Multissetorialismo: ultrapassando o status de “remédio milagroso”?

Francesca Musiani, Professora de pesquisa associada e vice-diretora do Centro de Internet e Sociedade do Centro Nacional de Pesquisa Científica (Centre National de la Recherche Scientifique - CNRS), na França(*)

Data da publicação:

Abril de 2020

(*)[1]

Nos seus primórdios, a Internet foi usada e autogerida por pares, a maioria deles especialistas em computação norte-americanos. O governo dos Estados Unidos, que financiou em grande parte sua criação, alega responsabilidade histórica em sua gestão e seu desenvolvimento - do que seu setor de negócios se beneficiou imensamente. Mas desde que a Internet de pioneiros se tornou a coluna vertebral das economias e sociedades contemporâneas, os desafios da “sociedade da informação” abriram as portas para o campo da política pública. A Assembleia Geral das Nações Unidas então decidiu, nos primeiros anos da década de 2000, dedicar uma nova cúpula mundial àqueles desafios: a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI, ou WSIS na sigla em inglês) que, ao contrário de suas predecessoras, era para encorajar organizações intergovernamentais, inclusive instituições regionais e internacionais, entidades civis e o setor empresarial, a contribuírem e participarem ativamente dos processos de governança da Internet.

Sua organização foi confiada à União Internacional de Telecomunicação (UIT), mas a legitimidade da estrutura dessa agência multilateral (criada para controlar redes de telégrafo no século XIX) e seus propósitos foram imediatamente contestados diante das posições recentemente adquiridas, de uma ideologia liberal-libertária e um modelo de gestão — encarnado principalmente pela ICANN — que mostrou-se possível durante a precoce e rápida expansão da Internet. Jogos de alianças variadas entre os Estados-membro e as empresas, entre delegações do governo e sociedade civil, entre técnicos e especialistas acadêmicos, vieram à tona então, com papeis e interesses muito vagos, o que era às vezes estrategicamente incentivado. O fracasso da conferência no âmbito funcional levou à criação do IGF para “continuar o diálogo” entre diferentes setores em uma governança da Internet internacional, em pé de igualdade, mas sem poder de recomendação ou decisão.

Uma “nova forma de comunidade política”

Segundo Milton Mueller (2014), a visão que orienta essa forma de comunidade política, em que a decisão é desconectada dos debates, tropeça na ausência de definição clara do processo e em uma realidade *de facto* muito menos contestadora dos jogos de poder.

Por exemplo, a Corporação de Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN), associação californiana de direito privado sem fins de lucro, imediatamente apresentou-se

como a síntese de uma operação multissetorial, em virtude de sua estrutura - um conjunto de comitês consultivos e de representantes de grupos de interesse, inclusive um para governos e outro para usuários – e de seus procedimentos (o conselho de diretores somente deve aprovar decisões de consenso da comunidade, e a equipe executiva limita seu papel a implementar as decisões do conselho diretor). Mas, na prática, o conselho sempre teve inclinação a tornar-se autônomo e a tomar decisões sem origem no processo de desenvolvimento multissetorial, e sem prestar contas a qualquer órgão representativo. No entanto, todos os membros do conselho diretor sempre defenderam com vigor a habilidade do modelo multissetorial de levar o ponto de vista dos usuários da Internet para o âmbito mundial.

O Fórum de Governança da Internet (IGF), por sua vez, é um evento supervisionado pelas Nações Unidas que não toma decisões. Nessa organização, a promoção de processos multissetoriais é um requisito estrutural ao mesmo tempo que é um ato de fé. No entanto, seus defensores mais fervorosos, as entidades civis, oscilam entre o entusiasmo e a desilusão. Claramente, desde a CMSI, o IGF foi estruturado dentro de um quadro de intervenção que é mais ou menos respeitado, e sua contribuição para as discussões é amplamente reconhecida. Mas depois de 14 encontros anuais em diferentes partes do mundo e a emergência de IGFs nacionais e regionais, os problemas sem solução estão apenas acumulando-se, o fórum ainda não pode emitir recomendações oficiais e, a despeito de um aumento no número de inscritos, a rotatividade dos participantes é combinada com a quase profissionalização de um certo número deles.

