



Sul Global e o futuro da internet

A formação da governança da internet à luz da Teoria Crítica

Stéfano M. Moura

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais

Universidade de São Paulo, Brasil

NUPRI-USP

Sobre o autor:

Doutorando, mestre e especialista lato sensu pelo PPGEEL/UFRGS. Jornalista (UFRGS) com extensão universitária pela Universidad de Navarra (ESP) / O Estado de S. Paulo (BRA). Pesquisa temas da economia política da internet.

Editor: Daniel Oppermann



Licença Creative Commons
Atribuição + NãoComercial + SemDerivações
Essa publicação possui a licença Creative
Commons CC-BY-NC-ND. Ela pode ser
compartilhada por qualquer indivíduo.
Somente sem fins lucrativos.

Os argumentos e opiniões presentes neste Working Paper, assim como os gráficos, imagens, citações e referências são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam o pensamento dos editores, do NUPRI ou da Universidade de São Paulo.



Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais
Universidade de São Paulo
Rua do Anfitheatro 181
Colméia Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo, SP
Brasil

<https://www.nupri.com.br>
<https://nupri.prp.usp.br>

Resumo

O presente trabalho apresenta criticamente como foi se formando a atual estrutura histórica de governança da internet (GI) ocidental e analisa tal ordem vigente, através do arcabouço da Teoria Crítica (TC) das Relações Internacionais (RI) e da perspectiva de um acadêmico posicionado no Sul Global, para perguntar como essa ordem surgiu e se desenvolveu. Tem-se como objetivo avaliar o seguinte argumento central: a dinâmica neoliberal capturou a natureza inicial comunitária da internet tanto através de iniciativas estatais (Estados Unidos) quanto privadas (grandes empresas de dados)? Se sim, o modelo de governança privatizada ocidental em vigência supre as demandas dos países do Sul Global com relação ao futuro da internet? Para cumprir com o propósito crítico do trabalho, observam-se os pontos nevrálgicos dessa trajetória de constituição da GI no Ocidente, sempre da perspectiva de uma necessidade do Sul Global de reformar tal modelo observando nossas necessidades enquanto Estados e cidadãos. Alguns desses pontos são: a expertise detida pelo setor privado; a localização geográfica das empresas de dados; o papel dos Estados nas mesas de negociação multistakeholder; a pouca infraestrutura técnica do Sul Global; o design da internet. As metodologias a serem utilizadas são a revisão bibliográfica para apontar o desenvolvimento histórico citado e, a seguir, o método das estruturas históricas de Robert Cox. Este último será utilizado para avaliar a estrutura histórica hegemônica e apresentar uma proposta contra-hegemônica, ambas decorrentes da análise desse desenvolvimento histórico da GI ocidental.

Palavras-chave: ICANN, governança da internet, empresas de dados, Teoria Crítica, Sul Global

Introdução

No mundo ocidental, a internet se confunde com algumas grandes empresas transnacionais de dados. Basicamente, os usuários acessam a internet através do mecanismo de busca da Google, publicam informações pessoais no Facebook ou em redes da empresa, como o Instagram, consomem na Amazon, trocam mensagens através do WhatsApp, também pertencente ao conglomerado de Mark Zuckerberg. É assim que os usuários ocidentais conhecem a internet. Em outros locais, o acesso a essa rede de compartilhamento de informações tem facetas distintas, mas uma mecânica semelhante. Na China, por exemplo, o Grande Firewall bloqueia a (assim chamada) livre integração da internet “global”, e os chineses acessam a internet através do mecanismo de busca Baidu, consomem no Alibaba, publicam informações pessoais na rede social QQ e trocam mensagens pelo WeChat, ambos serviços pertencentes ao conglomerado Tencent.

Esse aspecto, ou seja, das grandes empresas de dados através das quais os seres humanos utilizam a internet, compõe uma economia política de dados muito ampla que, cada vez mais, demanda pesquisa e compreensão. Porém, a internet, ou seja, o meio por onde fluem os dados, precisa de uma infraestrutura para funcionar. Se em sua origem a internet ocidental, foco deste trabalho, tinha um caráter militar-acadêmico e foi criada através de financiamento público do orçamento da Defesa dos Estados Unidos, a continuação de sua história e a abertura para o uso de cidadãos comuns demandou uma ampliação de sua infraestrutura inicial. Para gerir a ampliação dessa infraestrutura, fez-se necessário organização e controle. As consequências dessa necessidade derivaram para o que se conhece hoje por Governança da Internet (GI).

A história da evolução de quais instituições e Estados respondem pela GI é o foco desse artigo. Argumenta-se que a dinâmica neoliberal capturou a natureza inicial comunitária da internet tanto através de iniciativas estatais (Estados Unidos) quanto privadas (grandes empresas de dados), e que o modelo de governança privatizada ocidental em vigência não supre as demandas dos países do Sul Global com relação ao futuro da internet. Assim, tem-se como objetivo apresentar uma história resumida da evolução da GI, mas apontando como tal ordem vigente surgiu à luz da Teoria Crítica das Relações Internacionais. Portanto, questiona-se tais origens, procurando-se observar onde podem ser observadas fraturas na ordem vigente que possibilitem pensar em como poderia haver margem para processos de mudança. Por fim, os mecanis-

mos heurísticos das estruturas históricas *coxianas* (R. Cox e Sinclair 1996) são utilizados para contrapor a estrutura hegemônica de governança atual a uma estrutura contra-hegemônica possível.

A primeira seção apresenta, resumidamente, a evolução da história da GI (Canabarro 2014; DeNardis 2014; Mueller 2010; Pires 2008; Pires 2012; Smyrniaios 2018). A segunda seção aponta pontos nevrálgicos nessa trajetória (Chenou e Fuerte 2018; Mueller 2010; Oppermann 2018a; Pires 2008; Pires 2012; Smyrniaios 2018). A partir da retrospectiva apresentada nesses capítulos, são definidas duas estruturas históricas seguindo o modelo *coxiano* (R. Cox e Sinclair 1996), uma hegemônica e outra contra-hegemônica, para abordar onde a atual configuração de GI possibilita questionamentos para uma estrutura diferente. A visão apresentada é de um acadêmico pertencente ao Sul Global e, portanto, compartilha da perspectiva de uma RI Global (Acharya 2016) que não rejeita teorias *mainstream*, mas demanda a inclusão de visões *outsiders*. A conclusão retoma o argumento principal.

