



**Universidade de Brasília
Faculdade de Direito**

JOSÉ FLAVIO BIANCHI

**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 de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Marcio Iório Aranha

Brasília
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

José Flavio Bianchi

**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 apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor 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”.

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Marcio Iório Aranha

Brasília
2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: José Flavio Bianchi

Título: 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 apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor 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: ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Márcio Nunes Iório Aranha Oliveira
(Orientador – Presidente)

Profa. Dra. Mônica Guise
(Membro externo)

Prof. Dr. Murilo César Ramos
(Membro externo)

Prof. Dra. Laura Schertel Mendes
(Membro interno)

Profa. Dr. Alexandre Kehrig Veronese
(Suplente)

A meus filhos, Maitê e Benício

AGRADECIMENTOS

Apesar de ser uma atividade solitária, desenvolvida individualmente, eu não teria a capacidade e a possibilidade de fazê-la se não fosse por todas as pessoas que me cercam e fizeram com que eu chegasse até aqui.

Em primeiro lugar, agradeço a Renata Espíndola Bianchi, minha amada esposa e companheira de vida. Obrigado por compartilhar todos os momentos deste trabalho, desde a sua concepção até sua conclusão, passando ainda pelos muitos momentos de angústia e dúvida. Agradeço pela paciência nas horas críticas e pelo contínuo estímulo nos momentos de cansaço. Sem sua presença a meu lado e sua ajuda constante este trabalho certamente não seria concluído.

Minha gratidão a meus pais, Edna e Vicente, eternos modelos de carinho e dedicação. Não poderia ter pais melhores. Da mesma forma, agradeço meu irmão, Edno Tales. Meus anos de criação e crescimento em Duartina serão sempre recordados por mim com um gosto doce e um toque de saudade.

Também gostaria de agradecer a todos os meus amigos que, direta ou indiretamente, próximos ou distantes, ajudaram-me e serviram de inspiração e modelo para continuar os estudos no programa da FD/UnB. Em especial: Benedito Cerezzo, César Carrijo, César Seijas, Daniel Falcão, Daniela Moraes, Eduardo Pontieri, Fábio Aristimunho Vargas, Flavio Henrique Simão Saraiva, Gabriel Squeff, Hugo Maciel de Carvalho, James Siqueira, Lucas Borges, Mariana Cirne, Miriam Wimmer, Rafael Dubeux e Victor Cravo.

Agradeço a todos os professores e colegas do programa de pós-graduação da FD/UnB, especialmente de meu colega de programa Jorge Aranda, cuja convivência e ensino foram fundamentais para meu desenvolvimento como pesquisador e, mais importante, como pessoa.

Devo minha gratidão, ainda, às minhas chefias imediatas nesse período de quatro anos que, com compreensão, permitiram o desenvolvimento dos estudos no doutorado da FD/UnB: Ivo Corrêa, Marivaldo Pereira, José Eduardo Cardozo, Natália Hallit e Min. Nancy Andrichi.

RESUMO

A presente tese pretende analisar a atuação da ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), a qual é a entidade incumbida de gerir recursos críticos da Internet, entre eles o sistema de nomes de domínio (Domain Name System – DNS), especificamente com relação à expansão do Espaço de Nomes Genéricos (gTLDs) no mencionado sistema. Após a necessária contextualização dos principais componentes da Internet, bem como o histórico de sua criação, os meios de funcionamento da ICANN e sua relação contratual com o governo dos EUA, discute-se a governança da Internet, tanto da forma realizada em fóruns internacionais quanto pela academia. A seguir, os conceitos de governança e regulação são aproximados para melhor definição e estabelecimento de distinções, com a finalidade de afirmar que a ICANN também exerce atividades regulatória. A partir da teoria processual da regulação, utilizada como marco teórico da tese, faz-se a análise de processos de autorização de novos nomes de domínio genéricos (gTLDs), tais como o “.amazon”, o “.xxx”, o “.patagonia” e o “.web”, a fim de demonstrar e avaliar o funcionamento da regulação feita pela ICANN. Em conclusão, a partir do marco teórico utilizado, verifica-se que a ICANN pode ser compreendida como um órgão regulatório e que, apesar de suas idiossincrasias, é capaz de executar uma boa política regulatória.

Palavras-chave: Internet. Governança da Internet. Recursos críticos. Sistema de Nomes de Domínio (DNS). Expansão dos nomes de domínio genéricos de primeiro nível (gTLD). Regulação. Teoria do processo administrativo da regulação.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the performance of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN, which is the entity in charge of managing critical Internet resources, including the domain name system (DNS), specifically with respect to the expansion of the Generic Namespace (gTLDs) in the DNS. After the necessary contextualisation of the main components of the Internet, as well as the history of creation, the functioning of ICANN and its contractual relationship with the US government, it discusses Internet governance, both in the way of international forums and by the academy. Next, governance and regulation concepts are approximate for better definition and distinctions, in order to assert that ICANN also performs regulatory activities. Based on the procedural theory of regulation, used as the theoretical framework of the thesis, the processes of authorization of new generic domain names (gTLDs) such as “.amazon”, “.xxx”, “.patagonia” and “.web” in order to demonstrate and evaluate the functioning of the regulation made by ICANN. In conclusion, from the theoretical framework used, ICANN can be understood as a regulatory body and that, despite its idiosyncrasies, is capable of executing a good regulatory policy.

Keywords: Internet. Internet Governance. Critical Resources. Domain Name System (DNS). Expansion of Generic Top Level Domain Names (gTLD). Regulation. Theory of the Administrative Process of Regulation.

RESUMEN

La presente tesis pretende analizar la actuación de ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), que es la entidad encargada de administrar recursos críticos de Internet, entre ellos el sistema de nombres de dominio (DNS), específicamente con relación a la expansión del espacio de nombres genéricos (gTLD) en el mencionado sistema. Después de la necesaria contextualización sobre los principales componentes de Internet, así como el historial de creación, los medios de funcionamiento de ICANN y su relación contractual con el gobierno de los Estados Unidos, se discute la gobernanza de Internet, tanto de la forma realizada en foros internacionales como por la academia. A continuación, los conceptos de gobernanza y regulación son aproximados para una mejor definición y establecimiento de distinciones, con la finalidad de afirmar que ICANN también ejerce actividades regulatorias. A partir de la teoría procesal de la regulación, utilizada como marco teórico de la tesis, se hace el análisis de procesos de autorización de nuevos nombres de dominio genéricos (gTLDs), tales como el “.amazon”, el “.xxx”, el “.patagonia” y el “.web”, con el fin de demostrar y evaluar el funcionamiento de la regulación de ICANN. En conclusión, a partir del marco teórico utilizado, se verifica que ICANN puede ser comprendida como un órgano regulatorio y que, a pesar de sus idiosincrasias, es capaz de ejecutar una buena política reguladora.

Palabras-clave: Internet. Gobernanza de Internet. Recursos críticos. Sistema de nombres de dominio (DNS). Expansión de los nombres de dominio genéricos de primer nivel (gTLD). Regulación. Teoría del procedimiento administrativo de la regulación.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A2IM	American Association of Independent Music
AAA	Associação Americana de Arbitragem
ACPA	Cybersquatting Consumer Protection Act (Lei de Proteção do Consumidor contra a Cibergrilagem dos EUA)
AFRINIC	African Internet Numbers Registry
AGB	Applicant Guidebook (Manual do Requerente)
ALAC	At-Large Advisory Committee (Comitê Consultivo Geral)
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
AoC	Affirmation of Commitments
APA	Administrative Procedure Act
APNIC	Asia Pacific Network Information Centre
ARIN	American Register for Internet Numbers Ltd.
ARPANet	Advanced Research Projects Agency Network
AS	autonomous system
ASN	Autonomous System Number (números de sistemas autônomos)
ASO	Address Supporting Organization (Organização de Suporte de Endereços)
BAMC	Board Accountability Mechanisms Committee
BBN	Bolt, Beranek and Newman
BCG	Board Governance Committee
BGP	Border Gateway Protocol
CAB	Civil Aeronautics Board
CAG	Comitê de Assessores Governamentais (FLAVIO: não seria o GAC?!)
CBT	Código Brasileiro de telecomunicações (Lei n. 4.117/1962)
CCI	Câmara de Comércio Internacional
ccNSO	Country Code Names Supporting Organization (Organização de Suporte de Nomes de Códigos de Países)
CDN	Content Delivery Network (Rede de Distribuição de Conteúdo)
CEM	Comitê Executivo Multissetorial
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (atual Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire, ou Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear)
CGI.br	Comitê Gestor da Internet
CIR	Critical Internet Resources (recursos críticos da Internet)
CLO	Comitê de Logística e Organização
CMAN	Comitê Multissetorial de Alto Nível
CMSI	Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (ver WSIS)
CNPBCL	California Nonprofit Public Benefit Corporation Law (Lei para Entidades sem Fins Lucrativos em Benefício Público da Califórnia)
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
CORE	Internet Council of Registrars
CPE	Community Priority Evaluation (avaliação de prioridade comunitária)
CSC	Consumer Standing Committee (comitê permanente de consumidor)
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency
DCA	DotConnectAfrica Trust
DESA/UN	Departamento de Assuntos Econômicos e Social da ONU
DHS	Department of Homeland Security (Departamento de Segurança Interna)
DNS	Domain Name System (Sistema de Nomes de Domínio)
DNSSEC	Domain Name System Security Extensions

DoD	U.S. Department of Defense (Departamento de Defesa dos EUA)
DoE	U.S. Department of Energy (Departamento de Energia dos EUA)
DoJ	U.S. Department of Justice (Departamento de Justiça dos EUA)
DRSP	dispute resolution service providers (fornecedores de serviços de resolução de disputas)
EIU	Economic Intelligence Unit
EPA	Environmental Protection Agency
EUA	Estados Unidos da América
FCC	Federal Communications Commission
FDA	Food and Drug Administration
FNC	Federal Networking Council
FTI	FTI Consulting, Inc.
FTP	File Transfer Protocol
GAC	Governmental Advisory Committee (Comitê Consultivo Governamental)
GAO	General Accounting Office
GIC	Global Internet Council (Conselho Global da Internet)
GNP	Geographic Names Panel
GNSO	Generic Names Supporting Organization (Organização de Suporte de Nomes Genéricos)
GTGI	Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet
gTLD	nome de domínio genérico
gTLD-MoU	generic Top Level Domain Memorandum of Understanding
IAB	Internet Activities Board
IAHC	Internet Ad Hoc Committee
IANA	Internet Assignment Names Authority
ICA	Aliança Internacional Cooperativa
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICC	International Chamber of Commerce (Câmara de Comércio Internacional)
ICDR	International Centre for Dispute Resolution
ICNG	.info Country Names Discussion Group
IDN	Internationalized Domain Name
IETF	Internet Engineering Task Force
IFACCA	International Federation of Arts Councils & Culture Agencies
IFFOR	International Foundation for Online Responsibility
IFR	IANA Naming Function Reviews
IGF	Internet Governance Forum (Fórum de Governança da Internet)
IGLTA	International Gay & Lesbian Travel Association
ILGA	International Lesbian Gay Bisexual Trans and Intersex Association
IP	Internet Protocol Address
IRP	Independent Review Process
ISI	Information Sciences Institute
ISO	International Standards Organization
ISOC	Internet Society
ITU	International Telecommunications Union
JPA	Joint Project Agreement
LACNIC	Latin American and Caribbean Internet Addresses Registry
LGT	Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.742/1997)
LRO	Legal Rights Objection
MAG	Multistakeholder Advisory Group
MIM	Morality In Media

MuseDoma	Museum Domain Management Association
NARM	National Association of Recording Manufacturers
NASA	National Aeronautics and Space Administration (Agência Espacial Americana)
NCBA	National Cooperative Business Association (Associação Nacional de Negócios Cooperativos)
NETmundial	Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet
NGLCC	National Gay & Lesbian Chamber of Commerce
NGLCCNY	National Gay & Lesbian Chamber of Commerce of New York
NGPC	New gTLD Program Committee
NIC	Network Information Center
NPL	National Physics Laboratory (Laboratório Nacional de Física)
NRO	Numbers Resource Organization (Organização de Recursos de Números)
NSA	National Security Agency
NSF	National Science Foundation
NSI	Network Solutions, Inc.
NTIA	National Telecommunications and Information Administration
NWG	Network Working Group
OFAC	Office of Foreign Asset Control
OI	objeção independente
OMPI	Organização Mundial de Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
PDP	processo de desenvolvimento de política
PI	propriedade intelectual
PIC	public interest commitment (comprometimento de interesse público)
PIPA	Protect Intellectual Property Act
PSCI	Provedor de Serviço de Conexão à Internet
PTI	post-transition IANA
RFC	request for comments
RIAA	Recording Industry Association of America
RIPE NCC	Europe, the Middle East, and Central Asia
RIR	Regional Internet Registries (registros regionais da Internet)
RSSAC	Root Server System Advisory Committee (Comitê Consultivo para o Sistema de Servidor-Raiz)
SCI	Serviço de Conexão à Internet
SCWG	Separation Cross-Community Working Group
SITA	Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SC
SOPA	Stop On-line Piracy Act
SSAC	Security, Stability and Resiliency Advisory Committee (Comitê Consultivo para Segurança e Estabilidade)
sTLD	sponsored top-level domains
STS	Science and technology studies
TCP/IP	Transmission Control Protocol/Internet Protocol
TIC	Tecnologia de informação e comunicação
TLD	Top Level Domain (domínio de primeiro nível)
UCLA	Universidade da Califórnia em Los Angeles
UDRP	Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy
UIT	União Internacional de Telecomunicações
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USC	University of Southern California (Universidade do Sul da Califórnia)
USFS	U.S. Forest Service

W3C	World Wide Web Consortium
WGIG	Working Group on Internet Governance (Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet)
WSIS	World Summit for Information Society (Cúpula Mundial da Sociedade da Informação)
ZACR	ZA Central Registry (UniForum S.A.)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Representação do DNS	34
Figura 2 - Alocação e delegação no DNS	36
Figura 3 - Servidores-raiz no mundo.....	39
Figura 4 - Estrutura da ICANN	52
Figura 5 - Típico Modelo Implícito de Regulação	146
Figura 6 - Incorporando o Processo Administrativo	146
Figura 7 - Modelo mais desenvolvido de Regulação	147
Figura 8 - Procedimento simplificado de autorização de novos gTLDs	188

Quadros

Quadro 1 - gTLDs existente antes da Rodada de 2012	182
Quadro 2 - Objeções e fundamentos.....	197
Quadro 3 - Leilões feitos pela ICANN na Rodada de 2012	244

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
PARTE I – A INTERNET, RECURSOS CRÍTICOS E A ICANN.....	20
1 A INTERNET E SEUS RECURSOS CRÍTICOS.....	21
1.1 Internet.....	22
1.2 Transmission Control Protocol/Internet Protocol – TCP/IP.....	28
1.3 World Wide Web.....	30
1.4 Autonomous System Number (ASN).....	32
1.5 O Sistema de Nomes de Domínio (Domain Name System – DNS).....	34
1.6 Registros e Registradores.....	42
2 A ICANN.....	45
2.1 A criação da Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN.....	45
2.2 A Internet Corporation for Assignment of Names and Numbers (ICANN).....	51
2.3 Análise do Estatuto da ICANN.....	53
2.3.1 O Estatuto (<i>Bylaws</i>) da ICANN.....	53
2.3.2 Comunidade Empoderada.....	61
2.3.3 Diretoria da ICANN.....	62
2.3.4 Comitê de Nomeação.....	64
2.3.5 Organizações de suporte.....	65
2.3.5.1 ccNSO.....	65
2.3.5.2 GNSO – Generic Names Supporting Organization.....	68
2.3.6 Comitês consultivos.....	70
2.3.7 Executivos da ICANN.....	71
2.3.8 A Entidade Pós-Transição da IANA (PTI).....	71
2.4 Sobre o funcionamento da ICANN.....	74
2.5 Evolução da relação contratual entre ICANN e DoC.....	77
2.6 Transição da IANA: ICANN formalmente fora da supervisão dos EUA.....	80
2.7 A crítica constitucional e a questão da legitimidade.....	83
PARTE II – GOVERNANÇA E REGULAÇÃO.....	90
3 DISCUSSÕES MULTILATERAIS SOBRE GOVERNANÇA DA INTERNET.....	91
3.1 As origens liberais da Internet.....	91
3.2 O esforço multilateral para a compreensão da governança da Internet.....	93
3.3 Discussões sobre a ICANN na CMSI: os princípios de Genebra.....	96
3.3.1 O Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet.....	98
3.3.2 A Agenda de Túnis.....	100
3.3.3 A reação dos EUA à CMSI.....	102
3.4 A governança da Internet após a CMSI e o IGF.....	103
3.5 O NETmundial: a renovada preocupação com a governança da Internet.....	105
4 DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE A GOVERNANÇA DA INTERNET.....	110
4.1 Poderes e desafios da governança da Internet.....	118
4.2 A polissemia da governança da Internet.....	122
4.3 Regulação e governança: uma aproximação.....	124
4.4 Governança: entre a regulação e a coordenação.....	129
4.5 A distribuição de nomes de domínio: problematização.....	136

5	TEORIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REGULAÇÃO	142
5.1	A relevância do processo administrativo.....	146
5.2	As principais teorias da regulação	147
5.2.1	Teoria da escolha pública (<i>public choice</i>)	148
5.2.2	Teoria neopluralista	150
5.2.3	Teoria do interesse público.....	151
5.2.4	Teoria cívica republicana.....	152
5.2.5	Teoria da captura	155
5.3	As teorias da regulação e o processo administrativo.....	157
	PARTE III – A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA ICANN	162
6	OS PROGRAMAS DE EXPANSÃO DO GTLD	163
6.1	Aspectos econômicos da expansão do gTLD	166
6.2	A rodada de expansão de 2000	170
6.3	A rodada de 2004: o caso “.xxx”	174
7	A RODADA DE EXPANSÃO DE 2012	182
7.1	O desenvolvimento da nova política de expansão de gTLDs.....	183
7.2	O Manual do Requerente da ICANN: regras da rodada de 2012	187
7.2.1	O procedimento de delegação.....	188
7.2.2	Condições de elegibilidade dos requerentes	191
7.2.3	Análise inicial dos nomes	193
7.2.4	Avaliação de prioridade comunitária.....	194
7.2.5	Procedimentos de objeção	196
7.2.5.1	Manifestações do GAC.....	196
7.2.6	Objecções suscitadas por terceiros	197
7.2.6.1	Objecção por Similaridade de Nomes	198
7.2.6.2	Objecção por direitos jurídicos.....	199
7.2.6.3	Objecção por interesse público limitado	200
7.2.6.4	Objecções por comunidades	200
7.2.7	Contratando a ICANN: as obrigações do operador de gTLD	201
7.2.8	O que significa juridicamente ser um operador de gTLD	204
8	ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS DA RODADA DE 2012	209
8.1	Nomes geográficos	209
8.1.1	O caso “.amazon”	210
8.1.2	O caso “.ipiranga”.....	222
8.1.3	O caso “.patagonia”	222
8.1.4	O caso “.africa”.....	225
8.2	Nomes de comunidade	232
8.2.1	O caso “.gay”.....	232
8.2.2	O caso “.lgbt”	237
8.2.3	O caso “.music”	239
8.3	Nomes comuns	241
8.3.1	O caso “.app”	241
8.3.2	O caso “.web”	243
8.3.3	O caso “.sex”	244
8.4	Nomes de marcas.....	247
8.4.1	O caso “.merck”	248
8.5	Considerações acerca dos nomes analisados	250
	CONCLUSÃO.....	252

REFERÊNCIAS	256
ANEXO - Nomes delegados pela ICANN	277

INTRODUÇÃO

A Internet se tornou uma ferramenta essencial para a comunicação humana. É inegável a ubiquidade que adquiriu a rede de computadores na vida contemporânea em tão pouco tempo. Algo iniciado de forma restrita, para utilização militar e para o público acadêmico, hoje permeia os diferentes aspectos das nossas vidas, seja o cultural, o econômico, o político e o social. Muitas das regras relacionadas ao funcionamento da Internet, contudo, estão longe dos olhos do grande público e, nesse relativo desconhecimento, formam-se as características essenciais da rede — recursos que, em última análise, definem a existência da Internet da forma como a conhecemos hoje.

Desse modo, o foco deste trabalho é analisar a forma como instituições relacionadas à governança da Internet acabam, ao fim, por atuar de maneira muito semelhante a órgãos reguladores, o que permitiria, inclusive, que sua atuação seja analisada à luz da teoria da regulação. Especificamente, esta pesquisa estuda as atividades da ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) nos programas de expansão dos nomes de domínio genérico (gTLDs) no sistema de nomes de domínio (DNS).

Não existe, por óbvio, apenas um foco sobre que pode recair a análise de atividades regulatórias ou — no mínimo — de interesse público quando se observa o funcionamento da Internet. Como ressalta Lucero (2011), o fenômeno Internet lança desafios de compreensão para os mais diferentes eixos do conhecimento humano, incluindo questões econômicas, jurídicas, sociais, culturais, antropológicas etc..

Nesse contexto está o tema da Governança da Internet, termo que prevalece quando há assuntos relacionados a processos decisórios sobre recursos críticos, padrões e funcionamento em geral da Internet. A primeira nota distintiva desse termo, como veremos a seguir, é sua diferença em relação às formas tradicionais de gerenciamento de recursos escassos ou críticos. Em outras palavras, governança não é governo. Dessa forma, muitas das características da governança da Internet são estabelecidas por órgãos privados, constituídos para esse fim, sem participação direta de Estados nacionais.

Entre os chamados recursos críticos da Internet, aquele que talvez seja mais próximo do cotidiano e da compreensão dos simples usuários é o sistema de nomes de domínio, ou DNS, que atribui para determinados recursos na Internet um nome alfanumérico justamente com a finalidade de facilitar sua localização na rede por todas as pessoas eventualmente interessadas.

Para esse mister específico, no conjunto de órgãos e entidades que se dedicam à governança da Internet, a ICANN, uma sociedade sem fins lucrativos sediada no estado da

Califórnia (EUA), que incorporou no âmbito de sua estrutura a Internet Assignment Names Authority (IANA), exerce o papel principal tanto no gerenciamento do sistema — que, apesar de bastante distribuído, ainda necessita de um ponto altamente centralizado para manter a higidez da rede mundial — quanto na seleção e autorização de inclusões de novos nomes de domínio genéricos (gTLDs).

Apesar de se admitir que “governança da Internet” é um conceito muito mais abrangente do que as funções da ICANN, o presente trabalho tem como objeto de análise justamente a atuação da mencionada empresa no gerenciamento e seleção dos nomes de domínio genéricos. Em especial, esta tese está apoiada nas normas e orientações formais da ICANN e de seus órgãos vinculados nos programas de expansão do gTLD. Esses programas nos oferecem uma interessante perspectiva sobre o processo decisório da ICANN. Em realidade, analisada a forma de execução dos programas de expansão dos gTLDs do sistema de nomes de domínio, é possível concluir, inclusive, que a ICANN exerce o papel de uma verdadeira autoridade regulatória.

Nessa delimitação do objeto de pesquisa, um dos objetivos do presente trabalho é analisar essa atuação da ICANN referente aos gTLDs sob a luz da teoria da regulação e, por consequência, extrair conclusões dessa atuação, que podem passar despercebida do debate tradicional envolvendo a governança da Internet. Dessa forma, entender a ICANN como um órgão regulador é, ao mesmo tempo, premissa e hipótese de trabalho a ser testada ao longo desta tese.

Para essa finalidade, será indispensável uma apresentação dos mecanismos de funcionamento da ICANN, incluindo sua formação e sua estrutura. Não se pretende traçar todo o histórico da criação da ICANN, mas apenas o necessário para entender seu funcionamento atual. Será ainda necessária uma abordagem da teoria da regulação para se permitir a problematização da atuação da ICANN a partir do mencionado matiz teórico, com a finalidade de indicar a possibilidade de compreender essa entidade como uma autoridade regulatória, apesar de estar despida de qualquer natureza pública.

A existência e atuação da ICANN são muito contestadas, especialmente sob o enfoque de sua legitimidade, por se tratar de uma empresa privada, inicialmente contratada pelo Governo dos EUA para gerir uma infraestrutura que sustenta a Internet no mundo inteiro. Contudo, este trabalho tem por objetivo verificar, a despeito das críticas, a forma e a qualidade da atuação em concreto da ICANN na administração — ou, talvez, regulação — de um recurso crítico da Internet.

O presente trabalho se divide em três partes, subdivididas em capítulos específicos. Na **primeira parte**, que compreende os capítulos 1 e 2, realiza-se um estudo da Internet e de seus

recursos críticos, com a finalidade de oferecer a contextualização necessária à compreensão da atuação da ICANN no programa de expansão de nomes de domínio genérico (gTLDs). Após, analisa-se o funcionamento interno da ICANN, nos termos de seu estatuto e contrato social, bem como sua relação com o Governo dos EUA.

Na **segunda parte**, que abrange os capítulos 3 a 5, analisa-se o tema da governança da Internet, com descrição dos principais eventos que envolvem esse tema, como a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, com a formação do grupo de trabalho para a governança da Internet, a agenda de Túnis e a criação do Fórum de Governança da Internet (IGF), bem como com a posterior realização do evento NETmundial em São Paulo/SP. Após, faz-se uma abordagem de caráter mais teórico acerca dos conceitos de governança, governança da Internet e regulação, estabelecendo-se certos limites entre eles. A finalidade dessa análise é demonstrar que a atuação da ICANN na expansão dos gTLDs pode ser compreendida como uma atividade regulatória. Por fim, apresenta-se a teoria do processo administrativo da regulação, expressada por Croley (1998; 2008; 2011), utilizada para a análise dos programas de expansão dos nomes de domínio genérico.

Na **terceira parte**, abarcando os capítulos 6 a 8, analisa-se o processo utilizado pela ICANN, à luz da teoria processualista da regulação, para a autorização de inclusões de novos nomes de domínio genéricos e superiores ao arquivo-raiz do DNS. Maior preocupação confere-se à rodada de 2012, por ser a mais ampla e abrangente (com cerca de mil e duzentos novos gTLDs adicionados ao arquivo da zona raiz do DNS), com estudo detalhado das regras do processo de análise e as objeções oponíveis por terceiros, bem como de casos selecionados de solicitações controversas.

Ao final, avaliamos se é possível compreender a ICANN como um órgão regulador de recursos críticos da Internet e se, apesar das críticas feitas contra a ICANN, representa um exemplo de boa política regulatória, ou, caso contrário, o que falta para obter essa qualificação à luz da teoria da regulação.

PARTE I – A INTERNET, RECURSOS CRÍTICOS E A ICANN

1 A INTERNET E SEUS RECURSOS CRÍTICOS

Neste capítulo, pretende-se apresentar os elementos contextuais mínimos relacionados à Internet e seus componentes para compreender a situação e a importância da função da ICANN, cuja análise ocorrerá no capítulo 2.

Durante e imediatamente após a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação — que será analisada em maiores detalhes no capítulo 3 —, o termo “recursos críticos da Internet” (*Critical Internet Resources* ou CIR) se tornou a palavra-chave para discutir o regime da ICANN e tudo que ele representava. Nesse contexto específico, independentemente do significado, os recursos críticos da Internet englobavam DNS, endereços IP (Internet Protocol), padrões de Internet (TCP/IP) e contratos de interconexão e roteamento. Reconhecia-se nesses elementos uma posição estratégica para o exercício de poder sobre a operação da Internet, um quase controle sobre ela (MUELLER, 2010, p. 215).

O relatório do grupo de trabalho da ONU sobre governança da Internet (GTGI), após alertar que esse tema não se limita à alocação de nomes e números, define os recursos críticos da Internet como:

13. [...] (a) Questões relacionadas a infraestrutura e gerenciamento de recursos críticos da Internet, incluindo a administração do sistema de nomes de domínios e os endereços da protocol da Internet (endereços IP), administração do Sistema do servidor raiz, padrões técnicos, *peering* e interconexão, infraestrutura de telecomunicações, incluindo tecnologias convergentes, bem como multilingualização. Essas questões são matérias de relevância direta para a governança da Internet e estão no escopo das organizações existentes responsáveis para essas matérias;¹ (WGIG, 2005)

Nesse sentido, conforme o relatório do Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (GTGI), os recursos críticos da Internet incluem a administração do sistema de nomes de domínio e dos endereços IP, a gerência do sistema dos servidores-raiz, padrões técnicos, interconexões, infraestrutura de telecomunicações, bem como inovações tecnológicas e o multilinguismo.

¹ Tradução livre de: “13. [...] (a) *Issues relating to infrastructure and the management of critical Internet resources, including administration of the domain name system and Internet protocol addresses (IP addresses), administration of the root server system, technical standards, peering and interconnection, telecommunications infrastructure, including innovative and convergent technologies, as well as multilingualization. These issues are matters of direct relevance to Internet governance and fall within the ambit of existing organizations with responsibility for these matters;*”

Esse termo também consta na Agenda Túnis.² Primeiro, ao convocar as diversas organizações internacionais envolvidas na governança da Internet a desenvolver “princípios globalmente aplicáveis a questões de políticas públicas em relação à coordenação e ao gerenciamento dos recursos críticos da Internet”,³ conforme constam nos parágrafos 58, 70 e 72. Por fim, o parágrafo 72 (j) expressamente autoriza o Internet Governance Forum (IGF) (ver seção 4.4) a realizar discussões acerca dos recursos críticos da Internet.

Para fins do presente trabalho, pode-se compreender que os recursos críticos da Internet são aqueles que afetam diretamente o funcionamento da Internet e cuja má administração pode comprometer a própria existência da rede mundial como a conhecemos atualmente.

Antes, contudo, serão apresentados alguns conceitos iniciais relacionados à própria Internet e seu funcionamento. Após, serão analisados: (i) o sistema de nomes de domínio; (ii) os números IP; (iii) os sistemas autônomos; e (iv) a atuação dos registros e registradores (*registries* e *registrars*, respectivamente). Isso porque é necessário ter uma maior compreensão dos elementos constitutivos da Internet para o entendimento exato da atuação da ICANN e do próprio funcionamento do DNS e, assim, compreender a relevância das alterações no arquivo da zona raiz.

1.1 Internet

Uma primeira definição de **Internet** é apresentada por Lessig (2006, p. 9), que conceitua a Internet como o meio em que as comunicações são transmitidas. A partir da definição de Lucero (2011, p. 35), compreendemos que a Internet é uma “rede de redes”, que permite a comunicação eletrônica em âmbito local, nacional e mundial, de maneiras distintas (“um-a-um”, “um-a-muitos” e “muitos-a-muitos”), que se utiliza de padrões tecnológicos relativamente abertos. Na definição de Andrew Chadwick (2006, p. 7), “A Internet é uma rede de redes de tecnologias de informação e comunicação nos níveis global, nacional, local, um-a-um, um-a-muitos, muitos-a-muitos, com padrões e protocolos relativamente abertos e barreiras de entrada comparativamente baixas”.

Com a afirmação de Lucero (2011) acima, percebemos que a Internet é a única plataforma que permite diferentes modos de comunicação ao mesmo tempo, por diferentes usuários. Uma comunicação “um-a-um” é típica das telecomunicações tradicionais, pois,

² A Agenda Túnis será abordada na seção 4.3.2, abaixo.

³ Tradução livre de: “*develop globally-applicable principles on public policy issues associated with the coordination and management of critical Internet resources*”.

quando uma pessoa utiliza um telefone, via de regra, comunica-se com apenas um outro terminal (“**end**”).

Por sua vez, uma comunicação “um-a-muitos” é típica da radiodifusão (rádio e TV) e de outros meios de comunicação em massa (como a TV por assinatura ou o jornal, no mundo analógico). Nesta modalidade de comunicação, temos claramente a formação de um emissor e uma miríade de receptores, que formam a audiência.

Uma comunicação do tipo “muitos-a-muitos” é algo relativamente novo nas comunicações eletrônicas e foi propiciado justamente pelo advento da Internet. Nesta modalidade de comunicação, há uma diluição na distinção entre emissor e receptor, pois toda a audiência é, em tese, apta a gerar conteúdos que podem ser recebidos por todos os demais. Isso faz com que essa plataforma de comunicação possua características únicas, com potencialidades ainda não totalmente exploradas.

Ainda em busca de um conceito comum, a Lei n. 12.965, de 2014, que institui o Marco Civil da Internet, define a Internet como “o sistema constituído de conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes” (art. 5º, I).

A definição trazida pelo Marco Civil da Internet tem sua relevância por esclarecer uma importante questão. Apesar de ser comum afirmar que a Internet é “a rede das redes”, normalmente se esquece que a Internet não é uma única entidade, mas é um aglomerado de mais de trinta e cinco mil sistemas autônomos que trocam tráfego entre si continuamente (YOO, 2012, p. 55). Isso faz com que a heterogeneidade seja fortemente presente na arquitetura da rede, pois deve suportar uma grande variedade de redes e de equipamentos, e múltiplos tipos de aplicações de protocolo (CARPENTER, 1996).

Na história da invenção da Internet contada por Jane Abbate (1999), há uma ênfase maior na colaboração ocorrida entre diversos atores, indivíduos ou instituições, tanto nos EUA quanto no estrangeiro, que precedeu ao surgimento da Internet como a conhecemos hoje. Aliás, Abbate (1999) ressalta que a Internet atual não foi um simples desenvolvimento, sem sobressaltos, da rede conhecida como ARPAnet, sua predecessora de origem militar.

A Internet, como toda tecnologia, é um produto de seu ambiente social e, ao mesmo tempo, foi capaz de redefinir a prática e o significado de computação (ABBATE, 1999, p. 2). Aliás, Abbate (1999, p. 5) recorda que, analisada num contexto histórico mais amplo, a criação da Internet foi o resultado da interação e intercâmbio de experiência entre diferentes projetos de computação ao redor do mundo e, ainda, que muito do sucesso da Internet pode ser atribuído

à influência direta dos usuários da rede. O e-mail e o WWW são exemplos patentes dessa abertura para a influência externa e intercâmbio com outras instituições.

Ademais, Abbate (1999, p. 6) alega que um dos motivos para o sucesso da Internet foi o reiterado comprometimento com flexibilidade e diversidade, tanto nas suas definições técnicas quanto na cultura organizacional criada em torno do projeto.

O *Packet Switching* foi uma das tecnologias fundamentais para a criação da Internet, sendo a responsável pela divisão da informação em pequenos pacotes, etiquetados com uma destinação, os quais são posteriormente encaminhados pela rede distribuída e roteados a cada ponto da rede.

A tecnologia do *Packet Switching* foi inventada por dois pesquisadores trabalhando em países diferentes: Paul Baran, na Rand Corporation⁴ nos EUA, e Donald Davies, no National Physics Laboratory – NPL (Laboratório Nacional de Física) na Inglaterra (ABBATE, 1999, p. 8).

Essa tecnologia (*Packet Switching*) foi altamente influenciada pelos militares, em razão de permitir maior resiliência da rede em um evento mais grave, como um ataque ao território norte-americano, permitindo assim a sobrevivência da rede de comunicações.

Para os sistemas postal e telegráfico, o roteamento de mensagens era mais eficiente que a entrega direta de cartas e mensagens (ABBATE, 1999, p. 13-14), mas ainda era uma proposta radical para as redes de computação e de telefonia.

A previsão de uma rede de roteamento e entrega de mensagens com transmissão rápida de ponta a ponta, com pequenos e baratos roteadores, exigia a adoção de roteadores digitais, com inteligência sobre a rede, o que, além de ser muito distinto do sistema da AT&T (operadora monopolista à época), levantou a suspeita e o ceticismo da maioria dos engenheiros de rede.⁵

⁴ Cf.: “Fundada pela Força Aérea em 1946 como uma extensão dos esforços de pesquisa operacional iniciados durante a Segunda Guerra Mundial, a Rand (originalmente RAND, derivada de “pesquisa e desenvolvimento” em inglês) era uma corporação sem fins lucrativos dedicada à pesquisa sobre estratégia militar e tecnologia. Rand foi financiado principalmente por contratos da Força Aérea, embora tenha servido também a outras agências governamentais.” Tradução livre de: “*Founded by the Air Force in 1946 as an outgrowth of operations research efforts initiated during World War II, Rand (originally RAND, derived from “research and development”) was a nonprofit corporation dedicated to research on military strategy and technology. Rand was primarily funded by contracts from the Air Force, though it served other government agencies as well.*” (ABBATE, 1999)

⁵ Cf.: “Em seu sistema, uma mensagem poderia ser qualquer coisa de fala digitalizada a dados de computador, mas o fato de essas mensagens serem enviadas em formato digital — como uma série de números binários (“bits”) — significava que a informação poderia ser manipulada de novas maneiras. . Baran propôs que, em vez de enviar mensagens de vários tamanhos pela rede, as mensagens deveriam ser divididas em unidades de tamanho fixo que ele chamava de ‘blocos de mensagens’.” Tradução livre de: “*In his system a message could be anything from digitized speech to computer data, but the fact that these messages were all sent in digital form — as a series of binary numbers (“bits”) — meant that the information could be manipulated in new ways. Baran proposed that, rather than sending messages of varying sizes across the network, messages should be divided into fixed-size units that he called ‘message blocks’.*” (ABBATE, 1999, p. 17)

A proposta de Paul Baran não foi inicialmente adotada pelas Forças Armadas estadunidenses, mas serviu, anos após, como fundamento tecnológico para a construção da ARPAnet. O curioso é que o *Packet Switching* chegou à equipe responsável pelo ARPAnet via Inglaterra, por meio do trabalho desenvolvido por Donald Davies no NPL (ABBATE, 1999, p. 21-23).

Na Inglaterra, a comutação de pacotes foi utilizada não como uma estratégia de sobrevivência em caso de agressão armada, mas como uma forma de computação interativa e de redução de custos da comunicação (ABBATE, 1999, p. 27). A rede criada pela NPL obteve um relativo sucesso e demonstrou a viabilidade de várias inovações tecnológicas. Apesar disso, não obteve na Inglaterra a influência e o reconhecimento que a ARPAnet teve nos EUA. Interessante notar que Abbate (1999, p. 34) aponta que as causas para esse baixo reconhecimento teve origens políticas e burocráticas, e não propriamente tecnológicas, muito semelhantes às considerações de PETER (2016) sobre a rede soviética. Diferentemente da NPL inglesa, o ARPA havia orçamento e mandato legal para fazer experimentos caros, sem a necessidade de obter retornos financeiros ou a certeza de entrega de novos produtos, o que influenciou sua disposição de tomar riscos e investir numa rede inteiramente baseada em comutação de pacotes (ABBATE, 1999, p. 39).

Inicialmente, a ARPAnet foi vislumbrada no ano de 1969, como uma forma de aproximar os pesquisadores, de forma a estimular a criação de uma comunidade de usuários e a adoção de programação cooperativa. Para os gerentes da ARPA, a rede representava novas possibilidades de pesquisa no ramo da ciência da computação, além de potencial redução de custos financeiros para a agência (ABBATE, 1999, p. 46). Como mencionado acima, a adoção da comutação de pacotes, uma técnica nova e não experimentada, aumentaria a incerteza e os custos de formulação do sistema, com maiores possibilidades de falha.

De início, Lawrence Roberts compreendeu que haveria três ordens de problemas a serem resolvidos para a instalação da ARPAnet. Em primeiro lugar, pode-se mencionar a variedade de tipos de computadores que iria conectar. Feitos por diferentes fabricantes (IBM, DEC, GE, SDS e UNIVAC), eles eram incompatíveis entre si. Em segundo, a complexidade da rede iria exigir do projeto soluções inovadoras então inexistentes. Por fim, a ARPA deveria de algum modo obter a cooperação dos futuros membros da ARPAnet (ABBATE, 1999, p. 48-50).

Entre as soluções inovadoras encontradas pela equipe do ARPAnet, que acabaram influenciando a forma como a Internet é atualmente, está a programação por camadas (ou *layering*), que consiste em dividir tarefas complexas da rede em blocos modulares, como forma de simplificar sua complexidade. Nas palavras de ABBATE:

Um sistema em camadas é organizado como um conjunto de funções discretas que interagem de acordo com regras específicas. As funções são chamadas “camadas” porque elas são arranjadas em uma hierarquia conceitual que funciona a partir das funções mais concretas e físicas (tais como manejo de sinais elétricos) para as funções mais abstratas (e.g., interpretação de comandos de linguagem humana de usuários).⁶ (ABBATE, 1999, p. 51)

Esse modelo de programação rapidamente se transformou no padrão para pensar a rede e seus protocolos, ao reduzir a complexidade dos componentes da rede e aumentar a previsibilidade do sistema (ABBATE, 1999, p. 53). Inicialmente, a ARPAnet funcionaria a partir da divisão de suas funções em duas camadas. A primeira seria a “camada *host*”, dedicada a estabelecer a comunicação entre pares de computadores, e a segunda seria a “camada de aplicação”, que faria as atividades da rede, como *login* remoto e a transferência de arquivos (ABBATE, 1999, p. 67).

Outra novidade não foi de caráter técnico, mas institucional, pois a rede e seu projeto eram administrados de maneira informal e descentralizada (ABBATE, 1999, p. 50), materializado no Network Working Group – NWG, integrado por importantes nomes na criação e desenvolvimento da Internet, como Vint Cerf, ainda um estudante da graduação na UCLA (Universidade da Califórnia em Los Angeles), e Stephen Crocker. Ao incumbir esse grupo da criação de protocolos “*host*”, afirma Abbate (1999, p. 73), confiou-se partes importantes da rede a um conjunto de técnicos ainda amadores. A falta de experiência dos membros do NWG forçou-os a adotarem soluções técnicas e organizacionais inovadoras. Foi no âmbito desse grupo que as primeiras RFC (*request for comments*) foram editadas.

Interessante notar que, de acordo com Abbate (1999, p. 75-81), os diretores da ARPA foram competentes em isolar a execução de seus projetos da política nacional. Além disso, a ARPA estimulava — e às vezes obrigava — que os resultados das pesquisas conduzidas sob seu financiamento fossem publicados e, ainda, financiava a apresentação dos artigos em conferências.

Nos primeiros anos, a utilização da rede ARPAnet ainda era considerada muito difícil. Como um relatório a época constatou, o usuário era o elemento mais negligenciado da rede.⁷

⁶ Tradução livre de: “A layered system is organized as a set of discrete functions that Interact according to specified rules. The functions are called “layers” because they are arranged in a conceptual hierarchy that proceeds from the most concrete and physical functions (such as handling electrical signals) to the most abstract functions (e.g., interpreting human-language commands from users).”

⁷ Cf.: “O usuário da rede, novo e estabelecido, é provavelmente o elemento mais negligenciado na atual atmosfera de desenvolvimento. Os mecanismos de assistência e incentivo a novos membros são relativamente informais ou

Apesar das muitas frustrações na tentativa de uso da rede ARPAnet, ela oferece uma séria de oportunidades para seus usuários, pois havia poucas restrições para a criação e adoção de novas aplicações feitas por usuários. Com o tempo, grupos de usuários se organizaram e passaram a pressionar a ARPAnet por desenvolvimentos específicos ou para que fosse oferecido mais suporte no uso da rede (ABBATE, 1999, p. 90).

A ARPAnet, apesar de seus avanços técnicos, também propiciou o surgimento de um dos primeiros grandes sucessos em termos de aplicações de Internet: o e-mail (ABBATE, 1999, p. 106). Rapidamente, as mensagens eletrônicas se transformaram no serviço mais influente oferecido pela rede, altamente popular. Foi extensivamente adotado pela maioria dos usuários da ARPAnet e representava a maioria do tráfego de dados que circulava pela rede.

Com relação à transição da ARPAnet para a Internet, contrariando o óbvio, a Internet não era parte dos planos iniciais da ARPA. Abbate (1999, p. 113) aponta que a Internet representa uma abordagem totalmente nova de redes de computadores, inclusive da própria ARPAnet. Sua arquitetura, inicialmente proposta por Vinton Cerf e Robert Kahn, foi usada como base para a construção não apenas da Internet, mas de várias outras redes.

O projeto de criação da Internet teve início em 1973, com Kahn e Cerf, e contou com a participação de experts em ciência da computação de todo o mundo, com destaque para os cientistas britânicos do NPL e os franceses, que participavam de seu próprio projeto experimental de rede de computação, o Cyclades (ABBATE, 1999, p. 122).

A Internet não foi um sucesso instantâneo, como pode parecer à primeira vista. Foram duas décadas de desenvolvimento de comutação de pacotes, mais uma série de mudanças nos anos 1980 e 1990 para que a Internet se transformasse em um meio de comunicação popular (ABBATE, 1999, p. 181). Quanto à popularização da Internet, Abbate afirma que:

A combinação de um desenho adaptável e uma comunidade de usuários comprometidos é responsável por seu sucesso. No lado técnico, a modularidade da Internet tornou possível mudar partes da rede sem romper o todo [...]. A cultura da Internet também contribuiu para seu apelo geral. A autoridade descentralizada da comunidade da Internet, seu processo inclusivo para o desenvolvimento de padrões técnicos, e sua tradição de ativismo de usuários encorajou novos grupos a participarem na expansão e melhoramento

inexistentes.” Tradução livre de: “*The network user, new and established, is probably the most neglected element within the present development atmosphere. The mechanisms for assisting and encouraging new members are relatively informal or nonexistent.*” (RCA SERVICE COMPANY. Government Services Division. **ARPAnet Study Final Report. Contract no. F08606-73-C-0018**, 24 nov. 1972, p. 9. Disponível em: <<https://archive.org/details/ArpanetStudyFinalReport/page/n45>>. Acesso em: 14 nov. 2018, apud ABBATE, 1999, p. 86).

da rede, e a abertura do sistema convidou os usuários a criarem novas aplicações [...].⁸ (ABBATE, 1999, p. 182)

A ARPAnet e a Internet existiram simultaneamente por algum tempo. Até que, em dezembro de 1987, os gerentes de programa da ARPA decidiram que a ARPAnet havia se tornado obsoleta e, assim, resolveram desligá-la (ABBATE, 1999, p. 195). Nesta oportunidade, refletindo um sentimento comum daqueles que participaram do projeto, Vint Cerf escreveu um “Réquiem para a ARPAnet”, que conclui da maneira abaixo:

Foi a primeira, e sendo a primeira, foi a melhor
 mas agora a deitamos para sempre descansar
 agora pare comigo um momento, derrame algumas lágrimas.
 Pelos velhos tempos, por amor, por anos e anos
 de serviço fiel, dever realizado, eu choro.
 Deita teu pacote, agora, ó amiga, e durma.⁹
 (CERF, 1989)

Para concluir este tópico, deve-se mencionar que a história contada por Abbate (1999) esclarece que a construção da Internet, e de suas principais aplicações, envolveu um esforço mundial, não apenas norte-americano, e que não foi único no mundo. França e Reino Unido também participaram do esforço para criar uma rede própria e, posteriormente, para aprimorar a Internet. Também a União Soviética realizou um esforço para a criação de algo semelhante à rede de computadores, conforme narrado por Peters (2016).

1.2 Transmission Control Protocol/Internet Protocol – TCP/IP

Para que o poder de inovação proporcionado pela arquitetura da rede gere efeitos positivos sobre a inovação e o compartilhamento de informações, é necessário que todos os usuários-finais da Internet sejam capazes de se comunicar com todos os outros. Essa comunicação é feita por meio da utilização de **protocolos comuns**.

⁸ Tradução livre de: “*the combination of an adaptable design and a committed user community accounts for its success. On the technical side, the Internet’s modularity made it possible to change parts of the network without disrupting the whole [...]. The culture of the Internet also contributed to its widespread appeal. The Internet community’s decentralized authority, its inclusive process for developing technical standards, and its tradition of user activism encouraged new groups to participate in expanding and improving the network, and the openness of the system invited users to create new applications.*”

⁹ Tradução livre de: “*It was the first, and being first, was best, / but now we lay it down to ever rest. / Now pause with me a moment, shed some tears. / For auld lang syne, for love, for years and years / of faithful service, duty done, I weep. / Lay down thy packet, now, O friend, and sleep.*”

Para os fins deste trabalho, podemos compreender “protocolo” como o conjunto convencionado de regras procedimentais que, mediante sinais de controle, permitem transmissão ou recuperação de dados. É por meio dessas regras protocolares que os computadores se comunicam entre si. Para que isto ocorra, os computadores compartilham identificadores, que são símbolos utilizados para indicar ou nomear um conjunto de dados e que permitem a identificação de quais protocolos estão sendo usados.

Na Internet, o principal padrão técnico, que especifica como uma informação é transportada de um ponto a outro na rede, é o **Transmission Control Protocol/Internet Protocol** – TCP/IP (GELBESTEIN; KURBALIJA, 2005, p. 38). Nos termos deste protocolo, cada terminal que se encontra conectado à Internet é identificável através do endereço IP (**Internet Protocol Address**), que consiste em um código numérico, formado por quatro segmentos numéricos entre 0 e 255, usado na Internet para identificar de forma única o terminal conectado à rede (ARATA, 2006, p. 68).

Lessig (2006, p. 43) resume, em linguagem para leigos, a forma de funcionamento do protocolo TCP/IP:

[...] Brutalmente simplificado, o sistema pega um monte de dados (um arquivo, por exemplo), fatia em pacotes, e os envia tanto para o endereço para o qual o pacote deve ser enviado como para o endereço de onde o pacote foi enviado. Os endereços são chamados endereços da Internet Protocol, e eles se parecem com isso: 128.34.35.204. Devidamente endereçados, os pacotes são então enviados pela rede para seu destino pretendido. Máquinas ao longo do caminho (os “roteadores”) olham o endereço para o qual o pacote foi enviado, e, dependendo de um (cada vez mais complicado) algoritmo, as máquinas decidem para qual máquina o pacote deve então seguir. Um pacote pode fazer vários “pulos” entre seu começo e seu fim. Mas, à medida que a rede fica mais rápida e robusta, esses vários pulos parecem quase instantâneos.¹⁰

Segundo Gelbstein e Kurbalija (2005, p. 38), o TCP/IP foi construído sobre três fundamentos: (i) a troca de pacotes (**packet switching**), que é o método de transporte dos dados, segundo o qual qualquer mensagem é dividida em diversos pacotes, que são transportados independentemente e reunidos novamente no destinatário; (ii) rede fim-a-fim (**end-to-end**

¹⁰ Tradução livre de: “*Brutally simplified, the system takes a bunch of data (a file, for example), chops it up into packets, and slaps on the address to which the packet is to be sent and the address from which it is sent. The addresses are called Internet Protocol addresses, and they look like this: 128.34.35.204. Once properly addressed, the packets are then sent across the Internet to their intended destination. Machines along the way (“routers”) look at the address to which the packet is sent, and depending upon an (increasingly complicated) algorithm, the machines decide to which machine the packet should be sent next. A packet could make many “hops” between its start and its end. But as the network becomes faster and more robust, those many hops seem almost instantaneous.*” (LESSIG, 2006, p. 43)

networking), a fim de afirmar que a inteligência da rede — i.e., a capacidade de desempenhar as funções — está nos terminais, nas bordas da rede, sem uma centralização;¹¹ e (iii) a **robustez**, que é obtida por meio do **roteamento dinâmico**, um método desenvolvido desde a ARPANet,¹² que conecta uma multiplicidade de pontos da rede.

O protocolo IP divide a informação em pequenos pedaços, chamados “pacotes”, e afixa um rótulo (ou **header**) em cada um deles, o qual contém o endereço de IP do destino. Endereços de IP são formados por uma série de 32 zeros e uns, que se manifestam para as pessoas como uma série de quatro números (de 0 a 255) divididos por pontos. A tarefa de levar os pacotes da sua origem ao seu destino é executada pelos roteadores, que são computadores conectados em duas ou mais redes e estão programados para decidir como conduzir os pacotes pela rede até seu destino ou até outro roteador.

Como ressalta Mueller (2002, p. 33-34), os endereços IP nada mais são que identificadores, que conferem identidades únicas e exclusivas às máquinas conectadas na Internet. Apesar de serem identificadores, não possuem qualquer referência geográfica, i.e., o endereço IP não indica a localização espacial de uma determinada máquina, mas apenas sua conexão na rede. Além disso, os endereços IPs são usados primordialmente por máquinas, pelos roteadores, que são responsáveis por fazerem os pacotes chegarem a seu destino.

