

Governança ou Governo “Entre-redes”?

Por Raquel F. Gatto

Ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus (Ulpiano)

“Entre redes” é o fenômeno que permeia nossa vida hodierna. É o ápice da chamada sociedade da informação que se alicerça nas tecnologias de informação e comunicação. É a ferramenta de muitos usuários, empresas, negócios. É o veículo de notícias em tempo real. É a chave de movimentos sociais e políticos como o levante da Primavera árabe. É muita coisa e permite tantas mais...é também o que se costuma chamar: Internet.

A despeito do alto grau de penetração e o uso contínuo em nossa sociedade e nas interações cotidianas, faz-se mister lembrar que a Internet é recente, e ainda não exaurimos o leque de impactos sociais, jurídicos, políticos e tecnológicos que nos traz. A utilização comercial da Internet no Brasil começou há pouco mais de 15 anos, e sua evolução tem sido extremamente rápida.

Tudo isso se converge no escopo da governança da Internet, ou seja, todos os aspectos da rede, tecnológicos ou não, e de como são percebidos pelos diversos atores envolvidos, bem como das formas existentes ou necessárias para organizá-los e gerenciá-los.

O presente artigo trata de averiguar quais são as características da Internet e refletir sobre sua salvaguarda nos mecanismos de governança da Internet e como eles funcionam em nosso ordenamento jurídico.

O que é a Internet?

A Internet é uma rede de comunicação mundial entre computadores que utiliza uma linguagem comum para isso, ou seja, um código específico de transmissão e recepção dos sinais de comunicação.

A comunicação entre computadores é similar à comunicação humana, visto que os homens se comunicam através de um determinado mecanismo de linguagem, por exemplo, um idioma. Nesse exemplo, para que duas pessoas conversem, é necessário que falem e entendam o mesmo idioma. Mas antes disso, foi necessário que houvesse um idioma, construído a partir de um alfabeto inicial e com regras próprias. Uma vez identificados os usuários deste idioma, encontra-se a rede de comunicação.

Da mesma forma ocorre a comunicação entre computadores. Primeiro, foi necessário estabelecer um alfabeto para determinar a linguagem que os computadores utilizam (linguagem binária). A partir daí, desenvolveu-se a comunicação entre dois computadores. Isso ocorreu nas décadas de 50 e 60, quando houve o fortalecimento da computação e a ocorrência das primeiras comunicações entre computadores através da comutação de pacotes, as chamadas redes acadêmicas.

Encontrada a via de comunicação, mais computadores passaram a aderir ao mecanismo de comunicação, formando as redes. Entretanto, as redes desenvolveram idiomas diferentes e algumas não se comunicavam entre si. Cada rede adotava sua própria língua, o que equivale analogamente à dizer que a REDE A se comunicava somente em inglês, a REDE B, em francês e assim por diante. Não havia exatamente tradutores nesse circuito.

Por conta disso, na década de 70 surgiu o esperanto das redes, o *Internet Protocol* – IP e o *Transmission Control Protocol* – TCP. A nova rede – INTERNET foi identificada pelo diminutivo do termo em inglês *Internetworking*, traduzido ao vernáculo por "entre redes". Somente após a adoção de uma linguagem comum para todas as redes isoladas tornou-se possível formar a comunicação mundial entre computadores.

Nessa linha, relembra o Professor Demi Getschko¹, considerado o pai da Internet no Brasil:

“O nome Internet foi cunhado para a rede por extensão de uso da denominação de parte de seu protocolo: o IP – Internet Protocol – trecho do padrão que define a ‘linguagem’ de conexão que ela usa e que significa literalmente ‘protocolo entre redes’. Reside aí outro aspecto fundamental da rede, que é precioso e cuidadosamente preservado: a Internet é o resultado da interconexão de milhares de redes, que colaboram e se coordenam para montar a rede global”.

Após a criação dessa linguagem comum entre as redes de computadores, somado a outros fatores como o lançamento de computadores e dispositivos menores e de acesso mais fácil ao cidadão, bem como o desenvolvimento de uma interface mais amigável para o usuário leigo (a Web), todos facilitaram o uso da Internet por pessoas fora do nicho acadêmico, e a Internet tomou proporções mundiais.