GI: uma história resumida

Segal (2016) descreve um episódio de 2012 que resume, simbolicamente, muitas das premissas que norteiam as atuais discussões sobre a internet. Naquele ano, a Conferência Mundial de Telecomunicações Internacionais da União Internacional de Telecomunicações (UIT) em Dubai tinha como objetivo específico rever um tratado de 1988, o Regulamento Internacional de Telecomunicações. Na prática, a conferência iria sediar um debate acirrado sobre se a internet estava dentro ou fora do mandato da UIT; se ela era um sistema de telecomunicações como qualquer outro, ou se era uma entidade distinta. A primeira alternativa não era de interesse dos Estados Unidos e, portanto, desde as discussões prévias à conferência, o país utilizou-se de diferentes argumentos para defender sua visão, que privilegia uma internet liderada pelo setor privado. Não é necessário lembrar que as maiores empresas de dados do mundo estão sediadas nos EUA - há inclusive um acrônimo para designar as cinco maiores dessas empresas, o GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft). Um desses argumentos se baseava na gramática: internet deveria ser grafada com um “I” maiúsculo ou minúsculo?

A UIT havia sugerido o uso da grafia minúscula de 2016, mas os Estados Unidos se opuseram fortemente à mudança. Basicamente, essa disputa se

dava em torno do mesmo argumento usado anos antes por uma revista insuspeita de simpatia com empresas privadas, a *Economist*. Em 2003, a revista deixou de escrever “Internet” com letra maiúscula, pois seu corpo editorial entendia que a internet agora fazia parte da vida cotidiana; não era mais uma entidade separada. A delegação estadunidense entendia que esse tipo de argumento ajudava a justificar que a UIT tratasse a internet como somente outro sistema de telecomunicações e, portanto, pertencente à jurisdição da organização (Segal 2016). Ou seja, o uso da letra maiúscula ajudaria a reforçar que a “Internet” era uma entidade especial, e não apenas mais um meio de comunicação.

A lógica estadunidense projeta no uso contemporâneo da internet qualidades que ela não tem mais para muitos de seus usuários. Smyrniais (2018, p. 15, tradução livre) aponta: “Embora este tipo de raciocínio utópico se baseie em eventos reais do passado, ele esquece que a internet não é uma construção sócio-técnica fixa no tempo, mas é um objeto histórico”. A internet surgiu nos anos 60 como um bem público, e assim prevaleceu até o início dos anos 90, quando a predominância do discurso neoliberal finalmente fez valer a noção de uma internet centrada no mercado que continua até hoje. Se a ampliação da prevalência do capitalismo neoliberal se confunde com o período de superação da visão de mundo comunista em meio à Guerra Fria, também o uso da internet comercial se expande, nos anos 90, em conjunto com o crescimento econômico de empresas sediadas em território estadunidense. “Os Estados têm uma vantagem quase inatacável sobre os concorrentes se suas empresas desenvolverem os roteadores e servidores que transportam os dados da Internet, os telefones e computadores pessoais que as pessoas usam para se comunicar, e os aplicativos e serviços web que servem como gateways para a Internet” (Segal 2016, p. 34, tradução livre).

À percepção de que há vantagens para um Estado, em específico (e seus aliados), na manutenção de uma maneira de gerir a internet conforme foi desenvolvida, deve-se somar a visão de Smyrniais (2018): “A internet contemporânea participa da produção de uma superestrutura historicamente determinada correspondente a uma etapa do capitalismo avançado, ao mesmo tempo em que encarna as relações particulares de produção que a caracterizam” (Smyrniais 2018, p. 7, tradução livre).

Para perceber como essas relações de produção caracterizam a internet hoje, é necessário olhar para a história de sua constituição. A literatura tem consenso em estabelecer que a internet ocidental¹ nasce

nos EUA, nos anos 60, com o nome de ARPANET (Canabarro 2014; DeNardis 2014; Mueller 2010; Pires 2008; Pires 2012; Smyrniais 2018). Essa primeira rede de computadores nasceu da grande preocupação militar estadunidense de deter e/ou assumir a dianteira da corrida espacial com a URSS, bem como se prevenir contra ataques aéreos dos comunistas (Pires 2008). Em 1957, os soviéticos haviam lançado o Sputnik; como resposta, em 1958, Eisenhower cria nos Estados Unidos a *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), uma agência de pesquisa que operava coordenadamente entre militares e universidades. A ARPANET em si é produto da necessidade de compartilhar informações entre esses complexos da sociedade estadunidense. O sucesso nesse objetivo levou à ampliação da rede: em 1970, ARPANET e IBM desenvolveram o *Network Control Program* (NCP), programa que ajudou a entrecruzar mais ainda os complexos acadêmico e militar; 13 anos depois, em 1983, a ARPANET adotou definitivamente um protocolo de rede ainda mais poderoso, o TCP/IP (Pires 2008). A partir daí, houve uma expansão muito grande do número de instituições universitárias e civis utilizando a ARPANET. Isso fez com que o Departamento de Defesa dos EUA criasse uma rede paralela chamada Milnet, que deliberadamente passou a restringir o uso de aplicações comuns às redes comerciais, o que na prática fez com que a ARPANET seguisse um caminho fora do *locus* militar. É nesse período que ocorre uma transição do uso militar para, inicialmente, uso acadêmico-militar, depois acadêmico-civil e, enfim, também comercial (Pires 2008).

A transição para esse uso comercial da internet tem início mais efetivamente a partir de 1992, com a decisão do Congresso dos EUA que passa a permitir o desenvolvimento de atividades comerciais e prestação de serviços. A partir de então, tornou-se forçosa a preparação de um novo marco regulatório para a internet, o *Internet Standards Process* (Pires 2008). Essa padronização de protocolos foi elaborada, a nível de coordenação e decisões finais, pela *Internet Activities Board* (IAB). Esta comissão delegou tarefas a organizações como a *Internet Engineering Task Force* (IETF), esta a responsável por discutir as recomendações sobre desenvolvimento e revisão de padrões potenciais da Internet de todas as fontes; à *Internet Engineering Steering Group* (IESG), órgão de liderança do IETF, responsável pelo informe à IAB das recomendações técnicas geradas a partir do IETF e seus grupos de trabalho, formados por membros da comunidade da internet à época; à *Internet Research Task Force* (IRTF), responsável por

¹Importante mencionar que, conjuntamente à ARPANET, existia outro projeto promissor para redes de computadores interconectadas: o OGAS, da URSS, que foi suspenso (Oppermann 2018a).

investigar temas muito incertos, muito avançados ou insuficientemente entendidos para serem objetos de padronização; à *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA) a tarefa de atribuir parâmetros de protocolo para a Internet (Chapin 1992).