Por esse motivo, a semântica de um endereço IP não tem qualquer valor, pois os computadores leem todos da mesma forma. Por outro lado, a topologia do endereço tem, sim, valor. Ou seja, o local onde um determinado recurso ou conteúdo está localizado na rede pode lhe conferir um maior benefício técnico. Um endereço constante do centro da Internet tem mais valor que aquele localizado em sua periferia. Isso está relacionado à velocidade de conexão, pois os computadores localizados no centro são mais rapidamente acessados que aqueles na periferia (MUELLER, 2002, p. 35).

1.3 World Wide Web

Nos anos 1980, houve um descompasso entre o crescimento da infraestrutura da Internet e as aplicações disponíveis na rede. E-mail e transferência de arquivos (por meio de FTP – File Transfer Protocol) ainda eram os serviços predominantes na rede. Havia poucas outras

¹¹ Na próxima seção, o princípio **end-to-end** será analisado em maior profundidade.

¹² A ARPANet (Advanced Research Projects Agency Network) foi uma das primeiras redes de intercâmbio de pacotes e a primeira a implementar o protocolo TCP/IP, tecnologias que formam o fundamento técnico da Internet (GOLDSMITH; WU, 2008).

aplicações que fossem de fácil utilização. Fora que os arquivos disponíveis na rede eram muito difíceis de serem encontrados, por ausência de uma maneira automatizada de detectá-los. Em contraste com isso, a popularização dos computadores pessoais (PCs) demonstrava a possibilidade de belos gráficos e interfaces amigáveis (ABBATE, 1999, p. 212-213).

Demonstrando a abertura da Internet para influências externas, Abbate (1999, p. 214) afirma que a WWW não foi um produto criado pela equipe de pesquisadores contratada pela ARPA, mas de um conjunto inteiramente novo de cientistas, que envolvia pesquisadores do CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire, atual Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire – Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear), parte da equipe de um centro computacional da National Science Foundation (NSF) e da indústria de software.

A primeira versão da WWW surgiu em 1990, criada por Tim Berners-Lee, Robert Cailiau e outros pesquisadores do CERN. Essa equipe estava preocupada que, apesar da proliferação dos computadores pessoais, os usuários da Internet ainda estavam limitados a aplicações baseadas em texto. Assim, a proposta era criar um sistema que facilitasse a elaboração e compartilhamento de dados nos mais diversos formatos, texto, áudio e vídeo, por meio do hipertexto. O plano inicial de Berners-Lee era conectar os arquivos contidos por computadores em diversas partes do mundo, a fim de formar uma teia mundial (“*world wide web*”) de informação (ABBATE, 1999, p. 214).

Assim, a **World Wide Web** é uma forma de relacionar documentos (textos, imagens, sons ou vídeos) construídos em hipermídia,¹³ que são interligados e executados na Internet. Para acessar a informação desses documentos, que ficam armazenados em servidores ou **sites**, é normalmente necessária a utilização de um programa navegador (em inglês, **browser**).

Foi com o advento da **World Wide Web** (GOLDSMITH; WU, 2006; YOO, 2012) que a Internet se tornou uma ferramenta amplamente difundida na sociedade. Podemos imaginar com isso que aquele que tem a capacidade de orientar os usuários dentro da rede, atribuindo um nome e um endereço de fácil utilização, detém um poder considerável. Esse poder será encontrado na governança da Internet com relação ao DNS¹⁴ (sigla em inglês para sistema de nomes de domínio).

O sistema de nomes de domínio — cujo principal criador e, por muito tempo, o grande gestor foi Jon Postel — tem a capacidade de atribuir um nome a uma página da Internet, que

¹³ “A hipermídia é um desenvolvimento do hipertexto, designando a narrativa com alto grau de interconexão, a informação vinculada [...]. Pense na hipermídia como uma coletânea de mensagens elásticas que podem ser esticadas ou encolhidas de acordo com as ações do leitor. As idéias podem ser abertas ou analisadas com múltiplos níveis de detalhamento.” (NEGROPONTE, 1995, p. 66)

¹⁴ Mais detalhes no capítulo seguinte.

normalmente é designada por um número. Sem essa correlação entre o número e o respectivo nome de uma página, a Internet (ou melhor, a WWW) não seria uma ferramenta tão facilmente manejável.

Além disso, aquele que possui a autoridade de permitir a utilização de nomes e números para páginas na Internet também detém um poder significativo, no âmbito da gestão desse meio. Por se tratar de um recurso crítico, nada mais importante que a administração desses recursos para possuir uma posição estratégica no ambiente da Internet. Como afirmam Goldsmith e Wu (2008), negar um endereço para a colocação de uma página eletrônica é o mesmo que excluir totalmente uma pessoa da **World Wide Web** e, assim, de todos os benefícios que a Internet pode proporcionar.

Por sua importância vital para o funcionamento e expansão da Internet, é importante analisarmos de forma mais aprofundada o DNS, o que se fará no capítulo seguinte.

1.4 Autonomous System Number (ASN)

Os sistemas autônomos de rede (*autonomous system*) podem ser empresas de telecomunicações, de provedores de conexão, Content Delivery Networks (Redes de Distribuição de Conteúdo) (CDNs), provedores de conteúdo, entre outros, que gerenciam uma enorme quantidade de tráfego, bem como instituições que operem redes. Atualmente, os ASN agem como a principal ferramenta para a interconexão dos roteadores centrais de alta velocidade que, em conjunto, formam a Internet (DENARDIS, 2014). Normalmente, são produzidos por grandes empresas como a Alcatel-Lucent, Cisco e Huawei, e utilizam o protocolo comum de roteamento da Internet.

No bojo das empresas de provimento de acesso, os roteadores utilizam protocolos de roteamento interno para dirigir o tráfego de dados no interior da rede. No contato com outras redes, os roteadores usam um protocolo de roteamento externo chamado Border Gateway Protocol (BGP). De fato, toda a troca de informação entre diferentes redes opera-se por meio do BGP. Os protocolos de roteamento, por sua vez, utilizam-se dos recursos virtuais das ASNs para sua operação.

De um ponto de vista técnico, um sistema autônomo é um conjunto de prefixos de roteamento, como um conjunto de endereços IP dentro do domínio de uma rede ou em um domínio operado por uma rede que paga uma taxa para o sistema conectá-lo à Internet (DENARDIS, 2014, p. 45-46).

Esse conjunto de informações de roteamento é utilizado no interior de uma rede e repassado para redes vizinhas por meio do BGP. Sistemas autônomos trocam essas informações com redes próximas quando elas se interconectam, de forma a atualizar regularmente as mudanças de rota.

Cada um dos sistemas autônomos deve possuir um número identificador globalmente único e, desse modo, um número de sistema autônomo (ASN) é atribuído para cada sistema autônomo. As descrições da Internet como uma “nuvem” fazem um desserviço ao correto entendimento da rede, ao descrever um buraco negro etéreo e virtual para além das telas de nossos computadores.

Comumente, as políticas públicas de inclusão de conectividade à Internet estão mais preocupadas com a “última milha”, com o acesso final dos usuários à rede. Contudo, como afirmamos acima, a Internet é um conjunto de redes IP interconectadas que são operadas por empresas particulares — em sua maioria, de telecomunicações, empresas de conteúdo (“provedores de aplicações”, na linguagem do Marco Civil da Internet) e redes de distribuição de conteúdo (CDNs).

Historicamente, os operadores de rede que participam da Internet são classificados como Nível 1, Nível 2 e Nível 3. Essa denominação fez sentido em um determinado momento da história da Internet, mas ressalta muito as relações hierárquicas da rede. Atualmente, com a atuação das CDNs e alterações das formas de interconexão entre as operadoras da rede, a forma como essas redes se interconectam é muito mais complicada e confusa, fazendo com que a rede se torne muito mais plana que as classificações de hierarquia podem fazer crer (DENARDIS, 2014, p. 109).

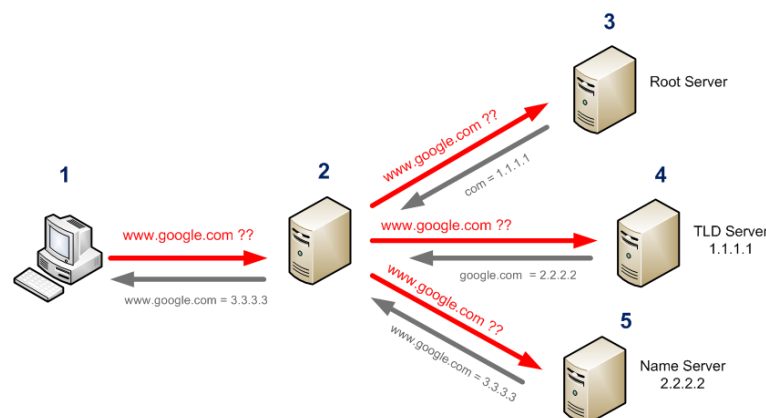
A organização hierárquica que essa classificação transmite não é mais a forma como a interconexão funciona, e é baseada num modelo antigo de engenharia de tráfego, que presumia a existência de fluxos simétricos de informação entre diversos pontos da rede, bem como um modelo econômico com base nessa presunção. Em realidade, o fluxo e a monetização do tráfego alterou-se para *downloads*, que são intensivos no consumo de banda, e em modelos de negócios que dependem de publicidade *online*. Assim, empresas que seriam consideradas Nível 1 atualmente têm mais condições de pagar acordos de troca de tráfego em razão do valor associado à proximidade dos usuários finais e sua habilidade de conectar diretamente empresas de conteúdo com os consumidores.

1.5 O Sistema de Nomes de Domínio (Domain Name System – DNS)

Em 1984, foi criado um sistema de nomes que associa um identificador alfanumérico ao endereço IP, denominado Sistema de Nomes de Domínio (Domain Name System – DNS), representado na **Figura 1** abaixo, a fim de ser uma espécie de tabela de tradução entre nomes e números, utilizando letras e palavras facilmente reconhecíveis para o uso humano — diferentemente do endereço IP, que utiliza apenas números e em grande quantidade, o que torna incômodo seu uso diário por pessoas.

De forma diferente dos endereços IPs, o DNS é uma ferramenta utilizada principalmente por pessoas, o que torna essencial a necessidade de se criar nomes reconhecíveis e memorizáveis por humanos (MUELLER, 2002, p. 39).

Figura 1 - Representação do DNS



(POST; KEHL, 2015)

Além disso, para que cada computador na Internet possa ser identificado por seu nome de domínio, este nome precisa ser único. Para tanto, é necessário outro processo de coordenação que assegure a singularidade e a exclusividade de um nome de domínio. Essa função é exercida pelo DNS.

O nome de domínio é o nome que localiza uma determinada página na Internet, tendo como objetivo facilitar a memorização dos endereços na Internet, que antes eram formados por apenas números. O registro de nome de domínio é um serviço de cadastro que identifica o interessado e confere a sites ou máquinas conectadas à rede o seu nome alfabético na Internet. A correspondência do DNS é feita por um processo técnico de referências, que é denominado “resolução” (em inglês, **resolution**).

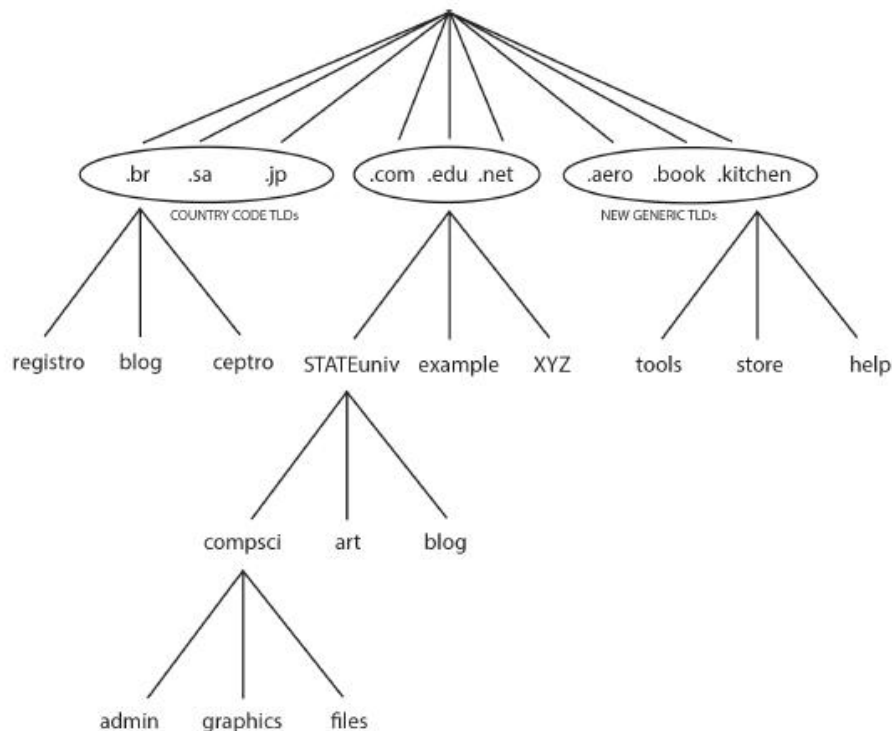
Antes do DNS, o mecanismo de localização de páginas na Internet se chamava NIC (Network Information Center), enviava listas com todos os **sites** da Internet para todos os usuários e funcionava no Stanford Research Institute, que depois se transformou no SRI International. Isto é, funciona em um departamento da Universidade de Stanford (GOLDSMITH; WU, 2008).

Este centro mantinha e distribuía um arquivo, o *hosts.txt*, que continha todas as correspondências entre nomes e números existentes na rede. O NIC era encarregado de atualizar quaisquer alterações na lista e distribui-la para todos os servidores existentes na rede. O *hosts.txt* era um arquivo com formato extremamente simples, semelhante a uma lista telefônica. Cada linha do arquivo correspondia a uma localização da rede. Os servidores carregavam este arquivo para realizar o processo de resolução no âmbito de sua própria rede (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2005, p. 40).

Conforme a Internet cresceu, mesmo antes da grande explosão comercial ocorrida em meados da década de 1990, as fragilidades do modelo *hosts.txt* ficaram patentes, tais como a incapacidade de ganhar escala, a inadequação da tempestividade, pois ficava sujeita a uma atualização e distribuição centralizada, grande suscetibilidade a falhas, visto que o arquivo era atualizado manualmente, e uma total ausência de mecanismos para a solução de conflitos envolvendo nomes semelhantes (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2005, p. 40). Mueller (2002, p. 41) afirma que esta era uma grande falha para a robustez da Internet.

O sistema de nomes de domínio (DNS) foi criado na tentativa de solucionar o problema existente com o NIC (MUELLER, 2002, p. 41). Para cumprir a função de conferir nomes exclusivos, o DNS estabelece uma hierarquia de domínios entre grupos de computadores na Internet, fornecendo a cada computador um nome único de referência. Cada ponto na hierarquia fica responsável pela distribuição dos nomes de domínio para os pontos abaixo na hierarquia, por meio de processos combinados de alocação e de delegação, como na **Figura 2** abaixo.

Figura 2 - Alocação e delegação no DNS



(POST; KEHL, 2015)

Percebe-se, assim, que o DNS acaba sendo organizado na forma de uma árvore hierárquica, nas palavras de Denardis (2014, p. 44). Como toda estrutura hierárquica, possui um ápice, que, no DNS, é o arquivo da zona raiz.

Essas características tornam o DNS um sistema muito robusto e amplamente distribuído, pois é operado por dezenas de milhares de computadores independentes, podendo ser considerado um banco de dados distribuído (MUELLER, 2002, p. 41).

As estruturas básicas da administração do DNS foram fixadas por Postel (1994), por meio da RFC n. 1.591. Neste documento estão as diretrizes básicas da hierarquia de organização dos nomes de domínio, que estavam fundamentados em servidores-raízes, que não têm nome. Também explica a composição dos nomes de domínio, partindo dos **Top Level Domains** (TLDs)

Em 1994, a autoridade supervisora do DNS é a **Internet Assigned Numbers Authority** (IANA). Conforme Arata (2006, p. 72), a IANA sequer tinha uma personalidade jurídica própria e era, “essencialmente, o próprio Jon Postel”.

Atualmente, a IANA¹⁵ reconhece alguns tipos de domínios de primeiro nível – TLDs. Entre os mais comuns estão o **generic Top Level Domain** e o **country-code Top Level Domain**:

- Os **generic Top Level Domains** (gTLDs) são os TLDs caracterizados por três ou mais letras. Cada gTLD foi criado para um tipo específico de organização. Postel (1994) descreve os seis tipos de gTLDs existentes à época, quais sejam, o “.com”, para entidades comerciais; o “.edu”, para instituições e educação e ensino; o “.net”, que na época era reservado para os provedores de serviços de rede; “.org”, que seria designado para organizações que não coubessem em outras categorias; e o “.int”, para organizações internacionais. Outros gTLDs foram adicionados em 2000 (“.biz”, “.info”, “.name”, “.pro”, “.museum”, “.aero”, e “.coop”). Novos nomes de domínio foram acrescentados, em 2014, tais como “.shop”, “.online”, “.club”, “.live”, “.xyz”, “.site”, “.rocks”, “.life”, “.tech”, “.hotel”, “.world” etc.¹⁶
- O **country-code Top Level Domains** (ccTLDs) são TLDs de duas letras que designam países ou territórios — a exemplo do “.br” para as páginas brasileiras. Com poucas exceções históricas, foi utilizado o código 3166 estabelecido pela Organização Internacional de Normalização – ISO.

Há, contudo, outros tipos de TLDs reconhecidos pela IANA. Entre eles, podemos mencionar: (i) o **internationalized country code Top-Level Domains** (IDN ccTLD), que são os ccTLDs para países que não utilizam alfabetos latinos, como a Rússia, a China, países de língua árabe, entre outros; (ii) **sponsored top-level domains** (sTLD), que são domínios propostos e patrocinados por qualquer tipo de entidade, que possuem regras mais restritas para seu uso; e (iii) o **TLD de infraestrutura**, gerido pela IANA em nome da Internet Engineering Task Force – IETF para fins específicos de testes.

Cada gTLD é administrado por registro, que gerencia a lista de endereços. Gelbstein e Kurbalija (2005, p. 42) mencionam que o domínio “.COM” é administrado pela empresa VeriSign. Estes registros são responsáveis pela comercialização dos domínios, mas o fazem sobre a coordenação da ICANN, que fixa o preço e as condições para essa atividade econômica.

¹⁵ Conforme infra, a IANA foi incorporada à estrutura da ICANN, exercendo ainda muitas funções de orientação do DNS.

¹⁶ A IANA mantém relação de todos os gTLDs ativos. Ver www.iana.org.

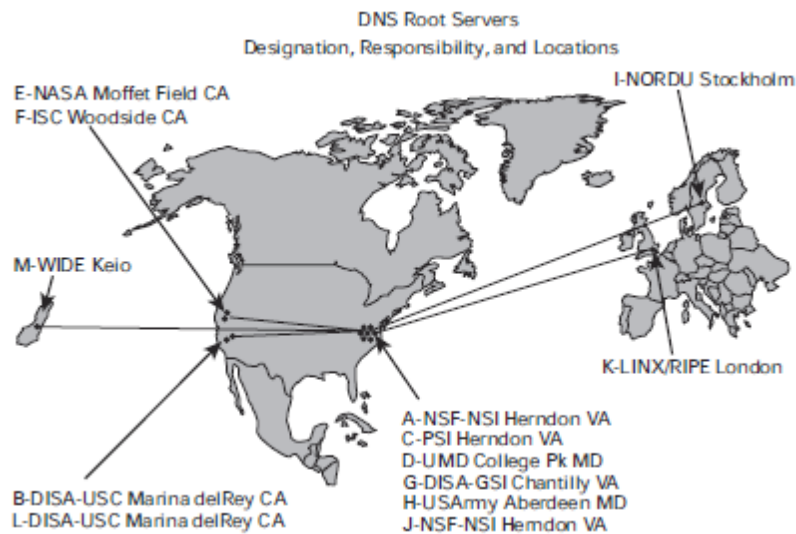
Nos termos apresentados por Mueller (2002, p. 41-44), o sistema de nomes de domínio é composto por quatro elementos principais: (i) um espaço de nomes hierarquizado; (ii) servidores de nomes; (iii) resolvedores; e (iv) arquivos fontes.

Quando se analisa um nome de domínio, a hierarquia mais alta está situada à sua direita, e cada nível de hierarquia seguinte está separado por um ponto, assim como vimos na **Figura 2**, acima. O nível mais alto do DNS é a raiz da Internet, compreendida pelos servidores-raiz. A raiz atribui a uma única organização a competência e exclusividade para atribuir nomes de domínio de primeiro nível ou de país (conforme explicado abaixo). Assim, apenas uma organização pode atribuir nomes que usam o “.com” ou o “.br”. Esta organização, por sua vez, pode delegar competência para a atribuição de nomes de segundo nível. Esse espaço de nomes hierarquizado é capaz de gerar uma fonte inesgotável de nomes de domínio, sendo as limitações apenas de ordem social, e não técnica (MUELLER, 2002, p. 43).

Cada organização com competência para atribuir nomes de domínio, em qualquer ponto da hierarquia, deve indicar um servidor de nome (em inglês, **name server**). Estes computadores mantêm as listas de correlações entre nomes e endereços IPs associados aos nomes. Os resolvedores são os programas instalados nas máquinas dos usuários-finais capazes de extrair informações dos servidores de nomes e, assim, encontrar o computador ao qual foi atribuído um nome de domínio. Por fim, os arquivos de fonte (em inglês, **resource records**) são o conteúdo dos dados contidos nos servidores de nomes. São esses arquivos que indicam qual a fonte de informação de um determinado domínio, incluindo várias informações sobre ele.

As informações com maior nível de autoridade sobre a identificação de nomes e domínios na Internet ficam contidas nos servidores-raízes. Existem treze servidores-raiz espalhados pelo mundo, conforme a **Figura 3**, abaixo.

Figura 3 - Servidores-raiz no mundo



(MUELLER, 2002, p. 47.)

Esses servidores podem ser considerados as autoridades máximas na orientação da Internet. Contudo, alguns esclarecimentos sobre seu real funcionamento devem ser feitos. Apesar de serem as “autoridades máximas” de orientação na Internet, como afirmamos acima, se os treze servidores parassem de funcionar, ao mesmo tempo, a Internet não entraria em colapso imediatamente. Isso porque cópias do conteúdo desses servidores são feitas em diversos outros servidores pelo mundo. As dificuldades surgiriam com o passar do tempo, com o acréscimo de novos nomes, a expiração de arquivos **cache**, mudanças de configuração nos servidores e a ausência de coordenação última. Com isso, o nível de caos da rede aumentaria até ela se tornar inoperante (MUELLER, 2002, p. 49). O modelo DNS apresentou grandes vantagens, tal como afirma Arata (2006, p. 70):

O DNS eliminava a necessidade de distribuir grandes arquivos de tabelas através da rede em intervalos frequentes. Ao invés disso, a informação dos nomes seria mantida nos servidores dos vários domínios. Ao invés de fazer com que cada computador tivesse que manter tabelas listando centenas de endereços, agora eles precisavam saber apenas os endereços de pequeno número de servidores de domínios, e por conseguinte cada servidor de domínio responderia com o endereço final desejado.

O DNS se torna particularmente importante com a “privatização da Internet”, nos termos de Arata (2006, p. 70),¹⁷ pois facilita a utilização da Internet por um número muito maior de pessoas e de pessoas que não têm o mesmo conhecimento técnico dos primeiros usuários, cuja origem era principalmente a comunidade científica.

Como se pode perceber da estrutura organizacional criada para administrar esse recurso crítico (DNS), os EUA passavam — até a transição da IANA (conforme visto na seção 2.6) — a ser o único país com poder de supervisão sobre as atividades da ICANN e seus órgãos. Diversos países, entre eles Brasil, Índia e África do Sul, publicamente reclamaram uma instância de supervisão no bojo das Nações Unidas para a governança da Internet. Como bem aponta Denardis (2014, p. 34), esse pleito não existiria se o DNS não fosse um centro de exercício de poder.

Se pensarmos sobre o funcionamento no mundo real de uma empresa ou indústria qualquer, exige-se o consumo de recursos naturais escassos, como a água e combustíveis fósseis. Na Internet, os recursos necessários são virtuais, mas igualmente críticos e escassos (DENARDIS, 2014, p. 34), e seu gerenciamento é tecnológica e institucionalmente complexo.

A título de exemplo, um identificador (IP ou nome de domínio) combinado com outra informação pode revelar a identidade de um determinado cidadão que esteja utilizando a Internet, bem como suas atividades em ambiente virtual. Portanto, a proteção da privacidade e da propriedade intelectual passaram a ser presentes na governança da Internet.¹⁸

Além disso, há a questão premente da distribuição desses recursos e de quem tem o poder de distribuí-los. Tanto a concentração de endereços quanto a forma de distribuição desses recursos são questões centrais à governança. A instituição que faz a distribuição tem legitimidade? E o procedimento que adota para sua distribuição é regulatoriamente eficiente? Semelhante questão está relacionada com o protocolo IP. Como afirma Denardis:

O DNS é uma tecnologia fundamental da governança da Internet no sentido de que ela traduz entre nomes de domínio e seu endereço IP associado necessário para rotear pacotes de informação sobre a Internet. O DNS é um sistema de referência que maneja bilhões e bilhões de buscas todos os dias localizando recursos da Internet solicitados. É um enorme sistema de

¹⁷ Conforme infra, até 1995, o **backbone** da Internet era mantido pela National Science Foundation – NSF. Com a expansão da rede, ficou claro para o governo americano que este modelo não conseguiria acompanhar os novos desafios. Dessa forma, o governo de então lançou como lema a “liderança da iniciativa privada”.

¹⁸ A defesa da propriedade intelectual foi um dos fundamentos sobre os quais a ICANN constituiu suas atividades. Apesar de sua grande importância, não se pretende neste trabalho abordar especificamente os aspectos de propriedade intelectual da governança da Internet. Para maiores referências, ver Lipton (2010), Kobayahi et al. (2009), Johnson (2015) e Nupp (2003).

gerenciamento de base de dados (DBMS) distribuído internacionalmente.¹⁹ (DENARDIS 2014, 41)

O formato do DNS pressupõe a existência de uma grande quantidade de diferentes sistemas e componentes de comunicação. O único requisito para seu funcionamento universal é a consistência com o próprio sistema de nomes. A seguinte afirmação resume o propósito dos domínios: “*Domínio são entidades administrativas. O propósito e o uso esperado do domínio é dividir o gerenciamento do nome requerido por uma administração central e assinalá-la a sub-administração.*”²⁰ (POSTEL, 1984). Sobre a importância do sistema de nomes de domínio, Abbate (1999) afirma que:

O Sistema de Nomes de Domínio eliminou a necessidade de distribuir grandes arquivos de servidores contendo tabelas de domínios pela rede em intervalos frequentes. [...] Domínios poderiam teoricamente representar qualquer subconjunto da Internet, tais como uma organização, um tipo de organização, ou mesmo uma seleção aleatória dos servidores. Na prática, a ARPA decidiu criar seis grandes domínios para representar diferentes tipos de sites na rede: edu (educacional), gov (governo), mil (militar), com (comercial), org (outras organizações), e net (recursos da rede). (Domínios adicionais foram adicionados posteriormente).

Esta divisão por tipo de servidores foi desenhada para tornar mais fácil gerenciar os domínios separadamente: os militares poderiam controlar o domínio “mil”, um consórcio educacional poderia administrar o domínio “edu”, e assim por diante. Abaixo dos domínios de primeiro nível estão outros sites, e este por sua vez poderia se subdividir para criar domínios de hierarquia.²¹ (ABBATE, 1999, p. 190)

Dessa forma, são funções de coordenação essenciais ao funcionamento do DNS: a atribuição de nomes de domínio; a resolução de nomes em números para cada domínio; o controle e a tomada de decisões no arquivo-raiz; a autorização para a criação de nomes TLDs; a resolução de conflitos relacionados à disputa de propriedade intelectual em relação aos nomes

¹⁹ Tradução livre de: “*The DNS is a fundamental technology of Internet governance in that it translates between domain names and their associated IP addresses necessary for routing packets of information over the Internet. The DNS is a look-up system that handles billions upon billions of queries per day locating requested Internet resources. It is an enormous database management system (DBMS) distributed internationally.*”

²⁰ Tradução livre de: “*Domains are administrative entities. The purpose and expected use of domains is to divide the name management required of a central administration and assign it to sub-administration.*”

²¹ Tradução livre de: “*The Domain Name System eliminated the need to distribute large files containing host tables across the network at frequent intervals. [...] Domains could theoretically represent any subset of the Internet, such as an organization, a type of organization, or even a random selection of hosts. In practice, ARPA decided to create six large domains to represent different types of network sites: edu (educational), gov (government), mil (military), com (commercial), org (other organizations), and net (network resources). (Additional domains were subsequently added.) This division by type of host was designed to make it easier to manage the domains separately: the military could control the “mil” domain, an educational consortium could administer the “edu” domain, and so on.7 Beneath the top-level domains were other, site-specific domains, and these in turn could be further divided to create a nested hierarchy of domains.*”

de domínio; a operação dos servidores do arquivo de zona raiz; a autorização de novas linguagens para o DNS; a proteção do DNS (DENARDIS, 2014, p. 45).

1.6 Registros e Registradores

Contudo, a organização inicial dos registros de nome de domínio e a atribuição de endereço IP era muito informal. No começo, a IANA era a responsável pela administração da atribuição de TLDs no mundo todo. Com o passar do tempo, contudo, as atividades de gerenciamento da atribuição de endereços IP e registro de nomes de domínio foram gradualmente delegadas pela IANA a diferentes tipos de entidades ao redor do mundo, normalmente organizações não governamentais sem fins lucrativos.

Com a finalidade de desenvolver o registro de nomes de domínio no mundo, foram criadas organizações não governamentais, como a **American Register for Internet Numbers Ltd.** (ARIN), que é uma associação sem fins lucrativos criada inicialmente com a finalidade de administrar e registrar os endereços na América do Norte, América do Sul, Caribe e África Sub-Saariana.

No sistema de nomes de domínio, há uma forma de distribuição específica na atribuição de nomes de domínio, sendo ela distribuída entre diversas entidades espalhadas pelo mundo.

Como o arquivo da zona raiz possui um proprietário específico mantendo um registro dos mapeamentos do documento, cada subdomínio embaixo da raiz é operado por um único administrador para criar um espaço de nomes universalmente único e consistente. Os operadores de registro — historicamente denominados de NICs (Network Information Centers) — são as instituições responsáveis por manter uma base de dados com todos os nomes associados aos números IP de cada nome de domínio registrado no âmbito de um TLD (DENARDIS, 2014, p. 51)

Ressalte-se que, embora muito parecidas, as palavras registro (*registry*) e registrador (*registrar*) indicam duas funções administrativas distintas no bojo do sistema de nomes de domínio. Os operadores de registro mantêm a base de dados para um TLD específico. Por sua vez, registradores são aquelas empresas cujo ramo de atividades é a venda de registros de nomes de domínio para consumidores (DENARDIS, 2014, p. 52).

Para tornar a divisão de tarefas ainda mais confusa, os registros regionais da Internet (Regional Internet Registries – RIR) indicam uma função administrativa distinta dos registros e dos registradores. Um registro regional (RIR) é uma organização que gerencia a alocação e

processo de registro de recursos de Internet — números IP e números de sistemas autônomos (ASN) — em uma região mundial específica.

Apesar de, mesmo com a criação da ICANN, a IANA ter retido sua função histórica de centralizar a distribuição de números IP e ASNs, parte dessas atribuições é delegada para quatro registros regionais de Internet. Na América Latina e Caribe, a administração do registro de endereços IP é feita pela LACNIC (Latin American and Caribbean Internet Addresses Registry); na África, pela AFRINIC (African Internet Numbers Registry); na Europa e Ásia Central, pela RIPE NCC (Europe, the Middle East, and Central Asia); e na Ásia e Pacífico, pela APNIC (Asia Pacific Network Information Centre). A necessidade de se organizar regionalmente a distribuição de endereços IP justifica-se pela natureza técnica do processo, que demanda um conhecimento melhor das características locais, para uma atribuição de endereços mais eficiente.

Por sua vez, os registros regionais distribuem espaço de endereços para registros locais ou para registros de Internet nacionais para posterior atribuição desses números a provedores de serviços de Internet e outros tipos de usuários. Os registros regionais também podem alocar endereços diretamente a provedores de serviços, que fazem a distribuição desses endereços aos usuários finais.

Em resumo, os endereços são alocados hierarquicamente, sob a coordenação global da IANA, que delega endereços para os registros regionais para posterior delegação a outras instituições ou usuários finais.

Na governança da Internet, como aponta Denardis (2014, p. 54), “alocar” (*allocate*) significa delegar um bloco de endereços para outra organização para posterior distribuição, e “atribuir” (*assign*) espaço de endereço é a sua distribuição para uma empresa, para um provedor de serviços de Internet ou outra instituição para utilização efetiva.

O arranjo de registros regionais de Internet é um exemplo de governança privada da Internet, que não é nem puramente uma solução de mercado nem indica uma atuação direta dos Estados. Os RIRs não são organizações intergovernamentais. Em sua maioria, são organizações privadas sem fins lucrativos que gerenciam a distribuição de identificadores na Internet sob a supervisão da IANA (DENARDIS, 2014, p. 54). Cada registro regional é gerido por organizações privadas, incluindo seu financiamento e a forma de tomada de decisões. Os governos nacionais, em regra, têm pouca ou nenhuma influência no funcionamento dos registros nacionais, como afirma Denardis (2014, p. 55):

RIRs têm uma significativa função de política pública na determinação da alocação e precificação dos endereços de Internet nas respectivas regiões. Governos soberanos nestas regiões raramente têm influência formal e especial sobre essas alocações. Os interessados (*stakeholders*) com maior influência sobre os RIRs são principalmente entidades corporativas que fazem a associação em um RIR. Então os RIRs têm alguma responsabilidade direta para as redes e os consumidores que eles servem, mas não necessariamente têm direta responsabilidade para públicos mais amplos.

A extensão em que governos tradicionais intervêm no espaço de endereços da Internet varia consideravelmente de região a região. Há um número limitado número de registros nacionais de Internet. Além do registro da China mencionado anteriormente, há NIRs regionais operando na Argentina, Brasil, Chile, Índia, Indonésia, Japão, Coréia, México, Cingapura, Taiwan e Vietnã. Esses registros nacionais têm alguma jurisdição sobre como endereços são distribuídos dentro de suas próprias fronteiras, mas menos influência sobre a alocação global de endereços para regionais RIRs de onde eles obtêm endereços alocados nacionalmente.²² (DENARDIS, 2014, p. 55)

A compreensão da forma de atuação dos registros e registradores é relevante, pois é por meio da rede contratual estabelecida entre eles e a ICANN que ocorre a implementação da regulação do sistema de nomes de domínio, bem como a execução das “políticas de consenso” criadas pela Organização de Suporte de Nomes Genéricos (GNSO – Generic Names Supporting Organization e aprovadas pela ICANN.

²² Tradução livre de: “RIRs have a significant public policy function in determining the allocation and pricing of Internet addresses in their respective regions. Sovereign governments in these regions rarely have formal, special influence over these allocations. The stakeholders with the greatest influence over RIRs are the primarily corporate entities who make up the RIR membership. So the RIRs have some direct accountability to the networks and customers they serve but do not necessarily have direct accountability to broader publics. The extent to which traditional governments intervene in the Internet address space varies considerably from region to region. There are a limited number of national Internet registries. In addition to China’s national registry mentioned earlier, there are also NIRs operating in Argentina, Brazil, Chile, India, Indonesia, Japan, Korea, Mexico, Singapore, Taiwan, and Vietnam. These national registries have some jurisdiction about how addresses are distributed within their own borders but less influence on the overall global allocation of addresses to the regional RIRs from where they obtain nationally allocated addresses.”

2 A ICANN

Neste capítulo, será apresentada a forma como ocorre atualmente a governança da Internet, incluindo um breve histórico de sua formação, em âmbito mundial, ressaltando o papel desempenhado pela ICANN (**Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**). Preliminarmente, será abordada a importância do tema governança para esse novo ambiente das comunicações. O estudo da forma de organização e do funcionamento da ICANN é essencial para a compreensão de como ela se insere nas discussões da governança da Internet (feita na parte II), da qual é criatura e principal órgão de execução, bem como para o entendimento de sua atuação nos programas de expansão do espaço de nomes genéricos (gTLDs), a qual está contida na parte III.

2.1 A criação da **Internet Corporation for Assigned Names and Numbers** – ICANN

Como afirmado na seção 1.1, a Internet deve sua origem a um projeto, criado nos anos 1960, pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, chamado Advanced Research Projects Agency Network (também conhecido como ARPANet), cujo objetivo era conectar centros militares. A ARPANet possibilitava que diferentes computadores se comunicassem, transmitindo diferentes tipos de informações, e compartilhassem a capacidade de processamento de grandes computadores (*mainframes*). A empresa responsável pelo **backbone** da ARPANet, inicialmente, foi uma empresa da Costa Leste denominada Bolt, Beranek and Newman (BBN). Com o desenvolvimento da rede, o contrato foi trocado para uma empresa sem fins lucrativos, ligada à University of Southern California, com o nome de Information Sciences Institute (ISI). Esse momento foi responsável pela formação de um grupo que, desde então, participa ativamente das discussões sobre a Internet, e que inclui pessoas como Steve Crocker, Vinton Cerf, Jon Postel e Keith Uncapher (MUELLER, 2002, p. 74-75).

À origem militar da Internet são devidas algumas de suas principais características. Para uma rede sobreviver em uma situação de crise — guerra — e, ainda assim, ser capaz de transportar mensagens, seria necessária a ausência de um controle central e deveria haver a maior quantidade de caminhos possíveis — redundâncias — por quais uma mensagem pudesse trafegar. Essas características estão presentes no **Transmission Control Protocol/Internet Protocol** (TCP/IP), descrito anteriormente.

Nos anos 1980, a **National Science Foundation** (NSF), agência norte-americana de incentivo à pesquisa, utilizando a tecnologia da ARPANet, estendeu a rede à área acadêmica e científica, interligando os computadores de diferentes universidades e instituições de pesquisa.

Segundo Mueller (2002, p. 76), por meio da RFC n. 791, foi apresentada, em 1981, a versão final do **Internet Protocol** (IP) e, assim, surge o espaço de endereços da Internet. Em outubro de 1982, os militares norte-americanos decidem dividir a ARPANet em duas, separando as atividades militares (com a rede restrita e segura MILNET — atualmente NIPRNet) das atividades acadêmicas, que continuaram com a então existente ARPANet (MUELLER, 2002, p. 82).

No ano de 1986, por decisão do governo estadunidense, a **National Science Foundation** passou a coordenar a conectividade à Internet em todas as instituições de ensino superior e de pesquisa. Em 1987, a NSF passou a coordenar o registro dos domínios (TLDs) “.int”, “.com”, “.org”, “.net” e “.edu”, com a formação da NSFNet.²³ De fato, desde 1985, essa coordenação era feita por Jon Postel e pela Information Sciences Institute (ISI) da University of Southern California (USC). Em 1988, o governo americano contrata formalmente a ISI para fazer a coordenação do registro de nomes de domínio (GOLDSMITH; WU, 2008, p. 33-34).

Em paralelo, algumas organizações — umas mais, outras menos formais — são fundadas pelos principais criadores da Internet, com finalidades e escopos diferentes para a governança da Internet. A primeira é a **Internet Activities Board** (IAB), criada em 1983 e predecessora da Internet Architecture Board. Segundo Mueller (2002, p. 90), tratava-se de um grupo autoeleito, sem personalidade jurídica própria, que funcionava como uma última instância dos processos de escolha e discussões de padrões da Internet.

A segunda é a **Internet Engineering Task Force** (IETF), fórum não personalizado criado em 1986, com a finalidade de desenvolver padrões e resolver questões técnicas. Seu modo de operação era cooperativo, buscava sempre atingir soluções consensuais e envolvia uma grande variedade de pessoas e instituições (GELBSTEIN; KURBALIJA, 2005, p. 8). A IETF tentava abranger todos os indivíduos e entidades que pretendessem participar da “comunidade da Internet”, com a vontade de discutir e desenvolver protocolos e padrões. Por conta de seu modo de funcionamento, ficou famosa pelo mote cunhado, em 1992, por David Clark: “Nós rejeitamos presidentes, reis e votação; nós acreditamos em consenso bruto e código em funcionamento”²⁴ (CLARK, 1992).

²³ Outras redes importantes, como a BITNET e a CSNET, se fundem com a NSFNet em 1989.

²⁴ Tradução livre de: “*We reject presidents, kings and voting; we believe in rough consensus and running code.*”

Em 1988, a **Internet Assigned Numbers Authority** (IANA) aparece pela primeira vez com a assinatura da RFC n. 1.083, que define o processo de produção de padrões. Neste ano, o contrato entre a Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) e o ISI é renovado, o que pode explicar a substituição da autoridade da DARPA pela da IANA. Como ressalta Mueller (2002, p. 93), a competência da IANA não possui fundamento normativo ou contratual por parte do governo americano. Contudo, não resta dúvida de que a IANA passa a deter a autoridade sobre a coordenação e fixação de diretrizes com relação ao DNS.

Três anos após, em 1991, basicamente as mesmas pessoas envolvidas na criação da IAB, IETF e IANA (MUELLER, 2002, p. 94) decidem criar a **Internet Society** (ISOC), uma pessoa jurídica com o intuito inicial de proteger aqueles diretamente envolvidos com as demais organizações de eventuais responsabilidades pessoais. Outra finalidade da ISOC foi — como um dos principais envolvidos, Vinton Cerf, admite — a arrecadação de fundos para as atividades da IAB e da IETF. A IANA recebia financiamento diretamente da DARPA, por meio de contrato (MUELLER, 2002, p. 98).

Também não podemos desconsiderar a atuação do **Federal Networking Council** (FNC), que reunia os órgãos públicos americanos envolvidos na ampliação da NSFNet. Os principais órgãos que compunham a FNC eram a própria NSF, o Departamento de Energia (DoE), o Departamento de Defesa (U.S. Department of Defense – DoD) e a Agência Espacial Americana (National Aeronautics and Space Administration – NASA). Como a expansão da rede da NSFNet dependia do esforço comum de diferentes órgãos, a FNC funcionava como uma espécie de “câmara de compensação” para os investimentos realizados por seus participantes (MUELLER, 2002, p. 99-100).

Por decisão da NSF, a Internet foi aberta ao comércio no ano de 1991. Seu crescimento acelerado, em especial da **World Wide Web**, trazia consigo novas possibilidades de negócios. Isso fez com que valores comerciais impregnassem a rede, até então dominada por especialistas e acadêmicos (MUELLER, 2002, p. 105). Dois anos após, em 1993, a NSF se retira do financiamento da Internet, tentando estimular seu uso comercial e o financiamento particular.

Essa transferência de competência foi feita porque, com a expansão da rede, o governo norte-americano então decide transferir a responsabilidade pelo registro dos nomes de domínio para uma empresa privada.

Dessa forma, também no ano de 1994, a responsabilidade pela execução e manutenção do registro dos nomes de domínio é transferida da NSF para a **Network Solutions, Inc. – NSI**.

A migração dos registros dos nomes de domínios para a iniciativa privada coincide com uma era de rápida expansão da Internet. Deixa de ser restrita ao ambiente acadêmico, tornando-

se popular e se espalhando pelo mundo. Podemos afirmar que a **World Wide Web**, combinada com o advento dos navegadores de Internet (*browsers*), muito contribuiu para a popularização da Internet. Este fato despertou grande interesse do setor comercial, e a quantidade de usuários da Internet aumentou exponencialmente, acarretando o aumento do uso do DNS e da quantidade de nomes de domínios registrados no mundo inteiro.

A guinada da Internet para o mundo comercial, retirando-a da exclusividade do mundo acadêmico, e o virtual monopólio exercido pela NSI nos atos de registro de nomes de domínio comerciais inicialmente não foi bem aceita por seus idealizadores. Assim, em 1996, um grupo de pioneiros e de interessados na evolução da Internet criou um comitê chamado **Internet Ad Hoc Committee (IAHC)**, formado por IAB, IANA, ISOC, FNC, a União Internacional de Telecomunicações (UIT, ou International Telecommunications Union – ITU) e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), entre outras. Sua principal meta era institucionalizar as antigas funções da IANA e estudar a criação de novos domínios.

Os trabalhos deste comitê²⁵ resultaram na polarização do debate entre aqueles que defendiam uma Internet privatizada, orientada a negócios, e outros que tentavam manter a aura de comunidade que havia em seus primeiros anos. Isso corresponderia à tensão existente neste processo entre, de um lado, algumas empresas americanas de tecnologia de informação e comunicação e detentores de direitos de propriedade intelectual e, de outro lado, a Internet Society. Além disso, em função das delegações de ccTLDs, alguns países e a União Europeia também entraram no debate sobre a forma de gerir a Internet.

Esse impasse — e a participação de órgãos internacionais e de outros países em favor do IAHC — fez com que o governo dos EUA interferisse na discussão, direcionando os acontecimentos a partir desse momento, com a publicação de dois documentos. O primeiro deles foi uma minuta de discussão, publicada em janeiro de 1998 pela **National Telecommunications and Information Administration (NTIA)**, intitulada “**A Proposal to Improve Technical Management of Internet Names and Addresses**” (NTIA, 1998), também conhecida como **Green Paper**. O segundo foi publicado em junho de 1998, também pela NTIA, com o nome de “**Statement of Policy on the Management of Internet Names and Addresses**” (NTIA, 1998), chamado de **White Paper**.

No **Green Paper** (NTIA, 1998), o governo dos EUA afirmava sua autoridade sobre a Internet, incluindo a administração de nomes e endereços, mas também dizia que poderia abdicar de seu poder, caso fosse encontrada uma solução que envolvesse todos os interessados.

²⁵ Referimo-nos à publicação do **generic Top Level Domain Memorandum of Understanding** ou **gTLD-MoU**.

Além disso, esse documento continha uma proposta de privatização da Internet, e a criação de cinco novos gTLDs, bem como a introdução de concorrência no registro de endereços nos gTLDs “.com”, “.net” e “.org.”, visto que a NSI exercia monopólio nessas atividades. Após a publicação do **Green Paper**, todos os interessados continuaram a exercer pressão sobre o governo dos EUA e sobre o Congresso norte-americano.²⁶

Em junho de 1998, o governo dos EUA publica sua decisão final (NTIA, 1998). Para a surpresa de alguns, por meio de uma afirmação de política não vinculante, o governo norte-americano se absteve de exercer diretamente qualquer ação formal sobre a governança da Internet (MUELLER, 2002, p. 173). Por meio do **White Paper**, o governo americano se mostrava disposto a “reconhecer, por meio da assinatura de um acordo, e de buscar apoio internacional” para uma empresa sem fins lucrativos que administrasse o sistema de nomes e endereços de domínio.

Em outubro de 1998, como resultado da orientação dada pelo governo norte-americano, foi criada a **Internet Corporation for Assigned Numbers (ICANN)**, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, organizada sob as leis do estado da Califórnia. A ICANN é reconhecida não apenas pelos Estados Unidos da América, mas também por vários outros países, como a entidade que coordena a administração técnica do sistema de nomes de domínio na Internet, a distribuição de espaço para endereços IP, a indicação de parâmetros de regras, a gerência do sistema do servidor-raiz, bem como a coordenação da atribuição de números IP.

Seu principal poder é o de credenciar os **registries** e os **registrars**, a fim de que possam executar as atividades de registro de nomes de domínio, além de exercerem autoridade direta sobre os servidores-raízes, por meio da IANA. Para entender a diferença de funcionamento entre os *registries* e os *registrars*, cita-se Gelbstein e Kurbalija:

Para cada gTLD há um *registry* que mantém uma lista de endereços. Por exemplo, o gTLD “.com” é gerenciado pela VeriSign. A função de “vendedor” é desempenhada pelos *registrars*. A ICANN fornece a coordenação geral do sistema DNS por meio da celebração de acordos e de credenciamentos dos *registries* e *registrars*. Ela também fixa o preço de atacado pelo qual o *registry* (VeriSign) “aluga” nomes de domínio para os *registrars*, e estabelece certas condições nos serviços ofertados pelo *registry* e pelos *registrars*. Isso é dizer que a ICANN atua como um regulador econômico e jurídico do negócio de nomes de domínio de gTLDs.²⁷ (GELBSTEIN; KURBALIJA, 2005, p. 42)

²⁶ Para um relato detalhado das discussões envolvendo o Green Paper e o White Paper, bem como sobre os grupos de pressão presentes na formação da ICANN, ver Mueller (2002).

²⁷ Tradução livre de: “For each gTLD there is one registry that maintains an address list. For example, the “.com” gTLD is managed by VeriSign. The “salesman” function is performed by registrars. ICANN provides overall coordination of the DNS system by concluding agreements and accrediting registries and registrars. It also sets

Coincidentemente ou não, as publicações dos **Green Paper** e **White Paper** ocorreram de forma contemporânea a um grave evento ocorrido no interior da IANA. Em 28 de janeiro de 1998, Jon Postel enviou por e-mail oito dos doze operadores de servidores de nomes de raiz regionais da Internet e os instruiu a alterar o servidor de zona de raiz da empresa A.ROOT, uma subsidiária da NSI (**servers.net** ou 198.41.0.4) para a IANA (**dnsroot.iana.org** ou 198.32.1.98). Ou seja, retirando a última autoridade do governo dos EUA e atribuindo-a para si próprio. Note-se que, semanas depois, a NTIA publicou o **Green Paper** (NTIA, 1998).

Os operadores cumpriram as instruções da Postel, dividindo assim o controle da nomenclatura da Internet entre as operadoras não governamentais com a IANA e as quatro raízes remanescentes do governo dos EUA na NASA, no DoD e na DoE com a NSI. Embora o uso da Internet não tenha sido interrompido, nem sofrido qualquer impacto negativo, Jon Postel logo recebeu ordens de altos funcionários do governo — incluindo a Casa Branca — para desfazer a alteração ordenada (GOLDSMITH; WU, 2008). Logo, Postel enviou nova ordem, determinando a reorientação dos servidores para o servidor raiz A, administrado pela NSI, afirmando que a operação era um simples teste do DNS. Em 16 outubro de 1998, poucos meses após o incidente, Jon Postel morre de complicações de uma cirurgia cardíaca em Los Angeles.

Além da criação da ICANN, o White Paper teve outros resultados na implantação de um novo regime de governança da Internet. Entre eles, como mencionado por Mueller (2002, p. 185-186), podemos perceber a tentativa de distribuir os lucros da NSI, que mantinha o monopólio do registro das gTLDs “.com”, “.net” e “.org”, regulando essa atividade ao fixar os valores das tarifas e transformar esses domínios de comum acesso para outros registries selecionados pela ICANN.

Porém, a NSI manteve seus direitos existentes sobre os registros “.com”, tal como anteriormente. A NTIA contratou, ainda, a NSI (Network Solutions, Inc., que após foi adquirida pela VeriSign) para a operação do Servidor Raiz Primário (“A”). Por meio desse contrato, a NSI/VeriSign seria responsável pela operação do servidor primário “A”, mas qualquer alteração no arquivo da zona raiz deveria ser precedida de autorização prévia e por escrito pela NTIA.

Além disso, de forma expressa, o registro de domínio passou a estar diretamente relacionado à proteção de propriedade intelectual. Os usuários, por sua vez, foram excluídos de

the wholesale price at which the registry (VeriSign) “rents” domain names to registrars, and places certain conditions on the services offered by the registry and by the registrars. That is to say, ICANN acts as the economic and legal regulator of the domain name business for gTLDs.”

qualquer direito e de qualquer participação nos processos decisórios da ICANN. A inclusão de novos domínios genéricos (gTLDs) foi procrastinada, mantendo-se uma escassez artificial de nomes de domínio. Por fim, podemos perceber que governos de países e organizações internacionais passaram a ter um pequeno e lateral papel nos processos de decisão da ICANN,²⁸ enquanto o governo dos EUA manteve sua autoridade sobre a governança da Internet, por meio do contrato celebrado entre o Departamento de Comércio e a ICANN.

Além disso, a NTIA celebrou um outro contrato com a ICANN, que incumbia a esta a responsabilidade de fixar regras e procedimentos, além de políticas, para o desenvolvimento do arquivo da zona raiz, incluindo a prerrogativa de incluir novos TLDs ao sistema, desde de que aprovados previamente pela NTIA (POST; KEHL, 2015, p. 16).