Finalmente, e acima de tudo, a síntese dos debates majoritariamente escapa da sociedade civil mais “ampla”: ela acontece atrás de portas fechadas, primeiramente dentro do Grupo Assessor Multissetorial (MAG), que representa uma espécie de conselho diretor do IGF, e depois se estende para as bases das comissões e dos conselhos da ONU, em sua maior parte sem nenhuma consequência prática visível. Entre os objetivos dessas diferentes instâncias existe um desejo de assegurar a segurança e estabilidade da internet, organizar a participação de todos os setores interessados, manter a “redes das redes” neutra e aberta, e acima de tudo guiar seu desenvolvimento de acordo com direitos fundamentais. Mas a ambiguidade só tem crescido.

Um histórico problemático

Ao fim das duas fases da CMSI (2003 e 2005), a sociedade civil, embora oficialmente um único grupo de interesse, tinha produzido “declarações” separadas. Durante a sessão de abertura do NETmundial (2014), o discurso de seu representante foi aplaudido. Mas o método de preparação dessa conferência “alternativa” – por governos somente, em última instância – e o conteúdo do documento final permaneceram vagos em relação a questões que eram essenciais, como a neutralidade da rede e a vigilância eletrônica em massa, e faltou um cronograma para a ação. Portanto, eles receberam críticas de muitas organizações e grupos (por exemplo BestBits).

Muito mais problemática foi a missão, atribuída à ICANN, de prover, ela mesma, soluções adequadas para implementar o fim da supervisão de suas atividades pelo governo estadunidense. Por um longo tempo, a organização projetou para si uma imagem de juiz e parte interessada ao mesmo tempo, arregimentando especialistas “independentes” conhecidos por terem colaborado previamente com suas atividades. Além disso, foi bastante cuidadosa ao respeitar a determinação da Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA, do Departamento de Comércio dos EUA) para operar a transição para a autonomia e

internacionalização da função da IANA "fora de qualquer solução intergovernmental".

Outra evidência de que o o debate está sendo capturado pelos atores mais poderosos foi dada pela Iniciativa NETmundial entre 2014 e 2016, feita em conjunto pelo Presidente da ICANN e os organizadores do Fórum Econômico Mundial em Davos. Na época, o espectro de Dubai era influente: em dezembro de 2012, uma conferência da UIT tinha proposto renegociar um conjunto de regulações das telecomunicações internacionais para adaptá-las às novas realidades do setor[2]. Temendo que isso fosse fortalecer o papel da agência na governança global da Internet, os Estados Unidos e seus aliados se recusaram a assinar o acordo final, alegando que os estados autoritários (Rússia, China e diversos países árabes) tirariam vantagem dele para fortalecer o controle estatal sobre a Internet e por meio disso reafirmar um conceito obsoleto de soberania.

No entanto, a "guerra fria digital" não aconteceu e o multissetorialismo colheu novas justificativas: um regime inclusivo mas descentralizado, um poder em rede, em que direitos, deveres e responsabilidades são compartilhados. Seus apoiadores apresentam esse modelo como um meio termo entre visões opostas da governança da Internet: nem totalmente autorregulada, nem exclusivamente privatizada, tampouco inteiramente sujeita ao controle estatal. Essa ambição parece fora de alcance, devido à falta de vontade, de estrutural social e jurídica e de instrumentos para construir um consenso global e para evitar um cenário em que alguns são "mais iguais" que outros. Mas houve avanços para as partes interessadas no multissetorialismo e, em particular, para esse heterogêneo ator chamado "sociedade civil"?

"Sociedade civil" em construção

O envolvimento da sociedade civil nos debates sobre governança da Internet é parte de um movimento de "participação de atores não estatais em assuntos públicos" de longa data. De acordo com Jean-Pierre Roca (2001), as relações que as Nações Unidas têm mantido com sociedade civil por muitas décadas baseiam-se em três perspectivas: a funcionalidade, em que a ênfase está na expertise temática dos atores (em termos de clima, saúde, diversidade linguística e cultural, liberdade de expressão etc); o corporativismo, que favorece a gestão conjunta, em programas de desenvolvimento por exemplo; e a democracia global, enfatizando participação e pluralismo.