Uma das idéias mais fundamentais da rede mundial é propiciar a comunicação ponta a ponta. Isso significa que quaisquer dois dispositivos na Internet podem comunicar-se livremente, e é necessário lembrar que por trás desses dispositivos estão pessoas, que podem utilizar essa capacidade de comunicação para as mais diversas finalidades. Portanto, além das camadas físicas de tecnologia e infra-estrutura, a Internet também envolve aspectos legais, de regulamentação, econômicos, de desenvolvimento social e sócio-culturais.

O co-autor do protocolo IP e, portanto, considerado um dos criadores da Internet, Vinton G. Cerf, assevera que: *“a Internet não se constitui somente de números e protocolos, mas de pessoas, conteúdo e recursos”*.²

A Agenda de Tunis para a Sociedade da Informação, documento fruto das discussões de membros Estados e atores da sociedade civil e da comunidade acadêmica, durante

¹ GETSCHKO, Demi. **Internet – Colaboração e Mudança** in Revista de Direito das Novas Tecnologias, no. 3. 2007. IOB.

² CORNU, Jean-Michel; DELAHAUT, Marie-Anne, LEQUESNE, Philippe. **Internet – Perspective & Governance**. Colóquio Internacional “Prospective de l’Internet”, organizado pelo Instituto Destrée, março de 2005.

a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação³, igualmente reconheceu a amplitude do conceito Internet para além da ferramenta “internet”, exposto no item 30, transcrito a seguir em inglês:

“We acknowledge that the Internet, a central element of the infrastructure of Information Society, has evolved from a research and academic facility into a global facility available to the public.”

De forma geral, poder-se-ia definir a Internet como: a rede entre computadores que adota protocolos-padrão, essencialmente o TCP-IP, para transmissão de dados via pacote (comutação), que permite a comunicação simultânea entre usuários, a troca de mensagens eletrônicas, o acesso a portais eletrônicos, a formação e participação em comunidades, a transmissão de dados (texto, som, voz, vídeo), o comércio eletrônico, a difusão de conhecimentos, dentre outras atividades.⁴

Quem governa a Internet?

Infere-se da definição de Internet que onde quer que ela esteja terá uma estrutura técnica padrão imutável, mas uma camada de conteúdo adaptável a cada país, sobretudo à legislação e aos costumes de cada local. O desafio consiste em desenvolver mecanismos que equilibrem as características opostas: global x regional. Eis, portanto, o escopo que a governança da Internet deve enfrentar para não interromper o desenvolvimento da rede.

A primeira dificuldade nesse enfrentamento é a quebra do paradigma inicial da formação dos Estados: território. São elementos para a existência do Estado o território, a população e o governo. Se a Internet não tem fronteiras, isso significa que não se submete a um Estado? Eis uma afirmação improcedente.

É comum ouvir que “a Internet não tem fronteiras” e uma reflexão mais apurada permite afirmar que não existe a Internet de um país, não se fala da Internet do Brasil,

³ World Summit on the Information Society – documentação e relatórios disponíveis em www.itu.int/wsis

⁴ GATTO, Raquel. MOREIRAS, Antonio. **Governança da Internet: conceitos, atores, mecanismos e participação brasileira**. Palestra ministrada no Congresso Internacional de Direito, da Universidade São Judas, em 26 de maio de 2010.

da China, da Europa etc. O que existe, na verdade, é a Internet no Brasil, na China, na Europa etc. Isso porque existe um único protocolo, uma única linguagem que amarra a Internet para que ela seja o que ela é. Por exemplo, se uma legislação nacional determinar que a partir de uma data as redes de computadores não permitirão rodar o protocolo TCP/IP, isso significa que dessa data hipotética em diante, o país não estará mais conectado à Internet. Poderá se manter a comunicação entre computadores, mas não será mais a Internet. Portanto, os governos mantêm sua soberania enquanto serem a última instância de decisão, mas a Internet segue suas demandas próprias.

Há um aparente paradoxo entre soberania e regulação global que se transforma no grande “calcanhar de Aquiles” ao tratar da governança da Internet, porque exige uma releitura de paradigmas da teoria geral do Estado e do direito internacional. Vejamos.

