

Explorando a governança multissetorial da Internet:

Rumo à identificação de um órgão consultivo modelo sobre políticas de Internet

*Luca Belli, Diego Canabarro, Judith Herzog, Richard Hill, Carlos A. Afonso e Stefano Trumpy**

março de 2020

*Luca Belli é Pesquisador Sênior da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Pesquisador Associado do Centre de Droit Public Comparé da Universidade Paris 2; Diego R. Canabarro, PhD, é Assessor do Conselho do Comitê Gestor da Internet no Brasil; Judith Herzog é chefe de assuntos e previsões da UE no French Digital Council; Richard Hill é o presidente da Associação para Governança Adequada da Internet; Carlos Afonso é Diretor Executivo do Instituto Nupef; Stefano Trumpy é Presidente Honorário da Internet Society Italia.

Os autores gostariam de agradecer as contribuições relevantes recebidas dos participantes do workshop “Como a abertura e a colaboração podem melhorar a formulação de políticas na Internet?” realizada durante a 3ª Conferência Internacional sobre Ciência da Internet INSCI 2016.

<http://insci2016.complexworld.net/workshops/how-can-openness-and-collaboration-enhance-internet-policy-making>

Notavelmente, os autores gostariam de agradecer os excelentes comentários e sugestões fornecidos por Daniel Kaplan e Christian De Larrinaga.

Índice

Introdução	1
I. Processos Multissetoriais Nacionais	4
a. Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)	4
b. O Conselho Digital Nacional Francês (CNNum)	7
c. The British Multi-stakeholder Advisory Group on Internet Governance	11
d. Uma Abordagem Inicial à Governança Multissetorial da Internet na Itália	13
II. Multissetorialismo Internacional em Ação: o IGF	17
Conclusão. Princípios Multissetoriais para Formulação de Políticas Abertas	22
Anexo: Órgão Consultivo Modelo sobre Política de Internet	25
Referências	27

Introdução

Nos últimos trinta anos, a Internet penetrou em todos os aspectos de nossas vidas e, como indivíduos conectados, agora dependemos da conectividade para um número crescente de aspectos de nossa rotina diária. A preservação das características essenciais da Internet, como a abertura, a interoperabilidade, a segurança e a acessibilidade, é fortemente reforçada pela cooperação dos vários atores ou “stakeholders”¹ que têm um impacto concreto no funcionamento e regulação da Internet. A possibilidade de tais atores dialogarem e, idealmente, cooperarem no contexto dos processos de governança nacional, regional e global é, portanto, instrumental para alimentar os processos de formulação de políticas com insumos heterogêneos, destacando as diferentes facetas - ou seja, o técnico, jurídico, social e aspectos econômicos - de qualquer questão política em jogo.²

Nesta perspectiva, a abertura dos processos de desenvolvimento de políticas às contribuições dos stakeholders pode ser particularmente benéfica para melhorar a qualidade das políticas relacionadas com questões complexas e multidisciplinares, identificando assim as várias facetas de um problema comum e os diferentes interesses em jogo, ao mesmo tempo que diversifica o leque de possíveis soluções disponíveis. (Belli 2015)

Os processos multistakeholders centram-se principalmente na participação de múltiplos stakeholders associados a categorias pré-definidas, assumindo que a participação de tais grupos de stakeholders num determinado processo pode não só fornecer inputs de diferentes pontos de vista como também garantir a representação de interesses heterogêneos. Tal suposição pode ser excessivamente confiante e, de fato, parece importante adotar uma abordagem crítica em relação ao multissetorialismo, a fim de distinguir aqueles processos verdadeiramente abertos à participação de stakeholders heterogêneos com interesses diversificados daqueles que congregam diferentes stakeholders com interesses semelhantes ou mesmo sobrepostos interesses. Algumas das deficiências identificadas apontaram para a sub-representação da diversidade em debates multissetoriais, incorporação

¹O termo “parte interessada” geralmente se refere a um indivíduo, uma organização ou um grupo de indivíduos ou organizações, tendo um “interesse” em um determinado processo, *ou seja*, a motivação econômica ou política ou o valor moral em jogo, levando o stakeholder a investir tempo e/ou recursos financeiros para influenciar o resultado do processo. (Belli 2015 e 2016). A necessidade de os formuladores de políticas envolverem e consultarem as partes interessadas encontra suas raízes na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. O documento resultante da UNCED, a Agenda 21, consagrou oficialmente a necessidade dos formuladores de políticas consultar e fortalecer o papel dos “grandes grupos” de partes interessadas. Consulte <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>

² Ver, *por exemplo*, De Nardis & Raymond (2013); Almeida Getschko & Afonso (2015); Belli (2015) e (2016) Maciel. Zingales & Fink (2015) ; Malcom (2015a).

desequilibrada dos interesses das partes interessadas, por exemplo, privilegiando atores influentes ou ricos, como governos nacionais e empresas privadas dominantes. (Belli 2015; Bollow & Hill 2014 e 2015; Malcolm 2015b) Portanto, os processos multissetoriais devem ser elaborados para evitar influência indevida de qualquer parte interessada (grupo), ao mesmo tempo em que promovem transparência, pluralismo e implementam verificações e contrapesos adequados.

Este artigo se concentrará em uma seleção de processos multissetoriais, que foram escolhidos por sua origem e composição diversas, examinando como tais processos conseguem integrar as entradas e visões das partes interessadas, bem como como tais visões podem ser utilizadas para a elaboração de resultados concretos. Os processos multissetoriais são baseados na suposição de que a elaboração e deliberação de políticas se beneficiam das contribuições e experiências das partes interessadas que devem ser ouvidas e, em última análise, integradas por meio da participação. Na medida em que todas as partes interessadas se beneficiem do resultado de melhor qualidade, é possível prever o desenvolvimento de soluções políticas consensuais em que todos saem ganhando. No entanto, deve-se reconhecer que esse pode não ser o caso se os interesses dos stakeholders divergirem significativamente e, principalmente, quando o interesse de um stakeholder específico for sabotar um determinado processo para evitar um resultado desfavorável.

Como, e até que ponto, confiar em mecanismos multissetoriais tem estado no centro das discussões sobre governança da Internet nos últimos 20 anos. Desde a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS), a necessidade de “esforços incessantes de múltiplas partes interessadas”³ tem sido cada vez mais debatida e os méritos dos processos de governança de múltiplas partes interessadas têm sido promovidos e endossados oficialmente por várias organizações intergovernamentais, como o Conselho da Europa (2005 e 2011), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2008 e 2011) e a União Internacional de Telecomunicações (2010 e 2014). Além disso, desde a sua criação, o Fórum de Governança da Internet das Nações Unidas (IGF) – um dos principais resultados do processo WSIS – tem promovido os benefícios de uma abordagem multissetorial baseada em uma governança da Internet inclusiva e participativa. Nesse sentido, a participação multissetorial tem sido cada vez mais retratada como um elemento processual essencial, permeando todo o espectro dos processos de governança da Internet.

No entanto, juntamente com o crescente apoio institucional ao multistakeholder, é possível notar a crescente consciência de que não existe “o” modelo multistakeholder, mas sim uma variedade de processos com

³ Ver Agenda de Túnis, parágrafo 83; UIT 2014.

diferentes procedimentos, propósitos e configurações institucionais, dando origem a diversas estruturas para a participação das partes interessadas nos esforços de formulação e desenvolvimento de políticas.⁴

Multissetorialismo também se tornou uma palavra muito usada no discurso de governança da Internet, abrangendo qualquer processo vagamente participativo que vise debater, elaborar ou implementar políticas digitais. O objetivo deste artigo é, portanto, entender como os processos multissetoriais se desenrolam concretamente, a fim de identificar boas práticas a serem compiladas em uma proposta de Órgão Modelo de Assessoria em Política de Internet cuja abertura, inclusão e diversidade de insumos permitiriam a elaboração de relatórios de alta qualidade propostas de políticas. Para tanto, este artigo analisará brevemente uma seleção de exemplos de órgãos e processos multissetoriais ocorrendo em nível nacional (Seção I), bem como o principal processo internacional destinado a promover o debate e sugestões de políticas multissetoriais para a Internet, ou seja, o IGF . (Seção II)

Os autores deste artigo identificaram boas práticas durante um workshop dedicado a “Como a abertura e a colaboração podem melhorar a formulação de políticas na Internet?” realizada na 3ª Conferência Internacional sobre Ciência da Internet (INSCI 2016). Os elementos formadores das boas práticas surgiram durante a elaboração da primeira versão deste artigo e são destacados ao longo dos diferentes estudos de caso examinados nas seções I e II. Esses elementos foram utilizados para destilar alguns procedimentos básicos e recomendações substanciais para o desenvolvimento de órgãos consultivos sobre políticas de Internet. As recomendações, incluídas nas conclusões, foram muito beneficiadas pelos comentários recebidos sobre a primeira versão deste artigo, apresentada no referido workshop do INSCI.

⁴ Veja, por exemplo, Souter 2009; De Nardis & Raymond 2013; Gasser, Budish & West 2015; Almeida, Getschko & Afonso 2015; Belli 2015; Hoffman 2016.