Dentro da estrutura da CMSI, a relação Nações Unidas-sociedade civil envolveu uma mobilização da expertise da "comunidade técnica" brigando contra a desigualdade digital Norte-Sul, e construindo um consenso para uma governança da Internet "mais democrática". No entanto, a sociedade civil na CMSI tem geralmente oscilado entre diferentes níveis de coerência institucional, entre a qualidade de um espaço aberto e àquela de um ator muito organizado entre outros atores - como apontado por Jeanette Hofmann.

Pesquisadores como Françoise Massit-Folléa e Amar Lakel (2007) foram capazes de apontar o papel positivo desempenhado pela sociedade civil nesse contexto, destacando que a heterogeneidade de fato colocou vários problemas relacionados à logística organizacional e também à parte substantiva dos debates, mas membros da sociedade civil indiscutivelmente tornaram o debate mais rico ao insistirem, mais do que outros atores, em abertura, transparência, consensos construídos de baixo para cima e comprometimento com princípios universais como direitos humanos.

Essas demandas continuaram aparecendo a cada encontro do IGF, na criação de fóruns

regionais, durante o NETmundial e em discussões que aconteceram em múltiplos fóruns - Unesco, Conselho da Europa, parlamentos nacionais, mas também na ICANN. No entanto, a sociedade civil caracterizou-se ela mesma por controvérsias e mudanças de poder sem fim, porque não consegue resolver os dois maiores problemas relacionados a representatividade e legitimidade.

Para muitos, não é particularmente problemático que os membros supostamente da "sociedade civil" vistam mais de um chapéu, por exemplo como engenheiro de uma grande empresa e ativista de uma ONG, ou que seja pesquisador de um think-tank e, ao mesmo tempo, de uma delegação governamental. No entanto, dois campos surgiram, em apoio ou contra a liderança dos Estados Unidos, que inicialmente cobriam dois tipos de expertise: uma de veteranos da Internet, com enfoque nas questões tecnoeconômicas e favoráveis a uma regulação mínima, e os membros de entidades civis envolvidos com a CMSI, mais familiarizados com procedimentos de negociação. Por meio de uma produção regular de análises e pontos de vista (sobre a história da Internet, sobre a ICANN, sobre a CMSI) bem documentados, alguns se tornaram assistentes extremamente qualificados na organização da CMSI, depois tornaram-se planejadores e co-organizadores do IGF, física e conceitualmente incorporando o objetivo participativo dessas instâncias.

A sociedade civil portanto se autolegitima de acordo com dois critérios principais: um sistema de valores que se pretende universal, e a competência e eficiência de alguns de seus membros que se tornaram "semi-profissionais" dos processos das Nações Unidas. Eles baseiam-se na sobreposição de causas e expertises que valem igualmente a pena - às vezes explicitamente reconhecendo que é difícil demonstrar unidade da "sociedade civil".

Nos encontros internacionais de governança da Internet, a participação dos países emergentes, ou dos países menos desenvolvidos, tem aumentado de forma geral, apesar das barreiras de recursos e de línguas. No entanto, três problemas persistem: dentro de um mesmo país, a sociedade civil é dividida em relação às prioridades quanto a problemas e soluções; em âmbito multilateral, muitos governos são por vezes instáveis e isso confunde as coisas para seus cidadãos; finalmente, o desenvolvimento de habilidades para os participantes não ocidentais requer recursos financeiros e humanos (bolsas para viagens, eventos de capacitação, missões consultivas, etc) que são em grande parte fornecidos por beneficiários do *status quo*.

Buscando legitimação (e estratégias coerentes)

A questão da legitimidade política da sociedade civil internacional segue sendo um problema. Muitos autores, por exemplo Mac Raboy (2004), acreditam que a organização da CMSI em si deu legitimidade externa para a sociedade civil envolvida na governança da Internet – uma legitimidade frágil que não pode ser demonstrada em números, dada sua permanente exclusão nos processos decisórios. Além disso, os membros da sociedade civil na CMSI não vieram todos de entidades civis existentes: muitos, em particular entre os especialistas acadêmicos e técnicos, envolveram-se por meio de autoproclamação.