Essas funções da IANA, diferentes de outras para as quais a ICANN foi criada, estavam sendo executadas por essa empresa expressamente em nome do governo do EUA, com cláusulas específicas que garantiam à NTIA a coercibilidade do contrato. Veja-se que as funções da IANA deveriam observar um “**Statement of Work**”,²⁹ o qual dispõe, entre outras coisas, que a ICANN desenvolverá “políticas pertinentes relacionadas à sua missão por meio de processos de baixo pra cima, direcionados ao consenso com interessados e partes afetadas”,³⁰ que os grupos de trabalho serão abertos a toda a comunidade de voluntários da ICANN e que “todas as discussões dos Grupos de Trabalhos serão gravadas, transcritas [e] traduzidas para cinco línguas das Nações Unidas que não o inglês”.³¹

De qualquer modo, a prerrogativa da NTIA de resilir unilateralmente o contrato sobre as funções da IANA celebrado junto com a ICANN serviu como uma ameaça crível para o exercício de sua influência na gerência do DNS. Uma vez adotada a rescisão, as consequências poderiam ser fatais para a ICANN, talvez para o próprio DNS (POST; KEHL, 2015, p. 17).

2.2 A Internet Corporation for Assignment of Names and Numbers (ICANN)

Normalmente, pode-se referir à ICANN como uma sociedade de natureza privada, baseada no consenso obtido através da participação de representantes das diversas comunidades mundiais ligadas à Internet.

²⁸ Por meio da Government Advisory Committee – GAC.

²⁹ Disponível em: <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/icann_volume_i_electsub_part_1_of_3.pdf>.

³⁰ Tradução livre de: “*Pertinent policy as it relates to [its] mission through a bottom-up, consensus-driven process with interested and affected parties.*”

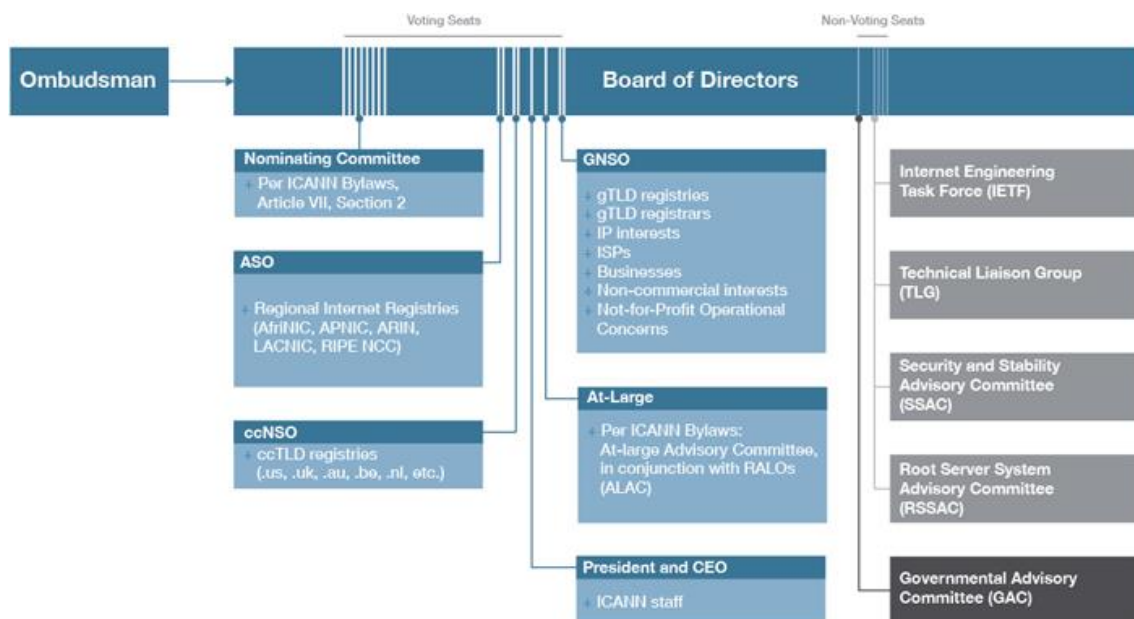
³¹ Tradução livre de: “*All Working Group discussions will be recorded and transcribed [and] translated into the five non-English United Nations languages.*”

Inicialmente, a diretoria da ICANN estabelecia normas por meio de três organizações de apoio: a Domain Name Supporting Organization (que cuidava de nomes de domínio), a Address Supporting Organization (que cuidava de números) e a Protocol Supporting Organization (que cuidava de protocolos). Coletivamente, elas expressavam o perfil da comunidade global de empresários, técnicos, acadêmicos e usuários ligados à Internet.

Atualmente, a ICANN possui oito organizações de apoio, que são: Address Supporting Organization, Generic Names Supporting Organization, Country Code Name Supporting Organization, At-Large Advisory Committee, Governmental Advisory Committee, Root-Server System Advisory Committee, Security and Stability Advisory Committee e Technical Liaison Group.

A estrutura básica da ICANN está descrita na **Figura 4**, abaixo.

Figura 4 - Estrutura da ICANN



(<http://www.icann.org/en/groups/chart>)

O financiamento da ICANN advém dos **registries** (administradores das bases de domínio) e **registrars** (executores do registro junto ao usuário final), que compõem os sistemas globais de nomes de domínio e endereços na Internet.

2.3 Análise do Estatuto da ICANN

Esta seção da tese tem como objetivo esclarecer como a ICANN funciona, descrever seus mecanismos internos e externos de relacionamento, o processo de tomada de decisões e de suas revisões, os órgãos que a compõem e suas funções, e expor como a ICANN relaciona-se com órgãos externos, em especial com a administração do governo norte-americano.

Para esse fim, será explorado, em detalhe, o *Bylaws* (estatuto) da ICANN, que incorpora todas as disposições do *Articles-of-Association* (documento de criação), além dos diversos acordos e memorandos celebrados entre a ICANN, os departamentos do governo estadunidense e outras empresas.

Neste ponto, passa-se a discorrer exclusivamente sobre os mecanismos internos da ICANN, conforme previstos em seu contrato social (*Articles-of-Association*) e em seu estatuto (*Bylaws*). Em primeiro lugar, será analisado o estatuto, cuja última emenda, até a conclusão deste trabalho, ocorreu em 22 de julho de 2017.

2.3.1 O Estatuto (*Bylaws*) da ICANN

Em uma visão geral, o estatuto da ICANN é composto por vinte e um artigos, os quais — respectivamente — dispõem sobre: (i) sua missão e valores centrais, (ii) poderes da ICANN, (iii) transparência, (iv) *accountability* e revisão, (v) ombudsman, (vi) Comunidade Empoderada (Empowered Community), (vii) conselho de diretores, (viii) Comitê de Nomeação (Nominating Committee), (ix) organização de suporte de endereços, (x) organização de suporte de nomes de código de países, (xi) organização de suporte de nomes genéricos, (xii) comitês consultivos, (xiii) outros mecanismos consultivos, (xiv) diretoria e outros comitês temporários, (xv) oficiais, (xvi) Entidade Pós-Transição da IANA, (xvii) Customer Standing Comitee, (xviii) IANA Naming Functions Reviews, (xix) IANA Naming Functions Separation Process, (xx) Indemnification of Directors, Officers, Employees, and Other Agents, (xxi) um artigo sobre disposições transitórias.

A **missão** da ICANN, conforme disposto em seu estatuto, é assegurar a operação estável e segura dos sistemas globais de identificadores únicos da Internet (Seção 1.1.a), bem como garantir que esses sistemas operem de forma estável e segura. Essa missão é detalhada ainda mais, de modo a conferir à ICANN a coordenação: (1) da alocação e atribuição dos três conjuntos de identificadores únicos da Internet, quais sejam, o sistema de nomes de domínio (DNS), os números IP (Internet Protocol) e os AS (*autonomous system*), bem como do protocolo

e dos números de parâmetros; e (2) da operação e evolução do sistema de servidores-raiz do DNS.

No desenvolvimento de suas funções, o estatuto prevê alguns **compromissos** e **valores centrais** para a atuação da ICANN. Mesmo que o próprio estatuto preveja que eles não precisam ser observados todos ao mesmo tempo em todas as situações, mas a depender da circunstância que está sendo enfrentada pela empresa, os oficiais em ação devem eleger quais desses valores mais se coadunam com sua missão. Dessa forma, os **compromissos** da ICANN são:

1. Preservar e melhorar a administração do DNS, a estabilidade operacional, confiabilidade, segurança e a interoperabilidade global, resiliência e abertura do DNS e da Internet.
2. Manter a capacidade e a habilidade de coordenar o DNS no nível geral e trabalhar para a manutenção de uma Internet única e interoperável.
3. Respeitar a criatividade, a inovação e o fluxo de informação tornado possível com a Internet, para limitar as atividades da ICANN para aqueles assuntos dentro da missão da ICANN que requeiram e se beneficiem de uma coordenação global.
4. Utilizar processos de desenvolvimento de políticas multissetoriais abertos, transparentes e de-baixo-para-cima (*bottom-up*) que sejam conduzidos pela iniciativa privada (incluindo interessados dos negócios, sociedade civil, a comunidade técnica, academia e os usuários), enquanto levar devidamente em consideração os conselhos de políticas públicas dos governos e autoridades públicas. Estes processos devem (A) buscar informações do público, em cujo benefício a ICANN deve atuar em todos os eventos, (B) promover decisões bem informadas fundamentadas em consultoria de especialistas e (C) assegurar que as entidades mais afetadas possam participar do processo de desenvolvimento de políticas.
5. Tomar decisões aplicando políticas documentadas de forma neutra e objetiva, com integridade de equidade.
6. Ser responsável perante a comunidade da Internet por meio de mecanismos que aumentem a efetividade da ICANN.³²

³² Tradução livre de: “(i) *Preserve and enhance the administration of the DNS and the operational stability, reliability, security, global interoperability, resilience, and openness of the DNS and the Internet;* (ii) *Maintain the capacity and ability to coordinate the DNS at the overall level and work for the maintenance of a single, interoperable Internet;* (iii) *Respect the creativity, innovation, and flow of information made possible by the Internet by limiting ICANN’s activities to matters that are within ICANN’s Mission and require or significantly benefit from global coordination;* (iv) *Employ open, transparent and bottom-up, multistakeholder policy development processes that are led by the private sector (including business stakeholders, civil society, the technical community, academia, and end users), while duly taking into account the public policy advice of governments and public authorities. These processes shall (A) seek input from the public, for whose benefit ICANN in all events shall act, (B) promote well-informed decisions based on expert advice, and (C) ensure that those entities most affected can assist in the policy development process;* (v) *Make decisions by applying documented policies consistently, neutrally, objectively, and fairly, without singling out any particular party for discriminatory treatment (i.e., making an unjustified prejudicial distinction between or among different parties);* and (vi) *Remain accountable to the Internet community through mechanisms defined in these Bylaws that enhance ICANN’s effectiveness.*”

Por outro lado, o estatuto também prevê quais são os **valores centrais** da ICANN, listados da seguinte forma:

- i. Na medida do possível e apropriado, delegar funções de coordenação ou reconhecer a função pública de outras entidades responsáveis para refletir os interesses das partes afetadas, e as funções dos órgãos internos e externos da ICANN;
- ii. Buscar apoiar larga e informada participação, para refletir a diversidade funcional, geográfica e cultural da Internet em todos os níveis de desenvolvimento de políticas e de tomada de decisões para assegurar que o processo de desenvolvimento de políticas de-baixo-para-cima e multissetorial seja utilizado para garantir o interesse público global e que esses processos sejam responsáveis e transparentes;
- iii. Onde possível e apropriado, depender de mecanismos de mercado para promover e sustentar um ambiente competitivo no mercado de DNS;
- iv. Introduzir e promover concorrência no registro de nomes de domínio onde praticável e benéfico ao interesse público conforme identificado no processo de desenvolvimento de políticas de-baixo-para-cima e multissetorial;
- v. Operar com eficiência e excelência, de forma transparente e fiscalmente responsável, e quando possível e não inconsistente com outras obrigações da ICANN deste estatuto, na velocidade necessária para atender às necessidades da comunidade global da Internet;
- vi. Manter suas raízes na iniciativa privada, mas reconhecer que governos e autoridades públicas são responsáveis por políticas públicas, e considerar cuidadosamente as recomendações feitas por governos ou autoridades públicas;
- vii. Esforçar-se para manter o equilíbrio entre os interesses dos diferentes interessados, bem como evitar a captura; e
- viii. Sujeitando-se às limitações previstas na Seção 27.2, dentro do escopo da Missão e dos Valores Centrais, respeitar direitos humanos reconhecidos internacionalmente conforme requerido pelo direito aplicável. Este Valor Central não cria qualquer obrigação à ICANN além de sua Missão ou além das obrigações existentes no direito aplicável. Este Valor Central não obriga a ICANN a implementar direitos humanos de outras partes.³³

³³ Tradução livre de: “(i) To the extent feasible and appropriate, delegating coordination functions to or recognizing the policy role of, other responsible entities that reflect the interests of affected parties and the roles of bodies internal to ICANN and relevant external expert bodies; (ii) Seeking and supporting broad, informed participation reflecting the functional, geographic, and cultural diversity of the Internet at all levels of policy development and decision-making to ensure that the bottom-up, multistakeholder policy development process is used to ascertain the global public interest and that those processes are accountable and transparent; (iii) Where feasible and appropriate, depending on market mechanisms to promote and sustain a competitive environment in the DNS market; (iv) Introducing and promoting competition in the registration of domain names where practicable and beneficial to the public interest as identified through the bottom-up, multistakeholder policy development process; (v) Operating with efficiency and excellence, in a fiscally responsible and accountable manner and, where practicable and not inconsistent with ICANN’s other obligations under these Bylaws, at a speed that is responsive to the needs of the global Internet community; (vi) While remaining rooted in the private sector (including business stakeholders, civil society, the technical community, academia, and end users), recognizing that governments and public authorities are responsible for public policy and duly taking into account

Quanto aos **poderes** da ICANN, o artigo II do estatuto é expresso no sentido de conferir toda a atuação da empresa ao Conselho (*Board*), o qual — se não for disposto em sentido diverso — delibera por maioria de votos (Seção 2.1). Neste ponto, também há algumas restrições à atuação da empresa. A primeira é relacionada à impossibilidade de a ICANN atuar como um registro (*registry*) ou registrador (*registrar*) em concorrência com aqueles que são afetados pelas políticas da empresa. A segunda vedação diz respeito à proibição de a ICANN utilizar tratamento discriminatório com relação a qualquer parte da comunidade da Internet.

Sobre **regras de transparência**, o artigo III do estatuto prescreve que a ICANN e seus órgãos devem atuar, na medida do possível, de modo aberto, transparente e consistente com a preservação da equidade em seus processos. Muita ênfase é colocada sobre o que deve constar no website da ICANN, como forma de garantir transparência. Assim, o site da ICANN deve conter, entre outras coisas: o calendário de reuniões de todos os órgãos da empresa; um dossiê de todos os processos de tomada de decisões pendentes na ICANN; notícias e avisos de reuniões específicas; informação sobre o orçamento e os gastos da empresa; anúncios das atividades da ICANN; comentários recebidos da comunidade da Internet; e outras disposições nesse sentido.

Também quanto à transparência, há regras sobre prazos de publicação de atas e relatórios preliminares e definitivos nos processos de tomada de decisões da ICANN. Há, ainda, um procedimento de **consulta pública** (*notice and comment*) sobre ações que a ICANN pretende tomar e que, potencialmente, afetem de forma substancial a Internet ou terceiros. De forma muito simples, nas consultas públicas promovidas pela empresa ela deve (ICANN, 2014):

- a) Apresentar notícia pública no website explicando quais políticas estão sob consideração para adoção e por que, em ao menos vinte e um dias (se possível, mais cedo) antes da qualquer ação pelo Conselho.
- b) Fornecer uma oportunidade razoável para as partes comentarem sobre a adoção das políticas propostas, de verem os comentários de outros e de responder àqueles comentários (tal período de comentários deve ser alinhado com as práticas da ICANN de consulta pública), antes de qualquer ação do Conselho.

the public policy advice of governments and public authorities; (vii) Striving to achieve a reasonable balance between the interests of different stakeholders, while also avoiding capture; and (viii) Subject to the limitations set forth in Section 27.2, within the scope of its Mission and other Core Values, respecting internationally recognized human rights as required by applicable law. This Core Value does not create, and shall not be interpreted to create, any obligation on ICANN outside its Mission, or beyond obligations found in applicable law. This Core Value does not obligate ICANN to enforce its human rights obligations, or the human rights obligations of other parties, against other parties.”

- c) Naqueles casos em que a ação gera preocupações de política pública, requerer a opinião do Comitê de Conselho Governamental e levar devidamente em consideração qualquer manifestação tempestivamente apresentada pelo Comitê de Conselho Governamental por sua própria iniciativa ou após pedido do Conselho.³⁴

No processo de consulta pública, a ICANN também pode realizar uma audiência pública (*in-person public forum*) para a discussão das políticas propostas pela empresa. Para garantir as regras de publicidade e transparência, a ICANN se obriga a manter um cargo de “gerente de participação pública” (*manager of public participation*), que é responsável pelas diversas ações da empresa de transparência e participação pública. Também é uma regra de transparência o fornecimento de traduções em diversas “línguas apropriadas” de todos os documentos produzidos pela ICANN.

Quanto à **prestação de contas (*accountability*)** e à **possibilidade de revisão** das decisões da ICANN, seu estatuto prevê que deve permanecer sempre responsável perante a comunidade da Internet e considerar sempre os valores centrais da empresa em sua atuação. Para esse fim, o estatuto dispõe sobre alguns mecanismos, quais sejam: (i) a reconsideração; (ii) revisão independente das ações do Conselho; (iii) revisão periódica da estrutura e operação da ICANN; (iv) revisão anual; (v) revisões específicas; e (vi) mediação da comunidade.

Sobre o primeiro desses mecanismos, a reconsideração, o estatuto prevê que qualquer pessoa ou entidade materialmente afetada por uma ação da ICANN pode requerer revisão ou reconsideração da ação tomada pelo Conselho.³⁵ Considera-se que uma entidade foi materialmente afetada pela ICANN se: (i) a ação ou omissão do Conselho da ICANN contradiz algumas de suas normas ou políticas; (ii) a ação ou omissão do Conselho (*Board*) foi realizada sem a devida consideração a material relevante; ou (iii) a ação ou omissão do Conselho esteve fundamentada em informação falsa ou imprecisa.

Para o auxílio do processamento dos pedidos de reconsideração, a Conselho da ICANN designou um Comitê de Mecanismos de Responsabilidade do Conselho, cujos poderes incluem

³⁴ Tradução livre de: “a. provide public notice on the Website explaining what policies are being considered for adoption and why, at least twenty-one days (and if practical, earlier) prior to any action by the Board; b. provide a reasonable opportunity for parties to comment on the adoption of the proposed policies, to see the comments of others, and to reply to those comments (such comment period to be aligned with ICANN’s public comment practices), prior to any action by the Board; and c. in those cases where the policy action affects public policy concerns, to request the opinion of the Governmental Advisory Committee (“GAC” or “Governmental Advisory Committee”) and take duly into account any advice timely presented by the Governmental Advisory Committee on its own initiative or at the Board’s request.”

³⁵ Tradução livre de: “ICANN shall have in place a process by which any person or entity materially affected by an action or inaction of the ICANN Board or Staff may request (“Requestor”) the review or reconsideration of that action or inaction by the Board.”

a avaliação dos pedidos de reconsideração, a possibilidade de indeferir sumariamente pedidos ineptos, avaliar pedidos de urgência, instruir os pedidos de reconsideração. Na instrução, o comitê poderá solicitar informações adicionais de terceiros ou do próprio reclamante, inclusive por meio de depoimentos pessoais.

As custas dos procedimentos de revisão são, em regra, absorvidas pela própria ICANN, exceto daqueles gastos considerados, em sua natureza, extraordinários. Nessas situações, a ICANN se reserva o direito de cobrar tais gastos adicionais extraordinários daquele que pleiteia a reconsideração. Há, além desse, outros requisitos formais para a tramitação do pedido de reconsideração. O primeiro deles é o prazo, pois, nos termos do estatuto, os pedidos de reconsideração devem ser encaminhados a um endereço de e-mail destinado a esse propósito, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ação ou omissão da Conselho ou da equipe da ICANN. Além disso, o pedido de reconsideração não pode possuir mais de 25 (vinte e cinco) páginas, mas podem ser apresentados todos os meios de prova necessários, sem limitação.

Além disso, o Comitê de Mecanismos de Responsabilidade da Diretoria é responsável por editar, anualmente, um relatório ao Conselho, o qual deve indicar, entre outros, a quantidade de pedidos de reconsideração recebidos, o número de reconsideração em que o Comitê adotou uma ação, o número de Solicitações de Reconsideração que permaneceram pendentes no final do ano e o tempo médio pelo qual esses pedidos estiverem pendentes, a quantia de pedidos que foram deferidos e indeferidos, bem como a consideração sobre os critérios de revisão das decisões da Diretoria e da equipe da ICANN.

Adicionalmente ao processo de revisão acima descrito, o estatuto da ICANN prevê a possibilidade de **Revisão Independente das Ações da Diretoria**, em seu Artigo IV(3), que é e um processo de revisão de decisões da Diretoria da ICANN supostamente em desconformidade com o contrato social ou com o estatuto, sendo conduzido por um painel independente formado por especialistas não vinculados à empresa. Do mesmo modo que nos pedidos de reconsideração, qualquer pessoa ou entidade que se sinta materialmente afetada por uma decisão da Diretoria pode requerer a instalação de um painel de revisão independente. Para ser considerada materialmente afetada, a pessoa ou entidade deve sofrer algum dano ou prejuízo que seja direta e imediatamente causado pela ação da Diretoria.

O prazo de interposição do pedido de revisão independente é de trinta dias, contados após a publicação da ata da reunião da Diretoria que haja deliberado sobre a ação ou omissão questionada. Do mesmo modo que nos pedidos de reconsideração, os requerimentos de revisão independente não podem exceder 25 páginas, sem limitação para a produção de provas.

Esses pedidos de revisão independente serão resolvidos por um painel de revisão independente (ou Independent Review Process – IRP) que será fornecido por um “provedor de arbitragem internacional”, como nomeado pelo estatuto. Assim, a participação nos painéis de revisão independente depende da indicação do provedor de arbitragem internacional.

Para cada disputa submetida a um IRP, será formado um painel composto por três membros. Os componentes deverão ser retirados de uma lista previamente formada pelo provedor de IRP, lista esta que o estatuto chama de “*standing panel*”. Entre esses membros, deve haver a maior variedade de conhecimentos possíveis, incluindo direito e conhecimentos sobre o funcionamento da ICANN.

Após sua constituição, um IRP detém a autoridade para, entre outros: (i) solicitar documentos adicionais da parte solicitante da revisão, da Diretoria, das Organizações de Apoio ou de outras partes; (ii) declarar se uma ação ou inação da Diretoria foi ou não inconsistente com os Artigos de Incorporação ou com o Estatuto; e (iii) recomendar que a Diretoria suspenda uma ação ou decisão, ou que o Conselho tome alguma ação temporária até que revise e aja de acordo com a opinião do IRP. Além disso, o painel também pode arquivar pedidos de revisão independente que claramente não tenham fundamento, e tem a competência para presidir a instrução do procedimento.

Previamente à instalação de um painel, o solicitante do IRP poderá participar de dois procedimentos, quais sejam, o engajamento cooperativo e a conciliação, como formas alternativas de resolução do conflito instalado. No engajamento cooperativo, a ICANN e o solicitante podem, por um período, tentar resolver ou restringir as questões que serão submetidas a um painel independente. Na conciliação, um conciliador é indicado dentre os membros da lista de possíveis membros do IRP.

O estatuto afirma que a participação no engajamento cooperativo e na conciliação é voluntária. Contudo, na hipótese de o solicitante de revisão independente recusar-se a participar em um desses dois procedimentos, pode ficar sujeito ao pagamento das custas relacionadas ao procedimento de revisão independente, incluindo os honorários advocatícios. De outro modo, cada uma das partes em um painel de revisão independente deverá arcar com seus custos incorridos durante o procedimento.

Além da reconsideração e dos painéis independentes, o estatuto da ICANN prevê a necessidade de **revisão periódica** de toda a estrutura e das operações da empresa. Assim, a cada cinco anos, cada um dos órgãos que compõem a ICANN deve realizar essa revisão periódica e submetê-la à Diretoria. Exceção à regra, o GAC (Governmental Advisory Committee, ou Comitê Consultivo Governamental) dispõe de mecanismos próprios de revisão.

A seção 4.5 do Estatuto, além da revisão periódica, obriga a ICANN a produzir um **relatório anual** sobre sua situação de transparência e *accountability*, o qual deverá ser publicado e disponibilizado para consulta pública. Um dos objetivos dos relatórios anuais é discutir o estágio de implementação das **revisões específicas**, previstas na seção 4.6 do Estatuto.

Essas revisões específicas serão formadas por indicações das organizações de suporte e dos comitês consultivos relevantes para cada assunto. O estatuto da ICANN prevê quatro revisões específicas que deverão ser conduzidas periodicamente, quais sejam: (i) a revisão de transparência de *accountability*, cujo objetivo é manter e melhorar os instrumentos da ICANN que assegurem que os resultados dos processos de tomada de decisão da empresa sejam transparentes e responsivos à comunidade da Internet; (ii) revisão de segurança, estabilidade e resiliência, que visa melhorar as operações e a interoperabilidade global dos sistemas e processos, internos e externos à ICANN, que possam afetar ou ser afetados pelos sistemas de identificadores que a ICANN coordena; (iii) a revisão de concorrência, confiança e escolha do consumidor, que abordará questões relacionadas à concorrência, proteção dos consumidores, segurança, estabilidade e resiliência, abusos maliciosos, soberania e proteção de direitos, de modo prévio ou concomitante à autorização de acréscimo de novos nomes de domínio genérico no arquivo da zona raiz do DNS; (iv) revisão do serviço de registro, que será feita com a finalidade de propor mudanças estruturais para melhorar a precisão e o acesso ao dados de registros dos nomes de domínio genérico de último nível, bem como para proteger essas informações.

O artigo IV do estatuto da ICANN prevê, ainda, um procedimento de **mediação da comunidade** (*community mediation*), que é instaurado na hipótese de o Conselho se recusar a cumprir uma decisão da **Comunidade Empoderada** (*Empowered Community*), cuja formação e finalidade estão dispostas no artigo VI. Se, após devidamente notificado, o Conselho se recusar a dar cumprimento à decisão da Comunidade Empoderada, deverá ser iniciado um procedimento de mediação. Será responsável pelo procedimento um único mediador, que deverá ser escolhido, de comum acordo, pelo Conselho e pela Comunidade Empoderada.

São requisitos para ser mediador: ser um advogado devidamente licenciado e possuir conhecimentos gerais de direito contratual, bem como sobre a ICANN e sobre o DNS. O mediador também não pode possuir negócios em andamento com a ICANN ou quaisquer das organizações de suporte e comitês consultivos, tampouco com a Comunidade Empoderada.

Interessante reparar que a seção 4.7(e) afirma que o mediador deverá observar, além do estatuto da ICANN, a legislação do Estado da Califórnia e, se não for disposto em contrário pelas partes da mediação, a cidade de Los Angeles deverá ser a sede do procedimento.

Caso a mediação seja bem-sucedida, toda a negociação deve ser documentada, publicada no site da ICANN e arquivada, no prazo máximo de quatorze dias após seu encerramento. Na hipótese de o procedimento se encerrar sem acordo entre o Conselho e a Comunidade Empoderada, esta ainda poderá pleitear a instalação de procedimento de revisão independente, descrito acima.

Não bastasse os mecanismos de revisão, o Artigo V do estatuto da ICANN prevê a existência de um **ombudsman**, indicado pela Diretoria para um mandato de dois anos no cargo. Sua função é atuar como um facilitador para a resolução de conflitos que não foram objeto de pedidos de reconsideração, nem de instauração de painel de revisão independente.

2.3.2 Comunidade Empoderada

Após a chamada “Transição da IANA”, que será abordada abaixo, a alteração mais significativa do Estatuto da ICANN foi a criação de um novo órgão, denominado Comunidade Empoderada (*Empowered Community*). Com o encerramento da relação contratual entre a ICANN e o Departamento de Comércio dos EUA, a criação de uma associação, cuja finalidade exclusiva é a participação dos assuntos e atividades da ICANN, parece ser um modo de garantir formalmente a participação de algumas categorias de interessados na governança da Internet.

Nesse sentido, a Comunidade Empoderada é composta por: Organização de Suporte de Endereços (ASO – Address Supporting Organization), Organização de Suporte de Nomes de Códigos de Países (ccNSO – Country Code Names Supporting Organization), Organização de Suporte de Nomes Genéricos (GNSO – Generic Names Supporting Organization), Comitê Consultivo Geral (ALAC – At-Large Advisory Committee) e Comitê Consultivo Governamental (GAC – Governmental Advisory Committee).³⁶ Como mencionado na seção 6.1.(a), esses membros são os participantes com decisão (*Decisional Participants*).

Por ser uma associação a ser constituída sob as leis do Estado da Califórnia, o estatuto da ICANN prevê uma série de limitações à atuação da Comunidade Empoderada que não seja a participação nos assuntos da própria empresa, nos termos do próprio estatuto, criando regras e dispositivos que dificultam sua alteração e extinção, inclusive com a proibição de possuir patrimônio.

A seção 6.2 do estatuto da ICANN prevê quais são os poderes da Comunidade Empoderada: (i) indicar e remover Diretores do Conselho, com exceção do Presidente; (ii) fazer

³⁶ As organizações de suporte e conselhos consultivos mencionados estão descritas abaixo.

o *recall* do Conselho; (iii) rejeitar os orçamentos da ICANN e da IANA, bem como seus planos operacionais e estratégicos; (iv) rejeitar emendas ao estatuto da ICANN; (v) aprovar venda de ativos e a emenda de algumas cláusulas do estatuto da ICANN; (vi) rejeitar ações de governança da entidade pós-transição da IANA (PTI – *post-transition IANA*); (vii) requerer que o Conselho da ICANN reveja suas decisões; e (viii) outras medidas necessárias para garantir seus poderes e direitos concedidos pelo estatuto.

A Comunidade Empoderada também conta com uma administração, que é constituída por um representante de cada participante com decisão, escolhido conforme o procedimento estabelecido pelo respectivo participante. Os processos de tomada de decisão da Comunidade Empoderada estão descritos, em detalhe, no Anexo D ao estatuto da ICANN.

2.3.3 Diretoria da ICANN

No artigo VII do estatuto da ICANN estão as disposições relativas à sua Diretoria, que é composta por vinte membros Diretores, sendo dezesseis membros votantes e quatro membros de ligação (*liaison*) com outros órgãos da própria ICANN. Nos termos do estatuto, os Diretores não devem atuar como se fossem representantes de seus órgãos ou empregadores, mas sempre no melhor interesse da ICANN. O período do mandato dos Diretores é disposto de forma não coincidente.

Entre os membros votantes, encontram-se o Presidente *ex officio* e quinze membros distribuídos entre os Assentos de número 1 a 15. Os membros votantes que ocupam os Assentos 1 a 8 são escolhidos por um Comitê de Nomeação. Os membros votantes dos assentos 9 e 10 são selecionados pela Organização de Suporte a Endereços (ASO). Os membros votantes dos assentos 11 e 12 são escolhidos pela Organização de Suporte a Nomes de Códigos de Países (ccNSO). Os membros votantes dos assentos 13 a 14 são selecionados pela Organização de Suporte de Nomes Genéricos (GNSO). Um único membro votante, que ocupa o assento número 15, é eleito pela Comitê Consultivo Geral (ALAC). Os diretores dos assentos 9 a 15 são designados como diretores da Comunidade Empoderada.

O estatuto da ICANN prevê a necessidade de que o Comitê de Nomeação, na sua atividade de seleção de membros da Diretoria, mantenha uma grande diversidade geográfica e cultural, bem como de experiências e de formação. Quanto à diversidade geográfica, a seção 7.5 dispõe que deve haver um membro votante de cada região geográfica. No estatuto da ICANN, cada item a seguir é considerado uma “região geográfica”: (a) Europa; (b) Ásia/Austrália/Pacífico; (c) América Latina/Ilhas do Caribe; (d) África; e (e) América do Norte.

Os membros da Diretoria possuem mandatos não coincidentes e, no momento da conclusão deste trabalho, sua composição era a seguinte: Cherine Chalaby (nascido no Egito, com cidadania inglesa), Chris Disspain (Austrália), Harald Alvestrand (Noruega), Maarten Botterman (Holanda), Becky Burr (EUA), Ron da Silva (EUA), Sarah Deutsch (EUA), Avri Doria (EUA), Rafael Lito Ibarra (El Salvador), Manal Ismail (Egito), Danko Jevtovic (Sérvia), Merike Kaeo (EUA), Khaled Koubaa (Tunísia), Kaveh Ranjbar (Iran), Nigel Roberts (Inglaterra), León Felipe Sanchez Ambia (México), Mathew Shears (Inglaterra) e Tripti Sinha (Índia).

Na seção 7.3 do estatuto estão os critérios mínimos para participação de qualquer pessoa como membro da Diretoria da ICANN, quais sejam: (i) possuir integridade, objetividade e inteligência, com reputação para bom julgamento e mente aberta, e com competência comprovada para tomada de decisões em grupo; (ii) compreender a missão da ICANN e o impacto em potencial das decisões da ICANN na comunidade global da Internet; (iii) conferir a mais ampla diversidade cultural e geográfica na Diretoria; (iv) possuir familiaridade com a operação de registros e registradores de gTLD, com registros de ccTLD, com registros de endereço IP, com padrões e protocolos técnicos da Internet, com procedimentos de desenvolvimento de políticas, tradições legais e interesse público, e com a ampla gama de usuários comerciais, individuais, acadêmicos e não comerciais da Internet; e (v) ser capaz de trabalhar e se comunicar em inglês falado e escrito.

Há algumas vedações para ocupar os assentos de membros votantes na ICANN. Por exemplo, nenhum servidor público de qualquer governo ou de organismo multinacional pode ocupar o cargo de membro da Diretoria. Além disso, é vedada a participação concomitante como membro votante da Diretoria e em qualquer outro órgão da ICANN.

Interessante reparar que, na seção 7.6 do estatuto, há um dispositivo acerca da proibição de os membros votantes da ICANN atuarem quando houver conflito de interesses. Contudo, o que deve ser entendido como “conflito de interesse” é o que dispõe a seção 5.233 da Lei para Entidades sem Fins Lucrativos em Benefício Público da Califórnia (California Nonprofit Public Benefit Corporation Law – CNPBCL). Além disso, nos termos do estatuto, a Diretoria deverá adotar providências com relação a cada membro, sendo proibido que qualquer Diretor vote em assuntos nos quais tenha interesse financeiro direto ou outro interesse que possa ser afetado pelo resultado da votação.

Sobre os membros não votantes da Diretoria, que seriam apenas “contatos” ou elementos de ligação (*liaisons*), o estatuto dispõe que os seguintes órgãos podem indicar um membro cada: (i) o Comitê Consultivo Governamental – GAC; (ii) o Comitê Consultivo de

Sistema de Servidor Raiz; (iii) o Comitê Consultivo de Segurança e Estabilidade; e (iv) a Força-Tarefa para Engenharia da Internet (IETF). O mandato de cada um desses elementos de contato será anual, com a possibilidade de recondução pelo órgão que o indicou.

Esses membros de contato da Diretoria podem participar de reuniões, discussões e deliberações da Diretoria e ter acesso aos materiais utilizados pelos Diretores nestas ocasiões. No entanto, eles não possuem nenhum dos direitos e privilégios dos diretores. Além disso, nas condições estabelecidas pela Diretoria, os membros não votantes podem utilizar os materiais a eles fornecidos em consultas com seus comitês ou organizações de origem.

De acordo com as seções 10 e 11 do artigo VII, os diretores podem renunciar e também podem ser removidos pela Diretoria, por meio de votação com maioria qualificada de três quartos dos membros da Diretoria. Os membros não votantes também podem ser removidos da Diretoria, exceto aquele indicado pelo GAC.

As reuniões da Diretoria precisam de quórum de maioria dos membros para serem instauradas, sendo permitida pelo estatuto a participação dos Diretores nas reuniões da Diretoria por meio de telefones ou outros equipamentos eletrônicos. A Diretoria também pode agir mesmo sem haver reunião, desde que todos os diretores com direito a voto façam sua manifestação por escrito. Cada diretor, individualmente, possui o direito de inspecionar qualquer documento produzido pelos órgãos da ICANN. Os diretores são remunerados e, caso prestem serviços para a empresa, a valoração desses serviços deverá ser feita por meio de um auditor independente por escrito.

2.3.4 Comitê de Nomeação

O Comitê de Nomeação é um órgão da ICANN cuja função estatutária é a seleção de membros votantes da Diretoria, com exceção do Presidente e daqueles que são indicados pelas organizações de suporte. É composto por dezesseis membros, divididos entre seis membros não votantes e dez membros votantes. Os membros não votantes são indicados pela Diretoria, pelo Comitê Consultivo para Segurança e Estabilidade, pelo Comitê Consultivo do Sistema de Servidor-Raiz, pelo Comitê Consultivo Governamental – GAC, pelo Comitê Consultivo Geral (ALAC) e um presidente-associado indicado pelo próprio presidente.

Quanto aos membros votantes, um é indicado pelo Comitê Consultivo Geral (At-Large). Outros seis membros votantes são indicados pelas Organizações de Suporte, divididos conforme os grupos que os compõem. Assim, cada um dos seguintes grupos pode indicar um membro votante no Comitê de Nomeação: (a) Grupo de Participantes de Registros; (b) Grupo

de Participantes de Registradores; (c) Grupo Constituinte Comercial de pequenas empresas; (d) Grupo das grandes empresas; (e) Grupo de Provedores de Serviços de Internet; (f) Grupo de Propriedade Intelectual; e (g) Grupo de Usuários Não Comerciais, formado pela sociedade civil e consumidores. Por fim, mais três membros votantes são indicados pelas entidades a seguir, um delegado para cada órgão: (a) Conselho da Organização de Suporte a Nomes de Códigos de Países; (b) Conselho da Organização de Suporte de Endereço; (c) IETF.

No momento da redação deste trabalho, a composição do Comitê de Nomeação é a seguinte: Alejandro Acosta (RSSAC), Nadira Al Araaj (ALAC-Ásia), Alain Bidron (GNSO/ISPCP), Jonathan Cohen (IPC), Anriette Esterhuysen (NCUC), Theo Geurts (GNSO/Registrars SG), Aziz Hilali (ALAC-África), Sandra Hoferichter (ALAC-União Europeia), Ole Jacobsen (IETF), Brajesh Jain (ASO), Danny McPherson (SSAC), Cheryl Miller (GNSO), Jon Nevett (GNSO), Pablo Rodriguez (ccNSO), Jose Ovidio Salgueiro (ALAC-América Latina), Mark Seiden (SSAC), Jason Sudowski (GNSO) and Leah Symekher (ALAC-América do Norte).

Os critérios estabelecidos pelo estatuto para seleção como membro votante do Comitê de Nomeação são idênticos àqueles previstos para a escolha de Diretores. Além disso, o estatuto prevê que quem participa do Comitê de Nomeação torna-se ilegível para qualquer outra posição dentro da ICANN enquanto durar seu mandato.

2.3.5 Organizações de suporte

As organizações de suporte são criadas no âmbito da ICANN como forma de prestar apoio a diferentes grupos constituintes da comunidade internacional da Internet, e são reconhecidas formalmente pela ICANN, especialmente como forma de coordenação horizontal (*bottom-up*) das políticas relacionadas à governança da Internet.

2.3.5.1 ccNSO

Nos termos do artigo IX, a **Organização de Suporte a Endereços** (Address Supporting Organization – ASO) tem como missão o aconselhamento da Diretoria nas questões relacionadas à operação, à atribuição e ao gerenciamento de endereços da Internet. A ASO foi formada após a assinatura de um memorando de entendimentos, em 21 de outubro de 2004, entre ICANN e uma entidade vinculada aos Registros de Internet Regionais (RIR), denominada Organização de Recursos de Números (NRO – Numbers Resource Organization). O estatuto

não dispõe em detalhes sobre sua estrutura ou funcionamento, limitando-se a afirmar apenas que a ASO contará com um conselho.

No artigo X estão dispostas as regras relacionadas à **Organização de Suporte a Nomes de Códigos de Países** (ccNSO – Country Code Names Supporting Organization). Diferentemente da ASO, o estatuto prevê regras muito mais detalhadas para a missão, composição e funcionamento da ccNSO. Nesse sentido, o estatuto da ICANN prevê que a missão da ccNSO é: (i) atuar no desenvolvimento de políticas globais relacionadas a domínios de nível superior de códigos de países; e (ii) auxiliar na criação de consenso ao longo da comunidade ccNSO, incluindo as atividades relacionadas a nome de ccTLDs. A estrutura da ccNSO está dividida entre, de um lado, um conselho e, de outro, os membros da organização.

Conforme a seção 3 do artigo X, o **Conselho da ccNSO** será formado por: (i) três integrantes escolhidos entre os membros da ccNSO; (ii) três integrantes escolhidos pelo Comitê de Nomeação; e (iii) três integrantes de ligação (*liaisons*), que são indicados pelo GAC, pelo ALAC e pelas organizações regionais de códigos de países. Também é admitida a participação de observadores no Conselho da ccNSO, originários de outros conselhos da estrutura da ICANN, que podem participar sem direito a voto nas reuniões do conselho. Sua função é administrar e coordenar as atividades da ccNSO, bem como gerenciar o desenvolvimento de recomendações de políticas quanto aos códigos de países. Além disso, como afirmou-se acima, o ccNSO tem a competência de indicar dois membros votantes da Diretoria da ICANN.

Nos termos do estatuto da ICANN, são considerados membros da ccNSO toda organização ou a entidade responsável pelo gerenciamento do domínio de nível superior de código de país (ccTLD) e que esteja mencionado no banco de dados da IANA como “Organização Patrocinadora” ou qualquer variação posterior, do domínio de nível superior de código de país. Para se tornar um membro afiliado à ccNSO, basta apresentar um requerimento ao Conselho da ccNSO, indicando que preenche os requisitos. No requerimento, o solicitante deve reconhecer o papel e a autoridade da ccNSO na estrutura da ICANN e, ainda, concordar com todas as regras da organização, concordar em seguir todas as políticas estabelecidas pela ccNSO e pagar uma taxa de filiação.

No entanto, o próprio estatuto da ICANN prevê que a filiação à ccNSO não é um requisito para se ter acesso aos serviços prestados pela ICANN ou pela IANA, incluindo o acesso à sua base de dados. Também há uma possibilidade muito específica de um afiliado à organização de suporte não cumprir as orientações e políticas da ccNSO — em casos em que o cumprimento obrigaria o afiliado a desrespeitar normas religiosas, sociais ou jurídicas de seu país de origem —, mas tal afirmação precisa ser aprovada pelo Conselho da ccNSO.

À ccNSO é permitido criar organizações regionais, de acordo com a divisão geográfica feita pelo próprio estatuto da ICANN.

O escopo, os princípios e os métodos de análise para a adoção de políticas relacionadas aos ccTLDs estão contidos no anexo C ao estatuto da ICANN. Nesse documento, reconhece-se a difícil relação entre o gerenciamento dos ccTLDs e outros assuntos políticos, de forma que o documento é utilizado como guia para evitar impasses políticos. Afirma-se, nesse anexo C, que é necessário reconhecer os diferentes papéis da ICANN, dos registros de ccTLDs e da ccNSO. Em cada situação, o papel da ccNSO pode somente ser implementado se houver consenso entre esses três atores. O anexo C, inclusive, chega a definir o que são as funções de desenvolver políticas e a de executá-las. Veja-se, nesse sentido, o trecho abaixo:

Três funções podem ser reconhecidas para as quais a responsabilidade deve ser atribuída em qualquer assunto:

- Função da política: isto é, a habilidade e poder para definir a política;
- Função executiva: isto é, a habilidade e poder de agir e implementar a política; e
- Função de responsabilidade: isto é, a habilidade e poder de manter a entidade responsável por exercer seu poder.

Primeiramente, a responsabilidade pressupõe uma política e isso delinea a função da política. Dependendo do assunto que precisa ser abordado, os envolvidos na definição da política necessária precisam ser determinados e definidos. Em segundo lugar, ela pressupõe uma função executiva que define o poder para implementar e agir dentro dos limites de uma política. Finalmente, para se contrapor à função executiva, a função de responsabilidade precisa ser definida e determinada.³⁷

Segundo o anexo ao estatuto, o escopo da ccNSO é limitado à função de política do processo de desenvolvimento de política para funções de servidor de nome, que envolve assuntos de interoperabilidade e estabilidade essenciais no núcleo do sistema de nome de domínio, e de entrada de dados e informações na base de dados do DNS.

Por sua vez, o processo de desenvolvimento de política da ccNSO (ccPDP) está disposto em detalhe no anexo B ao estatuto da ICANN, indicando quais são os agentes que poderiam solicitar o início do processo, bem como as forças-tarefas que são criadas para seu desenvolvimento preliminar, com a coleta de informações e a elaboração de um relatório

³⁷ Tradução livre do original: “Three roles can be distinguished as to which responsibility must be assigned on any given issue: Policy role: i.e. the ability and power to define a policy; Executive role: i.e. the ability and power to act upon and implement the policy; and Accountability role: i.e. the ability and power to hold the responsible entity accountable for exercising its power. Firstly, responsibility presupposes a policy and this delineates the policy role. Depending on the issue that needs to be addressed those who are involved in defining and setting the policy need to be determined and defined. Secondly, this presupposes an executive role defining the power to implement and act within the boundaries of a policy. Finally, as a counter-balance to the executive role, the accountability role needs to be defined and determined.”

preliminar, e com a conclusão pela deliberação do Conselho do ccNSO. Após a deliberação do Conselho da ccNSO, a proposta de política ainda é encaminhada à Diretoria da ICANN e, se aprovada, torna-se obrigatória a todos os afiliados dessa organização de suporte.

2.3.5.2 GNSO – Generic Names Supporting Organization

No artigo XI do estatuto da ICANN está prevista a existência de uma organização de suporte que será responsável por desenvolver e recomendar à Diretoria ICANN políticas importantes relacionadas aos domínios genéricos de nível superior (gTLDs). A GNSO possui uma complexa organização interna, sendo formada por: (i) um conselho, que é dividido em duas casas; (ii) quatro grupos participantes (*stakeholder groups*); e (iii) diversos grupos constituintes (*constituencies*).

O **Conselho** do GNSO é composto por 21 membros, cuja origem é a seguinte: (a) três representantes selecionados do Grupo de Participantes de Registros; (b) três representantes selecionados do Grupo de Participantes de Registradores; (c) seis representantes selecionados do Grupo de Participantes Comerciais; (d) seis representantes selecionados do Grupo de Participantes Não Comerciais; e (e) três representantes selecionados pelo Comitê de Nomeação da ICANN, um dos quais deverá ser não votante, mas com direito de participação nas reuniões e deliberações do Conselho. Sua **função** é gerenciar o processo de desenvolvimento de políticas para os domínios genéricos de nível superior.

Internamente, o Conselho possui uma divisão bicameral, sendo dividido em duas casas: (i) a Casa das Partes Contratadas (Contracted Parties House), composta pelo Grupo de Participantes dos Registros, pelo Grupo dos Participantes dos Registradores e um membro votante indicado pelo Comitê de Nomeação, que conta, ao todo, com sete membros votantes; e (ii) a Casa das Partes Não Contratadas (Non Contracted Parties House), composta pelo Grupo de Participantes Comerciais, o Grupo dos Participantes Não Comerciais e por um membro votante indicado pelo Comitê de Nomeação, que conta, ao todo, com treze membros votantes.

Normalmente, em todas as matérias postas sob a deliberação do Conselho do GNSO, cada Casa possui apenas um voto. Para o voto de cada Casa ser válido, o estatuto da ICANN prevê um número mínimo de votos de seus componentes e, em casos específicos, requer a unanimidade.

Assim, por exemplo, para a edição de um relatório, o estatuto exige apenas os votos de um quarto dos membros de cada Casa ou do voto da maioria de quaisquer das Casas. Para iniciar um processo de desenvolvimento de política, é necessário o voto positivo de ao menos um terço

de cada Casa ou de dois terços de uma delas. No entanto, para a imposição de novas obrigações às partes contratadas pela ICANN é necessário o consenso das Casas, com a formação de uma “supermaioria”, que é atingida quando os dois terços de ambas as Casas votam no mesmo sentido, ou quando há maioria simples em uma delas e a outra obtenha três quartos de votos favoráveis.

Ainda no âmbito da GNSO, o Estatuto reconhece a existência de quatro grupos de participantes, formados por grupos específicos que possuem interesse nas atividades da ICANN, os quais — nos termos do Estatuto — são os seguintes:

- a) Grupo de Participantes de Registros representando todos os registros de gTLD sob contrato da ICANN;
- b) Grupo de Participantes de Registradores representando todos os registradores acreditados sob contrato da ICANN;
- c) Grupo de Participantes Comerciais representando todo o conjunto de entidades comerciais da Internet, de pequeno ou grande porte; e
- d) Grupo de Participantes Não Comerciais representando todo o conjunto de entidades não comerciais da Internet.³⁸

Cada Grupo de Participante, por sua vez, é formado por diversos Grupos Constituintes. Contudo, é necessário que a Diretoria da ICANN reconheça um grupo de indivíduos ou entidades como um Grupo Constituinte para, assim, poder participar da GNSO. Para isso, o grupo deve apresentar requerimento que deverá: demonstrar que o novo grupo melhorará a atuação da GNSO; explicar qual é a comunidade de participantes que esse grupo busca representar; indicar em qual Grupo de Participantes deseja participar; e apresentar uma pauta no GNSO.

De forma semelhante à ccNSO, o processo de desenvolvimento de políticas da GNSO está disposto em um anexo ao Estatuto da ICANN. Trata-se do anexo A, em que está descrito um passo a passo muito semelhante ao da organização de suporte dos nomes de países.

³⁸ Conforme seção 11.5(a) do Estatuto: “(i) *Registries Stakeholder Group representing all gTLD registries under contract to ICANN*; (ii) *Registrars Stakeholder Group representing all registrars accredited by and under contract to ICANN*; (iii) *Commercial Stakeholder Group representing the full range of large and small commercial entities of the Internet (“Commercial Stakeholder Group”), which includes the Business Constituency (“Business Constituency”), Intellectual Property Constituency (“Intellectual Property Constituency”) and the Internet Service Providers and Connectivity Providers Constituency (“Internet Service Providers and Connectivity Providers Constituency”); and (iv) Non-Commercial Stakeholder Group representing the full range of non-commercial entities of the Internet.*”

2.3.6 Comitês consultivos

O estatuto da ICANN prevê a existência de diversos comitês consultivos na estrutura da empresa, entre eles estão o Comitê Consultivo Governamental (GAC – Governmental Advisory Committee), o Comitê Consultivo para Segurança e Estabilidade (SSAC – Security, Stability and Resiliency Advisory Committee), o Comitê Consultivo para o Sistema de Servidor-Raiz (RSSAC – Root Server System Advisory Committee) e o Comitê Consultivo Geral (ALAC – At-Large Advisory Committee). No entanto, quando entender necessário, a Diretoria da ICANN pode estabelecer novos comitês consultivos para assuntos específicos que não estejam abrangidos pelos comitês previstos no estatuto.

Sobre os comitês consultivos específicos, o **Comitê Consultivo para Segurança e Estabilidade** (SSAC) tem como função o aconselhamento da comunidade e da Diretoria da ICANN sobre assuntos relacionados à segurança dos sistemas de nomes e endereços da Internet, tendo por atribuição a avaliação constante das ameaças que possam afetar esses sistemas. O presidente e os membros desse comitê são indicados pela Diretoria da ICANN.

O **Comitê Consultivo para o Sistema de Servidor-Raiz** (RSSAC) tem por missão o aconselhamento da Diretoria da ICANN sobre as operações dos servidores de nome raiz do sistema de nomes de domínio (DNS), em todos seus aspectos operacionais, incluindo hardware e sistemas operacionais. Esse comitê é composto por membros indicados pelos operadores dos servidores-raiz e por membros indicados pela Diretoria da empresa.

O **Comitê Consultivo Geral** (ALAC) funciona como um meio de permitir a participação dos usuários individuais da Internet, que queiram acompanhar e participar das ações da ICANN. Os membros desse comitê são indicados por organizações regionais de participação de usuário individuais, bem como pelo Comitê de Nomeação da ICANN. O próprio estatuto reconhece a importância do ALAC como forma de transparência e *accountability* da ICANN para o público externo.