I. Processos Multissetoriais Nacionais

Nesta seção, exploraremos uma seleção de processos nacionais de múltiplas partes interessadas destinados a promover o desenvolvimento de sugestões de políticas e documentos consultivos relacionados à Internet.

Particularmente, vamos nos concentrar em três países com órgãos multissetoriais permanentes totalmente dedicados à discussão de políticas de internet e prestação de consultoria, *ou seja*, Brasil, França e Reino Unido, bem como no esforço italiano de criar uma comissão multissetorial temporária para a elaboração de um “Declaração de Direitos na Internet.”

a. Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)

Comitê Gestor da Internet no Brasil, também conhecido como *O Comitê Gestor da Internet no Brasil* (ou simplesmente CGI.br) não é apenas o primeiro exemplo na história de um órgão multissetorial dedicado a questões de governança da Internet em nível nacional, mas também é considerado um dos exemplos mais bem-sucedidos de tais órgãos. Este prestígio não é acidental, mas sim o resultado de um processo de organização em curso a longo prazo. (Glaser & Canabarro, 2015)

O CGI.br foi criado pela Portaria Interministerial 147 de 31 de maio de 1995 ⁵, com o objetivo de facilitar a coordenação e integração dos serviços de Internet e iniciativas correlatas no país, consolidando os interesses comuns do Ministério das Comunicações e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Nesse sentido, o Comitê foi concebido para funcionar como uma comissão capaz de acompanhar o desenvolvimento dos serviços de Internet, recomendar estratégias para implementação de redes, coordenar a atribuição de IP para Provedores de Serviços de Internet e registro de nomes de domínio “.br” no país, propor políticas operacionais e normas técnicas para serviços de Internet no Brasil. A Portaria também estabeleceu que a Diretoria do Comitê seria formada por nove membros indicados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em conjunto com o Ministério das Comunicações para um mandato de dois anos. O governo federal nomeou todos os representantes incluídos nessa configuração inicial.

Tal sistema foi redefinido em 2003 pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em resposta a propostas da comunidade acadêmica e de organizações da sociedade civil que enfatizavam a necessidade de uma participação

⁵ Veja <https://www.cgi.br/portarias/numero/147/>

pluralista. O Decreto Presidencial 4.829/2003 ⁶especificou o modelo de governança a ser adotado pelo CGI.br. A nova configuração evidenciou não só o aumento da complexidade da formulação de políticas para a Internet, cujo carácter multifacetado exigia um espectro mais alargado de competências para ser devidamente analisado, mas marcou também o reconhecimento da existência de uma variedade de opiniões e interesses e o valor de incluir e coordenar uma gama mais ampla de atores governamentais e não-governamentais. Tal evolução foi exemplificada pela inclusão de representantes de diversas novas gestões públicas, bem como de stakeholders não governamentais, escolhidos por seus próprios grupos de interesse ao invés de serem indicados pelo governo. Assim, a composição do CGI.br foi ampliada para 21 membros, dentre eles:

- oito representantes do Governo Federal
- um representante indicado pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Ciência, Tecnologia
- quatro representantes do setor empresarial
- quatro representantes de entidades sem fins lucrativos e não comerciais
- três representantes da comunidade científica e tecnológica
- um renomado especialista em Internet escolhido por consenso

Essa configuração, adotada até hoje pelo CGI.br, prevê que as partes interessadas não governamentais sejam eleitas para mandatos de três anos pelas entidades que compõem suas respectivas comunidades. O processo eleitoral é pautado pela abertura e transparência e é facilitado pelo próprio CGI.br, com o objetivo de selecionar onze membros efetivos da diretoria do CGI.br, além de onze suplentes, para um mandato de três anos.

O processo de eleição dos membros da mesa ocorre através da constituição de um colégio eleitoral composto por todas as entidades que se candidatam à participação num prazo pré-definido para posteriormente selecionar os seus representantes. As entidades de cada círculo constituinte do setor empresarial só podem votar em candidatos da respetiva categoria. No entanto, devido à especificidade do setor privado, e particularmente à possibilidade de diferentes categorias de entidades empresariais terem interesses opostos, foram estabelecidas diferentes pistas de votação, com base nas categorias empresariais, para permitir uma representação equitativa dos vários interesses empresariais. Essa categorização de setores está presente apenas no grupo de partes interessadas do negócio. A circunscrição científica e tecnológica é composta por entidades académicas e científicas, enquanto a circunscrição do setor não comercial é composta

⁶ Ver Decreto Presidencial 4829/2003: <https://www.cgi.br/pagina/decretos/108/>

por organizações não governamentais individuais, que não são instituições acadêmicas.

A categorização de partes interessadas acima mencionada é particularmente útil para garantir que um amplo espectro de interesses seja representado de forma concreta. Embora o modelo de eleição da Diretoria do CGI.br não seja perfeito, certamente contribui para a democratização – ou seja, a identificação dos demos nacionais da Internet – do órgão consultivo. Esta deve ser considerada como uma boa prática a ser reproduzida, tanto quanto possível, por outras entidades congêneres.

Uma vez eleitos os representantes dos stakeholders, uma portaria interministerial adotada pela Presidência da República e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações os nomeia formalmente, juntamente com o renomado especialista em Internet e os representantes governamentais ⁷. Todos os membros do Comitê trabalham de forma voluntária.

A diretoria do CGI.br se reúne uma vez por mês para tratar de questões nacionais e internacionais de governança da Internet. A pauta completa e as atas das reuniões são publicadas no site do CGI.br, juntamente com as deliberações eventualmente adotadas pelo conselho. Para tratar de questões específicas, os membros do conselho podem atuar por meio de grupos de trabalho que elaboram minutas a serem apreciadas pelo plenário do conselho, quando for o caso. Além disso, o trabalho do Comitê é atualmente apoiado por quatro câmaras consultivas multissetoriais que produzem informações básicas nas áreas de Direitos e Segurança na Internet; Inovação e Capacidade Técnica; Conteúdo e Bens Culturais; Universalização e Inclusão Digital. Essas câmaras foram criadas como forma de aumentar a diversidade na participação nas atividades do CGI.br. Por meio das câmaras, as partes interessadas governamentais e não governamentais não formalmente representadas no Comitê podem fornecer recomendações e orientações para as discussões que ocorrem no Comitê.

A missão do CGI.br também foi aprimorada e ampliada ao longo de sua existência ⁸, incluindo a promoção de debates e consultas públicas multissetoriais, o desenvolvimento de iniciativas de educação e capacitação, infraestrutura e projetos técnicos, bem como a elaboração de diretrizes, material informativo e indicadores. Conspicuamente, as responsabilidades atuais do CGI.br abrangem ⁹:

- propor políticas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades na Internet;

⁷ Curiosamente, o mesmo renomado especialista em Internet foi renomeado sucessivamente desde 2003.

⁸ Veja a Linha do Tempo “ 15 anos CGI ”: <https://www.cgi.br/noticia/comite-gestor-da-internet-no-brasil-completa-15-anos/>

⁹ Vide Resolução CGI CGI.br/RES/2009/003/P: <https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>

- recomendar padrões relacionados à Internet para procedimentos técnicos e operacionais em nível nacional;
- estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil;
- promover estudos e normas técnicas de segurança de redes e serviços no país;
- coordenar a alocação de endereços de Internet (IPs) e registro no domínio “.br”;
- coleta, organização e divulgação de informações sobre serviços de Internet, incluindo indicadores e estatísticas.

Por fim, é importante ressaltar que o funcionamento do CGI.br e as atividades por ele desenvolvidas são financiados pelo Centro de Informações da Rede Brasileira (NIC.br), que é uma organização privada sem fins lucrativos. Desde 2005, o NIC.br concentra as tarefas técnicas que antes eram realizadas separadamente para facilitar e coordenar o bom funcionamento da Internet no Brasil. O NIC.br também é o destinatário das taxas derivadas do registro de qualquer nome de domínio sob o domínio de nível superior (ccTLD) de código de país “.br”. bem como da distribuição de blocos de endereços IP. ¹⁰A autonomia financeira é fundamental para o sucesso de qualquer organização e, como demonstram os exemplos do CGI.br e do NIC.br, é possível garantir a sustentabilidade financeira de um conselho consultivo da Internet dedicando uma fração das receitas provenientes do registro nacional de ccTLDs . Esta é claramente uma boa prática, de implementação relativamente fácil e que deve ser seguida por outras iniciativas semelhantes.

b. O Conselho Digital Nacional Francês (CNNum)

O Conselho Digital Nacional Francês, também conhecido como *Conseil national du numérique* (CNNum), foi criado em 2011 por um Decreto Presidencial ¹¹para servir como órgão consultivo no que diz respeito ao desenvolvimento da economia digital. A 13 de dezembro de 2012, o Decreto Presidencial n.º 1400 redefiniu e alargou as suas competências ¹². A CNNum é agora uma comissão consultiva independente destinada a emitir pareceres e recomendações sobre quaisquer questões relacionadas com o

¹⁰ O NIC.br funciona como um Registro Nacional de Internet (NIR), centralizando a distribuição de endereços IP no país. Atualmente, apenas nove países centralizam a distribuição de endereços IP no nível NIR: Indonésia, China, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Vietnã, Índia, México e Brasil.