Com o passar de poucos anos, a transição para o uso comercial da internet se configura efetivamente em uma ampla liberalização (ou mesmo privatização) da internet a partir de 1998. É neste ano que o governo Clinton cria a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), organização sem fins lucrativos que passa a controlar definitivamente a zona-raiz do DNS, ou seja, os servidores que geram a informação que será traduzida em websites utilizáveis pelo usuário comum. E, sob contrato com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos e delegada pela ICANN, a então Network Solutions Inc. (NSI), posteriormente Verisign (Canabarro 2014), responde pela maior parte do serviço de *Internet Registry*, administrando a concessão de nomes de domínio para uso², incluindo, por exemplo, o domínio .com. Com a transição, também há uma troca na cadeia superior das estruturas de Estado responsáveis pela gestão da internet, pois a ICANN, desde sua criação, foi subordinada ao Departamento de Comércio dos EUA – ou seja, o Departamento de Defesa deixa de ser o responsável pela GI como era até então.

E como é feita a GI tecnicamente? Resumidamente, através do *design* da internet, ou seja, pela definição de padrões e protocolos técnicos que fazem a internet ocidental funcionar. Alguns desses exemplos mais conhecidos de padrões e protocolos técnicos cruciais para que a internet funcione são:

- O *Internet Protocol* (IP), que identifica cada máquina acessando a internet.
- O *Domain Name System* (DNS), que basicamente é o responsável por transformar números complexos em endereços *web*, aplicações, em recursos digitais que possam ser facilmente utilizados pelos usuários.
- A *DNS root zone* (zona-raiz do DNS), que indexa os servidores de nível mais alto dentro dessa hierarquia do DNS, ou seja, permite que o DNS possa operar como esse “tradu-

tor” de endereços *web*. São 13 operadoras de servidores-raiz espalhadas pelo planeta.³

Pontos nevrálgicos

Do relato resumido da história da GI, pode-se perceber que a evolução dos diferentes modos de uso da rede de computadores, ao menos no Ocidente, aconteceu nos Estados Unidos, atendendo a interesses dos Estados Unidos, através de organizações dos Estados Unidos e abrangendo todo o mundo ocidental a partir dos Estados Unidos. Porém, do ponto de vista dos interesses do Sul Global no tema, tão ou mais importante do que os interesses do Estado norte americano são os das empresas transnacionais de dados e as de telecomunicações (sediadas em sua imensa maioria em território dos EUA) envolvidas nos processos decisórios sobre GI. Enquanto as primeiras, como o grupo GAFAM, estão dentre as marcas mais importantes do mundo hoje⁴ (Interbrand 2020), as segundas “constituem a maioria do *backbone* (infraestrutura) da Internet e se unem através de acordos contratuais privados em pontos de troca” (DeNardis 2014, p. 12, tradução e parênteses do autor). Ou seja, ainda que haja eventuais divergências de interesses econômicos entre os diferentes grupos de empresas, é uma cadeia complementar no que diz respeito aos aspectos técnicos da internet, dominando uma *expertise* que lhes dá vantagem mesmo quando comparado com os melhores profissionais públicos do planeta. Portanto, uma vantagem inatacada (até o momento) do setor privado frente aos Estados, que facilita a manutenção do poder nas mãos dessas entidades privadas.

É em virtude dessa dinâmica, na qual empresas privadas tomam decisões que deveriam, em tese, ser de encargo dos Estados nacionais, que fala-se de uma governança privatizada da internet (DeNardis 2014; Oppermann 2018b; Segal 2016; Smyrniotis 2018). DeNardis (2014) inclusive fala da GI como um “oxímoro”, ou seja, sobre como a internet de fato já é governada “particularmente através dos nervos do poder que existem nas arquiteturas e instituições globais de GI” (DeNardis 2014, p. 2, tradução livre). Segundo a autora, a governança é delegada da autoridade governamental às corporações; os go-

²“Um registro autorizado gerencia o banco de dados centralizado mapeando nomes em números para cada domínio de primeiro nível, como .com ou .edu. Por exemplo, a corporação VeriSign opera o domínio .com, entre outros. O registro propaga um arquivo autoritativo de mapeamento de nomes em números para outros, assim chamados, ‘servidores recursivos’ de operadores de rede, como os provedores de serviços de Internet, para criar um mecanismo universal e padronizado para a resolução consistente de nomes de domínio em endereços da Internet, independentemente da geografia física ou jurisdição” (DeNardis 2014, p. 4, tradução livre).

³Para mais informações sobre cada um dos 13 servidores, consultar (IANA s.d.) e (Pires 2012). A partir de 2016, a supervisão da zona-raiz do DNS passou à comunidade global de *stakeholders* dentro da ICANN. Em tese, seria uma forma de descentralizar o controle, dado que a comunidade é formada por representantes estatais, entes privados e civis de diferentes nações.

⁴Fora o Facebook, que teve uma grande queda no ranking após o escândalo da Cambridge Analytica, as demais quatro empresas do grupo estão dentre as 5 marcas mais valiosas do mundo.

