



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD-UNB**

**LUANA CHYSTYNA CARNEIRO BORGES**

**TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS E O CASO BRASILEIRO**  
Entre regulação e governança

**BRASÍLIA-DF  
2019**

**LUANA CHYSTYNA CARNEIRO BORGES**

**TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS E O CASO BRASILEIRO**  
**Entre regulação e governança**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Direito, Estado e Economia”, linha de pesquisa “Globalização, Transformação do Direito e Ordem Econômica”.

Orientador: Professor Doutor Alexandre Kehrig Veronese Aguiar

**Brasília**  
**2019**

BORGES, Luana Chystyna Carneiro  
Teorias ciberregulatórias e o caso brasileiro. Entre  
regulação e governança. / Luana Chystyna Carneiro  
Borges. – Brasília, 2019.  
157 f.; 30 cm.

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-  
Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre K. Veronese Aguiar

1. Direito 2. Direito – Regulação 3. Internet

**LUANA CHYSTYNA CARNEIRO BORGES**

**Título: TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS E O CASO BRASILEIRO. Entre  
regulação e governança**

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-  
Graduação da Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília, área de concentração  
“Direito, Estado e Economia”, linha de pesquisa  
“Globalização, Transformações do Direito e Ordem  
Econômica”.

Aprovada em: 21 de março de 2019

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar – FD/UnB  
Orientador

---

Professora Dr<sup>a</sup> Ana Frazão – FD/UnB  
Membro da Banca Examinadora

---

Professor Dr. José Luis Bolzan de Moraes – FDV/ES  
Membro da Banca Examinadora

---

Professor Dr. Márcio Iorio Aranha – FD/UnB  
Membro suplente da Banca Examinadora

*Um dia discursa a outro dia,  
e uma noite revela conhecimento a outra noite.*

Salmos, 19:2

*A meus amados pais, Lund e Ana,*

*Ao meu amor, Alexandre,*

*À minha guerreira favorita, Caroline Sudário,*

*Por me ensinarem sobre as verdadeiras prioridades da vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Obrigada ao Universo por toda sincronicidade permitida e pelo crescimento concedido. Obrigada por todas as pessoas que, como peças que se juntam e se abraçam invisivelmente, sequer sabem que unidas, formaram-me a base para caminhar e alcançar o que aqui está.

Obrigada primeiramente a você, Alexandre, meu grande amor, meu companheiro e amigo. Minha paz, meu sossego. Meu lar, aconchego. Meu lugar. Sem você, eu não teria conseguido. Ana, Lund, Júnior e Toddy. Sempre seremos nós. A vocês todo o meu amor e os mais nobres sentimentos que minha alma é capaz de expressar. Vocês me deram a vida e as minhas maiores razões para seguir. Minhas queridas avós, Maria e Terezinha, e minhas amadas tias (vice-mães), obrigada por sempre confiarem em mim. Gustavo, Lucas, Frederico e Pedro, obrigada por me mostrarem o melhor lado da vida. É por vocês que a luta vale, por esse olhar alegre de criança capaz de iluminar todo um dia. Diógenes, Elza, Filippe, Guilherme e Amanda, obrigada por toda força e apoio. Tenho muito orgulho de fazer parte da Família Carvalho! Karina Motta, minha eterna e sábia conselheira, obrigada por ser a fada madrinha dos meus sonhos.

Gabriela Borges e Luiza Zanatta, Letícia Garcia e Karina Moustafá, Verônica Chaves e Carolina Ávila (minha Carolaine), Caroline Bringel e Cinthia Noletto, a certeza do apoio e da fidelidade de vocês é um inestimável tesouro pra mim. Maressa e Ricardo Alvarenga, Raquel e Diogo Nascimento, Otávia e Júnior Longo, Maíra e Gustavo Borges, Millene e Vinny Quintanilha, Ludmylla e Daniel Vilar, obrigada por serem presença, apoio, diversão e, além de tudo, fonte de alegria mesmo nos momentos difíceis. Caroline Sudário, Carolina Licarião, Juliana Guimarães, Mariana Almeida e Rosa Amaral, minhas fontes de sabedoria e amor, que presente é ter vocês comigo em todos os momentos. Não há palavras para descrever a marca de vocês na minha caminhada. Como sempre dizemos, só o amor explica. Paulo de Tarso e Ed Leal, meus queridos conselheiros e padrinhos, sou muito privilegiada por ter vocês a uma mensagem ou ligação de distância e, até mesmo, a um lanche ou almoço de muita sabedoria. Carlos Silva, Ricardo Ric, Jéssica Monteiro, Rafaella Dourado e Caruuulina Maciel, meus famosos amigos-mirim, obrigada por serem brisa suave, presentes de Deus e me lembrarem de que ainda sou muito jovem!

Amanda Espiñera, o sorriso mais bonito e a queridisse mais contangiente que existe, e Clarissa Vaz, tão linda e competente, obrigada por todo aprendizado compartilhado. Vocês são meus grandes presentes do mestrado para a vida. Vinícius Wagner, obrigada pela disponibilidade e gentileza de sempre, obrigada pela amizade que nasceu nos campos da governança da internet e tem, desde 2014, superado até a distância. Diego Canabarro, você é uma surpresa boa do mundo acadêmico, quem diria que um debate mal-acabado e um sincericídio explosivo pudessem culminar em tanta consideração. Sou extremamente grata por sua ajuda.

Diana Tomimura, Thales Marçal, Sérgio Alves, Renato Oliveira, Daniel Cavalcanti, Samuel Barichello, Marcos Toscano, Alexandre Henriksen, Carlos Tiego, Otávio Mairink, Oscar Oliveira, Karina Ellen, obrigada, por todos os dias, tornarem o trabalho uma alegria diária. Pelos sorrisos, pelas risadas, pelo valioso aprendizado sobre o mundo digital com um *dream team* e, acima de tudo, obrigada por serem, mesmo em ambiente profissional, fontes de alegria, abraços, partilha e companheirismo. Pedro Menezes, obrigada por ser o meu *Google* do dia a dia, por toda gentileza e consideração inesquecíveis e pela ajuda sem preço com este trabalho! Cris Rauen, como aprendi com você, minha grande amiga. Te admiro (muito) e sou grata por tudo o que vivemos. Tudo foi uma desculpa para conquistarmos o tesouro que construímos juntas. Maysa Máximo, minha flor amada, mesmo sem perceber, você foi uma das minhas inspirações e fontes de força para continuar em busca dos sonhos. Como sou grata por sua amizade. Ronilda Silva, sua alegria me presenteou todos os dias, iluminando os tempos de trabalho até tarde. Obrigada por ser exatamente como você é! Linda, alegre, sorridente e, ainda por cima, minha BFF!

Marcelo Bechara, Maximiliano Martinhão, Thiago Camargo, Vítor Elísio, Tiago Dias, Leonardo Zago, José Gontijo e Otávio Caixeta, obrigada pelo presente de crescer no dia a dia com a experiência de cada um. Obrigada pela confiança de sempre. Tenham certeza de que tudo o que tive a chance de aprender com vocês colaborou com o desenvolvimento deste trabalho.

Professores Christiana Freitas, Ana Frazão e Márcio Iorio, obrigada pelas aulas, pelo exemplo de encantamento com os temas acadêmicos e grande aprendizado que tive com vocês sobre regulação e internet. Professor Bolzan, obrigada por aceitar o convite para compor minha banca, dispor-se a ler todas essas linhas e se ajustar aos prazos exíguos que este trabalho impôs.



Miriam Wimmer, Victor Fernandes, Márcio Campos e Professor Alexandre Veronese – sem qualquer eufemismo, eu só cheguei aqui graças a vocês. Professor, obrigada pelo orientador e amigo em que você se tornou, pela confiança e por compartilhar sua sala de aula comigo, pela compreensão e acessibilidade de sempre, por ter me dado todas as chances, em solidariedade inigualável, de crescer academicamente. Foi uma benção encontrar um professor inovador e generoso como você, que busca, fora da caixinha do direito, respostas multidisciplinares para os desafios da internet. Márcio, sua generosidade é ímpar e sua história, um exemplo de inspiração. Você me mostrou as especificidades da academia e que o mundo é pequeno para quem sabe sonhar. Obrigada por todas as dicas, por se dispor a debater sobre este trabalho e por compartilhar sua sabedoria incrível sobre tantos temas. Victor, se anjos existem, você é um deles. Meu anjo acadêmico, meu querido amigo, que honra contar com você. Mal sabia eu que aquele menino que me sorria de graça numa saída de aula da UnB, de cabelos (supostamente) cacheados se tornaria um grande presente pra mim, dotado de inteligência, perspicácia e um bom humor que ajuda a alegrar qualquer jornada difícil. Miriam, escrevo num momento de despedida e todas as palavras são poucas para descrever tudo o que aprendi com você. Você me ensinou que nada é capaz de vencer uma vocação obstinada e um espírito comprometido. Excelência é uma palavra que te acompanha e sou grata por ter aprendido tanto com alguém de tão alto nível. Aprendi muito com sua seriedade, competência, mas, acima de tudo, humanidade e generosidade. Obrigada por todos esses anos juntas e por toda confiança!

\*\*\*

### **Legião**

Jornadas a serem  
cumpridas  
Cá estou, de pé  
Porque sempre nessa  
vida  
Num dia você é anjo;  
noutro, despedida  
Um dia você é anjo;  
angústia repartida  
Num dia você é anjo;  
noutro, reerguida

Cá estou  
Graças a uma legião  
Lindas sementes  
plantadas  
Regadas em comunhão  
A vocês me enlaço e  
agora  
Vínculo em alm'afeição  
  
Obrigada, obrigada,  
obrigada

Recebam meu laç'oração  
De bençãos em suas  
vidas  
Amor e compensação  
Pois isso aqui é só lida  
Das muitas que nos virão  
Que estejamos sempre  
ligados  
Obrigados em gratidão  
Daquela que não obriga  
Mas cria de anjos,  
**Legião**

*Luana Lund*

## **Resumo**

O presente trabalho busca compreender os principais pilares das teorias ciberregulatórias por meio do estudo (i) da história, conceito e dilemas atuais da internet; (ii) da evolução dos vocábulos “governança” e “regulação” como definições para o regramento do ciberespaço; (iii) dos principais acadêmicos dessa linha teórica por meio de sua sistematização; e (iv) da aplicação de tais parâmetros ao cenário brasileiro, concluindo que (i) o uso dos termos “governança” e “regulação” da internet não são diametralmente opostos – inclusive para os autores ciberregulatórios analisados – e se encontram até mesmo em relação de sinonímia, apesar do peso ideológico que os termos têm adquirido em alguns cenários; e (ii) a evolução dos principais pilares das teorias ciberregulatórias *pari passu* com o avanço tecnológico da internet não significou a superação de uma teoria por outra, sendo que todas auxiliam a explicar a atuação de regulador, regulados e efeitos regulatórios no cenário complexo apresentado pela internet, apesar de se constatar certa prevaência das premissas do Comunitarismo em Rede em contexto brasileiro.

**Palavras-chave: regulação, governança, internet, teorias ciberregulatórias, Brasil**

## **Abstract**

The present work seeks to understand the main pillars of cyberregulatory theories through the study of (i) the current history, concept and dilemmas of the internet; (ii) the evolution of the terms "governance" and "regulation" as definitions for norms of the cyberspace; (iii) the main academic works in this theoretical scenario through its systematization; and (iv) application of such parameters to the Brazilian framework. The conclusions are: (i) the use of the terms "governance" and "regulation" of the internet are not directly opposed – including for the cyberregulatory authors analyzed – actually, it is possible to identify similar definitions between them, despite the ideological weight the terms have acquired in some scenarios; and (ii) the evolution of the main pillars of cyberregulatory theories – considering technological advances of the internet through time – do not imply on the overcome of one theory by another, since all theories contribute to the explanation of the performance of regulator, regulatees and regulatory effects in the complex scenario presented by internet, although there is a certain prevalence of Network Communitarianism premises in the Brazilian context.

**Keywords: regulation, governance, internet, cyberregulatory theories, Brazil**

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2. CAMINHOS PARA A SOCIEDADE DIGITAL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO- CONCEITUAL E DIAGNÓSTICOS ATUAIS</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1. PANORAMA HISTÓRICO: REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS, A INTERNET E O FUTURO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2. DIAGNÓSTICOS ATUAIS: DILEMAS DA SOCIEDADE DIGITAL</b> .....	<b>27</b>
<b>2.3. PANORAMA CONCEITUAL</b> .....	<b>34</b>
<b>3. REGULAÇÃO VS. GOVERNANÇA DA INTERNET: LIMITES E POTENCIALIDADES</b> .....	<b>44</b>
<b>3.1. CONCEITOS DE REGULAÇÃO</b> .....	<b>44</b>
<b>3.2. CONCEITO DE GOVERNANÇA E APLICAÇÃO DO TERMO ÀS ESTRUTURAS ORDENADORAS DA INTERNET</b> .....	<b>63</b>
<b>3.2.1. Governança da internet: construção conceitual</b> .....	<b>71</b>
<b>3.3. LIMITES E POTENCIALIDADES DA GOVERNANÇA E DA REGULAÇÃO DA INTERNET</b> .....	<b>76</b>
<b>4. TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS E O CASO BRASILEIRO</b> .....	<b>84</b>
<b>4.1. ANÁLISE EVOLUTIVA DAS TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS</b> .....	<b>85</b>
<b>4.2. DIAGNÓSTICOS TEÓRICOS</b> .....	<b>108</b>
<b>4.3. MARCOS REGULATÓRIOS BRASILEIROS PARA A INTERNET</b> .....	<b>114</b>
<b>4.3.1. Metodologia</b> .....	<b>114</b>
<b>4.3.2. O início da internet no Brasil e o surgimento do CGL.br</b> .....	<b>120</b>
<b>4.3.3. O setor de telecomunicações brasileiro: Lei Geral e Anatel</b> .....	<b>127</b>
<b>4.3.4. Marco Civil da Internet</b> .....	<b>132</b>
<b>4.3.5. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais</b> .....	<b>135</b>
<b>4.3.6. A Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)</b> .....	<b>137</b>
<b>4.2. TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS E O CASO BRASILEIRO: ANÁLISE E CONSTATAÇÕES</b> .....	<b>141</b>
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>144</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>146</b>

## 1. INTRODUÇÃO

*“Em mais alguns anos, os homens serão capazes de se comunicar de forma mais eficiente através de uma máquina do que face a face”.*

*Licklider, 1969<sup>1</sup>*

O presente trabalho busca compreender os principais pilares das teorias ciberregulatórias por meio do estudo (i) da história, conceito e dilemas atuais da internet; (ii) da evolução dos vocábulos “governança” e “regulação” como definições para o regramento do ciberespaço; (iii) dos principais acadêmicos dessa linha teórica por meio de sua sistematização; e (iv) da aplicação de tais parâmetros ao cenário brasileiro, concluindo que (i) o uso dos termos “governança” e “regulação” da internet não são diametralmente opostos – inclusive para os autores ciberregulatórios analisados – e se encontram até mesmo em relação de sinonímia, apesar do peso ideológico que os termos têm adquirido em alguns cenários; e (ii) a evolução dos principais pilares das teorias ciberregulatórias *pari passu* com o avanço tecnológico da internet não significou a superação de uma teoria por outra, sendo que todas auxiliam a explicar a atuação de regulador, regulados e efeitos regulatórios no cenário complexo apresentado pela internet, a depender do caso e dos atores envolvidos, apesar de se constatar certa prevaência das premissas do Comunitarismo em Rede em contexto brasileiro.

O surgimento da internet causou mais impacto sobre as estruturas regulatórias da informação e da comunicação do que o contrário. Transformações geradas em todos os setores sociais levaram a discussões sobre a necessidade ou não de regramentos para a internet. Inicialmente, reverberaram-se contornos de neutralidade do ciberespaço a qualquer intervenção estatal ou comercial, o que se pautou no pensamento ciberlibertário, inaugurado por John Perry Barlow<sup>2</sup>. Ao longo do desenvolvimento e, destacamente, da expansão da rede, porém, a definição de regramentos mais nítidos tornou-se inevitável: a sociedade passou a tecer suas relações também

---

<sup>1</sup> WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Zahar, Rio de Janeiro, 2012, p. 213.

<sup>2</sup> BARLOW, John Perry. *A Declaration of Independence of Cyberspace*. *Electronic Frontier Foundation (EFF)*. Disponível em <<https://www.eff.org/cyberspace-independence>>.

na internet, com conseguinte necessidade de decisões para guiá-las nesse ambiente. Essa realidade gera inerente busca de equilíbrio entre valores, não raro, em conflito, tal como liberdade de expressão e acesso à informação *versus* direitos de propriedade intelectual; liberdade de imprensa *versus* segurança nacional; privacidade *versus* modelos de negócios baseados na coleta de dados<sup>3</sup>, entre tantos outros. Desse modo, segundo DeNardis, o estabelecimento de normas em tal ambiente torna-se um verdadeiro oxímoro ou paradoxo<sup>4</sup>.

Configura-se, assim, cenário transformador e em dinâmica mutação, que tem gerado intensa produção acadêmica ante a busca de soluções e de compreensão para os diversos efeitos da internet sobre o mundo atual<sup>5</sup>. Especificamente acerca da ordenação do ciberespaço, desenvolveram-se, desde o surgimento da internet, estudos acadêmicos denominados “*cyber-regulatory theories*”<sup>6</sup>, que, de modo geral, debatem o excepcionalismo ou não da internet e as consequências regulatórias disso – se a internet é um espaço totalmente novo que dispensa intervenção estatal, se trata-se de inovação como outra qualquer, sujeita às normas preexistentes ou se exige certo nível de adaptação do cenário tradicionalmente estabelecido por gerar modificações estruturais em todas as relações da sociedade.

Diante disso, o presente trabalho visa a analisar o processo de desenvolvimento dos marcos regulatórios da internet no Brasil à luz das principais teorias ciberregulatórias despontadas desde o surgimento da internet até a segunda década do Século XXI: ciberlibertarianismo, ciberrealismo, tecnodeterminismo e comunitarismo em rede.

Nesse sentido, adota-se como objeto de pesquisa o uso de cada uma dessas teorias para explicarem o processo de desenvolvimento dos marcos

---

<sup>3</sup> DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014, p. 16.

<sup>4</sup> Ao contrário da antítese, no paradoxo ou oxímoro, o uso de palavras opostas reforça os significados.

<sup>5</sup> Kurbalija destaca a complexidade dos temas vinculados à definição de ordenamentos para a Internet: “A Governança da Internet não é um tema simples. Embora diga respeito a um símbolo essencial do mundo DIGITAL, não pode ser tratada numa lógica digital-binária de falso/verdadeiro, bom/mau. Em vez disso, as muitas sutilezas e matizes de significado e percepção exigem uma abordagem ANALÓGICA, capaz de cobrir um continuum de opções e compromissos” in KURBALIJA, Jovan. *Governança da Internet: questões, atores e cisões*. DiploFoundation, 2005, p. 8.

<sup>6</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

regulatórios brasileiros para a internet, desde seu surgimento no país, com a Norma nº 004/1995, do Ministério das Comunicações, criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br); a privatização das telecomunicações brasileiras, com a edição da Lei nº 9.472/1997 e a criação de Agência Nacional para o setor; a edição de leis estruturantes para a internet no Brasil, quais sejam, Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018); e de política pública voltada a preparar o país para a Sociedade da Informação ou Sociedade Digital, a chamada Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), de 2018.

A metodologia baseia-se na revisão bibliográfica da evolução dos conceitos de governança e regulação da internet, bem como das linhas teóricas definidas dentro do movimento ciberregulatório tudo com o objetivo de analisar a evolução do panorama normativo do Brasil para a internet. Assim, após a descrição do panorama normativo do Brasil para a internet intenta-se classificar a experiência do país a partir das teorias elencadas, com o fito de se avaliar a capacidade de tais linhas para colaborarem com a compreensão da realidade brasileira.

Para tanto, desenvolveram-se as seguintes hipóteses:

(i) O termo regulação *stricto sensu* manifesta-se, na prática, como uma espécie do gênero “regulação” (*lato sensu*), se este for compreendido como qualquer meio para conformar comportamentos, independentemente de quem seja o agente regulador;

(ii) A experiência brasileira se coaduna com o comunitarismo em rede, por focar-se no diálogo social por meio de consultas públicas e outros mecanismos de busca de insumos junto à sociedade.

E as seguintes perguntas norteadoras para a pesquisa:

(i) qual o nível de adequação dos termos “regulação da Internet” e “governança da Internet” considerando cada marco regulatório brasileiro para a internet; e

(ii) Qual referencial teórico mais bem explica cada uma das experiências brasileiras no que tange à definição de regramentos para o ciberespaço.

Diante disso, frisa-se que o presente trabalho não possui a intenção de esgotar analiticamente cada marco teórico utilizado, mas de identificar seu viés ideológico e principal contribuição para compreensão das estruturas conceituais que atualmente se desenham quanto à ordenação da internet. Tampouco intenta-se tratar de debates específicos a respeito dos diversos temas emergentes do cenário digital, como privacidade de dados, combate a conteúdo ilícito, censura e liberdade de expressão, cibersegurança, o papel da ICANN<sup>7</sup> e tantos outros, tópicos que merecem aprofundamento proporcional à sua complexidade em futuros trabalhos. Ademais, não se adentrará profundamente nas teorias tradicionais da regulação, que servirão apenas como referencial para análise do desenvolvimento conceitual da regulação nos Séculos XX e XXI. O trabalho também não apresenta visão global das diversas teorias a respeito da governança ou da regulação da internet, pois, para isso, necessitaria abranger perspectivas desenvolvidas no âmbito dos teóricos voltados ao setor de telecomunicações, daqueles que estudam o tema a partir do ponto de vista da governança internacional da internet ou, ainda, de célebres acadêmicos da teoria regulatória, entre outros. Para se estabelecer recorte bem definido, adotou-se como linha condutora o trabalho de Andrew Murray em *The Regulation of Cyberspace*<sup>8</sup>, que foca no debate empreendido por cyberlawyers americanos e busca apresentar contraposição europeia a respeito do tema.

O trabalho, igualmente, não detalha, à exaustão, todas as experiências brasileiras a respeito da definição de regramentos para a internet, mas adota metodologia para seleção de marcos determinados, pautada em linearidade histórica e temática, bem como na busca de uma experiência regulatória representativa de cada uma das camadas componentes da internet. Ademais, cada marco regulatório eleito mereceria análise profunda das diversas experiências resultantes de suas elaboração e aplicação. Desse modo, o

---

<sup>7</sup> Para tanto ver: BIANCHI, José Flavio. *A Icanm Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019; MARTINS, Francisco Sales da Silva. *Regime transnacional da internet: entre o teórico e a realidade da governança da internet*. 2018. 84 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018; KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017; DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014.

<sup>8</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.



trabalho seleciona até, no máximo, três pontos de análise por marco regulatório para definição de qual teoria poderia mais bem explicar a experiência. Para cada um desses pontos, busca-se indicar teoria prevalecente, que contenha o maior número de elementos para explicar a realidade analisada.

Além disso, tendo em vista a polissemia de alguns vocábulos no contexto digital ou, ainda, a existência de diversas expressões para denominar fenômenos semelhantes ou próximos, é importante estabelecer algumas premissas conceituais. Assim, adota-se:

(i) Internet com “i” minúsculo e não maiúsculo, considerando que o uso inicial da expressão como “Internet” se deu para diferenciá-la de outras redes (o que na atualidade, não se faz mais necessário, pela notoriedade da rede mundial de computadores), e, ainda, porque a diferenciação com “I” maiúsculo ocorreu também por razões mais políticas do que técnicas no âmbito dos debates iniciais ocorridos em Conferência da União Internacional de Telecomunicações em Antalya em 2006<sup>9</sup>.

(ii) Ciberespaço como sinônimo de internet: apesar de haver divergências quanto a isso, pois “internet” poder ser utilizado para descrever a estrutura (rede de redes) que dá base à existência do ciberespaço<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Conforme narra Kurbalija, “*I’nternet or ‘i’nternet and diplomatic signaling: Back in 2003, The Economist magazine started writing Internet with a lowercase ‘i’. The same approach was later followed by other magazines, such as Associated Press and The New York Times. This change in editorial policy was inspired by the fact that the Internet had become an everyday item, no longer unique and special enough to warrant an initial capital. The word ‘Internet’ followed the linguistic destiny of (t) elegraph, (t)elephone, (r)adio, and (t)elevison, and other such inventions. The question of writing Internet/internet with an upper or lowercase ‘i’ was discussed at the International Telecommunication Union (ITU) Conference in Antalya (November 2006), where a political dimension was introduced when the term ‘Internet’ appeared in the ITU resolution on Internet governance with a lowercase ‘i’ instead of the usual, uppercase ‘I’. David Gross, US Ambassador and Coordinator for International Communications and Information Policy, expressed concern that the ITU lowercase spelling might signal an intention to treat the Internet like other telecommunications systems internationally governed by the ITU. Some interpreted this as a diplomatic signal of the ITU’s intention to play a more prominent role in Internet governance*” in KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 5.

<sup>10</sup> Conforme aduz Bianchi, “*Sem usar o termo “ciberespaço”, Castells (2012, p. 61) acrescenta que a Internet, incluindo os diversos terminais que podem ser conectados a ela (laptops, telefones celulares, smartphones, etc.), traz a possibilidade da criação de um novo espaço, que seria o “espaço de fluxos”, em oposição ao “espaço de lugares”.* BIANCHI, José Flavio. *A Icanm Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 25.

(comunidade de comunidades)<sup>11</sup>, que, por sua vez, englobaria as relações diversas que se dão por meio da internet;

(iii) “Ciberregulação”, “marcos regulatórios” e termos derivados como referenciais do processo de definição de qualquer tipo de ordenação ou regramento para o ciberespaço – independentemente do agente regulador/gerador/produtor da norma, aqui considerada, portanto, em sentido amplo;

(iv) Sociedade da Informação<sup>12</sup>, Sociedade ou Era do Conhecimento, Sociedade em Rede, Sociedade pós-industrial e até mesmo Sociedade Digital como sinônimos e expressões da atribuição de papel fundamental às tecnologias da Informação e da Comunicação na sociedade atual, com significativas mudanças não apenas na dimensão tecnológica e econômica, como também política, sociocultural e institucional da sociedade.

(v) Uso do termo sociedade civil, apesar de multifacetado, conforme disposto pelo Decreto nº 4.829, de 03/11/2003, ou seja, de forma ampla para abranger o setor empresarial, a comunidade científica e o denominado “terceiro setor”, este como representante dos demais segmentos sociais, incluindo movimentos sociais, ativistas e usuários<sup>13</sup>.

Desse modo, após esta introdução, o segundo capítulo tem o objetivo de oferecer as bases conceituais, históricas e contextuais do tema que se

---

<sup>11</sup> Murray, por exemplo, entende que “*To describe cyberspace as ‘the internet’ is therefore clearly rather simplistic. Cyberspace is an environment as rich as any other in which humans meet, talk, buy, sell and fall in love. It has a complex history and the foundations of modern cyberspace may be found partly in academic research facilities, partly in military research and partly in the commercial exploitation of the network, which followed its deregulation in 1994. This place is not only a network of networks, but is also a community of communities and as a result, designing environmentally based regulatory constructs is as difficult in cyberspace as in real space [...]*”. MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 73.

<sup>12</sup> De modo geral e no âmbito da sociologia, Frank Webster avalia o termo Sociedade da Informação e apresenta dois grupos teóricos. Primeiramente, aqueles que proclamam um novo tipo de sociedade, emergente da anterior, entre os quais destaca as linhas do pós-industrialismo (Daniel Bell e seguidores); do pós-modernismo (Baudrillard, Poster, Virilio); da especialização flexível (Piore, Sabel, Hirschhorn); do modo informacional de desenvolvimento (Castells). Em seguida, haveria grupo teórico com ênfase na continuidade, tais como os autores do novo-Marxismo (Schiller); da Teoria da Escola da Regulação (e.g. Michel Aglietta, Lipietz); da acumulação flexível (Harvey); da modernização reflexiva (Giddens); e da esfera pública (Habermas, Garnham) in WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*, 4 ed. Routledge, 2014.

<sup>13</sup> BRASIL. DECRETO nº 4.829, DE 03 DE SETEMBRO DE 2003. *Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências*. Brasília, set, 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm)>. Acesso em 28/02/2019>.

pretende analisar. Assim, apresentam-se as estruturas do ciberespaço, a construção histórica da internet no mundo, para, ao final, apresentar diagnóstico fático das principais alterações e demandas de regramentos causados pela internet no Brasil e no mundo. Em seguida, o Capítulo 3 analisa os conceitos de regulação e governança, concluindo por relação de sinonímias entre ambos, para, em seguida, avaliar a evolução das teorias ciberregulatórias e traçar parâmetros entre elas. Após, no Capítulo 4, descreve-se a experiência normativa do Brasil na ordenação da internet e utiliza-se a categorização dos teóricos em comento para avaliação de alguns dos marcos regulatórios brasileiros para o ciberespaço. Finaliza-se com conclusões acerca do caminho percorrido para as constatações do presente trabalho e com a busca de respostas para as perguntas de pesquisa apresentadas.

## **2. CAMINHOS PARA A SOCIEDADE DIGITAL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL E DIAGNÓSTICOS ATUAIS**

### **2.1. Panorama histórico: revoluções industriais, a internet e o futuro das tecnologias digitais**

*“[...] uma criação radical no intervalo de uma geração é o obstinado dinossauro na geração seguinte”.*

Tim Wu<sup>14</sup>

Desde eras remotas, o homem utiliza a tecnologia para facilitar sua interação com o mundo. Nesse caminho, certas inovações são incrementais enquanto outras são revolucionárias, produzindo alto impacto em todas as searas da sociedade, com consequências profundas na organização da economia e nas relações empreendidas entre indivíduos, grupos e nações.

Alguns desses marcos são inclusive objeto de denominações como “revolução”. Dominar o fogo, por exemplo, possibilitou controle de técnicas para a produção de alimentos, o que marcou a revolução agrícola, levando, posteriormente, à revolução urbana e a seguidas revoluções industriais. A

---

<sup>14</sup> WU, Tim. *Imperios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 207.

primeira dessas ocorre no Século XVIII, com a criação da máquina a vapor em 1784 e o surgimento das indústrias com produção mecânica. A segunda, no Século XIX, decorre da descoberta da eletricidade em 1870, que permite a produção em massa pautada na divisão do trabalho e consequente aumento da produtividade. No Século XX, com a invenção do transistor, no final dos anos 1960, desencadeia-se uma terceira revolução industrial, com a união entre tecnologias de microeletrônica, optoeletrônica, computação (software e hardwares) e comunicações, gerando o desenvolvimento de redes convergentes, o avanço na indústria de processamento de dados e a chamada convergência tecnológica. A partir da difusão de tecnologias que atuam sobre a informação e a comunicação (as chamadas Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs), a terceira Revolução Industrial viabilizou uma disseminação do conhecimento sem precedentes, dando início ao que se convencionou chamar “Sociedade da Informação”<sup>15</sup>. Tais tecnologias atuam sobre os mais diversos processos de troca de informação na sociedade – em vários segmentos sociais e setores econômicos –, gerando inclusive uma economia do conhecimento, que produz valor a partir de ativos como dados e informações. Segundo Castells, concebe-se, nesse contexto, um mundo de interação e complementação entre diversas formas de comunicação (interpessoal, comunicação de massa, autocomunicação de massa, por exemplo), com impactos de proporção global:

O que é historicamente novo, com consequências consideráveis para a organização social e a mudança cultural, é a articulação de todas as formas de comunicação em um hipertexto digital composto e interativo que inclui, mistura e recombina em sua diversidade toda a variedade de expressões culturais transmitidas pela interação humana. Com efeito, a dimensão mais importante da convergência da comunicação, como escreve Jenkins, “ocorre dentro dos cérebros dos consumidores individuais e por meio de sua interação social com outros” (2006:3)<sup>16</sup>.

As novas tecnologias passam a agir, portanto, sobre o conhecimento, podendo inclusive determinar como e se uma informação se disseminará numa

---

<sup>15</sup> Webster analisa detalhadamente o uso do termo e avaliar a divisão de teorias sociológicas entre aquelas que consideram que a expressão refere-se a uma continuidade de processos anteriores e linhas que defendem o tema como ruptura para início de novos tempos. In WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*, 4 ed. Routledge, 2014.

<sup>16</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 102.

comunidade, revelando-se, assim, também como ferramentas de domínio<sup>17</sup>. Segundo Castells, “*Se a batalha fundamental pela definição das normas da sociedade e aplicação dessas normas no cotidiano gira em torno da formação da mente humana, a comunicação é essencial para essa batalha*”<sup>18</sup>. É por meio da comunicação que os indivíduos interagem com o meio social e, por isso, as técnicas de transmissão da informação podem ser revolucionárias, ao impactarem a construção de significados na mente humana<sup>19</sup>. Isso trouxe às TICs potencial de transformação direta e rápida sobre a sociedade. Conforme elucida o citado autor:

No fim do segundo milênio da Era Cristã, vários acontecimentos de importância histórica transformaram o cenário social da vida humana. Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado. [...] As redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas e canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela<sup>20</sup>.

Esse cenário permitiu a automação da produção e a aceleração da velocidade do desenvolvimento e da difusão de novas tecnologias<sup>21</sup>, incluindo o surgimento da internet, único sistema de comunicação e reprodução de conhecimento que supera o caráter revolucionário da prensa. A internet nasce em solo americano, no contexto da guerra fria, após a União Soviética colocar-se como primeiro país a lançar um satélite ao espaço, em 1957. O fato chocou os americanos e resultou na criação de uma nova agência de pesquisa, a ARPA (*Advanced Research Projects Agency*), diretamente ligada ao gabinete

---

<sup>17</sup> Na Idade Média, tal poder circundava as Universidades e Igrejas, quando alguns livros eram envenenados como forma de represar o saber. A Idade Moderna é marcada por invenções como os tipos móveis de Gutemberg no Século XV, que revolucionou o uso da prensa e possibilitou maior disseminação do conhecimento e abertura da sociedade para o rápido desenvolvimento da ciência que aflorava à época e, a partir do Século XVII, para as idéias iluministas.

<sup>18</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 21.

<sup>19</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 471.

<sup>20</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015p. 39-40.

<sup>21</sup> Enquanto o telefone fixo demorou 75 anos para alcançar 50 milhões de usuários; o rádio levou 38 anos; a TV, 13 anos; a internet, três anos; o Facebook, apenas um ano; e o jogo *Angry Birds*, 35 dias. In GOLDENSTEIN, Lidia. *4ª Revolução Industrial: Impactos no Emprego e na Educação*. **Interesse Nacional**, n° 39, 2018. Disponível em <<http://interessenacional.com.br/2017/11/17/4a-revolucao-industrial-impactos-no-emprego-e-na-educacao/>>. Acesso em 31/01/2019.

presidencial e fundada com orçamento do Departamento de Defesa americano, para supervisionar pesquisas de ponta para organizações civis e militares<sup>22</sup>.

Um dos primeiros problemas colocados à ARPA foi como lidar com o uso ineficiente de equipamentos científicos de alto custo já que, à época, computadores eram peças caras e subutilizadas. No começo dos anos 1960, todo cientista da computação queria seu próprio computador, o que era inviabilizado pelos altos custos do equipamento à época. Segundo Murray, a resposta era clara: “os usuários precisa[va]m compartilhar os recursos disponíveis de modo mais eficiente”<sup>23</sup>, o que resultou em trabalhos para tornar realidade uma rede de computador compartilhada, desembocando na conclusão de que a comutação de pacotes seria mais eficiente do que a comutação de circuitos convencional, pois as linhas telefônicas tradicionais seriam muito lentas e manter um circuito (ou linha) aberto seria desperdício<sup>24</sup>. Assim, a ARPANet tornou-se realidade em 1969, quando, até dezembro daquele ano, foi possível conectar quatro servidores de universidades americanas. Alguns dos responsáveis pelos trabalhos que culminarem na criação da Arpanet, J.C.R. Licklider e Robert Taylor, previram, ainda em 1968:

Acreditamos que ingressamos numa era tecnológica na qual seremos capazes de interagir com a riqueza da informação viva – não meramente da forma passiva à qual nos habituamos, usando livros e bibliotecas, mas como participantes ativos no processo corrente; contribuindo com alguma coisa em nossa interação com o processo, e não simplesmente recebendo algo dele, pela conexão<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 60 e 62-63.

<sup>23</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 61.

<sup>24</sup> Constata-se, portanto, que o famigerado surgimento da Arpanet como projeto do Pentágono para construção de uma rede de comunicação que não fosse interrompida em caso de ataque nuclear não corresponde aos fatos históricos reais. Segundo Murray, a lenda se desenvolveu devido a semelhanças contextuais com os estudos de Paul Baran na Rand Corporation, que havia sido contratado/commissioned para desenvolver uma rede de comunicações de voz que continuasse funcionando em caso de ataque nuclear. Como resultado, Baran publicou *On Distributed Communications*, destacando a necessidade de se desenvolver uma rede distribuída de comunicação que aproveitaria/usaria/aplicaria (harness) a comutação de pacotes (para maiores detalhes: MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 63). As empresas de telecomunicações americanas, no entanto, não creram na viabilidade do projeto à época, conforme descreve Tim Wu em *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Zahar, Rio de Janeiro, 2012, p. 211-213.

<sup>25</sup> LICKLIDER, J.C.R.; TAYLOR, Robert. *The Computer as communication device*. Systems Research Center, 1968. Disponível em <https://web.stanford.edu/dept/SUL/library/extra4/sloan/mousesite/Secondary/Licklider.pdf>

Após a expansão da ARPANet para o meio acadêmico, houve a necessidade de definição de um protocolo único para comunicação entre tais redes, já que “*para atingir a meta de uma verdadeira teia universal de computadores era preciso uma linguagem também universal. Era necessário um esperanto para computadores*”<sup>26</sup>. Mais tarde, mesmo frente ao protocolo concorrente desenvolvido pela *International Organisation for Standardisation* (ISO) – o Open-System Interconnection (OSI)<sup>27</sup> –, o TCP (*transmission control protocol*) /IP (*internet protocol*), desenvolvido por Vint Cerf<sup>28</sup> e Robert Kahn<sup>29</sup>, foi definido pela ARPANET como seu protocolo operacional em janeiro de 1983<sup>30</sup>.

Diante do sucesso do TCP/IP, Murray ressalta lição que considera valiosa para qualquer intenção de regular o ciberespaço, decorrente de como a tecnologia costuma avançar na sociedade:

Por meio de discreto impulso e desenvolvimento granular, o TCP/IP prevaleceu sobre o padrão OSI. Seu sucesso reflete muito do desenvolvimento inicial da rede. O TCP/IP foi desenvolvido por Vint Cerf e Bob Kahn em reuniões no escritório da Kahn na ARPA e no hotel Hyatt em Palo Alto. O projeto inicial do protocolo TCP foi elaborado por Vint Cerf enquanto estava sentado no saguão de um hotel de São Francisco entre as sessões de uma conferência. A divisão IP no protocolo mais tarde acrescentada por Vint Cerf, Jon Postel e Danny Cohen foi desenvolvida durante uma discussão realizada no intervalo

---

apud WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012 p. 213.

<sup>26</sup> WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 239.

<sup>27</sup> Segundo Murray, “*ISO didn’t believe TCP/IP was the best answer for the internet: they categorised it simply as an academic experiment that had outlived its usefulness. They believed OSI was a better, more robust, protocol. Among the ARPANET community though, TCP/IP had the support of users. They felt OSI was too compartmentalised and complex. Further, OSI was just a design, TCP/IP worked*”. Para mais detalhes sobre a prevalência do TCP/IP sobre o modelo ISO/OSI ver MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 68-69.

<sup>28</sup> TSATSOU, Panayiota. *Internet Studies: Past, Present and Future Directions*, Routledge, 2014, p. 15: “[...] the word ‘Internet’ (abbreviation for ‘internetworking’) was introduced in 1974”.

<sup>29</sup> Tim Wu relata o contexto da invenção do TCP/IP por Cerf e Kahn: “*O lampejo de genialidade subjacente a uma rede que conseguisse interconectar outras redes era o conceito de ‘encapsulamento’. Como disse Cerf: ‘Nós pensamos naquilo como envelopes’. Encapsulamento significa empacotar informações de redes locais num envelope que a internetwork pode reconhecer e direcionar, como os postos de correio, que concordaram em usar os nomes dos países em inglês, mesmo que o endereço local seja em japonês ou hindi. No que viria ser conhecido como TCP (ou Transmission Control Protocol), Cerf e Kahn criaram um padrão para o tamanho da taxa de fluxo dos pacotes de dados, fornecendo aos usuários de computadores uma língua que funcionava entre todas as redes*”. WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Zahar, Rio de Janeiro, 2012, p. 240.

<sup>30</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 68-69.

de uma reunião para discutir o TCP no Instituto de Ciências da Informação da Universidade do Sul da Califórnia. Naquela ocasião, Jon Postel lembra que as idéias foram desenvolvidas "desenhando diagramas em um grande pedaço de papelão que encostamos na parede do corredor". Em comparação, o padrão OSI foi desenvolvido por uma agência intergovernamental de 40 anos com mais de 100 membros, mais de 500 funcionários e um orçamento anual de mais de 100 milhões de francos suíços<sup>31</sup>.

A partir de então, a internet passa a se expandir por meio de redes acadêmicas, inclusive com o fim oficial da ARPANET em 1990. Contudo, a verdadeira difusão da nova tecnologia, e sua conformação como é conhecida atualmente, decorre de dois acontecimentos contíguos: (i) em 1991, a invenção e disponibilização para acesso livre, por Tim Berners-Lee, da *World Wide Web* como ferramenta para uso da internet com tradução de códigos em linguagem inteligível para a população; e (ii) a flexibilização dos termos de uso da *National Science Foundation* (NSF), responsável, à época, pelo gerenciamento da infraestrutura chave da internet<sup>32</sup>, para utilização empresarial da rede, com a conseguinte chegada dos primeiros sites comerciais em 1994 e o surgimento de quatro novos pontos de acesso (*Network Access Points* – NAPs) operados por empresas privadas. Após tais medidas, foi uma questão de tempo para que a NSF perdesse poder sobre a rede, saísse de cena e a desregulação se mostrasse como incentivo para investimentos privados e gerasse a expansão descomunal da rede. Sequer a famosa bolha das empresas pontocom, ao final

---

<sup>31</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 69-70. Tradução livre de: "Through quiet momentum and granular development TCP/IP prevailed over the OSI standard. Its success reflects much of the early network development. TCP/IP had been developed by Vint Cerf and Bob Kahn in meetings in Kahn's office at ARPA and in the Hyatt hotel in Palo Alto. The initial design of the TCP protocol had been drawn up by Vint Cerf while sitting in the lobby of a San Francisco hotel in-between conference sessions. The IP division in the protocol later added by Vint Cerf, Jon Postel and Danny Cohen was developed during a discussion held in the break of a meeting to discuss TCP at the University of Southern California's Information Sciences Institute. On that occasion, Jon Postel recalls that the ideas were developed by 'drawing diagrams on a big piece of cardboard that we leaned up against the wall in the hallway'. By comparison the OSI standard had been developed by an intergovernmental agency of 40 years standing with over 100 members, more than 500 staff and an annual budget of over 100 million Swiss francs".

<sup>32</sup> Segundo Rustad: "The National Science Foundation ("NSF") received a grant from the federal government and assumed control of the T1 backbone from ARPA in the mid-1980s. NSFNET originally limited the Internet to education, military, and other governmental purposes, prohibiting commercial uses. By the mid-1980s, the NSF employed packet switching to develop the major backbone communications service for the Internet. Scientists at ARPANET developed TCP/IP to enable computers to communicate with each other across the United States". In RUSTAD, Michael. *Global Internet Law in a Nutshell*. West Academic, 2 ed., Edição Kindle.