¹¹ Ver decreto n.º 2011-476 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/4/29/INDX1111287D/jo>

¹² Ver decreto n.º 2012-1400 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026767396&dateTexte=&categorieLien=id>

impacto das tecnologias digitais na economia e na sociedade. O Conselho pode ser consultado pelo Governo sobre nova legislação e regulamentação ou emitir pareceres por iniciativa própria.

O decreto de 2012 também visava aumentar a transparência quanto ao funcionamento do CNNum e uma maior representatividade em sua composição interna, dada a ampliação de suas competências. Assim, a composição inicial de dezoito membros do CNNum mudou para trinta membros, incluindo uma exigência de equilíbrio de gênero 50/50. Este último requisito não é especificado por nenhuma outra iniciativa nacional, mas deve ser considerado como uma boa prática e reproduzido por outros órgãos multissetoriais. Os membros da Direção e o seu Presidente são nomeados por decreto presidencial por um período de três anos, renovável. Eles são escolhidos com base em sua experiência e familiaridade com a dinâmica do ecossistema digital. Embora nenhuma categoria específica de partes interessadas seja formalmente estabelecida, o CNNum costuma incluir membros da academia, da sociedade civil e do setor privado.¹³

O decreto 2012-1400 criou também uma configuração alargada para a elaboração do programa de trabalho do Conselho, incluindo dois Senadores, dois Deputados à Assembleia Nacional e cinco representantes das administrações locais. Estes últimos membros são nomeados por Despacho do Ministro responsável pela Economia Digital. A adesão à CNNum é uma função *intuitu personae* exercida de forma voluntária. Os membros do conselho não podem ser representados por outras pessoas, são obrigados a prevenir qualquer suspeita de interesse pessoal e divulgar interesses diretos ou indiretos ou propriedade em qualquer entidade que atue na economia digital ¹⁴. Diferentemente de CGI.br, as atribuições do CNNum não incluem a administração do ccTLD nacional e seu financiamento não está vinculado às receitas geradas pela extensão “.fr”. O Ministério da Economia fornece os recursos financeiros necessários para cobrir o orçamento do CNNum e as remunerações da equipe permanente da Secretaria-Geral.

Para assessorar adequadamente o governo francês e participar de debates públicos, o CNNum é obrigado a organizar consultas públicas regularmente em nível local e nacional e pode realizar audiências de especialistas. Uma Mesa composta por quatro Vice-presidentes e o Presidente designa os membros dos grupos de trabalho internos, cujos projetos de parecer são discutidos em sessão plenária e adotados pela maioria dos membros. Até o momento, o Conselho emitiu vários pareceres analisando a evolução de várias questões de governança da Internet e tópicos relacionados à Internet, como inclusão digital, neutralidade da rede, regulação de plataformas, direitos humanos e liberdades fundamentais, sistema de saúde, educação,

¹³ Veja a lista dos membros: <https://cnnumerique.fr/le-conseil/qui-sommes-nous>

¹⁴ Consulte o regimento interno do Conselho:
https://cnnumerique.fr/files/uploads/2018/CNNum_Reglement_interieur_charte_ethique.pdf

trabalho e emprego , administração pública, acordos comerciais, tributação, etc. As posições da CNNum examinaram questões de interesse imediato, mas também desenvolveram recomendações voltadas para o futuro.

Desde 2012, o CNNum fortaleceu sua posição como órgão multissetorial e facilitador de processos multissetoriais na elaboração de políticas digitais, atuando como interlocutor e organizador de reuniões regulares envolvendo sociedade civil, governo e setor privado. Nesse sentido, o CNNum pode organizar consultas envolvendo atores digitais, bem como entre entidades que atuam “dentro” da economia digital e entidades impactadas pela evolução digital. ¹⁵Por meio da implementação dessa atribuição, o Conselho desenvolveu a prática de incluir um mapa das controvérsias identificadas, ao publicar suas recomendações.

Por último, em 2014, o primeiro-ministro francês encarregou o Conselho da organização de uma consulta nacional, destinada a testar a possibilidade de elaborar a Estratégia Digital Francesa de forma participativa e, posteriormente, fornecer recomendações a esse respeito. Para tanto, a CNNum lançou uma plataforma online, ¹⁶aberta a contribuições de outubro de 2014 a fevereiro de 2015, e realizou várias reuniões públicas em diferentes cidades francesas no mesmo período, provocando o debate sobre as propostas discutidas online. Para fortalecer o debate, o Conselho disponibilizou um kit de recursos de livre acesso que permite que organizadores autônomos realizem eventos de revezamento ¹⁷. A plataforma recebeu contribuições de cidadãos, entidades empresariais e entidades sem fins lucrativos, mas também de vários municípios, administrações e autoridades reguladoras independentes ¹⁸. Com base nisso, o Conselho publicou resumos comentáveis de posições e propostas provenientes da plataforma ¹⁹e emitiu recomendações com base nos resultados da consulta.²⁰

A consulta alimentou a Estratégia Digital Nacional e Europeia do Governo ²¹e várias disposições do “Projeto de Lei para uma República Digital” foram incluídas numa nova consulta que o governo optou por lançar,

¹⁵ Por exemplo, em 2013, o Ministério da Economia pediu à CNNum para criar um diálogo entre representantes do Google e jogadores franceses que eram autores de um caso antitruste aberto pela Comissão Europeia. Veja <http://cnnnumerique.fr/neutralite-des-plateformes-consulter-la-restitution-de-la-concertation/>

¹⁶ Veja <https://contribuez.cnnnumerique.fr/>

¹⁷ Veja <https://contribuez.cnnnumerique.fr/actualite/do-it-yourself-proposez-des-ateliers-relais-pour-la-concertation>

¹⁸ Esta primeira consulta recebeu contribuições de 2300 participantes. Veja <https://contribuez.cnnnumerique.fr/participants>

¹⁹ Veja <https://contribuez.cnnnumerique.fr/actualite/les-6-mois-de-la-concertation-nationale-%E2%80%99Cambition-num%C3%A9rique%E2%80%99D-en-data>

²⁰ Consulte <https://contribuez.cnnnumerique.fr/sites/default/files/media/CNNum--rapport-ambition-numerique.pdf>

²¹ Ver <http://www.gouvernement.fr/partage/4492-strategie-numerique-du-gouvernement>

utilizando a mesma ferramenta online, ²²permitindo aos internautas comentar e modificar o projeto cobrar-se em uma base de artigo por artigo. Nesta segunda consulta foram disponibilizadas informações para delinear as disposições a partir dos contributos dos participantes e o Governo empenhou-se neste esforço participativo, respondendo directamente às sugestões mais comentadas. ²³Como resultado, noventa emendas e cinco novos artigos foram incluídos no projeto de lei, antes de ser submetido ao Parlamento. Como representantes eleitos exercendo seu poder legislativo, os parlamentares não tinham obrigação de seguir as propostas. No entanto, a consulta teve impacto durante os debates parlamentares, sendo regularmente mencionada para apoiar posições a favor ou contra propostas específicas baseadas no apoio ou oposição manifestado por colaboradores online.

Em 7 de outubro de 2016, o Parlamento francês adotou ²⁴o Projeto de Lei para uma República Digital que se tornou formalmente a Lei para uma República Digital, ²⁵provando assim que as consultas abertas com várias partes interessadas podem ter um impacto positivo na formulação de políticas nacionais. Além de provar que os órgãos consultivos nacionais multissetoriais da Internet podem ter um papel concreto no fomento e na condução da formulação de políticas, o processo de consulta tem sido uma experiência particularmente interessante de democracia participativa. A este respeito, é importante notar que várias avaliações *ex-post* foram organizadas tanto pelo governo como por grupos da sociedade civil, para fazer um balanço desta experiência e elaborar recomendações para futuras. As sugestões expressas durante esse exercício de avaliação são particularmente interessantes e podem ser aplicadas a iniciativas semelhantes a serem organizadas no nível francês ou no contexto de outros processos de governança da Internet. Notavelmente, as recomendações sugeriram a necessidade de melhorar:

- a representatividade da população francesa;²⁶
- o sistema de avaliação da avaliação das propostas pelos participantes, a fim de evitar possíveis vieses;²⁷

²² Ver <https://www.republique-numerique.fr/> Esta segunda consulta recebeu contribuições de 21.000 participantes.

²³ Ver <http://www.republique-numerique.fr/project/projet-de-loi-numerique/step/reponses>

²⁴ O processo legislativo pode ser acompanhado aqui: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-325.html> ou em https://www.lafabriquedelaloi.fr/articles.html?loi=pjl15-republique_numerique

²⁵ Ver *Loi n° 2016-1321 de 7 de outubro de 2016 para une République numérique*: <https://bit.ly/2p9KyUk>

²⁶ O governo forneceu números de sua pesquisa de satisfação mostrando que 70% dos entrevistados declararam que votaram em todas as eleições e que 62% possuíam diploma de ensino superior.