Etimologicamente, “governança” advém do termo grego *kyvernoo* e do latim *gubernare* que significam guiar, pilotar, dirigir⁵, e não deve ser confundida com governo no sentido da estrutura diretiva da abstração Estado.

O escopo dessa governança é amplo, vez que abarca diversos atores e mecanismos. O Grupo de Estudos sobre Governança da Internet⁶, formalmente intaurado durante as discussões da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, sediado pela Organização das Nações Unidas, assevera que:

“Governança da Internet é o desenvolvimento e a execução pelos Governos, sociedade civil e iniciativa privada, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos decisórios e programas compartilhados que delineassem a evolução e o uso da Internet”.

No contexto da Cúpula, o item 35 da Agenda de Tunis para a Sociedade da Informação referenda que o gerenciamento da Internet engloba questões técnicas e políticas públicas, e envolve todos os atores: autoridades políticas, setor privado, sociedade civil, organizações intergovernamentais e internacionais.

⁵ ARATA Jr., Seiiti. **Regulação pela definição de padrões tecnológicos na Governança da Internet**. [dissertação]. São Paulo: USP, 2006.

⁶ Working Group on Internet Governance – documentação e relatórios disponíveis em www.wgig.org

Assim, a autoridade política é importante para emitir políticas públicas no âmbito da Internet, já que os Estados são soberanos, e tem direitos e responsabilidades no cenário internacional. O setor privado também participa dessa governança, porque é fundamental no desenvolvimento tecnológico e na economia. A sociedade civil igualmente participa nesse cenário, vez que é intrinsecamente ligada ao alcance da Internet e suas repercussões na comunidade. As organizações intergovernamentais executam a coordenação entre os interesses ligados às políticas públicas da Internet. E, por fim, as organizações internacionais que exercem um papel-chave no desenvolvimento dos padrões técnicos da Internet e políticas relevantes.

A necessidade de dividir os âmbitos de atuação e mecanismos de gerenciamento é consequência da amplitude de seu escopo e da pluralidade de envolvidos.

Nesse sentido, a Agenda de Tunis para a Sociedade da Informação assevera em seu item 38 que o fortalecimento das instituições regionais de gestão dos recursos da Internet, para garantir os interesses nacionais e os direitos desses países a gerir os próprios recursos da Internet, ao mesmo tempo em que mantém a coordenação global.

Logo, verifica-se a supremacia do conceito *lato sensu* de Governança da Internet, na medida em que privilegia a adequação à realidade e respeita a soma técnico mais reflexos sociais, jurídicos e econômicos, bem como enfatiza a importância da gestão pluralista, transparente e democrática.

A Internet não se conceitua como uma mera ferramenta de comunicação, realizada por diversas redes de computadores sob mesmo protocolo. Tampouco podemos afirmar o outro extremo, de que a Internet é uma sociedade em si ou quíça um próprio Estado, pois lhe falta a organização social, estrutura política hierárquica e soberania.

Esse novo modelo de governança que não inclui só os governos no processo decisório, e a coexistência de diversos mecanismos com atuações distintas em áreas técnicas e políticas, bem como a atuação local ou regional regional em constante retroalimentação da coordenação global, traz alguns desafios para que as autoridades políticas reconheçam e integrem os novos patamares. Some-se ainda aos fatores de

ponderação os movimentos intensos de globalização e interdependência dos Estados após as guerras mundiais.

Vivemos exatamente no momento em que esse turbilhão de mudanças e acertos ocorrem. E o ciclo espiral da história pode estar começando mais uma volta... será que estamos em um novo momento de síntese, em mais uma volta temporal? A sociedade informacional está no limbo. Tem que decidir se segue no controle ou na liberdade.