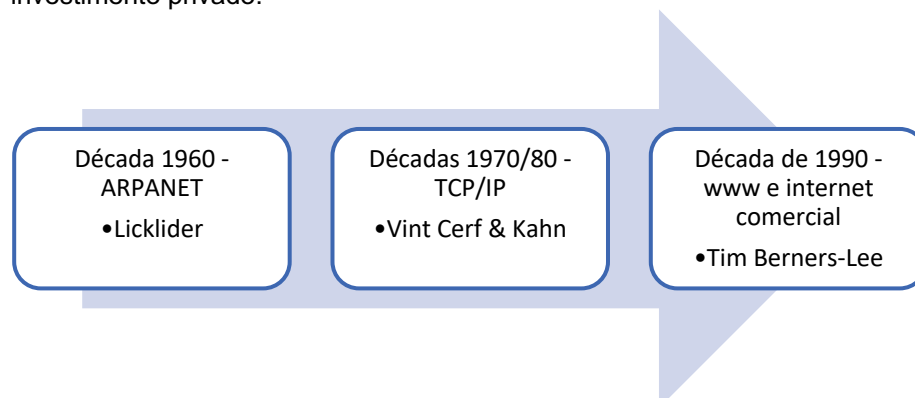


dos anos 1990, foi capaz, à essa altura, de intimidar o entusiasmo do mercado com o mundo online, conforme relata Murray:

Sucessos famosos de negócios on-line, como Amazon.com, CDNow.com e eBay.com, juntamente com os famosos fracassos Boo.com e Pets.com, todos desenvolvidos a partir do coquetel explosivo de baixos custos iniciais, potencial de crescimento quase ilimitado e liberdade de construtos regulatórios que imediatamente seguiram a desregulamentação da rede. Essa mistura inebriante levou diretamente à bolha pontocom no final da década de 1990, uma bolha que, em seu auge, viu o *Bloomberg US Internet Index* das 280 principais empresas de internet avaliados em US \$ 2,948 trilhões de dólares. Até mesmo o estouro dessa bolha fez pouco para extinguir o entusiasmo de empresários e investidores por negócios online; Não surpreende, uma vez que o valor do negócio on-line para o consumidor (B2C) aumentou de US \$ 38,8 bilhões em 2000, pouco antes do estouro da bolha pontocom, para US \$ 172 bilhões em 2005<sup>33</sup>.

A figura abaixo busca resumir a evolução da internet desde seus primórdios até sua abertura para o investimento privado:

Figura 1. Evolução da internet desde seus primórdios até a abertura para o investimento privado.



Fonte: elaboração própria.

<sup>33</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 72-73. Tradução livre de "Famous online business successes such as Amazon.com, CDNow.com and eBay.com, along with famous failures Boo.com and Pets.com, all developed from the explosive cocktail of low start-up costs, almost unlimited growth potential and freedom from regulatory constructs that immediately followed deregulation of the network. This heady mix led directly to the dotcom bubble of the late 1990s, a bubble which at its peak saw the Bloomberg US Internet Index of 280 leading internet companies valued at \$2.948 trillion dollars. Even the bursting of this bubble has done little to extinguish the enthusiasm of entrepreneurs and investors for online businesses; hardly surprising given that the value of online business to consumer (B2C) commerce has increased from \$38.8 billion in 2000, just before the dot com bubble burst, to \$172 billion in 2005".

Como resultado, em meados da década de 1990, o controle descentralizado que caracterizava a internet – e a imbuía das ideias ciberlibertárias (ver Capítulo 4 para mais detalhes) –, passou a mudar com a progressiva entrada do governo e das empresas nesse ambiente. Em 1994, a NSF decidiu atribuir à *Network Solutions Inc.* (NSI), uma empresa privada, o papel de administrar o Sistema de Nomes de Domínio (*Domain Name System – DNS*). O fato não foi bem recebido pela comunidade da internet e culminou na chamada Guerra do DNS. Na ocasião, houve a entrada de organizações internacionais e estados nação no debate e, em 1998, a disputa foi encerrada com a criação da *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), para administração dos recursos críticos da internet, com base em contrato assinado com o governo americano<sup>34</sup>.

Assim, após a década de 1990, o desenvolvimento da internet continua de forma exponencial, pautado em sua abertura comercial, mas também passa a sofrer questionamentos sobre a definição de regras para esse novo ambiente. A bolha pontocom apresentou alertas quanto à euforia desregulatória até então existente, mas tais reticências só foram ampliadas após o ataque terrorista às torres gêmeas em 2011, as revelações de Edward Snowden em 2014 – que acentuaram a busca por maior segurança e garantia de privacidade – e o exponencial crescimento da internet ao redor do mundo, de forma integrada à rotina de cidadãos, empresas e governos<sup>35</sup>.

Observa-se, assim, que, como parte do mundo tecnológico, a internet não para de avançar. Ela não é estática. Ao contrário, é um processo conforme bem ilustra Arata:

Assim como o homem nunca se banha duas vezes no mesmo rio, a Internet nunca é a mesma, está em constante mutação. [...] O processo é fundamental: o rio não é um objeto, mas um fluxo em constante

---

<sup>34</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 7 e 18. O tema, contudo, ainda é objeto de questionamentos até os dias de hoje e tem se mostrado foco de diversos tópicos controversos quanto ao futuro da governança mundial da internet. Exemplos de diversos dos pontos controversos podem ser estudados por meio da obra BIANCHI, José Flavio. *A Icanm Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>35</sup> FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018, p. 127 e MARSDEN, Christopher. *Regulating the global internet society*. Londres: Routledge, 2000.

mudança. Tentativas de definição da Internet tenderão a capturar um momento de sua existência, que é diferente de como ela foi no passado e de como pode ser no futuro<sup>36</sup>.

Mesmo que dinâmico, tal processo causa diversos desafios às estruturas sociais existentes na atualidade, conforme se passa a tratar.

## 2.2. Diagnósticos atuais: dilemas da sociedade digital

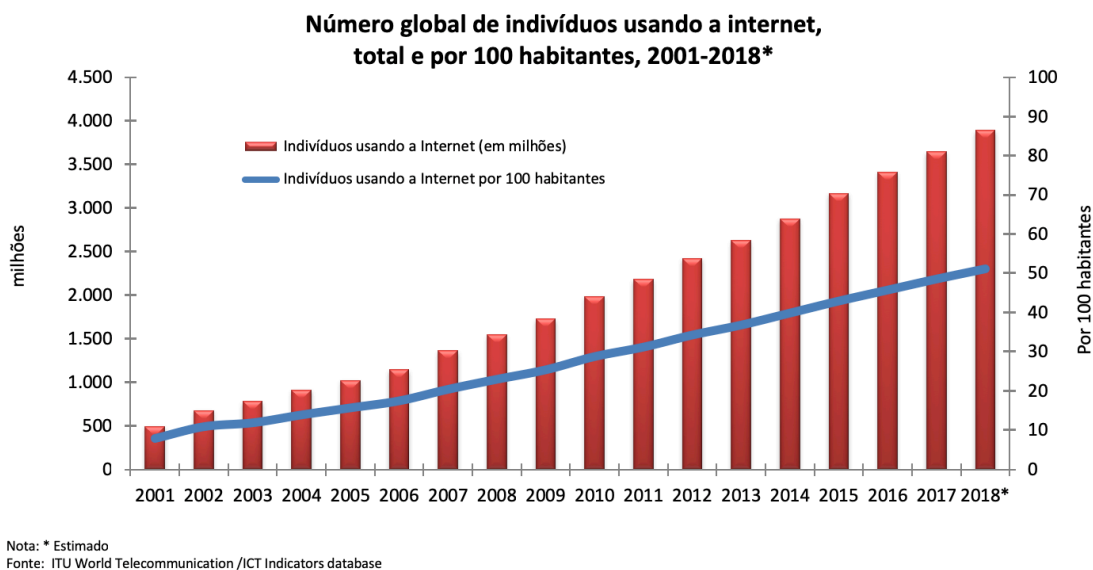
As chamadas disrupções são geradas por meio de tecnologias que apresentam mudanças tão profundas a ponto de colocarem em xeque estruturas, conceitos e instituições tradicionalmente aceitas, como ao que se assiste atualmente por influência da digitalização, mais expressivamente representada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ou, em termo mais contemporâneo, Tecnologias Digitais. Ao final do Século XX, essas tecnologias passam a crescer exponencialmente e a gerar diversas transformações sobre a base material da sociedade em ritmo acelerado, remodelando formas e canais de comunicação e, por consequência, o próprio cotidiano humano em suas diversas facetas. Os exemplos dessa realidade são inúmeros. Mundialmente, a quantidade de pessoas com acesso à internet cresce a cada ano. Segundo estimativas da União Internacional de Telecomunicações (UIT), pela primeira vez, mais da metade da população mundial está usando a internet. De acordo com os números da UIT, até o final de 2018, 51,2% da população mundial – ou 3,9 bilhões de pessoas – já usavam a internet<sup>37</sup>:

Figura 2. Número global de indivíduos usando a internet.

---

<sup>36</sup> ARATA, Seiiti. *Regulação pela Definição de Padrões Tecnológicos na Governança da Internet*. Dissertação de Mestrado. USP. 2006, p. 29.

<sup>37</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. União Internacional de Telecomunicações. *ITU releases 2018 global and regional ICT estimates. For the first time, more than half of the world's population is using the Internet*. 2018. Disponível em <<https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2018-PR40.aspx>>.



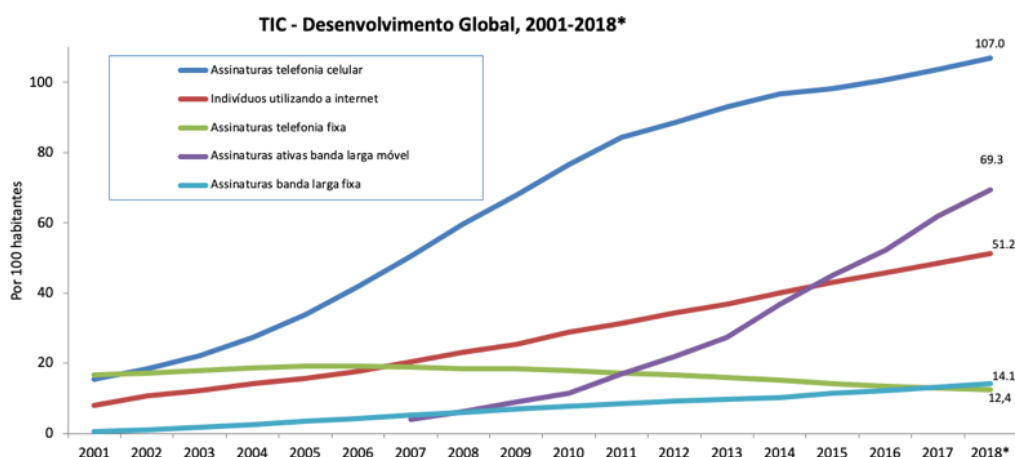
Fonte: ITU World Telecommunication/ICT Indicators database.

Nota: Usuários da Internet são indivíduos que usaram a Internet (de qualquer local) 3 meses anteriores à pesquisa. Considerou-se que a Internet pode ser usada através de computador, telefone celular, assistente digital pessoal, máquina de jogos, TV digital, etc.

Observa-se tal crescimento por meio de quase todas as tecnologias disponíveis, com exceção do acesso por meio da telefonia fixa (declínio para 12,4% em 2018), tecnologia que vem sendo substituída progressivamente por outras modalidades mais dinâmicas, como o acesso móvel. Este tem se tornado cada vez mais predominante em todo o mundo, com uso por quase 70% da população global<sup>38</sup>:

Figura 3. TIC – Desenvolvimento Global, 2001-2018

<sup>38</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. União Internacional de Telecomunicações. *ITU releases 2018 global and regional ICT estimates. For the first time, more than half of the world's population is using the Internet.* 2018. Disponível em <<https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2018-PR40.aspx>>.



Fonte: ITU World Telecommunication/ICT Indicators database

No Brasil, segundo dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), cerca de 73% da população brasileira já tinha acesso à internet em 2017<sup>39</sup>, número que incluem os usuários de acesso móvel<sup>40</sup>. Portanto, mais da metade da população mundial e do Brasil utiliza a internet atualmente, o que gera uma mudança em escala, em todas as áreas. Castells chama atenção para o fato de que, ao agirem sobre a informação e a comunicação, as TIC passam a ter grande influência sobre processos da existência individual e coletiva, com potencial de afetar a tomada de decisão das pessoas<sup>41</sup> e, por consequência, de transformação direta e rápida sobre a sociedade. Observa-se, assim, interação profunda da digitalização em todos os meandros sociais, o que tem inclusive gerado expressões como “*Homo Digitalis*”<sup>42</sup> para denominar a dependência humana de tais tecnologias e, assim,

<sup>39</sup> CGI.BR/NIC.BR, CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2017*. Disponível em <[http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_DOM&idUnidadeAnalise=Usuarios&ano=2017](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM&idUnidadeAnalise=Usuarios&ano=2017)>.

<sup>40</sup> CGI.BR/NIC.BR, CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2017*. Disponível em <[http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_DOM&idUnidadeAnalise=Usuarios&ano=2017](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM&idUnidadeAnalise=Usuarios&ano=2017)>.

<sup>41</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

<sup>42</sup> SILVEIRA, Alessandra. *Do mercado interno à cidadania de direitos: a proteção de dados pessoais como a questão jusfundamental identitária dos nossos tempos*. *EU Law Journal*, v. 4, n° 2, pp 4-20, 2018.

as “redes horizontais de comunicação digital se tornaram a espinha dorsal de nossas vidas”<sup>43</sup>.

A pervasividade da internet tem claros exemplos no cotidiano das pessoas. As novas gerações chegam a esquecer a existência de um tempo em que não havia interconectividade. A internet é utilizada para fazer ligações telefônicas, comprar produtos e adquirir serviços, assistir a vídeos gravados ou em transmissão ao vivo, baixar e ouvir músicas, acessar uma diversa gama de conteúdos, comunicar-se por mensagens de texto, voz, vídeos, e estabelecer relacionamentos. No Estados Unidos, já em 2010, a interação digital superou igrejas, vizinhanças, salas de aula e escritórios como o principal espaço para que os americanos encontrassem seu parceiro<sup>44</sup>. A partir de 2011, o potencial da interconectividade para organização de manifestações populares ficou claro ao redor do mundo<sup>45</sup>, a exemplo das insurreições árabes (Tunísia, Egito, Síria, Líbia, Iemen, entre outros), dos Indignados na Espanha, *Les Indigné* na França, do movimento Occupy Wall Street, que se espalhou dos Estados Unidos para quase mil cidades em mais de oitenta países<sup>46</sup>, como Canadá, Inglaterra, Itália, Japão, Austrália, Israel e Irã, e, ainda, das manifestações brasileiras em 2013, as chamadas *jornadas de junho*. O tema foi inclusive objeto de análise de Manuel Castells em “*Redes de Indignação e Esperança – movimentos sociais na era da internet*”, que constatou, entre outras características em comum desses movimentos, a articulação em rede, a comunicação livre por meio de redes sociais e a ocupação dos espaços públicos<sup>47</sup>.

Evidencia-se, portanto, que a internet apresenta-se como solo fértil para a ampliação de uma imensa gama de direitos como comunicação, liberdade de expressão, informação, lazer, emprego, educação, entre outros, além de ser

---

<sup>43</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

<sup>44</sup> THE ECONOMIST. *Modern love. The internet has transformed the search for love and partnership*. Ago, 2018. Disponível em <https://www.economist.com/leaders/2018/08/18/modern-love>.

<sup>45</sup> THE ECONOMIST. *The BlackBerry riots. Rioters used BlackBerrys against the police; can police use them against rioters?* Ago, 2011. Disponível em <https://www.economist.com/britain/2011/08/13/the-blackberry-riots>.

<sup>46</sup> ESTADÃO. *Movimento Ocupar Wall Street se espalha dos EUA para o mundo*. Outubro de 2011. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,movimento-ocupar-wall-street-se-espalha-dos-eua-para-o-mundo,88346e>

<sup>47</sup> CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança – movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Zahar, 2013.

ambiente propício ao empreendedorismo e à inovação<sup>48</sup>. No Brasil, o próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF no 130-DF, concluiu que “*Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet [...], não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de [...] tudo o mais que signifique plenitude de comunicação*”<sup>49</sup>. Contudo, ao mesmo tempo em que se é possível assegurar tais direitos, a internet também apresenta-se como solo fértil para a violação de valores como proteção da propriedade intelectual, de crianças e adolescentes e de consumidores e para o desenvolvimento de organizações criminosas e propaganda terrorista, ciberataques e ameaças à segurança dos próprios governos. Diante disso, a capacidade de proteger o ciberespaço passa a ser requisito para que qualquer país possa proteger direitos, executar operações de comércio internacional e desenvolver funções públicas essenciais, incluindo operações militares<sup>50</sup>.

Além disso, uma das relevantes implicações das tecnologias contemporâneas também se expressa no campo da proteção de dados pessoais e da privacidade. Esta sempre existiu como expressão da dignidade da pessoa humana. Contudo, o efeito da ubiquidade da tecnologia altera o clássico controle do indivíduo sobre o fluxo dos dados pessoais na sociedade. Esse poder passa a ser detido pelos organismos que processam tais informações, o que tem gerado estudo de medidas por parte dos Estados-nações para lidar com as novidades trazidas nesse cenário, inclusive com o fato de que nos últimos dois anos, foram criados cerca de 80%<sup>51</sup> de todos os dados existentes desde o início da humanidade, o que gera uma avalanche de informações e debates acerca de

---

<sup>48</sup> BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *O Marco Civil da Internet e o setor de telecomunicações*. In.: ARTESE, Gustavo (coord.). *O Marco Civil da Internet – Análise Jurídica sob uma Perspectiva Empresarial*. Quartier Latin, 2015. Além disso, Castells destaca, em *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 38, que a Internet concede voz ativa a seus usuários, como um meio viabilizador da autocomunicação. O autor indica o poder dos cidadãos – que deixam de ser apenas consumidores de conteúdo e passam também a ser produtores – de alterarem o fluxo da influência unilateral dos grandes conglomerados da comunicação.

<sup>49</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130/DF*. Ministro Relator Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, 06/11/2009. Brasília, 2009.

<sup>50</sup> DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014, p. 96.

<sup>51</sup> CISCO. *Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2017–2022*. Fev, 2019. Disponível em <<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html>>. Acesso em 28/02/2019.

crivos para garantia de informação de qualidade e combate a fake news e a seus efeitos na tomada de decisões até mesmo de uma nação inteira quando se fala de definição de votos em processos eleitorais.

No que tange às relações econômicas, na contemporaneidade, as novas técnicas impulsionaram maior interação entre as nações com o fortalecimento da ideia de que a economia possui natureza internacional. Além disso, inovações tecnológicas tendem a impulsionar a integração de mercados, o que realmente ocorreu a partir do Século XIX e, após, com o avanço das TICs, gerando alterações, inclusive, no modus operandi do próprio sistema capitalista<sup>52</sup>. Outra implicação relevante das tecnologias atuais está na viabilização da chamada economia digital, por meio da qual as pessoas ofertam e demandam serviços e produtos com menores custos. As novas tecnologias também transformaram o mercado de publicidade. A modelagem que utiliza dezenas de servidores para identificar o gosto dos consumidores leva menos de um quarto de segundo para traçar perfis de usuários e gerar propaganda direcionada<sup>53</sup>.

Por fim, a redução de custos geradas pelas TICs permitiu ainda o surgimento da chamada economia compartilhada, que permite o compartilhamento de bens e serviços entre desconhecidos, o que apresenta questionamentos e desafios às ferramentas preexistentes de regulação. É certo ainda que novas tecnologias podem contribuir para o crescimento econômico, mas também dão margem a novas fontes de poder de mercado, podendo gerar desigualdade e desequilíbrios de mercado. Esses são questionamentos apresentados pela presença de novos players chamados de “gigantes da Internet”.

Atualmente, as cinco maiores empresas de tecnologia do mundo ocupam o ranking mundial das empresas de maior valor de mercado, superando, por exemplo, as tradicionais AT&T e Coca-cola<sup>54</sup>:

---

<sup>52</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 39-40.

<sup>53</sup> CMSUMMIT; BATTELLEMEDIA; THE OFFICE FOR CREATIVE RESEARCH. *Behind the banner: A visualization of the adtech ecosystem*. Disponível em <<http://o-c-r.org/behindthebanner>> .

<sup>54</sup> FORBES. *The World's Most Valuable Brands*. 2018 Ranking. Maio, 2018. Disponível em <<https://www.forbes.com/powerful-brands/list/#tab:rank>>. Para ranking de 2018 quanto às empresas de tecnologia, ver <https://www.weforum.org/agenda/2018/07/visualizing-the-world-s-20-largest-tech-giants>



Quadro 1. Ranking mundial das empresas de maior valor de mercado em 2018

RANK	MARCA	VALOR DA MARCA (\$ US - EM BILHOES)	MUDANÇA DE VALOR EM 1 ANO	VALOR DA MARCA (\$ US - EM BILHOES)	SETOR
1º	Apple	182.8	8%	228.6	Tecnologia
2º	Google	132.1	30%	97.2	Tecnologia
3º	Microsoft	104.9	21%	98.4	Tecnologia
4º	Facebook	94.8	29%	35.7	Tecnologia
5º	Amazon	70.9	31%	169.3	Tecnologia
6º	Coca-cola	57.3	2%	23.4	Bebidas
7º	Samsung	47.6	25%	203.4	Tecnologia
8º	Disney	47.5	8%	30.4	Lazer
9º	Toyota	44.7	9%	176	Automotivo
10º	AT&T	41.9	14%	160.5	Telecom

Fonte: Forbes. The World's Most Valuable Brands. 2018 Ranking. Maio, 2018.

Diante disso, as transformações vivenciadas ampliam o papel da regulação como instrumento garantidor da efetividade de direitos com o uso das TICs. Ao considerar tal efeito, diversos países têm divulgado planos nacionais de banda larga, incluindo a expansão da infraestrutura de rede de transporte (backbone) por meio de fibra ótica como forma de garantir maior cobertura e melhor atendimento à população. Contudo, essas redes são, em regra, detidas por agentes privados, infraestrutura que forma a camada física da Internet. Além disso, o aumento gradativo do volume de dados trafegados nessas infraestruturas têm gerado discussões acerca da legitimidade de diferenciação de dados e da necessidade de gerenciamento das limitações técnicas. Políticas públicas no mundo inteiro passam a discutir como aplicar o conceito da neutralidade de rede, muitas vezes conceituada como a garantia do tratamento isonômico de pacotes de dados.

Ademais, as facilidades ofertadas pela Internet são providas por aplicações com sede em diversos locais do mundo, gerando relações e instituições que transcendem o conceito tradicional de jurisdição nacional. Exemplo disso – e de um oxímoro formado entre privacidade e segurança – está nas reiteradas recusas de aplicativos como Google e WhatsApp a requisições de acesso a conteúdo de comunicações por parte da justiça brasileira para investigações criminais. As citadas aplicações utilizam argumentos como a

criptografia das comunicações e até mesmo que não estão sob a jurisdição do Brasil e sim de sua sede, os Estados Unidos.

Esses são apenas alguns exemplos para ilustrar as complexidades atuais geradas pela internet sobre toda a sociedade. Trata-se, portanto, de uma rede global, dividida entre possíveis controles nacionais não necessariamente harmônicos entre si e que, ainda, precisam considerar a realidade tecnológica do ambiente digital e das influências desse cenário sobre as possibilidades regulatórias<sup>55</sup>. Isso porque, como todo sistema de comunicação, a internet é composta por camadas, contudo, com autonomia para que elas se desenvolvam de forma independente sem prejuízo de sua integração para formar o todo, tema que será tratado com mais detalhes no próximo subcapítulo.

### 2.3. Panorama conceitual

*“Both network engineers and communications theorists recognise the vital function played by environmental layers in communications networks”.*

Andrew Murray<sup>56</sup>

Pode-se conceituar a internet como uma rede de redes de computador de alcance global, de acesso público, baseada em um conjunto de protocolos de comunicação<sup>57</sup>. Nesse espaço, cada rede compõe um Sistema Autônomo (ou *autonomous system* – AS) que, tecnicamente, constitui uma coleção de prefixos de roteamento com independência para definirem seus protocolos de roteamento interior. Grosso modo, os AS são operadores de rede, como uma prestadora de serviços de telecomunicações, uma grande companhia provedora de conteúdo ou um provedor de serviço de internet. Cada AS possui um número identificador exclusivo e, para rotearem informação com outros AS,

<sup>55</sup> BROWN, Ian, MARSDEN, Christopher T. *Regulating code: good governance and better regulation in the information age*. Massachusetts Institute of Technology, 2013, p. XVI.

<sup>56</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 66.

<sup>57</sup> De acordo com a Resolução do Federal Networking Council de 24/10/1995, a internet refere-se a<sup>57</sup>: “[...] o sistema de informação global que: (i) está logicamente ligado por um espaço de endereçamento globalmente único baseado no Internet Protocol (IP) ou em suas extensões/passos subsequentes; (ii) é capaz de dar suporte a comunicações usando o pacote TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) ou suas extensões/fases subsequentes e/ou outros protocolos compatíveis com o IP; e (iii) fornece, usa ou torna acessível, pública ou privadamente, serviços em camadas de alto nível na comunicação”.

utilizam protocolo padronizado para roteamento exterior – o Border Gateway Protocolo (BGP) e todos utilizam o protocolo TCP/IP para endereçamento de pacotes. A verdadeira especialidade da internet, portanto, está em seu funcionamento fundado em um conjunto de protocolos de comunicação entre redes, sem que seja possível defini-la unicamente por seus softwares ou como equivalente aos protocolos em si. Este é um dos diferenciais da internet frente a outros sistemas de comunicação, como explica Victor Fernandes:

A consolidação da internet como um meio revolucionário de comunicação tornou-se possível, sobretudo, em decorrência de uma nova forma de uso dos seus protocolos, assim entendidos como o conjunto de regras que permite o processamento de determinada informação. Enquanto nos meios de comunicação tradicionais, em geral, utiliza-se a mesma “regra” para o transporte de dados desde o seu emissor até o seu destinatário, a internet se desenvolveu a partir de protocolos chamados de TCP/ IP, que permitem uma decomposição ou uma subdivisão das “tarefas” envolvidas no processamento de dados ao longo de seu trajeto. Assim, o trânsito de informações passa a ser viabilizado não apenas por um único protocolo, mas, sim, por múltiplos protocolos coordenados<sup>58</sup>.

Essas diferenças podem ser mais bem compreendidas a partir da visão da internet como um sistema de comunicação em camadas. A arquitetura de qualquer rede de comunicações é estratificada, o que não poderia ser diferente na internet. Diversos modelos foram criados para representar as camadas da rede mundial. O modelo OSI ou *Open System Interconnections* apresenta-se como um *design* para interconexão de sistemas abertos com o objetivo de assegurar compatibilidade e interoperabilidade entre redes de comunicação. Trata-se de sistema criado pela ISO (*International Organization for Standardization*) que se pauta em sete camadas: física; enlace; rede, transporte, sessão; apresentação; e aplicação. Segundo Fransman<sup>59</sup>, o modelo ISO/OSI pode ser simplificado mediante a fusão de algumas camadas e apresentar modelo de quatro níveis a partir da seguinte simplificação<sup>60</sup>: (i) elementos de rede (fabricantes); (ii) infraestrutura de redes (prestadores de

---

<sup>58</sup> FERNANDES, Victor. *Regulação de serviços de internet: desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. São Paulo, 2018, Editora Lumen Juris, p. 68.

<sup>59</sup> FRANSMAN, Martin. *The New ICT Ecosystem: Implications for Europe*. Edinburgh: Kokoro, 2007, p. 7.

<sup>60</sup> BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *O Marco Civil da Internet e o setor de telecomunicações*. In. ARTESE, Gustavo (coord.). *O Marco Civil da Internet – Análise Jurídica sob uma Perspectiva Empresarial*. Quartier Latin, 2015.

acesso); (iii) acesso a conteúdos e aplicações; e (iv) consumo. O modelo criado por Berners-Lee<sup>61</sup> possui quatro camadas: transmissão, computação, software e conteúdo. Benkler, por sua vez, propõe a fusão das camadas de transmissão e computação em uma única camada física, a partir da seguinte simplificação<sup>62</sup>:

Figura 4. Camadas da internet



Fonte: elaboração própria com base em BENKLER, Y. From consumers to users: shifting the deeper structures of regulation toward sustainable commons and user access. *Federal Communications Law Journal*, v. 52, n. 3, pp. 561-579, 2000.

Tendo em vista que algumas das teorias ciberregulatórias<sup>63</sup> objeto de estudo do presente trabalho utilizam este último modelo como referencial para a construção de suas ideias, esta pesquisa adotará igualmente tal parâmetro. Desse modo, tem-se:

- **Camada física:** refere-se aos equipamentos necessários à composição das redes (fios, redes de cabos, espectro de radiofrequências, satélites, roteadores, dispositivos como computadores, *tablets* e *smart phones*, *hardwares*) e compõe a rede física estrutural para circulação de informações e acesso dos usuários, por meio de serviços como os prestados pelas operadoras do setor de telecomunicações (internet discada, banda larga fixa, acesso móvel, entre outros)<sup>64</sup>. Assim, a camada física constitui a ligação entre o mundo físico e o ciberespaço, apresentando-se como a camada tradicionalmente regulada;

<sup>61</sup> BERNERS-LEE, Tim; FISCHETTI, Mark. *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*. Paw Prints, 2008.

<sup>62</sup> BENKLER, Y. *From consumers to users: shifting the deeper structures of regulation toward sustainable commons and user access*. *Federal Communications Law Journal*, v. 52, n. 3, pp. 561-579, 2000.

<sup>63</sup> LESSIG, Lawrence. *Code version 2.0* e MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

<sup>64</sup> Os serviços tradicionais de telecomunicações são o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), Serviço Móvel Pessoal (SMP), Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Este último se caracteriza intrinsecamente como serviço de banda larga fixa. Os três primeiros ofertam outros serviços, respectivamente, telefonia fixa,

- **Camada lógica:** onde os dados são processados e encaminhados ao seu destino por meio de códigos que viabilizam o funcionamento da parte física, incluindo os protocolos que definem a Internet, como o protocolo TCP/IP, BGP e tantos outros; e
- **Camada de conteúdo (ou de aplicações):** onde ocorre o acesso à informação que circula pela camada física e a oferta de diversos tipos de serviços.

Esta última é povoada pelas aplicações viabilizadoras da comunicação e do acesso à informação na internet. São as redes sociais, os aplicativos, sites e tantas outras facilidades existentes na internet. Uma possível classificação de algumas das diversas dessas aplicações<sup>65</sup> é citada pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)<sup>66</sup>, com base em comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e outras entidades acerca de plataformas online<sup>67</sup>:

(i) Mercados online (*online marketplaces*), nos quais ocorrem a intermediação de transações entre vendedores e compradores de bens e serviços;

(ii) Ecossistemas móveis e plataformas de distribuição de aplicativos: os *smartphones* tornaram-se o foco de um novo mercado para *software* e conteúdo digital, permitindo às lojas de aplicativos assumirem o papel dos mercados *online* em muitos casos;

(iii) Serviços de busca na Internet: o papel fundamental de um mecanismo de busca é tornar mais fácil aos usuários encontrar informação na

---

telefonia móvel e televisão por assinatura e também utilizam sua infraestrutura para prestação do serviço de acesso à internet. O STFC presta acesso por meio da internet discada, de baixa capacidade; o SMP, por meio de tecnologias como 3G e 4G; e o SeAC, por utilizar a infraestrutura física da prestadora, necessita de uma outorga de SCM.

<sup>65</sup> No Brasil, as aplicações de internet são conceituadas pelo art. 4º, inciso VII, da Lei nº 12.965, de abril de 2014, como “o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet”. BRASIL. LEI nº 12.965, DE 23 DE ABRIL DE 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm)>.

<sup>66</sup> O tema será detalhado no Capítulo 4 do presente trabalho. O documento está disponível em <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf>

<sup>67</sup> EUROPEAN COMMISSION. Commission Staff Working Document on Online Platforms – Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe. COM(2016) 288, Brussels, 2016. Disponível em <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-288-EN-F1-1.PDF>>.

Internet. A fonte fundamental de recursos desses serviços está nos anúncios das páginas de busca;

(iv) Plataformas de mídia social e de conteúdo: serviços que permitem conexão, compartilhamento, comunicação e expressão *online*. Suas principais fontes de renda são anúncios publicitários e monetização de dados de usuários; e

(v) Plataformas de anúncios publicitários *online*, que vendem e compram espaço publicitário em páginas na *web*.

Tal diversidade é explicada exatamente pela estruturação da internet em camadas, o que possibilita independência para evolução de cada nível de forma autônoma. Assim, a rede é integrada, mas, ao mesmo tempo heterogênea, com grande variedade de equipamentos e aplicações de protocolo, que funcionam conjuntamente. Tais características são reforçadas pela arquitetura aberta, em que não há núcleo central (*end-to-end architecture*). Isso resulta em mínima funcionalidade em uma base *hop-by-hop*<sup>68</sup> e máximo controle entre sistemas de comunicação fim a fim. Ou seja, não há inteligência nos protocolos de funcionamento da rede, mas sim nos protocolos de conteúdo mais altos, que, contudo, possuem apenas efeito fragmentado sobre a rede<sup>69</sup>. Com base em tais características, a internet tem se desenvolvido, desde seu surgimento, de modo pulverizado, com mudanças técnicas pontuais para atender a demandas específicas, seja para simples interconectividade, eficiência, acessibilidade de conteúdo ou demandas comerciais<sup>70</sup>.

Desse modo, a internet mostra-se singularmente maleável<sup>71</sup>, proporcionando maior autonomia a todos que a utilizam, com diversificação de serviços e preços, o que amplia ainda mais a abertura da Internet, num ciclo virtuoso alimentado pela lógica econômica<sup>72</sup>. Gera-se, com isso, ambiente

---

<sup>68</sup> Em uma rede de comutação de pacotes, um *hop* é o salto que um pacote de dados realiza de um roteador ou ponto intermediário para outro na rede.

<sup>69</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 87.

<sup>70</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p.74.

<sup>71</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p.74.

<sup>72</sup> BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *Responsabilidade jurídica pela transmissão, comutação ou roteamento e dever de igualdade relativo a pacotes de dados*. In.: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (coord.). *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 651-676.

extremamente multifacetado, composto por partes independentes e de técnica específica, o que determina que mapear ou prever mecanismos regulatórios nesse âmbito seja especialmente complexo<sup>73</sup>. Exemplo disso está no fato de que implementar sistemas de controle baseados no código pode significar a alteração da atual estrutura do protocolo TCP/IP de modo que se introduza inteligência e habilidade de controle no centro da internet<sup>74</sup>, desvirtuando assim a própria natureza do princípio end-to-end que dá vida à genuinidade da internet.

Sob a perspectiva do usuário da internet, é ainda possível verificar as evoluções da rede mundial por meio dos tipos de acesso desenvolvidos ao longo do tempo<sup>75</sup>. A internet apresentou-se, primeiramente, como uma janela por meio da qual o acesso ocorria (geralmente para visita a sites *outdoor*<sup>76</sup> e troca de e-mails) e depois se desligava após o uso, por meio do acesso discado. O instrumento de acesso era o *Personal Computer* e, em menor grau, o notebook. Passou-se, após, para a era da banda larga, em que a conexão era constante, mas o acesso ainda se dava por meio de terminais fixos. Por fim, avançou-se para uma conexão permanente em que o usuário busca a informação a partir de qualquer lugar e a propaga de onde estiver por meio de terminais móveis e portáteis.

Nesse caminho, surgem os chamados *sites* ou sítios eletrônicos, seguidos pela difusão das redes sociais e aplicativos após a criação e rápida disseminação de smartphones impulsionados pelo desenvolvimento da internet móvel. Tal realidade é incentivada por usuários cada vez mais conectados – inclusive a partir de políticas públicas ao redor do mundo voltadas à expansão do acesso à banda larga, o que se soma a objetos que passam a estar constantemente interligados à rede por meio do desenvolvimento da Internet das Coisas, que já noticia a conexão de aparelhos televisos, eletrodomésticos, sensores, máquinas e promete conectar desde carros até sistemas de energia

---

<sup>73</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 52

<sup>74</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 87.

<sup>75</sup> BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *O Marco Civil da Internet e o setor de telecomunicações*. In.: ARTESE, Gustavo (coord.). *O Marco Civil da Internet – Análise Jurídica sob uma Perspectiva Empresarial*. Quartier Latin, 2015.

<sup>76</sup> Sites de mero acesso à informação, com reduzidos níveis de interatividade.

elétrica, de trânsito, de segurança e todos os componentes das chamadas Cidades Inteligentes (*smart cities*).

Verificam-se, portanto, prognósticos para o desenvolvimento de uma “Internet de Tudo”, de uma era em que não é o usuário quem vai até a rede. Ela estará no usuário. Será praticamente impossível não estar nela. Assim, a informação irá aonde as pessoas forem. Para além da constante mudança da tecnologia, a própria forma de interação informacional será transformada<sup>77</sup>. Cria-se assim um mundo de pessoas e dispositivos conectados, captando, gerando e monitorando dados continuamente, que a partir daí são tratados e transformados em novos modelos de negócios, inclusive com a ajuda do declínio dos custos das técnicas de coleta, processamento e armazenamento. Gera-se inovação, retornos crescentes com um recurso – os dados – que não gera problema de escassez, ao contrário, maximiza seu valor ao ser reutilizado. Cunha-se, a partir de então, a denominação *data driven economy* para se expressar a digitalização da economia e a pervasividade de tal realidade, abrindo-se caminho para a evolução de tecnologias nascentes que se somam para gerarem outras novas, como *blockchain* e outras *DLT techs*, *cloud computing*, *big data*, *machine* e *deep learning*, bem como Inteligência Artificial, que é o resultado da soma da maioria das novas técnicas surgidas atualmente e já objeto de Estratégias Nacionais para o seu desenvolvimento em diversos países<sup>78</sup>. Todo esse contexto leva a constatações de que o mundo já vivencia os passos para a quarta revolução industrial, em que há a união do físico, biológico e cibernético, o que incluiria uma *AI-driven automation*<sup>79</sup>, apesar de ainda estarmos vivenciando os efeitos da terceira revolução. Assim, ao se juntarem as considerações do subcapítulo anterior a respeito das revoluções industriais e a evolução das TIC ao final da segunda década do Século XXI, o cenário até aqui descrito permite a seguinte representação:

Figura 5. Revoluções industriais.

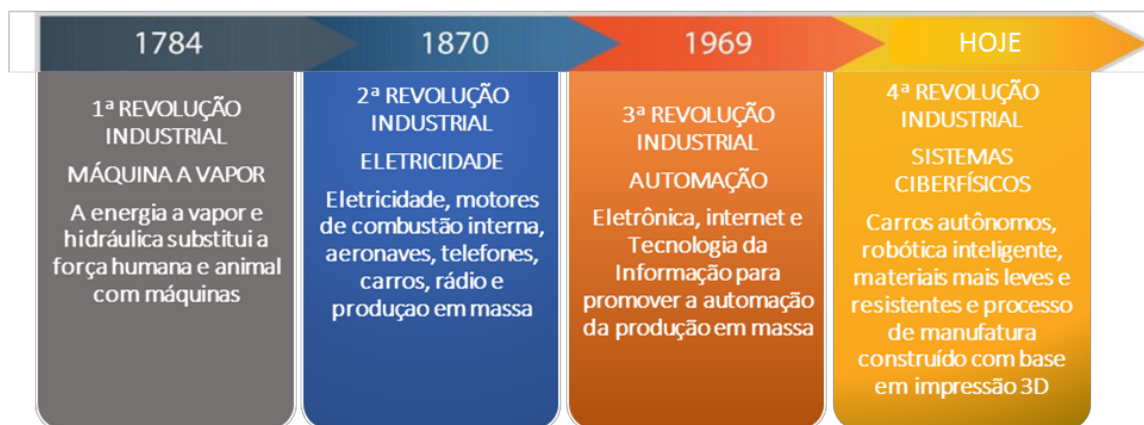
---

<sup>77</sup> BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *O Marco Civil da Internet e o setor de telecomunicações*. In.: ARTESE, Gustavo (coord.). *O Marco Civil da Internet – Análise Jurídica sob uma Perspectiva Empresarial*. Quartier Latin, 2015.

<sup>78</sup> Exemplos: Finlândia, França, Alemanha.

<sup>79</sup> Para detalhes acerca dos impactos da inteligência artificial sobre as habilidades profissionais do futuro, ver BUGHIN, Jacques et al. *Skill Shift Automation and The Future of The Workforce*. Discussion paper, McKinsey Global Institute, 2018.

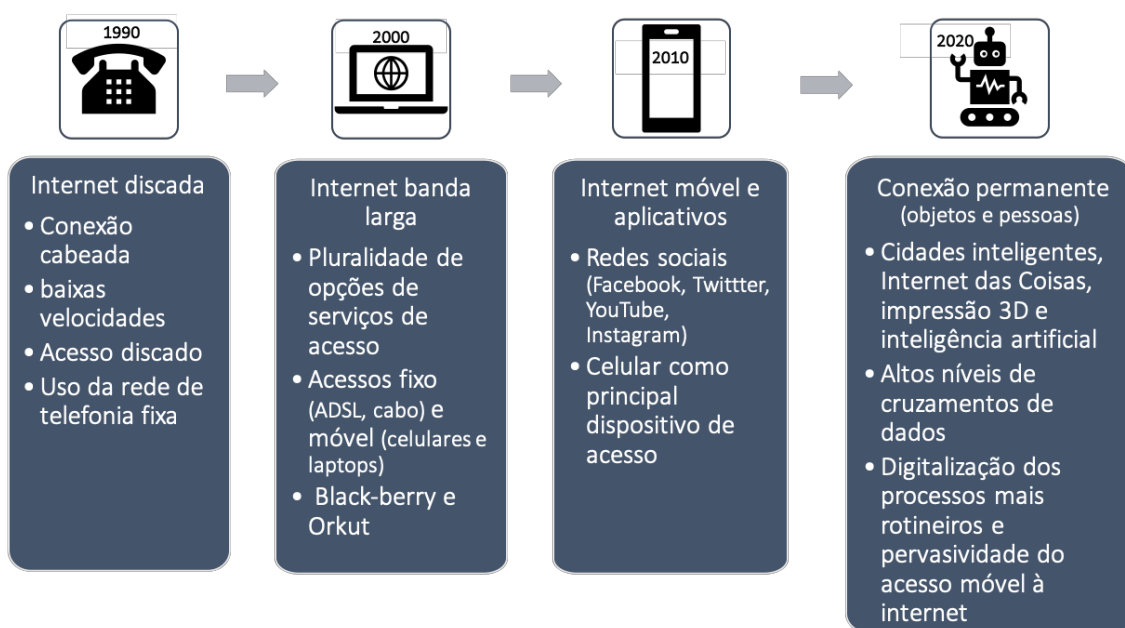




Fonte: Elaboração própria baseada em GRACEY, Lori. *Rethinking Learning For The Fourth Revolution*, Texas Computer Education Association (TCEA), Março, 2018<sup>80</sup>.

Ademais, para melhor entendimento desses avanços e dos regramentos correspondentes a cada período, a fase comercial da internet – prevalente até os dias de hoje – pode ser subdividida em quatro períodos, incluindo possíveis prognósticos para a próxima década:

Figura 6: Quatro períodos da internet comercial



Fonte: Elaboração própria.

É interessante notar, por fim, que a internet ou o chamado ciberespaço (neste trabalho utilizados para identificar o mesmo campo) integram

<sup>80</sup> Disponível em <https://blog.tcea.org/rethinking-learning/>

âmbito ainda maior, o ambiente digital. Este constitui ampla denominação vinculada a qualquer área de interação humana que é facilitada pela tecnologia digital. Segundo Murray<sup>81</sup>:

Esta é uma área vasta abrangendo: telecomunicações digitais (tanto fixas quanto móveis); comunicação fac-símile; meios de transmissão digital (terrestre e satélite); produtos de consumo digital (como DVD, fotografia digital e música digital); a Internet; Software de computador; Jogos de computador; rastreamento digital e produtos de segurança (como identificação por radiofrequência (RFID); gestão da informação ou bases de dados; ferramentas de perfil digital (tecnologia de reconhecimento facial e perfil biométrico); e tecnologia de satélite digital (incluindo navegação por GPS).

Kurbalija também chama atenção para o fato de que a internet refere-se a um campo mais limitado em relação ao que se convencionou também chamar de tecnologia da informação e comunicação (TIC):

O termo "Internet" não abrange todos os aspectos existentes dos desenvolvimentos digitais globais. Dois outros termos - sociedade da informação e tecnologia da informação e comunicação (TIC) - são geralmente apresentados como mais abrangentes. Eles incluem áreas que estão além do domínio da Internet, como a telefonia móvel<sup>82</sup>.