Por fim, há o **Comitê Consultivo Governamental** (GAC), cuja função é aconselhar a ICANN em suas atividades que possam afetar preocupações e interesses de governos, especialmente entre as políticas da ICANN e das várias normas e tratados internacionais que possam ser afetados por alguma decisão ou política da empresa. A participação no GAC é aberta a todos os governos de Estados nacionais e outras economias reconhecidas em fóruns internacionais. O GAC tem competência para criar seu próprio regimento interno e seus próprios princípios de funcionamento. Seu presidente é eleito entre os próprios membros do GAC, por meio de procedimentos que o comitê criar.

Diferentemente dos outros comitês, o GAC tem a prerrogativa de encaminhar assuntos, sejam comentários ou recomendações, diretamente à Diretoria da ICANN, solicitando uma ação específica, a criação de uma política ou a revisão de uma existente. Ademais, a Diretoria da ICANN tem a obrigação de levar em consideração toda manifestação ou recomendação do GAC e, na hipótese de tomar uma decisão ou política contrária à recomendação do GAC, a Diretoria deverá explicitar ao comitê os motivos que a levaram a não seguir a orientação do GAC.

Nos termos do artigo XIII, a ICANN ainda dispõe de outros mecanismos consultivos, tais como a consultoria de especialistas externos (*external expert advice*) e o grupo de contatos técnicos (*technical liaison group*).

2.3.7 Executivos da ICANN

O artigo XIV do estatuto da ICANN prevê a existência de três executivos: o Presidente, o Secretário e o Diretor Financeiro. Contudo, a Diretoria tem poderes para a criação de novas posições de executivos. Também é a Diretoria a responsável pela escolha e remoção dos executivos da empresa. De forma geral, o Presidente é responsável por todas as ações da ICANN, atuando ainda como membro da Diretoria. O secretário tem a responsabilidade de manter atualizadas as atas das reuniões do Conselho, bem como manter todos os documentos produzidos pela empresa. O Diretor Financeiro, por sua vez, é responsável pela custódia dos valores de titularidade da ICANN e pela autorização de despesas com esses montantes.

2.3.8 A Entidade Pós-Transição da IANA (PTI)

As funções da IANA eram desenvolvidas, apesar de formalmente sob os auspícios da ICANN, de acordo com um contrato com o Departamento de Comércio dos EUA, especificamente com a NTIA (National Telecommunications and Information Administration). Após o encerramento deste contrato, o estatuto da ICANN foi alterado de modo a absorver integralmente as funções da IANA.

Para essa finalidade, o artigo XVI do estatuto da ICANN previu a criação de uma entidade sem fins lucrativos, nos termos da legislação californiana, cujo único membro seria a própria ICANN e cujo objetivo é desempenhar as funções da IANA, então previstas no contrato com a administração federal norte-americana. O estatuto se refere a essa entidade como entidade PTI (*post-transition IANA entity*).

Como único membro dessa entidade, a ICANN detém poder para nomear os dirigentes da PTI. Contudo, o próprio estatuto prevê uma série de restrições à empresa na condução das atividades da PTI. Por exemplo, a ICANN não pode fazer qualquer alteração no estatuto da PTI sem aprovação da Comunidade Empoderada e também é proibida de realizar qualquer tipo de alteração do tipo societário da PTI, nem realizar fusões ou cessões com essa entidade.

De acordo com a Seção 16.2(e), o Conselho da ICANN deve editar um plano de governança da PTI (“*PTI Governance Plan*”), o qual é imediatamente submetido à administração da Comunidade Empoderada para análise e deliberação. Caso a Comunidade Empoderada não delibere acerca do plano de governança no período de 21 (vinte e um) dias, ele entra em vigor tal como proposto pelo Conselho. Após sua constituição, nos termos da Seção 16.3 do estatuto, a ICANN e a PTI celebraram um contrato entre si, o qual dispõe sobre as atividades de nomes da IANA, com a finalidade de manutenção dessas atividades.

As atividades da PTI, que assumiu as funções da IANA, são monitoradas por um comitê permanente de consumidor (CSC – Consumer Standing Committee), que avalia o desempenho da PTI junto aos consumidores finais de seus serviços — quais sejam, os operadores de registros de nomes de domínio superior e os operadores da zona do arquivo-raiz. Esse comitê é composto por cinco integrantes: (i) dois representantes dos operadores de registro de gTLDs; (ii) dois representantes dos operadores de registro ccTLD; e (iii) um membro de ligação com a PTI. A missão do CSC é executada por meio da elaboração de relatórios periódicos. As atividades administrativas do comitê são apoiadas pela ICANN, que deve suprir todas as necessidades do CSC para o cumprimento de seu objetivo.

Além desse comitê, as atividades a serem desempenhadas pela PTI são submetidas a revisões periódicas, nos termos no artigo XVIII, denominadas pelo estatuto de IFR (*IANA Naming Function Reviews*). Essas revisões são conduzidas por times de revisão específicos, cuja composição está prevista na seção 18.7 do estatuto. Nesses procedimentos de revisão, os times encarregados devem realizar consultas públicas, permitir a participação da comunidade da Internet e, ao final, podem fazer recomendações à atuação da ICANN, incluindo modificações no estatuto da PTI e no acordo com ela firmado. Interessante notar que, em algumas circunstâncias, as recomendações contidas nos relatórios produzidos por esses times tornam-se obrigatórias, caso não sejam tempestivamente rejeitadas pelo Conselho ou pela Comunidade Empoderada.

Outra novidade contida no estatuto da ICANN após a transição da IANA é o artigo XIX, o qual prevê um processo de separação das funções nomeadoras da IANA (*IANA Naming Function Separation Process*). Segundo a Seção 19.1(a), esse processo pode ser iniciado na

hipótese de a PTI (a entidade a ser criada após a transição da IANA) cessar de desempenhar as funções nomeadoras da IANA e houver a necessidade de selecionar uma outra entidade para operar tais funções.

Para que seja instalado um grupo de trabalho para a separação de funções (SCWG – Separation Cross-Community Working Group), é necessário: que haja uma recomendação pelo time de revisão das funções da IANA (IFR), previsto no artigo XVIII; que a criação do grupo de trabalho seja aprovada pela ccNSO e pela GNSO; que seja feito um processo de consulta pública; e que a Comunidade Empoderada não rejeite a criação do grupo de trabalho. Mesmo após a decisão do Conselho que determina a criação do grupo de trabalho, a Comunidade Empoderada ainda pode rejeitar sua instalação.

Na seção 19.5 está prevista a composição de cada grupo de trabalho (SCWG) que vier a ser instalado, que é a seguinte: (i) dois representantes da ccNSO; (ii) um representante que sejam associados a um operador de ccTLD, mas não seja da ccNSO; (iii) três representantes indicados pelo grupo de interesse dos registros; (iv) um representante do grupo de interesse dos registradores; (v) um representante indicado pelo grupo de interesse comercial; (vi) um representante do grupo de interesse não comercial; (vii) um representante do GAC; (viii) um representante do SSAC; (ix) um representante do RSSAC; (x) um representante do ALAC; (xi) um representante do CSC; (xii) um membro de ligação com o time de revisão que fez a recomendação; (xiii) um membro de ligação apontado pela ASO; (xiv) um membro de ligação indicado pela IAB; e (xv) um membro de ligação do Conselho.

Os artigos XXI, XXII, XXIII e XXIV dispõem, respectivamente, sobre assuntos gerais, matérias fiscais, ausência de membros da ICANN, enquanto sociedade sem fins lucrativos, e sobre os escritórios da empresa.

Por fim, o artigo XXV do estatuto dispõe sobre as formas de alteração do estatuto. Neste ponto, o estatuto diferencia entre emendas a dispositivos padrões (seção 25.1) e emendas a dispositivos fundamentais (seção 25.2). Com relação aos dispositivos padrões, que são a maioria, o estatuto concedeu à Comunidade Empoderada a possibilidade de rejeitá-los, dentro do prazo especificado no anexo D ao estatuto. Os dispositivos fundamentais são: artigo I (missão e valores centrais); seções 4.2, 4.3 e 4.7 (revisão e transparência); artigo 6 (Comunidade Empoderada); seções 7.1 a 7.5, e seções 7.8, 7.11, 7.12, 7.17, 7.24 e 7.25 (composição e poderes do Conselho); as partes das seções 8.1, 9.2(b), 10.3(i), 11.3(f) e 12.2(d)(x)(A) relacionadas às indicações de diretores no Conselho pela Comunidade Empoderada; artigos 16 (entidade pós-transição da IANA), 17 (comitê de consumidor das funções da IANA), 18 (revisões da função da IANA) e 19 (processo de separação das funções da IANA); seções 22.4, 22.5, 22.7 e 22.8

(assuntos fiscais); artigo 26 (venda de ativos); seção 27.1 (transição); anexos D (procedimentos de tomada de decisão da Comunidade Empoderada), E (princípios fiscais e orçamentários da ICANN) e F (princípios fiscais e orçamentários da IANA); e o próprio artigo 25.

2.4 Sobre o funcionamento da ICANN

Para alguns comentaristas,³⁹ a natureza jurídica da ICANN é um pouco confusa, por não se enquadrar claramente em nenhuma das categorias das instituições com função de coordenação internacional de qualquer recurso em comum. Também muito frequente é a referência de que a ICANN representou a “privatização” da Internet. Contudo, com a criação dessa empresa, a Internet, considerada no todo ou em seus aspectos fundamentais, não trocou de mãos. Como afirma Mueller, sobre este aspecto:

Privatização normalmente significa que o fornecimento de um produto ou serviço foi transferido do governo para a iniciativa privada. O que o Departamento de Comércio entregou à ICANN, no entanto, não é a propriedade de um serviço ou ativo, mas a autoridade de desenvolver políticas e legislar normas vinculantes sobre a indústria de registro de nomes de domínio.⁴⁰ (MUELLER, 2002, p. 211)

Outro comentarista⁴¹ afirmou que a criação da ICANN foi uma delegação ilegal de poderes do governo dos EUA. Também o **General Accounting Office** (GAO), cujas funções são assemelhadas ao Tribunal de Contas da União no Brasil, afirmou que o Departamento de Comércio não tinha poderes para fazer a delegação de poderes que realizou (GAO, 2000).

A ICANN tenta sustentar sua legitimidade e autoridade com o discurso de que ela é um veículo de expressão da comunidade de Internet, por meio de um processo “de baixo para cima” (**bottom-up**), que assegura a representação de todas as partes interessadas na governança da Internet (**multi-stakeholder**) e cujas decisões são tomadas por meio da obtenção de consensos entre todos os participantes (**consensus driven**), em que “todos os usuários da Internet merecem uma manifestação sobre como ela deve funcionar”.⁴² Segundo Mueller (2002, p. 212), esta

³⁹ Vide: Mueller (2002); Goldsmith e Wu (2006).

⁴⁰ Tradução livre de: “*Privatization normally means that the supply of a product or service has been transferred from the government to a private sector company. What the Commerce Department has turned over to ICANN, however, is not ownership of a service or asset but the authority to develop policies and to legislate binding rules for the domain name registration industry.*”

⁴¹ Vide Froomkin (2000).

⁴² Essa descrição pode ser encontrada em seu site: <<http://www.icann.org/en/about/welcome>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

autoimagem é reflexo do legado deixado pela IETF e pela ISOC, que vislumbravam um autogoverno para a comunidade da Internet, fundamentado no consenso entre seus participantes.

No entanto, tendemos a concordar com a visão crítica que Mueller (2002) possui sobre a ICANN. Segundo este pesquisador, a ICANN não tem nenhuma relação com a visão idílica de autogoverno, baseado no consenso, que os pioneiros da Internet propagavam. Trata-se, na verdade, de um novo regime internacional, cujo propósito é “definir os direitos de propriedade nos identificadores da Internet e regular seu consumo e fornecimento” (MUELLER, 2002, p. 217).

Diferentemente de outros regimes internacionais,⁴³ que são institucionalizados por meio da celebração de tratados ou acordos internacionais entre diferentes Estados-nações, o regime incorporado pela ICANN é extremamente informal, com uma presença muito mais pronunciada da iniciativa privada. De fato, não podemos considerar que as atividades da ICANN podem ser resumidas a apenas coordenação técnica entre os participantes da Internet. Como mencionado por Mueller (2002, p. 218), a ICANN vincula a necessidade de coordenação técnica à regulação da Internet, ou, nas palavras deste autor: “[...] o regime possui o controle exclusivo de um insumo crítico da indústria e usa a vantagem que possui sobre o acesso a esse recurso para regular a indústria”⁴⁴ (MUELLER, 2002, p. 218).

O recurso crítico mencionado são o sistema de nomes de domínio e o protocolo IP, que são gerenciados e — na visão desse autor — regulados pela ICANN.

Contudo, em razão da sua informalidade, a ICANN não edita regulamentos ou regras abstratas e gerais. Em razão disso, normalmente, a atuação regulatória dessa entidade ocorre por meio da celebração de contratos com os **registries** e **registrars**.

Sem a intenção de esgotar todos os aspectos das atividades da entidade, podemos concentrar as principais atividades da ICANN em três grandes grupos: (i) a estipulação dos direitos de uso dos nomes de domínio; (ii) o controle do fornecimento de nomes de domínio à Internet; e (iii) monitoramento e cooperação com órgãos de controle (MUELLER, 2002, p. 218-219).

⁴³ Podemos mencionar, como exemplos, aquele representado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI, pela Organização Mundial do Comércio – OMC, União Internacional de Telecomunicações – UIT, entre outros.

⁴⁴ Tradução livre de: “[...] *the regime has exclusive control of a critical input into an industry and uses the leverage it has over access to that resource to regulate the industry.*” Nesta mesma passagem, o autor compara a regulação da ICANN ao gerenciamento de espectro de radiofrequência.

Com relação ao primeiro aspecto, é possível perceber que a ICANN é a instituição que define os indivíduos com direito de utilização dos nomes de domínio na Internet, e também é responsável por executar a observância destas regras. Nesta seara, os direitos de propriedade intelectual possuem uma importância vital. Com a edição do **White Paper** (NTIA, 1998), a OMPI ficou encarregada de elaborar regras para a proteção de direitos de propriedade intelectual (PI) no sistema de nomes de domínio. Isso significa proteger os detentores de direitos de marcas contra a utilização indevida e não autorizadas desses direitos como nomes de domínio.

A proteção dos direitos de PI é executada por um procedimento específico, o **Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy** (UDRP), cuja adoção é obrigatória para todos os **registries** e **registrars** por meio dos contratos celebrados entre estes e a ICANN. A UDRP permite que uma pessoa, localizada em qualquer país do mundo, conteste a utilização de certo nome de domínio por suposta infração a direito de propriedade intelectual. O procedimento é conduzido por árbitros particulares. Mueller apresenta um resumo do funcionamento deste procedimento:

Para contestar um nome de forma bem-sucedida, o detentor do direito de marca deve provar três coisas: que o nome de domínio é idêntico ou confusamente similar à marca da qual ele possui direitos; que o registrante não possui direitos ou legítimos interesses no nome de domínio; e que o nome de domínio foi registrado e está sendo usado de má-fé.⁴⁵ (MUELLER, 2002, p. 192)

Com relação ao segundo conjunto de atividades da ICANN, i.e., o controle do fornecimento na indústria de registro de nomes de domínio, a entidade conduz essa prática por possuir a autoridade de criar novos gTLDs. Ao reduzir a disponibilidade de gTLDs, é criada uma escassez artificial de nomes de domínio, o que aumenta o poder da ICANN. Além disso, a ICANN é responsável por fixar os preços cobrados pelos **registries**, além de exigir uma separação vertical entre os **registries** e os **registrars**.

Por fim, o último grupo de atividades da ICANN está relacionado à utilização dos identificadores da Internet para facilitar o monitoramento e o controle dos usuários por autoridades públicas. Essa atividade é executada por meio da base de dados WHOIS. Esta base

⁴⁵ Tradução livre de: “*To successfully challenge a name, a trademark holder must prove three things: that the domain name is identical or confusingly similar to a mark in which the complainant has rights; that the registrant has no rights or legitimate interests in the domain name; and that the domain name has been registered and is being used in bad faith.*”

de dados é operada por milhares de **registries** e **registrars**, em que são coletadas e agrupadas informações sobre os usuários que registram nomes de domínio, tais como nome, endereço, número de telefone, endereço de e-mail, entre outros.⁴⁶

2.5 Evolução da relação contratual entre ICANN e DoC

O reconhecimento da ICANN pela NTIA, no que podemos chamar de a primeira privatização da Internet, estava condicionada à inserção de uma série de cláusulas no estatuto da futura empresa (que veio a ser a ICANN). Entre essas cláusulas, conta-se que a empresa iria tomar as seguintes ações:

1. não “agir como Registro ou Registrador do Sistema de Nomes de Domínio ou Registro de Endereços de Protocolos em concorrência com entidades afetadas” por suas políticas;
2. não “aplicar seus padrões, políticas, procedimentos ou práticas de forma injusta ou escolher qualquer parte por tratamene disparatado”;
3. operar “em uma forma aberta e transparente”, com website acessível publicamente, uma auditoria anual, e vários outros procedimentos de revisão;
4. instaurar um “processo de reconsideração” por meio do qual qualquer pessoa ou entidade materialmente afetada por qualquer ação tomada pela corporação poderia “requerer revisão ou reconsideração de uma ação do Conselho de Diretores”;
5. colocar em prática um processo adicional para melhor buscar “revisão por terceiros independentes das ações da Diretoria”, que tenham o poder de “declarar se a Diretoria agiu de forma consistente com as disposições do contrato social e do estatuto”;
6. criar um ombudsman para agir como “praticante neutro de resolução de disputas”, fornecendo “uma avaliação interna independente de reclamações por membros da comunidade da ICANN que acreditam que os funcionários da ICANN, Diretoria ou órgão constituinte da ICANN os tratou injustamente”.⁴⁷ (POST; KEHL, 2015, p. 13)

⁴⁶ Para mais informações, ver <http://whois.icann.org/>.

⁴⁷ Tradução livre de: “1. not ‘act as a Domain Name System Registry or Registrar or Internet Protocol Address Registry in competition with entities affected’ by its policies; 2. not ‘apply its standards, policies, procedures, or practices inequitably or single out any particular party for disparate treatment’; 3. operate ‘in an open and transparent manner,’ with a publicly accessible website, an annual audit, and various other review procedures; 4. put in place a ‘reconsideration process’ under which any person or entity materially affected by any action taken by the corporation could ‘request review or reconsideration of that action by the Board of Directors’; 5. put in place an additional process for a more searching ‘independent third-party review of Board actions,’ which would be open to ‘any person materially affected by a decision or action by the Board,’ and which had the power to ‘declar[e] whether the Board has acted consistently with the provisions of those Articles of Incorporation and Bylaws’; 6. set up an office of Ombudsman, to act as ‘a neutral dispute resolution practitioner’ providing ‘an independent internal evaluation of complaints by members of the ICANN community who believe that the ICANN staff, Board or an ICANN constituent body has treated them unfairly.’”

Ademais, a ICANN se comprometeu a adotar um procedimento muito específico para a seleção dos membros da Diretoria, de forma a assegurar a existência de diversidade geográfica. Também se comprometeu a se valer de um processo de desenvolvimento de consenso, quando se tratasse de ações relacionadas ao DNS, especificamente nos seguintes assuntos:

1. questões para as quais a resolução ou coordenação uniforme é razoavelmente necessária para facilitar a interoperabilidade, segurança e/ou estabilidade para a Internet e para o Sistema de Nomes de Domínio (DNS);
2. especificações funcionais e de desempenho para o fornecimento de serviços de registro;
3. segurança e estabilidade para a base de dados de registro para os TLDs;
4. políticas de registro razoavelmente necessárias para implementar políticas de consenso para operações de registro e registradores;
5. resolução de disputas a respeito do registro de nomes de domínio (opostas ao uso de tal nome de domínio); ou
6. restrições sobre propriedade cruzada de operadores de registro ou registradores ou revendedores de registradores, bem como regulações e restrições com respeito a operações de registro e ao uso dos dados de registro e registrador quando um operador de registro e um registrador ou revendedor de registrador são afiliados. (ICANN-NSI Registry Agreement, Specification 1).⁴⁸ (POST; KEHL, 2015, p. 13)

De todo modo, como forma a responder uma série de demandas internas sobre a Internet, a NTIA reteve o controle direto sobre as funções da IANA, um conjunto vital de atividades relacionadas ao DNS, inclusive o de alterar o arquivo da zona raiz (POST; KEHL, 2015, p. 14).

O relacionamento contratual entre NTIA e ICANN compreende quatro instrumentos: (i) o memorando de entendimentos (*memorandum of understanding*), de 1998; o (ii) acordo para pesquisa e desenvolvimento conjunto (*cooperative research and development agreement*), de 1999; (iii) o acordo de projeto conjunto (*joint project agreement*), de 2006; e (iv) a afirmação de comprometimentos (*affirmation of commitments*), de 2009.

Apesar da série de contratos celebrada entre NTIA e ICANN, Post e Kehl (2015, p. 15) afirmam que não havia instrumentos contratuais claros para coagir a ICANN a tomar alguma atitude em concreto. Pelos termos contratuais, a NTIA detinha a prerrogativa de resilir esses

⁴⁸ Tradução livre de: “1. issues for which uniform or coordinated resolution is reasonably necessary to facilitate interoperability, security and/or stability of the Internet or Domain Name System (“DNS”); 2. functional and performance specifications for the provision of Registry Services; 3. Security and Stability of the registry database for the TLD; 4. registry policies reasonably necessary to implement Consensus Policies relating to registry operations or registrars; 5. resolution of disputes regarding the registration of domain names (as opposed to the use of such domain names); or 6. restrictions on cross-ownership of registry operators and registrars or registrar resellers and regulations and restrictions with respect to registry operations and the use of registry and registrar data in the event that a registry operator and a registrar or registrar reseller are affiliated. (ICANN-NSI Registry Agreement, Specification 1).”

contratos, caso estivesse insatisfeita com o desempenho da ICANN, retirar seu reconhecimento e buscar outro parceiro para a administração do DNS.

No entanto, mesmo que fizesse isso, a NTIA não detinha meios jurídicos ou contratuais para impedir que a ICANN cessasse sua atuação na gerência do sistema de nomes de domínios e transferi-la para outra entidade. Como consequência, uma tentativa de retirar da ICANN a aprovação da NTIA provavelmente causaria uma quebra do sistema DNS, ocasionando o surgimento de diversas fontes “autoritativas” do DNS mundial. Tal mecanismo, portanto, era altamente ineficaz para garantir uma obediência contratual, pois sua utilização ocorreria apenas em momentos de altíssima tensão.

Mesmo assim, Post e Kehl (2015, p. 17) comentam a dificuldade em observar uma atuação concreta da NTIA nas atividades diárias da ICANN. As influências são, na maioria das vezes, indiretas, sem a invocação direta do verdadeiro objeto da NTIA. Por exemplo, em novembro de 2011, a NTIA afirmou que realizaria uma nova licitação para um novo contrato das funções da IANA, em razão das lacunas na política de conflitos de interesse da ICANN (NTIA, 2011). Logo após, contudo, a ICANN revisou e reeditou sua política de conflito de interesses (ICANN, 2013) e, assim, a licitação foi cancelada (NTIA, 2012).

Para Weber e Gunnarson (2013, p. 7), a ICANN é uma das forças dominantes da Internet em razão de sua autoridade na gerência de seus aspectos essenciais, os quais permitem que todos os computadores do mundo sejam conectados entre si. Esses poderes são resultantes das “funções da IANA”, que compreendem uma série de obrigações, previstas em contrato com a NTIA, órgão do governo americano. Entre essas funções estão: (i) “coordenar a designação de parâmetros de protocolos técnicos”; (ii) “desempenhar funções administrativas associadas com gerenciamento de raiz”; e (iii) “alocar recursos de numeração da Internet”⁴⁹ (DOC-ICANN, 2012).

Portanto, a autoridade da ICANN advém originariamente de seu relacionamento contratual com o governo dos EUA. Anteriormente à publicação do “DNS White Paper” pela NTIA (1998), as funções da IANA eram contratadas entre a DARPA (Defense’s Advanced Research Projects Agency, órgão financiador de pesquisas militares do governo norte-americano) e a Universidade do Sul da Califórnia (USC).

⁴⁹ Tradução livre de: (i) “*Coordinate the assignment of technical protocol parameters*”; (ii) “*Perform administrative functions associated with root management*”; and (iii) “*[a]llocate Internet Numbering Resources*”.

2.6 Transição da IANA: ICANN formalmente fora da supervisão dos EUA

Todo o processo de criação e estabelecimento da ICANN nos anos 1990, durante o Governo Clinton nos EUA, é denominado de “globalização por privatização” por Mueller (2014), por constituir uma forma de não se submeter às formas tradicionais de governança suportadas por Estados nacionais. Nesses termos, a governança da Internet foi internacionalizada por meio de sua delegação para o setor privado sem fins lucrativos. A governança global ocorre por meio de contratos particulares que reflitam as políticas públicas estabelecidos por uma forma nova, multissetorial e aberta a qualquer interessado no mundo.

A promessa do Governo Clinton, por meio da NTIA (1998), de se afastar da governança da Internet no ano 2000, não se realizou e, por mais de 16 anos, a ICANN manteve a qualidade de empresa contratada do Departamento de Comércio dos EUA.

A influência do governo norte-americano, além de desmedida, nunca foi neutra. Veja-se que os EUA exigem que a ICANN seja estabelecida e opere sob as leis norte-americanas. Um exemplo da influência do Governo na administração da ICANN ocorreu com o processo de autorização do gTLD “.xxx”, destinado para conteúdo adulto, quando o então Governo Bush, cedendo a pressões domésticas, ameaçou retaliar a ICANN e proibir a inclusão do novo nome de domínio genérico após sua aprovação.

Mueller (2014) narra um relatório elaborado pelo Departamento de Segurança Interna (Department of Homeland Security) dos EUA em que se alertava sobre o risco de outros países oferecerem um referencial alternativo do DNS, com riscos de fragmentação da Internet.

Interessante notar que Mueller (2014) também aponta os vazamentos feitos por Edward Snowden, quanto às atividades da NSA (National Security Agency), como o fato que alterou a resistência política inicialmente existente no governo norte-americano em prosseguir com o encerramento da supervisão dos EUA sobre a ICANN, mesmo que as informações trazidas a público por Snowden pouco se relacionassem às atividades da ICANN. Tais revelações, acrescenta Mueller (2014), foram usadas para ameaçar retaliação aos produtos e serviços de empresas norte-americanas sob a alegação de que estariam agindo sob o jugo do governo.

Mas a reação, com relação à governança da Internet, foi dos próprios líderes dessas organizações (ICANN, IETF, W3C, IAB, ISOC etc.), que publicaram a Manifestação de Montevideú.

Post e Kehl (2015) alegam que, após os escândalos provocados por Snowden, que ocasionaram medo de vazamentos de informações que comprovariam a vigilância norte-americana a cidadãos em todo o mundo, caso a NTIA não iniciasse a transição da IANA,

encerrando sua influência direta sobre a ICANN, poderia ser forçada a fazê-lo em razão da mencionada situação política em que se encontrava o governo dos EUA.

Há um importante significado simbólico na transição da IANA: o reconhecimento explícito por parte do governo dos EUA, que por trinta anos exerceu influência por meio de contratos, de que a Internet é realmente um bem público global (POST; KEHL, 2015, p. v).

Em realidade, a transição IANA proposta pela NTIA em março de 2014 significa simplesmente o encerramento pelo decurso do prazo do contrato celebrado entre a NTIA e a ICANN, cuja validade se encerrou em 30 de setembro de 2015, de forma a encerrar a influência e supervisão americana no DNS e nas funções da ICANN da administração desse sistema (POST; KEHL, 2015, p. 19). Ao mencionar a importância da transição IANA, Post e Kehl (2015, p. 27) afirmam que:

Uma instituição forte, baseadas em consenso, não-governamental, *multistakeholder* no centro da elaboração de políticas do DNS, é também a melhor forma de assegurar que a infraestrutura da Internet permaneça livre de influências governamentais indevidas — especialmente de governos estrangeiros cujas visões em relação à expressão livre e aberta na Internet sejam, quanto muito, pouco claras, e, na pior das hipóteses, contrárias àquelas dos Estados Unidos.⁵⁰

Na maioria das vezes, as questões envolvidas na gerência e operação do DNS são técnicas, mas muitas delas tocam questões muito delicadas, como apontam Post e Kehl (2015, p. 20):

Se deve haver um domínio de primeiro nível *.doctor* e, se assim for, se ele será reservado para médicos licenciados (e, se assim for, quem decide quais licenças são aceitas e quais não?);
 Se um *.berlin*, ou *.amazon* ou *.champagne* pode ser adicionado à Raiz (e, se for assim, quem, se alguém, tem direito de operar esse TLD?);
 Se um operador de registro TLD pode (ou deve?) registrar o domínio de segundo nível *walmartsucks[.com, .org, .biz etc.]* ou *plannedparenthood[.com, .org, .biz etc.]*, ou *bushforpresident[.com, .org, .biz]* (e quem, se alguém, tem direito a operar esses domínios?);
 Se caracteres árabes, ou chineses, ou hebraicos podem ser usados para nomes de domínio e, se assim for, se registros de TLD podem (ou talvez devam?) permitir registros de seus equivalentes em inglês (e, de novo, se tais registros são permitidos, quem deve operar esses domínios?);

⁵⁰ Tradução livre de: “A strong, consensus-based, non-governmental, multi-stakeholder institution at the policy-making center of the DNS is also likely to be the best way to ensure that the Internet infrastructure remains free from undue governmental influence—especially from foreign governments whose views regarding free and open expression on the Internet are at best less clear than, and at worst inimical to, those of the United States.

Se registradores de nome de domínios devem obter (e verificar?) informações específicas sobre a identidade de todos os registrantes e se essas informações (ou algum conjunto delas) deve ser pública;
 Se um TLD de código de país deve ser criado para a Palestina, ou Kosovo, ou Curdistão;
 Se um operador de registro que encerra suas atividades ou declara falência deve transferir seus subdomínios para outro operador de registro;
 Se detentores de nome de domínio podem reter acesso a seus domínios se desejarem trocar de registradores.⁵¹

É importante compreender a diferença entre os TLDs código de país (country-code TLD ou ccTLD) e os TLDs genéricos (gTLDs) para se perceber o escopo do poder da ICANN em definir políticas do sistema de nomes de domínios.

As políticas da ICANN não são vinculantes para os operadores de registro ccTLD, considerando-se que a maioria deles não mantém uma relação formal com a ICANN, diferentemente dos operadores de gTLDs, que devem assinar um contrato com a empresa.

Contudo, a relação da ICANN e os operadores de ccTLDs sofreu grandes mudanças. As decisões de delegação podem ser tortuosas e controvertidas, especialmente em situação de instabilidade política (CCNSO, 2014). A estrutura institucional básica para os procedimentos de delegação e reconhecimento de operadores de ccTLD está fixada na RFC n. 1.591 (POSTEL, 1994) e nos princípios e diretrizes editadas pelo GAC e acolhidas pela Diretoria da ICANN em 2005 (ICANN-GAC, 2005). Como regra geral, essas diretrizes estabelecem que os governos locais detêm autoridade sobre as condutas e políticas de cada ccTLD.

A transição IANA também representou uma oportunidade para uma possível reorganização do modelo de governança representado pela ICANN. Segundo Post e Kehl (2015, p. 25), a transição IANA seria uma consequência lógica das ações iniciadas em 1998 e 1999, com a criação da própria ICANN. O discurso do governo dos EUA sempre apontou nesse sentido, afirmando que sua participação na gerência da zona raiz do DNS seria temporária e que se retiraria, assim que a transição para a iniciativa privada estivesse finalizada.

⁵¹ Tradução livre de: *Whether there is to be a .doctors top-level domain, and, if so, whether it will be reserved for licensed medical practitioners (and, if so, who decides which licenses are acceptable and which not?); whether a .berlin, or .amazon, or .champagne, can be added to the Root (and, if so, who, if anyone, is “entitled” to operate that TLD?); whether a TLD registry operator may (or must?) register the 2nd-level domains walmartsucks[.com, or .org, or .biz etc..] or plannedparenthood[.com, .org, .biz etc..], or bushforpresident[.com, .org, .biz] (and who, if anyone, is entitled to operate those domains?); whether the Arabic, or Chinese, or Hebrew character sets can be used for domain names, and, if so, whether TLD registries may (or perhaps must?) allow registration of or or in addition to their English equivalents (and, again, if such registrations are permitted, who gets to operate those domains?); whether domain name registrars must obtain (and verify?) specific information about the identity of all registrants, and whether that information (or some subset) must be made publicly-accessible; whether a country-code TLD should be established for Palestine, or Kosovo, or Kurdistan; whether a registry operator who goes out of business or declares bankruptcy must transfer its subdomains to another registry operator; whether domain name holders can retain access to their domains if they want to switch registrars.”*

A participação do governo dos EUA na relação ICANN e IANA ficou insustentável com as denúncias de Edward Snowden, que aumentaram as tensões internacionais com relação ao DNS. Post e Kehl (2015, p. 26) apontam que, poucos meses depois do começo das denúncias de Snowden, vários órgãos relacionados à governança da Internet, reunidos em Montevideu, editaram um comunicado, em que expressavam “grande preocupação com o solapamento da confiança dos usuários globais da Internet, em razão das recentes revelações do monitoramento e vigilância pervasivos”, clamando pela necessidade de uma rápida globalização da ICANN e das funções IANA. Essa declaração ficou conhecida como a “*Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation*” (AFRINIC, ARIN, APNIC, IAB, ICANN, IETF, ISCO, LACNIC, RIPE NCC, W3C, 2013), cujo teor foi reverberado na declaração final do NETmundial:

Espera-se que o processo de globalização da ICANN acelere, conduzindo para uma organização verdadeiramente internacional e global, servindo ao interesse público com responsabilidade claramente implementável e verificável, e mecanismos de transparência que satisfaçam critérios de ambos os interessados internos e da comunidade global [...] Esta transição deve ser conduzida sopesadamente com foco na manutenção da segurança e estabilidade da Internet, empoderando o princípio de igual participação entre todos os grupos interessados e esforçando-se para uma transição completa em setembro de 2015.⁵²

A necessidade de realização da transição IANA não era consenso no cenário político americano (POST; KEHL, 2015, p. 27), mas esse gesto permitiu que a NTIA mantivesse ainda um elevado grau de credibilidade, mesmo com a erosão da confiança existente em relação ao governo estadunidense.

2.7 A crítica constitucional e a questão da legitimidade

Nessa seção final, pretende-se apresentar o que seria a crítica mais contundente à estrutura da ICANN, ao seu funcionamento, que é uma crise de responsabilidade e de ausência de demarcação de competências e poderes, ao menos de forma suficientemente clara. Neste ponto, Weber e Gunnarson (2013, p. 3) afirmam essa ausência de restrições significativas ao

⁵² Tradução livre de: “*It is expected that the process of globalization of ICANN speeds up leading to a truly international and global organization serving the public interest with clearly implementable and verifiable accountability and transparency mechanisms that satisfy requirements from both internal stakeholders and the global community [...] This transition should be conducted thoughtfully with a focus on maintaining the security and stability of the Internet, empowering the principle of equal participation among all stakeholder groups and striving towards a completed transition by September 2015.*”

exercício do poder da ICANN que foi uma das causas de ansiedades e apreensões aos interessados (*stakeholders*) na governança da Internet.

As discussões acerca da limitação dos poderes da ICANN, segundo Weber e Gunnarson (2013) giravam em torno da dicotomia que contrapunha a controle dos EUA, por meio da NTIA, à internacionalização (UIT ou outro órgão da ONU). Essa dicotomia seria falsa. O problema residiria, sim, na falta de controle do poder corporativo da ICANN (WEBER; GUNNARSON 2013, p. 5). Prosseguindo na análise, o problema da *accountability* da ICANN é a ausência de mecanismo que vincule, de forma obrigatória, a Diretoria da ICANN a atuar de maneira consoante a seu estatuto e a suas obrigações. Um problema de poder e, portanto, um problema constitucional.

A solução constitucional proposta por Weber e Gunnarson (2013, p. 5) poderia ser considerada uma confusão de categoria. Afinal, o direito constitucional é aplicado preferencialmente a organizações e Estados, não a empresas privadas. Contudo, é possível argumentar que a aplicação dos princípios constitucionais à ICANN melhoraria sensivelmente sua governança corporativa e, ao limitar os poderes de seus órgãos internos, ajudaria a preservar as liberdades propiciadas pela Internet.

O poder coercivo da ICANN sobre a Internet é exercido por meio da Diretoria. Nenhuma outra divisão ou autoridade na estrutura da ICANN tem autoridade acima da Diretoria. Seus membros podem ser removidos apenas por decisão de dois terços de seus participantes. Além disso, como será abordado abaixo, ninguém tem o poder de alterar as decisões da Diretoria, apesar de existirem dois processos de revisão das decisões da ICANN: o pedido de reconsideração e o painel de revisão independente. No final de nenhum desses dois processos, a Diretoria é obrigada a alterar o conteúdo de suas decisões (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 11).

Na visão desses autores, uma demonstração adicional do poder sem controles da Diretoria da ICANN é que a empresa, mesmo sendo uma empresa, não tem sócios, como é permitido pela legislação californiana para empresas sem fins lucrativos. Por conta desse fato, a ICANN tenta reafirmar sua independência, defendendo que nenhuma organização específica poderia exercer influência direta sobre suas atividades e que a empresa responde apenas para a “comunidade global”, conforme previsto na estrutura e princípios de *accountability* (ICANN, 2008).

O aparato de desenvolvimento de políticas públicas no interior da ICANN também é um elemento complicador de sua *accountability*. Como descrito na seção 2.3, há uma longa e complexa rede de conselhos e comitês, de natureza técnica e consultiva, com prazos e regras de

quórum para deliberação. Contudo, nenhum desses comitês e organizações de suporte retira a primazia da Diretoria como única autoridade decisória da ICANN (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 13). Mesmo o GAC (Conselho Consultivo Governamental), que reúne os representados dos Estados, não tem nenhum poder de revisão sobre as decisões da Diretoria, que pode decidir em sentido contrário ao de uma orientação do mencionado conselho.

Somados esses elementos, o poder corporativo da Diretoria da ICANN é virtualmente ilimitado; mesmo que seja influenciada por pessoas ou organizações, essas influências não ocorrem de modo transparente (THE BERKMAN CENTER FOR INTERNET & SOCIETY, 2010). Segundo Weber e Gunnarson (2013, p. 11), a *accountability* deveria ser um dos atributos principais da ICANN. Inclusive, em 1998, um dos motivos para a criação da ICANN foi a ausência de mecanismos de responsabilidade no arranjo contratual e institucional anterior. Desde a sua criação, a ICANN celebrou uma série de acordos e contratos com o governo dos EUA, especialmente por meio da NTIA.

As obrigações contratuais da ICANN junto ao governo estadunidense vieram incorporadas a uma série de acordos e contratos. Esse relacionamento contratual consistiu na celebração de dois tipos de acordos: (i) primeiro os acordos relacionados à função IANA, por meio dos quais a ICANN ficou autorizada a agir como o coordenador técnico da Internet; e, segundo, (ii) obrigações de implementar determinadas características institucionais, como *accountability* formal.

Desde o primeiro memorando de entendimentos celebrado entre ICANN e NTIA, o assunto *accountability* era presente. Em sua quinta alteração, obrigou-se a ICANN a adotar

Mecanismos de responsabilidade para lidar com reclamações de membros da comunidade da Internet segundo as quais eles teriam sido afetados adversamente pelas decisões em conflito com o estatuto da ICANN, obrigações contratuais ou de qualquer forma tratados injustamente no contexto dos processos da ICANN.⁵³ (DOC-ICANN, 1998).

Tais obrigações foram repetidas no *Joint Project Agreement* (JPA) (DOC-ICANN, 2006). Quando se aproximava o termo de encerramento do JPA, a NTIA abriu uma consulta pública concernente ao progresso da transição da coordenação técnica e do gerenciamento do DNS da Internet para o setor privado, bem como o modelo de liderança do setor privado e o desenvolvimento de políticas horizontais, as quais a ICANN representa. As manifestações

⁵³ Tradução livre de: “*accountability mechanisms to address claims by members of the Internet community that they have been adversely affected by decisions in conflict with ICANN’s bylaws, contractual obligations, or otherwise treated unfairly in the context of ICANN processes.*”

recebidas do mundo inteiro serviram como termômetro da atuação da ICANN, ao menos da opinião das partes interessadas em sua atuação. Apesar de receber manifestações em apoio à maturidade institucional da ICANN, a maioria posicionou-se pela ausência de *accountability* da empresa e, assim, pela prorrogação do JPA (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 16).

Mesmo com as manifestações favoráveis, a NTIA permitiu que o JPA chegasse a termo e, após, celebrou um acordo totalmente novo com a ICANN, denominado “*Affirmation of Commitments*” (AoC). Neste novo acordo, restou confirmado o modelo de delegação à iniciativa privada da gestão do sistema de nomes de domínios, já estabelecido no White Paper editado pelo governo dos EUA (NTIA, 1998), que previa a presença de empresa privada.

A partir desse momento, o relacionamento contratual da ICANN com o governo dos EUA é formado pelo contrato das funções IANA e pelo AoC, que obriga a ICANN a: “(a) assegurar que [suas] decisões sejam feitas de acordo com o interesse público, sejam responsáveis e transparentes; (b) preservar a segurança, estabilidade e resiliência do DNS; (c) promover a concorrência, a confiança do consumidor, e a escolha do consumidor no mercado de DNS; e (d) facilitar a participação internacional na coordenação técnica do DNS”⁵⁴ (DOC-ICANN, 2009).

Ainda, o AoC ressalta a importância de que a ICANN, nos processos de tomada de decisão, leve o interesse público em consideração. A maior novidade no AoC, contudo, foi a ausência de qualquer disposição contratual que permitisse ao governo dos EUA monitorar o progresso da atuação da ICANN, bem como a ausência de um prazo de vigência do acordo (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 20).

Por fim, o AoC também previu a necessidade da criação de um grupo de revisão da transparência e *accountability* da ICANN. Para a realização do relatório, foi apontado o Berkman Center da Universidade de Harvard, que ficou responsável pelo Accountability and Transparency Review Team. Uma das discussões levantadas pelo grupo de revisão foi a possibilidade da existência de órgão que fosse capaz de alterar as decisões da Diretoria da ICANN. Questionada sobre essa possibilidade jurídica, a ICANN afirmou que a legislação californiana não permitiria a existência de organismo dessa natureza, o que é posto em dúvida por Weber e Gunnarson (2013, p. 22).

⁵⁴ Tradução livre de: “(a) ensure that [its] decisions [...] are made in the public interest and are accountable and transparent; (b) preserve the security, stability and resiliency of the DNS; (c) promote competition, consumer trust, and consumer choice in the DNS marketplace; and (d) facilitate international participation in DNS technical coordination”

Interessante notar as diferentes visões sobre o relacionamento do governo dos EUA e a ICANN com a celebração do *Affirmation of Commitments*. A própria empresa afirma que, após a assinatura desse acordo, haveria o reconhecimento formal da independência da ICANN e ela não seria controlada por nenhuma outra entidade.

Por outro lado, também não se pode afirmar que a ICANN negligenciou todos os aspectos de *accountability* e transparência. Houve esforços concreto para aumentar a diversidade de representação regional nas comunidades elaboradoras de política. Contudo, Weber e Gunnarson (2013, p. 24) apontam que a intenção não gerou os efeitos desejados, pois, apesar do acréscimo da representatividade, as decisões da Diretoria continuariam a não refletir os interesses da comunidade da Internet como um todo, em razão da complexa rede e forma de calcular a representatividade de cada comunidade dentro da Diretoria:

Enquanto a representação caracteriza superficialmente o processo de desenvolvimento de política da ICANN, suas decisões [da ICANN] ainda falham muito frequentemente em refletir os interesses da comunidade da Internet como um todo. Cada organização de suporte e comitê consultivo seleciona líderes designados para representar os interesses diversos de seus membros. Um complexo cálculo representacional determina quem é selecionado para a Diretoria. A maioria dos diretores são selecionados por um comitê de nomeação, cujos membros, por sua vez, são selecionados pelas organizações de suporte, comitês consultivos e outros órgãos como a IETF. Uma das reformas da ICANN mais democraticamente significativas foi apoiar a participação dos usuários individuais da Internet no âmbito do processo de desenvolvimento de política da ICANN, e autorizar um assento com voto na Diretoria para a ALAC [comitê consultivo geral].⁵⁵ (WEBER e GUNNARSON, 2013, p. 25)

O déficit de *accountability* foi agudamente apontado em desfavor da ICANN quando a empresa lançou novos programas para a inclusão de novos nomes de domínio genéricos (gTLDs) no arquivo da zona raiz da Internet. O programa foi objeto de audiências no Congresso dos EUA (THE U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2011).

Ao final de 2011, ambas as casas legislativas dos EUA fizeram audiências públicas sobre o novo programa de gTLD. Nessa oportunidade, contudo, o foco não estava na falta de transparência ou *accountability* da ICANN, mas se a empresa deveria cancelar ou postergar o

⁵⁵ Tradução livre de: “While representation superficially characterizes ICANN’s policy-making process, ICANN’s decisions still too often fail to reflect the interests of the whole Internet community. Each Supporting Organization and Advisory Committee selects leaders intended to represent the diverse interests of its members. A complex representational calculus determines who is selected for the Board of Directors. Most directors are selected by the Nominating Committee, whose members in turn are selected by SOs, ACs, and other bodies like the IETF. Non-voting liaisons are appointed by the GAC, the RSSAC, the SAC, the TLG, ALAC, and IETF. One of ICANN’s more significant democratic reforms has been to support individual Internet users’ participation within ICANN’s policy-making processes and to authorize a voting seat on the Board of Directors for ALAC.”

programa de inclusão, em razão das pressões feitas por grupos de pressão (e.g., a Coalition for Responsible Internet Domain Oversight e a Association of National Advertisers) (THE U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2011).

Weber e Gunnarson (2013, p. 29) afirmam que a ICANN tem dificuldades naturais para adimplir exigências de transparência, participação e *accountability*, decorrente de sua natureza bifronte: de um lado, uma empresa privada, de outro, o órgão encarregado de poderes de gerência e coordenação sobre o DNS global. Esses poderes, ressaltam os autores, são coercivos ou regulatórios.

Cada uma desses aspectos da ICANN, em sua forma pura, contariam com mecanismos próprios de transparência e responsabilidade, mas a empresa acaba por não se encaixar perfeitamente em nenhuma dessas categorias. Como resultado, a ICANN não possuiria nenhuma fonte natural de responsabilidades e de restrição de poderes (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 29)

Essas imperfeições da ICANN vêm acompanhadas de fortes pressões políticas, criando riscos à governança da Internet por tornar a empresa vulnerável a pressões internacionais, que desejariam o abandono da gerência do DNS por uma empresa privada e sua transferência para um órgão multilateral, no modelo da UIT (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 31). Há, inclusive, a possibilidade de comparar a ICANN a um verdadeiro governo, conforme os pesquisadores citados:

Estes poderes tornam a ICANN mais parecida com um governo — e um governo de alcance e relevância globais — que uma empresa privada. De fato, os princípios constitucionais podem ser as únicas ferramentas capazes de controlar o exercício de poderes globais e coercitivos como os da ICANN.⁵⁶ (WEBER; GUNNARSON, 2013, p. 50)

A críticas descritas acima são bem fundamentadas e tocam em aspectos que, até o momento, não encontram respostas satisfatórias pelo próprio regime estabelecido pela empresa californiana, por envolverem sua própria estrutura.

Outra crítica que deve ser mencionada neste trabalho está relacionada à legitimidade da ICANN, considerando que, apesar de ser reconhecida pelo governo dos EUA, não possui autoridade legal para o desempenho de suas funções, mesmo no interior do território americano, muito menos para sua atuação supranacional dos recursos críticos da Internet.

⁵⁶ Tradução livre de: “*Those powers make ICANN more like a government—and a government of global reach and significance—than a private corporation. Indeed, constitutional principles may be the only tools capable of controlling the exercise of global, coercive powers like ICANN’s.*”

Essa ausência custou um esforço da ICANN para ser reconhecida entre alguns dos atores presente na Internet, como a NSI, inicialmente responsável pela operacionalização do arquivo da zona raiz. Essas críticas e análise foram realizadas à exaustão por Froomkin (2000), Weinberg (2000), Lindsay (2013) e Marsden (2015). A tensão gerada pela ausência de legitimidade formalmente reconhecida está presente em toda análise que aborda a ICANN e, inclusive, nesta pesquisa. É possível afirmar, ainda, que tal déficit de legitimidade gera um paradoxo entre a natureza jurídica da ICANN e sua função como órgão central de um sistema mundial de gerenciamento da Internet.

De qualquer modo, a questão que se apresenta nesta tese é se, apesar dos muitos problemas existentes, a ICANN poderia ser compreendida como um órgão regulador, analisando-se sua atuação em concreto, e se, a partir dessa análise, ela seria capaz de executar uma política regulatória de boa qualidade, especialmente por meio de seus processos e procedimentos estabelecidos nos programas de expansão do espaço de nomes de domínio de primeiro nível.

PARTE II – GOVERNANÇA E REGULAÇÃO

3 DISCUSSÕES MULTILATERAIS SOBRE GOVERNANÇA DA INTERNET

A expressão governança da Internet foi inicialmente explorada durante debates em fóruns mundiais e, somente depois, chamou a atenção de analistas e comentaristas da academia. Dessa forma, passa-se a — em primeiro lugar — descrever a evolução do uso da expressão nos esforços multilaterais existentes.

Nesses foros internacionais, a governança da Internet tornou-se o pano de fundo para uma série de conflitos entre diversos interessados, países, empresas e sociedade civil, e, inclusive para a delimitação dessas disputas, trabalhou-se num conceito de governança da Internet. Apenas após os embates ocorridos nos foros internacionais a academia passou a se debruçar sobre o tema, sendo que há mais de dez anos a governança da Internet é considerada um “campo emergente” da pesquisa acadêmica (DENARDIS, 2010).

Nesse sentido, este capítulo será dedicado à análise e a reflexões acerca dos debates ocorridos em foros internacionais acerca da governança da Internet, com especial ênfase à Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI), mas também se referindo ao evento mais recente ocorrido em São Paulo, em 2014, chamado NETmundial, em que o tema ora analisado foi colocado no centro das discussões.

A importância desta análise reside no fato de que a ICANN é, ao mesmo tempo, resultado dessas discussões e o principal órgão difusor dos méritos da governança da Internet e, assim, é necessário compreender com exatidão o conteúdo dos debates desses fóruns internacionais.

3.1 As origens liberais da Internet

Não é possível compreender como a governança da Internet é hoje sem considerar como a própria Internet começou e os valores liberais que a fizeram florescer. Mueller (2010) identifica esse início com o movimento liberalizante promovido pela Federal Communications Commission (FCC), agência reguladora das comunicações estadunidense, com as *Computer Inquiries*.⁵⁷

Nessa oportunidade, a FCC separou os serviços tradicionais de telecomunicações daqueles serviços “agregados” ou de “valor adicionado”, que envolveriam o processamento de dados e as redes de computadores. O objetivo dessa separação era contornar o monopólio da

⁵⁷ Para mais informações, ver Cannon (2001).

AT&T e, assim, criar um novo mercado para os “serviços de Internet” (MUELLER, 2010, p. 56). A distinção adotada pela FCC espalhou-se para a grande maioria dos países que se encaminhavam para uma liberalização do mercado de telecomunicações.

Não é diferente a origem, no Brasil, da Norma n. 4/1995,⁵⁸ do Ministério das Comunicações, que dispõe sobre o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações para Acesso à Internet. Referida norma contém conceitos ainda hoje relevantes para o ordenamento jurídico brasileiro, tais como:

- Serviço de Conexão à Internet (SCI): nome genérico que designa todo serviço de valor adicionado que possibilita o acesso à Internet para usuários e provedores de serviços de informações;
- Provedor de Serviço de Conexão à Internet (PSCI): entidade que presta o Serviço de Conexão à Internet;
- Provedor de Serviço de Informações: entidade que possui informações de interesse e as dispõe na Internet, por intermédio do Serviço de Conexão à Internet; e
- Serviço de Valor Adicionado: serviço 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.