Se retrocedermos à análise do conceito da soberania e à evolução dessa abstração de que chamamos Estado, podemos identificar que há três momentos bem distintos: o Estado Absolutista e a soberania absoluta; o Estado Liberal e a soberania popular; e o Estado Social e a soberania relativa. Cada momento teve um marco histórico, uma mudança social, econômica e política que enveredou para uma nova roupa do Estado e uma nova pintura para a soberania. Do Absolutismo para o Liberal, o ápice foi a Revolução Francesa, que levou a repensar a concentração do poder, a sucessão do governo, mas também o olhar para o indivíduo; do Liberal para o Social, foram as Guerras Mundiais que trouxeram a necessidade de refletir sobre a divisão do capital e a interação com o governo, bem como fizeram com que se olhasse além do indivíduo isolado, para o grupo, o que coincide com a ascensão da salvaguarda aos direitos humanos.

Foucault⁷ trouxe a perspectiva da ascensão da arte de governar nesse processo evolutivo do Estado, que vai além do conceito de soberania. Em especial, fez a distinção desses modelos de Estado a partir da relação do governante com o processo de emanar as leis e a interação com a sociedade.

Enquanto a soberania foi o problema principal, enquanto as instituições de soberania foram as instituições fundamentais e o exercício do poder foi pensado como exercício da soberania, a arte do governo não pôde se desenvolver de modo específico e autônomo. Temos um exemplo disto no mercantilismo. Ele foi a primeira sanção desta arte de governar ao nível tanto das práticas políticas quanto dos conhecimentos sobre o Estado; neste sentido, podemos dizer que o mercantilismo representa um primeiro limiar de racionalidade nesta arte de governar, de que o texto de La Perrière indica somente alguns princípios, mais morais que reais. O mercantilismo é a

⁷ FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. São Paulo. Editora Saraiva, 2012.

primeira racionalização do exercício do poder como prática de governo; é com ele que se começa a constituir um saber sobre o Estado que pôde ser utilizável como tática de governo. Entretanto, o mercantilismo foi bloqueado, freado, porque se dava como objetivo essencialmente a força do soberano: o que fazer não tanto para que o país seja rico mas para que o soberano possa dispor de riquezas, constituir exércitos para poder fazer política. E quais são os instrumentos que o mercantilismo produz? Leis, ordens, regulamentos, isto é, as armas tradicionais do soberano. Objetivo: o soberano; instrumentos: os mesmos da soberania. O mercantilismo, assim, procurava introduzir as possibilidades oferecidas por uma arte refletida de governar no interior de uma estrutura institucional e mental da soberania, que ao mesmo tempo a bloqueava. (...)

Como se deu o desbloqueio da arte de governar? Alguns processos gerais intervieram: expansão demográfica do século XVII, ligada á abundância monetária e por sua vez ao aumento da produção agrícola através dos processos circulares que os historiadores conhecem bem. Se este é o quadro geral, pode-se dizer, de modo mais preciso, que o problema do desbloqueio da arte de governar está em conexão com a emergência do problema da população; trata-se de um processo sutil que, quando reconstituído no detalhe, mostra que a ciência do governo, a centralização da economia em outra coisa que não a família e o problema da população estão ligados.

Importante destacar que Foucault já enuncia a questão da mutabilidade do Estado face às mudanças sociais, exigindo uma nova roupagem para o governo. É aí que se pondera o fato de que a Sociedade da Informação, a partir do marco que foi a Revolução Tecnológica, pode significar um novo modelo de Estado e novas interações de poder.

O Estado como uma abstração de controle e a mudança de paradigmas para a sociedade democrática no Brasil podem ser fatores determinantes para que se tenha uma estrutura formalmente válida do Estado de Direito, mas uma execução arraigada a processo discrepantes e não participativos.

Cada passagem na evolução do Estado teve seu lado mais rígido e aquele mais brando. O Absolutismo teve seus anos sanguinolentos, varios países passaram ao longo de sua história democrática os momentos totalitários. Controle é inerente à própria figura do Estado. Porém, até que ponto uma sociedade democraticamente válida na estrutura, perpetua as ações totalitárias em seus resultados?

Bebendo em Foucault, Deleuze estabelece a passagem da sociedade disciplinar para a sociedade de controle. Essa sociedade de controle viria da crise nos elementos da sociedade anterior (por exemplo, família), gerando a ruptura dos limites das instituições, não se sabe mais o que está dentro e o que está fora.⁸

Será que renunciaremos a ruptura do próprio sistema? Afinal, sistema funda-se na noção de limites e na definição do que está dentro e do que está fora.⁹

Parece que estamos num momento crucial da dialética...talvez seja o confronto da tese e da antítese e possamos enxergar logo mais a síntese, e assim uma nova ordem. Mas o fato é que existe um descompasso entre o que se vive (a sociedade) e o que lhe governa (o Estado, o direito).