vernos, portanto, dependem das entidades privadas para que a internet funcione. Aí aparece uma lacuna clara na ordem vigente, no que diz respeito ao interesse do Sul Global: as grandes empresas de dados e de telecomunicações estão, em sua imensa maioria e como já mencionado, no Norte Global. Se são essas empresas que fazem o modelo de governança corporativa *multistakeholder* da ICANN⁵ de fato funcionar, como o Sul Global pode efetivamente ter voz nas decisões importantes a respeito da internet? Há um claro gap entre demandas de Estados, suas empresas e cidadãos do Norte Global, e demandas de outros Estados, empresas e cidadãos do Sul Global. Ainda no que diz respeito ao Sul Global ter efetivo poder na GI ocidental, outro argumento contrário a essa falta de projeção nas mesas *multistakeholder* pode ser retirado mesmo ao se observar o viés puramente economicista. Países como Brasil, Índia e Indonésia, por exemplo, reúnem um quarto da população mundial⁶, o que significa quase 2 bilhões de usuários (ou usuários em potencial) dos serviços possibilitados pela internet. O Facebook atingiu seu limite de usuários na Europa e América do Norte, e seu vetor de crescimento agora é justamente o Sul Global (Smyrniotis 2018). Evidentemente, esses argumentos estão dentro da visão de mundo economicista, ou seja, sequer estão tratando da internet como motor de desenvolvimento para o ser humano. Contudo, são mencionados a título de esclarecer como não faz sentido que o Sul Global não tenha poder decisório, no espaço *multistakeholder* da ICANN, correspondente a sua importância para o futuro da internet ocidental. Aliás, o que é esse modelo *multistakeholder* na prática? Uma mesa de negociações que procura equiparar Estados, empresas e entidades civis. Em teoria, um bonito sonho; na prática, um problema para países do Sul. Chenou e Fuerte (2018) explicam: “A participação ativa é uma condição necessária para a inserção dos atores do Sul Global. Entretanto, a participação ativa dos atores do Sul Global requer uma modificação do modelo de governança *multistakeholder* criado e promovido pelos estados do Norte. Por exemplo,

o Brasil tem defendido - desde a CMSI em 2005 - um modelo de governança *multistakeholder* que concede um papel particular ao Estado em relação a outros tipos de atores não estatais. Nesta visão, o *multistakeholdismo* é melhor definido como uma parceria liderada pelo Estado e incluindo atores não estatais em vez de uma reunião de diferentes tipos de atores em pé de igualdade. A liderança estatal talvez seja menos necessária em países com mercados digitais desenvolvidos e uma sociedade civil forte, mas continua a ser fundamental para muitos atores do Sul Global” (Chenou e Fuerte 2018, p. 62, tradução livre e itálicos nossos).

O modelo de governança *multistakeholder* não pode ser considerado um desastre, diga-se de passagem. Em comparação com momentos anteriores da própria ICANN, como quando era basicamente um braço do Departamento de Comércio dos EUA, tal modelo, também segundo Chenou e Fuerte (2018, p. 59, tradução livre), garante “um certo grau de autonomia em relação ao governo dos EUA e uma melhor representação dos interesses dos estados do Sul Global”. Porém, o que sobra de todo o debate é que a governança *multistakeholder* ainda não é uma solução interessante para os países do Sul Global da maneira que funciona e necessita de aprimoramentos desde o Sul Global que, não necessariamente, manteriam o modelo *multistakeholder*.⁷ Mesmo autores com visões opostas acerca da GI tratam o tema como uma ideologia (Mueller 2010; Pires 2014), o *multistakeholdismo*. Conforme descrito por Chenou e Fuerte (2018), o fato de Estados não terem pesos superiores a empresas e entidades civis na mesa de negociação enfraquece ainda mais Estados já fragilizados por sua posição econômica, política e social no planeta.

Aliás, a forma como se dá a gestão da internet ocidental parece ter muito a ver com uma herança colonialista, com iniciativas de caráter emancipatório sido sistematicamente sabotadas. Por exemplo, enquanto o discurso anti-China vigora em meio ao debate sobre o leilão de 5G no Brasil e nubla os verdadeiros elementos que deveriam motivar de-

⁵A discussão sobre GI vai além da ICANN, é claro. Ainda que, quase certamente, não seja a mais interessante para os seres humanos por trás das caixas-pretas dos Estados nacionais, uma das possibilidades mais acaloradamente discutidas vem sendo uma espécie de transição de Westfália para o ciberespaço. Para o mundo ocidental, China e Rússia são os Estados que lideram iniciativas nesse sentido, por utilizarem recursos técnicos que criam uma internet à parte da internet ocidental dentro de tais países. Mueller (2010), tendendo a uma visão liberal-institucionalista, oferece um panorama dessa situação. Sem escorregar para a defesa de uma “necessária” soberania estatal sobre o ciberespaço, DeNardis (2014) oferece um panorama mais recente da questão, e que aborda mais as empresas de dados. Já para uma visão do Sul Global acerca da governança da internet contemporânea, ver Oppermann (2018b). Para uma crítica a partir do Sul Global da visão de Mueller (2010) acerca dos modelos de governança da internet, veja a tese de doutorado de Canabarro (2014).

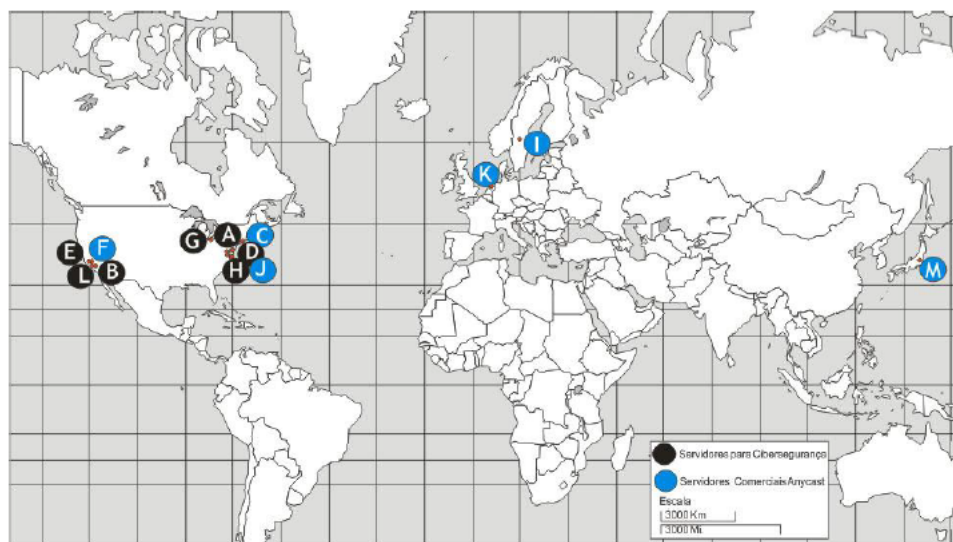
⁶Não se está incluindo a China como exemplo desse argumento específico pois tal país gere um modelo distinto de internet do que o *multistakeholder* da governança da ICANN. Porém, mais à frente a China será sim colocada como parte de uma possibilidade contra-hegemônica.