Uma das sensíveis diferenças da internet para o ambiente digital está no fato de a internet ser uma rede aberta, para acesso ao público, enquanto o ambiente digital não se limita a tal espaço, mas abrange todos os âmbitos em que há interação com o digital, incluindo outras tecnologias como blockchain e

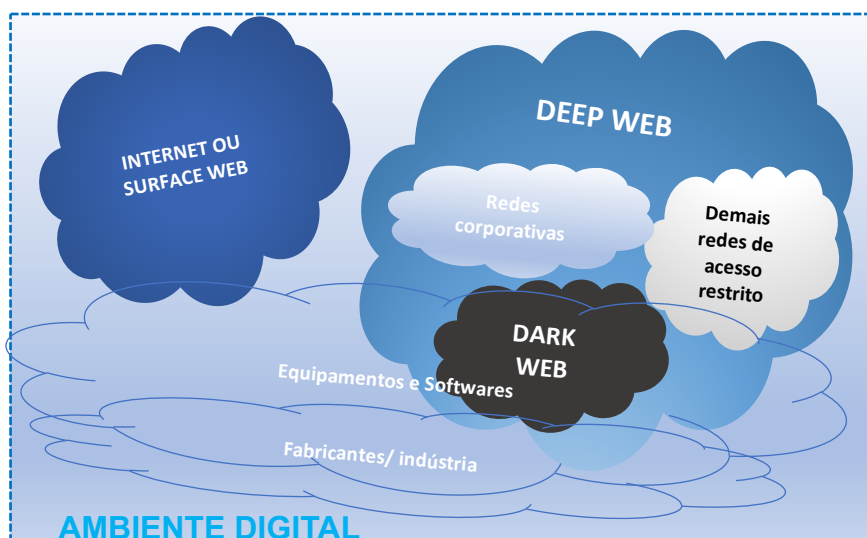
---

<sup>81</sup> Tradução livre de: *"This is a vast subject area encompassing: digital telecommunications (both fixed line and mobile); facsimile communication; digital broadcast media (both terrestrial and satellite); digital consumer products (such as DVD, digital photography and digital music); the internet; computer software; computer gaming; digital tracking and security products (such as radio frequency identification (RFID)); information management or databases; digital profiling tools (facial recognition technology and biometric profiling); and digital satellite technology (including GPS navigation)"*. MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 59.

<sup>82</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 6. Tradução livre de: *"The term 'Internet' does not cover all of the existing aspects of global digital developments. Two other terms – information society and information and communication technology (ICT) – are usually put forward as more comprehensive. They include areas that are beyond the Internet domain, such as mobile telephony. The argument for the use of the term 'Internet', however, is enhanced by the rapid transition of global communication towards the use of Internet protocol (IP) as the main communications technical standard. The already ubiquitous Internet continues to expand at a rapid rate, not only in terms of the number of users but also in terms of the services that it offers; the so-called over-the-top (OTT) services, such as voice-over Internet protocol (VoIP) or Internet protocol television (IPTV), are now more and more widespread, and are increasingly seen as competitors to conventional services like telephony and television"*.

inteligência artificial, bem como a chamada *deep web* (qualquer rede, lícita ou ilícita, que, ao contrário da internet, não é aberta ao público em geral) e a *dark web* (redes de acesso por meio de ferramentas de navegação específicas, não alcançadas pelos serviços de busca tradicionais da internet e, onde, em geral, são encontrados conteúdos e oferta de serviços ilícitos). Ressalte-se que, apesar de esta última não ser objeto do presente trabalho, é importante registrar o papel exercido por ela como questionamento à efetividade dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, sendo, portanto, o tema merecedor de estudos futuros. Uma figura exemplificativa – e não exaustiva – de como se compõe o ambiente digital é disponibilizada abaixo:

Figura 7. Exemplos de elementos do ambiente digital



Fonte: Elaboração própria

Diante de tais constatações e da evolução da internet como meio cada vez mais intrínseco à rotina da humanidade, constata-se que a digitalização das atividades humanas são uma tendência e que a internet tornou-se um espaço de interação social. Como tal, apresenta a mesma complexidade do ambiente dito off-line. Nesse sentido, não se trata de uma mera rede de redes, mas igualmente de uma comunidade de comunidades e, como resultado, projetar construções regulatórias baseadas no meio ambiente é tão difícil no ciberespaço quanto no espaço real<sup>83</sup>. O uso do termo “regulação” e seus derivados, no

<sup>83</sup> Tradução livre de “To describe cyberspace as ‘the internet’ is therefore clearly rather simplistic. Cyberspace is an environment as rich as any other in which humans meet, talk, buy, sell and fall

entanto, tem sido objeto de controvérsias quando se trata da internet, pois geralmente associada à intervenção estatal no ciberespaço. Diante disso, houve a ascendência da expressão “governança da internet” para denominar a imensa gama de temas que exigem a definição de algum tipo de regramento ou direcionamento para as relações empreendidas no mundo online. Diante disso, passa-se a análise de tais vocábulos para compreensão de suas polissemias e possíveis aplicações para melhor compreensão dos processos de estabelecimento de regras para o ciberespaço.

### 3. REGULAÇÃO VS. GOVERNANÇA DA INTERNET: LIMITES E POTENCIALIDADES

*“Government are never omniscient or omnipotent. This is never more so than when they are trying to deal with a highly complex system that, to paraphrase Friedrich Hayek, no one person knows in its entirety”.*

Martin Fransman<sup>84</sup>

O presente capítulo destina-se à análise dos conceitos e contextos dos termos regulação e governança com o objetivo, ao final, de debater os limites e as potencialidades dessas expressões na definição de regramentos para a internet e auxiliar a compreensão das teorias ciberregulatórias a partir da experiência brasileira.

#### 3.1. Conceitos de regulação

*Ev'rybody's talking about  
Revolution, evolution, [...]  
[...] regulation, [...]  
Congratulations [...]  
John Lennon<sup>85</sup>*

---

*in love. It has a complex history and the foundations of modern cyberspace may be found partly in academic research facilities, partly in military research and partly in the commercial exploitation of the network, which followed its deregulation in 1994. This place is not only a network of networks, but is also a community of communities and as a result, designing environmentally based regulatory constructs is as difficult in cyberspace as in real space [...].* MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 73.

<sup>84</sup> FRANSMAN, Martin. *The New ICT Ecosystem: Implications for Europe*. Edinburgh: Kokoro, 2007, p. xiii.

<sup>85</sup> Give Peace a Chance, 1969.

O termo regulação apresenta definições múltiplas, ora interrelacionados, ora divergentes, com uso em diversas disciplinas. Contudo, apesar de cada vez mais vago, tem sido cada vez mais utilizado, fazendo com que sua compreensão dependa de conceituação contextual<sup>86</sup>. Entre os Séculos XVII e XVIII, o tema era reverberado pela expressão “regulador” em sentido técnico, utilizado no campo da mecânica para denominar dispositivos de controle de máquinas, derivando da concepção de sistemas de controle. Nessa mesma toada, no Século XVIII, “regulador” vinculava-se a áreas como relojoaria, política e economia<sup>87</sup>. Contudo, já nessa época, algumas das concepções desenvolvidas podem servir de base para o entendimento da progressão do conceito, a exemplo das lições de Leibniz<sup>88</sup> e Newton, voltadas à função de conservação e restituição de sistemas fechados por meio da busca de manutenção de constantes iniciais<sup>89</sup>:

Para Leibniz o mundo conserva-se imutável, originalmente regulado. Ele defendia a ideia de uma lei da conservação, que está implícita em seu conceito de Deus como a regulação de todas as coisas. Para Leibniz, Deus é entendido como o ajustador inicial de um mecanismo seguro, fiável. Ele, com toda sua potência, previu todos os acidentes possíveis e já os remediou.

Por seu turno, na cosmologia newtoniana, Deus não é o ajustador inicial de um mecanismo seguro. É, antes, um Zelador permanente que

<sup>86</sup> OLIVEIRA, Robson. *Dos conceitos de regulação às suas possibilidades*. Saúde Soc. São Paulo, v. 23, n. 4, 2014, p. 1198-1199

<sup>87</sup> OLIVEIRA, Robson. Rocha de. ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. *Conceitos de regulação em saúde no Brasil*. Rev Saúde Pública. Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em <<https://www.scielo.org/pdf/rsp/2012.v46n3/571-576>>.

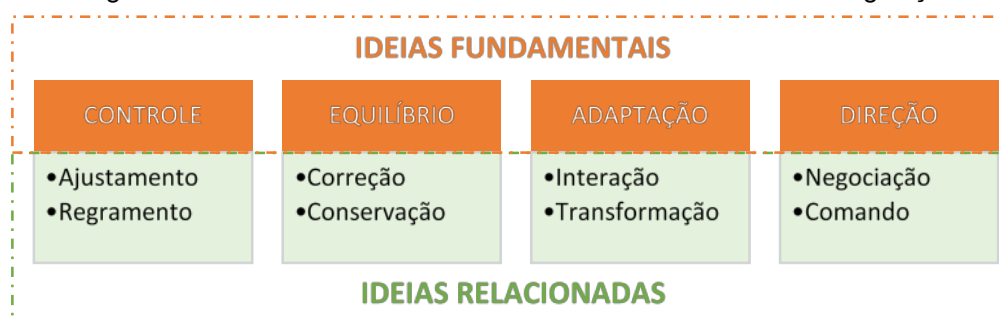
<sup>88</sup> Gottfried Wilhelm Leibniz (n. 1646, d. 1716) foi um filósofo, matemático e lógico alemão. Em sua correspondência com as principais figuras intelectuais e políticas de sua época, ele discutiu matemática, lógica, ciência, história, direito e teologia. É conhecido por ter protagonizado conflito intelectual com Isaac Newton, há cerca de trezentos anos, a respeito do cálculo infinitesimal, parte da matemática é mais conhecida por se relacionar aos cálculos de derivadas e integrais. Ou seja, são ferramentas que ajudam a calcular número muito pequenos, mas que são maiores que zero. Ambos descobriram o cálculo infinitesimal de maneira independente e publicaram seus trabalhos em momentos distintos. Fontes: THE METHAPHYSIC RESEARCH LAB. CENTER FOR THE STUDY OF LANGUAGE AND INFORMATION. *Gottfried Wilhelm Leibniz*. Disponível em <<https://mally.stanford.edu/leibniz.html>>. Acesso em 01/03/2019. DURÁN, Antonio. *Científicos en guerra: Newton, Leibniz y el cálculo infinitesimal*. Café y Teoremas, **El País**. Ago, 2017. Disponível em <[https://elpais.com/elpais/2017/07/31/ciencia/1501499450\\_270522.html#?id\\_externo\\_nwl=newsl etter\\_verano20170817m](https://elpais.com/elpais/2017/07/31/ciencia/1501499450_270522.html#?id_externo_nwl=newsl etter_verano20170817m)>. POR REDAÇÃO GALILEU. *Entenda a “treta” entre Newton e Leibniz sobre o cálculo infinitesimal*. **Galileu**, agosto, 2017. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2017/08/entenda-treta-entre-newton-e-leibniz-sobre-o-calculo-infinitesimal.html>>.

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Robson Rocha. *Dos conceitos de regulação às suas possibilidades*. Saúde Soc. São Paulo, v. 23, nº 4, 2014, p. 1198-1199, 2014, p. 1200.

a todo o momento percebe as falhas e as corrige. Após ter criado o mundo, Ele ainda deve continuar a vigiá-lo e a retificá-lo.

No Século XIX, o termo evoluiu, nas ciências biológicas, da concepção de manter um organismo equilibrado a partir de ajustes, para, a partir de outros modelos, como os sistemas abertos, abranger a idéia de adaptação em busca de um equilíbrio dinâmico<sup>90</sup>. No Século XX, o vocábulo passa a expressar-se como ferramenta de correção da atuação de determinado sistema por meio da “*avaliação dinâmica das informações recebidas do ambiente regulado*”<sup>91</sup>. Desde então, o termo continuou a ser disseminado por várias áreas, com definição a depender do meio em que é aplicado. De modo geral – sem se considerar o âmbito de aplicação do conceito, mas apenas as ideias relacionadas à regulação –, Oliveira destaca quatro ideias fundamentais da regulação, independentemente do agente que a exerce<sup>92</sup>:

Figura 6 - Ideias fundamentais e relacionadas aos conceitos de regulação



Fonte: Oliveira, Robson. OLIVEIRA, Robson. Rocha de. ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Conceitos de regulação em saúde no Brasil. Rev Saúde Pública 2012;46(3):571-6. Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil<sup>93</sup>.

- **Controle:** regulação como ajustamento e regramento. Primeira e mais utilizada das concepções. Associada a aspectos mais técnico-operacionais como ajustar, corrigir, restringir.

- **Equilíbrio:** decorrente do campo das ciências da vida e vinculada à ideia de conservação e correção. Conceito utilizado em diversas disciplinas,

<sup>90</sup> OLIVEIRA, Robson Rocha. *Dos conceitos de regulação às suas possibilidades*. Saúde Soc. São Paulo, v. 23, nº 4, 2014, p. 1198-1199, 2014, p. 1200-1201.

<sup>91</sup> ARANHA, Marcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 88.

<sup>92</sup> Disponível em <<https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2012.v46n3/571-576>>.

<sup>93</sup> Disponível em <<https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2012.v46n3/571-576>>.

como economia e ciências políticas em conjunto com definições sobre sistemas (econômicos, políticos, sociais). Definição também associada a aspectos mais operacionais como ajustar, corrigir, restringir.

- **Adaptação:** emprego mais recente do termo, relaciona-se à interação e apresenta compreensão intermediária entre a dimensão técnica e a política, deflagrando a capacidade de transformação na regulação.

- **Direção:** vinculado ao âmbito político para expressar processos decisórios e formulação de políticas públicas a partir de negociação e comando. Evidencia a natureza política da regulação, relacionada com a capacidade de organização e de exercício de poder.

De forma mais específica, na ciência política, o vocábulo “regulação” surge como sinônimo de ordem e equilíbrio, confundindo-se com a definição de poder político. Expressaria, assim, a função essencial de organização dos processos decisórios e políticas públicas, dentro da concepção de **direção** acima enunciada<sup>94</sup>. Em âmbito internacional, Iorio relata que o Banco Mundial associa o termo a “*controles impostos pelo governo sobre aspectos de negócios, distinguindo-se da propriedade estatal dos meios de produção e da atividade de fomento por incentivos fiscais*”<sup>95</sup>. Apesar de não ter sido a primeira ciência a se dedicar ao tema, a economia desenvolveu amplos estudos sobre a regulação e sua precisão conceitual<sup>96</sup>. O enunciado destacou-se, nessa área, como associado à atividade estatal voltada a suprir falhas de mercado, encobrindo, segundo Iorio, a característica sistêmica propriamente reguladora<sup>97</sup>. Apesar disso, alguns economistas, como Stigler, defenderam a regulação como ferramenta utilizada por particulares para extrair rendas regulatórias da sociedade, enquanto institucionalistas, a exemplo de North, compreendiam-na

---

<sup>94</sup> OLIVEIRA, Robson. Rocha de. ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. *Conceitos de regulação em saúde no Brasil*. Rev Saúde Pública 2012;46(3):571-6. Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil, p. 573.

<sup>95</sup> ARANHA, Marcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 89.

<sup>96</sup> ARANHA, Marcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 29.

<sup>97</sup> ARANHA, Marcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 29.

como elemento constitutivo dos mercados e, por isso, componente dos direitos de propriedade<sup>98</sup>.

A ciência jurídica, por sua vez, precedeu as análises regulatórias econômicas em mais de um século, concebendo a regulação como subproduto da teoria do serviço público e como parte do Direito Administrativo<sup>99</sup>. Nesse sentido, a regulação centra-se na figura do Estado e, sob uma perspectiva jurídica tradicional, nas palavras de Morgan e Yeung<sup>100</sup>, a forma paradigmática da regulação ocorre por meio da edição de uma lei por um legislador soberano. Tony Prosser acrescenta que a tradição anglo-saxã apropriou-se do termo como “conjunto de atos de controle e direção”, ou seja, de “normas legais e outras medidas de comando e controle de intervenção pública sobre o mercado”<sup>101</sup>. No direito brasileiro, por exemplo, o termo ganhou notoriedade com as privatizações promovidas nos anos 1990 e a constatação da necessidade de se regular a prestação dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada, inclusive por meio da garantia da livre concorrência. Desse modo, no Brasil, o vocábulo emergiu juridicamente como vinculado às atribuições do Estado e sua intervenção no mercado<sup>102</sup>.

A partir de tais raízes, a segunda metade do Século XX apresentou diversas teorias para explicar o fenômeno regulatório, das quais se destacam, exemplificativamente:

Figura 9. Teorias da regulação e suas categorias.

---

<sup>98</sup> BIANCHI, José Flavio. A Icannt Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>99</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 29.

<sup>100</sup> FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.

<sup>101</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 89.

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Robson. Rocha de. ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. *Conceitos de regulação em saúde no Brasil*. Rev Saúde Pública 2012;46(3):571-6. Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil, p. 573.





Fonte: Elaboração própria.

Em mais detalhes, a Teoria do Interesse Público sedimentou-se em 1970. Contudo, “a noção de interesse público foi que fomentou a regulação, numa tentativa de extrair externalidades coletivas de empreendimentos privados”<sup>103</sup>. Nesse sentido, a linha já dava sinais embrionários desde o Século XIX, com primeira aplicação pela Suprema Corte no caso *Munn v. Illinois*, em 1877, ao decidir que qualquer atividade revestida de interesse público, em que fosse empregada propriedade privada, estaria sujeita à atuação regulatória por parte do Estado, apesar da previsão da 14<sup>a</sup> emenda, referente à proteção do caráter privado da propriedade<sup>104</sup>. Conforme aduz Mark Thatcher<sup>105</sup>, as teorias

<sup>103</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

<sup>104</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46467&seo=1>>. Acesso em 05/02/2019. Segundo o autor, “Deve-se lembrar que ainda que, embora formalmente sedimentada só na década de 1970, a noção de interesse público foi que fomentou a regulação, numa tentativa de extrair externalidades coletivas de empreendimentos privados. Ronaldo Fiani destaca que “neste período temos o estabelecimento da atividade regulatória na virada do século, com aceleração significativa a partir dos anos trinta”. Afirma que “se tomarmos como referência o caso americano, pode-se identificar como um dos marcos iniciais da atividade regulatória do Estado a decisão da Suprema Corte Americana no caso *Munn v. Illinois*, em 1877.”

<sup>105</sup> Segundo Murray, o discurso regulatório tradicional tem se conformado a partir da abordagem Law & Society. Uma topologia das abordagens sócio-legais tradicionais à regulação foi dada por

do interesse público constituem o modelo mais antigo de concepção regulatória, baseada numa perspectiva funcional da ação estatal para correção de falhas de mercado ou no interesse público, gerenciando monopólios naturais, bens públicos e externalidades que podem surgir, problemas informacionais e custos de transação. Tal linha albergaria abordagem paternalista em que o governo é tido como detentor de mais informações que outros atores e que a ele incumbe a formulação e execução da regulação em nome do bem público, ou seja, intervir na vida social e econômica por razões de interesse público. Além disso, dentro da perspectiva da teoria do interesse público, haveria formas diferentes para atingi-lo. Para alguns, a correção de falhas de mercado seria suficiente (abordagem econômica do bem-estar social); para outros, haveria a necessidade de concretização de valores sociais, como igualdade e acessibilidade, a partir da atuação do Estado como verdadeiro promotor do bem comum em favor da sociedade (concepção político substantiva), havendo ainda concepções voltadas à garantia de processo político deliberativo que estimule a dialética entre todos os atores da regulação (abordagem político-procedimental)<sup>106</sup>.

Calixto Salomão critica a Teoria do Interesse Público por considerá-la excessivamente concentrada na ideia de serviço público e pela crença, de pobre comprovação, de que seria possível transformar agentes privados em persecutores do interesse público<sup>107</sup>.

As Teorias do Interesse Privado, por sua vez, apresentam a concepção da regulação como fruto dos interesses dos agentes privados, ou seja, dos regulados. Segundo tal linha, o resultado concreto da regulação seria apenas a sedimentação dos anseios dos agentes regulados. “*Ainda que*

---

Mark Thatcher, que propôs categorização das abordagens tradicionais do desenho regulatório em cinco modelos: interesse público; Teoria da Captura, Teoria Econômica, Teoria da *Public Choice* e institucionalismo histórico. MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007 cf. Thatcher, M. Explaining Regulation Day 1 Sessions 4 and 5', 2000, a paper delivered at the Short Course on Regulation, The London School of Economics and Political Science, 11-15 September 2000.

<sup>106</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46467&seo=1>>. Acesso em 05/02/2019.

<sup>107</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. Malheiros, 2 ed., 2008 SOARES, Paulo Firmeza. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46467&seo=1>>. Acesso em 05/02/2019.

*disfarçadamente, de propósito ou não, os beneficiados com a regulação seriam grupos específicos, e não a coletividade*<sup>108</sup>.

Em uma vertente política, as teorias do interesse privado apontam a regulação como decorrência da atuação de grupos organizados com a finalidade de influenciar o processo de formulação político-decisório, apresentando versões privadas de interesse público. Na mesma linha, destaca-se a Teoria da Captura ou Modelo Cíclico (*Capture/ Cyclical model*), surgida a partir de constatações de que, em alguns casos, reguladores e regulados atingiam um nível de consenso, o que comumente acontecia quando o ente regulatório era capturado pelos interesses dos regulados. Nessa teoria, portanto, regulação seria um meio de proteger os interesses privados em detrimento dos consumidores e novos entrantes no mercado<sup>109</sup>. Para Thatcher, todavia, o ponto fraco dessa linha é pressupor interesses monolíticos e agrupar os objetivos do regulador e dos regulados de forma não crítica, o que conflitaria com o fato de algumas regulações falharem em atender os interesses de regulados. A teoria seria insuficiente, ainda, por não considerar outros atores, como tribunais, consumidores e eleitores<sup>110</sup>. Para Hancher e Moran, a falha da Teoria da Captura é conceitual, por pressupor a regulação como resultado de uma esfera pública impermeável, sem comunicação entre o público e o privado, o que não se coaduna com a realidade, já que o mundo é composto por inafastáveis interações mútuas, sejam boas ou ruins<sup>111</sup>.

Sob o viés econômico (*economic private interest approach*), o Estado é colocado como fornecedor de regras regulatórias enquanto os agentes regulados figuram como seus respectivos demandantes, a depender de sua capacidade e poder de influência sobre o ente estatal, numa relação de oferta e demanda. Considera-se que todas as formas de regulação seriam desvantajosas aos consumidores, pois as empresas teriam melhores condições de pagar o

---

<sup>108</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 dez. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46467&seo=1>. Acesso em 05/02/2019.

<sup>109</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 35-36.

<sup>110</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 36.

<sup>111</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46467&seo=1>>. Acesso em 05/02/2019.

preço regulatório do que grupos de consumidores pulverizados e com poucos recursos disponíveis para tanto<sup>112</sup>. Seguindo esse pressuposto, a Teoria da *Public Choice* pauta-se na ideia de que a regulação elege quais interesses privilegiar. Segundo Iorio, a teoria entende que grupos de interesses “competiriam por bens regulatórios, ou mais friamente, pela compra de legislação de políticos e burocratas, bem como outras medidas regulatórias para o benefício de seus interesses privados”<sup>113</sup>, o que geraria incentivos à cooptação de reguladores para garantia de atuação em benefício de alguns grupos (*special interest regulation*). Isso porque o processo regulatório seria o resultado da troca de vantagens políticas entre congressistas, regulador e grupos de interesse, com inerente inadequação da regulação para alcance do interesse público<sup>114</sup>.

Para Thatcher<sup>115</sup>, apesar de permitir análise de interesses específicos dos atores envolvidos, a teoria é criticada por ser muito restrita ao focar apenas no autointeresse material, falhando ao não identificar outros possíveis interesses. Já Calixto Salomão Filho aponta cunho negativista e liberal na Teoria da *Public Choice*, pautada na crença cega no mercado e que serviria de base para os movimentos desregulatórios<sup>116</sup>, o que, para Croley, estaria fundamentado em mera ingenuidade<sup>117</sup>.

A propósito da análise jurídica da regulação, Iorio destaca duas vertentes, ambas oponentes da teoria econômica da regulação, por considerarem-na insuficiente: a regulação social e as teorias processuais de regulação. A primeira sugere, em contraposição, uma teoria social, afirmando a importância do conteúdo substantivo da atuação regulatória sobre direitos sociais, como defesa do consumidor, saúde e meio ambiente, para além do foco

---

<sup>112</sup> LAENDER, Gabriel Boavista. *As teorias da Regulação e as Agências Reguladoras no Brasil*. Disponível em <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=485>>.

<sup>113</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 30.

<sup>114</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 31.

<sup>115</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007 cf. Thatcher, M. ‘Explaining Regulation Day 1 Sessions 4 and 5’, 2000, a paper delivered at the Short Course on Regulation, The London School of Economics and Political Science, 11-15 September 2000

<sup>116</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica*. 2a ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27-28.

<sup>117</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icannt Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 147.

no bom funcionamento da economia. Tal teoria tem como pano de fundo a crise do Estado Regulador nos Estados Unidos na década de 1960, são principais expoentes são Stewart e Sunstein e qualifica o chamado Estado Regulador Social. As teorias jurídico-processuais, por sua vez, centram-se na dimensão processual para garantia de decisões em favor do interesse público por meio de restrições procedimentais. A base de tal teoria estaria no estudo processual da manifestação do poder administrativo para tomada de decisões regulatórias. Por meio de conceitos como procedimento administrativo, neutralidade do processo e ambiente jurídico-institucional administrativo, a teoria enfatiza o aspecto processual da tomada de decisão administrativa, o que reduziria as chances de o regulador apresentar-se como ente passivo na determinação dos resultados do jogo político e na tomada de decisões regulatórias<sup>118</sup>. Esta linha é composta por uma variedade de abordagens, entre elas teoria da regulação inteligente, as teorias sistêmicas de regulação, como a teoria do trilema regulatório e da teoria da regulação responsiva<sup>119</sup> e a teoria processual administrativa da regulação<sup>120</sup>.

As teorias institucionalistas são diversas, mas possuem em comum a noção de que a estrutura e os arranjos institucionais, assim como processos sociais, determinam significativamente a regulação. Em outras palavras, entendem que tanto agentes públicos como privados influenciam o processo regulatório, como fruto da interação das inúmeras instituições devidamente organizadas e que atuam no setor regulado. Baldwin, Cave e Lodge, alertam para diferentes abordagens do institucionalismo (por exemplo, econômica,

---

<sup>118</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 34

<sup>119</sup> Segundo Lório, a Teoria Responsiva, de Braithwaite, foca-se na criação de incentivos morais para que o regulado cumpra voluntariamente as regras estabelecidas para seu ambiente, o que seria viabilizado por constante diálogo entre regulador e regulado (Ver texto matéria Lório – Braithwaite). A teoria, com foco na responsividade, pauta-se em uma pirâmide de atividades, que vão desde medidas persuasivas da conduta desejada até, no topo, sanções draconianas de condutas inadequadas. Ademais, Lório destaca que tanto a regulação responsiva quanto a regulação inteligente enquadram-se na tradição jurídico-filosófica alinhada com a teoria de Habermas e Luhmann e sintetizada por Teubner “*de tentativa de solução da compreensão do direito como sistema autopoietico, fechado em si mesmo, ampliando seus horizontes via processo reflexivo com o meio regulado*”. In ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 34-35.

<sup>120</sup> Bianchi analisa em detalhes tal teoria, inclusive avaliando sua aplicação às funções da ICANN em BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

histórica<sup>121</sup> e sociológica), mas elegem o detalhamento das teorias institucionalistas a partir (i) das relações inter-institucionais (com foco em questões de *design* institucional a fim evitar típicos problemas associados ao processo regulatório, como a captura); (ii) das forças intra-institucionais, emanadas de dentro das próprias organizações e da evolução dos regimes regulatórios ao longo do tempo, processos endógenos que encorajam mudanças e adaptações regulatórios; e (iii) da análise da regulação a partir da existência de um espaço regulatório resultante de interação descentralizada ou em rede dos agentes envolvidos (*network theories and regulatory space*)<sup>122</sup>.

Para essa última linha, haveria um espaço regulatório (*regulatory space*<sup>123</sup>), concebido por Leigh Hancher e Michael Moran como um *cluster* de temas, decisões ou políticas regulatórias (uma arena regulatória) que envolve a interação e a competição entre vários interesses<sup>124</sup>. Assim, “no contexto da chamada zona cinzenta entre o público e o privado, entre a privatização do público e a publicização do privado, a regulação seria gerada”<sup>125</sup>, sendo a autoridade regulatória partilhada entre atores públicos e privados e a abordagem regulatória determinar por elementos como localização, *timing* e história<sup>126</sup>. Assim, a regulação seria mais bem compreendida a partir de uma visão descentralizada ao invés de simples e focada<sup>127</sup>, por enxergar necessário

---

<sup>121</sup> Murray, por exemplo, menciona o institucionalismo histórico em sua obra *The Regulation of Cyberspace*, destacando que as instituições são a unidade mais importante de análise. Para o autor: “*In this theory, institutions are the most important units of analysis. That is, institutions are stable and have a history, and in turn affect which actors have power. This view helps to explain why different states develop different interests and in turn different regulations. In a move beyond economic and public choice theories, interests are seen as emerging from a context, rather than something to be assumed. While this theory can explain differences among regimes, it suffers from failing to explain regulatory trends and changes*” in MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 36.

<sup>122</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 54-53 e 58-63.

<sup>123</sup> Na concepção idealizada por Leigh Hancher e Michael Moran (2000) – SOARES, Paulo Firmeza. *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 32

<sup>124</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 64.

<sup>125</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 32

<sup>126</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 64.

<sup>127</sup> Tanto Iorio quanto Baldwin, Cave e Lodge destacam, nessa linha, a chamada “*smart regulation*”. Para Iorio, esta se baseia na ideia de uma coletividade de destino partilhado. Diante disso, “o momento de abandonar a detecção de uma ‘comunidade de destino partilhado

considerar as formas como as diferentes forças – geradas interna e externamente – podem impactar distintamente as inúmeras organizações, culturas e processos, que, conjuntamente, formam o regime regulatório<sup>128</sup>.

Ainda que a abordagem em rede e a perspectiva de um espaço regulatório possam ser criticadas por não demonstrarem onde começam e terminam os limites desse espaço e nem explicarem as diferentes dimensões que caracterizam a topologia desse campo<sup>129</sup>, tais linhas enfatizam a necessidade de evolução da análise do fenômeno regulatório de forma descentralizada, por compreendê-lo como exercido por uma rede de reguladores, composta não apenas pelo Estado, mas por autoridades nacionais e internacionais e pela sociedade como um todo, incluindo o setor privado, a sociedade civil organizada, os cidadãos e a comunidade científica.

Observa-se, portanto, evolução teórica quanto ao conceito de regulação – de concepção mais restrita, pautada na regulação econômica e unicamente no modelo clássico de “comando e controle”<sup>130</sup> –, para abranger toda forma de influência social e econômica, gerada não apenas pelo Estado, mas por diversos atores sociais. Adotando tal linha, acadêmicos como Jordana e Levi-Faur cunharam o termo “capitalismo regulatório”, reconhecendo teor mais amplo à atividade regulatória, conforme narra Braithwaite:

---

(community of shared fate), *quando a performance negativa de um de seus membros prejudica a todos, o que promoveria um incentivo processual a que todos os atores setoriais, inclusive competidores, se apoiassem para evitarem efeitos perniciosos do mau desempenho de um sobre todos*” (ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 34.). Os demais acadêmicos a definem a partir da utilidade gerada pela mistura de controles estatal com influências semi-regulatórias e limites que operam dentro das corporações, assim como “*it may be useful to mix command and control methods with other regulatory instruments, such as incentives that operate through trading mechanisms or taxation laws. Control over a social issue by means of a typical network might, thus, involve a government department legislating in accordance with supra-national legal requirements, a number of regulatory agencies applying a variety of regulatory instruments, some standard-setting authorities, a professional self-regulator, a large number of local and police authorities, and a diversity of voluntary bodies, regulated corporations, and other organizations.*” In BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 63.

<sup>128</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 64.

<sup>129</sup> Segundo Baldwin, Cave e Lodge, exemplos de tais dimensões seriam: “*the relative power of the different actors; the distribution of resource dependence relevant to the space; and the nature of the communication flows between actors*” BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 65.

<sup>130</sup> Forma de controle estatal baseada em normas e sanções, em que a regulação se apresenta como o oposto do livre mercado e justificado pela correção de falhas do mercado.

Na década de 1990, as pessoas começaram a reconhecer que, embora o estado estivesse executando menos coisas, estava regulando mais delas e gastando cada vez maiores proporções de seu orçamento com a regulamentação. Então, alguns analistas (inclusive eu) começaram a falar sobre o estado como um estado regulatório. Então, foi reconhecido que muitos outros atores organizacionais além do estado também estavam fazendo muito mais regulação de outras organizações do que no passado, então alguns analistas (inclusive eu) falaram de uma sociedade reguladora. Junto veio David Levi-Faur e Jacint Jordana para salientar que os mercados capitalistas haviam se tornado mais vibrantes ao mesmo tempo em que a regulamentação dos mercados se tornara mais séria. Eles não só cunharam um termo, "capitalismo regulatório", que capturou melhor as realidades do que "estado regulador" ou "sociedade reguladora", mas também produziram uma grande quantidade de dados transnacionais sobre a expansão global dos mercados privatizados e instituições reguladoras<sup>131</sup>.

Segundo Jordana e Levi-Faur, houve explosão não apenas do número de agências reguladoras<sup>132</sup>, mas também de regulações globais e nacionais, civis e estatais, em detrimento da visão estado-centrista da regulação<sup>133</sup>. Nesse cenário, o termo "capitalismo regulatório" denota a regulação manifesta não apenas no crescimento do estado regulador, mas também na expansão do número de atores civis e empresariais, nacionais e internacionais, que "investem" na regulação, o que leva a análise da teoria

---

<sup>131</sup> BRAITHWAITE, John. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. xi. Tradução livre de: "In the 1990s people started recognizing that while the state was running fewer things, it was regulating more of them, and spending ever higher proportions of its budget on regulation. So some analysts (including me) started talking about the state as a regulatory state. Then it was recognized that many other organizational actors beyond the state were also doing a lot more regulating of other organizations than in the past, so some analysts (including me) spoke of a regulatory society. Along came David Levi-Faur and Jacint Jordana to point out that capitalist markets had become more vibrant at the same time as regulation of markets had become more earnest. Not only did they coin a term, 'regulatory capitalism', that better captured the realities than the 'regulatory state' or 'regulatory society', they also produced a large body of cross-national data on the global expansion of privatized markets and regulatory institutions".

<sup>132</sup> De acordo com Levi-Faur, em prefácio da obra BRAITHWAITE, John. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 11, p. vii: "In a study with Jacint Jordana of regulatory agencies across 16 different sectors in 49 countries from the 1920s through to 2002, we found that the number of regulatory agencies rose sharply in the 1990s (see Figures F.1 and F.2). Indeed, the rate of establishment increased dramatically: from fewer than five new autonomous agencies per year from the 1960s to the 1980s, to more than 20 per year from the 1990s to 2002 (peaking at almost 40 agencies per year between 1994 and 1996). By the end of 2002, we could identify an autonomous regulatory agency in about 60 per cent of the possible sector niches in the 49 countries. Probably more than anything else, it was the establishment of these agencies that made the regulatory state an attractive term for social scientists".

<sup>133</sup> LEVI-FAUR, Prefácio em BRAITHWAITE, John. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. viii.



regulatória para além das fronteiras nacionais e do processo de construção normativa centrada no estado<sup>134</sup>. A expressão, portanto, refere-se a (i) o crescimento em escopo, importância e impacto da regulação nacional e globalmente; (ii) investimentos crescentes de atores políticos, econômicos e sociais na regulação em geral e em estratégias regulatórias; (iii) a ascendência e consolidação de formas híbridas de regulação que constituem regimes regulatórios cada vez mais diversos e complexos<sup>135</sup>.

Não é que a regulação baseada em comando e controle tenha deixado de existir, mas se passa a considerar, adicionalmente, as outras diversas formas de influenciar o comportamento dos sujeitos regulados, exercidas tanto interna quanto externamente. Conforme alerta Iorio, a regulação pode, portanto, ocorrer tanto mediante sanções afilivas – típicas de uma regulação por comando-e-controle – tanto por meio de incentivos presentes no código de conduta próprio ao ambiente regulado<sup>136</sup>. Assim, a regulação torna-se resultado da interação entre diferentes sistemas de controle, que combinam distintos atores, estratégias e instituições, atuantes em variados pontos do sistema de governança:

[...] o regulamento estatista co-evolui com a regulação civil; a regulamentação nacional se expande com a regulação internacional e global; a regulação privada co-evolui e se expande com a regulamentação pública; os regulamentos voluntários se expandem com os coercitivos; e o próprio mercado é usado ou mobilizado como um mecanismo regulatório<sup>137</sup>.

A própria evolução do papel do Estado Regulador apresentada por Iório demonstra o dinamismo intrínseco a esses conceitos:

---

<sup>134</sup> LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, 2010, p. 24-25.

<sup>135</sup> LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, Fevereiro, 2010, p. 24.

<sup>136</sup> ARANHA, Marcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 42.

<sup>137</sup> LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, 2010, p. 24. Tradução livre de “*statist regulation co-evolves with civil regulation; national regulation expands with international and global regulation; private regulation co-evolves and expands with public regulation; voluntary regulations expand with coercive ones; and the market itself is used or mobilized as a regulatory mechanism*”.

[...] Os pressupostos do Estado Regulador gravitam entre as percepções da regulação como o reino da expertise, passando pela concepção do administrador como síntese de legitimidade de uma distribuição de poderes estatais dividida entre a administração das leis e o poder de veto político e, finalmente, a compreensão da regulação como espaço público ou como institucionalização de virtude política e republicanismo. [...] A regulação, portanto, parte de sua configuração original de ideia programática inscrita em um sistema automático de retroalimentação e controle para se apresentar hoje como uma tecnologia de governo de sistemas sociais, que pode estar sediada em órgãos estatais – a regulação por excelência do Estado Regulador –, em mecanismos internos de controle empresarial – a meta-regulação, em que o Estado audita os regimes de controle interno das empresas –, em mecanismos institucionais privados – auto-regulação –, no vencedor do jogo político entre os atores setoriais – o livre mercado – ou, finalmente, em uma composição de tais opções<sup>138</sup>.

A definição de regulação, portanto, retiraria a constante centralidade do Estado para reconhecer novas formas de manifestação regulatória, a exemplo da denominada “regulação civil”. De acordo com Levi-Faur, a expressão refere-se à institucionalização de formas voluntárias nacionais e globais de mecanismos privados de regulação com o objetivo de envolver mercados e empresas internacionais em uma ordem normativa que prescreve conduta empresarial responsável. Tais mecanismos operariam além ou ao redor do Estado ao invés de por dentro dele. São ainda baseados em *soft law* em lugar de padrões legais vinculantes, com a previsão de sanções mercadológicas ao invés de legais, incluindo técnicas como certificação ou acreditação por terceiros e autorregulação<sup>139</sup>. Diante disso, Levi-Faur busca apresentar conceito mais amplo de regulação, pautando-se na proposta de Scott, para quem a regulação é *qualquer processo ou conjunto de processos pelo qual normas são estabelecidas, a conduta daqueles sujeitos à norma é monitorada ou retornada*

<sup>138</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 18 e 26-27.

<sup>139</sup> LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, 2010, p. 25-26. Tradução livre de: “*What distinguishes the legitimacy, governance and implementation of civil regulation*”, Vogel tells us, “*is that it is not rooted in public [i.e. state] authority. Operating beside or around the state rather than through it, civil regulations are based on “soft law” rather than legally binding standards: violators are subject often to market rather than legal penalties (Vogel 2009). [...] Civil regulation tend to rest on old and traditional forms of self-regulation but goes beyond it to include regulatory techniques such as third-party accreditation and certification (Gunningham & Grabosky 1998), gatekeeping strategies (Kraakman 1986) meta-regulation (Braithwaite 2003; Parker 2002; Morgan 2003), enforced self-regulation (Ayres & Braithwaite 1992; Heritier and Lehmkuhl, 2008), self-regulation (Ogus 1995; Gunningham & Rees 1997), and leagues tables (Sauder & Espeland 2006)*”.

ao regime, e para os quais há mecanismos para manter o comportamento dos atores regulados dentro de limites aceitáveis do regime<sup>140</sup>.

Ante tal realidade, Baldwin, Cave e Lodge<sup>141</sup> afirmam categorização tripartite das possíveis aplicações da regulação, conforme figura abaixo:

Figura 10: Os três significados de regulação.

CONJUNTO ESPECÍFICO DE COMANDOS	INFLUÊNCIA DELIBERADA DO ESTADO	TODAS AS FORMAS DE INFLUÊNCIA SOCIAL OU ECONÔMICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas específicas</li> <li>• Promulgação de conjunto de regras vinculativas a serem aplicadas por um órgão dedicado a esse propósito.</li> <li>• Ex. legislação de saúde aplicada pelo Ministério da Saúde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas as formas de intervenção do Estado na economia</li> <li>• Regulação de sentido mais amplo.</li> <li>• Inclui todas as ações do Estado projetadas para influenciar negócios ou comportamentos sociais.</li> <li>• Abrange todos os modos de influência, inclusive regimes baseados em comando, mas também diversas outras formas como uso de incentivos econômicos por meio de tributos ou subsídios; poderes contratuais; fornecimento de informações, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os mecanismos de controle social</li> <li>• Inclui todos os mecanismos que afetam o comportamento, sejam intencionais ou não.</li> <li>• Independentemente de serem intencionais ou não (podem inclusive ser meramente incidentais a outros objetivos).</li> <li>• Realizada não apenas por instituições estatais, mas por uma série de outros órgãos, incluindo corporações, autorreguladores, profissionais ou órgãos de comércio, e organizações voluntárias.</li> </ul>

Fonte: representação, elaborada pela autora, da categorização proposta por Baldwin, Cave e Lodge em *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 3.

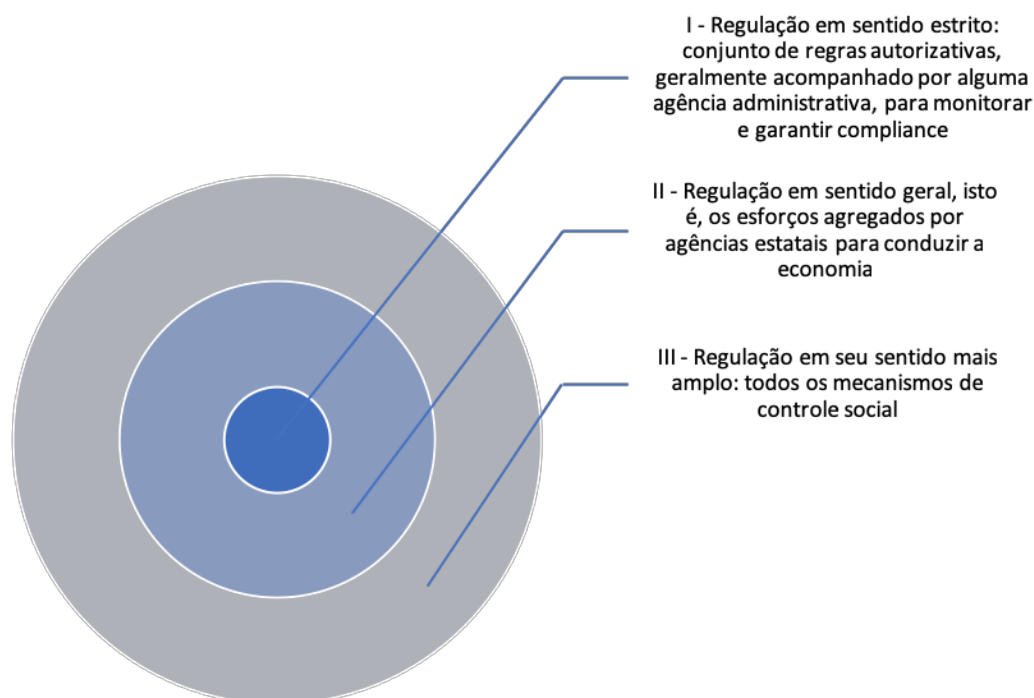
A relação entre as categorias acima enumeradas pode ser ainda representada por círculos concêntricos, já que as classificações abrangem umas as outras de forma progressiva, conforme lecionam Jordana e Levi-Faur<sup>142</sup>:

<sup>140</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icannt Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>141</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 3.

<sup>142</sup> Jordana e Levi-Faur diagnosticam a evolução do conceito de regulação em cada uma dessas categorias: "We suggest that the three meanings to some extent reflect the changes that we have identified in the economic and social context of regulation. In addition, they reflect different research agendas and different disciplinary concerns. Let us start with the pre-1990s transatlantic difference in the meaning of regulation. Until the end of the 1980s scholars outside the United

Figura 11: Os três significados de regulação<sup>143</sup>



Fonte<sup>144</sup>: Os três significados de regulação. Representação elaborada pela autora com base na Figura 1. *The three meanings of regulation* de JORDANA, Jacint. LEVI-FAUR, David. *The politics of regulation in the age of governance*. Article · January 2004, p. 3.