Os tipos e abrangência das ações que a sociedade civil utiliza são normalmente resultado de escolhas estratégicas contraditórias, e a governança da Internet não é imune a isso. Ao contrário daqueles que aceitam o jogo da participação, alguns ativistas optam por ir contra ou por abster-se dele. O primeiro caso é ilustrado pela existência de fóruns alternativos, em que um encontro é realizado em um país com pouco ou nenhum respeito por direitos humanos:

esse foi o caso da CMSI da Tunísia em 2005 e mais recentemente de iniciativas como o Fórum de Desgovernança da Internet[3], a que somaram-se participantes do IGF. Esses nomes destacam a contradição entre a reivindicação pacífica por um regime de governança e a situação concreta dos usuários de Internet em um país específico.

A outra posição, mais radical, é a de ciberativistas que, recusando-se a entrar num debate que consideram estéril, desafiam-no não no nível discursivo, mas no nível da arquitetura e aplicações da Internet, como Stefania Milan (2013) demonstrou. Os desenvolvedores e difusores de soluções como software livre, arquitetura P2P, *open roots* (raízes alternativas de nomes de domínio), técnicas de criptografia e de anonimização, propõem essas alternativas ao monitoramento e vigilância dos usuários de Internet e à captura de seus dados pessoais pelos serviços de segurança do Estado e pelos "gigantes da Internet", as principais empresas da economia digital de hoje.

Diversos estudos avaliaram a habilidade da Internet de empoderar indivíduos e grupos para buscarem, compartilharem e difundirem informações, para criar novas convergências e novas formas de solidariedade. As redes foram inclusive entendidas como novas formas de fazer política, que substituiriam a representação por formas temporárias e voluntárias de colaboração em torno de comunidades de interesse. Mas ao mesmo tempo a Internet promove a expansão da economia globalizada que é potencialmente destrutiva da diversidade cultural e indiferente ao bem comum. E a contestação cada vez mais amplamente compartilhada dos atuais órgãos de governança global está levando-nos de volta a questões relacionadas à soberania nacional, sob o risco de fragmentação da rede que se diz global.

O conceito de multissetorialismo permitiu a emergência da sociedade civil como um parceiro nos debates sobre a governança internacional da Internet, de acordo com um modelo baseado em vagas noções de participação e deliberação, oscilando entre o realismo e a utopia, e não isento de conflitos de interesses (nos sentidos econômico e financeiro). Mas há evidências – por exemplo no trabalho de Arne Hintz (2014 – de que enquanto os grupos da sociedade civil envolvidos no IGF apoiam o processo multissetorial e reivindicam sua continuidade, ativistas externos afirmam que a sociedade civil não tem capacidade de contribuir de maneira significativa para uma agenda dominada por interesses diametralmente opostos aos seus, exceto para dar legitimidade a essa agenda, que frequentemente não a merece.

Em resumo, o envolvimento da sociedade civil nos arranjos multissetoriais sofrem por diversos problemas recorrentes: falta de visão comum e inclusão, representatividade baseada em uma forma de meritocracia, ausência de legitimidade política potencialmente excluindo a colaboração no processo decisório. Isso pode levar a sociedade civil a tornar-se mais um espaço simbólico do que um ator político estabelecido. A incongruência de suas escolhas estratégicas, para além do seu apego aos princípios fundamentais dos direitos humanos, pode levar ao enfraquecimento de suas posições no modelo de multissetorialismo proposto, uma vez que os mecanismos atuais e os órgãos de governança efetivamente não têm por objetivo a redistribuição de poder; ao contrário, eles efetivamente aumentam o peso dos atores econômicos nas políticas públicas.

Além disso, esse modelo, que se diz, com alguma razão, uma inovação pós-democrática mais adaptada aos desafios do nosso século, às vezes confunde os meios com os objetivos. O que deveria elevar atores não estatais transnacionais ao mesmo nível dos governos frequentemente termina reafirmando, como diz Barlow (1996), que "os habitantes do ciberespaço precisam de sua própria nação". Infelizmente, esse tipo de discurso exclui a

necessidade de pressionar os poderes concretos de governança técnica e política, ao ponto de se poder considerar às vezes uma manipulação – voluntária para alguns, involuntária para outros – mais do que uma reconfiguração positiva do espaço de políticas públicas para a Internet, apesar de todas as energias e boa vontade daqueles que investem nisso. No entanto, na conclusão deste artigo, vou sugerir um caminho possível em que o mantra do multissetorialismo possa ser revisitado.