⁷Em outros momentos, por exemplo, o Brasil defendeu que a internet fosse governada de forma multilateral através de um mandato da ONU (Pires 2014). Multilateralismo, no caso, se aproxima mais do que Chenou e Fuerte (2018) propõem como um modelo que melhor atenderia os interesses de países do Sul Global.

cisões a nível de Estado, o próprio Sul Global acaba não podendo contar com apoio chinês a suas demandas em uma escala que possibilitaria manobras diplomáticas. Afinal, a desconfiança ocidental a respeito do autoritarismo do Estado chinês mantém o país oriental com uma internet isolada do resto do mundo – sendo que eventualmente países do Sul Global, ao qual pertence a China, poderiam se beneficiar da infraestrutura ou de novos padrões liderados pelo dragão asiático, como a Agenda de Padrões 2035 chinesa (Kharpal 2020) ou, claro, a tecnologia 5G da empresa Huawei, que vem sofrendo forte lobby contrário dos Estados Unidos. Outro exemplo de pressão colonialista é que a vantagem em desenvolvimento econômico dos países colonizadores em relação ao Sul Global se traduz, evidentemente, em infraestrutura para a internet. Por exemplo, a maior parte do tráfego de internet de um usuário latinoamericano passava, até poucos anos atrás, por um único edifício em Miami,⁸ conhecido como o *Network Access Point of the Americas* (Segal 2016).

Há ainda outros aspectos, que chegaram ao conhecimento mais amplo do público em geral a partir das revelações de Snowden em 2013. A Aliança dos Cinco Olhos (J. Cox 2012), por exemplo, é uma herança de um programa de vigilância em massa da Segunda Guerra Mundial, o ECHELON, que conecta cinco países do Norte Global (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia) em um esquema de vigilância (ou monitoramento de informações, caso prefira-se) global. A aliança, que já era conhecida dos círculos acadêmicos pré-Snowden, foi escancarada pelo trabalho do ex-funcionário da CIA. Já se sabe hoje que mais países aderiram a tal aliança, ainda que em graus supostamente inferiores de compartilhamento de informações, formando as alianças 9 Olhos, a qual soma Dinamarca, França, Holanda e Noruega, e a 14 Olhos, a qual soma Alemanha, Bélgica, Itália, Suécia e Espanha (Kelion 2014).

Figura 1: Localização geográfica dos 13 principais servidores-raiz da internet.



Fonte: Pires 2012

⁸Em 2018, foi instalado um cabo Brasil-Luanda que diminuiu tal dependência (Serrano 2020), e em dezembro de 2020 começou a instalação de um cabo Brasil-Portugal, que será o primeiro a conectar diretamente Europa e América do Sul (Gadelha 2020).

Por fim, a forma como se deu e como se dá o *design* da internet é outro ponto de suma importância para entender o que se tem hoje como uma rede de conexão de informações (internet comercial) e o que era a mesma rede nos anos 60 (ARPANET). Isso porque “os *designers* da ARPANET também foram seus primeiros usuários” (Smyrniais 2018, p. 17, tradução livre). Ou seja, as demandas de uso desta rede de informações eram automaticamente sanadas no *design* das estruturas técnicas (protocolos, programas, etc) que permitiam a navegação na ARPANET, o que se poderia classificar como um modelo mais horizontal de GI. Esse exemplo, em que os usuários são também os designers do que utilizam, é evidentemente singular em termos do processo histórico, mas ajuda a pensar na internet comercial que utilizamos hoje, governada pelo modelo *multistakeholder* que quase nada têm, efetivamente, de horizontalidade.

Estruturas históricas hegemônica e contra-hegemônica na GI

Segundo Strange (2015), o poder estrutural é: “O poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros estados, suas instituições políticas, seu poder econômico nas empresas da Economia Mundial e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais têm que operar.” (Strange 2015, p. 24-25, tradução livre).

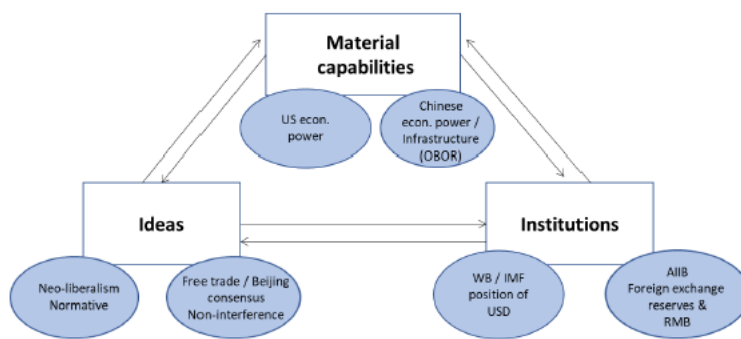
Para ela, esse poder tem 4 estruturas principais: segurança, produção, crédito e conhecimento. Esta

última trata diretamente de GI e, para Strange, tem sido o poder derivado da estrutura do conhecimento o mais negligenciado e subestimado. Nesse sentido, percebe-se, primeiro, a importância de olhar para a atual estrutura do conhecimento formatada pelas empresas transnacionais de dados e as discussões sobre GI; segundo, nas palavras do teórico crítico Robert Cox, é necessário se afastar: “da ordem predominante do mundo, e perguntar como essa ordem surgiu. A teoria crítica, diferentemente da *problem-solving theory*, não considera as instituições e as relações de poder social garantidas, mas as questiona, preocupando-se com suas origens, como e se elas podem estar em processo de mudança” (R. Cox e Sinclair 1996, p. 88-89, tradução livre, itálico nosso).

Esse é o propósito da Teoria Crítica das Relações Internacionais. Para executá-lo, Cox propôs os mecanismos heurísticos das estruturas históricas. O autor canadense descreve as estruturas nos seguintes termos: “Uma imagem de uma configuração particular de forças. Essa configuração não determina ações de maneira mecânica direta, mas impõe pressões e restrições. Indivíduos e grupos podem se mover com as pressões ou resistir e se opor a elas, mas não podem ignorá-las. Na medida em que resistem com sucesso a uma estrutura histórica predominante, eles reforçam suas ações com uma configuração alternativa emergente de forças, uma estrutura rival” (R. Cox e Sinclair 1996, p. 97-98, tradução e grifo nossos).