Partindo das premissas que o homem é um ser social, e o direito é inerente à sociedade, é possível indagar sobre os mecanismos de mudança social que afetam essa relação. E decorre dessa relação tríade homem-sociedade-direito, o poder. O poder delegado pelo homem, construído na sociedade organizada e alicerçado no direito.

Prenuncia Foucault o processo de sobrevivência do Estado, sua capacidade de adaptação para manter o poder ou o controle, dentro do processo de governamentalização:

Governamentalização do Estado, que é um fenômeno particularmente astucioso, pois se efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. Se o Estado é hoje o que é, é graças a esta governamentalidade, ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado. São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal, etc.; portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais da governamentalidade.¹⁰

⁸ HARDT, Michael. **A sociedade mundial de controle**, in Gilles Deleuze: uma vida filosófica. Alliez, Éric (org.). São Paulo, Editora 34, 2000.

⁹ Trecho da aula de encerramento do **professor Tercio Sampaio Ferraz Junior**, 1o. semestre de 2012, na Pós-Graduação em Filosofia do Direito, do Programa de Direito, da PUC/SP.

¹⁰ FOUCAULT, Michel. Ibidem.

O momento de reflexão é particularmente propício para tomar como exemplo as recentes discussões no âmbito das telecomunicações e da governança da Internet que ocorreram na revisão do Tratado Internacional das Telecomunicações, que estabelece os princípios e regras gerais de cooperação internacional em telecomunicações.

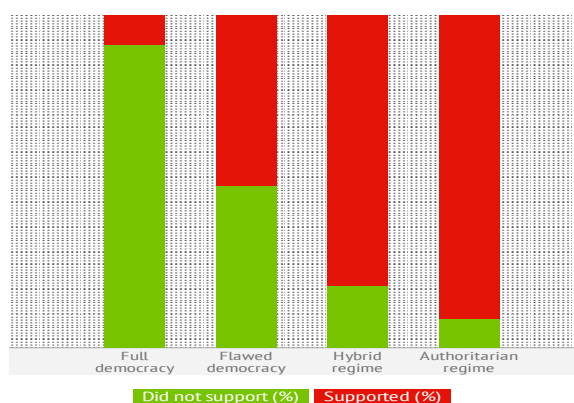
Criado em 1988 e ratificado pelo Brasil em 1998, na Plenipotenciária da UIT em Guadalajara (2010), aprovou-se o processo de revisão desse tratado que deverá incorporar as mudanças tecnológicas dos últimos 20 anos e propor novo escopo para o documento.

A União Internacional de Telecomunicações (UIT) discute a revisão do Tratado Internacional das Telecomunicações (TIT), com o objetivo que mudar suas próprias competências, incluindo tópicos no âmbito da Internet.

A primeira etapa de revisão encerrou-se em 14 de dezembro de 2012, com a cisão dos Estados-membros quanto à assinatura do documento, tendo em vista a existência de termos dúbios e menções que poderiam levar às telecomunicações adentrarem o escopo da Internet, sobretudo abrir portas para que os Estados possam fiscalizar o conteúdo dentro da Internet, sob a bandeira de evitarem ações de segurança.

Portanto, controle foi o mote central dessa discussão, ainda que não mencionado diretamente ou travestido de outros mecanismos. O gráfico abaixo mostra a correlação entre os Estados signatários do novo Tratado Internacional de Telecomunicações e regime de governo:

Gráfico 1 – Países signatários e Regime de Governo¹¹:



¹¹ Disponível em http://infogr.am/-mebuell_1355447340

Vale colacionar novamente algumas palavras de Foucault:

Este Estado de governo que tem essencialmente como alvo a população e utiliza a instrumentalização do saber econômico, corresponderia a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança.¹²

O cenário está longe de ser definitivo. Ainda é cedo para analisar todos os pontos e repercussões desse novo texto, até porque uma nova rodada de discussões está prevista para maio de 2013, bem como só terá efeitos a partir de 2015.

