor da Internet - CGIbr.

Art. 6º

Para a adequada prestação de serviços e aplicações na internet, é permitido o gerenciamento de redes com o objetivo de preservar sua estabilidade, segurança e funcionalidade, utilizando-se apenas de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais, desenvolvidos para o bom funcionamento da internet, e observados os parâmetros regulatórios expedidos pela Anatel e consideradas as diretrizes estabelecidas pelo CGIbr.

Art. 7º

O responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento deverá adotar medidas de transparência para explicitar ao usuário os motivos do gerenciamento que implique a discriminação ou a degradação de que trata o art. 4º, tais como:

I - a indicação nos contratos de prestação de serviço firmado com usuários finais ou provedores de aplicação; e

II - a divulgação de informações referentes às práticas de gerenciamento adotadas em seus sítios eletrônicos, por meio de linguagem de fácil compreensão.

Parágrafo único. As informações de que trata esse artigo deverão conter, no mínimo:

I - a descrição dessas práticas;

II - os efeitos de sua adoção para a qualidade de experiência dos usuários; e

III - os motivos e a necessidade da adoção dessas práticas.

Art. 8º

A degradação ou a discriminação decorrente da priorização de serviços de emergência somente poderá decorrer de:

I - comunicações destinadas aos prestadores dos serviços de emergência, ou comunicação entre eles, conforme previsto na regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel; ou

II - comunicações necessárias para informar a população em situações de risco de desastre, de emergência ou de estado de calamidade pública.

Parágrafo único. A transmissão de dados nos casos elencados neste artigo será gratuita.

Art. 9º

Ficam vedadas condutas unilaterais ou acordos entre o responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento e os provedores de aplicação que:

I - comprometam o caráter público e irrestrito do acesso à internet e os fundamentos, os princípios e os objetivos do uso da internet no País;

II - priorizem pacotes de dados em razão de arranjos comerciais; ou

III - privilegiem aplicações ofertadas pelo próprio responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento ou por empresas integrantes de seu grupo econômico.

Art. 10.

As ofertas comerciais e os modelos de cobrança de acesso à internet devem preservar uma internet única, de natureza aberta, plural e diversa, compreendida como um meio para a promoção do desenvolvimento humano, econômico, social e cultural, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória.

CAPÍTULO III

DA PROTEÇÃO AOS REGISTROS, AOS DADOS PESSOAIS E ÀS COMUNICAÇÕES PRIVADAS

Seção I

Da requisição de dados cadastrais

Art. 11. As autoridades administrativas a que se refere o art.10, § 3º, da Lei nº12.965, de 2014, indicarão o fundamento legal de competência expressa para o acesso e a motivação para o pedido de acesso aos dados cadastrais.

§ 1º O provedor que não coletar dados cadastrais deverá informar tal fato à autoridade solicitante, ficando desobrigado de fornecer tais dados.

§ 2º São considerados dados cadastrais:

I - a filiação;

II - o endereço; e

III - a qualificação pessoal, entendida como nome, prenome, estado civil e profissão do usuário.

§ 3º Os pedidos de que trata o caput devem especificar os indivíduos cujos dados estão sendo requeridos e as informações desejadas, sendo vedados pedidos coletivos que sejam genéricos ou inespecíficos.

Art. 12. A autoridade máxima de cada órgão da administração pública federal publicará anualmente em seu sítio na internet relatórios estatísticos de requisição de dados cadastrais, contendo:

I - o número de pedidos realizados;

II - a listagem dos provedores de conexão ou de acesso a aplicações aos quais os dados foram requeridos;

III - o número de pedidos deferidos e indeferidos pelos provedores de conexão e de acesso a aplicações; e

IV - o número de usuários afetados por tais solicitações.

Seção II

Padrões de segurança e sigilo dos registros, dados pessoais e comunicações privadas

Art. 13. Os provedores de conexão e de aplicações devem, na guarda, armazenamento e tratamento de dados pessoais e comunicações privadas, observar as seguintes diretrizes sobre padrões de segurança:

I - o estabelecimento de controle estrito sobre o acesso aos dados mediante a definição de responsabilidades das pessoas que terão possibilidade de acesso e de privilégios de acesso exclusivo para determinados usuários;

II - a previsão de mecanismos de autenticação de acesso aos registros, usando, por exemplo, sistemas de autenticação dupla para assegurar a individualização do responsável pelo tratamento dos registros;

III - a criação de inventário detalhado dos acessos aos registros de conexão e de acesso a aplicações, contendo o momento, a duração, a identidade do funcionário ou do responsável pelo acesso designado pela empresa e o arquivo acessado, inclusive para cumprimento do disposto no art. 11, § 3º, da Lei nº12.965, de 2014; e

IV - o uso de soluções de gestão dos registros por meio de técnicas que garantam a inviolabilidade dos dados, como encriptação ou medidas de proteção equivalentes.

§ 1º Cabe ao CGIbr promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos e operacionais para o disposto nesse artigo, de acordo com as especificidades e o porte dos provedores de conexão e de aplicação.

§ 2º Tendo em vista o disposto nos incisos VII a X do caput do art. 7º da Lei nº12.965, de 2014, os provedores de conexão e aplicações devem reter a menor quantidade possível de dados pessoais, comunicações privadas e registros de conexão e acesso a aplicações, os quais deverão ser excluídos:

I - tão logo atingida a finalidade de seu uso; ou

II - se encerrado o prazo determinado por obrigação legal.

Art. 14. Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - dado pessoal - dado relacionado à pessoa natural identificada ou identificável, inclusive números identificativos, dados locais ou identificadores eletrônicos, quando estes estiverem relacionados a uma pessoa; e

II - tratamento de dados pessoais - toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

Art. 15. Os dados de que trata o art. 11 da Lei nº12.965, de 2014, deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado, para facilitar o acesso decorrente de decisão judicial ou determinação legal, respeitadas as diretrizes elencadas no art. 13 deste Decreto.

Art. 16. As informações sobre os padrões de segurança adotados pelos provedores de aplicação e provedores de conexão devem ser divulgadas de forma clara e acessível a

qualquer interessado, preferencialmente por meio de seus sítios na internet, respeitado o direito de confidencialidade quanto aos segredos empresariais.

CAPÍTULO IV DA FISCALIZAÇÃO E DA TRANSPARÊNCIA

Art. 17. A Anatel atuará na regulação, na fiscalização e na apuração de infrações, nos termos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 18. A Secretaria Nacional do Consumidor atuará na fiscalização e na apuração de infrações, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 19. A apuração de infrações à ordem econômica ficará a cargo do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Art. 20. Os órgãos e as entidades da administração pública federal com competências específicas quanto aos assuntos relacionados a este Decreto atuarão de forma colaborativa, consideradas as diretrizes do CGLbr, e deverão zelar pelo cumprimento da legislação brasileira, inclusive quanto à aplicação das sanções cabíveis, mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, nos termos do art. 11 da Lei nº 12.965, de 2014.

Art. 21. A apuração de infrações à Lei nº 12.965, de 2014, e a este Decreto atenderá aos procedimentos internos de cada um dos órgãos fiscalizatórios e poderá ser iniciada de ofício ou mediante requerimento de qualquer interessado.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Brasília, 11 de maio de 2016; 195º da Independência e 128º da República.

DILMA ROUSSEFF
Eugênio José Guilherme de Aragão
André Peixoto Figueiredo Lima
João Luiz Silva Ferreira
Emília Maria Silva Ribeiro Curi