Para visualizar graficamente essas estruturas, apresenta-se o modelo de Casier (2018) para a esfera econômica global, seguindo as estruturas históricas de Cox:

Figura 2: Estruturas hegemônica e contra-hegemônica de Casier (2018) para a esfera econômica global

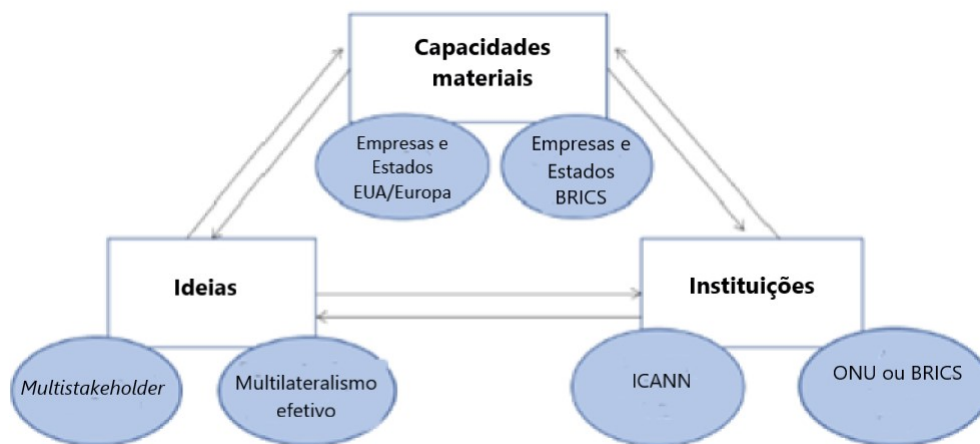


Fonte: Casier 2018, p. 14

Na representação gráfica acima, as bolas azuis ao lado esquerdo representam a estrutura hegemônica que Casier (2018) estuda, enquanto as bolas azuis do lado direito representam a estrutura contra-hegemônica.

Já para este presente trabalho sobre a GI, identificam-se abaixo as estruturas hegemônica e contra-hegemônica:

Figura 3: Estruturas hegemônica e contra-hegemônica para a GI (de uma perspectiva do Sul Global)



Fonte: elaboração própria

Por trás da proposta contra-hegemônica apresentada, está a ideia de uma concertação de países do Sul Global que se beneficiaria dos interesses chineses de reforma do atual modelo de GI ocidental, mas sem escorregar para uma Westfália do ciberespaço. Aqui, traça-se um paralelo com a Conferência de Bandung de 1955: embrião do atual Sul Global, Bandung originou posteriormente o Movimento dos Não Alinhados e o G-77 em meio à Guerra Fria (Oppermann 2018a), configurando uma terceira concertação de forças diplomáticas que teve capacidade de impor demandas aos países do Primeiro e Segundo Mundo. Nessa mesma lógica, entende-se que uma concertação de países do Sul Global que envolvesse a China teria uma força de barganha bastante elevada em eventuais negociações sobre a GI global. Menciona-se especialmente países como Brasil, Índia e Indonésia, abrigando um quarto da população do planeta e com economias importantes, mas também pode-se pensar em países como a África do Sul, que já integra o BRICS, ou o México, um latino-americano com um setor de telecomunicações relativamente bem desenvolvido. Ademais, mesmo um país do Norte Global como a Rússia poderia tranquilamente se juntar a uma concertação como a sugerida, pois também tem in-

teresse na reforma do sistema de GI atual – e a *expertise* agregada pelos russos seria de suma importância, dado que os especialistas em segurança cibernética frequentemente citam os *hackers* russos dentre os melhores do mundo (Segal 2016). Os argumentos mencionados seguem na linha do que defendem Chenou e Fuerte (2018) sobre como o Sul Global pode gerar modificações na GI:

“(…) a análise da possibilidade de inserção do Sul Global e da região da América Latina na governança da Internet requer uma combinação de diferentes elementos destacados por diferentes perspectivas teóricas:

- Uma análise da dinâmica de poder e dominação geopolítica, bem como a possibilidade de participação política dos atores do Sul Global na governança da Internet. Uma reflexão sobre a soberania dos estados do Sul Global na era digital.
- Uma análise da participação dos atores do Sul Global nos mercados digitais, incluindo empresas de TICs, trabalhadores e usuários.
- Uma consideração das transformações na na-

tureza do capitalismo global provocadas e da digitalização. Estas transformações podem levar a mudanças nas relações de dominação e subordinação entre o centro e a periferia [no original: Tickner, 2003, p. 329].

d. Uma identificação dos espaços que podem dar origem a entendimentos sócio-técnicos, conceitualizações ou imaginários do Sul Global que possam orientar a ação política em direção às necessidades do Sul Global na era digital” (Chenou e Fuerte 2018, p. 48, tradução livre).

Assim, entende-se que os potenciais a serem trabalhados em cada uma das três categorias de forças da estrutura histórica contra-hegemônica proposta são, no eixo das capacidades materiais, as empresas e Estados dos BRICS; no eixo das ideias, o multilateralismo efetivo; no eixo das instituições, ONU ou BRICS.

No caso das capacidades materiais, nota-se que a GI ocidental tem sido privatizada por diferentes razões. O triunfo do pensamento economicista neoliberal a partir do final dos anos 70 é uma delas, a que se soma a larga vantagem de *expertise* obtida pelas empresas transnacionais de dados e telecomunicações, vinculadas principalmente aos EUA, bem como o natural acúmulo financeiro decorrente da atuação de tais empresas no mercado. Uma proposta contra-hegemônica naturalmente não pode abdicar de envolver o poderio econômico e populacional chinês, bem como as empresas de tecnologia do país comunista: Alibaba e Tencent estão dentre as 30 empresas mais valiosas do mundo⁹ (Murphy et al. 2021).

Ao se somar esse poderio oriental a economias razoavelmente desenvolvidas e com grandes populações de usuários pertencentes ao Sul Global, como Brasil, Índia e Indonésia, tem-se um potencial de barganha nada desprezível. Lembrando que, em termos de internet, usuários da internet podem ser percebidos, na lógica economicista, como potenciais usuários dos serviços disponibilizados através da rede de computadores, sendo, portanto importantes num processo de renegociação. Por fim, mesmo um país do Norte Global como a Rússia teria interesse em participar de uma concertação dessas – e muito a contribuir, em especial com *expertise*, mas também com população, empresas importantes, como a Kaspersky, e uma economia forte.