Julia Black, por sua vez, refere-se à categorização proposta por Balwin, Cave e Lodge para reforçar dois argumentos. Primeiramente, a autora a utiliza para reafirmar as imprecisões conceituais do termo, a indicar que até

---

*States tended to employ the word 'regulation' to denote the general instruments of government for the control of the economy and society (meaning II). The notions of 'regulation' and 'intervention' were used almost interchangeably (Majone, 1994, 77). The situation was different in the United States, where the notion of regulation had acquired a narrower meaning in response to the rise in the number of independent regulatory institutions and the consequent crystallization of regulatory practices into a theory of governance (meaning I). The global spread of the wave of regulatory reforms, and especially the establishment of independent regulatory institutions in various sectors of the economy (especially in the utilities), led to some convergence in the meanings of regulation: towards the narrowest and away from the second, which had more general use. This movement was strengthened by a shift in the way some economists used the notion of regulation. As noted by Ogus (2001, ix), economists, unlike lawyers (and, we add, political scientists in the United States), used to employ the word 'regulation' in its broad sense. This meaning was acceptable and probably successful in conveying a widespread distaste for over-regulation, yet it was rather too broad, given the growth of institutional economics and law-and-economics scholarship. We therefore suggest that even in the economics profession the narrower meaning ('targeted rules') has grown increasingly popular"* in JORDANA, Jacint. LEVI-FAUR, David. *The politics of regulation in the age of governance*. Edward Elgar Publishing Ltd, 2005, p. 4.

<sup>143</sup> JORDANA, Jacint. LEVI-FAUR, David. *The politics of regulation in the age of governance*. Edward Elgar Publishing Ltd, 2005, p. 3.

<sup>144</sup> JORDANA, Jacint. LEVI-FAUR, David. *The politics of regulation in the age of governance*. Edward Elgar Publishing Ltd, 2005, p. 3.

mesmo os acadêmicos estudiosos do tema terminam aplicá-lo com significados diferentes:

Os acadêmicos são ainda menos disciplinados. Eles (inclusive eu) variam quanto a qual das definições acima eles adotam, se qualquer um deles, e os mesmos escritores podem implicitamente ou explicitamente adotar diferentes definições em diferentes escritos. Apenas para pegar alguns dos livros mais recentes sobre regulação: Baldwin, Scott e Hood adotam todas as três definições na introdução do seu *Reader on Regulation*; Baldwin e Cave adotam os dois primeiros em seu livro *Understanding Regulation*, embora acrescentem um potencial "descentralizado" com a variação de que a regulação é também a criação, o monitoramento e o cumprimento de regras por atores não-governamentais. Hood et al adotam apenas a primeira definição em seu livro, *Regulation inside Government* com a reviravolta adicional de que o "regulador" tem algum tipo de mandato oficial para examinar o comportamento do "regulado" e procurar mudá-lo. Hall, Hood e Scott, no entanto, implicitamente adotam a terceira definição em seu livro sobre regulação de telecomunicações quando eles falam de reguladores sendo "regulados" pela cultura.<sup>145</sup>

Ademais, a classificação em referência é aplicada por Black para especificar dois tipos de regulação. As duas primeiras, mais ao meio, corresponderiam à regulação centralizada, pois caracterizadas como atividades intrinsecamente estatais. Já a terceira, definiria o que a autora denomina "regulação descentralizada", por ser a única que elimina a conexão necessária com o Estado, configurando-se como a:

[...] tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento dos outros, de acordo com padrões ou objetivos definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados, que pode envolver mecanismos de definição de padrões, de obtenção de informações e de modificação de comportamentos<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Tradução livre de: "Academics are even less disciplined. They (including myself) vary as to which of the above definitions they adopt, if any of them, and the same writers may implicitly or explicitly adopt different definitions in different writings. Just to take some of the more recent books on regulation: Baldwin, Scott and Hood adopt all three definitions in the introduction to their *Reader on Regulation*; Baldwin and Cave adopt the first two in their book *Understanding Regulation*, although add 'decentred' potential with the variation that regulation is also the making, monitoring and enforcing of rules by non- governmental actors. Hood et al adopt only the first definition in their book, *Regulation inside Government*, with the additional twist that the 'regulator' has some kind of official mandate to scrutinize the behaviour of the 'regulatee' and seek to change it. Hall, Hood and Scott however implicitly adopt the third definition in their book on telecommunications regulation when they talk of regulators being 'regulated' by culture".

<sup>146</sup> BLACK, Julia. *Critical Reflections on Regulation*. LSE Centre for the Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper 4, 2002, p. 20 (tradução livre). Disponível em <[http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from\\_serp=1](http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from_serp=1)> apud FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.

Nessa linha, o conceito de regulação passa também a abranger termos como autorregulação e coregulação e expandir seu alcance para além da correção de falhas de mercado, como a busca pela eficiência econômica e outros objetivos vinculados ao bem-estar social<sup>147</sup>. Assim, a regulação não se confunde com atuação positiva, uma vez que a escolha por não regular, ou ainda, de permitir espaço à autorregulação, apresenta-se igualmente como expressão da interferência ativa ou passiva dos fatores interventores sobre o ambiente regulado. Assim, a autorregulacao ou desregulacao são espécies do mesmo gênero regulação, que inclusive podem denotar uma forma de regulação vigiada, cujo nível de intervenção pode variar de acordo com as respostas do setor regulado<sup>148</sup>. O fundamento da desregulação ou autorregulação, portanto resulta de ponderação sobre os ganhos sociais oriundos da atitude de diminuição da regulação estatal voltada à compensação social ou à orientação do mercado<sup>149</sup>. Nesse sentido, afirma Paulo Firmeza:

uma forma de regulação seria simplesmente deixar o mercado se acomodar e promover intervenções regulatórias específicas para reprimir eventuais distúrbios mercadológicos. Obviamente que para gozar do status técnico de regulação é preciso que a postura passiva do órgão regulador esteja devidamente motivada nessa linha, demonstrando-se os ganhos advindos desse tipo de regulação por abstenção<sup>150</sup>.

A adoção de uma concepção ampla, contudo, oferece limitações para se definir até onde vai a regulação, conforme alerta Black<sup>151</sup>. Isso porque tal perspectiva resulta ainda em efeito mais transversal da ação regulatória, o que exige, cada vez mais, abordagem multidisciplinar para sua compreensão.

---

<sup>147</sup> FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.

<sup>148</sup> LAENDER, Gabriel Boavista. *As teorias da Regulação e as Agências Reguladoras no Brasil*. Disponível em <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=485>> , p. 27.

<sup>149</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 27.

<sup>150</sup> *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 28.

<sup>151</sup> BLACK, Julia. *Critical Reflections on Regulation*. LSE Centre for the Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper 4, 2002. Disponível em <[http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from\\_serp=1](http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from_serp=1)>.

Desse modo, o diferencial da regulação, atualmente está na ampliação de seus pressupostos<sup>152</sup>, que, podem até ter processos decisórios centralizados em alguns órgãos ou autoridades, mas eles nunca serão isolados. Resultam, na verdade, de arranjo complexo de interações entre os envolvidos muitas vezes refletindo as características do contexto em que a decisão é tomada. Em suma, “*cada ator integra o processo regulatório com funções e formas de atuação próprias, sendo a materialização jurídico-formal de uma decisão apenas uma dessas formas e funções, atribuída, por uma questão legal, ao órgão regulador*”<sup>153</sup>.

### **3.2. Conceito de governança e aplicação do termo às estruturas ordenadoras da internet**

O vocábulo governança existe há mais de duas décadas e, assim como o termo “regulação”, o sentido acaba sendo determinado por meio de seu uso<sup>154</sup>, já que sua polissemia dificulta uma definição uníssona do vocábulo. Segundo Canabarro, o *New Oxford American Dictionary* registra “*governor*” (do francês), “*gubernare*” (do latim) e “*kubernan*” (do grego) como origens para a palavra *govern*<sup>155</sup>. Para o termo “*governance*”, o mesmo dicionário registra apenas a palavra francesa e faz remissão ao verbete *govern*. Nessa mesma linha, Arata remete a tais raízes para concluir que o termo “governança” associa-se a significados como guiar, pilotar, dirigir, atividades que, tradicionalmente, institucionalizam-se ao redor do aparato estatal no que refere ao direcionamento da sociedade. Contudo, a evolução do termo governança passou a conceber-se como uma forma ainda mais ampla de governar, indo além do Estado e da política institucionalizada<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 24-25

<sup>153</sup> SOARES, Paulo Firmeza. *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 28

<sup>154</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 129.

<sup>155</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 122, nota de rodapé nº 242.

<sup>156</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de

Inicialmente, portanto, a expressão evoluiu de forma vinculada à ideia de governo e de processo para direcionar uma comunidade de modo institucionalizado<sup>157</sup>. Com as progressivas mudanças do papel estatal na sociedade, todavia, a expressão foi sendo adotada para evidenciar outras formas de direção, além das centralizadas no Estado. Para bem ilustrar os três tipos de estados em dois séculos de economia capitalista, Braithwaite utilizou metáfora de Osborne e Gaebler quanto à distinção entre *steering* (condução, direção, comando, orientação) e *rowing* (empresa, provisão de serviço, execução) da seguinte forma<sup>158</sup>:

Quadro 2. Três tipos de Estado em dois séculos de economia capitalista

	<b>Estado Guarda-Noturno</b> ( <i>Night Watchman state</i> <sup>159</sup> ) <b>Século XIX</b>	<b>Estado pós-guerra</b> <b>1945–1970s</b>	<b>Estado Regulador</b> <b>1980s –</b>
<b>Steering</b>	Sociedade civil	Estado	Estado
<b>Rowing</b>	Sociedade civil	Estado	Sociedade civil

Fonte: Elaboração própria com base em BRAITHWAITE, *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 11.

Desse modo, segundo Braithwaite, no Século XIX, a sociedade civil exercia papel predominante tanto no comando quanto na prestação de serviços, relegando ao Estado a garantia da segurança e de condições para o desenvolvimento. Já o Estado do pós-guerra – tradicionalmente denominado Estado-Social ou Estado Providência ou Estado de Bem-Estar Social – teria passado a responder por ambas as atividades, concebendo-se como aparato atuante para suavizar algumas das consequências mais penosas da desigualdade econômica, dando início a um período de forte intervencionismo<sup>160</sup>. A partir da crise do Estado-Social, desencadeada na década de 1970, marcada

Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 122 e seguintes.

<sup>157</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 122 e seguintes.

<sup>158</sup> BRAITHWAITE, John. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 11.

<sup>159</sup> O termo pode se referir a um batedor de ordem inferior que entra em batalha na ordem do que o habitual no final do jogo do dia. Um Estado de Guarda Noturno Um estado de guarda noturno, um ideal do governo restrito à defesa de direitos negativos

<sup>160</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 275-282.



pela globalização, pelas dificuldades fiscais da estrutura estatal e pela doutrina neoliberal, há a transferência da responsabilidade da execução de atividades econômicas e de serviços públicos à iniciativa privada. Desenrolam-se, como consequência, privatizações, desestatizações, flexibilização de monopólios públicos e abertura de setores ao capital estrangeiro. A partir de então, ascende o Estado pós-moderno, Estado Regulador ou ainda Neoliberal<sup>161</sup>. Conforme afirma Wimmer:

O Estado neoliberal busca uma ilimitada economia de mercado e a desoneração do Estado de uma série de funções sociais, sob o lema “menos Estado e mais sociedade civil”. O Estado passou a ser palco de uma pluralidade de atores jurídicos, incluindo não apenas o juiz, o legislador, e a Administração, mas também os atores privados, as associações, as grandes corporações e os usuários, dando origem a uma imbricação sistemática de funções. Multiplicaram-se os níveis de poder, internamente, mediante órgãos de regulação e auto-regulação, e também em nível supranacional<sup>162</sup>.

Assim, a partir da década de 1980, o Estado passa a ser responsável por atividades de direção, enquanto a sociedade civil assume funções de prestação de serviços e empreendimento. Na década seguinte, o Banco Mundial incluiu, como requisito para concessão de empréstimos após a Guerra Fria, a chamada “boa governança”<sup>163</sup>. Esta se pautava em pressupostos como eficiência institucional, maior abertura das instituições à participação popular na definição de políticas públicas, além da redução da máquina pública e da intervenção do Estado na economia<sup>164</sup>. Nesses termos, o Banco Mundial definiu governança como “*o modelo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento*”<sup>165</sup>. Assim, a

<sup>161</sup> WIMMER, Miriam. *Pluralismo jurídico e as transformações do Estado contemporâneo*. Revista de Direito Público da Economia, v. 20, p. 183-207, 2007, p. 6.

<sup>162</sup> WIMMER, Miriam. *Pluralismo jurídico e as transformações do Estado contemporâneo*. Revista de Direito Público da Economia, v. 20, p. 183-207, 2007, p. 8.

<sup>163</sup> WORLD BANK. *Development in Practice. Governance. The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank, 1994. Uma boa governança, por sua vez, incluiria: “*predictable, open, and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law*”.

<sup>164</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 122 e seguintes.

<sup>165</sup> Tradução Livre de “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*”. WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank, 1992 apud FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e*

expressão *good governance* ou boa governança passa a justificar projetos que ampliam transparência, combatem corrupção e melhoram a eficiência da Administração Pública<sup>166</sup>.

Segundo Bianchi, Trubek, um dos principais analistas sobre a atuação do Banco Mundial, avalia que a iniciativa também continha a intenção de reduzir a participação do Estado na economia, atribuindo-lhe apenas o papel de fornecer as instituições necessárias para o funcionamento do mercado<sup>167</sup>. Apesar disso, tal percepção foi progressivamente alterada ao se reconhecer que os “*Estados [não apenas] incrementaram sua capacidade governativa a partir do fortalecimento de suas capacidades institucional e legal, mas também desenvolveram relações próximas com atores não estatais.*”<sup>168</sup> –, inclusive em cenário pós-crise do mercado imobiliário nas economias centrais em 2008 e anos seguintes, quando exerceram papel central na condução das respostas à turbulência econômica de alcance mundial<sup>169</sup>. Quanto a esse ponto, Canabarro alerta que não há propriamente redução do papel do Estado, mas fase em que se observa maior participação de atores não estatais na atividade de governar, concebendo-se “*a governança como um processo complexo, da qual fazem parte inúmeros atores políticos, dentre os quais os Estados*”<sup>170</sup>.

Ante tais considerações, é possível construir a seguinte progressão conceitual para o termo governança<sup>171</sup>:

---

*interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.

<sup>166</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>167</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

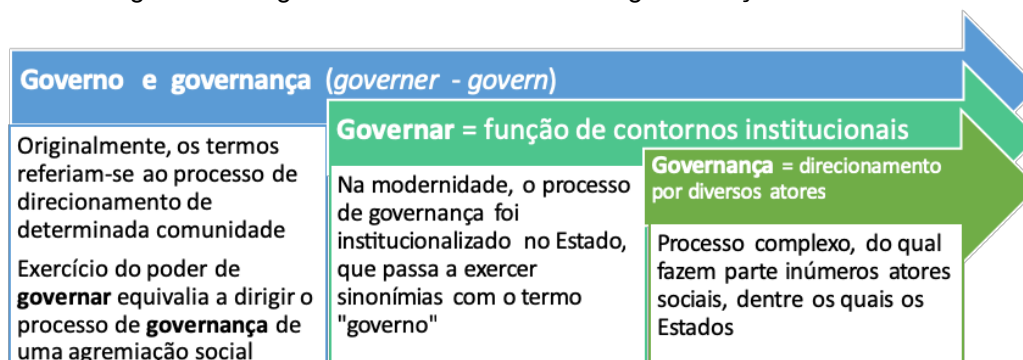
<sup>168</sup> BELL; HINDMORE, 2009, p. xiii (Canabarro, p. 124, NR 252).

<sup>169</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 124.

<sup>170</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 124.

<sup>171</sup> CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 122 e seguintes.

Figura 12. Progressão conceitual do termo “governança”.



Fonte: Elaboração própria

O conceito, portanto, permanece associado ao ato de dirigir/pilotar/governar, mas, a partir da década de 1990, desvinculado do ator exercente de tal atividade. Algumas definições nesse sentido são apresentadas na tabela abaixo, incluindo, em parte, longa lista elaborada por William Drake<sup>172</sup>:

Quadro 3. Conceitos de governança.

DEFINIÇÃO	FONTE
“A governança é caracterizada por decisões emitidas por um ator que se espera que um segundo obedeça” <sup>173</sup> .	Kahler and Lake 2003
“A governança refere-se a todas as maneiras pelas quais grupos de pessoas fazem escolhas coletivamente”. <sup>174</sup>	Florini 2003
“A governança, em qualquer nível de organização social que possa ocorrer, refere-se à condução dos negócios do público: à constelação de regras autorizadas, instituições e práticas por meio das quais qualquer coletividade gerencia seus assuntos” <sup>175</sup> .	Ruggie 2004
“No nível mais geral, a governança envolve o estabelecimento e a operação de instituições sociais (no sentido de regras do jogo que servem para definir práticas sociais, atribuir papéis e orientar interações entre os ocupantes desses papéis) capazes de resolver conflitos, facilitando cooperação, ou, mais genericamente, aliviar os	Young 1994

<sup>172</sup> Apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70.

<sup>173</sup> Apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70, Nota 8. Tradução livre de: “Governance is characterized by decisions issued by one actor that a second is expected to obey”.

<sup>174</sup> Apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70, Nota 12. Tradução livre de: “Governance refers to all the ways in which groups of people collectively make choices”.

<sup>175</sup> Apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70, Nota 18. Tradução livre de: “Governance, at whatever level of social organization it may take place, refers to conducting the public’s business: to the constellation of authoritative rules, institutions and practices by means of which any collectivity manages its affairs”.

<p>problemas de ação coletiva em um mundo de atores interdependentes”<sup>176</sup>.</p>	
<p>“A governança é a soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições formais e regimes com poderes para garantir a conformidade, bem como acordos informais que as pessoas e instituições tenham concordado ou percebam como sendo do seu interesse”<sup>177</sup>.</p>	<p>Definição da Comissão sobre Governança Global, 1995</p>
<p>“Como ponto de partida, a governança é aqui concebida em um nível muito abstrato como esferas de autoridade (SOAs) em todos os níveis da atividade humana - do lar ao público exigente e à organização internacional - que equivalem a sistemas de regras nos quais metas são perseguidos através do exercício do controle. . . A governança, em outras palavras, abrange as atividades dos governos, mas também inclui quaisquer atores que recorram a mecanismos de comando para fazer demandas, enquadrar metas, emitir diretivas e buscar políticas”<sup>178</sup>.</p>	<p>Rosenau, 1997</p>
<p>“Por governança, entendemos os processos e instituições, tanto formais quanto informais, que orientam e restringem as atividades coletivas de um grupo. A governança não precisa necessariamente ser conduzida exclusivamente pelos governos e pelas organizações internacionais às quais delegam autoridade. Empresas privadas, associações de empresas, organizações não-governamentais (ONGs) e associações de ONGs se envolvem, muitas vezes em associação com órgãos governamentais, para criar governança; às vezes sem autoridade governamental”<sup>179</sup>.</p>	<p>Keohane and Nye 2000</p>

<sup>176</sup> DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70, Nota 15. Tradução livre de: “At the most general level, governance involves the establishment and operation of social institutions (in the sense of rules of the game that serve to define social practices, assign roles, and guide interactions among the occupants of these roles) capable of resolving conflicts, facilitating cooperation, or, more generally, alleviating the collective-action problems in a world of interdependent actors”.

<sup>177</sup> COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. 1995. *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70. Tradução livre de: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest”.

<sup>178</sup> Apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 70, Nota 19. Tradução livre de: “As a point of departure, governance is here conceived at a very abstract level as spheres of authority (SOAs) at all levels of human activity—from the household to the demanding public to the international organization—that amount to systems of rule in which goals are pursued through the exercise of control. . . Governance, in other words, encompasses the activities of governments, but it also includes any actors who resort to command mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, and pursue policies”.

<sup>179</sup> Apud DRAKE, Wilson. *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5-8 e 71, Nota 21. Tradução livre de: “By governance, we mean the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group. Governance need not necessarily be conducted exclusively by governments and the international organizations to which they delegate authority. Private firms, associations of firms, nongovernmental organizations (NGOs), and associations of NGOs all engage in it, often in association with governmental bodies, to create governance; some- times without governmental authority”.

<p><i>“Na definição mais ampla possível, “governança” refere-se a qualquer forma de criar ou manter a ordem política e fornecer bens comuns para uma determinada comunidade política em qualquer nível. . . “novos modos de governança global” se refeririam àqueles arranjos institucionais além do Estado-nação que são caracterizados por dois aspectos: a inclusão de atores não-estatais, tais como firmas, grupos de interesse privado ou organizações não-governamentais (ONGs). arranjos de governança (dimensão do ator); [e] ênfase em modos não-hierárquicos de direção (modos de direção)”<sup>180</sup>.</i></p>	Risse 2005
<p><i>“O termo governança abrange, assim, estruturas, processos e conteúdo político, que a distinção comum entre “policy, polity, e politics” pode ajudar a desenredar. As atividades de governança são justificadas com o bem comum, mas elas não servem necessariamente para isso. (...) Enquanto os governos se referem a um ator público, a governança descreve uma atividade independente do número e dos tipos de atores que a executam. (...) Governança com (muitos) governos, como vemos em instituições intergovernamentais, ou governança sem governança, como no caso de instituições transnacionais, são, no entanto, alternativas concebíveis que são extensivamente usadas no nível além do estado-nação”<sup>181</sup>.</i></p>	Zürn, 2012
<p><i>“Na Ciência Política e na Economia, a expressão foi inicialmente aplicada para se referir a expressões de poder não limitadas ao Estado, mas a toda forma de poder existente na sociedade, como padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e ainda arranjos institucionais com coordenação e regulação de transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”<sup>182</sup>.</i></p>	Gonçalves, 2006
<p><i>“o resultado de intervenções sociais, políticas e administrativas, nas quais atores públicos e privados solucionam problemas sociais”<sup>183</sup>.</i></p>	Teubner, 2016
<p><i>“Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas</i></p>	Rosenau, 2000

<sup>180</sup> Apud DRAKE, Wilson, *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008. p. 5-8 e 70, Nota 24. Tradução livre de: *“In the broadest possible definition, “governance” relates to any form of creating or maintaining political order and providing common goods for a given political community on whatever level... “new modes of global governance” would refer to those institutional arrangements beyond the nation-state that are characterized by two features: the inclusion of non-state actors, such as firms, private interest groups, or nongovernmental organizations (NGOs) in governance arrangements (actor dimension); [and] an emphasis on non-hierarchical modes of steering (steering modes)”*.

<sup>181</sup> Definição de ZÜRN (2012:730) apud CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 125 NR 256. Tradução livre de: *“The term governance thus encompasses structures, processes, and policy content, which the common distinction between policy, polity, and politics may help to disentangle. Governance activities are justified with the common good, but they do not necessarily serve it. (...) While governments refer to one public actor, governance describes an activity independent of the number and kinds of actors carrying it out. (...) Governance with (many) governments such as we see it in intergovernmental institutions, or governance without governance as in the case of transnational institutions are, however, conceivable alternatives that are extensively used on the level beyond the nation state”*. Na página 70, Drake referencia o trecho unicamente como: Kahler and Lake 2003, 7-8

<sup>182</sup> Apud FREITAS, M.L.C. de. Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.

<sup>183</sup> TEUBNER, Gunther. *Linha Direito Comparado. Fragmentos Constitucionais - Série IDP (Português)*. Saraiva, 2016, p. 37.

<p><i>devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (...) governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não- governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”<sup>184</sup>.</i></p>	
<p><i>“A governança, ao contrário de formas mais hierárquicas de regulamentação induzida pelo governo, refere-se a uma forma de organização dispersa e flexível [...]. A governança é, portanto, um conceito mais expansivo e fluido do que o governo, que “refere-se não somente a regras formais e vinculantes, mas também a numerosos mecanismos informais, internos e externos à mídia, pelos quais são direcionados a múltiplos (e muitas vezes inconsistentes) objetivos”<sup>185</sup>.</i></p>	Freedman, 2012
<p><i>“[Governança] é vista como implicando uma forma de controle de rede, para se referir primeiramente a um processo e ter associado com ele diversos agentes”<sup>186</sup>.</i></p>	Daly, 2003
<p><i>“Denota a coordenação e regulação de atores interdependentes na ausência de uma autoridade política abrangente”<sup>187</sup>.</i></p>	MUELER, Milton, 2010

Fontes indicadas na segunda coluna.

Mesmo que se observe, como dito, a ampliação do conceito para além do Estado, não se identifica ainda surgimento de definição minimamente acordada quanto à expressão. Assim, a compreensão da expressão

<sup>184</sup> ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. [Eds.] Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Unb, 2000, p. 15-16 apud CANABARRO, Diego Rafael. Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014, p. 123. Menções ao mesmo autor, mas em obras distintas são feitas por BIANCHI, José Flavio. *A Ican Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 110 (ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. *Governança sem governo*. São Paulo: UnB, 2000 e Drake, 2008, Página 71, Nota 20 (Rosenau, 1997 e 2003).

<sup>185</sup> FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance* in CURRAN, James; FENTON, Natalie; FREEDMAN, Des. *The internet of rules. In Misunderstanding the internet*. Routledge, 2 ed., 2016, p. 120. Tradução livre de: “Governance, unlike more top-down forms of government-induced regulation, refers to a dispersed and flexible form of organization [...]. Governance is, therefore, a more expansive and fluid concept than government, which “refers not only to formal and binding rules, but also to numerous informal mechanisms, internal and external to the media, by which they are “steered” towards multiple (and often inconsistent) objectives”.

<sup>186</sup> Apud FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance* in CURRAN, James; FENTON, Natalie; FREEDMAN, Des. *The internet of rules. In Misunderstanding the internet*. Routledge, 2 ed., 2016, p. 120. Tradução livre de: “is seen to imply a network form of control, to refer primarily to a process and to have associated with it diverse agents”.

<sup>187</sup> MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010, p. 8. Tradução livre de: “It denotes the coordination and regulation of interdependent actors in the absence of an overarching political authority”

“governança” em seu contexto de aplicação passa a ser mais eficaz. Diante disso, no que interessa à busca da relação entre os termos regulação e governança para compreensão do ordenamento do ciberespaço, passa-se à análise específica do vocábulo “governança” associado ao surgimento e desenvolvimento da internet no mundo.

### 3.2.1. Governança da internet: construção conceitual

Como é cediço, o termo governança surge no âmbito das discussões da Organização das Nações Unidas (ONU) acerca dos desafios apresentados pela internet no início do Século XXI<sup>188</sup>. Como consequência, a ONU patrocinou a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI ou *World Summit on the Information Society – WSIS*), que, entre outras medidas, recomendou o estabelecimento de um Fórum de Governança da Internet (IGF), com a finalidade de viabilizar instrumento de diálogo político multilateral sobre o tema<sup>189</sup> e apresentou a seguinte definição<sup>190</sup> do conceito de governança da internet<sup>191</sup>:

<sup>188</sup> Segundo Murray, a necessidade de uma reunião de cúpula das Nações Unidas sobre o tema foi primeiramente identificada pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), em 1998, por meio da Resolução nº 73 da Conferência Plenipotenciários em Mineápolis, com a constatação de que as telecomunicações estavam exercendo papel decisivo em níveis políticos, econômicos, sociais e culturais. In MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 89-123

<sup>189</sup> O Fórum foi então formalmente anunciado pela ONU em 2006 para ocorrências anuais, com início em outubro do mesmo ano na Grécia, seguida do Brasil em 2007. Entre as atribuições do IGF estão a discussão sobre políticas públicas relacionadas à governança; o diálogo entre nações sobre o tema; e o aconselhamento acerca de meios para aceleração da acessibilidade da internet no mundo em desenvolvimento.

<sup>190</sup> WSIS (World Summit on the Information Society). Tunis Agenda for the Information Society, 2005. Agenda de Tunis PT\_BR. Disponível em: <<http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>>. Para detalhes acerca de tais debates, Kurbalija apresenta relato: [...] intergovernamental com a participação limitada de outros atores, principalmente não relacionados ao Estado. [...]. *Em espanhol, o termo se refere basicamente a atividades públicas ou ao governo (gestión pública, gestión del sector público, e función de gobierno). A referência a atividades públicas ou ao governo também aparece no francês (gestion des affaires publiques, efficacité de l'administration, qualité de l'administration, e mode de gouvernement). O português segue um padrão similar ao se referir ao setor público e ao governo (gestão pública e administração pública)* in KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017.

<sup>191</sup> A etapa relacionada à definição do conceito em tela ocorreu de 10 a 12/12/2003, em Geneve, Suíça, e colocou oficialmente a questão da Governança da Internet nas agendas diplomáticas. Segundo Bianchi (2018, p. 251), “A noção de governança da Internet ainda era tão pouco clara para os participantes da discussão que um grupo de trabalho foi convocado para a delimitação desse conceito”, conforme se constata do extrato da Declaração de Princípios da CMSI sobre Governança da Internet: ‘50. As questões sobre a Governança internacional da Internet devem ser tratadas de maneira coordenada. Nós solicitamos ao Secretário Geral das Nações Unidas a criação de um grupo de trabalho sobre Governança da Internet, num processo aberto e inclusivo

A Governança da Internet consiste no desenvolvimento e na aplicação por governos, setor privado e sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regulamentos, procedimentos de tomada de decisão e programas compartilhados que modelem a evolução e o uso da Internet.

Assim, os agentes da governança da internet seriam “*governos, setor privado e sociedade civil, em seus respectivos papéis*”, além das organizações internacionais, com área de atuação, de maneira coordenada, atinente à “*evolução e o uso da Internet*”<sup>192</sup>. Apesar de tal avanço – e de uma definição política e não propriamente acadêmica do tema –, constata-se que a conceituação exposta não resolve a questão das diferentes interpretações de dois termos-chave: “Internet” e “governança”<sup>193</sup>. Nessa linha, Kurbalija alerta que não se trata de mero diletantismo linguístico, mas da expressão de diferentes perspectivas a partir do conceito adotado:

A controvérsia em torno da governança da Internet começa com sua definição. Não é apenas pedantismo linguístico. [...] Normalmente, os especialistas em telecomunicações vêem a governança da Internet através do prisma do desenvolvimento de uma infra-estrutura técnica. Especialistas em computação enfocam o desenvolvimento de diferentes padrões e aplicativos, como XML (eXtensible Markup Language) ou Java. Especialistas em comunicação enfatizam a facilitação da comunicação. Ativistas de direitos humanos vêem a governança da Internet sob a perspectiva da liberdade de expressão, privacidade e outros direitos humanos fundamentais. Os advogados concentram-se na jurisdição e na resolução de disputas. Os políticos em todo o mundo geralmente se concentram em questões que ressoam com seus eleitorados, como o otimismo técnico (mais computadores = mais educação) e as ameaças (segurança cibernética, cibercrime, proteção infantil). Os diplomatas estão preocupados principalmente com o processo e a proteção dos interesses nacionais. A lista de perspectivas profissionais potencialmente conflitantes da governança da Internet continua<sup>194</sup>.

---

*que garanta um mecanismo de participação plena e ativa de governos, do setor privado e da sociedade civil tanto dos países em desenvolvimento como dos desenvolvidos, envolvendo organizações e fóruns intergovernamentais e internacionais relevantes, para examinar e formular, até 2005, propostas de ação, conforme apropriado, sobre Governança da Internet”.* BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>192</sup> LUCERO, Everton. *Governança da Internet*. Fundação Alexandre Gusmão, 2011, p. 81.

<sup>193</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 6.

<sup>194</sup> Tradução livre de: “*The controversy surrounding Internet governance starts with its definition. It is not merely linguistic pedantry. The way the Internet is defined reflects different perspectives, approaches, and policy interests. Typically, telecommunications specialists see Internet governance through the prism of the development of a technical infrastructure. Computer specialists focus on the development of different standards and applications, such as XML*



Conforme destaca Bianchi, mesmo as tentativas acadêmicas de definição do termo encontram profundas divergências entre si:

Bygrave (2009) entende governança como um “governo plus”, ainda conferindo importância a leis nacionais e às autoridades tradicionais. Ao lado disso, Mueller (2010, p. 8) compreende a governança como algo mais fraco que governo, indicando a coordenação e regulação de atores independentes entre si, na ausência de uma autoridade política superior, mesmo que exista alguma função de direção e orientação, executada de não modo não hierárquico ou autoritativo. Outros doutrinadores tentam compor na mesma definição esses aspectos contraditórios da governança da internet. Assim, a governança da internet seria composta por: Uma colcha de retalhos de elementos regulatórios parcialmente complementares, parcialmente concorrentes, na forma de normas e resoluções, padrões e protocolos obrigatórios e voluntários, contratos e acordos internacionais e nacionais, códigos informais de conduta e “netiquette” [...]. De todo modo, essas visões contradizem a definição da WGIG, segundo a qual, na governança da internet, haveria uma comunhão de normas e princípios. Dessa forma, a visão de uma colcha de retalhos (patchworks) sugere a ausência de normas estruturante ou de consenso sobre modos de ordenação<sup>195</sup>.

Diante disso, a necessidade de desenvolvimento de classificações para o tema foi constatada desde o início dos debates da WSIS que, ainda em Genebra (2003), utilizaram de mapas conceituais acadêmicos e identificaram quatro principais áreas<sup>196</sup>:

Questões relacionadas à infraestrutura e ao gerenciamento do CIR.  
 Questões relacionadas ao uso da Internet, incluindo spam, segurança de rede e cibercrime.  
 Questões relevantes para a Internet, mas que têm um impacto muito mais amplo que a Internet e pelas quais as organizações existentes são responsáveis, como DPI ou comércio internacional.

---

*(eXtensible Markup Language) or Java. Communication specialists stress the facilitation of communication. Human rights activists view Internet governance from the perspective of freedom of expression, privacy, and other fundamental human rights. Lawyers concentrate on jurisdiction and dispute resolution. Politicians worldwide usually focus on issues that resonate with their electorates, such as techno-optimism (more computers = more education) and threats (cybersecurity, cybercrime, child protection). Diplomats are mainly concerned with the process and protection of national interests. The list of potentially conflicting professional perspectives of Internet governance goes on”. KURBALIJA, Jovan. An introduction to Internet Governance. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 3.*

<sup>195</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 131.

<sup>196</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 27-28.

Questões relacionadas aos aspectos de desenvolvimento da governança da Internet, em particular a capacitação em países em desenvolvimento.<sup>197</sup>.

A fim de firmar parâmetros para a delimitação do termo Governança da Internet, DeNardis propõe quadro campos de atuação:

(1) o estudo da governança da Internet é distinto do estudo do uso da Internet;

(2) questões de governança da Internet relacionam-se à arquitetura técnica única da Internet, e não à esfera mais ampla do desenho e da política de tecnologia da informação e comunicação;

(3) a prática da governança da Internet se estende para além de instituições como a Corporação para Atribuição de Nomes e Números da Internet (ICANN) e organizações normativas para incluir políticas privadas do setor, políticas nacionais, tratados internacionais e o desenho da arquitetura técnica; e

(4) A governança da Internet inclui formas de controle arquitetônico orientadas - o oxímoro de governança da Internet para promover a interoperabilidade e o acesso ao conhecimento, mas infelizmente inclui também as técnicas voltadas para restringir a liberdade da Internet.<sup>198</sup>.

Para DeNardis, a governança da internet é executada de várias formas: (i) decisões de *design* tecnológico; (ii) políticas corporativas privadas; (iii) instituições globais; (iv) leis e políticas nacionais; e (e) tratados internacionais, envolvendo, assim, autoridades públicas tradicionais, novas instituições e

---

<sup>197</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 27-28. Tradução livre de: "Issues related to infrastructure and the management of CIR. Issues related to the use of the Internet, including spam, network security, and cyber-crime. Issues relevant to the Internet but that have an impact much wider than the Internet and for which existing organisations are responsible, such as IPR or international trade. Issues related to the developmental aspects of Internet governance, in particular capacity building in developing countries".

<sup>198</sup> DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014, p. 19-20. Tradução livre de "(1) the study of Internet governance is distinct from the study of Internet usage; (2) issues of Internet governance relate to Internet-unique technical architecture rather than the larger sphere of information and communication technology design and policy; (3) the practice of Internet governance extends beyond institutions such as the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) and standards-setting organizations to include private industry policies, national policies, international treaties, and the design of technical architecture; and (4) Internet governance includes forms of architectural control geared the internet governance oxymoron toward promoting interoperability and access to knowledge but unfortunately also includes those techniques geared toward restricting Internet freedom".

funções de governança da informação por meio de ordenação privada e acordos de arquitetura técnica<sup>199</sup>. Kurbalija, por sua vez, estrutura o tema da governança da internet em sete cestas: infraestrutura, segurança, direito, economia, desenvolvimento, sociocultura e direitos humanos. E Solum entende que ela deve abranger tanto as questões técnicas relacionadas à infraestrutura da internet, bem como os temas de conduta e conteúdo<sup>200</sup>. Todos esses são exemplos de que a governança da internet pode ser abordada de acordo com o contexto e ator que o utilizam, a partir de visões mais restritas – com abrangência de apenas os aspectos técnicos da internet, voltados à coordenação dos recursos técnicos, como números de IP, nomes de domínio e domínios de primeiro nível –, ou perspectivas mais amplas, para incluir temas como segurança e privacidade, o papel das TIC no desenvolvimento social, econômico e sociocultural<sup>201</sup>.

Trata-se, portanto, de conceituação complexa, distribuída, com características resultantes da multidisciplinariedade natural ao meio em comento. Produz-se assim conceito fluido, destinado a definir um espaço, um ambiente que evolui ao longo do tempo, por meio da emergência e desaparecimento de abordagens, padrões e analogias a depender dos temas em voga. Exatamente por conta da ampla polissemia da expressão, Zietwitz e Pentzold apresentaram, conforme relatado por Bianchi<sup>202</sup>, sistematização do próprio uso do termo “governança da internet” em cinco categorias:

Governança da Internet (com “G” e “I” maiúsculos) para designar a administração dos recursos técnicos da internet (números IP, nomes de domínio, protocolos, etc.) e temas geralmente vinculados a organismos como ICANN, IETF, ISOC, etc.

Cyberlaw, voltados aos efeitos regulatórios que a arquitetura do ciberespaço, juntamente com o mercado, o direito e as normas, exercem sobre os indivíduos.

*Online self-governance*, com foco em ambientes virtuais e em formas de auto-organização das pessoas em fóruns on-line, considerando os

---

<sup>199</sup> DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014, p. 23.

<sup>200</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 253.

<sup>201</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>202</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

usuários como agentes autônomos que se organizam ou adotam padrões de ação, de efeitos regulatórios; Vigilância, com a governança constituindo sistema onipresente de gerenciamento e monitoramento constante dos indivíduos; e Estudos da ciência e tecnologia (*Science and technology studies – STS*), que busca problematizar os limites entre o social, o técnico e o político, tal como apresentado por Latour (2005) e Law (1994).

### 3.3. Limites e potencialidades dos conceitos de governança e regulação da internet

O estudo da evolução dos conceitos de regulação e governança demonstra que as expressões vinculam-se a realidades semelhantes e são desenvolvidas de acordo com o contexto de aplicação e a ideologia do agente que a utiliza. A título exemplificativo, comparam-se algumas das definições identificadas no esforço descritivo acima empreendido:

Quadro 4. Comparação exemplificativa de algumas das definições de regulação e governança mapeadas no presente trabalho.

Regulação	Governança	Relação constatada
<i>A regulação pode ocorrer tanto mediante sanções aflitivas – típicas de uma regulação por comando-e-controle – tanto por meio de incentivos presentes no código de conduta próprio ao ambiente regulado<sup>203</sup>.</i>	<i>A Governança da Internet consiste no desenvolvimento e na aplicação por governos, setor privado e sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regulamentos, procedimentos de tomada de decisão e programas compartilhados que modelem a evolução e o uso da Internet<sup>204</sup>.</i>	Relação de sinonímia
<i>Regulação é qualquer processo ou conjunto de processos pelo qual normas são estabelecidas, a conduta daqueles sujeitos à norma é monitorada ou retornada ao regime, e para os quais há mecanismos para manter o comportamento dos</i>	<i>Governança como “questões técnicas relacionadas à infraestrutura da internet, bem como com as questões de conduta e conteúdo<sup>206</sup>. A governança da internet é executada de várias formas: (i) decisões de design tecnológico; (ii) políticas corporativas privadas; (iii) instituições</i>	Relação de abrangência

<sup>203</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 42.

<sup>204</sup> WSIS (World Summit on the Information Society). *Tunis Agenda for the Information Society*, 2005. Agenda de Tunis PT\_BR. Disponível em: <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>.

<sup>206</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icannt Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

atores regulados dentro de limites aceitáveis do regime <sup>205</sup> .	globais; (iv) leis e políticas nacionais; e (e) tratados internacionais, envolvendo, assim, autoridades públicas tradicionais, novas instituições e funções de governança da informação por meio de ordenação privada e acordos de arquitetura técnica <sup>207</sup> .	
O diferencial da regulação de hoje está nos seus pressupostos, que expandiram sua amplitude, alcançando mais do que os comandos jurídicos destinados a evidenciar quando uma atividade regulada tornou-se disfuncional – a metáfora da regulação como um sinal vermelho – para encarnar o conjunto interdisciplinar de planejamento e gerenciamento conjuntural de atividades de interesse geral [...] <sup>208</sup> .	Governança como algo mais fraco que governo, indicando a coordenação e regulação de atores independentes entre si, na ausência de uma autoridade política superior, mesmo que exista alguma função de direção e orientação, executada de modo não hierárquico ou autoritativo <sup>209</sup> .	Relação de abrangência
Os acadêmicos são ainda menos disciplinados. Eles (inclusive eu) variam quanto a qual das definições acima eles adotam, se qualquer um deles, e os mesmos escritores podem implícita ou explicitamente adotar diferentes definições em diferentes escritos. Apenas para pegar alguns dos livros mais recentes sobre regulação: Baldwin, Scott e Hood adotam todas as três definições na introdução do seu <i>Reader on Regulation</i> ; Baldwin e Cave adotam os dois primeiros em seu livro <i>Understanding Regulation</i> , embora acrescentem um potencial "descentralizado" com a variação de que a regulação é também a criação, o monitoramento e o cumprimento de regras por atores não-governamentais. Hood et al adotam apenas a primeira definição em seu livro,	Bygrave (2009) entende governança como um "governo plus", ainda conferindo importância a leis nacionais e às autoridades tradicionais. Ao lado disso, Mueller (2010, p. 8) compreende a governança como algo mais fraco que governo, indicando a coordenação e regulação de atores independentes entre si, na ausência de uma autoridade política superior, mesmo que exista alguma função de direção e orientação, executada de modo não hierárquico ou autoritativo. Outros doutrinadores tentam compor na mesma definição esses aspectos contraditórios da governança da internet. Assim, a governança da internet seria composta por: Uma colcha de retalhos de elementos regulatórios parcialmente complementares, parcialmente concorrentes, na forma de	Ambos os contextos revelam polissemias e opacidades na definição de um conceito delimitado

<sup>205</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>207</sup> DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014, p. 23.

<sup>208</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. 2 ed. rev. ampl. – Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2014, p. 24-25

<sup>209</sup> MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010, p. 8

<p><i>Regulation inside Government com a reviravolta adicional de que o "regulador" tem algum tipo de mandato oficial para examinar o comportamento do "regulado" e procurar mudá-lo. Hall, Hood e Scott, no entanto, implicitamente adotam a terceira definição em seu livro sobre regulação de telecomunicações quando eles falam de reguladores sendo "regulados" pela cultura<sup>210</sup>.</i></p>	<p><i>normas e resoluções, padrões e protocolos obrigatórios e voluntários, contratos e acordos internacionais e nacionais, códigos informais de conduta e "netiquette" [...]. De todo modo, essas visões contradizem a definição da WGIG, segundo a qual, na governança da internet, haveria uma comunhão de normas e princípios. Dessa forma, a visão de uma colcha de retalhos (patchworks) sugere a ausência de normas estruturante ou de consenso sobre modos de ordenação<sup>211</sup>.</i></p>	
--	--	--

Fonte: Elaboração própria

As comparações exemplificativas acima demonstram, além de certa sinonímia entre os termos, que os conceitos de governança apresentados (tanto no Quadro 3 quanto no Quadro 4), enquadraram-se no sentido mais amplo de regulação definido por Baldwin, Cave e Lodge, qual seja, todos os mecanismo de controle social, independentemente de serem intencionais ou não, realizados não apenas por instituições estatais, mas por uma série de outros órgãos, incluindo corporações, autorreguladores, profissionais ou órgãos de comércio, e organizações voluntárias<sup>212</sup>. Isso permite inclusive a superação de distinções estanques para reconhecer a evolução do conceito de regulação para abranger todos as formas que condicionam o comportamento, independentemente do agente que a exerce, passando a ser desnecessário o uso da palavra governança para designar a não intervenção do Estado na internet. Desse modo, os termos possuem certo nível de equivalência e sua diferenciação termina

<sup>210</sup> Tradução livre de "Academics are even less disciplined. They (including myself) vary as to which of the above definitions they adopt, if any of them, and the same writers may implicitly or explicitly adopt different definitions in different writings. Just to take some of the more recent books on regulation: Baldwin, Scott and Hood adopt all three definitions in the introduction to their *Reader on Regulation*; Baldwin and Cave adopt the first two in their book *Understanding Regulation*, although add 'decentred' potential with the variation that regulation is also the making, monitoring and enforcing of rules by non- governmental actors. Hood et al adopt only the first definition in their book, *Regulation inside Government*, with the additional twist that the 'regulator' has some kind of official mandate to scrutinize the behaviour of the 'regulatee' and seek to change it. Hall, Hood and Scott however implicitly adopt the third definition in their book on telecommunications regulation when they talk of regulators being 'regulated' by culture".