²⁷ A título de exemplo, a proposta mais votada que obteve 5 000 votos em 48 horas, na sequência de um apelo à mobilização num famoso fórum frequentado pela comunidade gamer.

- os requisitos de rastreabilidade (também conhecidos como “pegada legislativa”) visam garantir um registro público abrangente da influência dos grupos de interesse no processo legislativo.²⁸

²⁸ Atores privados relutantes em declarar abertamente sua posição na plataforma online foram informados de que suas contribuições só seriam levadas em consideração se depositadas na plataforma. No entanto, tal esclarecimento não impediu estratégias de lobby destinadas a bloquear propostas adversas de dentro dos órgãos legislativos.

c. O Grupo Consultivo Britânico de Múltiplas Partes Interessadas sobre Governança da Internet

O British Multi-stakeholder Advisory Group on Internet Governance (MAGIG) foi estabelecido no início de 2013 como uma iniciativa temporária para apoiar a formulação de políticas no Reino Unido com relação a questões de governança da Internet. Em um esforço para abrir seu processo de formulação de políticas a diferentes partes interessadas, o governo do Reino Unido criou o MAGIG, promovendo o desenvolvimento de contribuições de várias partes interessadas a serem utilizadas no contexto de reuniões e conferências de governança da Internet em nível internacional. Notavelmente, o propósito original do MAGIG era o desenvolvimento de documentos de entrada a serem utilizados para a Conferência Mundial sobre Telecomunicações Internacionais (WCIT-12), ²⁹em 2014, e o processo de revisão da WSIS+10, ³⁰em 2015. De acordo com seus Termos de Referência, ³¹o objetivo do MAGIG é:

- Trabalhar em um espírito colaborativo para contribuir com contribuições do Reino Unido para as principais conferências e reuniões relacionadas à governança internacional da Internet e questões de telecomunicações em Chatham House.
- Comentar sobre as metas e estratégias de política do governo do Reino Unido em relação à governança internacional da Internet e questões de telecomunicações.
- Trabalhar de forma colaborativa para influenciar as posições da indústria, da sociedade civil e das organizações estatais sobre questões de governança internacional da Internet e questões de política de telecomunicações.
- Para ajudar a construir uma relação de trabalho e confiança com representantes de outros estados e organizações que podem não ter as mesmas opiniões que o Reino Unido sobre questões relacionadas à governança internacional da Internet e questões de política de telecomunicações.

O estabelecimento do MAGIG representa o interesse do governo do Reino Unido e o apoio à governança multissetorial da Internet, onde os atores

²⁹ Consulte <https://www.itu.int/md/S14-RCLINTPOL4-C-0002/en>

³⁰ Consulte http://www.itu.int/net/wsis/review/inc/docs/submissions/Form1_WSIS10-HLE-OC_OfficialSubmissions-UK_web.pdf

³¹ Uma descrição completa é dada em uma submissão ao Grupo de Trabalho do Conselho da UIT sobre Questões de Políticas Públicas Relacionadas à Internet, documento WG-Internet 4/2. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330737/Opening_up_the_policy_making_process_the_UK_Multi-stakeholder_Advisory_Group_on_Internet_Governance.docx

empresariais e não governamentais podem contribuir para o desenvolvimento de políticas.³² Embora o governo do Reino Unido permaneça responsável pela tomada de decisões, o MAGIG permite que uma ampla gama de partes interessadas contribua e desafie as propostas de políticas, como parte integrante do processo de formulação de políticas, visando alcançar melhores resultados e melhor implementação de políticas.

Além do Departamento de Cultura, Mídia e Esporte (DCMS), que preside o MAGIG e lidera as questões de Internet e telecomunicações no Reino Unido, também outros departamentos governamentais participaram do trabalho do Grupo, refletindo o impacto das questões de governança da Internet nas agendas de todo o Reino Unido governo, bem como a perspectiva que as várias administrações britânicas podem ter sobre um determinado tema. Assim, desde a sua criação, o MAGIG assegurou a participação daqueles componentes do governo do Reino Unido, que têm interesse direto na governança da Internet, como o Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades, o Foreign and Commonwealth Office, o Home Office, o Departamento de Desenvolvimento Internacional e Ofcom, o órgão nacional de telecomunicações regulador.

Como no exemplo brasileiro, a diversificação de representantes governamentais desempenha um papel fundamental na promoção de uma abordagem coordenada no que diz respeito à elaboração de insumos e à implementação de resultados. Essa composição governamental diversificada em órgãos consultivos de Internet deve ser considerada como uma boa prática a ser replicada, promovendo assim a mais ampla inclusão e coordenação possível. Além de representantes governamentais, os cerca de trinta membros do MAGIG incluem empresas-chave³³ e atores não-governamentais³⁴, bem como instituições acadêmicas.³⁵ Porém, é importante ressaltar que o MAGIG não é um órgão aberto, pois o governo seleciona e convida os participantes. Além disso, o MAGIG é um órgão informal e não há expectativa de que seja necessário chegar a um consenso, enquanto as discussões são conduzidas sob as “regras da Chatam House”.

É importante ressaltar que o MAGIG não foi concebido para tomar

³² No mesmo espírito, o Reino Unido também está comprometido com a Open Government Partnership, uma plataforma internacional de 70 países onde os governos e a sociedade civil trabalham juntos para desenvolver e implementar ideias para tornar o governo mais aberto, responsável e responsivo aos cidadãos. Veja <http://www.opengovpartnership.org/>

³³ Notavelmente, a associação comercial de tecnologia do Reino Unido, TechUK, e os principais players de negócios, como BT, Nominet, London Internet Exchange, Vodafone, Cable & Wireless, Yahoo-UK, Microsoft/Skype, ARM Holdings, Virgin Media, Google UK, Facebook, Access Partnerships, GSMA e Intel UK.

³⁴ Notavelmente, a Aliança dos Contribuintes, o Índice de Censura, o Congresso Sindical, Childnet e Global Partners Digital. O Capítulo do Reino Unido da Internet Society e um representante da ICANN também são membros.

³⁵ Universidades de Cambridge, London School of Economics e Oxford Internet Institute

decisões, mas sim para nutrir a tomada de decisão governamental com contribuições de várias partes interessadas, promovendo discussões cujos resultados ajudarão o governo a entender as questões em jogo e a tomar decisões apropriadas. Nesse sentido, o MAGIG aumenta a diversidade e a qualidade das informações com base nas quais as políticas do Reino Unido são desenvolvidas, beneficiando diretamente as políticas públicas que são elaboradas por meio de processos governamentais tradicionais. No nível mais simples, o MAGIG permite que as partes interessadas compartilhem informações sobre uma variedade de questões, desde os últimos desenvolvimentos de reuniões internacionais, novas abordagens ou melhores práticas sendo desenvolvidas em outros países ou o impacto que políticas específicas podem ter. Isso ajuda a garantir que as partes interessadas do MAGIG, principalmente as governamentais, estejam constantemente atualizadas e as assimetrias informacionais sejam mitigadas. Além disso, a discussão no MAGIG ajuda o Governo a compreender as diferenças de pontos de vista que podem existir entre as partes interessadas, bem como o porquê de tais diferenças existirem. Essa consciência mais profunda pode ajudar a superar possíveis mal-entendidos, ao mesmo tempo em que fornece uma imagem mais clara dos interesses conflitantes envolvidos.

Em meados de 2015, foi decidido estabelecer um subgrupo do MAGIG de partes interessadas para se concentrar no processo de transição da administração da ICANN e da IANA,³⁶ a fim de avaliar o progresso da transição, as principais dificuldades e o contexto político. Essa experiência foi considerada suficientemente bem-sucedida e o governo do Reino Unido está avaliando o estabelecimento de um MAGIG 2.0 que pode incluir a organização de grupos de trabalho específicos.³⁷ Após o processo da WSIS+10, o DCMS realizou uma revisão interna³⁸ do MAGIG, destacando o interesse da análise orientada para questões do MAGIG, ao mesmo tempo em que destacou seu impacto benéfico no rastreamento e compreensão do complexo calendário de reuniões internacionais e avaliando como essas reuniões-chave se cruzam. Esta última função é particularmente útil para mapear as várias reuniões onde são discutidas as principais questões políticas, como segurança cibernética, direitos humanos, acesso à Internet, proteção infantil, Internet das Coisas e desenvolvimento sustentável. A revisão também concluiu que o MAGIG precisa desenvolver uma visão de longo prazo, considerando como instituir formas inovadoras de sensibilização, estimulando a interação e reflexão sobre questões emergentes. Esta última função de planejamento estratégico é também um elemento que deve ser considerado como particularmente relevante e,

³⁶ Consulte <https://www.icann.org/stewardship>

³⁷ Embora o governo do Reino Unido ainda não tenha divulgado documentos oficiais definindo os detalhes do MAGIG 2.0, os autores tiveram a possibilidade de discutir o MAGIG 2.0 com um dos promotores da iniciativa.