A Norma n. 4/1995 exige que o acesso à Internet seja realizado por meio de dois agentes: o prestador de serviços de telecomunicações e o provedor de serviço de conexão à Internet, classificado como prestador de serviço de valor adicionado. Mencione-se que este último conceito foi mantido no art. 61 da Lei Geral de Telecomunicações.⁵⁹

Da mesma forma que ocorreu nos EUA e em outros países, classificar o serviço de conexão à Internet como um simples serviço de valor adicionado serviu como estratégia para evitar o monopólio estatal então vigente. Também permitiu que mencionado serviço fosse

⁵⁸ Editada por meio da Portaria n. 148, de 31 de maio de 1995, do extinto Ministério das Comunicações.

⁵⁹ “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. § 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.”

prestado em regime de concorrência, ao negar as pretensões monopolísticas da Embratel, que prestava os serviços de longa distância.

Retornando ao plano internacional, Mueller (2010) aponta que o motivo para essa liberalização ter sido bem-sucedida foi o fato de que as rendas geradas por essa nova categoria de serviços eram ínfimas (entre 1 e 2 %), se considerado todo o mercado de telecomunicações no começo dos anos 1990. Isso levou os reguladores e os representantes da indústria a preocuparem-se apenas com os interesses financeiros mais imediatos naquele momento, deixando todo o mercado de serviços de Internet livre para se desenvolver sem amarras regulatórias relevantes.

A combinação de um mercado de telecomunicações básicos (infraestrutura) com a desregulação de um mercado de serviços de informação inaugurada pela FCC provou-se revolucionária e forneceu o insumo necessário para a criação e desenvolvimento de uma Internet global praticamente ilimitada.

Tanto nos EUA como aqui, dezenas de milhares de provedores de serviços de Internet surgiram no mercado sob esse regime praticamente sem regulação. A interconexão entre esses provedores de serviços começou sem a existência de uma regulação centralizada, como mero resultado das negociações entre particulares, e ainda assim foi capaz de alcançar um acesso global à Internet.

Em razão disso, os governos em geral perderam uma importante forma de controle. Na prática, o que houve foi uma ostensiva sinalização de que não haveria atuação estatal nesse segmento. Apesar do grande estímulo que isso pode representar, o Estado abriu mão de possuir qualquer ferramenta de intervenção no mercado e, assim, conseguir providenciar alguma distribuição de renda nesse segmento (MUELLER, 2010).

3.2 O esforço multilateral para a compreensão da governança da Internet

A ascensão do regime da ICANN representou um evento disruptivo na forma como os regimes internacionais se apresentam, em especial nas relações internacionais em torno dos sistemas de comunicação (MUELLER, 2010). Nesse contexto, a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI, ou World Summit for Information Society – WSIS) representou uma forma institucional de reação dos Estados-nações, de forma a opor abertamente dois modelos antagônicos de governança global: um fundamentado em acordos entre Estados soberanos e o outro baseado em contratos privados entre atores transnacionais

não governamentais, mas dependentes em muitos aspectos da hegemonia global de um único Estado.

Lucero (2011, p. 97-98) afirma haver insatisfação por parte de vários Estados — pelo menos diante da ausência de mecanismos formais para a supervisão ampla da governança da Internet no plano internacional. As opiniões eram divergentes quanto ao nível apropriado de participação estatal na gestão do sistema de números e nomes de domínio da Internet, mas não se negava que a excessiva concentração de poder em Washington sobre o regime da governança vigente representava fonte de desequilíbrio nas relações internacionais.

No entanto, o tema relativo ao uso de tecnologias de informação e comunicação emergiria no contexto dos debates políticos sobre desenvolvimento e globalização. Em fevereiro de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova a Resolução A/RES/54/231, em que reafirma sua centralidade na promoção do desenvolvimento, no contexto da globalização e interdependência (LUCERO, 2011, p. 98).

Formou-se, nesse contexto, um grupo de especialistas convocado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, cujo relatório aponta o crescimento vertiginoso da Internet e seu potencial uso para a promoção do desenvolvimento. Nesse mesmo relatório, apresentam-se preocupações que farão parte da pauta de discussões acerca da governança da Internet: o problema dos altos custos de acesso, a segurança de transações *on-line*, o combate ao crime cibernético, a proteção de direitos de propriedade intelectual, o controle sobre conteúdos “socialmente danosos” e a falta de participação dos países em desenvolvimento na gestão da Internet, especialmente na atribuição de nomes de domínio.

Entre as recomendações do grupo, Lucero (2011, p. 99) destaca a sugestão de aproximação entre as Nações Unidas e a ICANN para assegurar que as demandas dos Estados-membros relacionadas com o regime de gestão de nomes de domínio e a representatividade nos mecanismos de administração da Internet fossem “rapidamente consideradas e resolvidas”.

As conferências da ONU são um tipo de evento que envolve milhares de formuladores de políticas públicas ao redor do mundo, com a finalidade de alcançar visões ou princípios comuns para possíveis soluções de problemas que desafiam a humanidade. A grande visibilidade dessas conferências tem o propósito de gerar a vontade política necessária para a produção de ações concretas que vão além das declarações de princípios ou dos compromissos alcançados nessas reuniões (MUELLER, 2010).

A origem remota da WSIS está em 1998, quando a International Telecommunications Union (ITU) adotou uma resolução no último dia da Conferência de Plenipotenciários da ITU,

realizada em Minneapolis, em 1998, cuja finalidade era a convocação de uma conferência mundial sobre a sociedade da informação.

Em 2001, a Assembleia Geral da ONU aprova a proposta determinando que a ITU coordenasse essa nova conferência. De fato, aqui é importante mencionar que a WSIS não é propriamente uma conferência da ONU, mas uma conferência ao estilo da ONU, considerando que foi sediada e coordenada pela ITU.

Nos termos da Resolução da Assembleia Geral da ONU 56/183, de 21 de dezembro de 2001, o propósito da WSIS é a “formulação de uma visão comum e entendimento sobre a sociedade de informação global”, a fim de “fornecer o potencial de conhecimento e tecnologia para a promoção das metas de desenvolvimento da declaração do milênio”.

O processo da conferência iniciou-se, propriamente, no ano de 2002 e foi concluído em novembro de 2005. As disputas para sediar a primeira conferência causaram a sua divisão em duas fases, a fim de atender ambos os pleiteantes, os suíços e os tunísios. A primeira fase foi a “Fase Genebra”, ocorrida em meados de 2002, com uma série de conferências regionais e reuniões de comitês preparatórios (*prepcom*), em que a maioria dos assuntos é negociada pelos diferentes países. Essa primeira fase foi encerrada com a realização de uma conferência em Genebra, nos dias 10 a 13 de dezembro de 2003, com a participação de mais de 11.000 pessoas, incluindo cinquenta chefes de Estado e mais de cem ministros de 175 países.

A segunda fase, denominada “Fase Túnis”, também foi antecedida de uma série de *prepcoms* e conferências regionais em 2004 e 2005. Em meados de 2005, realizou-se a conferência mundial na cidade de Túnis, com a participação de mais de 19.000 pessoas, incluindo cerca de 50 chefes de Estado e mais de 200 ministros.

Durante seu desenvolvimento, a WSIS sofreu alterações interessantes. A primeira delas foi a forte atração e participação da sociedade civil organizada em suas reuniões preparatórias. A segunda mudança digna de nota é com relação ao foco: ao final do encontro de Túnis, o foco da conferência havia se deslocado da sociedade da informação para a governança da Internet.

Mueller (2010, p. 59) também acredita que a WSIS não foi um processo poderoso, ante a sua incapacidade de provocar mudanças no cenário discutido. A fase de Genebra resultou na Declaração de Princípios e no Plano de Ação (CMSI, 2014), e a fase de Túnis resultou na Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação e no Compromisso de Túnis. Apenas palavras. Falhou em modificar a forma como a ICANN se organiza, nem produziu qualquer efeito prático relativo ao sistema de nomes de domínio ou a qualquer outro aspecto da governança da Internet.

Ainda assim, após a CMSI, tratar da governança da Internet é impossível sem se referir ao que foi discutido nessa conferência.

Em muitos aspectos, a CMSI pode ser entendida como uma contrarrevolução da governança da Internet, pois, se de um lado há a formação da ICANN e um novo regime internacional para a governança de recursos críticos da Internet — completamente independente das regras e princípios do Direito Internacional —, com a conferência surge o debate explícito sobre o papel de Estados-nações na governança da Internet, com os governos reafirmando sua autoridade e sua capacidade de influenciar a Internet em temas de políticas públicas.

Segundo Mueller (2010, p. 80), o principal impacto da conferência mundial sobre sociedade da informação foi a transformação ocorrida no debate público, ampliando o escopo das questões abordadas pela governança da Internet, mudando a forma como ela é pensada e incluindo diversos atores de setores diferentes.

Até a realização da cúpula mundial, todas as iniciativas relacionadas à governança da Internet haviam sido fragmentárias e fortemente ligadas à ICANN. É inegável que, após a CMSI, houve a necessidade de se adotar uma visão holística, como parte de uma política transnacional de diversos aspectos do conteúdo digital:

A CMSI apresentou um meio para organizações internacionais e estruturas institucionais estabelecidas, com base na soberania, reagirem a esse distúrbio. Embora a situação não esteja totalmente pacificada, é claro que os Estados falharam em simplesmente impor uma regulação hierárquica sobre a ICANN especificamente, e sobre a Internet em geral.⁶⁰ (MUELLER, 2010, p. 80)

3.3 Discussões sobre a ICANN na CMSI: os princípios de Genebra

À época da CMSI, Lawrence Lessig afirmou que a ICANN “apenas estava tentando exercer funções técnicas no sentido mais estrito possível” (MUELLER, 2010). Contudo, como apresentado acima (capítulo 2), essa empresa é a manifestação mais proeminente e importante da forma como a Internet transformava a relação entre as pessoas e seus governos, acarretando uma redução substancial do poder dos governos e organismos intergovernamentais sobre políticas públicas de comunicação e informação (MUELLER, 2010, p. 61).

Conforme Kleinwächter (2004, p. 31), a governança da Internet se tornaria um dos temas mais controversos da CMSI. Lucero (2011, p. 101) afirma que o centro da discussão era

⁶⁰ Tradução livre de: “*WSIS provided a vehicle for established, sovereignty-based international organizations and institutional frameworks to react to this disturbance. Although the situation is still not fully settled, it is clear that states failed to simply impose hierarchical regulation on ICANN specifically or the Internet generally.*”

a legitimidade do regime representado pela ICANN, criado unilateralmente pelos Estados Unidos da América. Desde o início, os órgãos da governança então existentes entenderam a cúpula mundial como uma ameaça, em razão de sua criação ter sido uma proposta da UIT, que já havia antagonizado seriamente com a ICANN durante da discussão dos protocolos de rede.⁶¹ Assim, mais uma vez, durante as discussões sobre governança da Internet na CMSI, formou-se uma polarização: UIT, de um lado, e ICANN, de outro. De fato, esses dois órgãos eram a representação de duas visões muito distintas e opostas sobre o destino da governança da rede mundial: uma, hierárquica e centralizadora e ainda fortemente baseada nos Estados-nações; e, outra, descentralizada e distribuída, que funcionava desde a criação da Internet, mas que padecia de um grave vício de origem: sua imposição unilateral pelos EUA (LUCERO, 2011, p. 102).

As atividades da Cúpula Mundial, em suas duas fases (Genebra em 2003 e Túnis em 2005), e as reuniões do Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet conferiram visibilidade política ao tema da governança da Internet, chamando a atenção de muitos setores da sociedade e de governos que até então permaneciam alheios ao tema.

Mueller (2010) aponta os motivos que levaram a ICANN a ocupar o centro das discussões da Cúpula Mundial. Em primeiro lugar, a ICANN foi criada para enfrentar um problema global de coordenação de nomes e números na Internet. Além disso, a empresa é um dos pontos centralizados que exerce controle sobre a Internet, com a possibilidade de exercer decisões vinculantes globalmente sobre uma rede cujas funções são distribuídas. Também é um exemplo da privatização da governança da Internet. Por fim, a ICANN era supervisionada e prestava contas a apenas uma potência global diretamente, os EUA, por meio de acordos.

O cenário político também estimulou a centralidade da ICANN nas discussões da cúpula mundial. O unilateralismo dos EUA, com a ICANN, fomentou uma divisão crescente e um debate nacionalista. Contudo, os muitos alardes feitos por países que não abririam mão de sua soberania sobre o mundo *on-line* também acenderam muitas desconfianças nos EUA e outras porções liberais do mundo. Como mecanismo de defesa, a ICANN passou a bradar o multissetorialismo (*multistakeholderism*), com ênfase nas discussões acerca dos papéis e responsabilidades de governos, em conjunto com outros atores, na governança da Internet (MUELLER, 2010, p. 69).

Os chamados “Princípios de Genebra” foram publicados, em 12 de dezembro de 2003, como resultado da primeira fase da CMSI e representam um relevante contraponto ao *status quo* do sistema de nomes de domínio.

⁶¹ Ver Arata (2006) e Denardis (2010).

Essa declaração de princípios afirma que a Internet se tornou um ambiente mundial de acesso público e que sua governança deveria constituir elemento central da agenda da sociedade da informação e também pugnava que a gestão da Internet fosse multilateral, transparente e democrática, com pleno envolvimento de governos, setor privado, sociedade civil e organismos internacionais (LUCERO, 2011).

Diferentemente da ICANN, os Princípios de Genebra previam um envolvimento total e direto dos Estados nas questões de governança da Internet, em um sistema multilateral de governança. Também foi expresso claramente que, em um esquema multissetorial, os governos devem ocupar um lugar de honra. A CMSI propôs, assim, uma relação hierarquizada, com papéis bem-definidos dos governos, empresas privadas e sociedade civil.

Além desse enunciado geral, a declaração reconhecia que a gestão da Internet incluía tanto temas técnicos quanto relacionados a políticas públicas, e deveria envolver todos os setores interessados e organizações intergovernamentais e internacionais pertinentes. Oferecia, ademais, orientação para delimitar papéis e responsabilidades de cada setor (CMSI, 2003a, § 49).

As questões técnicas da Internet, contudo, sobrepujaram a primeira fase da conferência, que entendeu melhor constituir um grupo de trabalho para “trazer uma definição de trabalho da governança da Internet”, “identificar as questões de políticas públicas que são relevantes à governança da Internet” e “desenvolver um entendimento comum sobre os respectivos papéis e responsabilidades” dos diferentes setores envolvidos (CMSI, 2014).

3.3.1 O Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet

Na primeira fase da Cúpula, não foi possível chegar a um consenso sobre o significado de governança da Internet, questão delegada um grupo de trabalho composto por 40 especialistas selecionados, em caráter pessoal, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas e oriundos de governos, da academia, do setor privado e da sociedade civil.

De fato, grupos de trabalho, em regra, não são grandes respostas a desafios colocados na solução de controvérsias complexas. Normalmente, são utilizadas para contornar alguma dificuldade existente ou para não assumir qualquer compromisso. No caso do Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (Working Group on Internet Governance – WGIG), o contexto era diferente.

Havia uma necessidade real de um nivelamento de informações e de vocabulários entre todos os envolvidos na conferência. Havia necessidade premente de discussão e de

entendimento, para reduzir as distâncias entre políticos e diplomatas do mundo em desenvolvimento daqueles das potências *high-tech*.

Além disso, o processo do grupo de trabalho foi inovador na medida em que permitiu uma participação dos diferentes setores envolvidos na governança da Internet. Em outras palavras, foi ele próprio um exercício de multissetorialismo.

O relatório do grupo de trabalho foi publicado em junho de 2005 e ressalta que a governança não é feita apenas por governos, mas por diversos setores interessados, apresentando novamente uma defesa do multissetorialismo, que já era uma abordagem introduzida pela ICANN nas discussões da CMSI.

O WGIG elaborou a definição apontada acima (seção 3.1), que consiste no seguinte: desenvolvimento e aplicação por parte dos governos, do setor privado e da sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos decisórios e programas compartilhados que dão forma à evolução e uso da Internet.

Além disso, delimitou quatro áreas-chave que seriam de responsabilidade da governança da Internet: (a) assuntos de infraestrutura e gestão dos recursos críticos da Internet; (b) assuntos relacionados ao uso da Internet, tais como *spam*, segurança de redes e crime cibernético; (c) assuntos relevantes à Internet, porém não limitados a esta, tais como direitos de propriedade intelectual e comércio eletrônico; e (d) temas relacionados ao desenvolvimento, em particular a capacitação nos países em desenvolvimento (CMSI, 2005a, § 13).

O relatório do grupo de trabalho também aponta temas considerados prioritários, que exigiam prioridade para a próxima fase da cúpula mundial. Entre esses temas prioritários encontram-se a “administração dos arquivos da zona raiz do sistema”, sob o qual indicava, como problemas, “o controle unilateral do governo dos Estados Unidos” e “a ausência de relação formal entre os operadores dos servidores-raiz” (CMSI, 2005a, § 15).

Lucero (2010, p. 104) aponta duas propostas do grupo de trabalho que são diretamente relacionadas ao regime em vigor, representado pela ICANN. A primeira é a criação de um novo fórum mundial multissetorial para a discussão, que posteriormente se transformaria no Internet Governance Forum (IGF), e também adiantando a transição da IANA (seção 2.6) para a comunidade da Internet, ao afirmar que “nenhum governo deveria possuir sozinho um papel proeminente em relação à governança internacional da Internet”.⁶²

A segunda proposta apresenta uma ousada revisão e confronto com o regime de governança em vigor, com a sugestão de quatro possíveis modelos de supervisão

⁶² Tradução livre de: “no single government should have a pre-eminent role in relation to international Internet governance”.

intergovenamental da ICANN e suas atividades. Todos os quatro modelos apontavam na direção da internacionalização do regime, em particular da ICANN. Entre elas, constava a proposta de criação de um Conselho Global da Internet (Global Internet Council – GIC), com representação regional equilibrada, que deveria assumir funções de supervisão até então desempenhadas pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

Apesar das aparentes limitações, Mueller (2010, p. 69) afirma que o grupo de trabalho não poderia ir além disso. Foram tentadas formas de organização específicas, mas não houve consenso sobre os princípios a partir dos quais essas organizações seriam criadas. Lucero (2010), contudo, entende que, ao propor a criação de uma instância de supervisão intergovernamental, o WGIG questionava e desafiava as bases do regime de governança vigentes, encabeçado pela ICANN.

3.3.2 A Agenda de Túnis

Publicada em 18 de dezembro de 2005, a Agenda de Túnis foi fruto de intensa negociação como forma a fazer com que a CMSI gerasse algum fruto, visto como pouco provável em razão do acirramento dos debates na conferência mundial.

Na segunda fase, os temas relativos à governança da Internet e aos mecanismos de financiamento formavam o par de tópicos controversos que não tiveram conclusão na fase de Genebra. Por consequência, ambos foram extensamente abordados na Agenda Túnis para a Sociedade da Informação (CMSI, 2005b).

A governança da Internet foi objeto de longa consideração na mencionada Agenda (CMSI, 2005b, § 29-82). Conforme afirma Lucero (2011, p. 105), o documento reafirma e aprofunda os princípios anunciados em 2003, acata a definição de trabalho proposta pelo grupo de trabalho, consagra o caráter multissetorial da governança da Internet e adota um enfoque programático em relação a temas suscitados no relatório daquele grupo. A Agenda de Túnis acata a recomendação do WGIG de criar espaços de diálogo abertos à participação de todos os setores interessados, em igualdade de condições (*multistakeholder*), para considerar ampla gama de temas relacionados à governança da Internet. Tal recomendação é consubstanciada no Fórum de Governança da Internet (IGF), cuja primeira reunião fora prevista para meados de 2006.

No entanto, a recomendação do WGIG relativa à supervisão internacional, para a qual havia elaborado quatro modelos, seria fortemente diluída nas negociações preparatórias a Túnis,

tendo resultado em mera previsão de convocação futura de processo de “cooperação ampliada” (*enhanced cooperation*), ainda à espera de iniciativa política para ser implementado.

Segundo Mueller (2010), a agenda teve três resultados principais. A uma, ela exaltava as atuais formas da governança da Internet:

Estes “acordos existentes” foram descritos como “o setor privado liderando as operações diárias, na inovação e na criação de valor nos limites” (§61). O documento ratificado pelos EUA clama que estes acordos funcionaram bem; entretanto, ele não aprova especificamente a ICANN e nunca cita seu nome.⁶³ (MUELLER, 2010, p. 78)

A duas, abria caminho para modificações de longo prazo na ICANN. Fez isso de duas maneiras. Primeiro, apresentando alguns desafios específicos da atual organização da ICANN, e, segundo, insistindo na autoridade dos Estados na definição de “políticas públicas” para a Internet:

O parágrafo 63 rejeitou a necessidade de países gerenciarem seus ccTLDs por meio do regime da ICANN dominado pelos EUA. O parágrafo 68 afirma que todos os governos, não apenas os EUA, deveriam ter “um papel e uma responsabilidade iguais” na raiz do DNS e na supervisão da política pública para a Internet. Os parágrafos 69 e 70 clamam pelo desenvolvimento de “princípios globalmente aplicáveis em questões de políticas públicas associadas à coordenação e gerenciamento de recursos críticos da Internet”, enquanto o parágrafo 71 propõe um rascunho de processo para a instauração dessa “cooperação expandida”.⁶⁴ (MUELLER, 2010, p. 78)

Além disso, a agenda Túnis repartiu a governança da Internet em duas áreas distintas. A primeira é relativa às operações cotidianas, ao “domínio do gerenciamento técnico”, que deveria ser deixado à iniciativa privada e à sociedade civil. E, de outro lado, a área de “elaboração de políticas públicas”, que deveria ser dominada por Estados.

⁶³ Tradução livre de: “*These ‘existing arrangements’ were described as ‘the private sector taking the lead in day to day operations, and with innovation and value creation at the edges’ (§ 61). The document ratified the U.S. claim that these arrangements had worked well; however, it did not endorse ICANN specifically and never mentions it by name.*”

⁶⁴ Tradução livre de: “*Paragraph 63 rejected the need for countries to manage their ccTLDs via the U.S.-dominated ICANN regime. Paragraph 68 says that all governments, not just the United States, should have ‘an equal role and responsibility’ for the DNS root and for Internet public policy oversight. Paragraphs 69 and 70 call for the development of ‘globally-applicable principles on public policy issues associated with the coordination and management of critical Internet resources’, while paragraph 71 proposes a sketchy process for setting in motion this ‘enhanced cooperation.’*”

A três, autorizou a criação do Internet Governance Forum (IGF). Este foi o resultado mais tangível da conferência: a criação de um fórum multissetorial, não vinculante para o diálogo de questões relacionadas à governança da Internet.

3.3.3 A reação dos EUA à CMSI

Duas semanas após a publicação do resultado da CMSI, em 30 de junho de 2005, a National Telecommunications and Information Administration (NTIA), divisão do Department of Commerce dos Estados Unidos responsável por políticas na área de telecomunicações, reacendeu o debate e reforçou a posição dos EUA sobre a governança da Internet de modo explícito, por meio da publicação do “US Statement of Principles on the Internet’s Domain Name and Addressing System” (NTIA, 2005).

Trata-se de uma manifestação curta em que o governo estadunidense, à época sob administração de George W. Bush, reafirma que pretende manter seu papel histórico na autorização de modificações no arquivo da zona raiz (*root zone file*).

Pode se dizer que a única qualidade dos “US Principles” foi exacerbar o conflito ao redor do tema, de forma que, durante a cúpula mundial, os EUA se encontraram claramente isolados — inclusive, a União Europeia, sob a presidência inglesa, rompeu com os americanos, na medida em que passaram a demandar mudanças no regime da ICANN.

Em outras palavras, desde a divulgação do relatório do grupo de trabalho sobre governança da Internet, os EUA defendem sua posição utilizando a efetividade do sistema então vigente, cujos mecanismos de gestão teriam capacidade comprovada de tornar a Internet robusta e segura. Lucero (2011, p. 110) resume os quatro pontos principais da posição dos EUA:

- (1) preservar a segurança e a estabilidade da Internet;
- (2) reconhecer que outros governos têm interesses legítimos na administração de seus respectivos códigos de domínio nacionais (ccTLD);
- (3) reafirmar que a ICANN é a instituição apropriada para gerir o DNS;
- (4) favorecer a continuidade do diálogo sobre o tema em múltiplos foros internacionais.

A posição norte-americana é, em grande parte, explicada por conjunturas de política interna dos EUA, pois se entendia que sua atuação sobre a ICANN não era considerada uma intervenção estatal propriamente dita, mas um mecanismo de proteção contra a intervenção de outros países (MUELLER, 2010, p. 75-76), como afirma um comentarista:

Uma medida do grau em que a política global estava polarizada está na resolução conjunta do Congresso dos EUA, proposta e aprovada na véspera da conferência de Túnis. A resolução expressou apoio integral para os princípios do DNS de 30 de junho, bem como para a liberdade de expressão.⁶⁵ (MUELLER, 2010, p. 76)

Ao final da CMSI, eram os EUA contra o resto do mundo. Mas a pressão por resultados na conferência mundial conseguiu a produção de uma agenda de debates, conhecida como “A Agenda Túnis para a Sociedade de Informação”, mencionada acima.

3.4 A governança da Internet após a CMSI e o IGF

Lucero (2011, p. 83-84) ressalta que a governança da Internet, no plano internacional, desenvolveu-se e segue operando mesmo à revelia dos atores estatais, em processos de coordenação técnica e política dos quais participam atores de diversas origens. Também alerta que as tentativas de estabelecer uma instância intergovernamental sobre temas relacionados à governança da Internet não avançaram muito além dos resultados genéricos obtidos nas duas fases da CMSI, em especial a Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação — tema ao qual dedica longo capítulo —, mas apenas com intenções e proposição não vinculantes:

Os resultados da CMSI têm inegável peso político por terem sido adotados no mais alto nível em evento promovido pelas Nações Unidas. Além disso, princípios sobre o uso e a gestão da Internet estão lá consagrados, em reconhecimento de práticas e métodos usados em instâncias não governamentais do regime. Ainda assim, não se pode falar que a CMSI tenha criado novo regime ou substancialmente alterado princípios, normas, regras ou processos decisórios do regime vigente. (LUCERO, 2011, p. 84)

Lucero (2010) afirma que o regime instaurado pela ICANN e demais órgãos possui uma sólida robustez, apesar de seu alto nível de complexidade, com uma miríade de diferentes atores e estruturas institucionais. Nas palavras do mencionado autor, “tamanho é sua efetividade e robustez que nem mesmo uma reunião de cúpula mundial foi capaz de alterar substancialmente as bases e pressupostos de seu funcionamento” (LUCERO, 2011, p. 84-85). Dessa forma, Lucero afirma não haver, num horizonte de médio prazo, qualquer alternativa ao regime da ICANN existente sobre a governança da Internet.

⁶⁵ Tradução livre de: “One measure of the degree to which global politics were polarized came from a joint resolution of the U.S. Congress, proposed and passed on the eve of the Tunis summit. The resolution expressed unqualified support for the June 30 DNS principles, as well as for freedom of expression.”

Quanto ao IGF, desde o início sua criação representou um grande desafio aos organizadores deste fórum, por reunir atores com expectativas e experiências muito distintas. De um lado, os Estados, acostumados com um protocolo diplomático elaborado, e, de outro, empresas, que buscam resultado no curto prazo. Sem contar, ainda, com as organizações não governamentais, que pretendiam, a todo custo, fazer ouvir sua voz, e a mídia, que atuaria tanto como interessada como na cobertura do próprio evento (KLEINWÄCHTER, 2007, p. 11).

A preparação das reuniões do IGF é conduzida por um grupo multissetorial (Multistakeholder Advisory Group – MAG) integrado por especialistas nomeados em caráter pessoal pelo Secretário-Geral das Nações Unidas para esse fim. A primeira reunião abordou quatro temas relacionados à Internet: (i) abertura (liberdade de expressão, livre fluxo de informação, ideias e conhecimento); (ii) segurança (criação de confiança por meio da colaboração, em particular na proteção de usuários contra *spam* e vírus, mantendo proteção à privacidade); (iii) diversidade (promoção do multiligüismo, inclusive nomes de domínio internacionalizados – IDN TLD e conteúdos locais); e (iv) acesso (políticas e custos para a conectividade, incluindo custos de conexão internacional, interoperabilidade e padrões abertos) (LUCERO, 2011, p. 108).

A governança da Internet seria abordada apenas na reunião do IGF no Rio de Janeiro, em 2007, sob o rótulo de “recursos críticos da Internet”, graças, em grande parte, à atuação diplomática brasileira. Apesar de ampliar os temas e as preocupações relativas à governança da Internet, incorporando crescentes demandas de diversos setores, a ausência de mecanismos de deliberação, a discordância entre os principais atores e a limitação do mandato da IGF tornaram o fórum incapaz de alterar o regime de governança da Internet então vigente (LUCERO, 2011, p. 110).

Para Mueller (2010, p. 110), a criação do IGF conciliou a posição política de quatro grupos distintos: Estados; a iniciativa privada alinhada aos EUA e que queria mudanças; sociedade civil; e EUA e sua iniciativa privada. Para o governo dos EUA, especialmente, foi uma forma de evitar um processo maior de mudanças na estrutura então em vigor de governança da Internet. Em outras palavras, houve uma sublimação do conflito, mas ele não foi resolvido.

Houve uma série de edições do IGF, com sede em diferentes países, nas quais uma grande variedade de temas foi abordada, mas sem reflexos significativos nos processos de governança da Internet, a não ser o aprofundamento de discussões necessárias sobre aspectos controversos da governança. Essa situação foi alterada no ano de 2014, em que uma nova ferramenta de discussão multilateral foi colocada em prática: o NETmundial (KLEINWÄCHTER, 2007).

3.5 O NETmundial: a renovada preocupação com a governança da Internet

Nos dias 23 e 24 de abril de 2014, no município de São Paulo, ocorreu o “Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet”, também denominado simplesmente como NETmundial. Trata-se de um evento diplomático cujo objetivo foi o de procurar alcançar consensos em torno de princípios de governança universalmente aceitos, bem como a melhor estrutura institucional.

Independentemente de ter alcançado os objetivos a que se propôs, Varon (2014) entende que o evento pode ser utilizado como ponto de reflexão tanto dos processos utilizados durante o evento como dos temas que se propôs abordar.

O NETmundial foi anunciado ao público no início de outubro de 2013, pela presidenta Dilma Rousseff, após uma reunião com o presidente da ICANN, Fadi Chehadé, a qual ocorreu como resultado de outros eventos que a precederam. O primeiro evento foi o discurso da presidenta brasileira na 68ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas e o segundo foi a publicação do Anúncio de Montevideú sobre o Futuro da Cooperação na Internet, também mencionado como o “Anúncio de Montevideú”, redigido por uma comunidade técnica da Internet, incluindo a IETF, W3C, ICANN etc., além de muitos operadores de registros de nomes de domínio (AFRINIC, ARIN, APNIC, IAB, ICANN, IETF, ISCO, LACNIC, RIPE NCC, W3C, 2013).

O anúncio do evento veio a público após os rumorosos escândalos advindos dos vazamentos feitos por Edward Snowden — então funcionário da NSA (National Security Agency) americana —, que divulgou as práticas de espionagem e monitoramento em massa do governo estadunidense.

O Anúncio de Montevideú realçava a preocupação com o solapamento da confiança dos usuários globais da Internet em razão das revelações do monitoramento pervasivo, alertando para uma possível fragmentação da Internet. Também reconheceu os desafios existentes para a evolução da cooperação multissetorial global da Internet e a necessidade de se acelerar o processo de globalização da ICANN e das funções IANA.

Por sua vez, o discurso da presidenta Dilma Rousseff apresentou uma forte crítica, especialmente direcionada ao governo dos Estados Unidos da América, ao qual ela expressava desaprovação e exigias as desculpas e garantias de que isso não ocorreria novamente. Terminava afirmando que se infiltrar nas comunicações de outros países fere o direito internacional, além de ofender os princípios que regem as relações em países amistosos.

Por fim, alertou sobre o perigo de que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) se transformassem no novo campo de batalha entre Estados, trazendo problemas que podem afetar toda a comunidade global, e pugnou que a ONU fosse identificada como agente principal na condução de esforços para regular a conduta dos países em relação a essas tecnologias (VARON, 2014). A então presidenta Dilma Rousseff também afirmou que o Brasil proporia a criação de uma estrutura civil multilateral para a governança e o uso da Internet, a fim de garantir a efetiva proteção das informações. Esse novo órgão deveria ser capaz de seguir os seguintes princípios:

1. Liberdade de expressão, privacidade do indivíduo e respeito aos direitos humanos.
2. Governança aberta, multilateral e democrática, conduzida com transparência e estimulando a criatividade coletiva e a participação da sociedade, dos governos e do setor privado.
3. Universalidade que assegura o desenvolvimento humano e social e a construção de sociedades inclusivas e não discriminatórias.
4. Diversidade cultural, sem a imposição de crenças, costumes e valores.
5. Neutralidade da rede, guiada somente por critérios técnicos e éticos, não se admitindo sua restrição por motivos políticos, comerciais, religiosos ou qualquer outro.⁶⁶ (VARON, 2014)

O NETmundial, dessa maneira, surge em um contexto político que reconhece a existência de práticas como a vigilância e o monitoramento em massa dos usuários, em âmbito mundial, e convoca diversos setores da sociedade para o estabelecimento de princípios comuns da Internet. O NETmundial foi concebido como um evento único, sem obediência à lógica e à dinâmica dos eventos organizados pela ONU, aberto à participação de todos os interessados, na tentativa de se alcançar o consenso em princípios e aprimorar o ecossistema da governança da Internet.

Varon (2014) afirma que a proposta brasileira foi recebida com muito ceticismo pela comunidade mundial, mas contava em seu favor a experiência na gestão do ccTLD, por meio do Comitê Gestor da Internet (CGI.br), composto por representantes de vários setores da sociedade. Da mesma forma, também favorecia a proposição do governo brasileiro o processo legislativo que levaria à criação do Marco Civil da Internet, cuja redação esteve em consulta pública *on-line* para a participação de todos os interessados.

⁶⁶ Tradução livre de: “1. Freedom of expression, privacy of the individual and respect for human rights. 2. Open, multilateral and democratic governance, carried out with transparency by stimulating collective creativity and the participation of society, Governments and the private sector. 3. Universality that ensures the social and human development and the construction of inclusive and non-discriminatory societies. 4. Cultural diversity, without the imposition of beliefs, customs and values. 5. Neutrality of the network, guided only by technical and ethical criteria, rendering it inadmissible to restrict it for political, commercial, religious or any other purposes.”

Varon (2014) afirma que a estrutura do NETmundial foi inspirada na organização do CGI.br. Assim, diferentes comitês com representantes de diversos setores foram criados para a condução dos debates e propostas do evento. Para essa finalidade foram criados:

- i) Um Comitê Multissetorial de Alto Nível (CMAN), responsável pela articulação política e pelo fomento à participação da comunidade internacional. Com vinte e sete membros, o CMAN era composto por doze representantes de nível ministerial, doze membros da comunidade multissetorial, e um representante da Comunidade Europeia, da UIT (União Internacional de Telecomunicações) e do Departamento de Assuntos Econômicos e Social da ONU (DESA/UN).
- ii) Um Comitê Executivo Multissetorial (CEM), responsável direto pela organização do evento. Com dezessete membros, o CEM era composto por oito membros indicados pelo CGI.br e por nove representantes da comunidade multissetorial global.
- iii) Um Comitê de Logística e Organização (CLO), com sete membros, responsável por orientar todos os aspectos logísticos da reunião.
- iv) Um Comitê de Assessores Governamentais (CAG), aberto a todos os governos que desejassem fazer contribuições para o NETmundial.

Inspirada pela experiência brasileira na redação do Marco Civil da Internet, durante a preparação do NETmundial foi aberta a possibilidade de participação *on-line* de todos os grupos interessados. Os organizadores do evento receberam 180 contribuições, de 46 países, enviadas por representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, da academia e da comunidade global (VARON, 2014).

A inauguração da sessão plenária do NETmundial foi marcada por importante evento relacionado aos direitos digitais no Brasil, que foi a sanção pela presidenta da República do Marco Civil da Internet, após quatro anos de discussões e tramitação legislativa. Nessa oportunidade, a então presidenta Dilma Rousseff reafirmou suas posições apresentadas no discurso feito perante a Assembleia Geral da ONU, mantendo que as atividades de vigilância e atos *on-line* invasivos não são aceitáveis, e que seria necessário alterar o estado das coisas de então a fim de proteger direitos fundamentais na Internet.

A Declaração Multissetorial do NETmundial foi redigida e apresentada à consideração do CMAN na mesma sala (VARON, 2014), em uma sessão que foi aberta ao público em geral. Varon (2014) também recorda que, no momento da redação final, houve alguma divergência, considerando que o texto não contemplava a neutralidade da rede, nem indicações precisas

sobre a evolução do ecossistema da governança da Internet. As divergências cederam, contudo, à urgência de finalizar o texto, o qual — após a aprovação do CMAN — foi ovacionado na sessão plenária.

Em 24 de abril de 2014, foi publicada uma declaração multissetorial do NETmundial (*Multistakeholder Statement*) em que se expressa a necessidade de proteção e salvaguarda de direitos humanos e de valores compartilhados entre os participantes da reunião, quais sejam, a liberdade de expressão e de associação, privacidade, acessibilidade, liberdade de informação e de acesso à informação e ao desenvolvimento (NETMUNDIAL, 2014). Ao fim, elenca-se quais os princípios orientadores do processo da governança da Internet, *in verbis*:

Multissetorial: a governança da Internet deve ser construída sobre processos democráticos de participação multissetorial, garantindo a participação significativa e responsável de todas as partes interessadas, incluindo governos, setor privado, sociedade civil, comunidade técnica, comunidade acadêmica e usuários. Os respectivos papéis e responsabilidades das partes interessadas devem ser interpretados de forma flexível, com referência à questão em discussão.

Governança aberta, participativa e orientada por consenso: O desenvolvimento de políticas públicas internacionais relacionadas à Internet e de arranjos de governança da Internet deve permitir a participação plena e equilibrada de todas as partes interessadas de todo o mundo, sendo feito por consenso, na medida do possível.

Transparente: as decisões tomadas devem ser fáceis de entender, os processos devem ser claramente documentados e seguir os procedimentos acordados, e os procedimentos devem ser desenvolvidos e acordados por meio de processos com várias partes interessadas.

Responsável: Devem existir mecanismos para verificações e balanços independentes, bem como para revisão e reparação. Os governos têm responsabilidade primária, legal e política pela proteção dos direitos humanos.

Inclusiva e equitativa: as instituições e os processos de governança da Internet devem ser inclusivos e abertos a todas as partes interessadas. Os processos, incluindo a tomada de decisões, devem ser de baixo para cima, permitindo o envolvimento total de todas as partes interessadas, de uma forma que não prejudique qualquer categoria de partes interessadas.

Distribuído: a governança da Internet deve ser realizada por meio de um ecossistema distribuído, descentralizado e de participação múltipla.

Colaborativo: a governança da Internet deve encorajar e ser baseada em abordagens colaborativas e cooperativas que reflitam as contribuições e interesses das partes interessadas.

Permitir participação significativa: qualquer pessoa afetada por um processo de governança da Internet deve poder participar desse processo. Particularmente, as instituições e processos de governança da Internet devem apoiar o desenvolvimento de capacidades para os recém-chegados, especialmente as partes interessadas dos países em desenvolvimento e grupos sub-representados.

Acesso e baixas barreiras: A governança da Internet deve promover acesso universal e de alta qualidade à Internet, com oportunidades acessíveis e de alta qualidade, para que possa ser uma ferramenta eficaz para viabilizar o

desenvolvimento humano e a inclusão social. Não deve haver barreiras não razoáveis ou discriminatórias à entrada de novos usuários. O acesso público é uma ferramenta poderosa para fornecer acesso à Internet.

Agilidade: As políticas de acesso a serviços da Internet devem ser orientadas para o futuro e devem ser neutras em termos de tecnologia, para que possam acomodar tecnologias de desenvolvimento rápido e diferentes tipos de uso.⁶⁷

Feitas as exposições necessárias acerca das discussões multilaterais, passa-se a analisar as discussões de teor mais acadêmico quanto à governança da Internet, considerando-se as diversas matizes possíveis de abordagem da matéria para, ao final, obter a definição do conceito de governança da Internet que mais faz sentido a este trabalho.

⁶⁷ Tradução livre de: “*Multistakeholder: Internet governance should be built on democratic, multistakeholder processes, ensuring the meaningful and accountable participation of all stakeholders, including governments, the private sector, civil society, the technical community, the academic community and users. The respective roles and responsibilities of stakeholders should be interpreted in a flexible manner with reference to the issue under discussion. Open, participative, consensus driven governance: The development of international Internet-related public policies and Internet governance arrangements should enable the full and balanced participation of all stakeholders from around the globe, and made by consensus, to the extent possible. Transparent: Decisions made must be easy to understand, processes must be clearly documented and follow agreed procedures, and procedures must be developed and agreed upon through multistakeholder processes. Accountable: Mechanisms for independent checks and balances as well as for review and redress should exist. Governments have primary, legal and political accountability for the protection of human rights. Inclusive and equitable: Internet governance institutions and processes should be inclusive and open to all interested stakeholders. Processes, including decision making, should be bottom-up, enabling the full involvement of all stakeholders, in a way that does not disadvantage any category of stakeholder. Distributed: Internet Governance should be carried out through a distributed, decentralized and multistakeholder ecosystem. Collaborative: Internet governance should be based on and encourage collaborative and cooperative approaches that reflect the inputs and interests of stakeholders. Enabling meaningful participation: Anyone affected by an Internet governance process should be able to participate in that process. Particularly, Internet governance institutions and processes should support capacity building for newcomers, especially stakeholders from developing countries and underrepresented groups. Access and low barriers: Internet governance should promote universal, equal opportunity, affordable and high quality Internet access so it can be an effective tool for enabling human development and social inclusion. There should be no unreasonable or discriminatory barriers to entry for new users. Public access is a powerful tool for providing access to the Internet. Agility: Policies for access to Internet services should be future oriented and technology neutral, so that they are able to accommodate rapidly developing technologies and different types of use.*”

4 DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE A GOVERNANÇA DA INTERNET

Neste capítulo, será realizada uma abordagem mais conceitual da governança da Internet, tal como feita pelos principais pesquisadores sobre o tema, para, em seguida, aproximá-lo de outro assunto importante para o desenvolvimento deste trabalho, que é a regulação. Após a aproximação inicial, será apresentada uma forma de distinção entre esses dois campos, com a finalidade de, ao final, indicar que a ICANN pode ser também considerada uma autoridade regulatória, principalmente após a comparação com a atuação de autoridades regulatórias com outro recurso crítico para as comunicações, o espectro de radiofrequência.

Nas relações internacionais, conforme capítulo anterior, o termo “governança” passa a ser utilizado justamente por ser mais fraco que “governo” (MUELLER, 2014, p. 8); denota uma coordenação e uma regulação de atores independentes e, ao mesmo tempo, indica a ausência de uma autoridade política central.

Conforme Rosenau e Czempiel (2000), há uma distinção entre governança e governo. Enquanto “governo” sugere um conjunto de atividades sustentadas por uma autoridade estabelecida e a presença de poder coercitivo de executar decisões, o termo “governança” estaria relacionado a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades formais, porém não dependem do exercício de poder coercitivo para serem aceitas. Desse modo, governança abrange também um conjunto de decisões tomadas por atores não governamentais, que são aceitas e seguidas por um determinado conjunto de atores.

Nessa mesma linha, Lucero (2011, p. 77) afirma que, em âmbito nacional, a governança é predominantemente exercida por governos, mas que, no plano internacional, ela pode ocorrer sem a participação de entes estatais, sempre que a regulação for levada a cabo por atores não estatais que detenham legitimidade para orientar certo comportamento social em determinados contextos.

A variedade de temas abarcados pela governança da Internet é enorme, incluindo censura e regulação de conteúdo, proteção de marcas e propriedade intelectual, privacidade e políticas de monitoramento, regulação econômica da comunicação e o estabelecimento de padrões técnicos.

Alguns fatos, contudo, ressaltam com maior visibilidade no panorama da governança da Internet. Indubitavelmente, um deles é a criação da ICANN, que representa um novo regime internacional, criado unilateralmente pelos EUA, com base em uma estrutura nova e não governamental (MUELLER, 2010, p. 9-10).

Como será demonstrado a seguir, “a matriz institucional da Internet é um híbrido de mecanismos de governança que foram projetados e alguns que emergiram em processo evolutivo a partir de repetidas interações” (BYGRAVE; BING, 2009).

Claramente, o regime da ICANN foi a expressão institucional primária da revolução na governança da comunicação e informação demandada pela Internet. É o ponto inicial (*ground zero*) para o conflito entre a governança global e o sistema de Estados-nações (MUELLER, 2010, p. 216).

Mesmo sendo a representação mais destacada da revolução produzida pelas tecnologias de comunicação e informação, as estruturas de governança da Internet existentes não são nem fundamentadas em mercado, tampouco construídas e planejadas juridicamente *ex ante*. Todo o arcabouço institucional que coordenava os recursos críticos da Internet mudou — e continua a mudar — ao longo dos anos (DENARDIS, 2014).

Alguns anos antes, Denardis (2010), apontava a governança da Internet como um “campo emergente” para pesquisas e discussões, em razão dos esforços empreendidos por nações:

Enquanto muito da pesquisa sobre a Internet foca sobre o conteúdo e o uso da Internet, outro importante conjunto de questões existe com relação ao nível de desenho e governança tecnológica ortogonal ao conteúdo e, assim, geralmente fora da visão pública. Pesquisadores de governança da Internet, mais que estudar o uso da Internet com relação a seu conteúdo, examinam o que está em jogo no desenho, administração e manipulação da arquitetura material e dos protocolos lógicos da Internet. Esta arquitetura não é externa à política e cultura, mas está imersa nos valores e decisões políticas que, em última análise, estruturam como nós acessamos informação, como a inovação irá proceder, e como exercemos nossa liberdade individual *on-line*.⁶⁸

Contudo, ressalta que o termo “governança” no contexto da Internet necessita de ressignificação, pois, segundo a autora, “governança é normalmente entendida como os esforços de Estados-nações e estruturas políticas tradicionais para governar”⁶⁹ (DENARDIS, 2010).

⁶⁸ Tradução livre de: “While much Internet research focuses on Internet content and usage, another important set of questions exists at a level of technological design and governance orthogonal to content and therefore generally outside of public view. Internet governance scholars, rather than studying Internet usage at the content level, examine what is at stake in the design, administration, and manipulation of the Internet’s actual protocolological and material architecture. This architecture is not external to politics and culture but, rather, deeply embeds the values and policy decisions that ultimately structure how we access information, how innovation will proceed, and how we exercise individual freedom online.”

⁶⁹ Tradução livre de: “Governance is usually understood as the efforts of nation states and traditional political structures to govern.”

Por ocasião da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI), 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.

O Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (WGIG), criado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas após solicitação contida nos Princípios de Genebra, correspondente à primeira fase da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, produziu a seguinte definição para governança da Internet: “desenvolvimento e a aplicação por parte dos governos, do setor privado e da sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos decisórios e programas compartilhados que dão forma à evolução e uso da Internet” (WGIG, 2005).

Nesse contexto, o conceito de governança da Internet explicita quais seriam os atores do regime, ao mencionar “governos, setor privado e sociedade civil, em seus respectivos papéis”, bem como a zona comum de interesses desses atores: “a evolução e o uso da Internet” (LUCERO, 2011, p. 81).

Em realidade, “governança” é o termo que prevalece quando há assuntos relacionados a qualquer tipo de processo decisório sobre recursos críticos, padrões e funcionamento em geral da Internet. Trata-se de um tema complexo, com diversas nuances e distinções sutis. Não à toa que Gelbsteine e Kurbalija (2005, p. 5) afirmam a necessidade de possuir uma “mente analógica” para lidar com este assunto, pois nele é impossível obter respostas binárias, de certo ou errado:

A governança da Internet não é um assunto simples. Embora ela trate de questões importantes do mundo DIGITAL, ela não pode ser tratada com uma lógica digital — binária de certo/falso e bom/mau. Ao contrário, as muitas sutilezas do tema e as áreas de sombra de sentido e percepção requerem uma abordagem ANALÓGICA, cobrindo um contínuo de opções e compromissos.⁷⁰

Arata (2006, p. 91) afirma que o termo “governança” é comumente utilizado de forma “neutra em relação ao poder”:

O termo “governança” deriva da palavra grega *kybernao* e é atrelado ao verbo latim *gubernare*, que significa guiar, pilotar, dirigir. Para o GTGI, a definição deve ser focalizada nesses processos de condução e ser neutra com relação ao

⁷⁰ Tradução livre de: “*Internet Governance is not a simple subject. Although it deals with a major symbol of the DIGITAL world, it cannot be handled with a digital - binary logic of true/false and good/bad. Instead, the subject’s many subtleties and shades of meaning and perception require an ANALOG approach, covering a continuum of options and compromises.*”

ator com o poder de conduzir em um determinado momento, em outras palavras, enfatizar o ato de governança ao invés de realizar uma equiparação com governos.

Denardis (2010) afirma expressamente que governança da Internet diz respeito a questões de coordenação técnica e a políticas relacionadas à troca de informações sobre a Internet.

Podemos perceber, assim, a intenção de afastar a governança da Internet da política tradicional, seja de âmbito doméstico ou internacional, conforme será desenvolvido abaixo. Esta utilização do termo “governança” é presente desde sua origem, em documentos produzidos pelo Banco Mundial. Nesta instituição, a expressão **good governance** ou boa governança é utilizada para justificar projetos que aumentam transparência, combatem a corrupção e melhoram a eficiência da Administração Pública (GELBSTEIN; KURBALIJA, 2005, p. 11). Trubek (2006, p. 85), um dos principais analistas sobre a atuação do Banco Mundial, também denuncia a intenção de afastar o Estado nos casos de projetos de “boa governança”, como podemos perceber do trecho a seguir: “Para muitos que promoviam o projeto de mercados, o crescimento seria mais bem alcançado se o Estado ficasse de fora da economia, exceto na medida em que — por meio da lei — ele fornecesse instituições necessárias para o funcionamento do mercado.”⁷¹

Alcindo Gonçalves (2006) afirma que a noção de governança teria emergido no plano internacional a partir de 1992, com a publicação, pelo Banco Mundial, do relatório “Governance and Development”, no qual governança é definida como “o modelo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais econômicos de um país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992).

A governança da Internet não lida diretamente com governos. O termo “governança” é tradicionalmente compreendido como a atuação de Estados nacionais na regulação de atividades que ocorram no interior de seus territórios. É fato, contudo, que muitos governos vigiam algumas das funções da governança da Internet e atuam em questões específicas, como o combate à pornografia infantil ou a garantia da neutralidade de rede. Alguns países também atuam em sentido contrário ao livre fluxo de dados e informações na rede, ao criar e implementar regras de censura e filtragem de conteúdo *on-line*.

⁷¹ Tradução livre de: “For many who promoted the project of markets, growth would be best achieved if the state stayed out of the economy except to the extent that — through law — it provided the institutions needed for the functioning of the market.”

Como afirmou-se acima, por não estar vinculada a governos, o papel desempenhado por empresas privadas na governança da Internet possui grande relevância, tanto na execução quanto na formulação de políticas para a rede. De fato, quando governos querem atuar de algum modo na Internet eles se voltam para as empresas privadas, sejam as provedoras de conteúdo e aplicações, sejam as empresas de telecomunicações responsáveis pela distribuição de informações na rede.

Contudo, Denardis (2014, p. 13) chama a atenção ao fato de que, embora a atuação de atores privados para fins estabelecidos pelo governo não seja nenhuma novidade, no âmbito da governança da Internet há uma discussão específica quanto à compensação financeira dos Estados aos entes particulares por essa atuação, que inexoravelmente acarreta custos para a implementação.

Empresas privadas, contudo, não são apenas a ferramenta utilizada por Estados para a execução de leis e políticas públicas; as corporações multinacionais são capazes de criar e implementar políticas públicas por si próprias, independentemente da iniciativa de qualquer governo.