<sup>211</sup> BIANCHI, José Flavio. *A Icannt Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 131.

<sup>212</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013.

sendo feita a partir da identificação do cenário em que é utilizado e por qual ator é reverberado. É, portanto, imperativo ter em mente a ausência de neutralidade em qualquer definição conceitual, sempre carregada de concepções e valores prévios, conforme alerta Freitas:

[...] é inegável que adotar a noção mais restrita de regulação reflete, de forma consciente ou não, uma opção política de defesa de um programa de redução da intervenção estatal, o que é especialmente verdadeiro quando se trata da regulação das novas tecnologias, como a internet. **A própria noção de desenvolvimento tecnológico evoca as ideias de mercado, empreendedorismo, inventividade e liberdade de ação, ao passo que regulação remete a governo, burocracia e limites ao desenvolvimento de novas ideias**<sup>213</sup>.

Na verdade, portanto, o uso do conceito depende do contexto de uso e até mesmo da ideologia de quem aplica a terminologia. Nesses termos, leciona Levi-Faur<sup>214</sup>:

Como muitos outros conceitos políticos, a regulação é difícil de definir, até porque significa coisas diferentes para pessoas diferentes. O termo é empregado para uma miríade de propósitos discursivos, teóricos e analíticos que clamam por esclarecimento e mapeamento (Baldwin, Scott & Hood, 1998; Parker e Braithwaite, 2003; Black, 2002). Também é altamente contestado. Para a extrema direita, a regulação é uma palavra suja que representa a mão pesada de governos autoritários e o corpo de regras que constroem as liberdades humanas ou nacionais. Para a Velha Esquerda, faz parte da superestrutura que serve aos interesses da classe dominante e enquadra as relações de poder em formas aparentemente civilizadas. Para os Democratas Progressistas, é um bem público, uma ferramenta para controlar capitalistas famintos por lucros e para governar riscos sociais e ecológicos. Para alguns, a regulação é algo que é feito exclusivamente pelo governo, uma questão do estado e da aplicação legal; enquanto para outros, a regulação é principalmente o trabalho de atores sociais que monitoram outros atores, incluindo governos. As concepções de regulação centradas no Estado definem-na com referência a leis feitas pelo Estado (Laffont 1994), enquanto analistas e estudiosos da globalização centrados na sociedade tendem a apontar para a proliferação de instituições reguladoras além do Estado (por exemplo, civil-civil, civil governamental, civil e business-to-business). Para os estudiosos do direito, a regulação é muitas vezes um instrumento legal, enquanto para sociólogos e criminologistas é mais uma forma de controle social, sendo assim dada atenção à vergonha e às questões dos juízes restauradores (Braithwaite, 1989; Ayres e Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002). ). Para alguns, é o amálgama de todos os tipos de

<sup>213</sup> FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018, p. 131-132.

<sup>214</sup> LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, 2010, p. 3.

leis - legislação primária, secundária e terciária - enquanto para outros, está limitada à legislação secundária. Para os economistas, é geralmente uma ferramenta estratégica usada por interesses privados e especiais para explorar a maioria (por exemplo, Stigler, 1971; Jarrell, 1978; Priest, 1993). [...] <sup>215</sup>.

Nessa linha, o uso das expressões em comento pode estar mais relacionado com as mudanças atribuídas ao papel do Estado ao longo da história do que com eventual tecnicidade que tais termos possam (querer) demonstrar. A própria evolução do papel do Estado em duas décadas de capitalismo pode ser um meio para explicar as teorias empreendidas acerca da ordenação do ciberespaço. O que se percebe é que o vocábulo governança adveio de negociações políticas em âmbito internacional em época em que vigorava o Estado neoliberal e a ideologia de redução de atuação do papel do Estado. Um ponto em comum entre todas as definições de governança está exatamente na identificação de formas mais leves de intervenção do que as tradicionalmente vinculadas à figura governamental. *“É exatamente pela maior extensão horizontal e menor profundidade vertical que o conceito de governança ganhou espaço no campo das relações internacionais, já que denota relações menos baseadas em uma hierarquia”*<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, 2010, p. 4. Tradução livre de: *“Like many other political concepts, regulation is hard to define, not least because it means different things to different people. The term is employed for a myriad of discursive, theoretical, and analytical purposes that cry out for clarification and mapping (Baldwin, Scott & Hood 1998; Parker & Braithwaite 2003; Black 2002). It is also highly contested. For the Far Right, regulation is a dirty word representing the heavy hand of authoritarian governments and the creeping body of rules that constrain human or national liberties. For the Old Left it is part of the superstructure that serves the interests of the dominant class and frames power relations in seemingly civilized forms. For Progressive Democrats, it is a public good, a tool to control profit-hungry capitalists and to govern social and ecological risks. For some, regulation is something that is done exclusively by government, a matter of the state and legal enforcement; while for others, regulation is mostly the work of social actors who monitor other actors, including governments. State-centered conceptions of regulation define it with reference to state-made laws (Laffont 1994), while society-centered analysts and scholars of globalization tend to point to the proliferation regulatory institutions beyond the state (e.g., civil-to-civil, civil-to-government, civil-to-business and business-to-business regulation). For legal scholars, regulation is often a legal instrument, while for sociologists and criminologists it is yet another form of social control, thus attention is being paid to shaming and issues of restorative justices (Braithwaite, 1989; Ayres & Braithwaite 1992; Braithwaite, 2002). For some it is the amalgamation of all types of laws – primary, secondary, and tertiary legislation – while for others it is confined to secondary legislation. For economists it is usually a strategic tool used by private and special interests to exploit the majority (e.g. Stigler 1971; Jarrell 1978; Priest 1993)”*.

<sup>216</sup> FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.



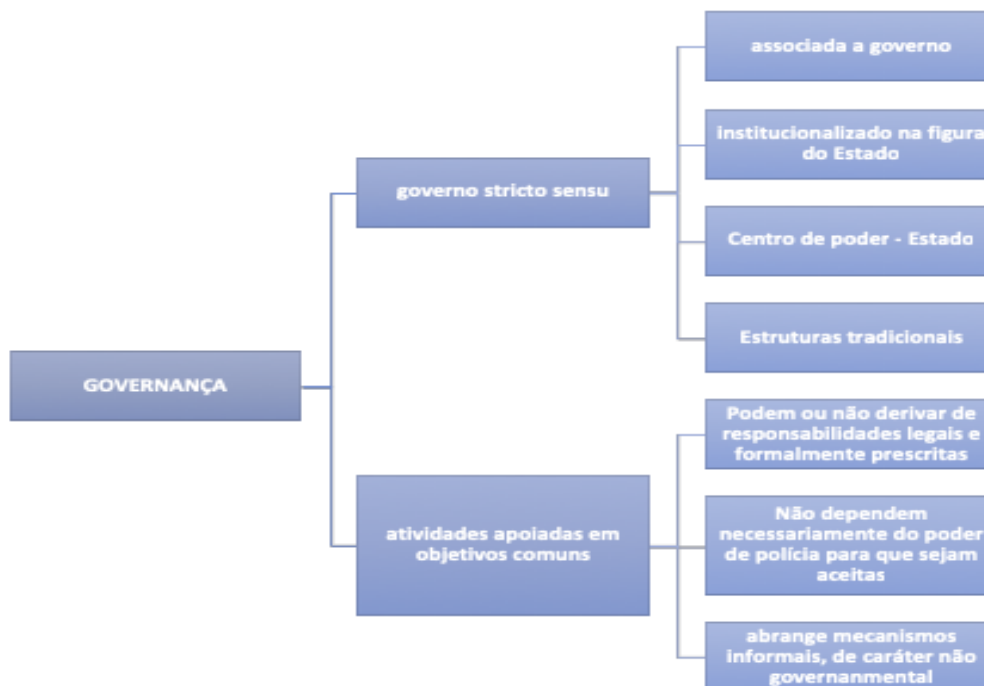
O que se constata, portanto, ao menos sob a perspectiva dos autores ora em debate – a exemplo de Murray, Baldwin, Cave e Lodge e Julia Black –, é que há silos temáticos que pouco se interligam e que conduzem a construção de conceitos de modo a conformá-los à realidade a que se visa explicar. Tal realidade é confirmada na construção do conceito de governança da internet e na abominação artificialmente criada à associação do termo regulação – corriqueira e convenientemente colocado como sinônimo de intervenção do Estado – e internet, inclusive pelo fato de que esta surge em cenário de menor intervenção estatal. Assim, regulação passou a ser quase sempre identificada como tentativa de restrição ou controle na internet, tanto em relação aos direitos ali exercidos quanto às atividades comerciais ali existentes.

Para os interesses do presente trabalho a distinção entre governo e governança de Rosenau<sup>217</sup> é útil na medida em que define o primeiro como conjunto de atividades estruturadas em uma autoridade formal, com poder de polícia, e o segundo, como atividades que independem de responsabilidades formais ou de poder de polícia para serem exercidas, mas são apoiadas por objetivos comuns. Como consequência, o termo “governo” institucionalizou-se, na modernidade, no Estado, enquanto governança passou a se apresentar como gênero, abrangente das expressões de poder estatal, mas de outras formas organizadas para a convergência de objetivos. Tais ideias podem ser representadas a partir da seguinte diagramação:

Figura 13: Relações entre governo e governança

---

<sup>217</sup> ROSENAU, J. N. *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial*. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. [Eds.] *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Unb, 2000, p. 15-16 apud CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2014, p. 123.



Fonte: Rosenau, 2000<sup>218</sup>

Contudo, conforme detalhado no subcapítulo anterior – principalmente com base nas ideias de Júlia Black<sup>219</sup>, utilizadas por Murray<sup>220</sup> – a análise da evolução do conceito de regulação demonstra que é possível desenvolver relações conceituais semelhantes às acima enumeradas:

Figura 14: Regulação – gênero e espécies

<sup>218</sup> ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. [Eds.] Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Unb, 2000, p. 15-16 apud CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2014, p. 123.

<sup>219</sup> BLACK, Julia. *Critical Reflections on Regulation*. LSE Centre for the Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper 4, 2002. Disponível em <[http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from\\_serp=1](http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from_serp=1)> .

<sup>220</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.



Fonte: elaboração própria

Percebe-se que esta última classificação coaduna-se com a classificação tripartite de Baldwin, Cave e Lodge acima mencionada e é a linha adotada por teóricos ciberregulatórios como Murray:

O conceito de regulação pode atualmente ser reduzido a três teorias ou descrições aceitas do fenômeno. Estes são apresentados na literatura atual do campo como [...] ou (iii) qualquer forma de controle social, seja ele iniciado por um ator central como o estado ou não, e incluindo todos os atos, sejam ou não regulamentares. Neste livro, usaremos a última dessas definições, às vezes chamada de "abordagem européia" e, muitas vezes, usada como sinônimo de **governança**<sup>221</sup> (sem negritos no original).

Considerando, portanto, como linha teórica este último posicionamento, o presente trabalho adota o conceito amplo de regulação apresentado por Baldwin, Cave e Lodge, considerando, para o contexto analisado pela pesquisa, o termo regulação (lato sensu) como gênero composto

<sup>221</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, NR 2, p. 22. Tradução livre de: "The concept of regulation may currently be narrowed down to three accepted theories or descriptions of the phenomenon. These are presented in the current literature of the field as [...] or (iii) any form of social control whether initiated by a central actor such as the state or not and including all acts whether they are intended to be regulatory or not. In this book we will use the last of these definitions, sometimes referred to as 'the European approach' and often used as a synonym for governance". Ver também Baldwin, R, Scott, C and Hood, C, *A Reader on Regulation*, 1998, Oxford: OUP at p 4; Hood, C, *Explaining Economic Policy Reversals*, 1994, Maidenhead: Open UP, p 19.

por todos os modos de se definirem a organização de um sistema, a exemplo das espécies “regulação stricto sensu” e “governança”<sup>222</sup>.

#### 4. TEORIAS CIBERREGULATÓRIAS E O CASO BRASILEIRO

*“O fenômeno regulatório detém diversas faces visíveis ou invisíveis segundo a teoria que procure explicá-lo”<sup>223</sup>.*

Márcio Lório

Como primeira medida para a compreensão da ordenação do ciberespaço, apresenta-se de grande valia a análise dos debates existentes sobre esse campo e das várias ondas acadêmicas que permearam o tema desde o surgimento da internet<sup>224</sup>. Passa-se, portanto, a analisar o desenvolvimento das teorias voltadas à definição de regras para o ciberespaço, adotando como linha condutora o trabalho apresentado por Andrew Murray e, em seguida, ao mapeamento do histórico brasileiro quanto aos marcos regulatórios para o ambiente digital.

---

<sup>222</sup> Não se ignora, no entanto, a existência de posicionamentos que refutam a paridade entre os termos. Conforme relata Bianchi: “Neste ponto, as tradições europeia e anglo-americana se diferenciam muito. Na discussão europeia, governança nunca significou governo e representa uma alteração importante na forma de coordenação de atores relevantes, além de ter bases conceituais bem definidas pela academia. Na tradição europeia, assim, o conceito de governança enfatiza estruturas e processos de coordenação, enquanto que o conceito de regulação foca sua atenção nos atos e situações decisórias (BORA; MÜNTE, 2012, p. 11-13). Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014, p. 14) afirmam que compreender a governança a partir da teoria da regulação ajuda a governança a explicitar objetivos e decisões políticas, incluindo os meios de alcançá-los esses objetivos. A teoria da regulação, assim, é útil para delimitar o próprio conceito de governança. Contudo, deve-se tomar cuidado para não tornar sinônimos essas duas categorias, o que acarretaria a diminuição de capacidade analítica. Isso porque a regulação é normalmente compreendida como formas de ação coletiva deliberada em matérias de interesse público e, assim, pressupõe a existência de atores com capacidade de deliberação acerca do interesse público, uma produção normativa proposital e a prerrogativa de exigir o cumprimento das normas editadas (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014, p. 9). Nesse sentido, Grande (2012, p. 582) argumenta que governança, entendida como regulação, é incapaz de captar uma ampla variedade de fenômenos empíricos, que não poderiam ser explicados como o resultado de uma solução racional de problemas, porque eles evoluíram de efeitos colaterais de políticas nacionais e internacionais” in BIANCHI, José Flavio. *A Icannt Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>223</sup> ARANHA, Marcio Lório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014, p. 29.

<sup>224</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xiii. Tradução livre de: *Thus, as a first attempt to define cyberspace as a field of inquiry, we might begin by analysing the now long-standing debates within the field, as well as the various scholarly waves that have washed over cyberlaw scholarship during the last ten-plus years.*

#### 4.1. Análise evolutiva das teorias ciberregulatórias

Na década de 1980, o movimento *open-source*<sup>225</sup> defendia o desenvolvimento e o uso democrático das redes de comunicação a partir da oferta de códigos/software abertos, o que fortaleceu a crença da comunidade técnica em uma rede global de comunicação inclusiva e democrática<sup>226</sup>. Tal cenário desemboca na defesa de ampla liberdade nesse ambiente e gera debates acerca da regulabilidade do ciberespaço na década de 1990. O início de tais discussões é comumente atribuído a estudos norte-americanos desenvolvidos na área jurídica ao redor do tema então nascente, originando-se o movimento *cyberlaw*<sup>227</sup>. Alguns desses teóricos acreditavam na configuração do ciberespaço como um ambiente independente, não alcançável pela soberania dos Estados, conforme detalha Murray:

Para esses teóricos ciber-libertários, o ciberespaço era semelhante ao velho oeste. Era um lugar onde a liberdade individual era assegurada pelo ambiente do espaço, onde a interferência do governo era, por concepção, mínima, e onde padrões, normas e leis posteriores (se

---

<sup>225</sup> A tradução do termo refere-se a “código aberto”, que possibilita execução, cópia, distribuição, modificação e aperfeiçoamento por todos os usuários. O movimento apoiava o uso de licenças com liberdade para trocas e modificações. Teve início nos anos 1980, integrado por iniciativas como Projeto GNU e *Free Software Foundation* (FSF), de Richard Stallman, defensor do compartilhamento livre de códigos de programação, o que não quer dizer gratuidade. Fontes: Projeto Software Livre Brasil - <http://softwarelivre.org> e TSATSOU, Panayiota. *Internet Studies: Past, Present and Future Directions*. Routledge, 2014, p. 15.

<sup>226</sup> TSATSOU, Panayiota. *Internet Studies: Past, Present and Future Directions*. Routledge, 2014, p. 15.

<sup>227</sup> Segundo Paul Berman, o movimento apresenta compreensão das interações entre o direito e a sociedade e como o ciberespaço influencia esse contexto e é afetado por ele (*a law and society approach to cyberspace*). Trata-se de estudos dedicados à análise da lei em seu contexto, e não unicamente a suas regras formais, componentes da perspectiva sócio-jurídica ou *Law and Society approach*. Tal linha pode ser interpretada como o estudo do “direito em movimento”, distinto do direito como ele existe nos livros: “[...] estudiosos sociolegais estudam o mundo no qual as regras são criadas e o mundo no qual as regras são aplicadas. Nesse sentido, uma abordagem de sócio-jurídica considera as estruturas institucionais, comportamentos, recursos humanos, cultura e significado que formam o contexto social, conteúdo simbólico e aplicação prática dessas regras na vida cotidiana. [...] Mas como o direito “em ação” deve ser estudado? Aqui é onde a polimorfismo metodológico emerge, e é largamente atribuível à diversidade de abordagens teóricas a partir das quais o movimento sócio-jurídico emergiu. [...] Em suma, embora estejamos agora na quinta década desde a fundação da Associação de Direito e Sociedade, as características distintivas de uma abordagem sócio-jurídica são ainda mais difíceis de descrever ou definir do que eram no início. De fato, [...] quase todas as lentes interpretativas que olham para o contexto da lei e não apenas para suas regras formais podem ser plausivelmente chamadas de abordagem sócio-jurídica”. BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xi-xiii. Sobre o tema, ver também FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de Serviços de Internet. Desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 74.

alguma) derivariam da vontade coletiva dos cidadãos do ciberespaço<sup>228</sup>.

Nessa época, John Perry Barlow apresentou-se como o primeiro a utilizar a expressão “ciberespaço” para intitular o “espaço social eletrônico global” e como o fundador, juntamente com Mitch Kapor, da *Electronic Frontier Foundation* (EFF), com o objetivo de proteger a liberdade dos indivíduos contra a intervenção de governos e empresas no espaço digital que ali se desenvolvia.

Já em 1996, o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, sancionou o *Telecommunications Act*, a primeira lei abrangente sobre comunicações no país desde o *Communications Act*, de 1934. A lei incluía seção denominada *Communications Decency Act* (CDA), para regulamentar indecência e obscenidade na internet e criminalizar a circulação de pornografia infantil<sup>229</sup>. O fato gerou grande controvérsia<sup>230</sup> e, após batalha judicial<sup>231</sup>, a seção foi derrubada pela Suprema Corte americana, ao concluir que a primeira emenda aplicava-se ao ciberespaço<sup>232</sup>. Uma das famosas reações contra o CDA foi

---

<sup>228</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 5. Tradução livre de: “To these cyber-libertarian theorists, cyberspace was akin to the old West. It was a place where individual freedom was secured by the environment of the space, where government interference was, by design, minimal, and where standards, norms and later laws (if any) would derive from the collective will of the citizens of cyberspace”.

<sup>229</sup> FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance* in CURRAN, James; FENTON, Natalie; FREEDMAN, Des. *The internet of rules. In Misunderstanding the internet*. Routledge, 2 ed., 2016, p. 118.

<sup>230</sup> Para detalhes sobre o tema, ver MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 33-34: “Similarly, a twenty-first century version of the community/competition conflict, which threatened the 1920s film industry, is being played out in cyberspace. If the profitability of sexually suggestive material was clear to the Hollywood producers of the 1920s, by the new millennium sexual suggestiveness had given way to a mainstreaming of adult content. The cyberporn industry turns over more than \$1 billion per annum. Analysis carried out by Neilsen/Netratings estimated that in August 2003 31 million Americans – about one in four internet users in the US – visited adult websites, while web-filtering company N2H2, estimated in September 2003 that there were around 1.3 million sites offering about 260 million pages of erotic content on the web. Understandably, while the adult services industry profits from one of the few successful internet business models, community groups have reacted strongly. Groups such as Citizen Link, the American Family Association and Pure Intimacy have called for intervention. Governments have acted in an attempt to impose a solution to these conflicts. The US Communications Decency Act of 1996 was the first, failed, attempt to do so. This was followed in the US by the Child Online Protection Act 1998 and the Children’s Internet Protection Act 2000, both of which have been of limited success. Similar attempts to regulate content in Europe and Australasia have been equally ineffectual at reducing the quantity and explicitness of pornographic material accessible via the web”.

<sup>231</sup> Para detalhes sobre o caso, ver MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 213-221

<sup>232</sup> Segundo Murray, “The Communications Decency Act was struck out by the Supreme Court in *Reno v American Civil Liberties Union* 117 S Ct 2329 (1997). It is discussed in depth in ch 6” in

também protagonizada por Barlow em Davos, sede do Fórum Econômico Mundial, com a publicação da tradicional “*Declaração da Independência da Internet*”, afirmando o ciberespaço como “*a nova casa da mente*” e lugar onde “*governos do mundo industrial [...] não possuem direito moral de impor regras nem detêm qualquer método de enforcement que tenhamos razão verdadeira para temer*”<sup>233</sup>.

A homenagem de Barlow aos princípios liberais da constituição americana e à liberdade do ciberespaço foram ecoadas por diversos ativistas e acadêmicos, incluindo Nicholas Negroponte, fundador do *MIT Media Lab*<sup>234</sup>. Este registrou, em célebre guia para o mundo online, *Being Digital*, que “*a maioria das leis foi concebida em e para um mundo de átomos, não bits. Acredito que a lei é um sistema de alerta antecipado nos dizendo ‘Este é um grande problema’. A lei nacional não tem lugar na cyberlaw*”<sup>235</sup>. Segundo Freedman, os argumentos de

---

MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, NR 51, p. 34.

<sup>233</sup> “*Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. [...] We have no elected government, nor are we likely to have one, so I address you with no greater authority than that with which liberty itself always speaks. I declare the global social space we are building to be naturally independent of the tyrannies you seek to impose on us. You have no moral right to rule us nor do you possess any methods of enforcement we have true reason to fear. [...] Cyberspace does not lie within your borders. Do not think that you can build it, as though it were a public construction project. You cannot. It is an act of nature and it grows itself through our collective actions. // You have not engaged in our great and gathering conversation, nor did you create the wealth of our marketplaces. You do not know our culture, our ethics, or the unwritten codes that already provide our society more order than could be obtained by any of your impositions. // You claim there are problems among us that you need to solve. You use this claim as an excuse to invade our precincts. Many of these problems don't exist. Where there are real conflicts, where there are wrongs, we will identify them and address them by our means. We are forming our own Social Contract. This governance will arise according to the conditions of our world, not yours. Our world is different. // Cyberspace consists of transactions, relationships, and thought itself, arrayed like a standing wave in the web of our communications. Ours is a world that is both everywhere and nowhere, but it is not where bodies live. [...] Your legal concepts of property, expression, identity, movement, and context do not apply to us. They are all based on matter, and there is no matter here. Our identities have no bodies, so, unlike you, we cannot obtain order by physical coercion. We believe that from ethics, enlightened self-interest, and the commonweal, our governance will emerge. Our identities may be distributed across many of your jurisdictions. The only law that all our constituent cultures would generally recognize is the Golden Rule. We hope we will be able to build our particular solutions on that basis. But we cannot accept the solutions you are attempting to impose. [...] We will spread ourselves across the Planet so that no one can arrest our thoughts. // We will create a civilization of the Mind in Cyberspace. May it be more humane and fair than the world your governments have made before.*” BARLOW, John Perry. *Declaration of the Independence of Cyberspace*. Fonte: <https://www.eff.org/pt-br/cyberspace-independence>

<sup>234</sup> Trata-se de laboratório de pesquisa multidisciplinar do *Massachusetts Institute of Technology*. Para detalhes, ver <https://www.media.mit.edu>

<sup>235</sup> NEGROPONTE, Nicholas. *Being Digital*, London: Coronet, 1996, p. 237 in FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance*, p. 118 in CURRAN, James. FENTON, Natalie. FREEDMAN, Des. *Misunderstanding the internet*, London and New

Negroponte se dividem em dois: (i) os estados-nação tradicionais perderam seu privilégio como repositório de poder simbólico e político; e (ii) haveria ali inevitável reestruturação da mídia mundial, afastada da dominação das grandes burocracias e em busca de uma nova estrutura, emergente e descentralizada<sup>236</sup>.

A ideologia de Barlow, reverberada, à época, na atuação da EFF, também chamou atenção da comunidade jurídica, levando os acadêmicos David Johnson e David Post a publicarem o artigo “*Law and Borders – The rise of law and cyberspace*”<sup>237</sup>. A obra apresentou, pela primeira vez, interpretação legal do ciberlibertarianismo clássico no sentido de que as soberanias estatais tradicionais, baseadas em limites territoriais, não funcionariam adequadamente no ciberespaço<sup>238</sup>. Defendem, portanto, o excepcionalismo da internet:

[...] Este novo limite define um ciberespaço distinto que precisa e pode criar sua própria lei e instituições legais. [...] Separadas da doutrina ligada às jurisdições territoriais, novas regras emergirão para governar uma ampla gama de novos fenômenos que não têm paralelo claro no mundo não-virtual. Essas novas regras desempenharão o papel de lei, definindo personalidade e propriedade legais, resolvendo disputas e cristalizando uma conversação coletiva sobre os valores basilares dos participantes on-line <sup>239</sup>.

Os autores argumentam que o surgimento da rede global de computadores subverte o sistema de elaboração de regras baseado em fronteiras entre espaços físicos, ao menos no que se refere ao pressuposto de que o ciberespaço deveria ser naturalmente governado por regras territorialmente definidas. Assim a nova rede alteraria características intrínsecas

---

York: Routledge, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, p. 117-140. Tradução livre de: “*Most laws were conceived in and for a world of atoms and digital ‘bits’. I think the law is an early-warning system telling us ‘This is a big one’. National law has no place in cyberlaw*”.

<sup>236</sup> FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance*, p. 118 in CURRAN, James. FENTON, Natalie. FREEDMAN, Des. *Misunderstanding the internet*, London and New York: Routledge, 2 ed., 2016, p. 117-140.

<sup>237</sup> JOHNSON, D. R.; POST, D. *Law and borders: the rise of law in cyberspace*. Stanford Law Review, v. 48, n. 5, pp. 1367-1402, 1996.

<sup>238</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 7.

<sup>239</sup> Tradução livre de: “[...] *This new boundary defines a distinct Cyberspace that needs and can create its own law and legal institutions. [...] Separated from doctrine tied to territorial jurisdictions, new rules will emerge to govern a wide range of new phenomena that have no clear parallel in the nonvirtual world. These new rules will play the role of law by defining legal personhood and property, resolving disputes, and crystallizing a collective conversation about online participants’ core values*”. JOHNSON, David R. POST, David. *Law and Borders – The Rise of Law in Cyberspace*, Stanford Law Review, Volume. 48, No. 5, May, 1996, p. 1379. Versão eletrônica disponível em <https://papers.ssrn.com/abstract=535>



à relação lógica entre limites territoriais e o desenvolvimento e imposição de normas legais, quais sejam: poder, efeitos, legitimidade e notificação. Como consequência, o ciberespaço abalaria radicalmente (i) o *poder* dos governos locais de exercer controle sobre o comportamento online; (ii) os *efeitos* do comportamento online sobre indivíduos e objetos; (iii) a *legitimidade* de uma soberania local para regular fenômeno global; e (iv) a habilidade da localização física para notificar quais conjuntos de regras devem ser aplicadas<sup>240</sup>. A inexistência de fronteiras geográficas geraria efeito denominado pelos autores como “*regulatory arbitrage*”, consistente na manipulação das redes pelos usuários com o intuito de submeterem suas condutas a regimes regulatórios convenientes, já que, na prática, não estariam sujeitos a qualquer jurisdição. Essas constatações demonstrariam a impossibilidade de aplicação das leis do mundo real ao mundo online em iguais bases<sup>241</sup> e teria como solução um princípio simples: “*conceber o ciberespaço como um ‘lugar’ distinto para fins de análise jurídica, reconhecendo uma fronteira legalmente significativa entre o ciberespaço e o ‘mundo real’*”<sup>242</sup>. Assim, a pergunta mudaria seu foco de “onde” uma transação baseada em rede ocorreu para:

[...] Quais são os procedimentos que mais bem se adequam às características muitas vezes exclusivas desse novo local e às expectativas daqueles que estão envolvidos em várias atividades nesse espaço? Quais mecanismos existem ou precisam ser desenvolvidos para determinar o conteúdo dessas regras e os mecanismos pelos quais elas podem ser aplicadas? As respostas a essas perguntas permitirão o desenvolvimento de regras mais adequadas aos novos fenômenos em questão, mais provavelmente por aqueles que compreendem e participam desses fenômenos, e mais propensos a serem aplicados por instrumentos que os novos meios de comunicação globais disponibilizarão e tornarão eficazes<sup>243</sup>.

<sup>240</sup> JOHNSON, David R. POST, David. *Law and Borders – The Rise of Law in Cyberspace*. Stanford Law Review, Volume 48, No. 5, May 1996, p. 1370. Versão eletrônica disponível em <https://papers.ssrn.com/abstract=535>

<sup>241</sup> FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de Serviços de Internet. Desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 75.

<sup>242</sup> JOHNSON, David. POST, David. *Law and Borders – The Rise of Law in Cyberspace*, Stanford Law Review, vol. 48, n. 5, Maio, 1996, p. 1367. Versão eletrônica disponível em <https://papers.ssrn.com/abstract=535>. Tradução livre de: “*to conceive cyberspace as a distinct ‘place’ for legal analysis, recognizing a legally significant boundary between cyberspace and the ‘real world’*”.

<sup>243</sup> JOHNSON, David. POST, David. *Law and Borders – The Rise of Law in Cyberspace*, Stanford Law Review, Volume. 48, No. 5, May, 1996, p. 1367. Versão eletrônica disponível em <https://papers.ssrn.com/abstract=535>. Tradução livre de: “[...] *what procedures are best suited to the often unique characteristics of this new place and the expectations of those who are engaged in various activities there? What mechanisms exist or need to be developed to determine the content of those rules and the mechanisms by which they can enforced? Answers to these*

Cria-se assim local distinto do mundo real, com soberania e jurisdição legal própria<sup>244</sup>, regulado por normas definidas pela comunidade digital<sup>245</sup>, gerando a ascendência de padrões para coordenação mútua. A lei do ciberespaço seria determinada por um livre mercado em que os usuários deveriam estar aptos a escolher quais regras consideram mais compatível.

Em resposta a tais posicionamentos, houve considerável produção acadêmica a imputar caráter demasiadamente simplista aos ciberlibertários, além de forte visão liberal sobre o sistema regulatório. Murray registra que esse movimento recebeu vários nomes, mas são geralmente referenciados como ciberpaternalistas, por terem em comum a crença na necessidade de regulação do ciberespaço ante a percepção de que a ampla liberdade pretendida pelos ciberlibertários traria como consequência inúmeros efeitos indesejados, a exemplo da violação a direitos fundamentais no meio digital<sup>246</sup>. O citado autor divide a escola ciberpaternalistas em duas subescolas<sup>247</sup>: (i) Ciberrealismo ou Escola da falácia da internet, para os quais a regulação do ciberespaço é viável e legítima sob a perspectiva da jurisdição e da escolha da lei e, por isso, são classificados por Berman como não-excepcionalistas; e (ii) Tecnodeterminismo ou Berkman School<sup>248</sup>, para quem o excepcionalismo da internet decorre não da impossibilidade de regulação do ciberespaço, mas do fato de que seus instrumentos de cogência normativa não equivalem exatamente às clássicas modalidades regulatórias. Acreditam que a arquitetura do ciberespaço apresenta-se como uma das principais modalidades regulatórias desse ambiente. Considerando os posicionamentos quanto a eventual excepcionalismo

---

*questions will permit the development of rules better suited to the new phenomena in question, more likely to be made by those who understand and participate in those phenomena, and more likely to be enforced by means that the new global communications media make available and effective”.*

<sup>244</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xvi.

<sup>245</sup> FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018, p. 135-136.

<sup>246</sup> MURRAY, Andrew. *Nodes and gravity in virtual space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 199.

<sup>247</sup> MURRAY, Andrew. *Nodes and gravity in virtual space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 199.

<sup>248</sup> Em referência ao instituto de Harvard de onde vieram os autores mais proeminentes dessa escola.

da internet, a categorização de Murray pode ainda ser relacionada com a classificação proposta por Berman sobre mesmo tema da forma seguinte<sup>249</sup>:

Quadro 4: Classificações das teorias ciberregulatórias Murray vs. Berman

MURRAY 250	<b>Ciberlibertários</b>	Barlow, Johnson, Post	<b>Expecionalistas</b>	BERMAN 251
	<b>Ciberpaternalistas</b>	Tecnodeterministas (Reindenbergs, Lessig, Benkler, Zitrain)		
		Ciberrealistas (Easterbrook, Reed Goldsmith)	<b>Não-Expecionalistas</b>	

Fonte: elaboração própria

Entre os mais proeminentes acadêmicos do Ciberrealismo estão Jack Goldsmith e Chris Reed. Este, professor britânico, afirma que o erro do ciberlibertarianismo está na concepção de uma “falácia do ciberespaço”, já que todos os atores envolvidos nas atividades da internet possuem existência no mundo real e estão localizados em alguma jurisdição, assim como os equipamentos utilizados para o exercício de tais transações. Ademais, entende que, se a internet é acessível de quase qualquer ponto no mundo, uma atividade que, no mundo real, estivesse sujeita somente a uma ou duas jurisdições, passaria a potencialmente se sujeitar a todas as jurisdições existentes ao redor do globo. Assim a internet, em vez de não ser regulada, seria de fato o "lugar" mais regulado do mundo<sup>252</sup>. Para Reed, portanto, a internet não é mais transnacional do que outras atividades em que a cooperação internacional assegura normatividade, tal como comércio, aviação, mar e meio ambiente<sup>253</sup>. Essa é a mesma linha adotada por Goldsmith, que constata o aumento da atividade multijurisdicional em resposta a mudanças decorridas de atividades

<sup>249</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007 e MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

<sup>250</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 8.

<sup>250</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 8-9.

<sup>251</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xvi.

<sup>252</sup> REED, Chris. *Law: Text and Materials* (2ª cdn., Cambridge University Prcss, Cambridge, 2004, p. 1-2.

<sup>253</sup> MURRAY, A. *Nodes and gravity in virtual space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 199.

como transporte e comunicação<sup>254</sup>. Nesse sentido, o acadêmico considera que os cibertários cometem três equívocos: (i) exageram as diferenças entre as transações do ciberespaço e outras transações transnacionais, pois todas envolvem pessoas localizadas em uma jurisdição territorial, com eventuais danos no mundo real, o que, por si só, justifica a incidência regulatória das jurisdições afetadas; (ii) não se atêm à distinção entre leis padrão e leis obrigatórias, já que sua alegação de autorregulação do ciberespaço faz sentido somente quanto às primeiras, que podem ser modificadas pela iniciativa privada para atender às suas necessidades, o que não faz sentido para as segundas, voltadas exatamente a estabelecer limites à ordem legal privada; e (iii) subestimam o potencial das ferramentas e tecnologias legais tradicionais para resolver os problemas regulatórios multijurisdicionais gerados pelo ciberespaço. Por todas essas razões, as atividades do ciberespaço não exigiriam qualquer deferência adicional *“por parte dos reguladores nacionais, e não são significativamente menos resistentes às ferramentas de conflito de leis do que outras transações transnacionais”*<sup>255</sup>.

No que tange ao Tecnodeterminismo, o trabalho de Joel Reidenberg da Fordham Law School foi basilar. O autor rebateu os ciberlibertários a partir da ideia de que, sim, as comunicações globais geram desintegração de fronteiras territoriais como paradigmas para a governança regulatória, contudo, novos modelos e fontes de regras envolvendo estados, setor privado, interesses técnicos e cidadãos são criados<sup>256</sup>. Adicionalmente, Reidenberg desenvolveu o conceito de *“Lex Informatica”*, inspirada na *Lex Mercatoria*. O autor entende que onde os processos de governança política geralmente estabelecem as leis dos estados-nações, na *Lex Informatica*, as fontes primárias do processo de construção normativa são desenvolvedores de tecnologia e processos sociais por meio dos quais os usos tradicionais da tecnologia evoluem. Assim, ao invés

---

<sup>254</sup> GOLDSMITH, Jack L. *Against Cyberanarchy*, University of Chicago Law Occasional Paper, n° 40 (1999), p. 2. Tradução livre de: *“Changes in transportation, communication, and in the scope of corporate activity led to an unprecedented increase in multijurisdictional activity. These changes put pressure on the rigid territorialist conception, which purported to identify a single legitimate governing law for transborder activity based on discrete territorial contacts”*.

<sup>255</sup> GOLDSMITH, Jack L. *Against Cyberanarchy*, University of Chicago Law Occasional Paper, n. 40 (1999), p. 2. Tradução livre de: *“by national regulators, and are not significantly less resistant to the tools of conflict of laws, than other transnational transactions”*.

<sup>256</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 8.

de ser desregulada em decorrência de seu *design* e características técnicas, a internet seria, na verdade, regulada por sua arquitetura<sup>257</sup>. Nas palavras do autor:

Durante a Idade Média, os comerciantes itinerantes que viajavam pela Europa [...] precisavam de regras básicas comuns para criar confiança e segurança para um comércio internacional robusto. [...] O costume e as práticas evoluíram para um conjunto distinto de leis conhecido como "Lex Mercatoria", que era independente das regras soberanas locais e garantia aos participantes comerciais justiça básica em seus relacionamentos. Na era das tecnologias de rede e comunicação, os participantes que viajam em infraestruturas de informação enfrentam um ambiente instável e incerto de múltiplas leis, mudando as regras nacionais, e regulamentos conflitantes. Para a infraestrutura de informação, as regras básicas padrão são tão essenciais para os participantes da Sociedade da Informação quanto a *Lex Mercatoria* era para os comerciantes centenas de anos atrás<sup>258</sup>.

Diante disso, considera que, para a obtenção de resultados na regulação na internet, haveria a necessidade de mudança do foco de atuação, com a criação de um novo paradigma de governança de rede<sup>259</sup>. Ao invés de incidir diretamente sobre o ciberespaço, tais medidas deveriam influenciar a conformação técnica desse ambiente<sup>260</sup>, a partir do reconhecimento da complexidade dos centros reguladores de poder, incluindo o papel dos limites regulatórios advindos (i) dos acordos contratuais estabelecidos entre os diversos

<sup>257</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 8-9.

<sup>258</sup> REIDENBERG, *Lex Informatica: The Formation of Information Policy Rules Through Technology*. Volume 76 Tex L Rev, Number 3, February 1998, p. 553-554. Tradução livre de "During the middle ages, itinerant merchants traveling across Europe [...] needed common ground rules to create trust and confidence for robust international trade. [...] Custom and practices evolved into a distinct body of law known as the "Lex Mercatoria," which was independent of local sovereign rules and assured commercial participants of basic fairness in their relationships. In the era of network and communications technologies, participants traveling on information infrastructures confront an unstable and uncertain environment of multiple governing laws, changing national rules, and conflicting regulations. For the information infrastructure, default ground rules are just as essential for participants in the Information Society as *Lex Mercatoria* was to merchants hundreds of years ago".

<sup>259</sup> REIDENBERG, Joel. R. *Governing networks and rule-making in cyberspace*. Emory Law Journal, v. 45, p. 911-930, 1996, p. 930. Tradução livre de: "a new 'network governance paradigm' must emerge to recognize the complexity of regulatory power centers, utilize new policy instruments such as technical standardization to achieve regulatory objectives, accord status to networks as semi-sovereign entities, and shift the role of the state toward the creation of an incentive structure for network self-regulation".

<sup>260</sup> MURRAY, Andrew D. *The regulation of cyberspace: control in the online environment*. Nova Iorque: Taylor & Francis e-Library, 2007, p. 8. Disponível em: [http://books.google.nl/books?id=omiOAgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=intitle:The+Regulation+of+Cyberspace&hl=&cd=1&source=gbs\\_api](http://books.google.nl/books?id=omiOAgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=intitle:The+Regulation+of+Cyberspace&hl=&cd=1&source=gbs_api).

<sup>260</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 8-9.

provedores de acesso à internet (*internet services providers* ou ISP's)<sup>261</sup>; e (ii) da arquitetura da rede, pautada em disposições técnicas que estabelecem regras limítrofes padrão que impõem ordem ao ambiente de rede<sup>262</sup>.

À essa altura, portanto, o debate entre ciberlibertários e ciberpaternalistas já tomava corpo, o que motivou a realização de um simpósio, ainda em 1996, sobre *cyberlaw* na Universidade de Chicago. Na ocasião, o jurista e economista Frank Easterbrook iniciou a apresentação de seu paper *Cyberspace and the Law of the Horse*<sup>263</sup> aos diversos *cyberlawyers* presentes, dizendo: “*Go Home*”<sup>264</sup>, conforme narra Lawrence Lessig:

[...] o Juiz Frank Easterbrook disse aos ouvintes reunidos, uma sala cheia de devotos “ciberlaw” (e pior), que não havia uma “lei do ciberespaço” mais do que haveria uma “Lei do Cavalo”<sup>265</sup>, que o esforço para falar como se tal lei existisse apenas confundiria ao invés de esclarecer; e que acadêmicos jurídicos (“dilettantes”) deveriam simplesmente ficar de fora enquanto juizes, advogados e tecnólogos trabalhavam com os problemas cotidianos que esse telefone envenenado apresentaria. “Vão para casa”, foram, na verdade, as boas-vindas do juiz Easterbrook<sup>266</sup>.

Easterbrook defendia a aplicação dos princípios gerais do direito às interações ocorridas em ambiente digital e que estudar a regulação da internet como área distinta do direito seria o mesmo que estudar “*o direito dos cavalos no século XIX*”, já que regras gerais poderiam ser aplicadas aos cavalos sem

<sup>261</sup> DeNardis ressalta o papel dos contratos de interconexão entre os ISPs em DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014.

<sup>262</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 8 e 204.

<sup>263</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 9.

<sup>264</sup> LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, n. 113, ver. 501, 1999, p. 501. A expressão significa: “Vão pra casa”.

<sup>265</sup> Segundo Lessig, “*The reference is to an argument by Gerhard Casper, who, when he was dean of the University of Chicago Law School, boasted that the law school did not offer a course in ‘The Law of the Horse’.* [...] *The phrase originally comes from Karl Llewellyn, who contrasted the U.C.C. with the ‘rules for idiosyncratic transactions between amateurs’.*” In LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, n. 113, ver. 501, 1999, footnote n. 1, p. 501.

<sup>266</sup> LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, n. 113, ver. 501, 1999, p. 501. Tradução livre de: “[...] *Judge Frank Easterbrook told the assembled listeners, a room packed with ‘cyberlaw devotees (and worse), that there was no more a ‘law of cyberspace’ than there was a ‘Law of the Horse’; that the effort to speak as if there were such a law would just muddle rather than clarify; and that legal academics (‘dilettantes’) should just stand aside as judges and lawyers and technologists worked through the quotidian problems that this souped-up telephone would present. ‘Go home,’ in effect, was Judge Easterbrook’s welcome.*”

necessariamente se criar um novo regime legal<sup>267</sup>. Para ele, portanto, a melhor maneira de estudar temas especializados como a internet seria estudar princípios gerais como propriedade, responsabilidade civil, propriedade intelectual, direito penal e contrato, e não *cyberlaw* ou ciberregulação<sup>268</sup>.