Considerações finais

Os mecanismos de Governança da Internet deveriam assegurar que haja um ambiente propício à inovação, favorecendo também a competição e a colaboração criativa, assegurando sua evolução contínua. Esses foram pilares que garantiram a rápida propagação da Internet e devem ser mantidos para que haja constante evolução das tecnologias, em sintonia com a nova era denominada Sociedade da Informação.

Na Sociedade da Informação que vivemos, a tecnologia é um ponto central no cotidiano, sobretudo para exprimir a relação humana mais elementar: a comunicação e a troca de informações. Será que a frase usualmente conhecida pelos estudiosos do direito em epígrafe tornou-se obsoleta? Ubi Societas, ibi ius?

A Internet é, na prática e mui simplificada, uma linguagem, ou tecnicamente o correto seria dizer: protocolos, que trabalham sobre um emaranhado de redes físicas (composta por cabos ópticos ou frequências de rádio e satélite), e esse conjunto permite a comunicação entre computadores com troca de grande volume de dados, sob uma grande resiliência.

A Internet não é um novo território. Não é um novo governo. Tampouco não é uma nova sociedade.

Com efeito, os novos entornos da Sociedade da Informação não mais permite ignorar a necessidade de se discutir e encontrar um mecanismo de governança da Internet que respeite a natureza global desse fenômeno, bem como admita a participação dos

¹² FOUCAULT, Michel. Ibidem.

diversos atores: governos, sociedade civil, iniciativa privada, organismos internacionais.

Exatamente nessa linha a sociedade internacional vem se movimentando, seja nas reuniões da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, no Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet, em inúmeros sítios consultados, bem como nos encontros do Fórum da Governança da Internet, coordenados pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹³.

Fato é que os meios de troca e divulgação das informações, a abertura para reflexões e os mecanismos de discussão sobre o importante tema da governança da Internet proliferaram e devem crescer cada vez mais.

A Internet é o ápice da mudança social e o legislador se vê obrigado a lidar com a adaptação de regras ao mundo virtual. É preciso entender a tecnologia. E o regulador se vê obrigado a entender áreas com as quais não se sente confortável, às quais rechaça para não perder o controle do modelo contruído ao invés de buscar um novo modelo mais cooperativo e colaborativo. Ao não enfrentar esse desafio, gera-se uma incogruência entre a sociedade e a regulamentação, na qual o jogo de interesses pode ser fatal para que a evolução tecnológica prospere

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABBATE, Janet. **Inventing the Internet**. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- AFONSO, Carlos Alberto (org.). **Governança da Internet - Contexto, Impasses e Caminhos**. São Paulo: RITS, 2005.
- CARVALHO, Marcelo Sávio. **A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição de mecanismos de governança**. [dissertação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- GATTO, Raquel F. A Proteção do domínio no Brasil. Monografia apresentada à Banca Examinadora da Graduação da Pontifca Universidade Católica de São Paulo, sob orientação do Professor Maurício Scheinman. 2005.

¹³ Organização das Nações Unidas – ONU – estudos, documentos e relatórios disponíveis em www.un.org

- _____ . **O impacto da governança da Internet sob o prisma da soberania.** [dissertação]. São Paulo: PUC, 2008.
- GOLDSMITH, Jack Landman, WUN, Tim. **Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World**, New York: Oxford University Press, 2006.
- ICANN – INTERNET CORPORATION FOR ASSIGNED NAMES AND NUMBERS – informações disponíveis em www.icann.org
- KURBALIJA, Jovan. GELBSTEIN, Eduardo. **Governança da Internet – questões, atores e cisões.** Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: DiploFoundation/RITS, 2005.
- LESSIG, Lawrence. **Code – version 2.0.** New York: Basic Books, 2006.
- MOREIRAS, Antonio M. **Um estudo sobre a Internet e seu modelo de Governança.** (monografia – MBA). Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. *A Humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.* São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO .BR (NIC.BR) – informações disponíveis em www.nic.br
- SOCIEDADE DA INTERNET NO BRASIL – informações disponíveis em www.isoc.org.br