Observando os diferentes arranjos existentes no âmbito da governança da Internet, pode-se facilmente imaginar que elas foram pensadas e criadas, após alguma reflexão, exatamente para aquela finalidade, ou seja, que há uma estrutura cuidadosamente pensada para atingir aquela finalidade. Na verdade, todos os diferentes atores nesse campo foram cumulativamente adicionados e justapostos com a passagem do tempo, criados para suprir uma determinada demanda conjuntural em determinado momento. Ou seja, não havia um norte de orientação para a criação e atuação dos agentes nesse contexto de criação e desenvolvimento tecnológico. Os órgãos e agentes simplesmente surgiram para responder necessidades muito específicas. Aliás, as estruturas da governança da Internet em sua origem estavam fundamentadas apenas na confiança e na *expertise* técnica dos envolvidos — como afirma um credo professado no surgimento das estruturas de governança, trata-se apenas de “*rough consensus and running code*”.⁷² Assim, um dos paradoxos do estudo da governança da Internet, segundo Denardis (2014, p. 18), é que sua prática preda a própria nomenclatura, e muitas vezes significa muito menos do que realmente representa.

Por outro lado, no âmbito das relações internacionais, o termo “governança” ganhou visibilidade por indicar a presença de atores independentes em coordenação entre si, sem

⁷² Em uma tradução livre, “consenso aproximado e código funcionando”.

estarem totalmente sobre o comando de um poder político único (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992).

As opiniões também se dividem quanto ao alcance da expressão “governança da Internet”. É possível dividir o debate entre aqueles que defendem um sentido amplo e aqueles que defendem um sentido estrito para a governança. Segundo a divisão feita por Gelbstein e Kurbalija (2005, p. 37), aqueles que propõem uma visão estrita da governança da Internet — ICANN, a Internet Society, o governo dos EUA, entre outros — argumentam que ela deveria se ater apenas a aspectos técnicos, uma simples coordenação no campo dos números de IP e dos domínios de primeiro nível. Por outro lado, aqueles que pregam uma visão ampla da governança da Internet — como a maioria dos países em desenvolvimento — defendem que, além da coordenação técnica, a governança deve abranger outros temas, como segurança e privacidade, e questões relacionadas ao desenvolvimento, a temas econômicos e socioculturais.

Por óbvio, diferentes concepções da governança da Internet conduzirão a diferentes linhas de ação e de raciocínio, o que torna o tema ainda mais complexo e abrangente. A título de exemplo, podemos mencionar as diferentes abordagens que o assunto pode tomar:

Especialistas em telecomunicações veem a governança da Internet através do prisma do desenvolvimento de infraestrutura técnica. Especialistas em computação focam no desenvolvimento de vários padrões e aplicações, tais como XML ou Java. Especialistas em comunicação ressaltam a facilitação da comunicação. Ativistas de direitos humanos veem a governança da Internet a partir da perspectiva da liberdade de expressão, privacidade e outros direitos fundamentais. Advogados concentram na jurisdição e resolução de controvérsias. Políticas pelo mundo normalmente focam na mídia e em questões que agradam seus eleitorados, tais como otimismo tecnológico (mais computadores = mais educação) e ameaças (segurança da Internet, proteção das crianças). Diplomatas estão principalmente preocupados com o processo e a proteção de interesses nacionais. A lista de perspectivas profissionais potencialmente conflitantes sobre a governança da Internet continua.⁷³ (GELBSTEIN; KURBALIJA, 2005, p. 10-11).

Portanto, a governança poderá ter uma acepção diferente a cada contexto em que for utilizada, variando inclusive conforme os atores que usarem esta expressão. Contudo, segundo

⁷³ Tradução livre de: “*Telecommunication specialists see Internet Governance through the prism of the development of the technical infrastructure. Computer specialists focus on the development of various standards and applications, such as XML or Java. Communication specialists stress the facilitation of communication. Human rights activists view Internet Governance from the perspective of the freedom of expression, privacy, and other basic human rights. Lawyers concentrate on jurisdiction and dispute resolution. Politicians worldwide usually focus on media and issues that play well with their electorates, such as techno-optimism (more computers = more education) and threats (Internet security, protection of children). Diplomats are mainly concerned with the process and protection of national interests. The list of potentially conflicting professional perspectives on Internet Governance goes on.*”

Gelbstein e Kurbalija (2005, p. 7), há um relativo consenso sobre a **necessidade** de sua existência e manutenção, pois apenas com mecanismos de governança adequados seria possível evitar ou diminuir os riscos de fragmentação da Internet, manter princípios importantes para seu funcionamento, como a compatibilidade e a interoperabilidade, oferecer alguma proteção aos usuários contra abusos, e estimular o contínuo desenvolvimento da rede.

Após definir a Internet como um conjunto de redes que compartilham uma infraestrutura lógica comum, Solum (2009) apresenta duas definições de governança da Internet, uma em sentido estreito e outra, amplo.

No sentido estrito, segundo Solum (2009, p. 50) a governança da Internet é a regulação dos sistemas fundamentais que determinam as capacidades da Internet. Em outras palavras, é

regulação da infraestrutura da Internet, sua operação corrente e os processos por meio dos quais ela se desenvolve e se altera no tempo. Em outras palavras, o foco estreito da governança da Internet lida com os processos, sistemas e instituições que regulam coisas como TCP/IP, o sistema de nomes de domínio e os números IP.⁷⁴

A definição em sentido estrito não seria satisfatória, segundo Solum (2009, 50), porque ela estaria, de muitas formas, conectada à regulação da Internet em sentido amplo, a qual englobaria uma série de questões de política pública relacionadas a conteúdos e condutas dos usuários na Internet.

Dessa maneira, Solum (2009, p. 51) entende que uma análise completa da governança da Internet deveria abranger tanto as questões técnicas relacionadas à infraestrutura da Internet quanto as questões de conduta e conteúdo. Em suas palavras, o foco deve recair sobre o “nexo entre a arquitetura da Internet e a política social” (*focus on the nexus between Internet architecture and social policy*).

Solum (2009) contrargumenta Easterbrook (1999), segundo a qual não há razão em mencionar um direito do ciberespaço ou de uma governança da Internet, da mesma forma que não faria sentido afirmar a existência do direito dos cavalos e da governança da fazenda. A especificidade das questões da governança da Internet, somada à incapacidade das regras e teorias existentes de lidar com o fenômeno em sua completude, permitiria aos pesquisadores mencionar a existência de uma governança da Internet.

⁷⁴ Tradução livre de: “*regulation of Internet infrastructure, its current operation, and the processes by which it develops and changes over time. In other words, the narrow focus of Internet governance is about the processes, systems, and institutions that regulate things like TCP/IP, the Domain Name System, and IP numbers.*”

Além disso, segundo Solum (2009, p. 55) a governança da Internet lida com questões de alocação de recursos escassos. Segundo o autor, os nomes de domínio e os números IP são recursos economicamente escassos, e sua distribuição é algo a ser debatida e questionada. Da mesma forma, a arquitetura da rede pode ter grandes impactos, positivos ou negativos, sobre a inovação tecnológica, além das idiossincrasias dos órgãos encarregados de lidar com a governança da Internet.

Feitas as considerações anteriores, Solum (2009, p. 56-60) propõe cinco modelos ideais de governança da Internet:

- a) O modelo de ordenação espontânea, que está fundamentado na premissa de que o ciberespaço é um reino que se autogoverna, onde a liberdade individual não encontra limites impostos pelos controles tradicionais do Estado, tal como imaginado por Barlow (1996) e Johnson e Post (1996).
- b) O modelo de governança transnacional e internacional, cuja base reside no entendimento de que a governança da Internet necessariamente transcende as fronteiras nacionais, havendo a necessidade da participação de organismos internacionais e transnacionais.
- c) O modelo de governança do código, cuja premissa afirma que as decisões regulatórias em ambiente cibernético, bem como as relacionadas à infraestrutura da Internet, dependem muito mais do protocolo ou do software que das regras positivadas pelo direito propriamente dito (LESSIG, 2006).
- d) O modelo de regulação nacional, fundamentado na premissa de que, na medida em que a Internet cresce em importância, decisões regulatórias fundamentais serão feitas por governos nacionais, por meio de regulação estatal tradicional. Apesar de Solum (2009, p. 75) compreender que a regulação nacional é relevante em vários contextos, é incapaz de oferecer uma resposta final e completa às questões fundamentais da governança da Internet, como a decisão sobre protocolos e infraestrutura básica.
- e) O modelo de ordenação de mercado, segundo o qual as forças de oferta e demanda seriam fundamentais nas decisões sobre a natureza da Internet.

Após apresentar quais seriam os modelos ideais, Solum (2009) menciona especificamente a ICANN como participantes dos modelos transnacional e de ordenação de mercado.

4.1 Poderes e desafios da governança da Internet

Nos dizeres de Milton Mueller, “a governança da Internet é a denominação mais simples, mais direta e inclusiva para o conjunto atual de disputas e deliberações sobre como a Internet é coordenada, gerenciada e formada para refletir políticas”⁷⁵ (MUELLER, 2010). Os primeiros estudiosos da Internet podem ser divididos em duas categorias.

Primeiro, os ciberlibertários, que defendiam a liberdade e independência da Internet e do ciberespaço com relação ao mundo físico. Contudo, sua análise estava fundamentada em um determinismo tecnológico no mínimo ingênuo, como percebido claramente da já clássica declaração de independência do ciberespaço escrita por John Perry Barlow (1996). Ao final, nas palavras de Mueller 2010, os libertários acabaram se tornando criptonacionalistas, pois, assim que as críticas e desafios foram lançados à forma de governança da Internet, eles passaram a defender ferrenhamente a supervisão e dominação da Internet pelos EUA.

A segunda corrente de analistas pode ser chamada de realistas ou ciberconservadores, a exemplo de Goldsmith e Wu (2004), que postulam uma Internet murada, dividida em territórios, da mesma forma que os Estados nacionais, pois, por várias questões práticas, apenas governos tradicionais territoriais poderiam fornecer a base para funcionamento efetivo da Internet.

Contudo, a visão proposta pelos ciberconservadores é igualmente ingênua, ao afirmar que tudo na Internet funcionaria “*business as usual*”. Em realidade, a ascensão da Internet como o grande padrão global para comunicações e transmissão de dados — apesar de ocorrer de modo praticamente acidental — significa uma das maiores disrupções no modo de regular comunicação e tecnologias de informação, em que os Estados nacionais ainda estão lutando para reconquistar poder e a posição de única origem do poder normativo (MUELLER, 2010, p. 4).

São cinco as formas com que a Internet desafia o poder regulatório dos Estados nacionais (MUELLER, 2010, p. 4). Em primeiro lugar, a Internet torna global o escopo da comunicação, o que impõe altos custos aos Estados na tentativa de intervir nesse processo. Em segundo, a Internet aumenta vertiginosamente a quantidade de informação circulada, ao industrializar a criação e circulação de informações, que muitas vezes sobrepõem a capacidade dos Estados de produzirem respostas efetivas por meio de sua forma de intervenção tradicional.

Em terceiro, a forma como a Internet é organizada proporciona a distribuição de seu controle por diversos atores localizados em diversas partes do mundo. Obviamente,

⁷⁵ Tradução livre de: “*Thus, Internet governance is the simplest, most direct, and inclusive label for the ongoing set of disputes and deliberations over how the Internet is coordinated, managed, and shaped to reflect policies.*”

permanecem existindo lugares em que pressões e intervenções podem ser feitas pelos Estados, mas impossibilita-se o exercício de um controle único e unilateral.

Em quarto lugar, a Internet trouxe consigo a criação de novas instituições, que foram incumbidas de diversas tarefas, como o gerenciamento de recursos críticos, cuja regulação está sob os auspícios de uma rede transnacional de atores surgidas organicamente com a própria Internet e que desafiam as formas institucionais tradicionais dos Estados, tanto de Direito interno quanto de Direito internacional.

Por fim, a rede muda a própria forma de se fazer política, pois, com as facilidades propiciadas por ela, os custos e formas de ação de grupos de interesse são radicalmente alterados, de tal modo que atores políticos e sociais passam a ser capazes de mobilizar uma grande quantidade de pessoas independentemente de onde estejam localizadas.

Em razão de sua fragmentariedade, a governança da Internet é executada de forma coletiva, por meio de: (i) formulação de novas tecnologias; (ii) políticas internas de empresas privadas; (iii) atuação de novas organizações internacionais, tais como a ICANN e a IETF; (iv) execução de leis nacionais; e (v) celebração de tratados e convenções internacionais (MUSIANI et al., 2016).

Para o exame das estruturas da governança da Internet, Denardis (2014, p. 6) estabelece **quatro parâmetros** a serem observados. Em primeiro lugar, a análise da governança da Internet propriamente dita é totalmente distinta da forma como as pessoas realmente utilizam a Internet. Além disso, a governança da Internet está relacionada ao conjunto de tecnologias e instituições voltadas especificamente à Internet, sem incluir aquelas voltadas para infraestruturas de comunicação em sentido amplo, tais como microprocessadores ou espectro de radiofrequência.

Terceiro, o estudo da governança da Internet deve se estender para além de suas instituições específicas, como a ICANN e a IETF, para abarcar também questões relacionadas às políticas internas de empresas privadas e a atuação de leis nacionais e tratados internacionais. Por fim, segundo Denardis (2014), a governança da Internet não se relaciona apenas com mecanismos que garantam a livre circulação de informação, mas também está voltada para as questões de segurança, sistemas de monitoramento e censura.

Mantendo em mente que não há nada rigidamente fixado sobre essas fronteiras, a definição deste livro de governança da Internet sugere quatro parâmetros: (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, ao invés de a esferas mais amplas de desenho e política da tecnologia da informação e da comunicação; (3) a prática da

governança da Internet se estende além das instituições tais como a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) e organizações fixadoras de padrões para incluir políticas de setores privados, políticas nacionais, tratados internacionais, e o desenho da arquitetura técnica; e (4) governança da Internet inclui formas de controle arquitetural direcionados à promoção da interoperabilidade e acesso ao conhecimento, mas infelizmente também inclui aquelas técnicas direcionadas à restrição da liberdade da Internet.⁷⁶ (DENARDIS, 2014, p. 19-20)

Diante desses quatro parâmetros, Denardis (2014) propõe que a governança da Internet, envolvendo todos os atores e organizações, desempenha seis funções, quais sejam: (i) a administração de recursos críticos da Internet, tais como nomes de domínio e números IPs; (ii) o estabelecimento de padrões tecnológicos vitais ao funcionamento da rede, como o TCP/IP e o HTTP; (iii) coordenação da interconexão das milhares de redes que compõem a Internet; (iv) segurança; (v) criação de políticas para a atuação dos intermediários privados na circulação de informação; e (vi) proteção de propriedade intelectual.

Concordamos que, na maioria dos casos, a governança da Internet é executada de forma pervasiva, em rede, infraestrutural e muitas vezes invisível (ZIEWITZ; PENTZOLD, 2013), e que as políticas e regras que lhe fundamentam são igualmente de difícil percepção.

Nesse sentido, Denardis (2014, p. 23) afirma que a governança da Internet é executada por vários mecanismos, entres eles: (a) decisões de design tecnológico; (b) políticas corporativas privadas; (c) instituições globais; (d) leis nacionais e políticas públicas; e (e) tratados internacionais. Em função de suas características, o estudo da arquitetura e da governança da Internet nunca será completo se olhado somente por meio do direito ou da economia.

A própria definição de governança da Internet é que ela uma governança distribuída, em rede e multissetorial, envolvendo autoridades públicas tradicionais e acordos internacionais, novas instituições, e funções de governança da informação realizada por meio de ordenação privada e acordos de arquitetura técnica.⁷⁷ (DENARDIS, 2014, p. 23)

⁷⁶ Tradução livre de: “*Keeping in mind that there is nothing rigidly fixed about these boundaries, this book’s definition of Internet governance suggests four parameters: (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 toward promoting interoperability and access to knowledge but unfortunately also includes those techniques geared toward restricting Internet freedom.*”

⁷⁷ Tradução livre de: “*The very definition of Internet governance is that it is distributed and networked multistakeholder governance, involving traditional public authorities and international agreements, new*

Da mesma forma, Solum (2009, p. 48) afirma que a regulação da infraestrutura técnica da Internet afeta a regulação das aplicações e do conteúdo. Assim, é mais um autor que, ao mencionar governança, refere-se à regulação de sua infraestrutura básica.

A governança da Internet, assim, parece se tornar em uma nova arena para a discussão e a tentativa de resolução de uma série de novos problemas políticos, econômicos e sociais envolvendo não apenas o gerenciamento mais técnico, mas também questões relacionadas ao uso dessa ferramenta. A importância das discussões relacionadas à governança apenas reflete a relevância — por que não dizer, a essencialidade — que as tecnologias da Internet estão assumindo no século XXI (DENARDIS, 2014), abarcando áreas como a privacidade individual, inovação tecnológica e econômica, propriedade intelectual e segurança nacional.

Os próprios mecanismos de governança em si mesmos já representam desafios para as formas tradicionais de coordenação entre países ou mesmo entre a iniciativa privada e terceiro setor. Ou seja, em si mesma, a governança da Internet é uma grande inovação em termos institucionais, tanto nacionais quanto internacionais.

Denardis (2014, p. 4) ilustra o surgimento e o desfecho de alguns desses conflitos. Para a finalidade deste trabalho, é interessante mencionar apenas o debate desenvolvido em torno das discussões legislativas no contexto norte-americano sobre a PIPA e SOPA. Esses acrônimos referem-se aos nomes de projetos de lei do Congresso dos EUA, são eles Stop On-line Piracy Act (SOPA) e Protect Intellectual Property Act (PIPA), os quais, sobre o pretexto de protegerem propriedade intelectual na Internet, continham comando que poderia destruir sua estrutura como então conhecida.

Esses projetos de lei continham regras de filtragem de DNS que obrigariam os provedores de serviços na Internet a filtrar e redirecionar o tráfego para longe de recursos que contivessem material que supostamente violasse a propriedade intelectual. Dessa forma, os provedores de serviços passariam a ser obrigados a conduzir processos de resolução de nomes de domínio desconsiderando as informações fornecidas pelo DNS. Denardis (2014, p. 4) afirma ser uma tendência de vários governos querer alterar a ordenação dos operadores da Internet dentro de seus territórios, com a finalidade de modificar o processo de resolução do sistema de nomes de domínio e, assim, ser capaz de filtrar conteúdos que estejam hospedados em servidores localizados em países estrangeiros. O resultado dessas tentativas não será outro que a transformação da Internet global em infraestruturas modificadas para cada país, fenômenos

institutions, and information governance functions enacted via private ordering and arrangements of technical architecture.”

que alguns comentaristas denominam de “balcanização da Internet” (SCHMIDT; COHEN, 2013).

Segurança é uma das áreas mais importantes na governança da Internet, responsável por endereçar uma série de diferentes problemas, entre eles a autenticação de indivíduos, proteção de infraestruturas críticas, ciberterrorismo, vírus, *spam*, espionagem, ataques de negativa de serviço (DoS), furto de identidade, interceptação de dados.

No século XXI, as seguranças nacional e econômica, bem como a liberdade de expressão, são dependentes de segurança na Internet. A capacidade de proteger seu ciberespaço é requisito para qualquer país executar as operações de comércio internacional e desenvolver funções públicas essenciais, incluindo operações militares (DENARDIS, 2014, p. 96). Infraestruturas essenciais da Internet, como o sistema de roteamento e o sistema de nomes de domínio, devem contar com especial proteção, pois sua falha pode acarretar o não funcionamento de toda a Internet. Deve ser, assim, uma das tarefas primordiais da governança da Internet.

De toda forma, a segurança da Internet tem se mostrado bem-sucedida, pois, a despeito das ameaças, de um modo geral, a Internet continua a operar de forma robusta. O equilíbrio entre técnicas de segurança e código destrutivo está a favor da segurança. Na medida em que governos investem cada vez mais na proteção da rede, este é um dos campos mais exitosos da governança da Internet (DENARDIS, 2014, p. 106).

4.2 A polissemia da governança da Internet

Conforme demonstrado na abordagem inicial contida nas seções 4 e 4.1 acima, o termo empregado aqui, “governança da Internet”, também contém uma ampla **polissemia**, podendo ser empregado de diversos modos, a depender do contexto do autor. Com efeito, o campo da governança da Internet há algum tempo aparece sempre como uma área de pesquisa “em construção” ou como “campo emergente”.

Contudo, como apontam Ziewitz e Pentzold (2013), os limites de definição desse campo de pesquisa estão cada vez mais opacos. De um lado, a governança da Internet pode ser conceituada como de “desenho, administração e manipulação da verdadeira arquitetura protocológica e material da Internet”⁷⁸ (DENARDIS, 2010) e, de outro, há autores que ressaltam a atuação individual dentro do mundo virtual. Alguns pesquisadores chegam a utilizar

⁷⁸ Tradução livre de: “*design, administration, and manipulation of the Internet’s actual protocolological and material architecture*”.

outras denominações, como “Internet policy” (BRAMAN, 2010) ou “Internet regulation” (PALFREY, 2010).

Entendendo que o uso da expressão governança da Internet (*Internet governance*) variava muito na literatura, Ziewitz e Pentzold (2013) se empenharam em ordenar o desempenho (*performativity*) dos diferentes modos de governança, o que se mostra útil especialmente para aqueles que pretendem analisar esse campo. Ao final da análise, Ziewitz e Pentzold (2013) encontraram cinco modos de ordenação.

O primeiro modo foi denominado de Governança da Internet (com as letras “G” e “I” escritas em maiúsculo), o qual surgiu acompanhando os debates acerca do gerenciamento dos padrões técnicos e protocolos lógicos, em especial do sistema de nomes de domínio. Esse modo, em maior ou menor grau, desenvolveu um foco próximo da análise dos órgãos mais ou menos institucionalizados que compõem o ecossistema da Governança da Internet (ICANN, IETF, W3C, IGF, CMSI etc.). Exemplo desse modo de ordenação é a obra de Denardis (2010; 2014)

O segundo modo de ordenação foi denominado de *Cyberlaw*. Esse grupo de autores e pesquisadores não se preocupam propriamente com a infraestrutura da Internet, mas sim com a influência do ciberespaço sobre a conduta das pessoas. Admitem que, ao lado do direito e das leis, o *hardware* e o *software* também são importantes mecanismos de orientação e coação da conduta humana. Lawrence Lessig (2006) pode ser considerado um dos principais autores desse modo de ordenação da governança.

Outro modo de ordenação da governança da Internet volta suas atenções para ambientes virtuais e as formas de auto-organização das pessoas nesses fóruns on-line. Ziewitz e Pentzold (2013) denominam esse modo de *On-line Self-Governance*. Autores desse modo de ordenação, normalmente, consideram os usuários como agentes autônomos que se organizam ou adotam padrões de ação que, por sua vez, podem ser interpretados como padrões de governança digital, nos contextos específicos em que ocorrem, tais como pode ser verificado em Dutton (2008).

O quarto modo de ordenação da governança da Internet está relacionado com estudos sobre vigilância. A partir da premissa foucaultiana, a governança é definida não como restrições ou recompensas impostas por uma autoridade externa, mas como obediência a partir da internalização de posições subjetivas. Nas palavras de Ziewitz e Pentzold (2013), “o que qualifica monitoramento como governança é, portanto, sua crescente contribuição para a reprodução e reforço das divisões sociais por meio da normalização, pareamento, ligação,

clusterização e separação”,⁷⁹ tornando-se um sistema onipresente e rotineiro de monitoramento e gerenciamento de indivíduos.

Por fim, a quinta e última forma de ordenação da governança da Internet está relacionada aos estudos da ciência e tecnologia (Science and technology studies – STS), os quais problematizam as fronteiras entre o social, o técnico e o político. Segundo Ziewitz e Pentzold (2013), a abordagem mais popular desse modo de ordenação é aquela apresentada por Latour (2005) e Law (1994).

4.3 Regulação e governança: uma aproximação

A mesma polissemia encontrada na governança pode ser encontrada quando se trata do conceito e do alcance da regulação. De fato, a regulação, como um conceito de natureza política, é um termo de difícil definição, considerando que pode portar sentidos diferentes para pessoas distintas. Levi-Faur (2010) alerta que o termo “regulação” é utilizado em uma miríade de diferentes propósitos discursivos, teóricos e analíticos, que demanda clarificação e sistematização.

De fato, Aranha (2018) alerta para o fato de os termos regulação, governança e *compliance* (conformidade normativa), por vezes, serem tomados como sinônimos quando se trata da relação entre a atividade empresarial e a atuação do poder estatal. Assim, na descrição da administração governamental sobre a vida empresarial, a literatura tem envidado esforços para distinguir entre “administração estatal da atividade empresarial — regulação governamental” — e “a operacionalização da atividade empresarial pela própria empresa — governança empresarial” — (ARANHA, 2018, p. 438). Sendo necessário, ainda, distinguir conceitualmente entre os tipos de governança empresarial e regulatória:

Governança regulatória e governança empresarial são, portanto, termos que representam momentos distintos de afirmação da governança como método de governo de organizações empresariais mediante técnicas regulatórias apoiadas na participação do regulado para alcance do interesse público — governança regulatória — ou de organização de processos, sistemas e controles movidos pelo interesse empresarial — governança empresarial.

⁷⁹ Tradução livre de: “*What qualifies surveillance as governance is therefore its increasing contribution to the reproduction and reinforcement of social divisions through normalising, matching, linking, clustering, and sorting.*”

Essa distinção é essencial, pois, a depender da perspectiva adotada — a partir da governança empresarial ou daquela regulatória —, a relação entre regulação e governança pode ser compreendida de formas distintas. Assim, a partir da governança empresarial, a relação entre regulação e governança se apresenta na necessidade de “orientar o compartimento empresarial rumo ao cumprimento ou não de regras regulamentares mediante o chamado *compliance* regulatório” (ARANHA, 2018, p. 440). Por outro lado, a partir do ponto de vista da governança regulatória,

a regulação toma a forma de um modelo também estratégico, mas agora voltado ao alcance do interesse público mediante medidas governamentais que procuram incrementar o nível de *compliance* do particular, mediante reforço dos incentivos empresariais presentes em normas previamente existentes no sistema social regulado rumo ao interesse público. (ARANHA M. I., 2018, p. 440)

Há uma fração de pesquisadores que definem regulação a partir do papel do Estado e das normas jurídicas produzidas pelo Estado (LAFFONT, 1994). Por outro lado, também há analistas que preferam analisar o fenômeno a partir da globalização e da proliferação de agências reguladoras ao redor do mundo e para além da figura do Estado.

Para juristas, a regulação é frequentemente um instrumento jurídico, enquanto para sociólogos é apenas outra forma de controle social (BRAITHWAITE, 2002). Por sua vez, para economistas, a regulação é normalmente entendida como uma ferramenta utilizada por particulares, que representam interesses específicos, para extrair rendas regulatórias da sociedade (STIGLER, 1971). Contudo, nem todos os economistas adotam essa postura: aqueles de viés institucionalista entendem a regulação como elemento constitutivo dos mercados e, assim, como parte formadora dos direitos de propriedade (NORTH, 1990).

Os pesquisadores da administração pública tendem a perceber a regulação como uma referência intimamente conectada à autoridade do Estado (GILARDI, 2008). Já na pesquisa acerca da governança global, o foco tende a recair sobre a fixação de padrões de *soft law* (TRUBEK; TRUBEK, 2005).

Os pesquisadores também divergem quanto à relação da regulação com a distribuição de riscos. Para alguns, a regulação apresenta riscos, com maior probabilidade de falha do que de sucesso, mas também pode ser compreendida como uma forma de mitigar riscos de determinadas atividades (FISCHER, 2007).

As múltiplas definições doutrinárias de regulação também estão presentes no próprio direito. Por exemplo, a lei de processo administrativo americana (Administrative Procedure Act

– APA) não define o que é regulação, mas define o que é “regra” e, mesmo assim, apenas para os fins daquela lei.

Na União Europeia, as perplexidades apenas aumentam, com a diversidade de definições utilizada pelo direito comunitário. Levi-Faur (2010) alerta que, naquele ordenamento, “regulação” é apenas um tipo distinto de ato normativo, entre os quais existem, ainda, a diretiva, a decisão, a recomendação e a opinião. “Regulação”, assim, significaria apenas as regras que são diretamente aplicáveis e obrigatórias a todos os membros da União Europeia.

Essa pluralidade de definição também foi objeto de estudo de Julia Black (2002), a qual distinguiu três formas de definição de “regulação”: a funcionalista, a essencialista e a convencionalista. A definição funcionalista está fundamentada na função desenvolvida pela regulação em uma sociedade ou, em outras palavras, no que a regulação faz. Uma definição essencialista procura identificar os elementos que possuam um relacionamento analítico com o conceito, na tentativa de fixar as condições necessárias e suficientes para se afirmar a existência da regulação. Uma abordagem convencionalista da regulação presta atenção na forma como o conceito é utilizado na prática.

Black (2002), ao final, conclui que é contraproducente tentar delimitar uma definição de regulação que possa ser aplicada nas diferentes comunidades de pesquisa e nas distintas esferas de governo e de elaboração de políticas públicas, mas ressalta a importância de se compreender as distinções e os paradoxos envolvidos no estudo e na prática da regulação.

Um importante aspecto na tentativa de delimitar o conceito de regulação é a sua íntima relação entre a regulação e a atuação de autoridades reguladoras. Como afirma Levi-Faur (2010), a regra e seu processo de criação estão fortemente conectados. Essa ênfase sobressai em uma das definições mais citadas de regulação, segundo a qual regulação seria “um controle sustentado e focado exercido por uma agência pública sobre atividades que são valorizadas pela comunidade”⁸⁰ (SELZNICK, 1985, p. 363).

Regulação envolve uma contínua ação de monitoramento, avaliação e refinamento de regras, antes que uma operação *ad hoc*. Implícita nesta definição está também a expectativa de que regras *ex ante* será a forma dominante de controle regulatório. A definição também é apta no sentido de que ela reconhece que muitas, talvez as mais importantes, regulações são

⁸⁰ Tradução livre de: “*sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by the community*”.

exercidas por “agências regulatórias”, mas em uma grande variedade de órgãos executivos.⁸¹ (LEVI-FAUR, 2010)

Apesar dos méritos da definição de Selznick (1985), ela falha ao não reconhecer a possibilidade de outros agentes, que não autoridades públicas, excluindo a atuação empresarial ou da sociedade civil. Além disso, ela restringe as ações da autoridade para aqueles fins que são valorizados pela comunidade, quando pode haver muitas outras necessidades que não necessariamente contem com a estima da sociedade.

Ao buscar um conceito mais amplo de definição, Levi-Faur (2010) sugere a definição de Scott (2001) como ampla o suficiente. Para Scott, a regulação é

qualquer processo ou conjunto de processos por meio dos quais 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 atores regulados dentro de limites aceitáveis do regime.⁸² (SCOTT, 2001, p. 283).

Tal definição estaria de acordo com a agenda de pesquisa da governança, da “nova governança” (LOBEL, 2004; TRUBEK; TRUBEK, 2005) e do novo Estado regulador (BRAITHWAITE, 2002). Além disso, essa definição mais ampla permitiria retirar a centralidade do Estado para reconhecer novas manifestações regulatórias. Segundo Levi-Faur (2010): “Abordagens descentralizadas da regulação enfatizam a complexidade, fragmentação, interdependências e falhas de governo, e sugerem os limites das distinções entre público e privado, e entre global e nacional.”⁸³

A análise de Aranha é capaz de abordar os dois principais aspectos do fenômeno regulatório, pois ele explica que a atividade reguladora tem como principal objetivo influenciar o comportamento dos sujeitos regulados. Contudo, os meios como essa influência ocorre podem ser distintos. De um lado, a regulação pode ocorrer por meio de imposição de sanções afritivas — típicas de uma regulação por comando-e-control — e, de outro, também pode se utilizar do

⁸¹ Tradução livre de: “Regulation involves a continuous action of monitoring, assessment, and refinement of rules rather than ad hoc operation. Implicit in this definition is also the expectation that ex ante rules will be the dominant form of regulatory control. The definition is apt also in the sense that it recognizes that many, perhaps the most important, regulations are exercised not by “regulatory agencies” but by a wide variety of executive organs.”

⁸² Tradução livre de: “any process or set of processes by which norms are established, the behavior of those subject to the norms monitored or fed back into the regime, and for which there are mechanisms for holding the behavior of regulated actors within the acceptable limits of the regime.”

⁸³ Tradução livre de: “Decentered approaches to regulation emphasize complexity, fragmentation, interdependencies, and government failures, and suggest the limits of the distinctions between the public and the private and between the global and the national.”

contexto fático para tentar moldar a conduta dos regulados, “segundo incentivos presentes no código de conduta próprio ao ambiente regulado” (ARANHA, 2018, p. 442). Em outras palavras, a regulação pode se valer tanto da coerção externa quanto da coerção interna.

Não apenas as técnicas de implementação da regulação podem ser diferentes, quando se trata de analisar o fenômeno regulatório — Aranha (2018, p. 447) afirma que as teorias regulatórias também variam conforme a ênfase conferida, se em aspectos substantivos ou em aspectos procedimentais. A teoria de Sunstein (1993), por exemplo, seria fundamentada em aspectos substantivos aos quais a regulação deveria ser orientada. Quanto a teorias de caráter procedimental, Aranha (2018) menciona, entre outros: a teoria da regulação inteligente (GUNNINGHAM; GRABOSKY, 1998); as teorias sistêmicas de regulação, como a teoria do trilema regulatório (TEUBNER, 1986) e a teoria da regulação responsiva (BRAITHWAITE, 2002); e a teoria processual administrativa da regulação (CROLEY, 1998).

Levi-Faur (2010), por fim, também analisa as diferentes formas de regulação — em suas palavras, “aquilo que é regulado” — e, nesse sentido, encontra oito manifestações dos objetos regulados:

Entrada, saída, comportamento, custos, conteúdo, preferências, tecnologia e desempenho [...]. Regulação de entrada determina quem é elegível de oferecer um serviço, fornecer um produto ou oferecer orientação e informação. Regulação pode ser exercida na saída de negócios quando, por exemplo, uma licença é revogada. Regulação de comportamento é uma forma comum de regulação que lida com questões de ações, discurso ou expressão considerados apropriados. Regulação de custos lida com os custos aceitáveis (máximos e mínimos) de um serviço ou produto. Regulação de custo pode surgir de várias formas (e.g., limite de preço, taxa de retorno). A regulação de conteúdo lida com os conteúdos de mensagens em várias plataformas de comunicação (e.g., livros, radiodifusão, jornais, Internet) e lida com questões tais como a integridade da mensagem (e.g., regras de publicidade, linguagem aceitável, violência, sexualidade). A regulação de preferências manifesta-se principalmente por meio de socialização, profissionalização e processos educacionais. Regulação de tecnologia prescreve a aplicação de determinada tecnologia na produção ou processo (e outros) como forma de controle. Finalmente, a regulação de desempenho é direcionada para o atingimento de metas. Algum esforço significativo é conduzido atualmente na literatura para avaliar os custos e benefícios de regular um componente do sistema e não outros. Assim, por exemplo, a literatura sobre regulação de desempenho sugere que as regulações deveriam estar baseadas no cumprimento de determinados resultados, deixando para as entidades reguladas as melhores formas de atingir esses resultados.⁸⁴ (LEVI-FAUR, 2010)

⁸⁴ Tradução livre de: “*Entry, Exit, Behavior, Costs, Content, Preferences, Technology and Performances [...]. Entry regulation determines who is eligible to offer service, supply a product and offer advice and information. Regulation can be exerted on exit from a business, for example when a license is revoked. Regulation on behavior is a common form of regulation it deals with issues of proper action, speech or expression. Regulation of costs*”

Essas formas de regulação, com relação ao objeto regulado, são de fundamental relevância para a compreensão da atuação da ICANN, conforme a Parte III deste trabalho. Ademais, a ampla variedade de definição e conceitos de “regulação” também ilustra que a dificuldade de uma clara definição de governança da Internet não é exclusiva deste campo de pesquisa.

4.4 Governança: entre a regulação e a coordenação

Apresentadas diferentes abordagens de regulação e de governança da Internet, faz-se ainda necessário estreitar os limites destes conceitos, especialmente o de governança, para que a relação entre regulação e governança, no âmbito da ICANN, possa ser estabelecida de forma mais nítida.

Segundo Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014, p. 2), a expressão governança existe há mais de duas décadas e sua utilização antecede muitas das organizações e questões que vieram a ser descritas por meio desta expressão. Apesar do tempo de uso, seu escopo tem apenas se ampliado, contribuindo para a existência de incongruências e contradições terminológicas.

Dessa forma, apesar de não ser a finalidade desta tese, um passo interessante para a análise da governança da Internet seria uma aproximação mais crítica e cuidadosa com o campo geral dos estudos de governança. Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014) surpreendem-se de que, mesmo que o conceito de governança não seja pacífico até hoje, há pouca controvérsia em torno da definição de governança da Internet.

Historicamente, Brousseau, Marzouki e Méadels (2012, p. 371) apontam uma resolução da UIT, do ano de 1998, como a primeira referência à governança da Internet. Trata-se da resolução da UIT que sugeriu ao Secretário-Geral da ONU a realização de uma conferência mundial sobre a sociedade da informação.

deals with the acceptable (minimum, maximum) cost of service or product. Cost regulation can come in various forms (e.g., price cap, rate of return). The regulation of content deal with the content of a message across various platform of communication (e.g., books, mass broadcasting, newspapers, Internet) and deal with issues such as the integrity of the message (e.g., advertisement rules, acceptable language, violence, sexuality).The regulation of preferences is manifested most of all via socialization, professionalization and educational processes Regulation of technology prescribes the application of a certain technology of production or process (and not others) as a form of control. Finally the regulation of performance is directed towards the achievement of results. Some significant efforts are carried lately in the literature in order to evaluate the costs and benefits of regulating one component of the system instead of others. Thus for example, the literature on performance-based regulation suggests that regulations should be based on achievement of specified results, while leaving it to regulated entities to determine how best to achieve those results.”

No mundo acadêmico, a primeira aparição da expressão governança da Internet data de 1997, com a publicação de dois volumes de estudos pelo “The Harvard Information Infrastructure Project”, que antecedeu a aparição do Berkman Klein Center. Segundo Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014), esses volumes tinham por objeto “problemas da governança da Internet” e foram essenciais na formulação e delimitação de diversas questões políticas e conceituais.

Após a fundação da ICANN em 1998, as discussões relacionadas à governança da Internet passaram a girar em torno de aspectos organizacionais dessa nova empresa, bem como da constelação de atores em torno dela (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014, p. 3). No aspecto conceitual, a pesquisa relacionada à governança da Internet estava focada na “governabilidade” da Internet, isto é, sobre a possibilidade e em que extensão a Internet poderia ser governada a partir do controle político hierárquico tradicional. Data desta época um texto clássico de Johnson e Post (1997), em que se pugna que as leis nacionais não seriam aplicáveis ao ambiente virtual.

Nessa literatura inicial,⁸⁵ a governança da Internet evoluiria como um processo descentralizado e de baixo para cima (*bottom-up*), e a arquitetura inovadora e revolucionária da rede apontaria uma necessidade de mudança de paradigma de sua administração. Dessa forma, nesse primeiro momento, a governança da Internet se estabeleceu como palavra-chave para captar a atenção e menos para explicitar um conteúdo delimitado. Nas palavras de Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014, p. 5):

A literatura era, assim, predominantemente empírica e retirava suas conclusões a partir de observações de campo e alguma pesquisa participativa não declarada, e não da literatura acadêmica sobre regulação e governança. Como resultado, a terminologia utilizada carece de complexidade e a linha entre contribuições analíticas e normativas é muitas vezes ofuscada.⁸⁶

Os mesmos autores apontam que não houve qualquer discussão sistemática da terminologia utilizada, sendo que nenhum dos autores desta fase inicial apresentou uma definição clara de governança da Internet. Como resultado, governança, regulação e administração eram termos utilizados de modo indistinto. Apenas com a realização da

⁸⁵ Vide: JOHNSON; POST, 1997; JOHNSON; CRAWFORD; PALFREY, 2004; FRANKEL, 2001; MUELLER, 2002.

⁸⁶ Tradução livre de: “The literature was therefore predominantly empirical and drew its insights from field observations and some undeclared participatory research rather than from academic literature on regulation or governance. As a result, the terminology used lacked in complexity and the line between analytical and normative contributions was often blurred.”

Conferência Mundial da Sociedade da Informação, entre 2002 e 2005, a pesquisa sobre a governança da Internet entra em sua segunda fase.

É surpreendente — e indicativo de algo mais profundo — que a definição aceita de governança da Internet não tenha evoluído a partir de um esforço acadêmico, mas tenha sido negociada em um grupo com representantes de diversos setores envolvidos em um processo intergovernamental (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014, p. 6). Apesar das origens políticas, a definição apresentada pelo grupo de trabalho serviu, de início, para uma série de discussões e pesquisas acerca do tema.

Van Eeten e Mueller (2013, p. 721) observam que a maioria das análises acerca da governança da Internet focam nas instituições internacionais que foram surgindo a partir das discussões da governança mundial da Internet, restringindo a governança ao que era feito por essas organizações mais ou menos formalizadas. O problema dessa perspectiva é que muitas práticas e políticas que ocorrem fora do âmbito dessas instituições são deixadas de fora do conceito de governança da Internet. Seria necessária, assim, uma análise sistemática das práticas e atores que realmente modelam a governança da Internet. Nesse contexto, Denardis (2012) enfatiza a importância da arquitetura da infraestrutura como manifestação de poder político e econômico.

A governança da Internet, como apontado pela definição do grupo de trabalho (WGIG), envolve a participação de diversos atores. Há comentaristas que apontam essa definição como uma “ratificação” do que ocorria na prática (MUELLER, 2010), que buscavam sua inclusão na definição da ONU para que não mais pudessem ser esquecidos ou ignorados.

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 normas e resoluções, padrões e protocolos obrigatórios e voluntários, contratos e acordos internacionais e nacionais, códigos informais de conduta e “netiquette” [...]. Além disso, registros de pedidos de comentários e listas de

perguntas frequentes ocasionalmente se prestam a propósitos regulatórios.⁸⁷ (FEICK; WERLE, 2010, p. 525)

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.

No entanto, quem seria esse ator no âmbito da governança da Internet? Essa questão aberta conduz a um outro ponto: como definir a governança da Internet na presença de ação coletiva distribuída, autoridades sobrepostas, metas e objetivos concorrentes. Uma primeira indicação pode ser encontrada em Brousse, Marzouki e Méadel (2012, p. 16), com a noção de “governança heterárquica” ou “heterarquia em rede”, definida como a ausência de hierarquia e de uma única ordem legítima.

Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014, p. 10) entendem necessário revisitar o conceito de governança, antes de aprofundar a análise do que seria a governança da Internet, cuja literatura traz definições conflitantes e contraditórias. Denardis (2010, p. 1), por exemplo, afirma que “governança é normalmente compreendida como os esforços dos Estados-nação e estruturas políticas tradicionais para governar”,⁸⁸ isto é, torna governança e governo sinônimos, o que reflete uma tradição acadêmica anglo-americana. De fato, a governança como um arranjo de múltiplos atores é uma noção ainda recente para o termo.

Na tradição europeia, em particular na literatura social alemã, o termo governança aparece como um novo paradigma na evolução dos modos de ordenação política de atores relevantes. De modo simplificado, a evolução dos paradigmas ocorreria da seguinte maneira: (i) primeiro, o paradigma do planejamento, que contaria com a presença de agentes estatais fortes que definiriam, por si só, as políticas públicas relevantes e contariam com os meios de implementá-las; (ii) após, o paradigma da coordenação, que levaria em consideração lógicas societais específicas, abrangendo também agentes não estatais; e, por fim, (iii) o paradigma da governança, que direciona as atenções para todos os atores e todas as formas de coordenação encontradas empiricamente em um setor específico. Nas palavras de Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014, p. 12):

⁸⁷ Tradução livre: “*patchworks of partly complementary, partly competing regulatory elements in the form of legal rules and ordinances, mandatory and voluntary technical standards and protocols, international and national contracts and agreements, and informal codes of conduct and ‘netiquette [...]’. Also, registers of requests for comments and lists of frequently asked questions occasionally serve regulatory purposes.*”

⁸⁸ Tradução livre de “*governance is usually understood as the efforts of the nation states and traditional policy structures to govern*”.

Esta abordagem revelou, entre outras coisas, limites cambiáveis e ofuscados entre fazedores de regras e seus tomadores organizados em redes, fazendo dos governos apenas mais um entre tantos atores. Esta mudança de perspectiva ressaltou regimes e racionalidades pluricêntricas, cooperação em vez de comando e controle hierarquizado, novos lugares e ferramentas de ordenação.⁸⁹

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 alcanças esses objetivos. A teoria da regulação, assim, é útil para delimitar o próprio conceito de governança. Contudo, deve se tomar cuidado para não tornar sinônimas 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.

Segundo Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014, p. 21), é necessário diferenciar coordenação, regulação e governança. Segundo esse entendimento, a coordenação seria, assim, o conceito mais amplo e genérico, reflete a natureza social das nossas interações. Governança tem o foco no processo e lidaria com todas as estruturas institucionais que permitem e

⁸⁹ Tradução livre de: “*This approach revealed, among other things, changing and blurring boundaries between rule-makers and rule-takers organized in networks, hence governments being one among many actors. This shift in perspective highlighted pluricentric regimes and rationalities, cooperation instead of hierarchical command and order, new sites and tools of ordering.*”

estimulam a coordenação para a resolução de problemas, e que, por sua vez, criam outros problemas de coordenação. A regulação lida com a edição intencional de programas, normas ou regras cujo objetivo é influenciar o comportamento de terceiros. Assim como governança seria um subconjunto de coordenação, há um campo de sobreposição entre regulação e governança. Veja-se um exemplo para ilustrar essa sobreposição:

ICANN, sua diretoria, gerência e constituintes, por exemplo, parece estar sempre envolvida, simultaneamente, tanto na negociação de políticas para a regulação do mercado de espaço de nomes quanto na adaptação das condições institucionais que permitem à ICANN desenvolver políticas. A primeira parte nós designamos como regulação, e a última de governança.⁹⁰ (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014, p. 22)

Hoffman, Katzenbach e Gollatz (2014) entendem, por sua vez, governança como um produto de coordenação reflexiva, não meramente uma questão de coordenação rotineira. Caso contrário, toda e qualquer atividade relacionada à Internet poderia ser considerada como um fenômeno de sua governança. Com relação à definição de coordenação reflexiva, as autoras descrevem o seguinte:

Este momento reflexivo emerge quando as interações diárias que coordenam nossa vida social são rompidas, quando simples coordenação se torna problemática (mais precisamente, o modo específico de coordenação em uma situação ou contexto específicos). Alguma coisa aconteceu de errado, ao menos para alguém. Quando rotinas se rompem, quando atores reconhecem uma incompatibilidade no seu entendimento mútuo da situação, ocorre a mudança da coordenação para a coordenação reflexiva.⁹¹ (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014, p. 19)

Compreender a governança como coordenação reflexiva traz consigo a utilização de alguns modelos padrão de compreensão dessa categoria. Exemplo disso, no campo da governança da Internet, é a criação da ICANN como a resposta a um problema no

⁹⁰ Tradução livre de: “ICANN, its board, management and constituencies, for example, seems to always be involved in both, negotiating policies for regulating the market for domain names and, simultaneously, adapting the institutional conditions that enable ICANN to develop policies in the first place. The first part we designate as regulation, the latter as governance.”

⁹¹ Tradução livre de: “This reflexive momentum comes into play when day-to-day interactions that coordinate our social life break down, when simple coordination becomes problematic (more precisely: the specific mode of coordination in a specific situation or context). Something has gone wrong, at least for someone. When routines break down, when actors recognize a mismatch in their mutual understanding of the situation, the shift from coordination to reflexive coordination occurs.”

gerenciamento do sistema de nomes de domínio, além da criação da IGF, como resposta aos desentendimentos existentes no âmbito da CMSI.

Compreender governança como coordenação reflexiva não negligencia o papel de políticas públicas formais, mas sugere restringir seu escopo analítico da governança para aquelas situações em que atividades rotineiras são substituídas por ações reflexivas. Isso implica que períodos de simples coordenação e coordenação reflexiva se revezam no tempo.⁹² (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014)

Nessa perspectiva, governança significa coordenar a coordenação, e se desenvolver quando a coordenação se torna problemática e requer ajustes. Dessa forma, a governança ocorre em momentos críticos, em que os entendimentos ordinários de coordenação não se mostram adequados ou compatíveis com uma determinada situação:

Estas são situações em que rotinas se rompem, indivíduos reconhecem incompatibilidades no entendimento da situação, críticas públicas surgem ou procedimentos estabelecidos perdem legitimidade. Momentos críticos, assim, abrem janelas temporárias para as condições precárias de coordenação social as quais, mais frequentemente que não, precisam de adaptação.⁹³ (HOFFMAN; KATZENBACH; GOLLATZ, 2014, p. 24-25)

Em conclusão, pode-se afirmar que governança e regulação são lentes de ciências sociais direcionadas para a sempre cambiante interação entre sociedade, indústria e governo, que reflete tanto observações empíricas e considerações normativas (BORA; MÜNTE, 2012).

A reflexões acima expostas permitem concluir que nem todos os aspectos comumente relacionados à governança da Internet são, de fato, governança, pois refletiriam uma simples coordenação estabelecida entre os diversos atores.

A criação da ICANN e a posterior transição da IANA para a comunidade ampliada, nessa perspectiva, refletem dois momentos distintos do fenômeno governança: primeiro a ocorrência de coordenação reflexiva, pois a simples havia se tornado problemática, e, segundo, de regulação sobre as partes interessadas na Internet.

⁹² Tradução livre de: “*Thus, conceptualizing governance as reflexive coordination does not neglect the role of formal policy means, but it suggests restricting the analytical scope of governance to those situations in which routine activities are replaced by reflexive actions. This implies that periods of simple coordination and reflexive coordination may alternate over time.*”

⁹³ Tradução livre de “*These are situations when routines break down, individuals recognize mismatches in their understanding of the situation, public criticism flares up or established procedures lose their legitimacy. Critical moments thus open temporary windows onto the precarious conditions of social coordination which, more often than not, may be in need of adaption.*”

Dessa forma, não é fonte de contradição o fato de a ICANN, criatura de um momento de coordenação reflexiva e, portanto, de um processo de governança, possuir a prerrogativa para exercer regulação — entendida como processos orientados para a influência de comportamento de terceiros almejando uma determinada finalidade social — sobre um amplo conjunto de interessados na Internet, conforme será analisado na distribuição de nomes de domínio genérico (TLDs) no sistema de nomes de domínio.

4.5 A distribuição de nomes de domínio: problematização

Com relação ao objeto de pesquisa desta tese — nomes de domínio e sua governança pela ICANN —, tem-se que o domínio no ambiente cibernético é objeto de preocupação, como uma nova modalidade de propriedade, com todas as consequências positivas e negativas que sua acumulação pode ocasionar. Sobre esse tema, pode-se mencionar Chander (2002). O destaque que esse autor confere ao domínio no ambiente cibernético recai especialmente sobre os nomes de domínio, em especial a quem pertence esse novo espaço criado pelo homem no mundo eletrônico. Sua crítica está voltada particularmente à regra da primeira posse, hoje dominante na alocação de nomes de domínio (exceto quando infringir algum direito de propriedade intelectual anterior), que é comumente referida, na língua inglesa, como a regra do *first come, first served*.

Após a análise de algumas fundamentações filosóficas da propriedade,⁹⁴ bem como outros regimes internacionais de propriedade comum,⁹⁵ Chander (2002) conclui que não há justificativa plausível para a adoção da regra da primeira posse para a distribuição de nomes de domínio. Além disso, menciona que a história da alocação dos nomes de domínio poderá ser também usada como exemplo da célebre observação de Pierre-Joseph Proudhon, segundo a qual “A propriedade é um roubo”. Alega que a regra da primeira posse servirá apenas para perpetuar uma série de distorções e desigualdade na distribuição da propriedade existente no mundo cibernético, seja de caráter regional, seja de caráter social propriamente dito. Ao final, o autor conclui, mesmo reconhecendo a existência de muitas dificuldades, pela necessidade de alterações das regras de distribuição de nomes de domínio.

Se a distribuição dos nomes de domínio é problemática, em especial pela regra da primeira posse e a correspondente perpetuação da desigualdade regional e social, questões ainda

⁹⁴ Não seria o caso de analisar essas fundamentações. Por referência, Chander (2002) faz referência a Hegel e Locke e ao utilitarismo.