³⁸ Os resultados desta revisão interna ainda não foram publicados, mas foram discutidos com os autores.

idealmente, integrado por outros órgãos consultivos da Internet.

d. Uma Abordagem Inicial à Governança Multissetorial da Internet na Itália

Em julho de 2014, a ex-presidente da Câmara dos Deputados da Itália, Laura Boldrini, constituiu um grupo de trabalho multissetorial com o objetivo de redigir uma Declaração de Direitos na Internet. Este grupo de trabalho foi o primeiro exemplo de um esforço multissetorial dedicado à formulação de políticas de Internet no nível italiano e sua criação foi amplamente motivada pela notável cobertura da imprensa recebida pela aprovação do Marco Civil da Internet no Brasil, mais conhecido como *Marco Civil da Internet* (MCI). De fato, é importante notar não apenas que a elaboração do MCI foi caracterizada por uma série de consultas multissetoriais,³⁹ mas também que o MCI representou a conquista – pelos brasileiros – da Declaração Conjunta sobre Direitos na Internet de 2007 do Ministro da Cultura do Brasil e do Subsecretário de Comunicações da Itália.⁴⁰

O grupo multissetorial italiano para a Declaração dos Direitos da Internet assumiu a forma de uma comissão da Câmara dos Deputados, com uma composição multissetorial composta por igual número de deputados e de especialistas externos. A comissão foi uma iniciativa *ad hoc* e trabalhou durante um ano, organizando consultas multissetoriais, bem como consultas online. É importante ressaltar que especialistas brasileiros participaram de uma das consultas, a fim de compartilhar boas práticas, ao mesmo tempo em que tentam reavivar uma sinergia binacional que remonta à assinatura da Declaração Conjunta sobre Direitos na Internet.

No final de julho de 2015, a comissão publicou a versão final da Declaração dos Direitos da Internet, composta por 14 artigos,⁴¹ e no dia 3^{de} novembro de 2015, a Câmara dos Deputados votou por unanimidade a moção que recomenda a Declaração. Por meio desta moção, a Câmara solicitou a adoção de um papel proativo do governo italiano, no que diz

³⁹ O MCI, oficialmente Lei nº 12.965/2014, é resultado de um processo participativo lançado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas, em outubro de 2009. Com base nos resultados dessa primeira parceria Na primeira fase, foi formulado um anteprojeto, que foi debatido, em uma segunda fase de um processo de consulta que envolveu ampla participação da sociedade. O MCI foi então debatido pelo Congresso Nacional e, finalmente, aprovado pelo Senado Federal em 23 de abril de 2014.

⁴⁰ A elaboração da Declaração Conjunta foi facilitada pela IGF Dynamic Coalition for the Internet Bill of Rights e foi assinada no contexto do Fórum de Governança da Internet das Nações Unidas 2007, realizado no Rio de Janeiro. <http://dicorinto.it/files/2007/11/joint-declaration-brazil-italy.pdf>

⁴¹ Para a versão em inglês da Declaração, ver http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/testo_definitivo_inglese.pdf

respeito às questões relacionadas à governança da Internet, especificando que o governo italiano deve:

- “ativar qualquer iniciativa útil para promover e adotar não apenas na Itália, mas também na Europa e no ambiente global os princípios definidos na Declaração.
- promover a constituição de uma entidade para a Governança da Internet na Itália, seguindo o modelo multistakeholder, envolvendo as partes interessadas.”

A moção referia-se especificamente à implementação do artigo 14 da Declaração, considerado crítico para futuras evoluções da Governança da Internet na Itália, segundo o qual

“As regras da Internet devem ter em conta os vários níveis territoriais (supranacional, nacional, regional), as oportunidades criadas pelas diversas formas de auto-regulação consistentes com os princípios anteriores, a necessidade de preservar a capacidade de inovação, inclusive através da concorrência, bem como os múltiplos atores que operam na Internet, e devem encorajar o envolvimento de forma a assegurar a ampla participação de todos os interessados. As instituições públicas devem adotar os instrumentos adequados para assegurar essa participação.”

Em consonância com o objetivo internacional da Declaração, a Comissão Multissetorial da Câmara dos Deputados promoveu o estabelecimento de esforços cooperativos junto a parceiros internacionais. Nesse sentido, a Comissão emitiu uma Declaração Conjunta ⁴²com a *Comissão de Réflexion sur le droit et les libertés à l'âge du Numérique da Assembleia Nacional Francesa* e organizou um evento conjunto com seus homólogos brasileiros, por ocasião do United Nations Internet Governance Fórum 2015, realizado em João Pessoa, Brasil.

Embora a Comissão italiana tenha procurado ter repercussão nacional e internacional, é importante ressaltar que essa experiência demonstra que a falta de uma organização estável e de uma perspectiva de longo prazo impossibilita um impacto concreto e duradouro. De fato, desde a adoção da Declaração e da Declaração Conjunta – que são documentos meramente declaratórios e não vinculativos – não houve nenhuma evolução formal em relação ao estabelecimento de um comitê multissetorial italiano de governança da Internet e da Comissão que elaborou a Declaração dos Direitos da Internet permaneceu uma iniciativa com intenções ambiciosas, mas com influência muito limitada. Diferentemente da Itália, a contrapartida desta segunda declaração conjunta organizou um processo articulado de consultas nacionais que culminou na adoção da – vinculante

⁴² Veja <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/numerique/Declaration-franco-italienne.pdf>

– Lei para uma República Digital, conforme destacado anteriormente nesta seção. A notável conquista francesa deveu-se principalmente à existência de um Conselho Digital Francês razoavelmente bem organizado e com recursos razoáveis. Por outro lado, a falta de uma entidade capaz de organizar processos duradouros e duradouros de governança multissetorial da Internet na Itália mostrou seus limites na mera adoção de uma Declaração que, apesar de seu conteúdo louvável, permanece inutilizada pelas instituições italianas.

Enquanto isso, o único exemplo de governança multissetorial da Internet no nível italiano é o Fórum Italiano de Governança da Internet, promovido pelo capítulo italiano da Internet Society e organizado, desde 2017, pela Agency for Digital Italian, também conhecida como Agenzia *per l'Italia Digitale* (AgID), uma agência administrativa de apoio à Presidência italiana do Conselho de Ministros.

II. Multissetorialismo Internacional em Ação: o IGF

O IGF é o principal órgão multissetorial de governança da Internet que opera em nível internacional. Desde a sua criação, tem continuado a estimular a participação dos stakeholders, abrindo o seu processo a todos os indivíduos com os recursos (tempo, conhecimento e financeiros) necessários para participar, ao mesmo tempo que promove esforços no sentido de diminuir as barreiras à participação.⁴³

O IGF foi formalmente criado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 2006 com o objetivo de facilitar discussões inclusivas e com várias partes interessadas sobre questões de políticas públicas relacionadas à Internet. De fato, antes do estabelecimento do IGF, o Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet – que foi criado no contexto do processo da WSIS – pediu a criação de um fórum de governança da Internet, como resultado da WSIS. O objetivo do novo fórum era preencher o “vácuo dentro do contexto das estruturas existentes, uma vez que não [havia] um fórum multistakeholder global para tratar de questões de políticas públicas relacionadas à Internet [...], bem como questões emergentes, que são transversais – cortantes e multidimensionais e que afetam mais de uma instituição, não são tratadas por nenhuma instituição ou não são abordadas de forma coordenada.”⁴⁴

Ao longo dos seus doze anos de atividade, o Fórum provou ser uma plataforma valiosa para debates de políticas e um catalisador significativo para a cooperação, permitindo que diferentes partes interessadas coordenem e organizem novas parcerias. O trabalho do IGF é orientado pelo Multistakeholder Advisory Committee ⁴⁵(MAG), que é o comitê-programa do IGF, cuja composição é estruturada de acordo com os critérios de equilíbrio de gênero, equilíbrio geográfico e equilíbrio de partes interessadas e tem como principais atribuições escolher o programa anual do IGF tema e avaliar propostas de workshops e sessões do IGF. Apesar do alto nível geral de transparência que rege o processo do IGF, o MAG continua sendo o elemento mais obscuro do IGF. Notavelmente, o processo de seleção dos membros do MAG tem sido repetidamente questionado por sua falta de transparência e pelo fato de que as categorias de stakeholders que compõem o MAG, de acordo com seus termos de referência, diferem daquelas ⁴⁶mencionadas no documento de financiamento do IGF, *ou seja*, a

⁴³ Notavelmente, o IGF implementou constantemente a participação remota e promoveu a adoção das melhores práticas que permitem a acessibilidade para indivíduos afetados por deficiências. Consulte <http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions/80-accessibility-and-disability#reports>

⁴⁴ Ver WGIG, parágrafo 40.

⁴⁵ Consulte <http://www.intgovforum.org/cms/magabout>

Agenda de Tunis , ⁴⁷faz com que os observadores se perguntem como são definidos e implementados os critérios que orientam a organização deste órgão.