Já no eixo das ideias, e seguindo a linha de autores como (Chenou e Fuerte 2018; Pires 2012; Pires 2014; Segal 2016), entende-se que o modelo *mul-*

tistakeholder da ICANN não atende aos interesses de países menos desenvolvidos econômica, política e socialmente do que aqueles do Norte Global, e que um multilateralismo efetivo entre Estados nacionais seria o mais indicado para este momento da história da GI – possivelmente sob mandato da ONU. Certamente que, como teoria, o modelo do *multistakeholderismo* é interessante, dado que em tese consideraria os interesses da sociedade civil; na prática, porém, a força das empresas privadas nesse modelo derruba a possibilidade de bons resultados para os seres humanos usuários da internet.

Por fim, no âmbito das instituições, não se pretende ser ingênuo sobre a fragilidade da ONU frente a Estados poderosos, em especial os integrantes do Conselho de Segurança. No entanto, entende-se que certamente uma administração técnica da internet, com a contratação de profissionais de alto gabarito vindos do setor privado e com o apelo intelectual de participarem da reconstrução da rede efetivamente mundial de computadores é uma possibilidade melhor do que a atual gestão através de uma mesa de “partes interessadas” dentro da ICANN.

Por outro lado, o bloco dos BRICS, se voltar a adquirir relevância política a partir da eleição de novos líderes alinhados com a Cooperação Sul-Sul, pode ser um espaço de reforma da internet por diversos aspectos. Por exemplo, a partir da Iniciativa *Belt and Road* chinesa de criação de infraestrutura passando por todos os continentes, pode-se fomentar um novo mapa de conexões físicas (cabos e servidores) sediados em países do Sul Global.¹⁰ Pensando geograficamente, é bastante razoável para a China fomentar uma iniciativa nesse sentido, que poderia ser financiada através do Banco dos BRICS, contando com auxílio dos países-membro. Além disso, o fato de o país asiático dominar a tecnologia 5G abre mais e maiores portas para uma eficiente cooperação Sul-Sul. Iniciativas no âmbito dos subcontinentes também poderiam ser retomadas, como o Anel Óptico Sul-Americano que a Unasul tinha como objetivo (Gonzales 2016).

Conclusão

Macron (2018) apresenta o que passou a ser chamada de uma espécie de “terceira via” para a GI. Traçando uma analogia às noções de Primeiro, Segundo e Terceiro mundos decorrentes das dinâmicas de poder da Guerra Fria, percebe-se que a primeira

⁹23ª e 29ª do ranking da Forbes Global 2000 para o ano de 2020. Para efeito de comparação, nesse ranking o GAFAM aparece em 6º (Apple); 10º (Amazon); 13º (Alphabet, conglomerado que contém a Google); 15º (Microsoft); e 33º (Facebook).

¹⁰Em 2018, por exemplo, foi concluída a instalação de um cabo ligando Fortaleza à costa de Camarões cuja construção foi estimulada pelo BRICS (Bucco 2018).

via seria, nas palavras do presidente francês, uma forma “californiana” da internet; a segunda, uma forma “chinesa”; e a terceira via seria o modelo europeu proposto por Macron. Ou seja, nas propostas para o futuro da internet, os países herdeiros do Terceiro Mundo não têm voz como um grupo, o que é bastante sintomático do tanto que ainda há que se avançar desde uma perspectiva do Sul Global - esse discurso sobre a terceira via, portanto, reitera angústias. Afinal, argumentou-se, neste artigo, que a dinâmica neoliberal teria capturado a natureza inicial comunitária da internet tanto através de iniciativas estatais (Estados Unidos) quanto privadas (grandes empresas de dados), e que o modelo de governança privatizada ocidental em vigência não supriria as demandas dos países do Sul Global com relação ao futuro da internet. Entende-se que o argumento exposto é válido devido ao já apresentado e, também, aos apontamentos conclusivos que seguem.

Quando o Sul Global olha para as formas de GI existentes ou mesmo para a proposta da “terceira via”, o Sul Global não se vê representado. Fala-se em inclusão digital, mas não se direcionam fundos para executar essa inclusão digital nos países que sofreram com a colonização. Fala-se em cooperação e igualdade de condições, mas de fato quem toma decisões não são os Estados do Sul Global, tampouco suas empresas e entidades civis. Na batalha pelo futuro da internet, *lobbies* executados em parlamentos situados especialmente em dois territórios bem específicos do planeta, ou seja, Europa e Estados Unidos, afetam países situados em todos os demais territórios do mundo. Em especial, os do Sul Global, que veem limitada a possibilidade de diálogo com Estados e empresas fora do eixo, em especial a/da China, e conseqüentemente têm diminuídas as alternativas para ampliar a infraestrutura de atual, enquanto a elite da internet ocidental segue assegurando um futuro melhor para si própria. Ora, o temor da vigilância de um Estado autoritário, disseminado para desvalorizar a tecnologia 5G chinesa, tem contrapartida ocidental direta com as atitudes dos Estados Unidos reveladas por Edward Snowden em 2013. Ou seja, o ataque à tecnologia chinesa tem uma carga falaciosa elevada. Por fim, ainda que tenha alguns pontos que mereçam reconhecimento¹¹, a alternativa apresentada no discurso do presidente francês mais se assemelha a uma mera retomada do modelo *multistakeholder* temperada pela retórica europeia mais palatável ao senso comum. Trocando em miúdos, é como uma proposta

econômica *keynesiana* funciona para o capitalismo: realizando intervenções pontuais e contenção de danos.

Assim sendo, o que o Sul Global deve almejar em termos de GI? Parece que o primeiro e crucial ponto é efetiva equidade nas decisões de governança, seja equiparando Estados e deixando empresas e entidades civis como conselheiros, seja equiparando Estados, empresas e entidades civis em número e peso de voto. Com isso, é possível aceitar a possibilidade de destinação de recursos para financiar o desenvolvimento e inclusão digital em países do Sul Global sem a contrapartida de entrega da privacidade e dos dados pessoais, como tem sido as tentativas de Google e Facebook ao prometerem internet por balões ou de altíssima velocidade. Por fim, se a internet é de fato um espaço livre, talvez pensar em que as decisões técnicas sobre protocolos e padrões sejam construídas, antes de serem levadas à deliberação dos Estados nacionais, por uma comunidade rigorosamente balanceada entre profissionais técnicos das grandes empresas e funcionários públicos com alto grau de conhecimento técnico. Para que estes últimos possam ter um conhecimento próximo a de seus pares do setor privado, talvez seja necessário destinar fundos à contratação de alguns desses *experts* “californianos”, russos, chineses, para que atuem, por exemplo, no âmbito das Nações Unidas, e seu conhecimento possa ser usado para as tomadas de decisões técnicas do futuro da internet buscando soluções que sejam úteis para os seres humanos que utilizam a rede mundial de computadores, e não apenas para as grandes empresas que a monopolizam hoje.