⁹⁵ Tais como o leito oceânico, a Antártida e a Lua.

mais complexas podem surgir da criação dos espaços cibernéticos sobre os quais recaíram os domínios. É exatamente disso que se trata quando a ICANN, após os procedimentos de seleção e aprovação, permite a inclusão de um novo gTLD. Cria-se, com isso, a possibilidade de novas propriedades em ambiente virtual, a prerrogativa de se emitir novos domínios cibernéticos, novos espaços de comunicação e interação interpessoal na Internet. De modo que essa atividade — regulatória, diga-se — da ICANN deve ser analisada em sua inteireza.

Solum (2009, p. 76-77) alega que o arquivo da zona raiz (*root zone file*) do DNS é um bem escasso. Não, contudo, no sentido técnico, mas na compreensão econômica. Da perspectiva de um engenheiro de rede, a raiz do DNS não seria um bem escasso, pois teria uma capacidade de expansão quase ilimitada. Contudo, existe escassez econômica quando existe um custo associado a seu uso, mesmo que seja abundante.

O sistema servidor raiz é escasso no sentido econômico porque o serviço de raiz não é gratuito. Para fornecer o serviço de raiz, deve haver servidores de raiz (computadores que fornecem serviço de raiz para a Internet). Os servidores de raiz (i.e., computadores) não são gratuitos. O *software* que opera os servidores raiz não é gratuito — precisou-se de trabalho humano para criar o *software*. Os servidores raiz devem ser mantidos e o trabalho de manutenção não é gratuito. Serviço raiz é escasso no sentido econômico.

[...]

Há outra razão para que a raiz seja um recurso escasso. O espaço de nomes raiz é, ele próprio, escasso. Nomes são simples conjuntos de caracteres. Se não há limite para o a extensão desse conjunto, então o espaço de nomes como um construto lógico seria também infinito. Mesmo se seu limite fosse 10 [caracteres], o número de nomes logicamente possíveis estaria nos quadrilhões — tantos que não há circunstância concebível em que a oferta de nomes estaria exaurida. Mesmo assim, o espaço de nomes é escasso.⁹⁶ (SOLUM, 2009, p. 77)

Sobre a forma de alocação das faixas do espectro de radiofrequência, para entender a semelhança que possuem com os nomes de domínio genérico, passa-se a expor, de forma sucinta, as formas de distribuição de seu direito de uso no Brasil e nos EUA.

⁹⁶ Tradução livre de: “*The root server system is scarce in the economic sense, because root service is not free. To provide root service, there must be root servers (computers that provide root service to the Internet). The root servers (i.e. the computers) are not free.⁶⁴ The software that runs the root servers is not free—it took human labour to create that software. The root servers must be maintained, and the labour that does the maintenance is not free. Root service is scarce in the economic sense. [...] There is another reason why the root is a scarce resource. The root name space is itself scarce. Names are simply strings of characters. If there were no upper limit on the length of a name string, then the name space as a logical construct would be infinite. Even if the limit were 10, the number of logically possible names would be in the quadrillions—so many that there are no conceivable circumstances under which the supply would be exhausted. Nonetheless, the name space is a scarce.*”

No Brasil, a utilização das faixas de radiofrequência atualmente é precedida de procedimento licitatório, os quais são regulamentados pelo Código Brasileiro de telecomunicações (CBT, Lei n. 4.117/1962) e pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei n. 9.742/1997).⁹⁷

Segundo o art. 33 do CBT, os serviços de telecomunicações não executados diretamente pela União são explorados por concessão, autorização ou permissão. Ou seja, vincula a radiofrequência ao serviço que faz uso dela.

Quanto ao modelo de atribuição das faixas, o CBT estabeleceu a prioridade na atribuição de frequência para a execução dos serviços que observassem: (i) o emprego ordenado e econômico do “*spectrum* eletromagnético”; (ii) as consignações de frequências anteriormente feitas, objetivando evitar interferência prejudicial. Os prazos de concessão e autorização são de 10 anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 anos para o de radiodifusão de sons e imagens (televisão). Todo o procedimento era conduzido pelo extinto Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL, organizado pelo CBT e pelo Decreto n. 52.795/1963), o qual possuía amplos poderes para delegação e revogação das delegações efetuadas.

Até a conclusão desta tese, compete exclusivamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e das Comunicações — ou seja, um ato puramente discricionário — decidir acerca da conveniência e oportunidade acerca da abertura do edital para a licitação de um serviço de radiodifusão, que vem acompanhado da faixa do espectro de radiofrequência.

Os interessados em participar do procedimento de licitação devem apresentar documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, nacionalidade e outras exigências relacionadas com os sócios e dirigentes. Após, há a classificação das propostas pelos critérios a seguir: (i) tempo destinado a programas educativos, máximo de vinte pontos; (ii) tempo destinado a serviço jornalístico e noticioso, máximo de vinte pontos; (iii) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município de outorga, máximo de trinta pontos; e (iv) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão, máximo de trinta pontos. Após a ponderação de todos os critérios, julga-se a quem deve ser oferecida a outorga.

Sob a vigência da LGT, a alocação de espectro de radiofrequência sofreu algumas modificações. A Constituição Federal de 1988 não trouxe grandes mudanças frente ao cenário

⁹⁷ Para a análise do histórico da forma de alocação de faixas de radiofrequência, ver Pinheiro (2015).

anterior, em que vigia o CBT. Nos termos da LGT, o espectro radioelétrico é “um recurso limitado, constituindo-se em bem público” que deve ser administrado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a qual deverá manter um plano de atribuição, distribuição e destinação de radiofrequências, que serão destinadas para fins exclusivamente militares, para serviços de telecomunicações, para serviços de radiodifusão e para serviços de emergência e de segurança pública.

Como o espectro é considerado bem público, a Anatel pode modificar a destinação de radiofrequências ou faixas, e ordenar a alteração de potências ou de outras características técnicas, tendo em vista o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais. Em regra, o uso de radiofrequência depende de outorga prévia da Anatel, mediante autorização. A autorização de uso de radiofrequência terá o mesmo prazo de vigência da concessão ou permissão de prestação de serviço de telecomunicações à qual esteja vinculada.

Quanto à renovação da autorização de uso das radiofrequências, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável somente uma única vez, por igual período. A renovação será feita de maneira onerosa e deverá ser requerida em até três anos antes do vencimento do prazo original. Conforme resumidamente exposto por Pinheiro (2015, p. 150):

Da exposição supra, percebemos que o espectro tem sua alocação técnica centralizada na Anatel, tanto para a radiodifusão quanto para serviços de telecomunicações que fazem uso do espectro. A Anatel monta um Plano de atribuições de faixas de radiofrequência, destina a um serviço específico e faz a consignação de cada faixa para determinada empresa prestadora do serviço. Há liberdade para que as empresas vendam o direito de uso das radiofrequências, mas essa operação requer: (i) prévia aprovação da Agência; (ii) que a faixa não seja fatiada; (iii) que seja mantida a destinação original ao mesmo serviço para o qual foi inicialmente autorizada.

Já para a radiodifusão, a alocação do espectro é feita por meio de licitação, cujo critério de escolha do vencedor leve em conta: (i) o valor oferecido pela outorga; (ii) tempo de programas educativos; (iii) tempo de serviços jornalísticos e noticiosos; (iv) tempo de programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos produzidos no município de outorga; e (v) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão.

Ainda segundo Pinheiro (2015), o processo de alocação de faixas de radiofrequência, ainda que modernizado após a publicação da LGT e da criação da Anatel, dependem de ato discricionário do Poder Público e, além disso, os critérios utilizados na seleção carregam ainda muita arbitrariedade no resultado.

Nos EUA, de acordo com o Communications Act de 1934, uma licença para operar uma faixa do espectro consiste na concessão de uma pequena porção do espectro radioelétrico por um período de tempo limitado para o propósito de difundir para o público em geral sinais de televisão ou rádio, tendo em conta o interesse público, a conveniência e a necessidade. As licenças para o uso do espectro para a prestação de serviços de radiodifusão têm prazo de oito anos, conforme as alterações produzidas pelo Telecommunications Act de 1996.

Conforme afirma Pinheiro (2015, p. 152),

as licenças nos EUA são concedidas num modelo de *trusteeship* (*trusteeship model*), em razão de sua escassez e da regulação em prol do interesse público, e sem contrapartida financeira. Apesar de não haver menção expressa na Lei americana no sentido de que o espectro constitui propriedade pública, é tranquilo o entendimento da jurisprudência no sentido da impossibilidade de particulares serem proprietários de faixas de radiofrequência.

Desde o início, com a publicação da Communications Act de 1934, as autorizações para uso de faixas do espectro de radiofrequência eram precedidas pela realização de audiências, cujo objetivo era medir as vantagens, ou méritos, de cada requerente à respectiva faixa. As licenças são outorgadas gratuitamente, mas, na hipótese de existir mais de um interessado, a agência estadunidense responsável (a FCC) realiza audiências competitivas (*competitive hearings*) com a finalidade de verificar qual das solicitantes é mais capaz de atender ao interesse público.

Contudo, com apenas este comando: “o atendimento ao interesse público”, a subjetividade na escolha dos licenciados torna-se patente. No entanto, mesmo com esforços da FCC, a situação de arbitrariedade na escolha era clara, como narra Pinheiro (2015). O método de escolha foi aperfeiçoado apenas em 1965, com a exigência de critérios mais objetivos por parte da agência de comunicações, mas ainda fortemente subjetivos, como descreve Pinheiro (2015, p. 154):

A partir de 1965, o processo foi um tanto aperfeiçoado, e passou a ser mais exigente quanto a questões relacionadas ao conteúdo. Esses novos critérios foram: (i) diversidade de controle, por meio do que a FCC pretendia alocar mais radiofrequências a pequenos grupos, no sentido de gerar menos concentração dos meios de comunicação; (ii) tempo de participação dos controladores nas atividades da estação emissora; (iii) qualidade da proposta de programação; (iv) histórico de prestação de serviços de radiodifusão; (v) uso eficiente da radiofrequência, em que eram considerados aspectos de engenharia que favorecessem a um ou a outro Solicitante; (vi) o caráter moral do Solicitante.

Levi-Faur (2010), como mencionado anteriormente, afirma que há uma forma de regulação consistente na escolha daqueles que terão acesso a um determinado bem, público ou não, ou que dele poderão usufruir com a imposição de determinadas condicionantes.

A análise das formas por meio das quais a Anatel e a FCC realizam alocação de faixas de espectro de radiofrequência, aliada à conceituação de regulação e governança apresentados acima (seções 4.3 e 4.4), sinalizam que a atuação da ICANN na forma de alocação de novos nomes de domínio genérico de primeiro nível (gTLD) consiste em uma verdadeira atividade regulatória e, por consequência, poderia ser assim analisada, com a finalidade de identificar a qualidade de sua atuação.

5 TEORIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REGULAÇÃO

Contudo, a atuação de uma entidade que não é considerada um órgão regulador típico, pela sua forma jurídica (uma empresa privada sem fins lucrativos) e pela sua história de surgimento (reconhecida e contratada pelo governo dos EUA, mas com alcance mundial), impõe maiores desafios para aqueles que pretendem analisar suas atividades.

Por essas características, analisar a ICANN como um órgão regulador exige a adoção de um marco teórico que permita abstrair sua qualidade de empresa privada, que não foi criada por legisladores nem seus cargos são indicados por ocupantes de cargos políticos, e focar na sua atuação concreta, nos procedimentos e formas com que as decisões relativas à expansão do espaço de nomes do DNS ocorrem. Trata-se da teoria do processo administrativo da regulação ou apenas teoria processual da regulação, tal como estabelecida por Croley (1998; 2008; 2011).

Preliminarmente à abordagem da teoria apresentada por Steven Croley, passa-se a apresentar, em breves linhas, as teorias econômicas da regulação, para as quais a do autor mostra-se como uma alternativa.

A tese central de Stigler (1971), principal expoente da teoria econômica da regulação, é que a regulação, em regra, é adquirida pela indústria, além de ser concebida e operada fundamentalmente em seu benefício. A indústria age com a finalidade de maximizar seus ganhos, valendo-se dos benefícios que o Estado pode lhe oferecer, os quais seriam, em resumo: a subvenção direta em dinheiro; o controle da entrada de novos concorrentes no mercado; o apoio a produtos suplementares; e a fixação de preços. Para isso, a indústria procura o sistema político e oferece, em troca, bens considerados muito valiosos: votos e recursos financeiros.

No mesmo sentido, a formulação principal de Posner (1974) é que a regulação é formulada em resposta a demandas de grupos de interesse se digladiando para maximizar os benefícios de seus próprios membros. Posner (1974) é um crítico assaz da teoria original do interesse público, que pugna que a regulação funciona para atender interesses do público em geral. Defende, nessa perspectiva que a regulação pode ser explicada como um produto de forças de oferta e procura, isto é, funcionaria como um mercado, sujeito a oscilações próprias. Para a análise do mercado de regulação, Posner (1974) utiliza a teoria dos cartéis para explicar a atuação de grupos de interesse.

Peltzman et al. (1989) também apontam grandes falhas na teoria econômica da regulação, denominada em conjunto por Croley (1998) de teorias da escolha pública, sendo sua principal a de “que ela não fornece uma mesma explicação para as ondas regulacionistas e

movimentos de desregulação” (p. 83). Peltzman et al. (1989) ainda elencam como motivos de sua persistência no debate acadêmico a “falta de outra alternativa teórica plausível”.

A teoria da captura, conforme Peltzman et al. (1989, p. 85), pugna que “a regulação servia ao interesse dos produtores, seja por criar cartéis em indústrias em que eles não existiriam, seja por ser incapaz de controlar o poder do monopólio”.

A teoria da Stigler simplifica uma série de questões para construir uma teoria simples e geral, que é assim resumida, nas palavras de Peltzman et al. (1989, p. 93):

Grupos compactos e bem organizados tenderão a beneficiar-se mais da regulação do que grupos maiores e difusos. Em decorrência, a regulação penderá por beneficiar mais os produtores, uma vez que geralmente eles são mais bem organizados se comparados aos consumidores. A coalizão dominante deve também, contudo, incluir algumas categorias de consumidores.

A política regulatória procurará preservar uma distribuição politicamente ótima de recursos entre os membros dessa coalização. Com isso, ao longo do tempo, essa política buscará neutralizar mudanças nessa distribuição ótima decorrentes de alterações nas condições de demanda ou de custos. Em um certo momento, um mecanismo de subsídios cruzados será implantado de forma que os recursos oriundos dos preços pagos por certos consumidores subsidiarão os preços a serem pagos por consumidores com custos de fornecimento mais elevados.

Uma vez que os benefícios políticos oriundos da regulação são decorrentes da sua capacidade de distribuir riqueza, o processo regulatório será sensível a perdas de bem-estar. Políticas que reduzam o montante de riqueza disponível para distribuição serão evitadas, dado que, ao se manter as demais condições inalteradas, elas reduzem os ganhos políticos que podem advir da regulação.⁹⁸

Ao sintetizar a teoria econômica da regulação, Peltzman et al. (1989, p. 121) afirma que “a regulação é introduzida quando há uma grande discrepância entre o equilíbrio político de forças e a distribuição desregulada de riquezas”.

Em seu artigo de 1998, Croley faz a primeira e principal apresentação de sua crítica às teorias da regulação, que, em sua perspectiva, ignoram como, de fato, os órgãos reguladores⁹⁹ editam suas regras e decisões.

Croley (1998), por sua vez, ressalta que, mesmo com esse nível de abstração adotada pela maioria dos estudiosos do fenômeno, a regulação é um elemento presente em cada aspecto de novas vidas cotidianas, com dezenas de siglas, muitas vezes desconhecidas, ditando as regras de como deve ser o ar que respiramos e o alimento que comemos.

⁹⁸ Tradução contida em Mattos (2004).

⁹⁹ Para esta tese, as expressões “agências reguladoras”, “órgãos reguladores” ou apenas “reguladores” são tomadas como sinônimas entre si.

Para Croley (1998), todos os economistas, juristas e cientistas sociais que se dedicaram a abordar o fenômeno regulatório tendem a ignorar solenemente como se dá, na prática, o processo decisório que leva à edição de normas pelas agências, trabalhando em um nível teórico muito abstrato, que pode perder, por isso, sua capacidade de crítica e de previsibilidade acerca do objeto de estudo.

Existe uma crítica particularmente dirigida à visão do fenômeno regulatório como uma simples extensão do que é deliberado pelos legisladores, compreendendo as agências reguladoras como mero substitutos confiáveis dos legisladores, os quais atuam apenas para privilegiar os grupos de interesses mais organizados e capazes, assim, de exercerem maior pressão no Poder Legislativo.

As diferentes teorias analisadas por Croley (1998) são agrupadas em quatro grupos distintos: (i) teorias de escolha pública (*public choice*); (ii) teoria neopluralista; (iii) teoria do interesse público; e (iv) teoria cívica republicana. Em comum, segundo Croley (1998), essas teorias deixam de assimilar qualquer aspecto do processo administrativo utilizado na prática na atuação dos órgãos reguladores.

Para realizar a crítica desses grupos de teorias da regulação, Croley (1998) utiliza o método de questionar sua logicidade interna, sua aderência à realidade, bem como sua capacidade preditiva.

Antes das críticas propriamente ditas, Croley faz uma lembrança dos principais problemas teóricos apontados para a questão da ação coletiva, especialmente a teoria desenvolvida por Mancur Olson, a fim de iluminar alguns conceitos utilizados por Croley em sua crítica. Para a compreensão das críticas de Croley, não se faz necessária uma exposição completa dos raciocínios de Olson, mas apenas algumas de suas principais conclusões acerca da ação coletiva:

Segundo esta teoria, um indivíduo se recusará a participar de um grupo na medida em que os custos de sua participação excederem os benefícios que individualmente usufruir, considerando que os benefícios possíveis equivalem ao custo marginal de contribuição para referido bem coletivo, dividido pela totalidade de integrantes do grupo.

Alguns grupos são incapazes de produzir bens coletivos. Para que isso ocorresse, seria necessária a existência de grupos homogêneos com disposição de seus membros de contribuir para a coletividade. Em regra, contudo, os grupos são desorganizados ou, na terminologia de Olson, “grupos latentes”.

Além disso, nenhum grupo será capaz de produzir níveis ótimos de bens coletivos. Quanto maior o grupo, menor será o nível ótimo de produção do bem coletivo.

Para a produção de bens coletivos, necessária a adoção de coerção sobre aqueles que se negam a contribuir ou da promoção de incentivos para aqueles membros que contribuem com a produção dos bens coletivos. Uma crítica levantada por Croley (1998) é que a coerção ou promoção de incentivos, por si mesmas, são bens coletivos, que necessitariam de pessoas para a sua execução. Olson, em sequência, argumenta que a produção de bens coletivos é inversamente proporcional ao tamanho (quantidade de membros) de um determinado grupo, pois quanto menores os grupos, mais fácil a coordenação e a produção do referido bem.

Contudo, apesar da lógica proposta por Olson, Croley (1998) afirma que grupos pequenos e grandes existem de fato e ambos são capazes de produzir bens coletivos para seus membros. Isso poderia ser, em parte, explicado pela existência de motivos morais ou outras razões não interessadas.

Assim, por exemplo, um membro poderia contribuir para um grupo por motivos morais, por entender que contribui de maneira justa para um fim que entende positivo. Em segundo lugar, a contribuição, em si própria, por ter significância moral para o membro do grupo, como forma de se consolidar e ser aceito como integrante daquele grupo. Por fim, não pode ser desconsiderada a existência de “empresários políticos”, conceituados como “aqueles que, por motivos de suas carreiras individuais, entendem ser de seu interesse particular o trabalho de fornecer benefícios coletivos para grupos relevantes” (CROLEY, 1998, p. 21). Dessa maneira, uma série de motivos pode mobilizar grupos latentes para fins de produção de bens coletivos.

Independentemente do motivo para a mobilização de grupos relevantes, uma forma significativa de atuação desses grupos é a delegação de autoridade política para representantes que, por sua vez, estarão incumbidos de fornecer bens coletivos. Como afirma Croley (1998, p. 22), “apesar de ser em si um bem coletivo, a delegação é frequentemente uma alternativa muito atrativa e de baixo custo para o fornecimento de bens coletivos diretamente e de forma contínua”.¹⁰⁰

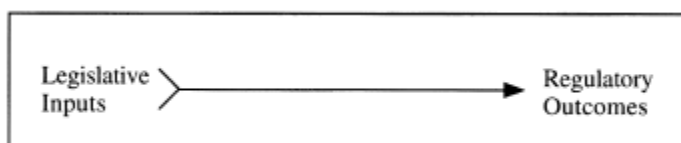
Diante desse quadro da lógica da ação coletiva, a atuação das agências reguladoras ou o “regime regulatório”, como afirma Croley (1998), ao mesmo tempo que é uma resposta às questões da lógica da ação coletiva e da delegação, também é afetada por essa mesma lógica, como a questão da margem que inexoravelmente existe na relação principal-agente. Nessa perspectiva, o melhor regime seria aquele que mais reduzisse tanto os custos de ação coletiva quanto os custos relacionados ao processo de delegação.

¹⁰⁰ Tradução livre de: “*Though itself a public good, delegation is often a very attractive, low-cost alternative to providing collective goods directly and on a sustained basis.*”

5.1 A relevância do processo administrativo

Na maioria dos estudos relacionados à regulação, presume-se que é possível conhecer dos resultados da atuação regulatória sem conhecer o processo utilizado para a produção de determinada norma ou decisão, no que Croley (1998) denomina de modelo implícito de regulação:

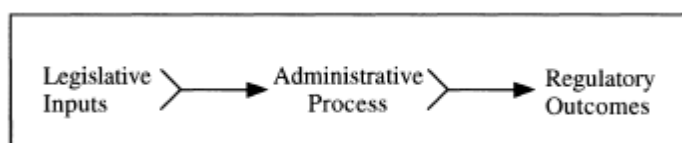
Figura 5 - Típico Modelo Implícito de Regulação



(CROLEY, 1998, p. 26)

Contudo, é certo que os legisladores propriamente ditos não têm atuação regulatória propriamente dita. Após a delegação de competência para as agências reguladoras, sua atuação é condicionada e composta por meio do processo administrativo, cujo resultado são as normas e decisões regulatórias. Assim, o elemento “processo administrativo” deve ser incluído na compreensão do regime regulatório:

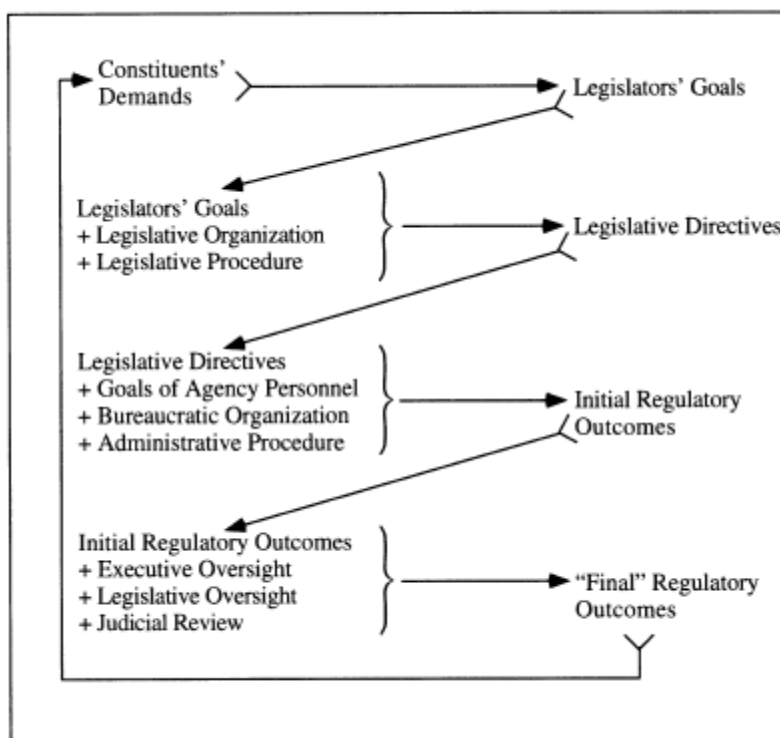
Figura 6 - Incorporando o Processo Administrativo



(CROLEY, 1998, p. 27)

Em realidade, uma teoria completa da regulação deveria analisar as complexidades e ambiguidades de cada etapa do fenômeno regulatório, desde a atuação parlamentar até o cumprimento das normas editadas pelos reguladores.

Figura 7 - Modelo mais desenvolvido de Regulação



(CROLEY, 1998, p. 29)

Conforme a figura 7, acima, Croley alega que, para uma teoria completa da regulação, é necessário compreender como se formam os grupos de interesse e como são capazes de influenciar os legisladores, os quais, sujeitos às restrições do Poder Legislativo e do processo legislativo, são capazes de influenciar o comportamento dos administradores, que, por sua vez, se encontram sujeitos aos limites da organização burocrática e das regras relacionadas ao processo decisório administrativo.

5.2 As principais teorias da regulação

As diferentes teorias analisadas por Croley (1998), como afirmado acima, são agrupadas em quatro grupos distintos: (i) teorias de escolha pública (*public choice*); (ii) teoria neopluralista; (iii) teoria do interesse público; e (iv) teoria cívica republicana. Em comum, segundo Croley (1998), essas teorias deixam de assimilar qualquer aspecto do processo administrativo utilizado na prática na atuação dos órgãos reguladores.

Segundo Croley (1998), todas essas teorias têm uma raiz comum com uma teoria política comum nos EUA nos anos 1950 a 1960, que é a teoria pluralista, segundo a qual as decisões legislativas e administrativas refletem um equilíbrio da concorrência de grupos de

interesse. Trata-se de uma proposta com escopo muito mais amplo do que o fenômeno regulatório, mas que é tomada como base para muitas análises posteriores.

5.2.1 Teoria da escolha pública (*public choice*)

Nesse ponto, a referência principal de Croley, como representante dessa escola, são os trabalhos de Stigler (1971; 1974) e Posner (1975; 1971). O ponto fundamental da teoria da escolha pública é a abordagem de instituições políticas e administrativas como se fosse uma economia de mercado. Assim, os reguladores produzem bens regulatórios (tarifas, controle de acesso a mercado, subsídios etc.), que são “adquiridos” por grupos de interesse mais capazes de influenciar o Estado, mais especificamente, o resultado do trabalho dos legisladores. Ocorre, desse modo, um comércio regulatório, de forma que os legisladores alocarão seus produtos para aqueles que melhor atenderem suas próprias demandas.

Nessa perspectiva, os interesses dos eleitores individuais invariavelmente cedem espaço para os interesses de grupos bem organizados. A teoria da escolha pública fundamenta-se, em certa medida, na lógica da ação coletiva, pois considera que os grupos organizam representantes de interesses restritos (empresas) conseguindo sobrepujar os interesses coletivamente considerados de grandes grupos não organizados, como consumidores em geral.

Acoplada à teoria da escolha pública sempre está uma agenda de reforma muito bem definida, que é a da desregulamentação de setor então regulado para a adoção de “soluções de mercado”, pois a teoria entende que o mercado tende a apresentar soluções de alocação de recursos superiores às aquelas obtidas por meio de regulação. Neste ponto, Croley (1998, p. 40) afirma que essa presunção da teoria da escolha pública está fundamentada em mera ingenuidade.

Ademais, entre os pontos suscitados por Croley (1998, p. 42) está a grande preponderância da preocupação eleitoral que os legisladores possuem, que não é colocada claramente, mas de forma implícita pela teoria da escolha pública. Nessa perspectiva, os legisladores **sempre** estariam preocupados com sua própria reeleição, o que seria problemático, segundo Croley (1998, p. 42), pois desconsidera outras preocupações legítimas que os legisladores possam ter e, ademais, presume de forma muito simplista a reação dos legisladores, em caso de estarem de fato preocupados com reeleição, pois o alinhamento com interesses de grupos restritos nem sempre poderá render a maior quantidade de votos para os legisladores em suas campanhas eleitorais. Haveria, segundo essa crítica, outras formas mais seguras de prever

o comportamento de parlamentares, do que o simples atendimento de demandas regulatórias por grupos de interesse restrito.

Além disso, a teoria da escolha pública também desconsidera o problema da relação agente-principal, entre legisladores e reguladores, presumindo de forma implícita que os reguladores atenderão as demandas regulatórias a eles incumbidas pelos legisladores exatamente da forma como prevista no momento de aprovação de determinada peça legislativa. O próprio Posner, um dos principais expoentes da teoria da escolha pública, afirma que a supervisão legislativa é custosa e aumenta à medida que novas leis entram em vigor (POSNER, 1974).

Isso são problemas sérios da teoria da escolha pública, pois — como afirma Croley (1998, p. 45), o resultado da atividade regulatória depende tanto dos reguladores quanto dos legisladores. Outro ponto crítico suscitado por Croley é a possibilidade de grupos latentes, que representam interesses gerais, serem organizados e passarem a pressionar tanto os legisladores quanto os reguladores. Nesse sentido, para Croley (1998), o pressuposto teórico em que se fundamenta a teoria da escolha pública — segundo o qual apenas os grupos de interesse restrito seriam capazes de se organizar e pressionar legisladores para a obtenção de favores regulatórios — representa uma indeterminação grave na teoria. Como afirmado por Croley (1998, p. 50):

A teoria compara a busca de regulação favorável com cartelização privada, mas os resultados dessa analogia são limitados, primeiro porque a teoria da cartelização ela mesma não é bem desenvolvida, e segundo porque a teoria da escolha pública não é muito precisa sobre como o processo político afeta o que supostos cartelistas regulatórios são capazes de ganhar do sistema político ou exatamente por que eles se socorreriam da regulação em vez da cartelização privada.

Finalmente, deixando de lado o tratamento embaraçoso que a teoria da escolha pública concede à motivação do legislador, problemas de monitoramento entre legislação e agência, e problemas de ação de grupos coletivos, a política de reforma desregulatória da teoria não é consequência de sua própria estrutura. Ela surge antes como um *non sequitur*: a tomada de decisão regulatória falha porque não se parece o bastante com a tomada de decisão de mercado, e assim uma maior confiança em mercados não regulados deveria aumentar o bem-estar.¹⁰¹

¹⁰¹ Tradução livre de: “*The theory analogizes the pursuit of favorable regulation to private cartelization, but the analogy’s yields are limited, first because the theory of cartelization itself is not well developed, and second because the public choice theory is not very precise about how the political process affects what would-be regulatory cartelists are able to gain from the political system or exactly why they would resort to regulation rather than private cartelization. Finally, setting aside public choice theory’s awkward treatments legislator motivation, legislator-agency monitoring problems, and group collective action problems, the theory’s deregulatory policy reforms do not follow even from within its own framework. They come rather, as something of a non sequitur: Regulatory decisionmaking fails because it does not look enough like market decisionmaking, and therefore greater reliance on the unregulated market would improve welfare.*”

Também é ressaltado por Croley (1998, p. 52) que não há evidência empírica que corrobore as conclusões da teoria da escolha pública (FARBER; FRICKEY, 1987; HOVENKAMP, 1990).

5.2.2 Teoria neopluralista

A teoria neopluralista surge como uma resposta à teoria da escolha pública, assim como essa teoria foi uma contraposição ao pluralismo. Como principal expoente desta linha de pensamento regulatório, Croley (1998) indica a obra de Becker (1983). Da mesma forma que a teoria da escolha pública, a teoria neopluralista presume que há uma concorrência entre grupos de interesse para a obtenção de bens públicos (de várias naturezas, inclusive regulação). No entanto, nesta perspectiva, os diversos grupos de interesses calculam quanto de seu capital irão investir em cada um de seus pleitos, e o resultado regulatório não é um “tudo ou nada”, o que abre a possibilidade para a ocorrência de diferentes equilíbrios entre os grupos concorrentes.

Na teoria neopluralista, os reguladores assumem uma posição central na análise, mas funcionam como meros mediadores ou agregadores das preferências e demandas apresentadas pelos grupos de interesse envolvidos em determinada questão (CROLEY, p. 1998, p. 58), pois o resultado da atividade dos reguladores será apenas um equilíbrio entre os grupos de interesse concorrentes.

Da mesma forma que a escolha pública, a teoria neopluralista também admite a existência de resultados regulatórios que sejam enviesados, de forma a beneficiar de maneira injusta determinados grupos de interesse, porém — nessa teoria —, esse não é um resultado necessário, mas apenas o reflexo de uma determinada conjuntura. Assim, admite-se a existência de grupos que sustentam interesses mais gerais que são capazes de, em larga medida, equilibrar a concorrência:

A principal descrição da teoria neopluralista mantém que a concorrência entre grupos de interesse é suficiente pluralística, especialmente dada a presença de muitos grupos de interesse “públicos” aparentemente representando interesses amplos, para debilitar as predições da teoria da escolha pública. Nesta perspectiva, a tomada de decisão regulatória é mais complicada que o sugerido pela teoria da escolha pública; mesmo que alguns grupos de interesse possam muito bem desfrutar de influência excessiva junto a tomadores de decisão, os

resultados regulatórios não são simplesmente uma alocação ineficiente de rendas.¹⁰² (CROLEY, 1998, p. 59)

Ademais, a teoria neopluralista não traz consigo uma agenda reformatória tão específica, pois admite que, no caso de resultados regulatórios originados de influências indevidas, ajustes pontuais no processo regulatório seriam suficientes para acabar com tais problemas.

Contudo, essa teoria não explica como grupos de interesses amplos (meio-ambiente, direito dos consumidores etc.) são capazes de se contrapor aos grupos de interesse restrito. Ou seja, não resolve a questão da ação coletiva, para servir de substituição à teoria da escolha pública.

De qualquer forma, o aparecimento, proliferação e atuação de grupos de defesa de consumidores e de questões ambientais certamente dificultam a ação de entidades empresariais, mas também não há evidência empírica nesse sentido. Assim, segundo Croley (1998, p. 65), a teoria neopluralista não apresenta maior força analítica que a da escolha pública, a qual pretende substituir.

5.2.3 Teoria do interesse público

A teoria do interesse público também surge como contraposição à teoria da escolha pública. Fundamenta-se no fato de que algumas iniciativas regulatórias não são explicadas sem recorrer a alguma noção de interesse público. Nessa teoria, os participantes do ambiente regulatório podem ser divididos em três categorias: (i) os reguladores; (ii) os cidadãos em geral; e (iii) grupos de interesse especial, que são grupos de cidadãos organizados em torno de uma atuação regulatória específica. Cada um desses grupos possui motivações próprias.

Os cidadãos em geral querem que seu bem-estar seja aumentado e que consigam perseguir seus outros objetivos. Os grupos de interesse específicos desejam que a atuação regulatória atenda demandas bem particulares que os beneficiem. Já a atuação dos reguladores é mais complexa, pois também desejam permanecer em seus cargos públicos, mas essa teoria admite que, por vezes, a melhor forma de fazer isso é atender às demandas dos cidadãos em geral. Outras vezes, os reguladores entendem que, para servir ao interesse público, não devem

¹⁰² Tradução livre de: “*The neopluralist theory’s main descriptive holds instead that interest-group competition is sufficiently pluralistic, especially given the presence of many “public” interest groups apparently representing broad interests, to undermine the public choice theory’s claims and predictions. On this view, regulatory decisionmaking more complicated than the public choice theory would suggest; even though some interest groups may very well enjoy excessive influence with decisionmakers, regulatory outcomes are not simply the allocation inefficient rents.*”

atender às demandas dos cidadãos, tampouco dos grupos de interesse específicos. Nessas circunstâncias, os reguladores atuam de modo “burkeano”, desagradando os interesses dos grupos envolvidos, para atingir um ideal de interesse público.

Essa teoria compartilha com a da escolha pública a ideia de atuação para atender a demandas próprias, mas abre a possibilidade para outros resultados da atividade regulatória. A teoria do interesse público também se afasta da teoria da escolha pública ao justificar a existência dos regimes regulatórios, o que seria a melhor forma disponível para a correção das falhas de mercado. Assim, nesse viés, a regulação poderia atuar onde o mercado não pode e, nas hipóteses em que o regime regulatório apresenta bons resultados, não deve ser modificado nem, de qualquer modo, interrompido.

Por outro lado, não se explica como se dá a atuação “burkeana”, isto é, o que seria o mais interessante para o público, supostamente mal informado. Para isso ocorrer, a teoria admite a existência do problema agente-principal de modo que, para os reguladores desconsiderarem a posição dos cidadãos e dos grupos de interesse, devem possuir uma margem maior de atuação.

Como aponta Croley (1998, p. 72), a “teoria do interesse público não especifica de forma clara e persuasiva a relação entre margem regulatória, motivação dos reguladores, e as políticas de interesse especial contra as de interesse geral”.

Com relação à sua capacidade preditiva e descritiva, Croley (1998) aponta a necessidade de que os teóricos dessa linha de pensamento sejam capazes de identificar exemplos em que os órgãos reguladores produziram normas que atendessem ao público em geral e, ainda, situações de baixa margem regulatória e exemplos de atuação “burkeana” dos reguladores.

Contudo, os exemplos apontados como demonstrações da teoria são, em sua maioria, situações em que ocorreu uma desregulamentação do setor, como o caso do transporte aéreo de passageiros nos EUA, com a posterior extinção do CAB (Civil Aeronautics Board). Nas palavras de Croley, essa teoria acaba por se transformar em uma teoria da desregulação, por ausência de evidência empírica que fosse capaz de suportar suas premissas e conclusões.

5.2.4 Teoria cívica republicana

Quando Croley (1998) conclui a redação de seu artigo, esse corpo teórico ainda se apresenta como um campo em desenvolvimento, uma teoria emergente. Seu principal traço característico é a rejeição da premissa compartilhada pelas teorias da escolha pública, neopluralista e do interesse público, segundo a qual a atividade regulatória é uma simples agregação de preferências. Em vez disso, essa teoria sustenta que o processo de tomada de

decisões regulatórias envolve a identificação de valores regulatórios compartilhados e os grupos que são mais afetados pelo resultado do processo. Entre os principais representantes desta vertente teórica podem ser mencionados Sunstein (1993) e Farber e Frickey (1991).

Croley (1998, p. 77) afirma que, para a teoria cívica republicana, “julgamentos coletivos sobre as prioridades e políticas regulatórias segundo um processo de diálogo e deliberação entre todas as partes interessadas”, esse processo seria conduzido por meio de uma concordância de todas as partes, suscitando todas as considerações existentes na deliberação. De certa forma, segundo essa teoria, todas as partes interessadas seriam capazes, de algum modo, de participar do processo de tomada de decisão regulatória que afetasse seus interesses:

[...] a teoria parece contemplar que, além dos tomadores de decisão estatais, muitas partes cujos interesses são afetados por uma dada questão regulatória participem da discussão desta questão. Um pouco mais especificamente, partes com comprometimentos parcialmente formados em determinados resultados regulatórios emergem em resposta a questões regulatórias particulares para promover suas visões de bom governo regulatório por meio da participação nos processos de tomada de decisão.¹⁰³ (CROLEY, 1998, p. 77)

Não apenas as partes são capazes de participar do processo deliberativo, mas as partes também são capazes de fixar suas preferências durante o processo e, também de alguma forma, as autoridades regulatórias são sensíveis a essas preferências e as levam em consideração na decisão final.

A propósito das autoridades regulatórias, como afirmado acima, elas não funcionam apenas como mediadoras e agregadoras dos interesses das partes envolvidas, mas também são capazes de, no processo deliberativo, identificar preocupações, metas e soluções que não foram suscitadas pelos envolvidos diretamente com o resultado da atividade regulatória, como afirmado abaixo:

As metas dos tomadores de decisões regulatórias emergem durante o processo de tomada de decisão não porque simplesmente as partes reconhecem plenamente seus próprios interesses privados somente por meio de deliberação, mas também porque é durante o processo de tomada de decisão que as partes compreendem quais são as preocupações, metas e valores das

¹⁰³ Tradução livre de: “[...] *the theory seems to contemplate that, in addition to government decisionmakers, many parties whose interests are implicated by a given regulatory issue participate in that issue’s resolution. A little more specifically, parties with partly formed commitments to different regulatory outcomes emerge in response to particular regulatory issues to pursue their visions of good regulatory government by participating in decisionmaking processes.*”

outras partes, e aquelas preocupações, metas e valores podem ser acomodados com seus próprios.¹⁰⁴ (CROLEY, 1998, p. 78)

Em outras palavras, na perspectiva da teoria cívica republicana, os reguladores não agem movidos por seus próprios interesses, também não são meros mediadores e agregadores de interesse, mas são uma parte essencial do processo deliberativo regulatório.

Mesmo sem ser capazes de apresentar um quadro específico de como o processo deliberativo funciona e por que ele é capaz de influenciar no resultado final, a teoria cívica república é muito mais atenta à capacidade de atuação do arcabouço político institucional na produção de normas e decisões regulatórias.

Apesar de estar alerta à possibilidade de influência dos interesses particulares sobre a atuação regulatória, a teoria cívica republicana mantém a necessidade de existência de um Estado regulador, que poderia ser reformado para melhorar a governança regulatória por meio da ampliação das oportunidades de participação pública em geral (CROLEY, 1998, p. 90).

Novamente quanto à evidência empírica que poderia corroborar a teoria cívica republicana, Croley (1998, p. 86) afirma expressamente que esta vertente teórica não foi capaz de identificá-la. Em lugar de apontar exemplos, essa linha de pensamento dedica-se a criticar a evidência empírica relacionada a outras teorias anteriormente mencionadas. Em outros termos, se as provas não corroboram outras teorias, deve haver outra explicação teórica válida, e a teoria cívica republicana seria essa alternativa que ainda deve ser comprovada:

Como a teoria do interesse público, então, a teoria republicana cívica baseia-se em larga medida em rebater provas empíricas: em vez de identificar exemplos concretos de resultados regulatórios gerados por meio de deliberação e avançando uma concepção republicana de política regulatória desejada, a teoria argumenta que as evidências oferecidas por uma teoria rival não suportam aquela outra teoria, implicando que deve haver alguma outra explicação. [...] E, porque a teoria não apresenta prova para concluir que sua visão de governo regulatório é realista, não está claro que sua fé no governo regulatório deliberativo é melhor situada que a fé da teoria da escolha pública em mercados não regulados. Se a prova existe para acreditar o contrário, a teoria ainda não a identificou.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Tradução livre de: “*Regulatory decisionmakers’ goals emerge during the decisionmaking process not simply because parties fully recognize their own private interests only through deliberation, also because it is during the decisionmaking process that parties come understand what other parties’ concerns, goals, and values are, and those concerns, goals, and values can be accommodated with their own.*”

¹⁰⁵ Tradução livre de: “*Like the public interest theory, then, the civic republican theory relies in large part on counterpunching empirical evidence: Rather than identify concrete examples of regulatory outcomes generated through deliberation and advancing a republican conception of desirable regulatory policy, the theory argues that evidence offered by a rival theory does not support that other theory, implying that there must be some other explanation. [...] And, because the theory has provided little evidence for concluding that its vision of regulatory*

Após a análise crítica dos principais ramos da teoria da regulação, Croley (1998) tenta incorporar o processo administrativo no pensamento regulatório, ou — dito de outra forma — analisar a teoria da regulação à luz do processo administrativo.

5.2.5 Teoria da captura

Em Croley (2011), há uma atenção à teoria da captura, que é apontada como importante e influente na discussão política regulatória. Na perspectiva da teoria da captura, um governo regulatório não é apenas uma aspiração ingênua. O termo “teoria da captura” foi desenvolvido a partir da afirmação de George Stigler (1971) segundo a qual “em regra, a regulação é adquirida pelos setores econômicos e é delineada e operada primariamente em seu benefício”.¹⁰⁶ Assim, segundo essa teoria, a regulação não se volta à busca de objetivos de interesse público, mas à criação de benefícios em favor de grupos específicos. Na definição de Justen Filho (2002, p. 369-370):

A doutrina cunhou a expressão “captura” para indicar a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados. A captura se configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais.

Descrição feita por Croley (2011), assim, combina com a análise das teorias de escolha pública (*public choice*). Afirma que, por mais críticas que ela receba, continua sendo “a” teoria a ser analisada e rebatida. Acredito que muito disso se dê pela ausência de uma teoria rival, que seja capaz de substituí-la. Portanto, é necessário haver mais análise e construção conceitual para qualquer teoria que deseje substituir a teoria da captura por interesses especiais.

Na perspectiva da teoria da captura, os legisladores farão leis que beneficiarão grupos de interesses restritos, pois estes são capazes de influenciar parlamentares visando a reeleição com informações e financiamento de campanha. Os reguladores devem implementar as

government is realistic, it is not clear that its faith in deliberative regulatory government is better placed than the public choice theory's faith in the unregulated market. If evidence exists for believing otherwise, the theory has yet identify it.”

¹⁰⁶ Tradução livre de: “*as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit.*”

diretivas contidas na lei, pois também buscam permanecer no cargo e ampliar o orçamento das agências e, para isso, precisam da aprovação dos legisladores. Assim, a regulação criada pelas agências administrativas, em última análise, beneficiará sempre aqueles grupos de interesses restritos que foram capazes de se organizar e influenciar parlamentares a seu favor.

Além disso, segue uma versão da teoria da captura segundo a qual os reguladores não irão beneficiar os grupos de interesses restritos apenas para agradar os legisladores, mas também para obter vantagens profissionais posteriormente, quando deixarem o cargo de reguladores.

Nesse sentido, Quirk (1981) afirma que os principais itens que demonstram ou são causas da captura econômica das agências reguladoras são: (a) a escolha dos membros da agência não pode ser realizada sem que o setor regulado concorde com os nomes, ou seja, os membros da Agência devem possuir legitimidade perante o setor regulado; (b) as agências não possuem interesse em implementar políticas que prejudiquem economicamente o setor regulado; e (c) os membros das agências possuem perspectiva de trabalho futuro no setor regulado, portanto, a eles não interessa a manutenção de divergências com o setor em que futuramente buscarão inserção no mercado de trabalho.

Por fim, ainda argumenta a teoria da captura que a regulação beneficiará esses grupos de interesses porque são eles que detêm as melhores informações sobre o setor e as fornecem da forma como lhes agrada aos reguladores. Isso é a chamada “captura informacional”. Nessa perspectiva, a assimetria de informações entre reguladores e regulados afeta negativamente os usuários dos serviços regulados, sendo ocasionada pela incompletude dos contratos entre autoridades e concessionária. O termo “incompletude contratual” foi cunhado por Williamson (1985), o qual afirma que ela pode se manifestar como: (a) impossibilidade da previsão de cenários econômicos futuros; e (b) omissão de informação (dados que são essenciais para a formação das tarifas) das empresas reguladas às agências reguladoras.

Croley (2011) aponta que o tratamento conferido aos grupos de interesse pela teoria da captura é incompleto, pois é incapaz de apontar a razão da organização dos grupos de interesses restritos e o porquê de essas empresas não se organizarem individualmente para pressionar os reguladores. Também é incompleta a presunção da atuação parlamentar, como se todas as atividades dos legisladores fossem voltadas para a sua reeleição. Também há uma presunção de que os reguladores apenas trabalham para agradar os parlamentares. Também é incompleta quanto à demonstração da captura informacional, pois muitas agências e reguladores são grandes consumidores de informação com capacidade de interpretar e filtrar o que realmente importa para a atividade decisória e normativa.

Além disso, Croley questiona a existência da porta giratória, mas afirma que existe uma “armadilha de lagosta”, pois os reguladores são em sua maioria servidores de carreira que permanecem no cargo por muitos governos e legislaturas diferentes. Ainda, atuar em troca de favores de futuros empregadores seria uma violação das leis penais, o que torna esta presunção altamente problemática. Questiona-se também que reguladores buscando emprego após a função pública não seriam mais lenientes, mas mais agressivos e rigorosos para mostrar agressividade e qualidade intelectual.

Não se trata apenas de uma falta de rigor analítico. Análises empíricas também tendem a desmontar os argumentos produzidos pela teoria da captura. Apesar da existência de estudos que apontam a criação de regulação que atenda a interesses restritos, não há uma clara demonstração da relação entre causa e consequência da captura regulatória.

Quaisquer que sejam seus defeitos, a mensagem da teoria da captura sobre o que torna a regulação objetável é atrativamente clara: regulação se constitui na entrega de benefícios econômicos para grupos carentes, o que não é apenas um desperdício, mas também objetável de um ponto de vista distributivo. Rejeitar esta conclusão não estabelece que a regulação é uma resposta política apropriada para problemas econômicos e sociais candentes. Talvez a regulação não forneça normalmente rendas para interesses restritos, nem distribuía riqueza de cidadãos ordinários para grupos de interesses poderosos, mas gaste muitos recursos de qualquer forma. Assim, aqueles que não apenas rejeitem a orientação da política desregulatória da teoria da captura, mas também colocar algo em seu lugar devem também articular o que é certo sobre regulação, onde a regulação deve suceder. Como se parece um regime regulatório que não está infestado pelos defeitos dos grupos de interesse que a teoria da captura visualiza?¹⁰⁷ (CROLEY, 2011, p. 59)

5.3 As teorias da regulação e o processo administrativo

As teorias da regulação analisadas por Croley (1998) não apenas fazem previsões sobre o resultado substantivo, mas também sobre as regras jurídicas sobre o procedimento a ser adotado na obtenção desse resultado material. A análise dessas regras processuais, insiste Croley (1998, p. 91), poderá jogar novas luzes sobre essas teorias.

¹⁰⁷ Tradução livre de: “Whatever its defects, capture theory’s message about what makes regulation objectionable is attractively clear: Regulation constitutes the delivery of economic benefits to undeserving groups that is not only wasteful but also objectionable from a distributional point of view. Rejecting this conclusion does not establish that regulation is a proper policy response to pressing economic or social problems. Maybe regulation does not usually provide rents to narrow interests, or distribute wealth from ordinary citizens to powerful interest groups, but wastes lots of resources nonetheless. Thus those who would not only reject capture theory’s deregulatory policy orientation but also put something in its place must articulate what is right about regulation, where regulation is taken to succeed. What does a regulatory regime not plagued by the defects interest group capture theory envisions look like?”

Nesse sentido, algumas das teorias analisadas ressaltam a importância da participação no processo deliberativo, seja para formar o agregado dos interesses, seja para a descoberta da melhor forma de se atender o interesse público. Contudo, essa participação, de fato, está determinada somente pelas regras processuais administrativas que regem a atuação dos reguladores.

Em outras palavras, cada teoria da regulação traz em seu bojo uma expectativa de funcionamento do processo administrativo adotado pelas agências reguladoras. Nesse sentido, Croley (1998, p. 105) esquematiza quais seriam as expectativas procedimentais de cada teoria assinalada anteriormente. Assim, em resumo, a teoria da escolha pública prevê regras fechadas à participação, com produção de informações principalmente pelos grupos de interesse restrito e com pouca participação externa. A teoria neopluralista pugna por regras mais abertas à participação, com a presença efetiva de muitas partes interessadas. A partir da teoria do interesse público, poderia ser esperado diversas faixas de participação de terceiros, a depender do assunto a ser deliberado pelos reguladores. Por fim, a teoria cívica republicana tem como pressuposto regras processuais abertas, com larga participação dos grupos interessados e dos cidadãos em geral.

Em sua análise, Croley (1998) faz uma extensa explanação do funcionamento e da interpretação do APA (Administrative Procedure Act, a lei de processo administrativo norte-americana, aplicável à maioria das agências reguladoras federais daquele país). Além disso, Croley (1998, p. 107) procede a uma extensa análise dos estudos existente acerca da efetiva participação popular nos processos administrativos de agências reguladoras nos EUA. De forma geral, os grupos de interesse restrito são presença majoritária nos processos regulatórios das agências estadunidenses. Contudo, como participação e influência são aspectos diferentes, é altamente complexo mensurar as diferentes capacidades de influência dos diferentes grupos que participam num processo administrativo regulatório.