A governança da Internet (multissetorial) como uma ordem social plural

Graças ao sucesso da Web, o considerável desenvolvimento da Internet desde a década de 1980 tem acontecido em um ritmo sem precedentes, que surpreendentemente não comprometeu sua estabilidade estrutural, a despeito de seus mais de quatro bilhões de usuários e da enorme diversificação de ferramentas de conexão. Ela ainda atende a expectativas e promessas diversas, mesmo que haja uma recente tendência a enfatizar todas as ameaças colocadas ao funcionamento de nossas sociedades. Seu forte crescimento não levou à abolição das fronteiras, nem ao fim das desigualdades.

Dever-se-ia então ser relembrado que "a Internet" na realidade constitui um complexo sistema sociotécnico, cujos componentes diversos (arquitetura, infraestrutura, linguagens de computação, aplicações e usos) são de responsabilidade dos vários atores, que são forçados a colaborar mas também competem entre si, e também diversos modos de regulação, incluindo jurisdições, relações contratuais, escolhas tecnológicas, autodisciplina comunitária e responsabilidade corporativa. Para lidar com governança, devemos então falar para e pela sua pluralidade. Isso implica fazer distinções: entre as autoridades formais e informais; entre os campos de ação, operacional ou normativo; e entre seus diferentes níveis de transparência e responsabilização, obrigatória ou voluntária.

É importante também considerar que o campo de atores preocupados com a governança da Internet na realidade estende-se a outras organizações internacionais que gerenciam sistemas sociotécnicos complexos em todo o mundo: comércio, padronização, propriedade intelectual… e meio ambiente! É então uma (vasta, e complexa, mas necessária) questão determinar quais princípios e quais modalidades de ação são apropriadas para diferentes atores, articulá-las e ordená-las, de modo a se determinar sua efetividade numa realidade plural.

O multissetorialismo pode encontrar seu lugar nessa perspectiva, quando nós minimizarmos seu status de remédio milagroso para a crise de confiança entre os gestores técnicos da internet e usuários de um lado, e entre usuários e as instituições políticas nacionais e internacionais do outro. Mas, para fazer isso, precisamos começar a distinguir os modos e caminhos para a regulação de um sistema técnico complexo em evolução permanente, um meio inovador de trocas sociais, culturais e econômicas e um novo veículo de relações políticas.

Referências

Barlow, J. P. (original 1996, reimp. 2019). "A Declaration of the Independence of Cyberspace". *Duke Law & Technology Review*, 18(1), 5-7.

Hintz. A. (2014). "Forums on Internet Governance Reveal Tensions Over How the Web Should Be Regulated". *Information Policy:* https://www.i- *policy.org/2014/ 09/forums-on- internet-governance- reveal-tensions- over-how-the- web-should-be- regulated.html*

Lakel, A. & Massit-Folléa, F. (2007). "Société civile et gouvernance de l'internet : la construction d'une légitimité ambiguë", *Hermès, La Revue* 2007/1 (n° 47): https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2007-1-page-167.htm#

Milan, S. (2013). *Social movements and their technologies: Wiring social change*. Springer.

Mueller, M. (2014). "Internet nation?" Palestra no IGF 2014, Istambul.

Raboy, M. (2004). « The World Summit on the Information Society and its Legacy for Global Governance », *The International Journal of Communications*, vol. 66, n° 3-4.

Roca, P.J. (2001). "Des mandats ambigus, Société civile mondiale. La montée en puissance". N° 63: http://archives.courrierdelaplanete.org/63/article5.html

1 Ver também:

Musiani, F. (2013). "WSIS+10: the self-praising feast of multi-stakeholderism in internet governance". *Internet Policy Review*, 2(2). DOI: 10.14763/2013.2.121: https://policyreview.info/articles/analysis/wsis10-self-praising-feast-m...

Musiani, F. & Pohle, J. (2014). "NETmundial: only a landmark event if 'Digital Cold War' rhetoric abandoned". *Internet Policy Review*, 3(1). DOI: 10.14763/2014.1.251: https://policyreview.info/articles/analysis/netmundial-only-landmark-eve...

2 Conferência Mundial sobre Telecomunicações Internacionais (WCIT-12), Dubai, 3-4 de dezembro de 2012: https://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx

3 https://en.wikipedia.org/wiki/Internet_Ungovernance_Forum

Download the English version here

Categoria:

- poliTICs 30