Com efeito, os critérios que orientam o processo de seleção dos propostos membros do MAG, que supostamente é operado pelo Subsecretário-Geral da ONU (USG), são completamente desconhecidos. Quando os membros do MAG têm de ser renovados, o (GUS) lança um convite à nomeação, para que os vários grupos de stakeholders possam selecionar autonomamente os seus representantes mas, como refere Badii (2016) nem sequer é possível saber se “o GRU realmente passa por uma lista de indicados que ele não conhece e os seleciona sem o conselho de ninguém. [...] É até duvidoso que o USG tenha um papel mais do que um carimbo nas suas nomeações. Mas quem é o tomador de decisão? Funcionários do [Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU] ? Secretaria da IGF?” É importante ressaltar que essa falta de transparência e previsibilidade deve ser evitada por qualquer outro órgão consultivo da Internet.

É importante ressaltar que o diálogo multissetorial não é o objetivo exclusivo do Fórum, e o mandato do IGF declara explicitamente que o Fórum deve “encontrar soluções para as questões decorrentes do uso e mau uso da Internet”, bem como “identificar questões emergentes [...] e , quando apropriado, fazer recomendações” (Agenda de Tunis, para. 72.k e 72.g). No entanto, apesar da previsão explícita de uma função de recomendação no seu mandato, até à data, o IGF não emitiu oficialmente recomendações devido à oposição de uma minoria de membros do MAG ⁴⁸(particularmente entre alguns representantes do setor privado e vários representantes do governo), entendendo que não é apropriado que o IGF faça recomendações.

Tal oposição é notavelmente motivada pelo medo de algumas partes interessadas de que o IGF possa emitir recomendações contra seus interesses econômicos ou políticos; que o IGF se atolaria no mesmo tipo de discussões difíceis, polêmicas e antagônicas que podem ser observadas em organizações que elaboram políticas relacionadas à Internet (ou qualquer política supranacional ou internacional), reduzindo assim sua atratividade

⁴⁶ A saber: “governos, setor privado, mídia, sociedade civil e comunidade técnica”, conforme enfatiza o parágrafo. IV dos Termos de Referência do MAG

<https://www.intgovforum.org/multilingual/content/mag-terms-of-reference>

⁴⁷ Ou seja, governos, empresas, sociedade civil e organizações intergovernamentais, fazendo “pleno uso da experiência das comunidades acadêmica, científica e técnica”. Ver parágrafo 72.d e 73, Agenda de Túnis.

⁴⁸ Nesse sentido, ao analisar a reação de alguns representantes do setor privado à proposta de usar as Fichas de Avaliação de Ideias para validar e recomendar os resultados das IGF Dynamic Coalitions, Malcolm (2015a) destacou que a proposta foi recebida com “exatamente o mesmo reação máxima que esses maníacos por controle [ou seja, alguns representantes do setor privado] (palavras da minha fonte) têm em resposta a qualquer medida destinada a fortalecer o IGF como um fórum político, desde 2005 (quando eles se opuseram à própria formação do IGF) até hoje. ”

como fórum de discussão; que o IGF pode competir com as agências existentes; e que as recomendações do IGF representariam documentos vinculativos e confeririam implicitamente atribuições de tomada de decisão ao IGF, que são explicitamente proibidas pelo parágrafo 77 da Agenda de Túnis.

No entanto, tais temores podem ser injustificados à luz da diferença substancial entre a emissão de decisões vinculativas e a recomendação de documentos de soft-law, como declarações de princípios, estruturas modelo ou boas práticas. De fato, esses últimos documentos são, por natureza, não vinculativos e podem ser muito úteis para fornecer soluções políticas que possam inspirar os formuladores de políticas nacionais, promovendo assim políticas interoperáveis para enquadrar problemas compartilhados. (Belli 2016; Belli & Foditsch 2016) A esse respeito, o mandato do IGF afirma que o Fórum facilitará “discursos entre órgãos que lidam com diferentes políticas públicas internacionais transversais em relação à Internet”, atuando como uma “interface com organizações intergovernamentais apropriadas e outras instituições [e facilitando] a troca de informações e melhores práticas [fazendo] pleno uso da expertise das comunidades acadêmica, científica e técnica”. (Agenda de Túnis, para. 72.bcd) Portanto, é justo afirmar que o real descumprimento do mandato do IGF é evitar a emissão de recomendações, notadamente à luz da existência de resultados concretos que são anualmente produzidos por grupos intersessionais do IGF, como as Coalizões Dinâmicas (DCs) ⁴⁹e os Fóruns de Melhores Práticas (BPF)⁵⁰

No entanto, dada a dificuldade de obter consenso dentro dos órgãos intergovernamentais tradicionais, mesmo para documentos não vinculativos, não está claro se o IGF teria mais sucesso nesse aspecto. Nesse sentido, um processo de consenso, que normalmente não requer a unanimidade dos participantes, pode ser adequado para elaborar esses documentos não vinculativos, por exemplo, com base na definição de consenso da ISO ⁵¹ou definindo especificamente quando o consenso pode ser considerado alcançado, apesar unanimidade, como tem sido feito por alguns CDs. ⁵²A definição de regras internas que permitam estabelecer quando se chega a um consenso e se pode recomendar um documento é um elemento que deve ser indubitavelmente integrado por qualquer órgão consultivo da Internet.

⁴⁹ Veja, por exemplo, os resultados do DC sobre Neutralidade de Rede; <https://tinyurl.com/IGFoutcomesDCNN> ; os resultados do DC sobre a responsabilidade da plataforma <https://tinyurl.com/IGFoutcomesDCPR> ; ou os resultados do DC em Community Connectivity <https://tinyurl.com/IGFoutcomesDC3>

⁵⁰ Consulte <http://www.intgovforum.org/cms/best-practice-forums/2015-best-practice-forum-outputs>

⁵¹ Consulte as Diretivas ISO/IEC, parte 1.

⁵² Ver Regimento Interno do DC sobre Neutralidade da Rede, (iii) Consenso.

<http://www.networkneutrality.info/about.htm> [1](#), bem como as Regras de Procedimento do DC sobre Conectividade da Comunidade 5.iii Consenso <https://comconnectivity.org/about>

Trabalhando para o desenvolvimento de documentos não vinculativos, um grande número de participantes do IGF despendeu esforços consideráveis em processos abertos e participativos, levando a resultados concretos por meio do IGF e, mais recentemente, por meio do processo conhecido como “Connecting (and Enabling) the Next Billion”,⁵³ que visa reunir uma compilação de “opções de políticas” que podem ser estudadas, adaptadas e replicadas em contextos específicos. Apesar da ausência de um processo formal de “recomendação” de documentos resultantes, é importante notar que alguns já inspiraram o trabalho de várias instituições. Por exemplo, a Carta dos Direitos Humanos e Princípios da Internet,⁵⁴ desenvolvida pela Coalizão de Direitos e Princípios da Internet, foi uma fonte considerável de inspiração para a Declaração dos Direitos da Internet, apresentada pela Câmara dos Deputados da Itália. Da mesma forma, em seu esforço para enquadrar a neutralidade da rede, os formuladores de políticas europeus inspiraram-se substancialmente no Model Framework⁵⁵ on Network Neutrality, desenvolvido pelo DC on Network Neutrality, que atualmente é utilizado como modelo de lei por uma coalizão global de defensores dos direitos humanos,⁵⁶ em um esforço para promover a legislação de neutralidade da rede em todo o mundo.

É um sinal muito positivo que, após o 10^o IGF, os documentos produzidos pelos DCs e BPF tenham sido finalmente reconhecidos como resultados do trabalho intersessional do IGF.⁵⁷ No entanto, embora os resultados desenvolvidos pelos CDs e pelo BPF sejam baseados na abertura à participação das partes interessadas, seu processo de elaboração não coincide. Por um lado, os procedimentos de CD refletem sua natureza essencialmente auto-organizada e de baixo para cima e, portanto, não são uniformes e podem variar – não só quanto ao conteúdo, mas também quanto ao formato – dependendo das contribuições das comunidades de stakeholders que compõem cada coalizão.⁵⁸ No entanto, todos os DC aderem aos “três Os” que significa listas de discussão abertas, arquivos

⁵³ Consulte <http://www.intgovforum.org/cms/policy-options-for-connection-the-next-billion>

⁵⁴ Consulte <http://internetrightsandprinciples.org/wpcharter/>

⁵⁵ O Modelo de Quadro foi incluído num relatório de peritos apresentado no Conselho da Europa Steering Committee on Media and Information Society, em dezembro de 2013. (Belli & van Bergen, 2013) Fragmentos do Modelo de quadro foram utilizados pelo Comité do Parlamento Europeu sobre o Mercado e Defesa do Consumidor para alterar a proposta de regulamento da Comissão Europeia que estabelece medidas relativas ao mercado único europeu das comunicações eletrónicas. Veja o Relatório IMCO 2013/0309(COD), especialmente as modificações qualificadas como "Conselho da Europa e outros especialistas independentes". Vários fragmentos foram incluídos no Regulamento da UE 2015/2120 que estabelece medidas relativas ao acesso aberto à Internet.