Referências

- Acharya, Amitav (2016). “Studying the Bandung conference from a Global IR perspective”. Em: *Australian Journal of International Affairs* 70.4, pp. 342–357.
- Bucco, Rafael (2018). *Concluída a construção do cabo submarino que liga Brasil a Camarões*. tele.síntese. 06/09/2018. URL: <https://www.telesintese.com.br/concluida-a-construcao-do-cabo-submarino-que-liga-brasil-a-camaroes/> (acesso em 17/05/2021).
- Canabarro, Diego Rafael (2014). “Governança global da internet: tecnologia, poder e desenvolvimento”. Tese de dout. Porto Alegre: UFRGS, p. 433.

¹¹Como o foco na privacidade dos cidadãos, a criação de uma agência para monitorar plataformas (a nível europeu) e estabelecer uma regulamentação plataforma-empresa, uma melhor tributação das empresas transnacionais de dados, as quais se utilizam de suas diferentes filiais para driblar o pagamento de altas somas, inclusive citando um eventual imposto digital.

- Casier, Tom (2018). *Unravelling power and hegemony: Towards a differentiated approach*. DOC Research Institute. Berlin. URL: https://doc-research.org/wp-content/uploads/2018/08/Tom-Casier_Hegemony-and-power_Web-download.pdf (acesso em 30/10/2021).
- Chapin, Lyman (1992). *The Internet Standards Process*. Network Working Group. RFC 1310. March 1992. URL: <https://www.rfc-editor.org/rfc/rfc1310> (acesso em 22/09/2021).
- Chenou, Jean-Marie e Juan Sebastián Rojas Fuerte (2018). “The Difficult Path to the Insertion of the Global South in Internet Governance”. Em: *Internet Governance in The Global South - History, Theory, and Contemporary Debates*. Ed. por Daniel Oppermann. São Paulo: NUPRI-USP, pp. 42–73.
- Cox, James (2012). *Canada and the Five Eyes Intelligence Community*. Strategic Studies Working Group Papers. Canadian Defence and Foreign Affairs Institute. December 2012. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.357.5576&rep=rep1&type=pdf> (acesso em 17/10/2021).
- Cox, Robert e Timothy Sinclair (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 553.
- DeNardis, Laura (2014). *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press, p. 288.
- Gadelha, Mylena (2020). *Cabo entre Fortaleza e Portugal tem instalação iniciada na Praia do Futuro*. G1. 14/12/2020. URL: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/12/14/cabo-entre-fortaleza-e-portugal-tem-instalacao-iniciada-na-praia-do-futuro.ghtml> (acesso em 17/05/2021).
- Gonzales, Alexandre Arns (2016). *Quem governa a governança da internet? Uma análise do papel da internet sobre os rumos do sistema-mundo*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre. UFRGS.
- IANA (s.d.). *Root Servers*. URL: <https://www.iana.org/domains/root/servers> (acesso em 17/05/2021).
- Interbrand (2020). *Best global brands 2020: A new decade of possibility*. Interbrand. URL: https://learn.interbrand.com/hubfs/INTERBRAND/Interbrand_Best_Global_Brands%202020%20Desktop.pdf (acesso em 20/10/2021).
- Kelion, Leo (2014). *NSA-GCHQ Snowden leaks: A glossary of the key terms*. BBC. 28/01/2014. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/technology-25085592> (acesso em 21/08/2021).
- Kharpal, Arjun (2020). *Power is ‘up for grabs’: Behind China’s plan to shape the future of next-generation tech*. CNBC. 26/4/2020. URL: <https://www.cnbc.com/2020/04/27/china-standards-2035-explained.html> (acesso em 17/05/2021).
- Macron, Emmanuel (2018). *IGF 2018 Speech by French President Emmanuel Macron*. Internet Governance Forum. URL: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/igf-2018-speech-by-french-president-emmanuel-macron> (acesso em 15/05/2021).
- Mueller, Milton (2010). *Networks and states: The global politics of Internet governance*. Cambridge: MIT Press, p. 313.
- Murphy, Andrea et al. (2021). *The Global 2000 - How The World’s Biggest Public Companies Endured The Pandemic*. Forbes. 13/05/2021. URL: <https://www.forbes.com/lists/global2000/#68658db55ac0> (acesso em 09/08/2021).
- Oppermann, Daniel (2018a). “From Bandung to the DNS”. Em: *Internet Governance in The Global South: History, Theory, and Contemporary Debates*. Ed. por Daniel Oppermann. São Paulo: NUPRI-USP. Cap. 1, pp. 12–41.
- (2018b). *Internet Governance in The Global South - History, Theory, and Contemporary Debates*. January. São Paulo: NUPRI-USP, p. 398.
- Pires, Hindenburgo (2008). “Governança Global da Internet: A representação de topônimos de países no ciberespaço”. Em: *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona, pp. 26–30.
- (2012). “Estados nacionais, soberania e regulação da Internet”. Em: *Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales* 16.16, p. 63.
- (2014). “O Controle da Governança da Internet: A rearticulação do discurso nas redes sociais.” Em: *Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales* 18, p. 56.
- Segal, Adam (2016). *The hacked world order: How nations fight, trade, maneuver, and manipulate in the digital age*. Nova Iorque: Public Affairs, p. 306.
- Serrano, Filipe (2020). *Para este executivo, a África será a ponte digital entre o Brasil e a Ásia*. Exame. 29/09/2020. URL: <https://exame.com/inovacao/para-este-executivo-a-africa-sera-a-ponte-digital-entre-o-brasil-e-a-asia/> (acesso em 05/04/2020).
- Smyrniaios, Nikos (2018). *Internet oligopoly: The corporate takeover of our digital world*. Bingley: Emerald Group Publishing, p. 174.
- Strange, Susan (2015). *States and markets*. London: Bloomsbury Publishing.