As premissas estabelecidas por Reidenberg, e mesmo as colocações de Easterbrook, serviram de base para a teoria desenvolvida por Lawrence Lessig – o acadêmico mais proeminente do ciberpaternalismo. Em resposta a este último, em 1999, Lessig apresentou o artigo *The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach*<sup>269</sup>, em que registra sua célebre tese "code is law". No mesmo ano, o acadêmico lança *Code and Other Laws of Cyberspace*<sup>270</sup> e, em 2006, *Code version 2.0*<sup>271</sup>, a reforçar o argumento de que o ciberespaço exige releitura acerca do funcionamento da regulação, pois esta deve ir além dos elementos regulatórios tradicionais para reconhecer o papel regulador do código<sup>272</sup>. O autor explica sua teoria com exemplos do mundo físico, constatando que, a partir da perspectiva do regulado – “*uma criatura (eu ou você)*” –, é possível representar o exercício da regulação sobre um “*(pathetic) dot*”, que se sujeita aos efeitos de quatro modalidades<sup>273</sup>, conforme ilustra a figura abaixo:

Figura 15: Quatro modalidades regulatórias no espaço real e no ciberespaço.

<sup>267</sup> EASTERBROOK, Frank H. *Cyberspace and the law of the horse*. University of Chicago Legal Forum, v. 207, pp. 207-216, 1996.

<sup>268</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 9. Disponível em: [http://books.google.nl/books?id=omiOAgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=intitle:The+Regulation+of+Cyberspace&hl=&cd=1&source=gbs\\_api](http://books.google.nl/books?id=omiOAgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=intitle:The+Regulation+of+Cyberspace&hl=&cd=1&source=gbs_api).

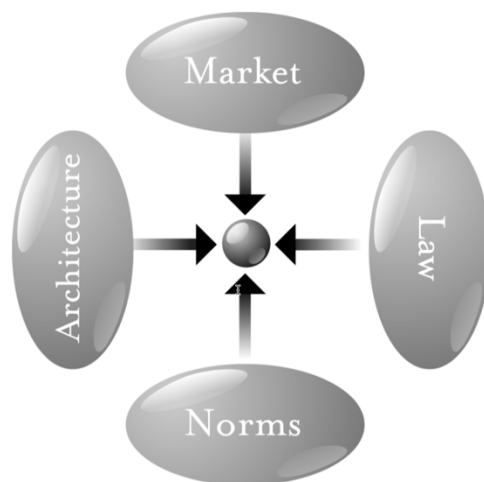
<sup>269</sup> LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, n. 113, ver. 501, 1999.

<sup>270</sup> LESSIG, L. *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books, 1999.

<sup>271</sup> LESSIG, L. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, Disponível em: <http://codev2.cc>.

<sup>272</sup> FREITAS, M. L. C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018, p. 137.

<sup>273</sup> LESSIG, L. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, p. 122. Disponível em: <http://codev2.cc>.



Fonte: LESSIG, L. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, p. 123.

Lessig considera que a regulação em rede é o resultado dos efeitos regulatórios desses quatro elementos conjuntamente, seja de forma cooperativa ou competitiva entre eles – tanto no mundo físico quanto no ciberespaço. Neste, contudo, o papel exercido pela arquitetura tradicional (pontes, rodovias, *design* das cidades, etc.) é substituído pelo código:

[...] Tal como acontece com as restrições da arquitetura no espaço real – trilhos que dividem bairros, pontes que bloqueiam o acesso de ônibus, tribunais constitucionais localizados a quilômetros da sede do governo – elas são experimentadas como condições de acesso a áreas do ciberespaço. As condições, no entanto, são diferentes. Em alguns lugares, deve-se digitar uma senha antes de se obter acesso; [...]. Em alguns lugares, as transações em que se engaja produzem vestígios, [...] que ligam as transações ao indivíduo; em outros lugares, esse elo só é alcançado se o indivíduo consentir. Em alguns lugares, pode-se optar por falar uma língua que apenas o destinatário entenda (por meio de criptografia); em outros lugares, a criptografia não é uma opção. O código define esses recursos; eles são recursos selecionados por escritores de código; eles restringem algum comportamento (por exemplo, espionagem eletrônica) ao possibilitar outro comportamento (criptografia). Eles incorporam certos valores, ou impossibilitam a realização de certos valores. Nesse sentido, essas características do ciberespaço também regulam, assim como a arquitetura no espaço real regula<sup>274</sup>.

<sup>274</sup> LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, n. 113, ver. 501, 1999, p. 508-509. Tradução livre de: “[...] As with the constraints of architecture in real space — railroad tracks that divide neighborhoods, bridges that block the access of buses, constitutional courts located miles from the seat of the government — they are experienced as conditions on one’s access to areas of cyberspace. The conditions, however, are different. In some places, one must enter a password before one gains access; [...]. In some places, the transactions that one engages in produce traces, [...] that link the transactions back to the individual; in other places, this link is achieved only if the individual consents. In some places, one can elect to speak a language that only the recipient can understand (through encryption); in other places, encryption is not an option. Code sets these features; they are features selected by code writers; they constrain some behavior (for example, electronic



Questionamentos exemplificativos dessa realidade seriam: “*nós permitimos que as pessoas postem anonimamente ou pseudonimamente? Nós permitimos que pessoas de jurisdições estrangeiras acessem nosso conteúdo? Nós bloqueamos o acesso de sites ‘não seguros’?*”<sup>275</sup>. Contudo, Lessig alerta que a arquitetura da internet não é definida por escolhas exclusivamente técnicas, mas também por decisões valorativas de política regulatória<sup>276</sup>. Para ele, a regulação baseada no código possui dois componentes: (i) a arquitetura de rede é sempre projetada por um designer de código ou engenheiro; e (ii) o desenvolvimento do código pode ser capturado por atores externos, incluindo reguladores do mundo real como os estados-nação<sup>277</sup>. Como consequência, reconhece-se que a arquitetura original do ciberespaço lhe atribuiu caráter exclusivo e inovador, mas sua conformação é constantemente modificada a partir da atuação de governos, forças de mercado e sociedade para controlar comportamentos na internet<sup>278</sup>, a exemplo do desenvolvimento de tecnologias IP 1990<sup>279</sup>.

Em suma, Lessig entende que as características da internet decorrem das escolhas quanto aos seus (i) códigos de programação, que exerceriam efeitos regulatórios sobre o ciberespaço, atuando juntamente com o (ii) mercado, (iii) a Lei e (iv) as normas sociais<sup>280</sup>. Isso porque os mecanismos de “*controle baseados em design são extremamente poderosos, pois atuam ex ante ao invés de ex post e são auto-executáveis ao invés de exigirem a atenção e interação de outros*”<sup>281</sup>. Tais premissas fundamentam a advertência de Lessig no sentido

---

*eavesdropping) by making other behavior possible (encryption). They embed certain values, or they make the realization of certain values impossible. In this sense, these features of cyberspace also regulate, just as architecture in real space regulates”.*

<sup>275</sup> MURRAY, A. *Nodes and gravity in virtual space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 199-201. Tradução livre de “*Do we allow people to post anonymously or pseudonymously? Do we allow people from foreign jurisdictions to access our content? Do we block access from “unsecure” sites?*”.

<sup>276</sup> FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de Serviços de Internet. Desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 77.

<sup>277</sup> LESSIG, Lawrence. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, p. 5.

<sup>278</sup> LESSIG, Lawrence. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, p. 140.

<sup>279</sup> FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de Serviços de Internet. Desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, nota de rodapé n. 133, p. 77. Com base em LESSIG, L. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006. pp. 59-62.

<sup>280</sup> LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, n. 113, ver. 501, 1999, p. 506-507.

<sup>281</sup> MURRAY, Andrew D. *Nodes and gravity in virtual space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 202. Tradução livre de: “*Design based control mechanisms are extremely*

de que “podemos construir, arquitetar ou codificar o ciberespaço para proteger valores que acreditamos fundamentais, ou para fazer com que esses valores desapareçam”<sup>282</sup>. Para ele:

No espaço real, reconhecemos como as leis regulam - por meio de constituições, estatutos e outros códigos legais. No ciberespaço, precisamos entender como um "código" diferente regula - como o software e o hardware (ou seja, o "código" do ciberespaço), que tornam o ciberespaço o que ele é, também regula o ciberespaço como ele é. Como William Mitchell coloca, esse código é a "lei" do ciberespaço. "Lex Informatica", como Joel Reidenberg colocou primeiramente, ou melhor, "código é lei"<sup>283</sup>.

Com base nisso, a obra de Lessig tornou-se inspiradora e influenciou o trabalho de destacáveis acadêmicos nas primeira e segunda décadas dos anos 2000, que reconheceram o papel exercido pela arquitetura da internet na garantia de direitos e destacam a importância de se repensarem os fundamentos das políticas regulatórias de comunicação na era da internet. Yochai Benkler<sup>284</sup>, Jonathan Zittrain<sup>285</sup> e Johnson, Crawford e Palfrey<sup>286</sup>, por exemplo, são apontados por Berman como representantes proeminentes de uma terceira geração ciberregulatória, proeminentes no início dos anos 2000<sup>287</sup>. Esta, de certa forma, mescla as duas gerações anteriores, ao defender, como os excepcionalistas, que há algo de exclusivo na internet por viabilizar conexões diversas e gerar criatividade e potencial para transformações políticas,

---

*powerful as they act ex ante rather than ex post and they are self executing rather than demanding the attention and interaction of others.”*

<sup>282</sup> LESSIG, Lawrence. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, p. 6.

<sup>283</sup> LESSIG, Lessig. *Code version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006, p. 5. Tradução livre de: “Cyberspace demands a new understanding of how regulation works. It compels us to look beyond the traditional lawyer’s scope—beyond laws, or even norms. It requires a broader account of ‘regulation’, and most importantly, the recognition of a newly salient regulator. That regulator is the obscurity in this book’s title—Code. In real space, we recognize how laws regulate – through constitutions, statutes, and other legal codes. In cyberspace we must understand how a different ‘code’ regulates – how the software and hardware (i.e., the ‘code’ of cyberspace) that make cyberspace what it is also regulate cyberspace as it is. As William Mitchell puts it, this code is cyberspace’s ‘law’. ‘Lex Informatica’, as Joel Reidenberg first put it, or better, ‘code is law’.”

<sup>284</sup> BENKLER, Y. *From consumers to users: shifting the deeper structures of regulation toward sustainable commons and user access*. *Federal Communications Law Journal*, v. 52, n. 3, pp. 561-579, 2000.

<sup>285</sup> ZITTRAIN, Jonathan, *The Future of the Internet and How to Stop It*. New Haven & London: Yale University Press, 2008.

<sup>286</sup> JOHNSON, David R., CRAWFORD, Susan P. e PALFREY, John G. Jr. *The Accountable Internet: Peer Production of Internet Governance*. *Virginia Journal of Law and Technology*, 2004, pp. 1-33.

<sup>287</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xviii.

econômicas e culturais. Por outro lado, de forma semelhante à segunda geração, também reconhecem o papel da arquitetura técnica da internet e do poder privado e analisam a variedade de maneiras pelas quais as redes de usuários resistem aos esforços regulatórios por meio do uso da tecnologia<sup>288</sup>. Benkler, por exemplo, destaca-se por argumentar que a difusão da internet pode permitir descentralização ampla da capacidade material de produzir informações. Para tanto, alerta para a necessidade de políticas democráticas de ampliação ao acesso de meios de comunicação, já que a garantia de que os cidadãos atuem como usuários ativos – e não consumidores passivos de uma mídia massificada – não é resultado natural nesse ambiente, mas depende de medidas que garantam o uso de recursos de produção e trocas de informações de forma igualitária<sup>289</sup>. Na segunda década dos anos 2000, autores como Barbara Van Schewick (2010<sup>290</sup>), Laura DeNardis (2012<sup>291</sup> e 2014<sup>292</sup>) e Francesca Musiani (2014<sup>293</sup> e 2016<sup>294</sup>), Ian Brown e Christopher T. Marsden (2015)<sup>295</sup> e Andrew Murray (2007<sup>296</sup>, 2011<sup>297</sup> e 2013<sup>298</sup>) também adotam como premissa analítica o papel da arquitetura do ciberespaço sobre o exercício de poder na internet. Em suma, de modo exemplificativo, é possível compreender a evolução teórica de autores ciberregulatórios a partir das décadas evolutivas da própria internet:

Figura 16. Teóricos ciberregulatórios de acordo com a evolução temporal da internet.

<sup>288</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xvii-xviii.

<sup>289</sup> BENKLER, Y. *From consumers to users: shifting the deeper structures of regulation toward sustainable commons and user access*. *Federal Communications Law Journal*, v. 52, n. 3, pp. 561-579, 2000.

<sup>290</sup> VAN SCHEWICK, Barbara. *Internet architecture and innovation*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, Londres, Ingraterra, 2010.

<sup>291</sup> DENARDIS, Laura. *Governance at the Internet's Core: The Geopolitics of Interconnection and Internet exchange points in Emerging Markets*. TPRC: 40th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, 2012.

<sup>292</sup> DENARDIS, Laura. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014.

<sup>293</sup> DENARDIS, Laura. MUSIANI, Francesca. *Governance by Infrastructure: Introduction, 'The Turn to Infrastructure in Internet Governance'*. Setembro 15, 2014.

<sup>294</sup> DENARDIS, Laura. MUSIANI, Francesca. COGBURN, Derrik L. LEVINSON, Nanette S. *The Turn to Infrastructure in Internet Governance*. London: Palgrave MacMillan, 2016.

<sup>295</sup> BROWN, Ian. MARSDEN, Christopher T. *Regulating Code: good governance and better regulation in the information age*. The MIT Press: London, 2015.

<sup>296</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

<sup>297</sup> MURRAY, Andrew. *Nodes and gravity in virtual space*. *Social Science Computer Review*, v. Ph.D., n. 4, 2011.

<sup>298</sup> MURRAY, Andrew. *Information Technology Law: the law and society*. 2 ed., Oxford University Press, 2013.



Fonte: Elaboração própria.

Considerando que a presente pesquisa pretende mapear elementos teóricos para análise do processo de ordenação do ciberespaço, elege-se como ponto analítico da década atual o trabalho de Andrew Murray desenvolvido nas obras *The Regulation of Cyberspace: control in the online environment*<sup>299</sup> e *Nodes and gravity in virtual space*<sup>300</sup>, por serem complementares entre si e, além de ofertarem valiosa sistematização e análise da construção da teoria ciberregulatória até o início dos anos 2000, agregam a esse movimento teoria específica denominada “Comunitarismo em Rede”.

Em *The Regulation of Cyberspace: control in the online environment*<sup>301</sup>, Murray argumenta que, ao menos na primeira década da internet, é possível identificar, no mínimo, três grupos teóricos ciberregulatórios no eixo Estados Unidos – Europa. O primeiro, composto por *cyberlawyers* norte-americanos, seria seletivo grupo dotado de “*uma combinação única de treinamento jurídico-regulatório e know-how técnico*” que não encontraria contraponto em nenhum dos outros dois grupos, compostos por teóricos europeus. Isso porque o segundo apresenta abordagem normativa da *computer law*; e o terceiro, análise dos efeitos sociais das tecnologias digitais do ponto de vista de comunicação e

<sup>299</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

<sup>300</sup> MURRAY, Andrew. *Nodes and gravity in virtual space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011.

<sup>301</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

mídia, sem que nenhum dos dois estenda suas abordagens à regulação e a teorias regulatórias. A tabela a seguir busca sistematizar essas ideias<sup>302</sup>:

Quadro 5: Os três grupos teóricos ciberregulatórios de Murray

Denominação	Origem	Características	Principais representantes	Limitações quanto ao debate teórico da ciberregulação
<b>Cyberlawyers americanos</b>	Estados Unidos	Abordagem jurídico-regulatório somada a <i>know-how</i> técnico	David Post, David Johnson, Joel Reidenberg, Milton Mueller, Yochai Benkler, Pamela Samuelson, Michael Froomkin, Mark Lemley e Lawrence Lessig	Debate perigosamente paroquial, já que inexisteria contraponto europeu (ou asiático ou africano, etc.) à análise norte-americana
<b>Normative approach to computer law</b>	Europa	Análise dos efeitos disruptivos de computadores e processos informatizados na ordem legal estabelecida	Jon Bing, Chris Reed, Richard De Mulder, Colin Tapper e Peter Blume	Análise desvinculada da teoria regulatória ou de sistemas de controle
<b>Efeitos sociais da tecnologia digital</b>	Europa	Pesquisas sobre os efeitos sociais da tecnologia digital do ponto de vista da comunicação e da mídia	Manuel Castells, Robin Mansell, Annabelle Sreberny, Sonia Livingstone e Edward Steinmueller	Interesse restrito em regulação e teoria regulatória

Fonte: Murray, 2007, prefácio.

Tais constatações seriam base para se concluir pela concentração, até então, do debate no movimento *cyberlaw* americano e pela ausência de contraponto teórico de outras nacionalidades frente a essas ideias. Diante disso, Murray busca apresentar perspectiva europeia sobre o tema<sup>303</sup> e propõe-se ao desafio por meio do estudo de pontos de contato entre a teoria regulatória em geral e a teoria ciberregulatória em particular, utilizando como instrumento os trabalhos de acadêmicos como John Braithwaite, Baldwin, Cave e Lodge, bem como de Julia Black. Inicialmente, o autor analisa o histórico das teorias ciberregulatórias e defende que, apesar de ciberlibertários e ciberpaternalistas apresentarem visões opostas, ambos utilizam metodologia similar: modelos

<sup>302</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, prefácio.

<sup>303</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, prefácio.

simples do ciberespaço, ou seja, como universo regulatório estático em que uma intervenção causa mudança também estática em outro cenário<sup>304</sup>. Se o poder do argumento “o código é a lei” está nos paralelos que podem ser traçados com a regulação baseada no *design* do mundo físico, a verdade é que tais premissas não trariam nenhuma novidade à teoria regulatória tradicional. A partir disso, o autor conclui que, com exceção do ciberrealistas, os teóricos ciberregulatórios sofrem de excessivo tecno-determinismo, pois:

[...] ter uma compreensão completa da teoria regulatória requer uma compreensão de relacionamentos complexos, incluindo, mas não limitados a, relações comerciais, relações econômicas ou de mercado, relações de poder e interação social ou comunitária. Ao fazê-lo, [...] do ponto de vista da teoria regulatória, não há nada particularmente incomum sobre a ciberregulação. Em vez disso, pode-se argumentar que a ciberregulação e a teoria ciberregulatória demonstram consideração desproporcional do papel da tecnologia na regulação e nas relações regulatórias [...]<sup>305</sup>.

Em seguida, Murray apresenta casos concretos de tentativas de regulação do ciberespaço, constatando que medidas impostas externamente falharam em seus objetivos regulatórios<sup>306</sup>, enquanto alternativas desenvolvidas organicamente, como a criação de protocolos de rede TCP/IP<sup>307</sup> apresentaram-se como resultados regulatórios coerentes e robustos<sup>308</sup>. Diante disso, conclui,

<sup>304</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 250.

<sup>305</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. xi. Tradução livre de: “[...] to have a thorough grasp of regulatory theory requires an understanding of complex relationships including, but not limited to, business relationships, economic or market relationships, relationships of power, and social or community interaction. In so doing [...], from a regulatory theory standpoint, there is nothing particularly unusual about cyberregulation. Rather, it may be argued that cyber-regulation and cyberregulatory theory shows a disproportionate regard for the role of technology in regulation and regulatory relationships [...]”.

<sup>306</sup> “such as the efforts of software companies to leverage control into the content layer via their proprietary software suites, the actions of ICANN with regard to domain names, or public sector attempts to control the distribution of content through legal tools such as the Digital Millennium Copyright Act (DMCA) or the Communications Decency Act (CDA)”, p. 235.

<sup>307</sup> Outros exemplos apresentados pelo autor: the community response to the Live 8 ticket affair or the market response to the problem of the home video recorder, p. 235.

<sup>308</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 256. Tradução livre de: “What can regulators, and regulatory theorists, learn from these outcomes? Does it mean that direct regulatory interventions will always produce an unplanned and often undesirable outcome? In turn does this suggest a belated victory for the cyber-libertarian school? Certainly it seems to suggest that the concern expressed by the cyberpaternalists that code writers may effect perfect control through software design is unfounded. Although on the surface these seem to be reasonable conclusions to be drawn from the available evidence, the outcome is more complex than all these suggestions, but it is one that offers regulators and regulatory theorists an opportunity they must seize”.

em *Nodes and Gravity in Virtual Space*, que o ciberespaço não seria um ambiente análogo ao espaço físico do mundo real. Seria, além de composto por geografia e estrutura, também um lugar de comunicação e discurso<sup>309</sup>.

Murray critica a ideia das quatro modalidades regulatórias a influenciarem um *pathetic dot* e defende a construção de um sistema dotado de dinamismo e capacidade comunicacional, a escapar de uma análise por demais mecânica, tal como ocorreria no modelo de Lessig. Essa mudança de perspectiva para considerar as teorias comunicativas (Luhman e Habermas) apresenta modelo mais dinâmico de ciberregulação, o denominado Comunitarismo em Rede. Este não representa o indivíduo isolado em um ambiente fixo, mas explica a dinâmica da comunicação dentro da comunidade que habita o ambiente<sup>310</sup>. Assim, o regulado apresenta-se como um membro da comunidade de *dots* que concede ou remove legitimidade às ações regulatórias externas. Desse modo, Murray troca o *pathetic dot* por uma comunidade ou matriz de pontos que partilham ideias, crenças, ideais e opiniões. Além disso, reconhece que as modalidades regulatórias enumeradas por Lessig extraem sua legitimidade da própria comunidade ou matriz de pontos<sup>311</sup>. Nessa linha, Murray considera as quatro modalidades regulatórias de Lessig como mera releitura de modelos regulatórios anteriores e apresenta a governança nodal como

---

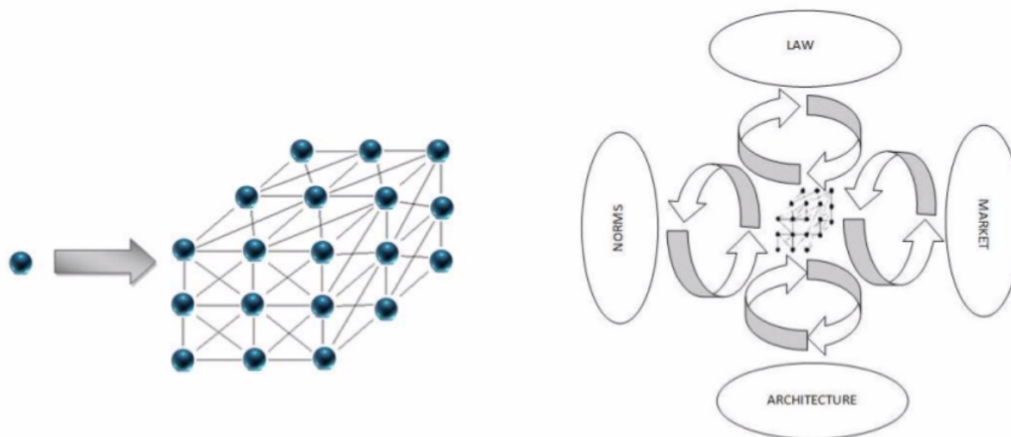
<sup>309</sup> MURRAY, Andrew. *Nodes and Gravity in Virtual Space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 203.

<sup>310</sup> Segundo Murray, "There I re-examine the Berkman School's "code is law" model and find that in applying the principles of actor-network theory (ANT) and social science theory (SST) we can consider the dot rather differently. The dot is in ANT terms a material node in the network, while in SST terms it is part of a system. In either term the dot is not isolated: it forms part of a matrix of dots. To put it another way the dot, which is designed to represent the individual, must always be considered to be part of the wider community and it is here that traditional cybernetic/code theory runs into difficulty, for when one examines the modalities of regulation proposed by Lessig we find that of the four, three of them, Laws, Norms and Markets are in fact a proxy for community-based control. Laws are passed by lawmakers elected by the community; markets are merely a reflection of value, demand, supply and scarcity as reflected by the community in monetary terms and norms are merely the codification of community values. I therefore term these "socially mediated modalities", reflecting an active role for the dot in the regulatory process. Far from being a "pathetic dot" which is the subject of external regulatory forces the dot is in fact an "active dot" taking part in the regulatory process". *Nodes and gravity*, p. 205.

<sup>311</sup> De acordo com Murray: *There are two key distinctions between the classic cybernetic/code model and the new active matrix model. The first is to replace the isolated pathetic dot with a networked community (or matrix) of dots which share ideas, beliefs, ideals and opinions (Figure 1). The second is to recognize that the socially mediated modalities of law, norms and markets draw their legitimacy from the community (or matrix of dots) meaning the regulatory process is in nature a dialogue not an externally imposed set of constraints (Figure 2)*. MURRAY, Andrew. *Nodes and Gravity in Virtual Space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 205.

alternativa mais nova e dinâmica, por considerar a complexidade e a abrangência do ciberespaço e propor modelo de regulação mais flexível para a internet<sup>312</sup>:

Figura 17. Matriz regulatória



Fonte: “Figure 1 – From the Pathetic Dot to the Active matrix”, e Figure 2: The Network Communitarian Regulatory Discourse” em Murray, *Nodes and Gravity*, p. 206-207.

Na visão de Murray, o processo de regulação é muito mais complexo porque as mudanças são constantes, o que exigiria a construção de um modelo dinâmico do ambiente para incluir todas as partes, que atuam como reguladores e regulados. Por isso, a chave estaria em reconhecer que, ao invés de contar com a efetividade de controles jurídico-regulatórios diretos sobre o ambiente<sup>313</sup>, é necessário desenvolver sistema híbrido, em que os controles legais sejam parte da rede ou matriz regulatória<sup>314</sup>. Assim, a intervenção regulatória não deve ser vista como um ato único, mas deve ser dinamicamente modelada ao longo de período de meses ou até mesmo anos, por meio do constante monitoramento de feedbacks<sup>315</sup>, numa merdadeira regulação simbiótica. Diante disso, indaga o

<sup>312</sup> MURRAY, Andrew. *Nodes and Gravity in Virtual Space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011, p. 204.

<sup>313</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 250-251.

<sup>314</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 229. Tradução livre de: “the key is to recognise that legal-regulatory controls should not be expected to be directly effective. Instead, one should seek to develop a regulatory hybrid control system in which legal controls form part of the regulatory web or matrix”.

<sup>315</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 249. Tradução livre de “What this demonstrates is that an intervention should not be viewed as a single act, which is then assumed to succeed or fail, depending upon whether it meets a series of subjective standards set by the decision-maker. It,



próprio Murray: mas como ‘reguladores hierárquicos’, habituados à implementação de modelos de comando e controle, devem lidar com esses desenvolvimentos regulatórios orgânicos<sup>316</sup>?

Segundo o autor, deve-se mimetizar tais desenvolvimentos regulatórios, ou seja, utilizar ferramentas para identificação de onde as tensões irão surgir na matriz regulatória e projetar uma intervenção para evitá-las, acompanhando os fluxos de comunicação naturais dentro da matriz. Para a realização desse mimetismo, Murray aponta dois estágios para o processo de avaliação: (i) mapeamento das comunicações que naturalmente ocorrem entre os atores regulatórios; e (ii) previsão de qual *feedback* ocorrerá após a realização da intervenção. No primeiro, o acadêmico defende que a matriz regulatória seja vista como um ambiente autopoietico, em que a comunicação não é um processo dirigido pelas ações dos indivíduos, mas um sistema em que eles agem como nós temporariamente localizados dentro da comunicação. Assim, os sistemas sociais possuem existência própria, que direciona os pensamentos e as atividades dos indivíduos. Com isso se sugere que haja padrões estáveis de comunicação dentro da matriz regulatória, permitindo, com isso, que reguladores mapeiem a dinâmica das comunicações na matriz e possam antever os processos comunicativos realizado entre os nós, com possibilidade de que algumas respostas à intervenção regulatória possam ser antecipadas. Contudo, não é possível prever todas as respostas de todos os nós com acurácia, já que o conteúdo das comunicações nunca pode ser exatamente previsto, mas apenas padronizado. Nesse ponto, passa-se à segunda etapa do processo de avaliação dos desenvolvimentos regulatórios orgânicos, baseada na idéia de dinâmica do sistema e de *feedback*. Considerando que o processo decisório é dinâmico, isso

---

*like the regulatory environment, should be dynamically modelled over a period of months, or even years, with each new intervention being designed specifically with regard to the feedback received at each point of intervention. Although this sounds complex, and indeed seems not to be a great advancement on the current model, there are modelling tools such as iThink and Venisim which allow for computer modelling of millions of variables within a digital model. These systems mean that regulators do not need to continue to develop static ‘trial and error’ regulatory models. They may instead model millions of regulatory variables before they make an intervention, suggesting that symbiotic regulation is not something that has to be left to chance or to organic development; by mapping the communications variables within the system and modelling potential feedback patterns using system dynamics it should be possible to achieve regulatory symbiosis on a regular basis”.*

<sup>316</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 244.

possibilita que o agente decisor receba constantes *feedbacks* quanto à intervenção realizada:

Sempre que uma intervenção regulatória é feita em qualquer ambiente complexo, seja no ciberespaço ou em um complexo ambiente regulatório do mundo real, a intervenção é examinada por todas as partes e seu veredicto é comunicado a todos os outros nós reguladores, incluindo o originador da intervenção. Isso permite que o regulador avalie e refine constantemente sua intervenção por meio de um processo de modelagem contínua<sup>317</sup>.

Em suma, portanto, o autor oferta um processo de três etapas aos reguladores, que possui a comunicação como base: (i) produção de modelo da matriz regulatória ao redor da ação que se pretende regular, incluindo mapeamento das redes de comunicação já em andamento; (ii) mapeamento da dinâmica de comunicações em vigor dentro dessa matriz regulatória (o conteúdo das comunicações ocorridas entre subsistemas, ou nós, não precisa ser registrado, mas sim a dinâmica dessa comunicação a fim de que as necessidades dos atores da matriz regulatória sejam antecipadas. Ademais, é necessário antecipar as tensões regulatórias que tendem a surgir quando os atores se comunicam, o que pode ser realizado por meio da oferta de uma comunicação positiva que estimule o apoio à intervenção regulatória); e (iii) monitorar *feedbacks* resultantes da intervenção, por meio de constante acompanhamento dos nós regulatórios, com abertura para eventuais alterações e contínuo monitoramento de *feedbacks* com coleta de dados para embasamento de futuras intervenções regulatórias. Ao final, Murray reconhece as dificuldades inerentes à regulação de ambientes complexos, o que reforça a necessidade de constante acompanhamento da intervenção realizada em ambiente complexo e dos processos comunicativos, bem como de compreensão da incerteza inerente a tal atividade:

Se a intervenção for inicialmente mal sucedida, eles devem considerar modificá-la levemente e continuar monitorando o *feedback*, na

---

<sup>317</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 248. Tradução livre de “Whenever a regulatory intervention is made in any complex environment, whether it be in cyberspace or in a complex real-world regulatory environment, the intervention is scrutinised by all parties and their verdict is communicated to all other regulatory nodes, including the originator of the intervention. This allows the regulator to constantly evaluate and refine their intervention through a process of continual modelling”.

esperança de produzir melhorias constantes. Se bem sucedido, o *feedback* positivo gerado reforçará a intervenção regulatória, tornando muito mais provável que seja bem-sucedida. Se os reguladores usassem esse mecanismo de *design* de três estágios, seria possível projetar intervenções regulatórias bem-sucedidas no ambiente regulatório mais complexo. O problema é que uma técnica de modelagem dinâmica como essa é muito mais complexa de se aplicar durante a fase de projeto, e requer constante atualização para refletir mudanças na dinâmica do fluxo de comunicações causadas por mudanças sociais, econômicas ou tecnológicas. Além disso, este modelo requer que os reguladores adotem a incerteza dentro da matriz regulatória (eles podem obter o resultado desejado, mas não entendem o porquê) e, como tal, requer um notável salto de fé. Mas os reguladores e os teóricos reguladores estão prontos para dar esse salto?<sup>318</sup>

Por fim, o posicionamento de Murray se baseia na premissa de que a chave para entender o ciberespaço é compreender a plasticidade de seu ambiente e que até mesmo o mais caótico sistema demonstra padrões se analisado ao longo do tempo<sup>319</sup>. Ou seja, a complexidade do ciberespaço não significa necessariamente a sua irregulabilidade, mas novas perspectivas de ordenação do ciberespaço, tal como uma regulação simbiótica:

Isso significa que o ciberespaço é irregulável? Os ciberlibertários estavam certos? A resposta para essas duas perguntas é não. Como os ciber-paternalistas provaram conclusivamente, o ciberespaço não é apenas regulável, é, devido à maleabilidade de seu ambiente, altamente suscetível à regulação. Igualmente, porém, é difícil prever os efeitos de uma intervenção regulatória no ciberespaço. A introdução de uma mudança nos protocolos de rede, ou nas regras legais que regem os aspectos da ciber-sociedade, pode ter um longo alcance e até agora, consequências incalculáveis. [...] Ao fazê-lo, espero destacar os problemas que os reguladores encontraram ao seguir uma abordagem fragmentada para a ciber-regulação. [...] é necessária uma abordagem que leve em conta a natureza única do ambiente de rede, a

---

<sup>318</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 251. Tradução livre de: “*If the intervention is initially unsuccessful they should consider modifying it slightly and continuing to monitor the feedback in the hope of producing constant improvements. If successful, the positive feedback generated will reinforce the regulatory intervention, making it much more likely to succeed. If regulators were to use this three-stage design mechanism, it would be possible to design successful regulatory interventions in the most complex regulatory environment. The problem is that a dynamic modelling technique such as this is much more complex to apply during the design phase, and requires constant updating to reflect changes in the dynamics of the communications flow caused by social, economic or technological changes. In addition, this model requires regulators to embrace uncertainty within the regulatory matrix (they may get the outcome they wish but not understand why), and as such requires a remarkable leap of faith. But are regulators, and regulatory theorists, ready to make such a leap?*”

<sup>319</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, prefácio.

necessidade de uma abordagem mais coesa, proporcional, prudente e não intervencionista<sup>320</sup>.

No mesmo sentido, Kurbalija<sup>321</sup> entende que a governança da internet “é complexa demais para ser colocada dentro de um espartilho de coerência, não-contradição e consistência. Flexibilidade, e estar aberto e preparado para o inesperado, pode ser a melhor parte da Internet”<sup>322</sup>.

Concluído o estudo das teorias até aqui referenciadas, passa-se à busca de eventuais sistematizações das linhas teóricas em busca de parâmetros para análise da experiência brasileira.

#### 4.2. Diagnósticos teóricos

Apesar da linearidade histórica contida na evolução teórica acima exposta, constata-se que, assim como outras não mencionadas, as teorias em questão ainda são atuais e podem ser equivalentemente utilizadas para explicar a realidade gerada pela internet. Nesse aspecto, destaca-se também o papel das ideologias, por também figurarem como lentes para a compreensão da realidade, já que são “sistemas de ideias que buscam fornecer explicações coerentes ante uma vasta gama de fenômenos sociais, económicos e políticos”<sup>323</sup>. Contudo, “Atualmente, a regulação da internet é um campo de batalha ideológico ainda aberto”, já que as transformações do atual cenário geram transformações

---

<sup>320</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, Prefácio. Tradução livre de: “Does this mean that cyberspace is unregulable? Were the cyber-libertarians right? The answer to both these questions is no. As the cyber-paternalists have conclusively proven, cyberspace is not only regulable, it is, due to the malleability of its environment, highly susceptible to regulation. Equally, though, it is difficult to predict the effects of a regulatory intervention in cyberspace. The introduction of a change in network protocols, or in legal rules governing aspects of cyber-society may have far-reaching and as yet, incalculable consequences. [...] In doing so I hope to highlight the problems regulators have encountered in following a piecemeal approach to cyber-regulation. [...] what is needed is an approach that takes account of the unique nature of the network environment, a need for a more cohesive, measured, prudent and non-interventionist approach”.

<sup>321</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*., DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 17.

<sup>322</sup> KURBALIJA, Jovan. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017, p. 17. Tradução livre de “*Internet governance is too complex to be strapped inside a corset of coherence, non-contradiction, and consistency. Flexibility, and being open and prepared for the un-expected, might be the better part of Internet*”.

<sup>323</sup> MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010, p. 254. Tradução livre de: “*Ideologies are systems of ideas that strive to provide coherent explanations across a wide range of social, economic, and political phenomena*”.

inclusive sobre os tradicionais eixos ideológicos<sup>324</sup>. Soma-se a isso o fato de ainda estarmos vivenciando a disrupção em referência, sem que haja o distanciamento histórico necessário para a sedimentação das linhas teóricas diante de um objeto já relativamente estabilizado. Nesse sentido, ilustra Rustad:

Há um problema inerente em escrever sobre a Internet onipresente, que está continuamente em processo de transformação – uma corrente em movimento, não uma lagoa estagnada. Tribunais e legislaturas devem atualizar continuamente a lei à medida que a Internet cria novos dilemas jurídicos. Escrever sobre a *Global Internet Law* é como tentar segurar o oceano com uma vassoura<sup>325</sup>.

Assim, há variação entre teóricos que não veem nada de novo na Internet, com conseguinte aplicação dos conceitos tradicionais de regulação sobre esse ambiente, até aqueles que entendem que não há qualquer espaço para atuação de entes estatais no mundo virtual. Autores como Tim Wu consideram que as transformações em referência não seriam propriamente uma novidade e podem ser parte, assim como em outros momentos históricos, apenas de uma fase de adaptação para reafirmação das estruturas tradicionais<sup>326</sup>. Freedman, por sua vez, indica que “*a internet se desenvolveu, não apenas por suas características, mas devido à implantação global do neoliberalismo, em que não são apenas políticos ou programadores, mas, adicionalmente, capital quem regula*”<sup>327</sup>. Castells destaca a internet como meio viabilizador da autocomunicação, com poder dos cidadãos de alterarem o fluxo da influência unilateral dos grandes conglomerados da comunicação, sem deixar de alertar para o fato de que, apesar de a Internet apresentar-se como ferramenta de autodeterminação, ela também está sob as mãos dos grandes conglomerados. Segundo Brown e Marsden, atualmente, poucos concordariam com Barlow sobre a ausência de legitimidade dos governos para defenderem

<sup>324</sup> MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010, p. 250-260.

<sup>325</sup> RUSTAD, Michael. *Global Internet Law in a Nutshell*. West Academic, 2 ed., Edição Kindle. Tradução livre de: “*There is an inherent problem in writing about the omnipresent Internet, which is continuously in the process of becoming—a moving stream, not a stagnant pond. Courts and legislatures must continually update the law as the Internet creates new legal dilemmas. Writing about Global Internet Law is like trying to hold back the ocean with a broom*”.

<sup>326</sup> WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Zahar, Rio de Janeiro, 2012.

<sup>327</sup> FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance* in CURRAN, James; FENTON, Natalie; FREEDMAN, Des. *The internet of rules. In Misunderstanding the internet*. Routledge, 2 ed., 2016, p. 139.

sua soberania no ciberespaço. Contudo, muitas entidades governamentais ainda estão tateando para regular esse novo ecossistema global. Conforme diagnostica Mueller:

É claro que os estados-nação - incluindo os Estados Unidos da América, não apenas os antidemocráticos - constituem algumas das maiores ameaças ao caráter global e à liberdade das comunicações em rede. Ao mesmo tempo, o setor de informação e comunicação pode precisar de poderes estatais para processar e encarcerar criminosos, garantir o devido processo legal, contrapor agregações de poder privadas prejudiciais, ou formalizar direitos individuais e sancioná-los por estados ou outros atores. Como aproveitar o poder para garantir a liberdade? Este é um problema difícil<sup>328</sup>.

Apesar de não se observar consenso entre os estudiosos da sociedade e das novas tecnologias acerca dos verdadeiros impactos das mudanças atuais, *“todos os autores concordam em um ponto: o reconhecimento do caráter especial da informação e de sua importância para o mundo contemporâneo”*<sup>329</sup>. Portanto, o consenso está em que a internet traz profundas mudanças, mas, como toda nova tecnologia, há diversos questionamentos, inclusive quanto à necessidade de regras ou ainda quanto ao estabelecimento de novas regras ou aplicação das já existentes para amoldar eventuais efeitos da disrupção sobre a sociedade. Segundo Mueller, inexistente progressão determinística para qualquer nova forma de governança ou modelo regulatório:

Aqueles que projetaram que o estado irá desaparecer automaticamente nesta esfera estavam claramente errados. Aqueles que racionalizam como inevitável a reversão para uma Internet limitada e controlada dominada por estados também estão errados. Nada é inevitável. Aconteça o que acontecer, vamos fazer acontecer<sup>330</sup>.

---

<sup>328</sup> MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010, p. 253. Tradução livre de: *“It is clear that nation-states—including the United States of America, not just undemocratic ones—constitute some of the biggest threats to the global character and freedom of networked communications. At the same time, the communication-information sector may need state-like powers to prosecute and incarcerate criminals, ensure due process of law, counter harmful private aggregations of power, or formalize individual rights and sanction violations of them by states or other actors. How to harness power to secure freedom? This is a hard problem”*.

<sup>329</sup> *“Não há consenso entre os autores que estudam a sociedade e as novas tecnologias sobre já estarmos vivendo uma nova era histórica, a da sociedade global da informação, marcada pela vida digital e pela construção de um novo local de interações sociais, diferente do espaço físico, o ciberespaço”*. In WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*, 4 ed. Routledge, 2014.

<sup>330</sup> MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010, p. 254. Tradução livre de: *“Those who projected that the state will automatically wither away in this sphere were clearly wrong. Those who rationalize as inevitable a reversion to*

Constata-se, assim, fragmentação do pensamento no que se refere à compreensão da regulação da internet, demonstrando-se a definição de normas para a internet é um campo de batalha ideológico ainda aberto. Portanto, os argumentos teóricos para explicar ordenação da internet é vasta e variada, o que exige seletividade. Conforme lição de Baldwin, Cave e Lodge, “*diferentes teorias existem em diferentes níveis de generalidade e detêm variáveis aplicações e usos como ferramentas explanatórias*”<sup>331</sup>. Desse modo:

Portanto, faz pouco sentido dizer se uma explicação ou tipo de explicação carrega mais convicção do que outra sem referência a um assunto e contexto específicos. [...] O que se pode dizer é que, ao tentar explicar desenvolvimentos regulatórios específicos, a consciência da variedade de explicações disponíveis ajuda o observador a avaliar os *insights* oferecidos por diferentes teorias [...]. Mais frequentemente, entretanto, a vida não será tão simples, e diferentes aspectos de um desenvolvimento regulatório repercutirão em diferentes teorias regulatórias<sup>332</sup>.

Diante disso, buscou-se, no presente trabalho eleger teorias que demonstrem, minimamente, as principais tensões quanto à definição de regramentos para a internet. Por isso, as linhas teóricas eleitas são, em ordem cronológica de seu surgimento: (i) ciberlibertários; (ii) ciberrealistas; (iii) tecnodeterministas; e (iv) comunitarismo em rede, que, com o fito de demonstrarem tais tensões, podem ser organizadas de acordo com o nível de excepcionalidade que atribuem à internet no que se refere à sua regulação:

Figura 18. Classificação das teorias ciberregulatórias de acordo com o nível de excepcionalidade atribuído à internet.

---

*a bordered and controlled Internet dominated by states are also wrong. Nothing is inevitable. Whatever happens, we will make happen”.*

<sup>331</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 65.

<sup>332</sup> BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013, p. 65-66. Tradução livre de: “*It therefore makes little sense to say whether one explanation or type of explanation carries more conviction than another without reference to a particular issue and context. [...] What can be said is that, in seeking to explain particular regulatory developments, an awareness of the variety of available explanations does help the observer to evaluate the insights offered by different theories [...]. More often, however, life will not be that simple, and different aspects of a regulatory development will resonate with different regulatory theories”.*



Fonte: Elaboração própria

Nessa perspectiva, os ciberlibertários se enquadrariam como defensores da completa excepcionalidade da internet, por enxergarem-na como nova área, demandante de arranjos completamente novos e desvinculados das estruturas tradicionalmente existentes, incluindo o Estado. De modo menos extremo, ao reforçarem as especificidades do ciberespaço diante das estruturas tradicionais, os tecnodeterministas destacam a internet como requerente de novos paradigmas jurídico-regulatórios (*lex informatica* em lugar de uma *lex mercatoria* e a necessidade de reconhecer o poder regulatório exercido pela arquitetura – *code is law*), o que exigiria rearranjo dos atores e instituições pre-existentes (mercado, normas e lei) em conjunto com as novas estruturas (*code*). De outro lado, a apresentação de uma proposta de regulação simbiótica, pautada em processos de comunicação e mimetização de sistemas orgânicos, pelo Comunitarismo em Rede inclui a internet como ambiente complexo igualável a outros sistemas de alta complexidade, ressaltando, portanto, não as características que fazem da internet um ambiente excepcional, mas a demanda de atualização e adaptação das estruturas tradicionais frente ao natural avanço das sociedades. Por fim, o ciberrealismo estaria no extremo oposto ao excepcionalismo da internet, exatamente por considerá-la suscetível a todas as normas e princípios gerais aplicáveis aos demais ambientes sociais.