⁵⁶ Veja <http://thisisnetneutrality.org/>

⁵⁷ Consulte <http://www.intgovforum.org/cms/>

⁵⁸ Por exemplo, o resultado de 2017 do DC on Network Neutrality foi um mapa on-line interativo que fornece informações coletivas sobre práticas de classificação zero em todo o mundo. Veja <http://zerorating.info/>

abertos e associação aberta, bem como a inclusão de opiniões divergentes em seus relatórios, a fim de promover a pluralidade de opiniões.⁵⁹ Por outro lado, apesar de sua natureza multissetorial, o BPF pode ser visto como um esforço mais de cima para baixo guiado pelo MAG. De fato, o tema de cada BPF é proposto e aprovado pelo MAG e um ponto focal do Secretariado do IGF, contratado como consultor, sempre detém a responsabilidade pelos resultados do BPF. Os contribuintes para o BPF são variados, abrangendo especialistas de vários grupos de partes interessadas e existe uma prática estabelecida de nomear um coordenador do MAG para cada BPF, atuando como co-organizador e ajudando a agilizar e estimular as contribuições.

Também é importante notar que, desde o IGF 2015, a comunidade IGF pode expressar sua própria opinião sobre resultados concretos, opinando sobre o conteúdo dos documentos propostos, usando as Folhas de Avaliação de Ideias (IRS).⁶⁰ Embora esta experiência participativa possa ser vista como bastante tímida, ela é notavelmente inovadora para um fórum que se esquivou da adoção de quaisquer saídas oficiais por mais de uma década, pelas razões expostas acima. Além disso, para tornar esta experiência ainda mais inclusiva, estabeleceu-se a prática de manter o IRS aberto até o final do ano civil, para permitir que os indivíduos expressem feedback sobre os principais resultados em questões como neutralidade da rede, responsabilidade da plataforma online e a Internet das Coisas.

Além de promover o engajamento das partes interessadas no processo do IGF, a produção de resultados tangíveis é fundamental para produzir sugestões de políticas que podem ser valiosas para formuladores de políticas nacionais e internacionais e que podem, em última análise, levar a estruturas jurídicas interoperáveis, com base em regras compatíveis inspiradas nos documentos recomendados. (Belli 2016) A elaboração de recomendações concretas a partir de discussões e consultas multissetoriais é um elemento que deve estar presente em todos os órgãos consultivos da Internet.

⁵⁹ Consulte os Termos de Referência do Grupo de Coordenação de Coalizões Dinâmicas (DCCG)
<http://www.intgovforum.org/cms/dc-coordination-group-tor>

⁶⁰ Consulte os resultados das folhas de avaliação de ideias on-line
<http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions/feedback>

Conclusão. Princípios Multissetoriais para Formulação de Políticas Abertas

Como destacamos nas seções anteriores, os processos multissetoriais para governança da Internet não foram apenas experimentados em nível internacional, mas, ao contrário, foram incorporados a vários processos de governança nacional. Tal evolução baseia-se na suposição de que os mundos offline e online se influenciam mutuamente e que, como as leis offline se aplicam online, os “princípios consuetudinários” da Internet (Belli 2016), como abertura e participação de várias partes interessadas, podem ajudar a melhorar a elaboração de políticas que afetam o online e mundo off-line. Notavelmente, como os Estados estarão inevitavelmente envolvidos em uma série de questões complexas e transnacionais, incluindo governança da Internet, incluindo questões de segurança nacional e política econômica, parece aconselhável que as políticas públicas sejam elaboradas considerando o maior número possível de pontos de vista, interesses e possíveis soluções.

Os governos têm um papel importante a desempenhar em relação a vários assuntos de governança da Internet, como a aplicação das leis on-line existentes, a adaptação de leis e políticas para enfrentar os desafios digitais e talvez a elaboração de novas leis para cobrir novos tipos de problemas que podem surgir devido da evolução tecnológica. Alguns excelentes exemplos da terceira situação são fornecidos pela elaboração do *Marco Civil da Internet brasileiro*, da Lei Francesa para uma República Digital e, em menor grau, da Declaração Italiana dos Direitos da Internet. Esses exemplos ilustram como as consultas de várias partes interessadas podem ser incorporadas aos mecanismos tradicionais de governança democrática para fortalecer os processos de tomada de decisão com contribuições de várias partes interessadas. Embora as consultas tenham sido abertas e amplas, as decisões finais foram tomadas por órgãos públicos que, em última instância, respondem perante o povo por meio do parlamento nacional e do sistema judicial nacional. Notavelmente, esses regulamentos podem ser contestados em tribunal, caso sejam considerados incompatíveis com a lei ou a constituição. Por outro lado, as sugestões de políticas elaboradas no nível do IGF demonstram que os esforços multissetoriais podem ir além da mera discussão e produzir propostas concretas que, independentemente de sua recomendação oficial, podem inspirar – e já estão inspirando – esforços nacionais e internacionais de formulação de políticas.

Portanto, as experiências acima mencionadas mostram que as contribuições das partes interessadas podem ser úteis para aumentar a qualidade do documento final, enquanto a possibilidade de o público expressar sua opinião dá aos órgãos públicos a possibilidade de destilar o interesse público e aumenta as chances de que o resultado final seja Ser aceito. (Habermass 1998) Como tal, indivíduos e organizações têm a possibilidade de defender seus interesses e expressar seus pontos de vista, participando de um processo de “busca cooperativa da verdade, onde nada coage ninguém, exceto a força do argumento [mais persuasivo] .” (Habermas, 1998). Tal processo parece ser benéfico para fornecer o maior número possível de posições sobre as quais o interesse público pode ser identificado e decisões públicas podem ser tomadas. Pelo contrário, se a decisão final tivesse sido sujeita à obtenção do consenso unânime de todos os stakeholders, não teria havido uma decisão final, porque inevitavelmente a decisão não teria sido o resultado preferido de alguns stakeholders.

Se quisermos ir além das fronteiras nacionais (o que muitas vezes é necessário no caso da governança da Internet), não é óbvio como incorporar os processos multissetoriais na governança democrática em nível internacional, por vários motivos. (Hill 2016) Em primeiro lugar, os membros das agências intergovernamentais são estados e os atores não estatais não podem participar plenamente de todas as discussões, mesmo que tenha havido progresso recentemente em permitir mais participação de atores não estatais. Em segundo lugar, os estados não estão necessariamente dispostos a permitir que um de seus atores não estatais contradiga suas próprias posições durante as discussões internacionais: isso é compreensível na medida em que a posição do estado deve refletir os interesses de todos os cidadãos do estado, então o estado não deseja que se diga que não é esse o caso. Isso revela a importância dos processos multissetoriais para o desenvolvimento de posicionamentos e políticas bem informados que agreguem a opinião pública e expressem o interesse público em relação a questões específicas que estão sendo discutidas internacionalmente.

Além disso, se considerarmos a possibilidade de atribuir poderes de decisão a mecanismos multissetoriais, não fica claro como resolver as tensões entre atores não estatais (sejam empresas privadas ou organizações não governamentais) e agências governamentais. Em terceiro lugar, a participação em discussões internacionais normalmente envolve viagens significativas e conhecimento de pelo menos um dos seis idiomas oficiais da ONU, mas, na prática, é necessário um bom conhecimento do inglês. Tais elementos podem representar filtros importantes, reduzindo *de fato* a abertura de participação aos poucos capazes de cumprir todas as condições que permitem não serem filtrados, transformando assim os processos

multistakeholders em “oli-stakeholders”⁶¹. Em quarto lugar, e talvez o mais importante, as agências intergovernamentais são compostas pelos poderes executivos dos governos, não há equivalente internacional a um parlamento nacional e (exceto algumas exceções) não há um sistema judicial internacional obrigatório. Assim, a separação de poderes que permite os pesos e contrapesos essenciais à democracia não existe no plano internacional.

Portanto, é importante enfatizar que os processos multissetoriais podem complementar de maneira útil os processos democráticos existentes, mas não devem ser considerados como possíveis substitutos. Os processos multissetoriais podem fornecer insumos diversos e de alta qualidade e podem promover a coordenação e a sinergia não apenas entre diferentes partes interessadas, mas também dentro do mesmo grupo de partes interessadas. Este último ponto é particularmente evidente no que diz respeito aos órgãos e departamentos governamentais, que podem tirar grande proveito das oportunidades de coordenação oferecidas pela participação em esforços multissetoriais, como mostram os exemplos do Brasil e do Reino Unido.

É particularmente importante enfatizar que a abertura à participação também deve ser combinada de forma concreta com políticas destinadas a discriminar positivamente aqueles indivíduos e partes interessadas que, de outra forma, não teriam a possibilidade de fornecer suas contribuições e feedback. A este respeito, as consultas (online) também devem ser acompanhadas por iniciativas de capacitação e pedagógicas, bem como por oportunidades concretas de financiamento para as partes interessadas que carecem dos recursos financeiros necessários para participar. Além disso, os órgãos multissetoriais devem ser devidamente financiados e total transparência deve ser aplicada em geral a todas as atividades de tais órgãos e, em particular, à gestão dos recursos financeiros. Por último, os conselhos ou juntas de administração que orientem o funcionamento e emitam recomendações em nome do multistakeholder devem ter uma composição multistakeholder e os representantes dos vários grupos de stakeholders devem ser eleitos democraticamente, refletindo a mais ampla gama possível de interesses e posições.