Alguns alertas quanto a tal classificação, contudo, são necessários. Berman chama atenção para a falsidade de uma possível dicotomia entre excepcionalistas e não excepcionalistas, ao considerar que, a depender da questão jurídica, a temática pode ser endereçada por princípios pre-



estabelecidos ou exigirá a compreensão de conceitos próprios ao ambiente digital. O autor exemplifica o tema com o crime de difamação, que, para se configurar, independe de ter sido feito oralmente ou por escrito, pelos Correios, por fax ou por e-mail. Desse modo, aqui se aplicaria o não excepcionalismo da internet com a incidência de normas pre-existentes. Todavia, quando a análise refere-se à responsabilização de agentes por esse crime, é possível indagar se e em quais circunstâncias os diversos tipos de provedores de serviços de internet devem responder por conteúdos difamatórios disponibilizados em suas plataformas. Nesse segundo contexto, portanto, aplica-se o excepcionalismo da internet já que a questão não é facilmente respondida sem a mínima compreensão do que um provedor de serviços de Internet é ou deveria ser<sup>333</sup>. Outro forte argumento de Berman quanto à inconsistência de tal dicotomia refere-se ao fato de que o direito e as leis se alteram naturalmente ao longo do tempo. Como consequência, o que é considerado princípio jurídico estabelecido para uma geração está apto a ser bem diferente para a geração seguinte, até porque “*as novas tecnologias que alteram a cultura são precisamente os tipos de mudanças que tendem a resultar em alterações nos princípios legais estabelecidos*”<sup>334</sup>.

Desse modo, apesar de útil, é necessário destacar que tal categorização não significa a superação de uma teoria pela outra, pelo contrário. Conforme afirma Murray, o fato de os tecnodeterministas terem se tornado uma escola dominante da teoria ciberregulatória na primeira década de 2000, por exemplo, não significou exclusão do argumento ciberlibertário. É verdade que os primeiros superaram os segundos quanto à constatação de que a ausência de efetividade dos sistemas tradicionais de controle jurídico-regulatório no ciberespaço não significou liberdade, mas sim a mera facilitação da substituição de sistemas regulatórios privados. Contudo, permanece o argumento ciberlibertário de que é extremamente difícil garantir os citados sistemas de controle na internet, devido a variados fatores como digitalização de conteúdo, o caráter transnacional da rede e relativo nível de anonimidade. Assim, os

---

<sup>333</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xiv.

<sup>334</sup> BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007, p. xiv.

ciberlibertários não lograram êxito em demonstrar que a internet seria irregular por mecanismos tradicionais, mas demonstram os problemas que a regulação tradicional enfrenta para garantir sua efetividade na internet<sup>335</sup>.

Diante de tais considerações, buscou-se estabelecer a definição das principais características de cada teoria selecionada para definição de parâmetros ao estabelecimento da análise a ser empreendida no próximo subcapítulo, conforme tabela abaixo:

Quadro 6. Principais características da teorias ciberregulatórias eleitas

<b>Ciberlibertários</b>	<b>Tecnodeterministas</b>	<b>Comunizarismo em rede</b>	<b>Ciberrealista</b>
<b>Solução regulatória endógena, sem qualquer participação do Estado.</b>	Regulado como <i>pathetic dot</i> influenciado por quatro modalidades regulatórias: mercado, direito, normas e arquitetura.  Esta, no ciberespaço, expressa a ideia de que <i>code is law</i> e, por isso, <b>solução regulatória pautada em medidas atuantes sobre a conformação técnica do ambiente</b> (hardware e software) ao invés de incidirem diretamente sobre o ciberespaço.	<b>Solução regulatória baseada na oitiva de todos os atores envolvidos, com foco nos processos de comunicação entre eles e coleta de dados para contínuo acompanhamento da medida regulatória</b> (regulação simbiótica)  O indivíduo não é um <i>pathetic dot</i> , mas um formador de opinião, membro de uma comunidade de <i>dots</i> que dão ou removem legitimidade a ações regulatórias externas. Processo visto como diálogo e não restrição imposta externamente.	<b>Solução regulatória pautada em estruturas tradicionalmente existentes e inerentes ao mundo físico</b>  As atividades do ciberespaço não exigiriam qualquer deferência adicional por parte dos reguladores.

Fonte: elaboração própria

### 4.3. Marcos regulatórios brasileiros para a internet

#### 4.3.1. Metodologia

Passa-se à análise do que aqui se convencionou chamar “marcos regulatórios brasileiros para a internet”. Conforme já registrado, o presente

<sup>335</sup> MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007, p. 204-205

trabalho reconhece a ampla gama de significados atribuíveis ao termo “regulação”, inclusive concluindo por relações de gênero e espécie e até mesmo sinonímias entre o referido vocábulo e a expressão “governança”. Desse modo, opta-se aqui pela adoção do conceito de Baldwin e Cave, Lessig e Murray para utilizar “regulação” como referencial abrangente dos elementos que condicionam o comportamento dos agentes atuantes na internet.

Levar o conceito à sua maior amplitude, no entanto, exigiria análise, não apenas de praticamente todo o ordenamento jurídico brasileiro, mas de inúmeras relações que de alguma forma impactam a internet, já que todas as atividades desenvolvidas no mundo tendem a se digitalizar.

Considerando que o objetivo da presente pesquisa é analisar a experiência brasileira frente às teorias ciberregulatórias, adota-se, como parâmetro de seleção para análise: (i) o modelo de três camadas de Benkler, utilizado por Lessig e Murray para o desenvolvimento de seus trabalhos, conforme abordado anteriormente; (ii) mínima relação de causalidade e linearidade histórica entre os marcos eleitos, desde o surgimento da internet no Brasil até a atualidade; (iii) limitação da análise a, no máximo, três efeitos regulatório por marco, já que todos podem ser estudados a partir de inúmeras perspectivas, o que, devido à sua amplitude, merece ser objeto de trabalhos específicos; e (iv) análise dos marcos regulatórios selecionados a partir das forças que geraram seu surgimento, sem se considerarem os inúmeros efeitos regulatórios que possam deles emanar (não se trata, por exemplo, dos debates acerca da aplicação do princípio da neutralidade de rede previsto pelo Marco Civil da Internet, da regra de não incidência estabelecida pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, dos efeitos das diversas recomendações emitidas pelo CGL.br ou das várias regulamentações editadas pela Anatel, etc.).

A linearidade histórico-regulatória da internet no Brasil pode ser representada por alguns dos seguintes pontos:

Figura 19. Marcos regulatórios para a internet no Brasil



Fonte: elaboração própria

São, portanto, selecionados os seguintes elementos, aqui classificados como marcos regulatórios: a Lei nº 9.742, de 16/07/1997 (LGT – Lei Geral de Telecomunicações) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – como experiências representativas da camada física; a Norma 004/1995, aprovada pela Portaria nº 148, de 31/05/1995, do Ministério das Comunicações<sup>336</sup>, como marco voltado à camada física, mas com efeitos sobre esta e também sobre a camada lógica; o papel do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) – como representantes regulatórios da camada lógica; a Lei nº 13.709, de 14/08/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) para análise da camada de conteúdo; bem como o Marco Civil da Internet (MCI) e a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), como elementos regulatórios de todo o ecossistema da internet, conforme representado pela figura abaixo:

Figura 20. Marcos regulatórios brasileiros selecionados

<sup>336</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. *Norma 004/1995 aprovada pela Portaria nº 148, de 31/05/1995*. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/78-portaria-148>>.



Fonte: Elaboração própria

Especificamente quanto à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (nº 13.709, de 14/08/2018), considera-se que a norma, juntamente com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23/04/2014), representa peça fundamental do quebra-cabeça jurídico-regulatório para a sociedade da informação e tem, assim, efeito transversal sobre todas as camadas. Isso porque os mais diversos tipos de dados têm sido combustível fundamental para a economia digital ou a chamada *data driven economy*. Assim, os dados apresentam-se como elementos viabilizadores da inovação nesse ambiente, mas igualmente como motivo de preocupações quanto à proteção de dados pessoais e da privacidade no meio digital. Isso tem gerado, no Brasil e no mundo, a edição de normas para equilibrar tais valores, com o fito de permitir o livre fluxo de dados, mas com garantia dos direitos fundamentais dos usuários.

Contudo, para os fins do presente trabalho, apesar do efeito nomeadamente transversal da LGPD (aplicável a entes públicos e privados, em meios analógicos e digitais), a lei será utilizada nesta pesquisa como marco regulatório exemplificativo da camada de conteúdo da internet por se apresentar como importante parâmetro aos atuais modelos de negócios existentes em tal nicho<sup>337</sup>. Isso porque os dados são utilizados por grande parte dos modelos de negócio existentes atualmente, mas principalmente pelas aplicações na

<sup>337</sup> Conforme demonstrado no Capítulo 2, empresas que utilizam dados como um de seus principais recursos têm se tornado as mais rentáveis do mundo, apelidadas de *tech giants*, superando marcas tradicionais como Coca-Cola e General Motors.

internet<sup>338</sup>, o que foi inclusive tema de capa da revista *The Economist*, em maio de 2017<sup>339</sup>.

Por outro lado, exatamente por terem caráter transversal a todas as camadas, e, em alguns casos, para além da internet, a todo o ambiente digital, foram eleitos para análise como marcos regulatórios de efeitos multicamadas o Marco Civil da Internet, que normatiza as diversas relações empreendidas entre os agentes das três camadas da internet em referência e a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), como iniciativa que, além de estabelecer política pública para o ambiente digital como um todo, estabelece estrutura de governança para o tema.

Desse modo, a partir da seleção dos marcos regulatórios e dos critérios para definição dos efeitos eleitos para análise, o estudo se dará segundo os seguintes elementos:

Quadro 7. Efeitos regulatórios eleitos para análise

<b>CAMADA</b>	<b>MARCOS REGULATÓRIOS</b>	<b>EFEITO REGULATÓRIO ELEITO PARA ANÁLISE</b>
<b>FÍSICA</b>	Anatel e LGT	Privatização do setor e confirmação da Norma 004/1995 pela LGT
		Alteração do enquadramento do Serviço de Valor Adicionado em decorrência das mudanças tecnológicas ocorridas no setor
		PLC no 79/2016 – revisão do modelo de telecomunicações
<b>FÍSICA</b> <b>LÓGICA</b>	Norma 004/1995 e criação do CGI.br	Separação do serviço de internet do monopólio estatal quanto ao setor de telecomunicações

<sup>338</sup> O modelo de negócio mais noticiado tem sido a oferta de serviços em troca do uso de dados pessoais para publicidade direcionada e aprimoramento de algoritmos para melhoria dos serviços ofertados.

<sup>339</sup> THE ECONOMIST. *Regulating the internet giants: The world's most valuable resource is no longer oil, but data.* Mai, 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>

<b>LÓGICA</b>	CGI.br e NIC.br	Delegação das competências previstas pela art. 10 do Decreto n. 4829/2003 ao NIC.br e a decisão do TCU
		Consulta Pública nº 1, de 2017, do MCTIC
<b>CONTEÚDO</b>	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais	Aprovação impulsionada pelo escândalo do vazamento de dados da Cambridge Analytica, contratada do Facebook para tratar os dados de seus usuários.
		Foco na participação social com uso de plataformas digitais e convergência entre atores de todos os segmentos sociais para apoio à aprovação da lei ( <i>unlikely bedfellows</i> )
<b>EFEITO MULTICAMADAS</b>	Marco Civil da Internet	Ampla mobilização social ao redor do tema
		Revelações de Edward Snowden como elemento impulsionador da aprovação do PL que andava a passos lentos no Congresso Nacional
	E-Digital	E-Digital construída como organismo vivo

Fonte: elaboração própria

Passa-se, assim, à sucinta descrição de cada um dos marcos eleitos, no que concerne ao desenvolvimento da internet no Brasil, para, em seguida, realizar-se aplicação das teorias ciberregulatórias estudadas e verificar em que medida elas podem auxiliar a compreensão da experiência brasileira. A ordem analítica obedecerá à linearidade temática e histórica entre os marcos selecionados.

### 4.3.2. O início da internet no Brasil e o surgimento do CGI.br

#### 4.3.2.1. Análise histórica

No Brasil, a internet teve início a partir de redes acadêmicas regionais que começaram a se formar em 1988. Houve primeiramente a conexão do Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) a instituições de pesquisa nos Estados Unidos, através do que era conhecido, então, como internet<sup>340</sup>. Com posterior inserção de instituições como a Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Campinas (Unicamp), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS)<sup>341</sup>. No ano seguinte, o então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) criou a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), vinculada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a fim de viabilizar uma rede nacional de internet entre as entidades acadêmicas<sup>342</sup>. Esta criou o ambiente para o surgimento da primeira rede principal brasileira, à época conectando instituições de ensino.

Ainda em 1989, a responsabilidade pela alocação de endereços IP e pelo registro de domínios sob o Domínio de Primeiro Nível (ou country code Top Level Domain - ccTLD) “.br” foi atribuída a um grupo de pesquisadores da Fapesp, denominado Grupo Operador da Internet, ligando o país à rede mundial a partir de 1991<sup>343</sup>.

Entre 1994 e 1995, o governo adotou iniciativas para a expansão da rede para além de centros, laboratórios e universidades, o que levou a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), estatal à época, a iniciar testes para expansão comercial de tais redes. A sociedade civil (empresas, comunidade técnica e terceiro setor), contudo, levantou preocupações quanto a um possível

---

<sup>340</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Governança multissetorial e pluriparticipativa da Internet no Brasil*. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=5CD6TPfIIYs>>. Acesso em 05/02/2019.

<sup>341</sup> MULLER, Nicolas. *O começo da internet no Brasil*. 23/04/2008, atualizado em 29/05/2018. Disponível em <[https://www.oficinadanet.com.br/artigo/904/o\\_comeco\\_da\\_internet\\_no\\_brasil](https://www.oficinadanet.com.br/artigo/904/o_comeco_da_internet_no_brasil)>. Acesso em 26/02/2019.

<sup>342</sup> REDE NACIONAL DE PESQUISA. *Nossa História*. Disponível em <<https://www.rnp.br/institucional/nossa-historia>>. Acesso em 26/02/2019.

<sup>343</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 1164/2012. Processo nº TC 012.048/2001-5. Brasília, 2012.



monopólio estatal em relação à internet, do mesmo modo como ainda ocorria quanto aos serviços de telecomunicações.

Em resposta, o Ministério das Comunicações (MC) editou a Norma nº 004/1995, aprovada pela Portaria nº 148, de 31/05/1995, com o objetivo de “regular o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações para o provimento e utilização de Serviços de Conexão à Internet” e garantir que o acesso à internet fosse explorado em regime de livre competição. A solução normativa para tanto foi a previsão, pela citada norma, do Serviço de Conexão à Internet (SCI) como Serviço de Valor Adicionado (SVA) e não como de telecomunicações, o que evitaria o enquadramento do SCI no monopólio estatal existente à época quanto à prestação de serviços de telecomunicações. Desse modo, o SCI foi classificado pela citada norma como aquele que “*acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas, ou novas atividades produtivas, relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações*”.

Nessa ocasião, publicou-se também a Portaria Interministerial nº 147, de 31/05/1995, assinada pelos ministros das Comunicações e de Ciência e Tecnologia, a fim de criar o Comitê Gestor da Internet do Brasil (CG), composto por nove membros indicados pelo governo e representantes da comunidade acadêmica, dos provedores de serviços, da comunidade empresarial e dos usuários do serviço de internet, assim como do próprio governo (MCT, MC, Sistema Telebrás, CNPq e RNP). As competências referiam-se objetivo de coordenar e integrar as iniciativas e serviços da Internet no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados, contudo, sem qualquer enforcement sobre tais atividades<sup>344</sup>. A partir de então, o Comitê passou a ser formalmente responsável pela coordenação da atribuição de endereços IP (*Internet Protocol*) e o registro de nomes de domínios.

Em 2003, houve a publicação do Decreto nº 4.829, de 04 de setembro, com (i) ampliação das competências do CGI.br – mantendo-se, contudo, a ausência de enforcement de suas decisões; (ii) estabelecimento de eleições, por

---

<sup>344</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Sobre o Comitê Gestor*. Disponível em <<http://www.cg.org.br/sobre-cg/index.htm>>. Acesso em 12/12/2018.

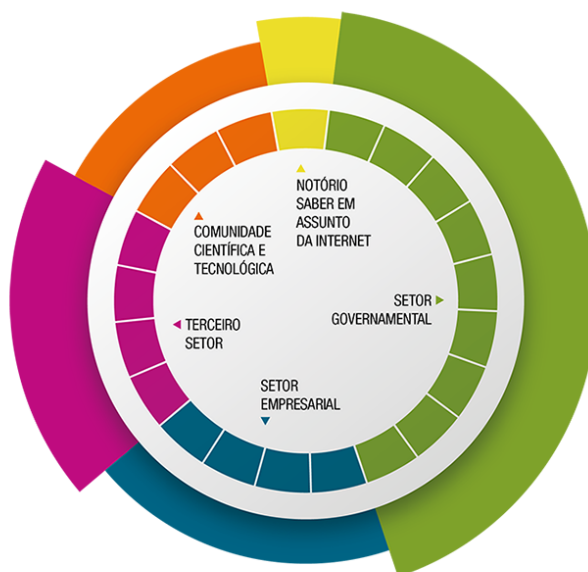
meio de colégios eleitorais, para os membros da sociedade civil<sup>345</sup>; (iii) alteração do número de membros de nove para 21; e (iv) alteração de alguns dos órgãos e entidades previstos em 1995. Tais alterações referem-se à exclusão da RNP e da Telebrás e inclusão de entidades públicas como a Anatel, o Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia, Casa Civil, Ministério da Defesa; e Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e do Planejamento, Orçamento e Gestão (atuamente absorvidos pelo Ministério da Economia, de acordo com a Medida Provisória nº 870, de 01/01/2019).

Houve ainda previsão de um representante de “*notório saber em assuntos de internet*” e a ampliação dos representantes da comunidade acadêmica de um para três; do setor empresarial de dois (provedores de serviços e “comunidade empresarial”) para provedores de acesso e conteúdo da Internet; provedores de infraestrutura de telecomunicações; indústria de bens de informática, de bens de telecomunicações e de software; e setor empresarial usuário. Assim, o grupo de usuários foi dividido em duas categorias – as empresas usuários e o terceiro setor, que passou a contar como segmento específico, a representar toda a comunidade de usuários do serviço internet. Tal modelo é graficamente representando da seguinte forma pelo próprio CGI.br:

Figura 21. Modelo de representação do Comitê Gestor da Internet (CGI.br)

---

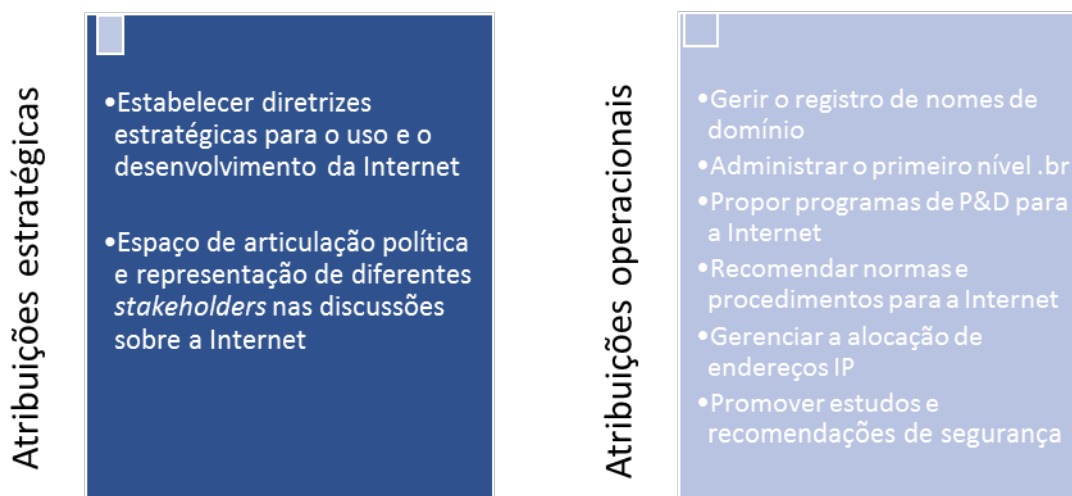
<sup>345</sup> Segundo Anastácio, o processo eleitoral se dá a partir do seguinte processo: As outras onze vagas não governamentais são definidas através de um processo eleitoral trienal. As eleições se dão, primeiramente, com a formação do colégio eleitoral. Entidades se cadastram no CGI.br conforme sua categoria. O Terceiro Setor possui direito a quatro vagas; a Comunidade Científica e Tecnológica a três e o setor empresarial a quatro (divididas entre quatro categorias: a) Provedores de acesso e conteúdo da Internet; b) Provedores de infraestrutura de telecomunicações; c) Indústria de bens de informática, de bens de telecomunicações e de software e; d) Setor empresarial usuário). Entidades que comprovam possuir todos os requisitos para inscrição no processo eleitoral (como tempo de existência mínimo de dois anos e comprovação de personalidade jurídica) têm direito a indicar representantes e a votar naqueles indicados que aceitam participar da disputa eleitoral. Cada entidade do Terceiro Setor tem direito a até quatro votos. Por sua vez, entidades da Comunidade Científica e Tecnológica podem votar em até três candidatos. Já as entidades do Setor Empresarial possuem direito a um voto conforme sua subcategoria. Terminadas as eleições, são estabelecidos por maior número de votos os representantes titulares e suplentes de cada setor. O mandato dos eleitos dura três anos e reeleições são permitidas sem restrições de tempo. In ANASTÁCIO, Kimberly de Aguiar. *Localizando a governança da Internet entre o nacional e o global: operadores nacionais de nomes de domínio*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Universidade de Brasília, Brasília, 2018).



Fonte: Comitê Gestor da Internet, disponível em: [www.cgi.br/membros](http://www.cgi.br/membros)

As atuais competências podem ser classificadas da forma abaixo:

Figura 21. Modelo de representação do Comitê Gestor da Internet (CGI.br)



Fonte: elaboração própria

Ademais, o art. 10 do Decreto nº 4.829/2003 previu ainda que “A execução do registro de nomes de domínio, a alocação de endereço IP (internet protocol) e a administração relativas ao domínio de primeiro nível poderão ser atribuídas a entidade pública ou a entidade privada, sem fins lucrativos, nos termos da legislação pertinente”, que ainda não foi editada. Com base em tal previsão, em 2005, o CGI.br criou seu braço executivo, o Núcleo de Informação

e Coordenação do Ponto BR - NIC.br., para exercer o registro e manutenção dos nomes de domínios que usam o “.br”, a distribuição de números de Sistema Autônomo (ASN) e endereços IPv4 e IPv6 no País, o tratamento de incidentes de segurança em computadores envolvendo redes conectadas à Internet no país, além da produção e divulgação de indicadores, estatísticas e informações estratégicas sobre o desenvolvimento da rede no Brasil. Trata-se de uma organização civil sem fins lucrativos, administrada por meio de Assembleia Geral, formada “*por associados fundadores, especiais e honorários e por conselheiros eleitos atuais e antigos; por um conselho administrativo, formado por sete membros titulares e sete suplentes, eleitos pela Assembleia Geral conforme distribuição multissetorial; por um comitê de auditoria e por um Conselho Executivo*”<sup>346</sup>.

A criação do NIC.br para o exercício das competências enumeradas pelo art. 10 do Decreto nº 4.829/2003, todavia, gerou dúvidas acerca da legitimidade de tal ação. Sobre o tema, houve representação da Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio Grande do Sul junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) nos autos do TC 012.048/2001-5 com o objetivo de analisar o serviço de gestão da internet no Brasil e sua eventual regulamentação pelo Poder Público Federal. Em 2012, o Tribunal pronunciou-se por meio do Acórdão nº 1164/2012, nos termos seguintes:

O Comitê relaciona-se com a administração pública, como também com entidades privadas, estando em total compasso com a melhor prática internacionalmente aceita para a administração da Internet em diversos países, os quais têm tido a participação da sociedade civil e do governo por intermédio de um comitê que represente de forma ampla toda a sociedade. Ou seja, o modelo que é adotado no Brasil segue a tendência mundial de boa governança no que concerne à administração da Internet<sup>347</sup>.

Assim, o CGI.br funciona como um fórum pluriparticipativo, um espaço de participação social, que se apoia administrativa e financeiramente no NIC.br. Este lida com as questões técnicas, financeiras, estruturais e com pesquisas

---

<sup>346</sup> ANASTÁCIO, Kimberly de Aguiar. *Localizando a governança da Internet entre o nacional e o global: operadores nacionais de nomes de domínio*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 7.

<sup>347</sup> TCU, TC 012.048/2001-5. Acórdão nº 1164/2012. Brasília, 2012.

delegadas<sup>348</sup>. Ainda a considerar as competências atribuídas em 1997 e 2003, o CGI.br editou a Resolução nº 003/2009, a fim de aprovar os seguintes princípios para a Governança e uso da internet no país: (i) Liberdade, privacidade e direitos humanos ; (ii) Governança democrática e colaborativa ; (iii) Universalidade; (iv) Diversidade; (v) Inovação; (vi) Neutralidade da rede; (vii) Inimputabilidade da rede; (viii) Funcionalidade, segurança e estabilidade; (ix) Padronização e interoperabilidade; e (x) Ambiente legal e regulatório.

Em 2017, o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações lançou Consulta Pública (nº 1) para angariar contribuições da sociedade acerca de eventual necessidade de atualização da estrutura de governança da internet do país, por meio da plataforma Participa.br<sup>349</sup>. O tema causou grande reação inclusive com a edição de Nota de Repúdio<sup>350</sup> por alguns dos representantes do terceiro setor. Como resultado e com vistas à ampliação dos debates, CGI.br e MCTIC estabeleceram cronograma em que as contribuições recebidas pelo Ministério seriam enviadas ao CGI.br para elaboração de documento com suas recomendações para o aperfeiçoamento da estrutura de governança da internet no país, incluindo processos de consulta pública<sup>351</sup>. As contribuições foram enviadas ao Ministério em 20/12/2017.

#### 4.3.2.2. Análise teórica

Destacam-se, assim, os seguintes pontos para análise:

##### a) Norma nº 004/1995 e a criação do CGI.br:

Constata-se que a edição da norma se deu em resposta a demandas da sociedade quanto à expansão comercial da internet no país, havendo decisão por deixar à iniciativa privada a expansão da internet e criar um Comitê responsável por funções de governança da internet, embora sem *enforcement*.

---

<sup>348</sup> ANASTÁCIO, Kimberly de Aguiar. *Localizando a governança da Internet entre o nacional e o global: operadores nacionais de nomes de domínio*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 9

<sup>349</sup> <http://www.participa.br/profile/cpgovernancainternet>

<sup>350</sup> DIREITOS NA REDE. *Contra os ataques do governo Temer ao Comitê Gestor da Internet no Brasil*. Disponível em <<https://direitosnarede.org.br/c/governo-temer-ataca-CGI/>>. Acesso em 28/02/2019.

<sup>351</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET (CGI.BR). *Nota Pública sobre a Consulta Pública do MCTIC a respeito da estrutura de governança da internet no Brasil*. Disponível em <<http://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-consulta-do-mctic-a-respeito-da-estrutura-de-governanca-da-internet-no-brasil/>>. Acesso em 28/02/2019.

Nesse caso, a solução para o tema não se deu de forma orgânica, a partir do próprio seio da internet, mas por iniciativa do Estado que, embora em resposta a demandas sociais, teve papel fundamental na determinação dos caminhos para a expansão da internet no país. Observa-se, portanto, prevalência da perspectiva ciberrealista, em que o desafio regulatório é solucionado por mecanismos tradicionalmente integrantes do ferramental do Estado para regular todos os temas sociais, inclusive por meio da edição de norma para determinar de que forma um tema será tratado e eventualmente regulado na sociedade.

*b) A delegação das competências previstas pela art. 10 do Decreto nº 4.829/2003 ao NIC.br e a decisão do Tribunal de Contas da União acerca do caso*

A análise quanto ao enquadramento legal do tema, resolvida por meio de ferramentas tradicionalmente existente, qual seja, exame por órgão de controle, realizado para outros temas em geral, incluindo o tema da delegação prevista pelo art. 10 em referência.

Constata-se, portanto, prevalência da perspectiva ciberrealista, pois o tema quanto à delegação das competências de governança stricto sensu (administração dos recursos críticos da internet em âmbito brasileiro) foram avaliadas por estrutura institucional pre-existente. Isso não quer dizer, por óbvio, que o tema não possa ser objeto de outros tipos de questionamentos, inclusive judiciais.

*c) Consulta Pública nº 1, de 2017, realizada pelo MCTIC e a Nota de Repúdio editada pelo Terceiro Setor:*

Tema ainda não solucionado, mas demonstra o poder do terceiro setor em se mobilizar e demonstrar sua contrariedade quanto a eventual intervenção do governo sobre a internet. Ainda que de forma não global, trata-se de efeito regulatório em rede, mais bem explicado pelo Comunitarismo em Rede, ao se ver o comportamento de um dos nós da matriz regulatória (terceiro setor) influenciando outros nós quanto a decisões de intervenção no meio (CGI.br e MCTIC).

### 4.3.3. O setor de telecomunicações brasileiro: Lei Geral e Anatel

#### 4.3.3.1. Análise histórica<sup>352</sup>

Como resultado da privatização do setor de telecomunicações, iniciada por meio da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, houve a sanção da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997). Por conseguinte, criou-se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), responsável por fiscalizar, regular e sancionar as atividades do setor, bem como pela execução das políticas públicas projetadas pelo Ministério das Comunicações. A citada Lei instituiu também o conceito de serviços de telecomunicações e diferenciou-o do serviço de valor adicionado, que acrescenta àquele novas utilidades sem com ele se confundir. De acordo com a LGT, telecomunicação é a “*transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza*”<sup>353</sup>. Em resumo, trata-se do encaminhamento de qualquer tipo de informação por meio de qualquer processo eletromagnético, o que caracteriza comunicação à distância com o uso do espectro, esteja ele confinado ou não (uso de cabos ou do próprio ar para transmissão). Segundo a mesma lei, os serviços que oferecem essa facilidade caracterizam-se pelo “*conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação*”. Portanto, a prestação do acesso à internet por meio da estrutura física dos prestadores de telecomunicações configura, na maioria dos casos, um serviço do setor, viabilizado, em regra, pelos prestadores do Serviço de Comunicação Multimídia

---

<sup>352</sup> As informações deste item são baseadas em artigo escrito pela autora sobre o tema: BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *O Marco Civil da Internet e o Setor de Telecomunicações*, in *Marco Civil da Internet: Análise Jurídica sob uma Perspectiva Empresarial*, coord. Gustavo Artese, Ed. Quartier Latin, 2015.

<sup>353</sup> Artigo 60 da LGT: *Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação. §1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. §2º Estação de telecomunicações é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis*. BRASIL. LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1996. *Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995*. Brasília, jul, 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm)>.

(SCM), conhecido como banda larga fixa; pelos ofertantes do Serviço Móvel Pessoal (SMP), telefonia celular que possibilita serviço de voz e banda larga móvel; e pelas empresas que prestam o Serviço de Conexão à Internet (SCI) como Serviço de Valor Adicionado (SVA) às redes de telefonia fixa no país (o denominado Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC). Perceba-se que somente para este último o SCI permanece sendo, como regra, um SVA. Explique-se. Os serviços de telecomunicações podem servir de suporte para outros, o que levou o legislador a prever os denominados SVAs, conceituados do seguinte modo pelo art. 61 da LGT:

Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

Nessa época e mesmo na promulgação da LGT (1997), o acesso à Internet se dava, exclusivamente, via linha discada. Por meio de um computador equipado com modem para conexões via telefonia fixa, o usuário discava para seu Provedor de Serviço de Conexão à Internet (PSCI), que o conectava à Rede Mundial. Nesse modelo, para a prestadora de telefonia fixa, o procedimento se dá como uma chamada telefônica, sem distinção entre o tráfego de voz e dados. O SCI apresenta-se como serviço adicional (SVA) às redes STFC e, por definição legal, não constitui telecomunicações, nos termos do retrocitado art. 61 da LGT.

Desde então, a internet cresceu expressivamente. Houve avanço das ciências da informação e comunicação, desenvolvimento das tecnologias digitais, surgimento das redes convergentes possibilitando a agregação de serviço de voz e dados, proliferação de equipamentos terminais de múltiplo uso e de novas tecnologias sem fio. Evoluindo em fases, a Rede Mundial, primeiramente, tentou replicar o que ocorria no mundo de mídia impressa para o mundo digital. Em seguida, surgiram os portais de notícia e conteúdo, com ferramentas de busca a fim de capacitar os usuários a acessá-los e, atualmente, assiste-se a uma reconstrução da internet ao redor das pessoas por meio das redes sociais. Todo esse avanço e a demanda cada vez maior por acesso à Rede Mundial foi terreno fértil para que não só o STFC, mas outros serviços de



telecomunicações passassem a ser utilizados como suporte de acesso à internet, permitindo a conexão por meio da própria rede da prestadora. Além disso, a privatização do setor incentivou e também obrigou empresas a expandirem a prestação dos serviços de telecomunicações pelo país. Às concessionárias da telefonia fixa, foram destinadas metas de universalização para ampliação da infraestrutura do serviço a áreas economicamente não atraentes. Além disso, ao longo dos anos, os leilões de faixas de radiofrequência para o serviço de telefonia móvel imputavam a obrigação de disponibilização das tecnologias de acesso móvel à internet em tais áreas.

Sob essa perspectiva, a evolução da internet também pode ser vista em etapas a partir da evolução dos serviços de telecomunicações, numa gradação entre eles, sem que a predominância de um em determinada fase exclua, necessariamente, a existência de outro. Atente-se para o fato de que, no acesso via STFC, todos os itens que caracterizam o SCI estão além do serviço de telecomunicações que lhe concede infraestrutura. Já o SMP viabiliza o acesso à internet por meio da contratação, pelo usuário, de um serviço de transmissão de dados da prestadora e da aquisição de um terminal smartphone ou modem 3G ou 4G. Por sua vez, o SCM engloba a possibilidade da conexão à internet em sua própria definição conforme prevê o Regulamento do serviço (Resolução nº 614, de 2013, da Agência Nacional de Telecomunicações):

Art. 3º O SCM é um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a Assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

A evolução tecnológica superou a prevalência do uso da telefonia fixa para acesso à internet. Hoje o STFC representa o meio menos utilizado para tanto, com tendência à extinção<sup>354</sup>. Observa-se, assim, que o provimento de acesso à internet não se apresenta essencialmente como um SVA, mas como facilidade aderente às próprias redes de telecomunicações. Desse modo, tendo

---

<sup>354</sup> Para dados e detalhes sobre o tema, ver BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Alternativas para a Revisão do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações. Relatório final do grupo de trabalho entre o Ministério das Comunicações e a Anatel*. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www.participa.br/articles/public/0039/1769/relatorio-gt-revisao-do-modelo-web-2.pdf>>.

em vista que a infraestrutura de telecomunicações forma a camada física que permite a circulação dos dados e o desenvolvimento de infinitas aplicações na internet, estas sim são atualmente os SVAs que se instalam sobre as redes. Como tais, classificam-se como usuários do setor, conforme §1º do art. 61 da LGT, e demandam a proteção enumerada pelo §2º do mesmo artigo:

Art. 61. [...]

§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.

De acordo com tais previsões, verifica-se que a legislação brasileira segue o modelo de camadas (descrito no Capítulo 2), o que demonstra que as aplicações, que compõem a camada lógica da internet, apresentam-se como “o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet”. Tal constatação permite a conclusão de que as aplicações são atualmente os verdadeiros SVAs, serviços que estão no topo das camadas da Internet, ou seja, são Over The Top (OTT)<sup>355</sup>.

Os impactos da evolução tecnológica sobre o setor de telecomunicações levaram a debates a respeito da revisão do modelo regulatório que vigora desde a privatização em 1997. Exatamente por conta dos efeitos da convergência tecnológica e da digitalização, que teve como consequência a evolução de serviços prestados em regime privado para atender as demandas da população quanto a acesso à internet com mobilidade, que o setor evoluiu e viu tornar-se obsoleto o serviço objeto das principais amarras regulatórias estabelecidas pela Lei Geral do Setor, a telefonia fixa. Como resultado disso, o Congresso Nacional debate atualmente mudanças nessa lei por meio do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79/2016.

---

<sup>355</sup> Para mais detalhes sobre os efeitos transformadores de tais serviços sobre o serviço de telecomunicações ver FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de serviços de internet: desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. Lumen Juris, São Paulo, 2018.

#### 4.3.3.2. Análise teórica

Destacam-se, do histórico relatado, os seguintes pontos de análise para as teorias ciberregulatórias:

*a) Privatização do setor e confirmação da Norma 004/1995 pela LGT:*

De acordo com o resgate histórico empreendido, constata-se confirmação da expansão da internet no país pela iniciativa privada, novamente direcionada por uma decisão governamental.

A solução normativa dada pela Norma 004/1995 marcou a história da internet no Brasil ao definir seu enquadramento regulatório desde o seu surgimento no país, o que vigora até os dias de hoje. Em outras palavras, a previsão do Serviço de Conexão à Internet (SCI) como Serviço de Valor Adicionado (SVA) e não como de telecomunicações, impediu o enquadramento do SCI no monopólio estatal existente à época quanto à prestação de serviços de telecomunicações. Desse modo, constata-se o papel preponderante do Estado nos rumos iniciais da internet no país.

*b) Alteração do enquadramento do Serviço de Valor Adicionado em decorrência das mudanças tecnológicas ocorridas no setor:*

Em 1995, o conceito de SVA referia-se, por óbvio, à internet discada, mas também a serviços que utilizam as redes de telecomunicações, tal como os serviços vendidos por meio de mensagens no celular (SMS)<sup>356</sup>. Com o passar do tempo e a evolução tecnológica, percebe-se que o dispositivo legal que define e determina o tratamento normativo ao SVA não se alterou, mas a própria dinâmica do setor determina que as aplicações, ou seja, os agentes presentes na camada de conteúdo da internet sejam enquadrados como os novos serviços de valor adicionado, por se hospedarem sobre a rede sem se confundirem com serviços de telecomunicações.

A mudança demonstra não apenas os efeitos da evolução tecnológica sobre o setor, mas os impactos que o design da rede de telecomunicações e de

---

<sup>356</sup> Conforme exemplificado pelo site da Agência Nacional de Telecomunicações. *O que são os serviços de valor adicionado.* Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=346987&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=346987.pdf>. Acesso em 05/03/2019.

protocolos que a fazem funcionar exercem sobre as estruturas do setor, inclusive sobre a incidência normativa definida pelo regulador. Tais características ressaltam o poder regulatório da própria arquitetura de rede, corroborando muitas das premissas enunciadas pela teoria tecnodeterminista.

*c) PLC nº 79/2016 – revisão do modelo de telecomunicações*

Tal como narrado no histórico acima, os próprios impactos da digitalização levaram o setor a se modificar. Conforme tratado acima, constata-se que a arquitetura, ou seja, mudanças na própria infraestrutura que dava base aos serviços do setor, emanaram efeitos regulatórios, gerando adaptações por parte das próprias empresas – o que confirma a teoria tecnodeterminista. Contudo, se o Comunitarismo em Rede por considerado como elemento adicional, ou até mesmo evolutivo, ao tecnodeterminismo, é possível também concluir que os debates ao redor do PLC nº 79 resultam das interações geradas entre nós regulatórios como usuários, evolução tecnológica, Anatel, MCTIC e Congresso Nacional, entre outros.

De outro lado, o setor de telecomunicações é a camada mais regulada da internet e, por isso, mais suscetível às ideias do Ciberrealismo. Desse modo, a própria necessidade de um projeto de lei para solucionar os problemas atualmente vivenciados pelo setor demonstra a preponderância de soluções tradicionais para tal camada.

#### **4.3.4. Marco Civil da Internet**

##### **4.3.4.1. Análise histórica**

A partir de 2009, observam-se movimentações do Poder Executivo brasileiro para a construção de importantes anteprojetos de lei voltados aos impactos da informação e da internet. Constata-se forte foco na expansão da participação social em tais temas, como se passa a demonstrar.

Primeiramente, voltaram-se esforços para a definição de uma estrutura para o exercício de direitos civis na internet e normatização das novas relações decorrentes do uso da rede no país, ou seja, a definição de um Marco Civil da Internet para o Brasil. O debate iniciou-se no então Ministério da Justiça, com o apoio do Ministério da Cultura, utilização da plataforma “CulturaDigital.br”

e definição de duas fases de consulta à sociedade. Primeiramente, sem sugestão de texto final, abriu-se, em outubro de 2009, consulta a indagar “*Que tipo de regras seria parte de uma lei para regulamentar a Internet*”, com estruturação do debate em três eixos: direitos individuais e coletivos na internet, responsabilidade dos diferentes atores envolvidos e diretrizes governamentais, além de princípios norteadores para a internet. Foram recebidas mais de oitocentas contribuições<sup>357</sup> que, após sistematização, viabilizaram a concepção de texto para um anteprojeto de lei, seguida de nova consulta pública em abril de 2010, que recebeu cerca de 1.170 contribuições<sup>358</sup>.

O processo foi seguido de nova sistematização dos comentários recebidos e finalização de proposta final de anteprojeto de Lei, enviado ao Congresso Nacional em 2011. Na Câmara de Deputados, a proposição passou a tramitar como Projeto de Lei n. 2126/2011, com relatoria do Deputado Federal Alessandro Molon. Em tal fase, foram realizadas setenta audiências públicas, com a participação de representantes de sessenta instituições de diferentes setores, como empresários, acadêmicos, ativistas, órgãos do governo, artistas e empresas de tecnologia. O texto foi então novamente submetido a Consulta Pública, por meio do portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, onde teve 45 mil visitas, 2.215 comentários e 374 propostas.

Ainda assim, e já com três anos de debates, o tema só foi reacendido após as denúncias de Edward Snowden quanto ao vigilantismo exercido pelos Estados Unidos sobre a internet em vários países<sup>359</sup>. Em decorrência disso, o PL nº 2.126, de 2011, foi aprovado na Câmara dos Deputados em 25/03/2014 e enviado ao Senado Federal, onde teve rápida tramitação e aprovação em 22/04/2014, a fim de que se viabilizasse a sanção do projeto pela então Presidente da República, Dilma Rouseff, no evento NETmundial, *Encontro*

---

<sup>357</sup> PAPP, Anna Carolina. *Em nome da internet – os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. Livro produzido como Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Jornalismo na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), 2014, p. 55.

<sup>358</sup> PAPP, Anna Carolina. *Em nome da internet – os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. Livro produzido como Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Jornalismo na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), 2014, p. 62.

<sup>359</sup> O tema foi fortemente noticiado em todo o mundo, a exemplo da seguinte notícia: THE GUARDIAN. *Edward Snowden: the whistleblower behind NSA surveillance revelations*. 09/06/2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance> . Acesso em 06/03/2019.

*Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet*, realizado em São Paulo.

O fato de a proposta buscar estabelecer regras para o uso da internet no país, afetava os mais diversos atores e interesses e, como consequência esperada, para garantir a aprovação do Projeto, foi necessário que o texto não regulasse alguns aspectos da internet.

Como resultado dos longos debates e pontos controversos, o Marco Civil da Internet destinou algumas de suas questões para definição por meio de Decreto, a exemplo das exceções à neutralidade de rede e da definição de procedimentos de segurança que as empresas devem adotar. Para concepção do texto do respectivo decreto, houve, de modo similar, consultas públicas em duas etapas por meio de plataforma online Projeto Pensando o Direito, do então Ministério da Justiça. A primeira fase, de 28/01 a 30/04/2015, referiu-se à coleta de contribuições abertas, sem proposta de texto normativo.

Na ocasião, os participantes puderam opinar sobre quatro eixos: neutralidade da rede, manutenção de registros, privacidade da rede e outros tópicos e considerações. Após sistematização das contribuições, a segunda fase, ocorrida entre 27/01 e 29/02/2016, destinou-se ao recebimento de comentários acerca de uma minuta para o futuro decreto. Em seguida, houve definição final do texto e promulgação do Decreto nº 8.771 pela Presidente em 11/05/2016.

#### **4.3.4.2. Análise teórica**

Ante o histórico relatado, destacam-se os seguintes pontos para análise:

a) *Ampla mobilização social ao redor da iniciativa, com abertura do governo para receber comentários sobre o tema*

Demonstrou-se como a aprovação do MCI foi o resultado da atuação de inúmeros atores, o que demonstra solução orgânica, nascida do próprio seio da matriz regulada, prevalecendo em tal caso o Comunitarismo em Rede. Mesmo que o processo tenha sido capitaneado pelo governo, houve abertura para participação social, o que demonstrou a complexidade de construção de um marco regulatório para o ciberespaço.

*b) Revelações Snowden como elemento impulsionador da aprovação do PL que andava a passos lentos no Congresso Nacional*

A própria organicidade do ambiente demonstrou problema que incitou toda a sociedade e chamou atenção do governo para a necessidade de medidas, com efeitos regulatórios gerados entre nós, aplicando-se, novamente, o Comunitarismo em Rede.

#### **4.3.5. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**

##### **4.3.5.1. Análise histórica**

Um dos temas controversos nos debates quanto à aprovação do Marco Civil da Internet referia-se à proteção de dados pessoais. Diante disso, o tema foi previsto de forma principiológica pelo MCI, que destinou seu detalhamento à aprovação de lei específica. Desde 2010, o Ministério da Justiça já debatia regras para uma Lei Geral quanto ao tema, quando também realizou consultas públicas para a concepção de proposta normativa. Ao final, o anteprojeto de lei foi apresentado ao Congresso Nacional em 2016, passando a tramitar como o PL n. 5276/2016 na Câmara dos Deputados. Paralelamente, já havia, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 330, de 2013, fruto de uma das versões do anteprojeto de lei iniciado anos antes no Ministério da Justiça. A partir de 2016, o PLS teve a relatoria do Senador Aloysio Nunes, que ofereceu substitutivo quanto ao tema. Os debates caminharam de forma lenta em ambas as casas até que o anúncio dos escândalos de privacidade do Facebook envolvendo a empresa Cambridge Analytica, quanto ao suposto vazamento de dados de usuários da rede social e quanto ao fato de que os dados teriam sido usados para realizar campanha política direcionada na eleição para a presidência dos Estados Unidos<sup>360</sup>. O tema gerou grande repercussão e inseriu a segurança de dados e a privacidade como pautas recorrentes em todo o mundo, sendo relatado dentro e fora do Congresso como uma das justificativas

---

<sup>360</sup> COLOMÉ, Jordi Perez. *O pior ano do Facebook. As investigações sobre a interferência russa em eleições e o caso Cambridge Analytica são só os casos mais conhecidos desses meses desastrosos para a rede social.* **El país.** Dez, 2018. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/29/tecnologia/1543505016\\_151963.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/29/tecnologia/1543505016_151963.html)>. Acesso em 04/03/2019.

para a urgência da aprovação de uma lei geral de proteção de dados pessoais no Brasil.

Como consequência, houve tentativas de aceleração da tramitação de ambas as proposições existentes em cada uma das Casas Legislativas, o que levou a Câmara dos Deputados a aprovar o PL nº 5276/2016 em junho de 2018 e remetê-lo ao Senado, passando este a atuar como casa revisora do tema. No Senado, o PL foi apensado ao PLS 330/2013, passando este a tramitar como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 53/2018. Após tal ato, observou-se grande união da sociedade civil ao redor do tema, inclusive de setores como ONGs e a comunidade empresarial e acadêmica<sup>361</sup>, que, entre acordos e concessões, reuniram-se unissonamente em apoio ao texto do PLC nº 53/2018, inclusive por meio de manifesto coletivo<sup>362</sup>.

Como resultado da grande mobilização, em 14 de agosto de 2018, o então Presidente, Michel Temer, sancionou a Lei nº 13.709, vetando, contudo, a previsão de uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados, por vício de iniciativa, já que o anteprojeto do Poder Executivo quanto ao assunto não continha tal previsão<sup>363</sup>. Como consequência, em 27/12/2018, foi editada a Medida Provisória nº 869, que cria a citada autoridade. Atualmente, a MPV encontra-se em fase de debates no Congresso Nacional.

#### **4.3.5.2. Análise teórica**

Ante o histórico relatado, destacam-se os seguintes pontos para análise:

##### *a) Escândalo Cambridge Analytica*

O fato culminou em reação da sociedade que reverberou sobre os decisores políticos. Desse modo, a própria organicidade do ambiente

---

<sup>361</sup> TELESÍNTESE. *PL de proteção de dados pessoais ganha inédito apoio de empresas e da sociedade civil*. 26/06/2016. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/pl-de-dados-pessoais-ganha-inedito-apoio-de-empresas-e-da-sociedade-civil/>>. Acesso em 03/03/2019.

<sup>362</sup> Manifesto disponível em: [http://www.cenp.com.br/PDF/manifesto\\_apoio.pdf](http://www.cenp.com.br/PDF/manifesto_apoio.pdf)

<sup>363</sup> A Constituição Federal de 1988 prevê que a criação de órgãos no Poder Executivo Federal é de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do §1º do art. 61 da CF. Art. 61: [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.



demonstrou problema que incitou toda a sociedade e chamou atenção do governo e do Poder Legislativo para a necessidade de medidas.

Tais elementos demonstram, em maior medida, os conceitos teóricos inerentes ao Comunitarismo em Rede.

*b) Foco na participação social com uso de plataformas digitais e convergência entre atores de todos os segmentos sociais para apoio à aprovação da lei (unlikely bedfellows)*

Constata-se grande mobilização e interação entre representantes dos diversos setores da sociedade quanto ao tema, inclusive com manifesto conjunto em apoio à proposição que debatia a futura Lei no Congresso Nacional.

Além de tudo, verificou-se que tais manifestações figuraram como forças influenciadoras do processo de construção do marco regulatório em referência. Isso porque as próprias estruturas estatais se mostraram mais permeáveis à participação social, por meio da realização de Consultas Públicas e da consideração dos diversos posicionamentos dos agentes envolvidos, tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Assim, denota-se organicidade descrita pelas premissas do Comunitarismo em Rede.

#### **4.3.6. A Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**

##### **4.3.6.1. Análise histórica**

Em 2016, houve fusão entre o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com previsão de nova competência à Secretaria de Política de Informática (SEPIN), para “*formular a estratégia digital brasileira, em articulação com os setores competentes do campo científico, governamental, produtivo e da sociedade civil*”<sup>364</sup>, como resultado de determinação presidencial realizada a partir de recomendação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em sua 46ª Reunião Plenária<sup>365</sup>. Para cumprir a competência atribuída, o então Ministério da Ciência,

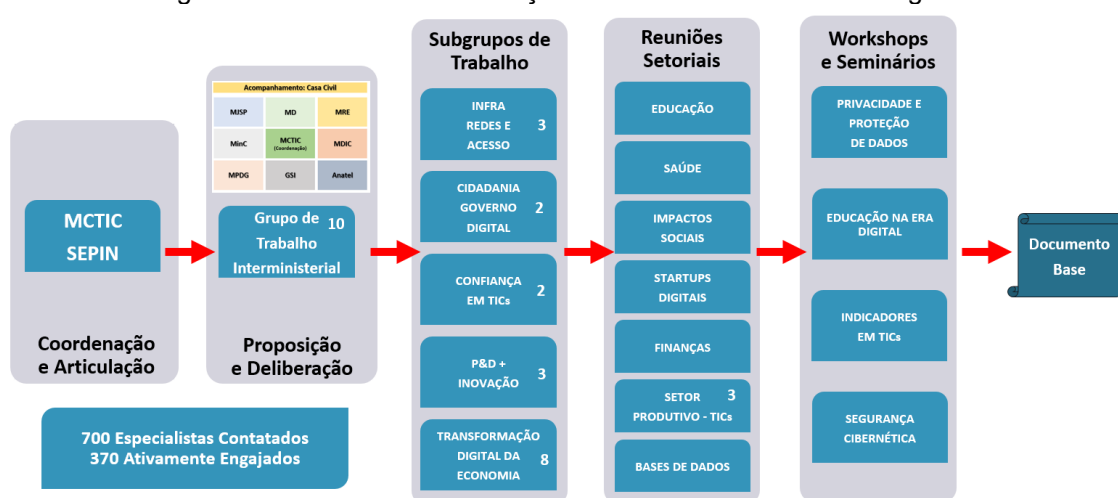
---

<sup>364</sup> BRASIL. Decreto n. 8.877, de 18/10/2016. Disposição do inciso I do artigo. 28. O Decreto foi revogado pelo Decreto n. 9.677, de 02/01/2019.

<sup>365</sup> MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES. *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital*. Brasília, 2018, p. 5. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/estrategiadigital.pdf>

Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), criou e coordenou Grupo Interministerial. Este trabalhou por meio da instituição de Subgrupos temáticos, realização de workshops e de duas consultas públicas acerca de uma minuta de documento base para a futura estratégia, com vistas a definir uma política pública guarda-chuva que harmonizasse e coordenasse as iniciativas federais quanto à digitalização no país. O processo de construção do documento até submissão à consulta pública pode ser representado pela figura 22:

Figura 22: Processo de construção do documento-base da E-Digital

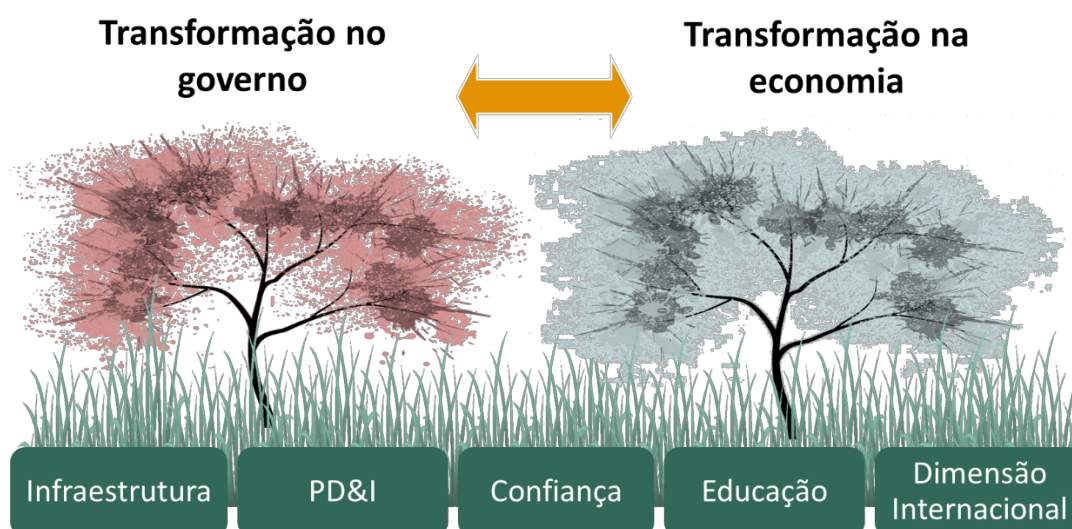


Fonte: MCTIC, disponível em: [www.mctic.gov.br/estrategiadigital](http://www.mctic.gov.br/estrategiadigital)

Como resultado, em 21/03/2018, o Decreto n. 9.319, instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital (SINDigital), composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), seus eixos temáticos e sua estrutura de governança. O Decreto ainda estabeleceu que ato do Ministro Estado de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações regulamentaria a E-Digital, o que se realizou por meio da Portaria n. 1.556, de 21/03/2018, com disponibilização do documento no site do ministério (<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf>). A estrutura de governança da E-Digital é composta por integrado por (i) um Comitê Interministerial (CIT-Digital), integrado por representantes do Poder Público; (ii) Conselho Consultivo para a Transformação Digital, instância técnica de natureza multissetorial, para participação institucionalizada da sociedade no que se refere à avaliação, implantação e atualização da E-Digital; e (iii) os demais órgãos, entidades e instâncias vinculados às políticas de transformação digital.

O CIT-Digital é presidido por representante da Casa Civil e tem, como membros, representantes do MCTIC, dos Ministérios da Educação, Planejamento, Fazenda e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, sem prejuízo da participação de qualquer órgão, entidade ou especialista. O Comitê tem ainda competência para o estabelecimento de subcomitês com a finalidade de apresentar estudos e propostas sobre os mais diversos temas vinculados à transformação digital no país, por meio da reunião de especialistas tanto do setor público quanto do privado. As atividades do Comitê são publicadas no site da Casa Civil<sup>366</sup>. O documento-base, por sua vez, visa a concertar as diversas iniciativas do Poder Executivo Federal relacionadas ao ambiente digital. O objetivo geral é o de aproveitar todo o potencial das tecnologias digitais para a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, produtividade e níveis de emprego e renda no País. Com base em tais premissas, a E-Digital pautou-se no seguinte modelo conceitual:

Figura 23. Modelo conceitual da E-Digital

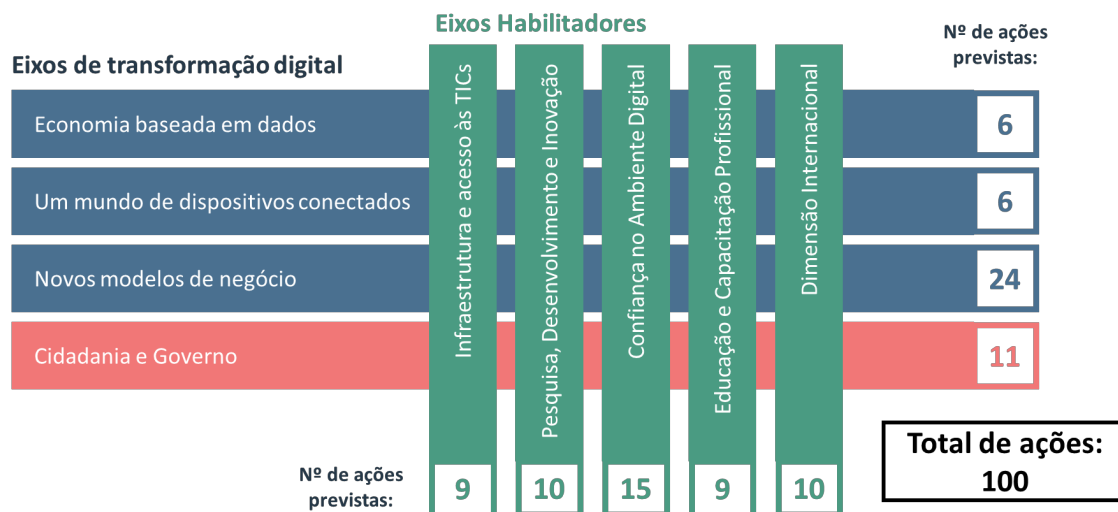


Fonte: MCTIC, disponível em: [www.mctic.gov.br/estrategiadigital](http://www.mctic.gov.br/estrategiadigital)

Para cada eixo, o documento apresenta um diagnóstico, uma visão e um grupo de ações estratégicas para atingimento da visão estabelecida para cada um deles, conforme demonstra a figura 24:

<sup>366</sup> Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-para-a-transformacao-digital-citdigital>

Figura 22: Eixos Habilitadores e de transformação digital da E-Digital



Fonte: MCTIC, disponível em: [www.mctic.gov.br/estrategiadigital](http://www.mctic.gov.br/estrategiadigital)

No que tange à governança/normatização/regulabilidade da Internet, o tema encontra-se mais especificamente tratado nos eixos “Dimensão Internacional”, “Confiança” e “Economia baseada em dados”.

#### 4.3.6.2. Análise teórica

Ante o histórico relatado, destaca-se o seguinte ponto para análise:

##### a) *E-Digital construída como organismo vivo*

A E-digital demonstra não se vincular à produção de mero documento enunciativo, mas documento intitulado “vivo”, que necessita ser atualizado constantemente ante o fato de se dedicar a ambiente intrinsecamente afetado pela evolução tecnológica. A política previu ainda estrutura de governança que visa à harmonização das iniciativas do Executivo Federal para o ambiente digital e ao monitoramento das ações estratégicas traçadas.

Desse modo, constata-se grande foco da política em referência nos processos comunicativos entre os agentes regulados, já que foram realizadas consultas públicas, instituído grupo de trabalho interministerial para ouvir as pastas e entidades envolvidas no tema e ainda estrutura de governança que manteve mecanismos consultivos por prever um Comitê Interministerial (CITDigital) e ainda instância multissetorial com participação da sociedade, bem como previsão de subcomitês para a participação de entes públicos e privados

na busca de encaminhamentos para os diversos tópicos relativos à transformação digital. Observa-se ainda que, nos termos do Decreto nº 9.319/2018, o tema é capitaneado pela Casa Civil que possui exatamente a competência de coordenar as demais pastas federais quanto a temas transversais.

Constata-se assim que o comunitarismo em rede pode representar o modelo brasileiro ora analisado, por este focar exatamente nos processos comunicativos, inclusive com previsão de estruturas para oitiva dos agentes sociais. Embora prevaleça o papel do governo quanto a decisão final na elaboração e execução de políticas públicas e que os mecanismos mereçam ainda ser avaliados para se constatar efetiva e concreta participação social (a política é recente), verifica-se que o modelo visa a empreender regulação que considera a complexidade do ambiente a ser regulado, com foco na previsão de mecanismos para oitiva dos diversos envolvidos, conforme prescreve o Comunitarismo em Rede.

#### 4.4. Teorias ciberregulatórias e o caso brasileiro: análise e constatações

*“As redes horizontais de comunicação digital se tornaram a espinha dorsal de nossas vidas”.*

Manuel Castells, 2015<sup>367</sup>

*“Terra de ninguém, terra de todos: é possível enxergar a internet sob essas duas óticas”.*

Anna Carolina Papp<sup>368</sup>

É possível resumir as constatações quanto aos marcos regulatórios e efeitos acima selecionados conforme estruturado no Quadro 8 a seguir:

---

<sup>367</sup> CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

<sup>368</sup> PAPP, Anna Carolina. *Em nome da internet – os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*, São Paulo, 2014, p. 18. Disponível em: [https://issuu.com/annacarolinapapp/docs/em\\_nome\\_da\\_internet](https://issuu.com/annacarolinapapp/docs/em_nome_da_internet).

Quadro 8. Marco teórico prevalecente de acordo com a metodologia adotada

<b>CAMADA</b>	<b>MARCOS REGULATÓRIOS</b>	<b>EFEITO REGULATÓRIO ELEITO PARA ANÁLISE</b>	<b>MARCO TEÓRICO PREVALECENTE DE ACORDO COM A METODOLOGIA ADOTADA</b>
<b>FÍSICA</b>	Anatel e LGT	Privatização do setor e confirmação da Norma 004/1995 pela LGT	Ciberrealismo
		Alteração do enquadramento do Serviço de Valor Adicionado em decorrência das mudanças tecnológicas ocorridas no setor	Tecnodeterminismo
		PLC nº 79/2016 – revisão do modelo de telecomunicações	Ciberrealismo
<b>FÍSICA</b> <b>LÓGICA</b>	Norma 004/1995 e criação do CGI.br	Separação do serviço de internet do monopólio estatal quanto ao setor de telecomunicações	Ciberrealismo
<b>LÓGICA</b>	CGI.br e NIC.br	Delegação das competências previstas pela art. 10 do Decreto nº 4.829/2003 ao NIC.br e a decisão do TCU	Ciberrealismo
		Consulta Pública nº 1, de 2017, do MCTIC	Comunitarismo em rede
<b>CONTEÚDO</b>	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais	Aprovação impulsionada pelo escândalo do vazamento de dados da Cambridge Analytica, contratada do Facebook para tratar os dados de seus usuários.	Comunitarismo em rede
		Foco na participação social com uso de plataformas digitais e convergência entre atores de todos os segmentos sociais para apoio à aprovação da lei ( <i>unlikely bedfellows</i> )	Comunitarismo em rede
<b>EFEITO MULTICAMADAS</b>	Marco Civil da Internet	Ampla mobilização social ao redor do tema	Comunitarismo em rede
		Revelações de Edward Snowden como elemento impulsionador da aprovação do PL que andava a passos lentos no Congresso Nacional	Comunitarismo em rede
	E-Digital	E-Digital construída como organismo vivo	Comunitarismo em rede

Fonte: elaboração própria

Conforme já abordado, a resposta à pergunta de pesquisa traçada inicialmente sobre “*Qual referencial teórico mais bem explica cada uma das experiências brasileiras no que tange à definição de regramentos para o ciberespaço*” não é exata, pois a organicidade do ciberespaço impede seu enquadramento a uma única teoria. Contudo, a pesquisa empreendida permite constatar certo padrão, principalmente após maior expansão e disseminação da internet no país (segunda década do Século XXI), com tendências compatíveis com as bases teóricas apresentadas pelo Comunitarismo em rede. Diante disso, confirma-se parcialmente a hipótese de que a experiência brasileira se coaduna com essa linha teórica, já que a maioria dos marcos regulatórios eleitos para análise possuem, como características em comum, abertura à participação social, consultas públicas, uso de plataformas digitais para recebimento de contribuições e realização de eventos para coleta de insumos. Aparentemente, os reguladores brasileiros têm, em geral, compreendido a internet como espaço de interação social, de exercício de cidadania e atividade comercial, com a conseguinte necessidade de articulação entre os diferentes atores envolvidos.

No que refere a pergunta de pesquisa sobre o nível de adequação dos termos “regulação da Internet” e “governança da Internet” considerando cada marco regulatório brasileiro para a internet, conforme tratado no Capítulo 3, confirma-se que os termos manifestam-se, na prática, como uma espécie do gênero “regulação” (*lato sensu*), se este for compreendido como qualquer meio para conformar comportamentos, independentemente de quem seja o agente regulador.

#### 4. CONCLUSÕES

*“In managing, promoting and protecting [the Internet’s] presence in our lives, we need to be no less creative than those who invented it.*

*Clearly, there is a need for governance, but that does not necessarily mean that it has to be done in the traditional way, for something that is so very different”<sup>369</sup>.*

Kofi Annan

*“[...] the only reason it was possible is nobody paid any attention to us”<sup>370</sup>.*

Vint Cerf

O presente trabalho buscou compreender os principais pilares das teorias ciberregulatórias por meio do estudo de seus acadêmicos e de avaliação acerca da aplicação dos pressupostos de tais teorias ao cenário brasileiro.

Empreendeu-se análise histórica e conceitual, que destacou o dinamismo do ambiente da internet, reforçado pela inovação permitida pela formação do ciberespaço, já que este se constitui a partir de camadas inter-relacionadas e, ao mesmo tempo, autônomas. Por fim, o mapeamento de alguns dos desafios gerados pela internet, e pela sociedade da informação, reforçam a necessidade de desenvolvimento de ferramentas regulatórias mais aderentes às especificidades do ambiente digital. Apesar de este não se configurar como uma realidade à parte do mundo real, é necessário, como em toda atividade regulatória, considerar as particularidades e complexidades do ambiente a ser regulado a fim de que sejam gerados eficiência e, acima de tudo, bem-estar social

O estudo da evolução dos conceitos de regulação e governança demonstrou tratarem-se de expressões vinculadas a realidades semelhantes e desenvolvidas de acordo com o contexto de aplicação e a ideologia do agente que a utiliza. Desse modo, constataram-se sinonímias entre os vocábulos,

---

<sup>369</sup> ANNAN, Kofi. *Discurso como Secretário-Geral das Nações Unidas no Internet Global Governance Forum*. Organização das Nações Unidas, 2004.

<sup>370</sup> KRILL, Paul. Cerf: *Turning off pieces of the Internet 'not sensible' as security strategy*. In an exclusive interview, the Internet 'father' explains how he helped commercialize the Web and what he's doing now at Google. **InfoWorld**, 2009. Disponível em <<https://www.infoworld.com/article/2629821/internet/cerf--turning-off-pieces-of-the-internet--not-sensible--as-security-strategy.html>>. Acesso em 02/02/2019.



apesar do peso ideológico que os vocábulos têm adquirido em alguns cenários. Assim, a partir do reconhecimento da evolução do conceito de regulação para abranger todas as formas que condicionam o comportamento, independentemente do agente que a exerce, passa a figurar-se desnecessário o uso da palavra governança para designar a não intervenção do Estado na internet.

Diante disso, o presente trabalho adotou o termo regulação (lato sensu) como gênero composto por todos os modos de se definirem a organização de um sistema, a exemplo das espécies “regulação stricto sensu” e “governança”. Tal constatação reforçar-se ainda na análise das teorias ciberregulatórias destacadas pelo presente estudo: ciberlibertários, tecnodeterministas, ciberrealistas e comunitarismo em rede. Estes não se atêm ao uso das expressões regulação vs. governança, mas focam no debate de por quais meios deve se dar a definição de regras para a internet, já que todas reconhecem a necessidade de algum regramento para o ciberespaço, apesar de discordarem sobre como isso deve ocorrer.

O estudo de tais teorias demonstrou variação entre teóricos que não veem nada de novo na Internet, com conseguinte aplicação dos conceitos tradicionais de regulação sobre esse ambiente, até aqueles que entendem que não há qualquer espaço para atuação de entes estatais no mundo virtual. Constatou-se, portanto, que a internet ainda é um campo de batalha ideológico em aberto. A análise empreendida também permitiu definição de níveis de excepcionalidade entre as teorias eleitas, considerando que o ciberlibertarianismo estaria em um dos extremos, ao considerar a completa excepcionalidade da internet e defender a não interferência do Estado no ciberespaço; tecnodeterminismo e comunitarismo em rede estariam no centro por demonstrarem níveis de excepcionalidade moderados, já que o primeiro reverbera nova estrutura regulatória a partir da reorganização de estruturas tradicionais, enquanto o segundo advoga pela atualização das estruturas regulatórias preexistentes para sua aplicação às especificidades da internet. Por fim, o ciberrealismo estaria no outro extremo, ao defender a completa incidência das normas tradicionais no ciberespaço.

Ao final, avaliou-se a experiência brasileira diante das principais teorias identificadas, concluindo-se que a evolução dos principais pilares da

teoria ciberregulatória de acordo com o avanço tecnológico da internet não significou a superação de uma teoria por outra, sendo que todas auxiliam a explicar a atuação de regulador, regulados e efeitos regulatórios no cenário complexo apresentado pela internet. Observou-se, contudo, que a maioria dos marcos regulatórios eleitos para análise possuem, como características em comum, abertura à participação social, por meio de consultas públicas, uso de plataformas digitais para recebimento de contribuições e realização de eventos para coleta de insumos. Aparentemente, os reguladores brasileiros têm, em geral, compreendido a internet como espaço de interação social.

Por fim, como decorrência da pesquisa efetuada no contexto desta Dissertação, é possível identificar, como objeto de pesquisa para futuros trabalhos, temas como os desafios à estrutura jurídica tradicional apresentados por novas tecnologias e ambientes como *dark web*, inteligência artificial (incluindo *big data*, *deep* e *machine learning*), *blockchain*, computação em nuvem e internet das coisas; análise quanto à aplicação das teorias regulatórias tradicionais, mencionadas no presente trabalho (Capítulo 3), à internet e ao ambiente digital; efetividade dos mecanismos de participação social utilizados pelos marcos regulatórios brasileiros mais recentes para a internet; debates específicos a respeito dos diversos temas emergentes do cenário digital, tal como privacidade e proteção de dados pessoais; combate a conteúdo ilícito na rede; censura, liberdade de expressão e proteção da propriedade intelectual; combate a fake news no país e no mundo; cibersegurança e eventuais limites a garantias fundamentais; o papel regulatório da ICANN quanto ao ambiente digital como um todo e tantos outros.

## 5. BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *O que são os serviços de valor adicionado*. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=346987&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=346987.pdf>> . Acesso em 05/03/2019.

ANASTÁCIO, Kimberly de Aguiar. *Localizando a governança da Internet entre o nacional e o global: operadores nacionais de nomes de domínio*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ANNAN, Kofi. *Discurso como Secretário-Geral das Nações Unidas no Internet Global Governance Forum*. 2004.

AQUINO, Miriam. *PL de Proteção de Dados Pessoais Ganha Inédito Apoio de Empresas e da Sociedade Civil*. **Telesintese**. 26/06/2018. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/pl-de-dados-pessoais-ganha-inedito-apoio-de-empresas-e-da-sociedade-civil/>>.

ARANHA, Marcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. Laccademia Publishing, 2 ed., 2014.

ARATA, Seiiti. *Regulação pela Definição de Padrões Tecnológicos na Governança da Internet*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo. 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANUNCIANTES et. al. *Manifesto pela aprovação do PLC 53/2018*. São Paulo, jul, 2018. Disponível em <[http://www.cenp.com.br/PDF/manifesto\\_apoio.pdf](http://www.cenp.com.br/PDF/manifesto_apoio.pdf)>.

BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press, 2 ed., 2010.

\_\_\_\_\_. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2 ed., 2013.

BARLOW, John Perry. *A Declaration of Independence of Cyberspace*. *Electronic Frontier Foundation (EFF)*. Disponível em <<https://www.eff.org/cyberspace-independence>>.

BBC BRASIL. *Movimento Ocupar Wall Street se espalha dos EUA para o mundo. Protestos populares contra a 'ganância corporativa' são realizados em centenas de cidades neste sábado*. 2011. **Estadão**. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,movimento-ocupar-wall-street-se-espalha-dos-eua-para-o-mundo,88346e>>.

BENKLER, Y. *From consumers to users: shifting the deeper structures of regulation toward sustainable commons and user access*. *Federal Communications Law Journal*, v. 52, n. 3, pp. 561-579, 2000.

BERMAN, Paul Schiff. *Law and Society approaches to cyberspace*. Ashgate: Publishing, 2007.

BERNERS-LEE, Tim; FISCHETTI, Mark. *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*. Paw Prints, 2008.

BIANCHI, José Flavio. *A Icann Entre Governança e Regulação: Análise da atuação regulatória da ICANN nos programas de expansão dos gTLDs no Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BLACK, Julia. *Critical Reflections on Regulation*. LSE Centre for the Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper 4, 2002. Disponível em <[http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from\\_serp=1](http://www.lse.ac.uk/accounting/assets/CARR/documents/D-P/Disspaper4.pdf?from_serp=1)>.

BORGES, Luana; BECHARA, Marcelo. *Responsabilidade jurídica pela transmissão, comutação ou roteamento e dever de igualdade relativo a pacotes de dados*. In.: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (coord.). *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 651-676.

\_\_\_\_\_. *O Marco Civil da Internet e o setor de telecomunicações*. In.: ARTESE, Gustavo (coord.). *O Marco Civil da Internet – Análise Jurídica sob uma Perspectiva Empresarial*. Quartier Latin, 2015.

BRAITHWAITE, John. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 11

BRASIL. Ministério das Comunicações. *Norma 004/1995 aprovada pela Portaria n° 148, de 31/05/1995*. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/78-portaria-148>>.

\_\_\_\_\_. LEI N° 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1996. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n° 8, de 1995. Brasília, jul, 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm)>.

\_\_\_\_\_. DECRETO n° 4.829, DE 03 DE SETEMBRO DE 2003. *Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br, sobre o modelo*

*de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências*. Brasília, set, 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm)>. Acesso em 28/02/2019.

\_\_\_\_\_. DECRETO nº 8.877, DE 18 DE OUTUBRO DE 2016. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE*. Revogado pelo Decreto nº 9.677, de 02 DE JANEIRO DE 2019. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Decreto/D8877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Decreto/D8877.htm)>.

\_\_\_\_\_. LEI nº 12.965, DE 23 DE ABRIL DE 2014. *Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Alternativas para a Revisão do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações. Relatório final do grupo de trabalho entre o Ministério das Comunicações e a Anatel*. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www.participa.br/articles/public/0039/1769/relatorio-gt-revisao-do-modelo-web-2.pdf>>.

BROWN, Ian, MARSDEN, Christopher T. *Regulating code: good governance and better regulation in the information age*. Massachusetts Institute of Technology, 2013.

BUGHIN, Jacques et al. *Skill Shift Automation and The Future of The Workforce*. Discussion paper, McKinsey Global Institute, 2018.

CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2014.

CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança – movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Zahar, 2013.

\_\_\_\_\_. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CISCO. *Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2017–2022*. Fev 2019. Disponível em <<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/mobile-white-paper-c11-520862.html>>. Acesso em 28/02/2019.

CMSUMMIT; BATTELLEMEDIA; THE OFFICE FOR CREATIVE RESEARCH. *Behind the banner: A visualization of the adtech ecosystem*. Disponível em <<http://o-c-r.org/behindthebanner>>.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE. *Nota de Repúdio. Contra os ataques do governo Temer ao Comitê Gestor da Internet no Brasil*. 08/08/2017. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/c/governo-temer-ataca-CGI/>

COLOMÉ, Jordi Perez. *O pior ano do Facebook. As investigações sobre a interferência russa em eleições e o caso Cambridge Analytica são só os casos mais conhecidos desses meses desastrosos para a rede social*. **El país**. Dez, 2018. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/29/tecnologia/1543505016\\_151963.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/29/tecnologia/1543505016_151963.html)>. Acesso em 04/03/2019.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). *Sobre o Comitê Gestor*. Disponível em <<http://www.cgi.org.br/sobre-cgi/index.htm>>. Acesso em 12/12/2018.

\_\_\_\_\_. *Nota Pública sobre a Consulta Pública do MCTIC a respeito da estrutura de governança da internet no Brasil*. Disponível em <<http://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-consulta-do-mctic-a-respeito-da-estrutura-de-governanca-da-internet-no-brasil/>>. Acesso em 28/02/2019.

\_\_\_\_\_. *Governança multissetorial e pluriparticipativa da Internet no Brasil*. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=5CD6TPfIIYs>>. Acesso em 05/02/2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DENARDIS, Laura. *Governance at the Internet's Core: The Geopolitics of Interconnection and Internet exchange points in Emerging Markets*. TPRC: 40th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, 2012.

\_\_\_\_\_. *The Global War for the Internet Governance*. Yale University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. MUSIANI, Francesca. *Governance by Infrastructure: Introduction in DENARDIS, Laura; MUSIANI, Francesca; COGBURN, Derrik L.; LEVINSON, Nanette S. The Turn to Infrastructure in Internet Governance*. Palgrave MacMillan, 2016 'The Turn to Infrastructure in Internet Governance'. Palgrave Macmillan, 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; COGBURN, Derrik L.; LEVINSON, Nanette S. *The Turn to Infrastructure in Internet Governance*. Palgrave MacMillan, 2016.

DIREITOS NA REDE. *Contra os ataques do governo Temer ao Comitê Gestor da Internet no Brasil*. Disponível em <<https://direitosnarede.org.br/c/governo-temer-ataca-CGI/>>. Acesso em 28/02/2019.

DRAKE, Wilson, *Governing Global Electronic Networks: international perspectives on policy and power*. Massachusetts Institute of Technology, 2008.

DURÁN, Antonio. *Científicos en guerra: Newton, Leibniz y el cálculo infinitesimal. Café y Teoremas, El País*, 2017. Disponível em <[https://elpais.com/elpais/2017/07/31/ciencia/1501499450\\_270522.html#?id\\_externo\\_nwl=newsletter\\_verano20170817m](https://elpais.com/elpais/2017/07/31/ciencia/1501499450_270522.html#?id_externo_nwl=newsletter_verano20170817m)>.

EASTERBROOK, Frank H. *Cyberspace and the law of the horse*. University of Chicago Legal Forum, v. 207, pp. 207-216, 1996.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Resolução do Federal Networking Council de 24/10/1995*. 1995.

EUROPEAN COMMISSION. *Commission Staff Working Document on Online Platforms – Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe*. COM(2016) 288, Brussels, 2016. Disponível em <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-288-EN-F1-1.PDF>>.

FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de serviços de internet: desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*. Lumen Juris, São Paulo, 2018.

FORBES. The World's Most Valuable Brands. 2018 Ranking. Maio, 2018. Disponível em <<https://www.forbes.com/powerful-brands/list/#tab:rank>>.

FRANSMAN, Martin. *The New ICT Ecosystem: Implications for Europe*. Edinburgh: Kokoro, 2007.

FREEDMAN, Des. *The internet of rules: critical approaches to online regulation and governance* in CURRAN, James; FENTON, Natalie; FREEDMAN, Des. *The internet of rules*. In *Misunderstanding the internet*. Routledge, 2 ed, 2016.

FREITAS, M.L.C. de. *Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet*. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, 2018.

GOLDENSTEIN, Lidia. *4ª Revolução Industrial: Impactos no Emprego e na Educação*. **Interesse Nacional**, nº 39, 2018. Disponível em <<http://interessenacional.com.br/2017/11/17/4a-revolucao-industrial-impactos-no-emprego-e-na-educacao/>>. Acesso em 31/01/2019.

GOLDSMITH, Jack L. *Against Cyberanarchy*, University of Chicago Law Occasional Paper, nº 40, 1999.

GRACEY, Lori. *Rethinking Learning For The Fourth Revolution*, Texas Computer Education Association (TCEA), Março, 2018. Disponível em <<https://blog.tcea.org/rethinking-learning/>>.

JOHNSON, David. R.; POST, David. *Law and borders: the rise of law in cyberspace*. Stanford Law Review, v. 48, nº 5, pp. 1367-1402, 1996.

\_\_\_\_\_; CRAWFORD, Susan P.; PALFREY, John G. Jr. *The Accountable Internet: Peer Production of Internet Governance*. Virginia Journal of Law and Technology, 2004.

JORDANA, Jacint. LEVI-FAUR, David. *The politics of regulation in the age of governance*. Edward Elgar Publishing Ltd, 2005.

KRILL, Paul. *Cerf: Turning off pieces of the Internet 'not sensible' as security strategy*. In an exclusive interview, the Internet 'father' explains how he helped commercialize the Web and what he's doing now at Google. InfoWorld, 2009. Disponível em <<https://www.infoworld.com/article/2629821/internet/cerf--turning->



off-pieces-of-the-internet--not-sensible--as-security-strategy.html>. Acesso em 02/02/2019.

KURBALIJA, Jovan. *Governança da Internet: questões, atores e cisões*. DiploFoundation, 2005.

\_\_\_\_\_. *An introduction to Internet Governance*. DiploFoundation, 7 ed., 2017.

LAENDER, Gabriel Boavista. *As teorias da Regulação e as Agências Reguladoras no Brasil*. Disponível em <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=485>>.

LESSIG, Lawrence. *Code and Other Laws of Cyberspace*. Basic Books, 1999.

\_\_\_\_\_, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyber Law Might Teach*. Harvard Law Review, nº 113, ver. 501, 1999.

\_\_\_\_\_, Lawrence. *CODE version 2.0*. Nova Iorque: Basic Books, 2006.

LEVI-FAUR, David; JORDANA, Jacint. *The politics of regulation in the age of governance*. In: *The Politics of Regulation*, Edward Elgar Publishing, 2004.

LEVI-FAUR, David. *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper nº 1. Jerusalem Forum on Regulation & Governance. The Hebrew University, 2010.

LICKLIDER, J.C.R.; TAYLOR, Robert. *The Computer as communication device*. Systems Research Center, 1968. Disponível em <<https://web.stanford.edu/dept/SUL/library/extra4/sloan/mousesite/Secondary/Licklider.pdf>>.

LUCERO, Everton. *Governança da Internet*. Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

MARSDEN, Christopher. *Regulating the global internet society*. Routledge, Londres, 2000.

MARTINS, Francisco Sales da Silva. *Regime transnacional da internet: entre o teórico e a realidade da governança da internet*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES. *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/estrategiadigital.pdf>

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES. *Consulta Pública nº 1*. Brasília, 2017. Disponível em <<http://www.participa.br/profile/cpgovernancainternet>>.

MUELER, Milton. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. The MIT Press, 2010.

MULLER, Nicolas. *O começo da internet no Brasil. Veja como foi o histórico da internet aqui no Brasil que se iniciou em setembro de 1988. As conexões inicialmente foram feitas em setor acadêmico e somente anos depois foi destinada a usuários domésticos e empresas*. Oficina da Net. 2008, at. 2018. Disponível em <[https://www.oficinadanet.com.br/artigo/904/o\\_comeco\\_da\\_internet\\_no\\_brasil](https://www.oficinadanet.com.br/artigo/904/o_comeco_da_internet_no_brasil)>. Acesso em 26/02/2019.

MURRAY, Andrew. *The Regulation of Cyberspace: Control in the Online Environment*. Routledge-Cavendish, 2007.

\_\_\_\_\_. *Nodes and Gravity in Virtual Space*. Social Science Computer Review, v. Ph.D., n. 4, 2011.

OLIVEIRA, Robson Rocha. *Dos conceitos de regulação às suas possibilidades*. Saúde Soc. São Paulo, v. 23, nº 4, 2014, p. 1198-1199, 2014.

\_\_\_\_\_; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. *Conceitos de regulação em saúde no Brasil*. Rev Saúde Pública. Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em <<https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2012.v46n3/571-576>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. União Internacional de Telecomunicações. *ITU releases 2018 global and regional ICT estimates. For the first time, more than half of the world's population is using the Internet*. 2018. Disponível em <<https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2018-PR40.aspx>>.

PAPP, Anna Carolina. *Em nome da internet – os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. Livro produzido como Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Jornalismo na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), 2014.

POR REDAÇÃO GALILEU. *Entenda a “treta” entre Newton e Leibniz sobre o cálculo infinitesimal*. **Galileu**, agosto, 2017. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2017/08/entenda-treta-entre-newton-e-leibniz-sobre-o-calculo-infinitesimal.html>.

REDE NACIONAL DE PESQUISA. *Nossa História*. Disponível em <<https://www.rnp.br/institucional/nossa-historia>>. Acesso em 26/02/2019.

REED, Chris. *Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2 ed., 2004.

REIDENBERG, Joel. R. *Governing networks and rule-making in cyberspace*. *Emory Law Journal*, v. 45, p. 911-930, 1996.

\_\_\_\_\_. *Lex Informatica: The Formation of Information Policy Rules Through Technology*. *Texas Law Review*, v. 76, n° 3, 1998.

RUSTAD, Michael. *Global Internet Law in a Nutshell*. West Academic, 2 ed., Edição Kindle.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. Malheiros, 2 ed., 2008.

SILVEIRA, Alessandra. *Do mercado interno à cidadania de direitos: a proteção de dados pessoais como a questão jusfundamental identitária dos nossos tempos*. **EU Law Journal**, v. 4, n° 2, pp 4-20, 2018.

SOARES, Paulo Firmeza. *Teorias da regulação: interseção entre as teorias do interesse público e a teoria institucionalista*. **Conteúdo Jurídico**, 2013. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46467&seo=1>>. Acesso em 05/02/2019.

\_\_\_\_\_. *A regulação diante da evolução da essencialidade do serviço público: a reclassificação da banda larga como serviço de telecomunicações nos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130/DF*. Ministro Relator Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, 06/11/2009. Brasília, 2009.

TELESÍNTESE. *PL de proteção de dados pessoais ganha inédito apoio de empresas e da sociedade civil*. 26/06/2016. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/pl-de-dados-pessoais-ganha-inedito-apoio-de-empresas-e-da-sociedade-civil/>>. Acesso em 03/03/2019.

TEUBNER, Gunther. *Linha Direito Comparado. Fragmentos Constitucionais - Série IDP (Português)*. Saraiva, 2016.

THE ECONOMIST. *Regulating the internet giants: The world's most valuable resource is no longer oil, but data*. Mai, 2017. Disponível em <<https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>>.

\_\_\_\_\_. *Modern love. The internet has transformed the search for love and partnership*. Ago, 2018. Disponível em <<https://www.economist.com/leaders/2018/08/18/modern-love>>.

\_\_\_\_\_. *The BlackBerry riots. Rioters used BlackBerrys against the police; can police use them against rioters?* Ago, 2011. Disponível em <<https://www.economist.com/britain/2011/08/13/the-blackberry-riots>>.

THE GUARDIAN. *Edward Snowden: the whistleblower behind NSA surveillance revelations. The 29-year-old source behind the biggest intelligence leak in the NSA's history explains his motives, his uncertain future and why he never intended on hiding in the shadows*. 09/06/2013. Disponível em <<https://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>>. Acesso em 06/03/2019.

THE METHAPHYSIC RESEARCH LAB. *Center for the Study of Language and Information. Gottfried Wilhelm Leibniz*. Disponível em <<https://mally.stanford.edu/leibniz.html>>. Acesso em 01/03/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 1164/2012. Processo nº TC 012.048/2001-5. Brasília, 2012.

TSATSOU, Panayiota. *Internet Studies: Past, Present and Future Directions*. Routledge, 2014.

VAN SCHEWICK, Barbara. *Internet architecture and innovation*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, 2010.

WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*. 4 ed. Routledge, 2014.

WIMMER, Miriam. *Pluralismo jurídico e as transformações do Estado contemporâneo*. Revista de Direito Público da Economia, v. 20, p. 183-207, 2007.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank, 1992.

\_\_\_\_\_. *Development in Practice. Governance. The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank, 1994.

WSIS (World Summit on the Information Society). Tunis Agenda for the Information Society, 2005. Agenda de Tunis PT\_BR. Disponível em <<http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>>.

WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google*. Zahar, 2012.

ZITTRAIN, Jonathan, *The Future of the Internet and How to Stop It*. Yale University Press, 2008.