Para concluir, oferecemos como anexo um conjunto de recomendações destinadas a facilitar o estabelecimento de órgãos consultivos nacionais de múltiplas partes interessadas sobre políticas de Internet. As boas práticas a seguir foram destiladas de uma observação crítica dos estudos de caso analisados neste artigo e se beneficiaram de um feedback substancial expresso pelos participantes do workshop INSCI 2016, ao qual vai o agradecimento dos autores.

⁶¹ Tal neologismo refere-se a um mecanismo baseado na participação de um grupo limitado (ὀλίγος /olígos "poucos") de interessados. (Belli 2016:312)

Anexo: ÓRGÃO CONSULTIVO MODELO SOBRE POLÍTICA DE INTERNET

1. Composição do Conselho

O Conselho do Órgão Consultivo de Políticas de Internet (ABIP) deve ter uma composição multistakeholder, incluindo um terço de membros representando diferentes órgãos e poderes governamentais e dois terços de membros representando atores não governamentais. As partes interessadas governamentais devem ser indicadas pelo governo nacional e, além de atuar na Diretoria da ABIP, devem articular-se com o respectivo órgão governamental. Os membros não governamentais devem ser estruturados em diferentes círculos eleitorais com igual número de representantes, que devem representar os interesses de:

- as comunidades empresariais;
- entidades não comerciais e usuários individuais;
- comunidade acadêmica e técnica.

A composição do conselho deve ser equilibrada em termos de gênero.

2. Nomeação e eleição dos membros do conselho

Enquanto os representantes governamentais devem ser selecionados pelo governo nacional, as partes interessadas não governamentais devem ser livremente indicadas pelos respectivos constituintes de acordo com processos abertos e transparentes. A base empresarial deve ser estruturada em diversos setores, cujos membros devem indicar seus próprios representantes de forma independente. Os membros do conselho devem ser eleitos para no máximo 2 mandatos. Os membros do conselho devem agir de forma voluntária, mas devem ser reembolsados por qualquer despesa que suportem. Todos os membros do conselho e candidatos a membros do conselho devem publicar uma declaração de interesses, declarando as fontes de financiamento e qualquer elemento que possa gerar conflito de interesses.

3. Atribuições da ABIP

A ABIP deve atuar no interesse público e promover ampla gama de iniciativas destinadas a facilitar a elaboração e implementação de políticas e programas nacionais relativos à Internet e, de forma mais ampla, às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Notavelmente, a ABIP deve:

- Concentrar-se em questões de política nacional e internacional;

- Promover estudos de investigação e avaliação de impacto;
- Organizar consultas nacionais para ajudar on-line e off-line em vários locais;
- Promover a constituição de grupos de trabalho destinados a alimentar o trabalho da ABIP com aportes de especialistas;
- Elaborar recomendações com base nas pesquisas desenvolvidas, nos resultados das consultas e nos insumos fornecidos pelos grupos de trabalho;
- Promover iniciativas e programas pedagógicos destinados a familiarizar a população nacional com questões relacionadas com as TIC.

4. Articulação com os poderes executivo e legislativo e demais órgãos

A ABIP deve organizar reuniões periódicas com representantes do poder legislativo e diversos componentes do governo nacional e dos governos locais para poder responder adequadamente à demanda e estabelecer sinergias de longo prazo com os atores públicos. A ABIP deve ter um oficial de ligação internacional permanente que deve garantir a coordenação entre a ABIP e as organizações internacionais relevantes.

Os poderes legislativo e executivo devem solicitar assessoria da ABIP na elaboração de políticas sobre questões relacionadas às TIC .

5. Financiamento

A ABIP deve ter recursos suficientes para exercer suas funções de forma independente. Idealmente, uma parte das receitas produzidas pelo registro de nomes de domínio no domínio de primeiro nível com código de país nacional deveria ser dedicada ao financiamento das atividades da ABIP.

Referências

- Almeida, V., Getschko, D. e Afonso, C., "A Origem e Evolução dos Modelos Multistakeholder", IEEE Internet Computing, Vol.19, n. 1, pp. 74-79, jan.-fev. 2015.
- Badii F. (29 de maio de 2016). A ONU matará o IGF?. Projeto de Governança da Internet. <http://www.internetgovernance.org/2016/05/29/will-the-un-kill-the-igf/>
- Belli, L. (2016). De la gouvernance à la regulamentação de l'Internet. Berger-Levrault.
- Belli, L. (2015). Uma cooperação heterossexual para a formulação de políticas de Internet sustentável. Revisão da Política da Internet, 4(2)
- Belli, L. e Foditsch, N. "Network Neutrality: An Empirical Approach to Legal Interoperability", in Belli, L. and De Filippi, P. (Eds.) (2016) Net Neutrality Compendium: Human Rights, Free Competition and the Futuro da Internet. Springer.
- Belli, L. e van Bergen, M. (2013). Protegendo os direitos humanos por meio da neutralidade da rede: promovendo o interesse dos usuários da Internet, modernizando os direitos humanos e protegendo a Internet aberta. Conselho Europeu. CDMSI(2013)Misc19
- Bollow N. e Hill R. 2014. Reflexões sobre as melhores práticas para mecanismos de participação multissetorial. http://www.apig.ch/best_practices.pdf
- Bollow N. e Hill R. 2015. Reflexões sobre como tornar a governança da Internet democrática e participativa. http://www.apig.ch/democratic_and_participative.pdf
- Bradner, S. (1998). *Diretrizes e procedimentos do grupo de trabalho da IETF*, solicitação de comentários: 2418. <https://tools.ietf.org/html/rfc2418>
- Conselho da Europa (13 de maio de 2005). Declaração do Comité de Ministros sobre os direitos humanos e o Estado de Direito na Sociedade da Informação. CM(2005)56 final.
- Conselho da Europa (21 de setembro de 2011). Declaração do Comité de Ministros sobre os princípios de governação da Internet.
- De Nardis, L., e Raymond, M. (2013), "Thinking Clearly about Multistakeholder Internet Governance", Oitavo Simpósio GigaNet Anual, Bali, Indonésia, 21 de outubro de 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2354377
- Gasser, U., Budish, R. & West, SM (14 de janeiro de 2015). Multissetorial como grupos de governança: observações de estudos de caso, publicação de pesquisa do Berkman Center nº 2015-1.
- Glaser, H. e Canabarro, D. "Antes e depois do WGIG: Vinte anos de governança multissetorial da Internet no Brasil" em Drake, W. (Org.). O Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet - reflexões do 10º aniversário. 1 ed., 2015, v. 1, p. 141-155. <https://www.apc.org/pt-br/node/21230>
- Habermas, J. (1998). Entre Fatos e Normas Contribuições para uma Teoria do Discurso do Direito e da Democracia. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

- Hill, R. 2016. Governança da Internet, modelos multissetoriais e a transição da IANA: exemplo brilhante ou lado negro? *Jornal de Política Cibernética*, vol. 1 nº 2, <http://dx.doi.org/10.1080/23738871.2016.1227866>
- Hoffman, J. 2016. “Múltiplas partes interessadas na governança da Internet: colocando uma ficção em prática”, *Journal of Cyber Policy*, vol. 1 nº 1, pp. 29-49. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/23738871.2016.1158303>
- Resolução ITU 140 (Rev. Guadalajara, 2010). O papel da UIT na implementação dos resultados da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação.
- Resolução ITU 140 (Rev. Busan, 2014). O papel da UIT na implementação dos resultados da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação e na revisão geral de sua implementação pela Assembléia Geral das Nações Unidas.
- Maciel, M., Zingales, N. e Fink, D. (2015). Série de estudos de caso de governança da Internet NoC: Reunião Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet (NETmundial). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2643883
- Malcom j. (26 de outubro de 2015a) Folhas de classificação de ideias para validação dos resultados de coalizão dinâmica do IGF. IGFWatch News. <http://igfwatch.org/discussion-board/idea-rating-sheets-for-validation-of-igf-dynamic-coalition-outputs?func=taxa;classificação=5>
- Malcolm, J. 2015b. “Critérios de Inclusão Significativa de Partes Interessadas na Governança da Internet.” *Revisão da Política de Internet*. Vol. 4, não. 4
- OCDE (17-18 de junho de 2008). A Declaração de Seul para o Futuro da Economia da Internet. Reunião Ministerial da OCDE, Seul.
- OCDE (13 de dezembro de 2011). Recomendação do Conselho sobre Princípios para Formulação de Políticas de Internet. Obtido em <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/49258588.pdf>
- Souter, D. (2009). Informação e Participação na Governança da Internet. Relatório para o Conselho da Europa. UNECA APC.
- Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação. (18 de novembro de 2005). WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E. <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>
- WGIG. (2005) Relatório do Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet. <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>