Segundo Croley (2008, p. 73-74), a teoria do processo administrativo da regulação se assenta também em cinco premissas fundamentais: (i) normalmente a atuação das agências reguladoras reflete o comprometimento com alguma noção de interesse público, isto é, suas ações não são orientadas somente a garantir a permanência no cargo ou para conseguir maior orçamento junto ao Poder Legislativo, mas demonstram preocupações legítimas com interesses públicos amplos; (ii) o processo administrativo previsto para a produção de normas promove a autonomia das agências em relação ao Poder Legislativo; (iii) influências externas ao processo de tomada de decisões das agências, tais como a supervisão presidencial ou a possibilidade de escrutínio pelo Poder Judiciário, também ajudam a promover a autonomia das agências frente

a grupos de interesses restritos que buscam a produção de normas favoráveis a seus interesses em detrimento do interesse público; (iv) o processo administrativo para a produção de normas ou para qualquer tipo de tomada de decisão pelas agências reguladoras ajuda a nivelar a concorrência entre interesses públicos amplos e interesses restritos, que normalmente possuem mais poder de influência; em outras palavras, grupos poderosos na arena política podem não conseguir exercer plenamente seu poder de influência na esfera regulatória, em razão do procedimento existente para a tomada de decisões; e, por fim, (v) o processo administrativo nas agências reguladoras permite a identificação de resultados socialmente desejáveis, pois, no levantamento de informações e na análise de custos e benefícios, as agências podem verificar em quais situações e circunstâncias sua atuação se faz mais necessária.

Assim, a teoria do processo administrativo da regulação entende que a posição institucional das agências reguladoras frente ao Poderes constituídos as predispõe a buscar promover o interesse geral e ao bem-estar social. Nas palavras de Aranha (2015, p. 36):

[...] a teoria jurídico-institucional da regulação vê na estrutura regulatória uma consequência necessária da divisão funcional de poderes e uma garantia institucional da preservação do interesse público em setores regulados: trata-se da preeminência dos controles substantivos e procedimentais da legitimidade reguladora.

No mesmo sentido, nas palavras de Croley (2011, p. 63):

[...] assim, apenas uma nova teoria da regulação poderia incorporar os procedimentos legais que condicionam o exercício da autoridade regulatória em primeiro lugar, tal teoria deveria acomodar os efeitos de resposta procedimental das revisões executivas e judicial sobre o comportamento do administrador. De fato, no fundo todos os processos de tomada de decisão regulatória podem ser compreendidos, e distinguidos, de acordo o modo como eles canalizam a produção e o gerenciamento da informação sobre as consequências das alternativas regulatórias. E, como concorrência no mercado impõe disciplina e recompensa o engenho, assim a concorrência entre ideais e informação restringe, mas também libera tomadores de decisão regulatória, ao fazer certas escolhas políticas menos ou mais defensíveis.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Tradução livre de: “[...] thus, just as a new theory of regulation should incorporate the statutory procedures that condition the exercise of regulatory authority in the first place, such a theory should also accommodate the many procedural feedback effects of executive and judicial review on administrator behavior. [...] In fact, at bottom all regulatory decisionmaking processes can be well understood, and distinguished, according to how they channel the production and management of information about the consequences of regulatory alternatives. And, just as competition within the marketplace imposes discipline and rewards ingenuity, so too competition among ideas and information constrains but also liberates regulatory decisionmakers, by making certain policy choices less or more defensible.”

Os casos selecionados para a demonstração de sua teoria, por um lado, são poucos se comparados com a extensa quantidade de decisões e de atos normativos. No entanto, de outro lado, são representativos de situações que desafiam a aplicação das teorias da *public choice*.

Assim, tem-se a análise detalhada de uma iniciativa regulatória da Environmental Protection Agency (EPA), datada de 1997, que o autor reputa uma das mais importantes em décadas. Trata-se da atualização dos limites para emissão de ozônio e matéria particulada, conforme disposto no Clean Air Act. Esse limite estava desatualizado há vários anos (1993 para ozônio e 1986 para matéria particulada) e estava fundamentado em dados ainda mais ultrapassados.

Também é analisada a tentativa de restringir o acesso a cigarros e produtos à base de nicotina pela Food and Drug Administration (FDA), em 1996. Apesar de ao final a decisão do FDA ter sido suspensa por ordem judicial, o debate promovido pela agência e a quantidade de informação por ela divulgada à população alterou significativamente o cenário da discussão em torno do tabaco nos Estados Unidos da América.

Outra iniciativa regulatória discutida (CROLEY, 2008, p. 196 et seq.) é a atuação da U.S. Forest Service (USFS) em proibir a construção de rodovias em florestas nacionais, a fim de garantir sua preservação, que causou alteração das prioridades de transportes e logísticas em florestas nacionais americanas.¹⁰⁹

Nos casos selecionados, é possível perceber como o procedimento previsto no Administrative Procedure Act of 1943 (APA) foi utilizado para permitir a participação de eventuais interessados nas iniciativas regulatórias, bem como garantir maiores níveis de informação pela autoridade administrativa, a fim de, ao final do processo, garantir a legitimidade da proposta e proteger o interesse público. De fato, em algumas oportunidades, as agências analisadas por Croley foram mais restritivas, adotando procedimentos adicionais àqueles previstos no APA, procedimentalizando ainda mais sua atuação de forma a aumentar a participação no processo decisório e gerar apoio positivo a suas decisões.

Retornando à inadequação da aplicação das teorias da *public choice*, nos casos analisados (CROLEY, 2008, p. 243), as iniciativas regulatórias foram iniciadas e fundamentadas em interesses amplos e gerais, e não na movimentação de interesses restritos de grupos de pressão interessados em decisões regulatórias favoráveis a seus interesses. Além disso, mesmo na presença de forte desaprovação e críticas diretas de membros do Congresso

¹⁰⁹ Outras iniciativas regulatórias incluem atuações da *Federal Trade Commission*, da *Securities and Exchange Commission* e da *Office of the Comptroller of the Currency*.

norte-americano, a atuação de parlamentares, por todos os meios disponíveis, não foi capaz de modificar em nada a atuação normativa das agências reguladoras.

Como uma conclusão provisória, percebe-se que, na teoria exposta acima, as agências utilizaram o processo administrativo para garantir autonomia, autoridade e suporte popular e, assim, obter uma ferramenta para avançar na defesa e proteção do interesse público, o que parecem ser os elementos utilizados pelo autor para afirmar a existência de um “bom governo regulatório” (Croley, 2008, p. 256).

Esse padrão de bom governo regulatório fixado por Croley (2008) será utilizado como referência para a atuação da ICANN, especificamente nos programas de expansão do espaço de nomes genéricos (gTLDs) no DNS. Esse marco teórico é relevante para possibilitar uma compreensão da empresa para além das críticas que lhe são comumente dirigidas. Aliás, como mencionado na seção 2.7, algumas das principais críticas suscitadas quanto à própria estrutura da ICANN — altamente centralizada em seu procedimento decisório de última instância — e quanto à ausência de legitimidade para a liderança de um regime mundial de recursos críticos da Internet.

É fato que essas críticas não são afastadas ou resolvida por meio da ação da teoria processualista da regulação, mas sua adoção permite analisar a atuação em concreto da ICANN nos programas de expansão dos nomes de domínio genérico (gTLDs).

Assim, com foco na atuação procedimental, permite-se investigar se, apesar das críticas, a ICANN é capaz de desempenhar uma boa atuação regulatória no âmbito do sistema de nomes de domínio, o que será feito na Parte III deste trabalho.

PARTE III – A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA ICANN

6 OS PROGRAMAS DE EXPANSÃO DO GTLD

Nesta Parte III do trabalho, pretende-se analisar a atuação concreta da ICANN nos programas de expansão do Espaço de Nomes Genéricos, representados pelos gTLDs, especialmente o programa iniciado em 2012, que representa o programa com maior escopo, considerando que são mais de 1.200 novos nomes autorizados até a conclusão deste trabalho. Para esse fim, neste capítulo serão analisados os programas anteriores ao de 2012, com foco nos nomes genéricos mais controversos para aprovação e nos principais problemas encontrados pela ICANN.

Quando da criação do DNS, Postel (1994) descreveu os tipos de gTLDs existentes à época — quais sejam: o “.com”, para entidades comerciais; o “.edu”, para instituições de educação e ensino; o “.net”, que na época era reservado para os provedores de serviços de rede; “.org”, que seria designado para organizações que não coubessem em outras categorias; “.gov”; “.mil”; e o “.int”, para organizações internacionais.

Em 1997, houve a recomendação de sete novos gTLDs pelo International Ad Hoc Committee, quais sejam: “.arts”, “.firm”, “.info”, “.nom”, “.rec”, “.store”, e “.webfi”. No entanto, essa proposta foi abandonada pela ICANN quando ela foi criada.

Entre 2001 e 2004, sete novos gTLDs foram adicionados: “.biz” (de uso genérico), “.info” (também de uso aberto), “.museum” (de uso restrito a museus certificados), “.name” (personagens fictícios ou reais), “.coop” (para cooperativas), “.pro” (para profissionais certificados) e “.areo” (para entidades relacionadas a viagens aéreas).

No ano de 2004, a ICANN passou a receber solicitações de novas inclusões de gTLDs e aprovou os seguintes nomes de domínio genérico: “.asia” (para entidades na Ásia, Austrália ou Pacífico); “.cat” (site da Catalunha); “.jobs” (para anúncios de empregos); “.mobi” (para dispositivos móveis); “.post” (para os correios); “.tel” (informações de contatos do DNS); e “.travel” (para empresas relacionadas a viagens).

Todos esses nomes de domínio incluídos após 2003 e até 2008 são patrocinados, o que quer dizer que uma comunidade específica patrocina o gTLD e todos os solicitantes de nomes devem ser membros dessa comunidade.

Em 2011, o nome genérico “.xxx” para conteúdo pornográfico foi aprovado, após uma longa série de debates e discussões e depois de uma rejeição inicial.

Essas expansões do gTLD ocorreram por meio de programas de gTLDs — como a própria ICANN denominou —, sendo que cada um desses programas era regido por um conjunto de regras próprio. Nesse ponto, é interessante perceber que a ICANN não utiliza

termos como “regulamentos” ou “regras”, mas sim “guias”, “orientações”, “manuais”, entre outros. Apesar da diferença semântica, entendemos que se tratam, sim, de regulamentos aplicáveis a procedimentos executados pela empresa, que tem um reconhecível papel de agente regulador sobre os recursos críticos da Internet.

Na realidade, de uma perspectiva regulatória, trata-se de uma das atribuições mais importantes da ICANN, pois, como definido em seu ato fundador (ICANN, 1998) e em seu estatuto (ICANN, 2017) é sua tarefa determinar as políticas e as circunstâncias em que novos nomes de domínio genérico são acrescentados ao sistema de nomes de domínio.

Nos anos 1990, a administração do DNS foi revisada periodicamente na tentativa de criar mais concorrência no mercado de nomes de domínio de segundo nível, mas o número de TLDs — os nomes de domínio de primeiro nível — permaneceu reduzido. No começo dos anos 2000, a quantidade de TLDs foi ligeiramente expandida, com a mesma finalidade: aumento da concorrência. No começo dos anos 2010, a ICANN passa a adotar uma postura mais favorável a uma expansão mais agressiva da quantidade de gTLDs.

No início do DNS, apenas oito nomes de domínio genérico de primeiro nível (gTLD) foram criados, sendo apenas três de uso geral (“.com”, “.org” e “.net”). Os demais gTLDs (“.edu”, “.gov”, “.arpa”, “.int” e “.mil”) eram — e continuam sendo — de uso restrito, isto é, apenas determinados tipos de usuários da Internet podem registrar nomes do domínio de segundo nível nesses gTLDs. Os nomes de domínio de país (ccTLDs) foram introduzidos no DNS em 1985.

Inicialmente, a responsabilidade do registro de nomes de segundo nível no DNS recaiu sobre a SRI International, um instituto de pesquisa que atuava com fundamento em um contrato com o Departamento de Defesa dos EUA (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2005, p. 39-41).

Nos anos 1990, essa responsabilidade foi transferida para uma empresa privada, a Network Solutions Inc. (NSI), agora operando com fundamento em um contrato firmado com a National Science Foundation, sucessora do Departamento de Defesa na gestão geral do projeto da Internet. A NSI operava como registro e registrador dos gTLDs “.com”, “.org” e “.net”, ou seja, dos nomes de domínio que poderiam ser utilizados pelo público em geral.

Interessante que, no começo dos anos 1990, o nome de domínio mais utilizado era o “.edu”, o que foi rapidamente alterado com a abertura da Internet para sua utilização comercial, quando o “.com” passou a ser o mais desejado dos gTLDs. Nessa época, a NSI atuava tanto como registro (*registry*) quanto como registrador (*registrar*), possuindo o monopólio de ambas as atividades.

Com a criação da ICANN, em 1998, e o rearranjo institucional resultado de sua aceitação pelo Departamento de Comércio, por meio da NTIA — que se torna a responsável no governo estadunidense pelo arquivo da zona raiz do DNS —, a NSI foi obrigada a dividir suas atividades de registro e de registrador, o que permitiu a atuação de centenas de registradores, mas, mesmo assim, o número de nomes de domínio genérico continuou pequeno (KATZ; ROSSTON; SULLIVAN, 2010).

Como alertam Vargas-Leon e Kuhn (2015), esses programas de expansão não ocorreram sem controvérsias. Em particular, no programa de expansão de 2000, o registro do gTLD “.xxx”, voltado a conteúdo adulto, gerou acalorados debates por parte do público e de políticos norte-americanos. O procedimento conduzido pela ICANN também foi cercado de polêmicas, com a Diretoria da ICANN refazendo sua decisão, após manifestação apresentada fora de momento adequado por parte do GAC, negando a autorização anteriormente concedida. Posteriormente, contudo, a Diretoria da ICANN foi constrangida a rever sua decisão, após o término de um processo de revisão independente, o qual concluiu que o processo conduzido pela ICANN não estava de acordo com seu estatuto, e não havia respeitado os princípios de transparência e equidade (*fairness*).

Nossa atenção, contudo, estará voltada ao mais recente programa de expansão de gTLDs. Em junho de 2011, a ICANN inaugura um novo programa de expansão do gTLD, o qual, conforme os motivos declarados, teria como finalidade estender o espaço de nomes de domínio, aumentar a concorrência, promover a inovação e ampliar as possibilidades de escolha de nomes de domínio da Internet (ICANN, 2013). O período para apresentação de propostas foi de janeiro a maio de 2012 e a quantidade de solicitações recebidas pela ICANN superou todas as estimativas: 1.930 pedidos (ICANN, 2015).

O processo para a outorga de nomes de domínio nesse novo programa de expansão obedece a uma análise de duas fases. Em primeiro lugar, se o solicitante é o único a requerer um determinado gTLD, e se ele comprovar capacidade técnica e financeira para geri-lo, a ele será outorgado o registro do gTLD, que é formalizado por meio de um contrato entre o solicitante e a ICANN.

Com o registro do gTLD, o solicitante se transforma em um *registrar* perante a ICANN, com a responsabilidade de manter organizado aquele pedaço do sistema de nomes de domínio, o que inclui a resolução de disputas sobre titularidade de domínios e a garantia de visibilidade desses nomes de domínio para o restante da Internet (VARGAS-LEON; KUEHN, 2015).

Caso mais de um solicitante apresente propostas para um dado gTLD, os interessados ou entram em acordo ou é iniciado um processo de leilão e a empresa que oferecer o maior

lance obtém o direito de uso do gTLD em disputa (MANHEIM; SOLUM, 2003). Outra novidade desse programa de gTLDs é a possibilidade de que os novos domínios sejam usados tanto em modo fechado, i.e., apenas para o detentor do registro do gTLD, quanto em modo aberto, em que são admitidas a utilização dos novos gTLDs por terceiros, tal como ocorre hoje com a maioria desses domínios.

Outra situação prevista no processo de seleção é a possibilidade de terceiros não participantes apresentarem impugnações ao pedido de registro de um novo nome de domínio genérico. Vargas-Leon e Kuehn (2015, p. 46), com base em documentos da ICANN (2012), apresentam os quatro principais motivos que podem levar um particular a impugnar o pedido de registro de um novo gTLD. São eles: (i) objeção de confusão, em que o novo gTLD é confusamente semelhante a outro existente; (ii) objeção de direitos, em que o novo gTLD ofende direitos de terceiros; (iii) objeção de interesse público limitado, em que o novo gTLD ofende a moralidade e a ordem pública reconhecidos nos princípios de direito internacional; e (iv) objeção de comunidade, em que o novo gTLD receberia a oposição de significativa parcela da comunidade para a qual esse nome de domínio seria explícita ou implicitamente dirigido.

Em 23 de outubro de 2013, a ICANN anunciou a maior mudança da Internet desde sua criação e também publicou um novo Manual do Requerente para a obtenção de novos gTLDs (ICANN-AGB, 2012), com a proposta de acréscimo de muitos novos nomes de domínio genérico. A promessa era aumentar a escolha do consumidor e propiciar a concorrência entre os provedores de aplicação.

6.1 Aspectos econômicos da expansão do gTLD

O DNS é o sustentáculo de uma indústria bilionária de comercialização e manutenção de nomes de domínio. Apesar disso, há poucas pesquisas empíricas sobre os méritos da expansão da quantidade de TLDs.

O processo de introdução de novos nomes de domínio de primeiro nível (TLDs) para uso na Internet, sob os auspícios da ICANN, está cercado com a retórica de aumento de custos e de abusos, ou de um aumento na escolha do consumidor e redução da escassez.

De qualquer forma, os efeitos econômicos e concorrenciais da adição de novos gTLDs ao espaço de nomes raiz do DNS sempre foram objeto de preocupação pela ICANN, pelos detentores de direitos de propriedade intelectual — para os quais o DNS sempre foi uma fonte de preocupações — e para os próprios operadores de registro de nomes de domínio.

Assim, as opiniões acerca da expansão do espaço de nomes no DNS são fortemente divididas entre a euforia quanto ao aumento da escolha pelo consumidor e a forte oposição, especialmente de grupos de defesa da propriedade intelectual, que afirmam não haver motivos para o aumento dos gTLDs disponíveis, o que apenas imporia custos adicionais para os detentores de propriedade intelectual (OMPI, 1999).

Nicholls (2013) afirma que não há pouca pesquisa acadêmica empírica sobre as vantagens e desvantagens relacionadas ao acréscimo de novos nomes de domínio genérico. Há, contudo, pesquisas que foram encomendadas ou pela ICANN ou pelas detentoras de propriedade intelectual.

Spencer (2014) narra uma pesquisa feita, no ano de 1999, por uma revista sobre tecnologia, a qual demonstrou que praticamente todas as palavras do dicionário da língua inglesa já estavam registradas como nomes de domínio (apenas 1.760 palavras de 25.500 ainda estavam disponíveis).

Isso, contudo, não é impedimento para a expansão da quantidade de nomes de domínio registrados. Atualmente, narra Spencer (2014), há cerca de cento e onze milhões de domínios registrados sob o gTLD “.com”, representando quase oitocentas vezes a quantidade de palavras de dicionário. Veja-se que nomes de domínio podem conter número e sinais gráficos, ampliando sobremaneira a quantidade de possibilidades disponíveis para registro. Esses números são apresentados por Spencer (2014) para afastar uma possível preocupação concorrencial no mercado de registro de nomes de domínio. Dessa forma, a grande quantidade de combinações possíveis ainda disponíveis, aliada ao baixo preço do registro, afastaria a preocupação de comportamento monopolístico do setor.

A questão sobre a escassez de nomes de domínio é controvertida, pois, por maior que seja a quantidade hipotética de nomes de domínio disponíveis, os nomes que sejam simples, significativos e memorizáveis são raros e, em sua maioria, já estão registrados. Spencer (2014) ilustra essa diferença da seguinte maneira: o nome “www.bookstore.com” é mais valioso que “www.kdispjebd.com”, apesar de possuir o mesmo número de caracteres. Assim, a escassez é artificial, não exatamente técnica, pois depende do valor atribuído ao signo a ser registrado como nome de domínio.

Apesar de relevante, a expansão de novos nomes de domínio genérico não irá reduzir a pressão por nomes nos domínios tradicionais (especialmente o “.com”), em razão da baixa demanda por novos gTLDs. Essa é a conclusão de Spencer (2014) a partir de um relatório, produzido por solicitação da ICANN, sobre considerações econômicas acerca de novos nomes de domínio genérico (KATZ; ROSSTON; SULLIVAN, 2010).

O relatório analisou o impacto econômico de alguns gTLDs já adicionados, bem como a importância da criação de novos nomes genéricos. Por exemplo, apenas para mencionar algumas das conclusões, Katz, Rosston e Sullivan (2010) demonstra que o nome “**.mobi**” — para dispositivos e aplicações móveis — esteve muito aquém de seu uso potencial.

A mesma baixa taxa de registro também é verificada com o nome “**.museum**”, o qual é restrito apenas para museus de verdade, como uma ferramenta de encontrar os sites dessas instituições mesmo sem saber o correto URL. O detentor do registro, MuseDoma, ao solicitar o gTLD, apresentou à ICANN a estimativa de que quarenta mil instituições estariam qualificadas a se registrar nesse gTLD. Contudo, em 2010, Katz, Rosston e Sullivan (2010) identificaram a existência de apenas 556 entidades registradas.

Katz, Rosston e Sullivan (2010) também identificaram que a maioria das marcas está registrada no domínio “**.com**”, e, quando localizadas fora dos EUA, também se registram no respectivo nome de país (ccTLD). Ademais, Katz, Rosston e Sullivan (2010) indicam ainda que a criação de novos gTLD não terá como consequência a ampliação do mercado, pois a maioria das marcas apenas registram os nomes fora do “**.com**” para propósitos de proteção à propriedade intelectual e, nessas hipóteses, simplesmente redirecionam o tráfego para o seu domínio “**.com**”.

De fato, como apontado por Spencer (2014), os nomes de domínio em si considerados estão perdendo importância para a experiência do usuário na Internet, pois se verifica um aumento constante de pessoas que simplesmente utilizam de provedores de buscas para encontrar o site que desejam. Atualmente, inclusive, a maior parte do tráfego dos sites é gerado a partir de links em redes sociais e e-mails.

Outro fato que contribui para a diminuição da relevância dos nomes de domínio — não do DNS, repita-se — é a dominância do uso da Internet por meio de dispositivos móveis. Spencer (2014) afirma que, ao se utilizar um browser de um desktop, o nome de domínio fica aparente e fixo na parte de cima de cada página visitada pelo usuário, o que inevitavelmente chama a sua atenção. Por outro lado, em um dispositivo móvel, o nome de domínio permanece oculto a maior parte do tempo. O mesmo fenômeno ocorrido com os números de telefone está acontecendo com os nomes de domínio, qual seja, com a proliferação dos telefones móveis, menos os usuários estão memorizando os números de telefone das pessoas para quem discavam. De forma semelhante, os usuários não estão mais memorizando os nomes de domínio dos sites que visitam.

Segundo Katz, Rosston e Sullivan (2010), os potenciais benefícios de novos gTLDs são o aumento da concorrência sobre os nomes de domínio existentes, a possibilidade de

diferenciação de novos produtos e serviços para os consumidores e a diminuição de problemas de tráfego causados pelo uso excessivo de poucos TLDs.

Além disso, novos nomes de domínio podem oferecer a possibilidade da criação de novos modelos de negócio, aumentando a inovação no setor de serviços de registro de nomes de domínio. Segundo Katz, Rosston e Sullivan (2010), a inovação proporcionada pelos novos gTLDs pode ser um importante propulsor de crescimento econômico e aumento do bem-estar do consumidor, principalmente porque se espera um grande aumento de novos IDNs (Internationalized Domain Names), que são nomes de domínio que não utilizam caracteres romanos para sua identificação. Entre esses possíveis serviços inovadores, Katz, Rosston e Sullivan (2010) mencionam o potencial de gTLDs de comunidade, a exemplo do “.cat” (voltado para a divulgação da língua, cultura e atividades catalãs).

Além disso, entre os benefícios, os novos gTLDs podem diminuir a escassez de nomes de domínio de interesse para o público, com o possível resultado de diminuir os custos de busca desses recursos na Internet pelo consumidor. Nas palavras de Katz, Rosston e Sullivan (2010, p. 23):

Adicionar alternativas competitivas, como .cars, .pants e .cameras deveria fornecer alternativas aos consumidores buscando por produtos. Se um website cameras.com tem uma porção substancial de vendas *online*, então adicionar concorrência a ele a partir do .cameras deveria reduzir, em última análise, o preço das câmeras para os consumidores.¹¹⁰

Nesse estudo, Katz, Rosston e Sullivan (2010) tentam endereçar as principais preocupações manifestadas pelo DoJ norte-americano quanto à ausência de mecanismos coibidores de exercício de poder de mercado pelos novos registros que vierem a ser autorizados pela ICANN. Em síntese, afirma-se que a possibilidade de exercício de poder de mercado não poderia ser invocada como uma forma de dificultar o acesso dos requerentes a novos gTLDs e que, em última análise, o exercício de poder de mercado de novos registros poderia ser utilizado para combater o poder daqueles registros de TLDs já existentes no mercado.

¹¹⁰ Tradução livre de: “*Adding competitive alternatives such as .cars, .pants, and .cameras could provide alternatives for consumers browsing for products. If the website cameras.com had a substantial share of online camera sales, then adding competition to it from .camera could reduce the ultimate price of cameras for consumers.*”

6.2 A rodada de expansão de 2000

Anteriormente à expansão de gTLDs iniciada em 2012, a ICANN realizou apenas duas rodadas de novas autorizações desde sua criação. A primeira rodada ocorreu no ano 2000, quando a ICANN anunciou o acréscimo de, no máximo, sete novos gTLDs. Nessa oportunidade, houve a apresentação de cinquenta pedidos de novos gTLDs. Após a avaliação de todos os pedidos, a ICANN decidiu acrescentar ao DNS quatro gTLDs não patrocinados (“**.biz**”, “**.info**”, “**.name**” e “**.pro**”) e três gTLDs patrocinados (“**.aero**”, “**.coop**” e “**.museum**”).

Em 14 de novembro de 2000, a Diretoria da ICANN selecionou as sete propostas para a criação de novos gTLDs. Estas foram as primeiras propostas aceitas desde os anos 1980, além daquelas relacionados ao código de país (ccTLD), correspondente a países e territórios. Essas propostas foram chamadas, no âmbito da ICANN, como uma “prova de conceito” (*proof-of-concept*), sendo criadas para testar diferentes formas de acrescentar novos TLDs ao arquivo da zona raiz. Os nomes de domínio genérico acrescentados nessa rodada foram os seguintes:

- “**.biz**”: gTLD não patrocinado, mas restrito para ser utilizado por entidades comerciais. Está aberto, com poucas exceções, ao registro pelo público em geral. O operador do registro é a empresa NeuLevel, empresa com sede nos EUA, formada por NeuStar, Inc. e Melbourne IT, Ltd.
- “**.info**”: gTLD não patrocinado e sem qualquer restrição, aberto ao público em geral. O operador do registro é Afilias, um consórcio de registradores e outros investidores, com sede na Irlanda.
- “**.name**”: gTLD não patrocinado, mas criado para fornecer espaços de domínio para nomes de indivíduos. O operador de registro é Global Name Registry Ltd.
- “**.museum**”: esse nome de domínio genérico é patrocinado, criado para atender às necessidades da comunidade internacional de museus. A organização patrocinante é a Museum Domain Management Association (MuseDoma), com sede nos EUA, e o operador do registro é o Internet Council of Registrars (CORE).
- “**.coop**”: esse nome de domínio é patrocinado, criado para atender as necessidades da comunidade internacional das cooperativas. A organização patrocinadora é uma afiliada da National Cooperative Business Association (NCBA) e o operador de registro é Poptel.coop.

- “**.aero**”: outro gTLD patrocinado, criado para servir as necessidades da comunidade global da aviação. A organização patrocinadora é a Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SC (SITA), e as atividades de operador de registro são executadas por CORE.
- “**.pro**”: esse gTLD não é patrocinado; foi criado para atender as necessidades de profissionais, em especial das áreas jurídicas, médicas e de contabilidade. O operador de registro é a RegistryPro.

A pressão pela expansão dos nomes genéricos no DNS existe desde antes da criação da ICANN. O White Paper da NTIA (1998) já descrevia que uma das principais atividades da entidade a ser criada — posteriormente, a ICANN — seria a supervisão da política de expansão dos TLDs no sistema raiz, bem como a criação de políticas para os registros e registradores de nomes de domínio.

Após um longo processo de debates pelo grupo de trabalho designado para discutir o processo de inclusão de novos nomes de domínio genéricos, a Diretoria da ICANN adotou a recomendação para a inclusão de novos gTLDs e, assim, iniciou o processo de seleção e avaliação das propostas.

Nessa rodada de inclusão de novos nomes de domínio genérico, várias medidas foram adotadas. Com poucas variações de calendários, prazos ou prioridades, eles podem ser resumidos em dois: (i) um período de *sunrise* (nascer do sol); e (ii) um prazo de *landrush* (corrida de terra).

Quando existe um período de *sunrise*, o registro está fechado ao público em geral, com exceção daqueles que demonstrarem possuir um nome de marca protegido. O registro do nome é rejeitado quando não se faz prova da existência da marca. É facultado a terceiros interessados impugnarem um registro *sunrise*, estabelecendo um procedimento arbitral com sede na OMPI. Criticou-se (SSI, 2004), no caso do “**.info**”, que o operador do registro não tenha feito qualquer análise prévia e séria nesse período, o que causou um grande número de disputas perante a OMPI. Por outro lado, no período de registro *landrush*, os registradores apresentam uma longa lista de nomes que têm interesse para seus clientes, e o registro realiza um sorteio, para identificar quais registradores serão atendidos em seus pedidos.

Os nomes de domínio patrocinados enfrentaram menores desafios quanto a questões relacionadas a propriedade intelectual. Por exemplo, no caso do “**.coop**”, apenas os seguintes grupos seriam elegíveis para registro:

- a) membros da Associação Nacional de Negócios Cooperativos (National Cooperative Business Association – NCBA);
- b) membros da Aliança Internacional Cooperativa (ICA);
- c) organizações consideradas cooperativas, nos termos da legislação local;
- d) associações de cooperativas;
- e) organizações comprometidas com os sete princípios cooperativos;
- f) organizações controladas por cooperativas;
- g) entidades cujas atividades estão principalmente dedicadas a atender cooperativas; e
- h) entidades aprovadas pela organização patrocinadora.

De forma semelhante, a SITA, organização patrocinadora do “.aero”, implementou uma política de permitir o registro nesse gTLD apenas para os seguintes grupos de interessados:

- Trabalhadores aéreos;
- Profissionais de aviação;
- Pilotos;
- Empresas do setor aeroespacial;
- Empresas de transporte aéreo e de logística;
- Provedoras de serviços de navegação aérea;
- Empresas de certificação de segurança aérea;
- Clubes de aviação;
- Empresas aéreas;
- Aeroportos;
- Autoridades de aviação civil;
- Autoridades públicas ligadas à aviação.

Quanto às relações contratuais estabelecidas entre os operadores de registro e a ICANN, também houve pequena variação entre os instrumentos firmados pelos operadores e a empresa, mas alguns desafios surgiram durante o processo, como a dificuldade de realizar um grande número de negociações, que foram realizadas separadamente com uma das entidades selecionadas pela ICANN, bem como a vontade da ICANN de dispor regras contratuais em nível de detalhes muito elevado, com grande número de anexos (ao todo, 25) considerados desnecessários, o que foi abandonado posteriormente, nas rodadas seguintes (SSI, 2004).

Outro desafio essencial da ICANN consistia em obrigar juridicamente as contratantes — futuras operadoras de registro — a cumprirem as políticas implementadas pela ICANN quanto ao DNS. Quanto às políticas existentes, não houve maiores discussões. O problema residiu em obrigar os operadores a observarem as políticas futuras da ICANN. Para isso, a empresa inseriu na minuta de contrato a obrigação de participação dos registros no desenvolvimento de “políticas de consenso”, bem como à sua posterior observância. Apesar de os operadores entenderem a razoabilidade das “políticas de consenso”, entendiam que elas representariam uma “responsabilidade desconhecida” (SSI, 2004, p. 121).

Os instrumentos contratuais, mesmo ao final das rodadas de negociação com os operadores, apresentam uma relativa uniformidade, com maiores diferenças apenas entre os gTLDs patrocinados e os não patrocinados, em razão de suas diferenças específicas.

Entre outras questões regulatórias e jurídicas advindas da implementação dos novos gTLDs da rodada de 2000, já aparece a questão relativas a nomes geográficos. Com relação ao “.info”, o GAC (Comitê Consultivo Governamental) apresentou preocupações com a grande quantidade de nomes solicitados no período *sunrise* que indicavam países e regiões. À época, criou-se inclusive um grupo de trabalho específico (.info Country Names Discussion Group – ICNG) para propor soluções a esta questão (ICANN, 2002). Ao final das discussões, a Diretoria da ICANN, na reunião de Accra, concordou em reservar os nomes geográficos para registro por órgãos governamentais (ICANN, 2002).

Outra questão regulatória interessante que os novos gTLDs tiveram de contornar foi a incompatibilidade de alguns programas de nomes de domínio genéricos com mais de três letras. Anteriormente a essa rodada, todos os gTLDs tinham três letras (“.com”, “.net”, “.org”, “.mil”, “.gov”, “.edu”), o que causou que muitos programas de provedores de serviços de Internet estivessem restritos a apenas três letras.

Desde o começo das seleções de novos gTLDs, a ICANN adotou a postura de que os requerentes deveriam sugerir a criação de novos nomes de domínios genéricos, sem que houvesse nomes previamente selecionados pela ICANN.

Os critérios de seleção para novos nomes de domínio incluíam aspectos técnicos. Segundo o relatório do GNSO, os critérios técnicos para aprovação de novos gTLDs ficaram mais restritivos a cada rodada. Tais critérios visavam assegurar que o registro atendesse todos os requisitos de estabilidade e segurança do DNS, e que o registro fosse capaz de empregar os melhores esforços possíveis para a resolução de problemas.

Também foram usados critérios financeiros e de negócios pela ICANN, que também se tornaram mais restritivos com o passar das rodadas de inclusão de gTLDs. Nessas rodadas,

exigia-se a entrega de informações financeiras e quanto aos modelos de negócios pretendidos pelos registros.

Aspectos jurídicos e regulatórios também foram utilizados para a seleção de novos registros de gTLDs. Esses aspectos variam muito de rodada a rodada, mas, basicamente, exige-se que o requerente de novo nome de domínio cumpra as políticas instituídas pela ICANN, bem como com as leis de criação dessa empresa.

Além disso, as expectativas das comunidades também foram utilizadas como critérios de seleção da ICANN. Nesse aspecto, a ICANN usou frequentemente de consultas públicas para obter informações da comunidade da Internet, as quais são utilizadas na avaliação dos pedidos de novos gTLDs. Nordling e Williams (2005) anotam que o processo de requerimento se tornou mais restrito e robusto com o passar do tempo, inclusive com a adoção de um procedimento totalmente eletrônico.

Quanto aos aspectos financeiros, exigia-se a apresentação de informações detalhadas, como afirmado acima, o que não mereceu nenhum destaque na rodada de 2000. Quanto aos aspectos jurídicos e regulatórios, os critérios revolviam o compromisso dos novos registros de gTLD em obedecer às políticas existentes da ICANN, mas não havia a exigência de obediência às futuras políticas a serem estabelecidas pela entidade. Na rodada de 2000, o procedimento de pedido exigia o pagamento de US\$ 50.000,00 não reembolsáveis, mesmo com a desistência da solicitação.

Rememore-se que, na rodada de 2000, o *boom* de expansão da Internet comercial estava em seu ápice, o que foi refletido no grande interesse comercial e da comunidade da Internet existente durante o procedimento de seleção (NORDLING; WILLIAM 2005).

6.3 A rodada de 2004: o caso “.xxx”

Em 2004, a ICANN realizou a segunda rodada de expansão dos nomes de domínio. Desta vez, contudo, a ICANN aceitaria apenas pedidos de gTLD patrocinados, sem limitar a quantidade de domínios a serem criados. Durante esta rodada, houve o recebimento de dez novos pedidos e, ao final, a ICANN aprovou a criação de novos seis gTLDs (“*.cat*”, “*.jobs*”, “*.mobi*”, “*.travel*”, “*.tel*” e “*.asia*”).

Nessa rodada de seleção, todo o procedimento foi realizado por meio de um site da ICANN, ou seja, totalmente *on-line*. Ressalte-se que todos os nomes selecionados nessa rodada foram de natureza patrocinada, ou seja, TLDs que teriam uma comunidade específica ou organização que seria responsável pelo registro de nomes de domínio.

Quanto aos aspectos técnicos, não haveria questões interessantes para serem ressaltadas neste trabalho. Com relação, contudo, aos aspectos financeiros e negociais, a ICANN exigiu não apenas a apresentação de dados financeiros e de modelos de negócios, mas também demandou a apresentação de quais seriam os diretores e funcionários que trabalhariam no registro do gTLD, bem como a demonstração de como a solicitação era única e inovadora e de como o nome de domínio pode melhorar a diversidade e enriquecer a comunidade global da Internet.

Um elemento muito importante de processos seletivos para gTLDs patrocinados era a demonstração de que os requerentes pertencessem a uma comunidade delimitada e claramente identificada. Além disso, deveriam provar que a organização requerente é capaz de administrar o registro TLD e de participar nas discussões da ICANN para desenvolvimento de novas políticas.

Nordling e Williams (2005) mencionam que, durante esta rodada de seleção de novos gTLDs, surgiram importantes questões, como o *status* de nomes geográficos, tratamento de seleção com nomes idênticos e a influência do GAC no processo seletivo. Interessante notar que todas essas questões, com maior intensidade, seriam repetidas nas rodadas seguintes.

99. Na rodada “prova de conceito” de 2000, a ICANN utilizou processos de audiências comparativas conduzidas pela equipe e pela Diretoria da ICANN para selecionar 7 de 44 requerentes nos respectivos méritos, caso preenchessem critérios específicos de seleção.

100. Na rodada de 2004 para gTLDs patrocinados, a ICANN publicou um convite aberto para quaisquer requerentes a proporem novos domínios de primeiro nível patrocinados. Desta vez, a ICANN contratou um gerenciador de projetos, selecionado por concorrência e auxiliado por três painéis de revisão, para determinar se os critérios de seleção foram satisfeitos ou não. A alocação de um TLD para um requerente foi condicionada ao preenchimento desses critérios. Este processo foi desenhado para ter uma avaliação objetiva por especialistas, isolados do lobby dos requerentes, que eram proibidos de entrar em contato com os avaliadores. A intenção era evitar as pressões de lobby sobre a equipe e a Diretoria da ICANN, bem como minimizar o risco de críticas potenciais sobre a subjetividade no processo.¹¹¹ (NORDLING; WILLIAMS, 2005, p. 46)

¹¹¹ Tradução livre de: “99. In the 2000 “proof of concept” round, ICANN used a comparative hearing process conducted by ICANN Staff and Board to select 7 out of the 44 applicants on the respective merits of their cases in fulfilling the specified selection criteria. 100. In the 2004 round for sponsored gTLDs, ICANN issued an open invitation for any applicants to propose new sponsored top level domains. This time, ICANN engaged a project manager, selected by competitive bidding and assisted by three review panels, to determine whether the selection criteria were fulfilled or not. Allocation of a TLD to an applicant was to be conditional only upon fulfillment of these criteria. This process was designed to have an objective evaluation by experts insulated from lobbying by applicants, who were prohibited from contacting the evaluator. The intention was further to avoid lobbying pressure on ICANN Staff and Board as well as to minimize the risk for potential criticism about subjectivity in the process.”

O “.xxx” é um gTLD especificamente criado para a hospedagem de conteúdo adulto e pornográfico, foi uma proposta para delimitação de conteúdo na Internet, para que materiais sensíveis não estivessem disponíveis para crianças e adolescentes, bem como em ambiente de trabalho.

A criação do gTLD “.xxx” foi originalmente apresentada na rodada de 2000 e refeita na rodada de 2004, pela ICM Registry. Por se tratar de um nome de domínio patrocinado, a ICM Registry indicou que a International Foundation for Online Responsibility (IFFOR) seria uma organização patrocinadora adequada para o tratamento da comunidade de entretenimento adulto *on-line*, definida como os indivíduos, empresas e entidades que fornecem serviços, produtos e informações orientadas sexualmente para adultos, de forma consentida, ou para a própria comunidade.

Desde o começo, a proposta de criação do gTLD “.xxx” tem polarizado os debates, o que colocou a comunidade da ICANN sob um intenso debate, testando a resiliência de suas estruturas. Os favoráveis à criação argumentam que seria uma ferramenta segura de hospedagem de conteúdo adulto, cujo bloqueio ou filtragem ocorreria de forma mais fácil que os métodos existentes, mais propensos a erro. Os contrários à criação do “.xxx” afirmam que é justamente uma tentativa de pré-filtragem da Internet, que ofenderia à livre manifestação de ideias e pensamentos, além de não haver qualquer obrigação de hospedar conteúdo adulto apenas nesse gTLD.

No âmbito da ICANN, inicialmente, a proposta da ICM Registry foi aprovada quanto aos aspectos técnicos e financeiros, mas houve falha na avaliação da comunidade a ser atendida pelo novo gTLD. Nesse quesito, a equipe técnica afirmou que a proposta do “.xxx” não representava uma comunidade claramente definida, e que a comunidade indicada apresentava falta de coesão, o que dificultaria a elaboração de políticas de atendimento para a comunidade e, ainda, não estaria identificado qual o valor a ser agregado no espaço de nomes da Internet.

Como havia pendências em várias outras propostas, a Diretoria da ICANN permitiu que a ICM Registry e outros proponentes manifestassem-se sobre as conclusões da equipe técnica e apresentassem informações adicionais.

Em 1º de junho de 2005, mesmo que as questões relacionadas à facilitação de censura no domínio “.xxx” ainda não estivessem resolvidas, o nome de domínio recebeu uma aprovação prévia da Diretoria da ICANN, para que seu Presidente e seu Diretor Jurídico celebrassem o contrato de delegação com a ICM Registry.

Contudo, em 28 de março de 2006, o GAC apresentou uma série de preocupações com relação ao “.xxx”. Por meio do Communiqué de Wellington (ICANN-GAC, 2006), o GAC manifestou-se contra a existência de uma comunidade claramente identificada e apresentou uma série de ações necessárias após a inclusão do gTLD e, por fim, afirmou que muitos de seus membros são contrários à autorização do “.xxx”, sem, contudo, identificar quais países-membros seriam estes.

Os aspectos de política pública identificados por membros do GAC incluem o grau em que o pedido do .xxx poderia:

- Tomar as medidas apropriadas para restringir acesso a conteúdo ilegal e ofensivo;
- Apoiar o desenvolvimento de ferramentas e programas para proteger membros vulneráveis da comunidade;
- Manter detalhes acurados dos registrantes e auxiliar autoridades públicas a identificar e entrar em contato com proprietários de determinados websites, se necessário; e
- Agir para assegurar a proteção da propriedade intelectual, direitos de marca, nomes pessoais, nomes de países, nomes de significância histórica, cultural e religiosa, e nomes de identificadores geográficos a partir das melhores práticas no desenvolvimento do registro e das regras de elegibilidade.

Sem de qualquer forma apoiar o pedido da ICM, o GAC solicitaria confirmação da Diretoria de que qualquer contrato atualmente em negociação entre a ICANN e a ICM Registry deveria conter dispositivos para fazer cumprir todos os comprometimentos da ICM Registry, e que tais informações sejam tornadas públicas aos membros do GAC.

De qualquer forma, sem prejuízo ao afirmado acima, diversos membros do GAC são enfaticamente contrários, de uma perspectiva de política pública, à introdução do TLD .xxx.¹¹²

Em 6 de janeiro de 2007, a ICANN iniciou uma consulta pública com a proposta de criação do gTLD. No entanto, em 28 de março de 2007, o GAC editou o Communiqué de Lisboa, em que reafirma suas preocupações e a ausência de respostas pela ICANN, opondo-se à autorização de inclusão do “.xxx” ao DNS.

¹¹² Tradução livre de: “*The public policy aspects identified by members of the GAC include the degree to which .xxx application would: - Take appropriate measures to restrict access to illegal and offensive content; - Support the development of tools and programs to protect vulnerable members of the community; - Maintain accurate details of registrants and assist law enforcement agencies to identify and contact the owners of particular websites, if need be; and - Act to ensure the protection of intellectual property and trademark rights, personal names, country names, names of historical, cultural and religious significance and names of geographic identifiers drawing on best practices in the development of registration and eligibility rules. - Without in any way implying an endorsement of the ICM application, the GAC would request confirmation from the Board that any contract currently under negotiation between ICANN and ICM Registry would include enforceable provisions covering all of ICM Registry’s commitments, and such information on the proposed contract being made available to member countries through the GAC. Nevertheless without prejudice to the above, several members of the GAC are emphatically opposed from a public policy perspective to the introduction of a .xxx sTLD.*”

Em 30 de março de 2007, a Diretoria da empresa acabou por rejeitar a proposta do ICM Registry (ICANN, 2007). As razões de decidir da Diretoria da ICANN poderiam ser resumidas da seguinte forma: (i) a proposta da ICM Registry não atendia ao critério de comunidade patrocinada; (ii) conforme as manifestações recebidas do público em geral e do GAC, a inclusão o “.xxx” suscitaria preocupações de política pública; (iii) as negociações com a proponente foram insuficientes para atender as preocupações do GAC; e (iv) o novo gTLD criaria diversas preocupações relacionadas à aplicação da lei em diversos países.

Logo após a tomada de decisão, a proponente do gTLD, ICM Registry, requereu a instalação de um processo de revisão independente, nos termos do Estatuto da ICANN (ICM REGISTRY, 2008). Em termos gerais, a ICM Registry alega que a ICANN se utilizou de critérios que não estavam previamente estabelecidos na rodada de 2004 para a avaliação da proposta de criação do gTLD “.xxx”, com a utilização de uma nova definição de comunidade.

Além disso, alega que a ICANN não negociou de boa-fé o contrato de delegação, pois suscitava toda ordem de óbices e empecilhos para a realização das reuniões, com muitos atrasos e cancelamentos e, por fim, que considerou de maneira inapropriada os argumentos de contrariedade a políticas públicas que o novo gTLD poderia causar.

Depois das manifestações da ICANN e da ICM Registry, em 19 de fevereiro de 2010, o painel selecionado para julgar o IRP estabelecido, por maioria,¹¹³ decidiu que as alegações da ICM Registry deveriam prevalecer e que o indeferimento da proposta pela empresa ocorreu de forma inconsistente com o Estatuto e demais regras da ICANN (ICDR, 2010).

Após a manifestação do IRP, favorável à ICM Registry, em 26 de março de 2010, a ICANN tomou algumas ações. Em primeiro lugar, publicou a declaração do IRP, com o resumo das possíveis ações (ICANN, 2010), submetendo-o à consulta pública, por um prazo de 45 dias. A ICANN recebeu mais de 13.000 comentários, o maior número de comentários recebidos até hoje sobre um único tópico.¹¹⁴

Além disso, a ICANN retomou as negociações para celebração do contrato de delegação, e entrou novamente em contato com o GAC, a fim de tentar resolver as principais preocupações desse conselho consultivo. A partir dessas negociações, a ICANN colocou em nova consulta pública a minuta atualizada de contrato a ser celebrado com a ICM Registry, e

¹¹³ O voto dissidente do IRP manteve o entendimento segundo o qual a proposta de .XXX apresentada por ICM registry nunca identificou uma comunidade claramente e, assim, não haveria em nenhum momento preenchido os requisitos necessários para a autorização de inclusão do novo gTLD.

¹¹⁴ Os comentários estão disponíveis em <https://forum.icann.org/lists/icm-options-report/msg13297.html>.

mais de setecentas manifestações foram recebidas do público em geral.¹¹⁵ A participação nessa consulta pública foi bem generalizada, a maioria advinda da comunidade da Internet, sem vínculos com a indústria de registros de nomes de domínio.

A Diretoria da ICANN reuniu-se diversas vezes com o GAC para negociação e esclarecimento das discordâncias entre eles no processo de autorização do “.xxx”. Uma filigrana técnica muito debatida na autorização do “.xxx” seria o *status* da manifestação do GAC, pois, nas oportunidades em que se manifestou, consta simplesmente que “muitos membros do GAC enfaticamente se opõem” ao novo gTLD, mas o conselho consultivo foi incapaz de editar uma recomendação propriamente dita, nos termos do estatuto da ICANN e do próprio GAC. Além dessa, outras discordâncias que se esclareceram nas discussões posteriores entre ICANN e GAC seriam a possível ofensa a princípios de direito de países membros do GAC e a existência de possíveis falhas técnicas na proposta apresentada pela ICM Registry.¹¹⁶

O processo de autorização do “.xxx” foi incluído na pauta da 40ª Reunião Internacional da Diretoria da ICANN, que se iniciou no dia 16 de março de 2011, na cidade de São Francisco (Califórnia). Antes do início da reunião, a Diretoria da ICANN já havia publicado sua posição, segundo a qual seria possível a inclusão do mencionado gTLD ao DNS, o que gerou nova tensão entre a ICANN e o GAC, pois, no dia de abertura da reunião, o GAC enviou uma correspondência¹¹⁷ à Diretoria da ICANN afirmando que ainda havia discordâncias com relação ao pedido de inclusão do “.xxx”, o que — nos termos do Estatuto da ICANN — resultou em uma nova reunião entre o GAC e a Diretoria no dia seguinte, 17 de março de 2011.

O longo desenrolar do processo de autorização do gTLD “.xxx” terminou, após sete anos de idas e vindas, em 18 de março de 2011, com a votação de nove (de dezesseis, com quatro abstinências) membros da Diretoria da ICANN favoráveis à inclusão do nome de domínio ao arquivo da zona raiz. Nesse processo de resolução, a ICANN recebeu mais de setecentos comentários do público, durante 40ª reunião em São Francisco (CA). Em 31 de março de 2011, o contrato de operação de registro do TLD “.xxx” foi celebrado entre a ICANN e a ICM Registry, e, por precaução, também foi celebrado um outro acordo por meio do qual a ICANN ficaria isenta de qualquer responsabilidade futura que a ICM Registry enfrentasse com relação ao “.xxx” (ICANN, 2011).

¹¹⁵ As manifestações apresentadas na consulta pública sobre a minuta atualizada de contrato estão disponíveis em <https://forum.icann.org/lists/xxx-icm-agreement/index.html>.

¹¹⁶ A ICANN preparou uma tabela com as principais discordâncias do GAC com relação ao “.xxx” disponível em <https://www.icann.org/en/system/files/files/icm-gac-advice-chart-28oct10-en.pdf>.

¹¹⁷ Disponível em <http://www.icann.org/en/correspondence/jeffrey-to-to-dryden-10feb11-en.pdf>.

A decisão é importante por seu significado no processo de institucionalização da governança da Internet. Em especial, pode ser mencionada a disposição da Diretoria da ICANN em corroborar uma decisão feita em um processo de revisão independente (Independent Review Process – IRP). Em sua decisão de 2011 a Diretoria da ICANN afirma que a decisão confere uma renovada confiança da comunidade no comprometimento da ICANN com suas responsabilidades e com a observância de suas regras.

A autorização do gTLD “.xxx” foi por muito tempo sobrestada por ameaça do governo dos EUA, que agiu por pressão de grupos religiosos, utilizando-se do GAC como instrumento para tentar encerrar qualquer possibilidade de existência do gTLD dedicado a conteúdo adulto e pornográfico.

Apesar da atuação do GAC, definida por Milton Mueller (2011) como intimidatória, compreendeu-se que não havia qualquer fundamento jurídico para a oposição do GAC à inclusão do “.xxx”, e que sequer era necessária a existência de apoio deste conselho consultivo para a permissão de inclusão de novo gTLD.

A Diretoria da ICANN também afastou os argumentos segundo os quais a existência desse gTLD representaria uma filtragem prévia ao conteúdo disponível na Internet. Na perspectiva da Diretoria, a questão da filtragem e da censura na Internet continuaria a existir independentemente da autorização do “.xxx” e que não haveria qualquer indício de que sua inclusão facilitaria ações de filtragem e censura.

Havia alguma preocupação quanto à inclusão efetiva do “.xxx” ao arquivo da zona raiz, pois, conforme já explicado, esse procedimento dependia, à época, de uma aprovação do Departamento de Comércio dos EUA, via NTIA, que mantinha relação contratual com NSI. Contudo, foi outro teste em que a ICANN foi bem-sucedida, pois não houve qualquer empecilho do governo dos EUA, em 2011, para a inclusão do novo gTLD no arquivo da zona raiz do DNS.

A decisão foi comemorada por importantes comentaristas. Milton Mueller, por exemplo, afirmou que:

Em última análise, esta decisão não é sobre se alguém é a favor ou contra a pornografia, ou é a favor ou contra a ideia de domínio .XXX. O registro e o uso do domínio é completamente voluntário, assim o destino do .XXX deveria ser determinado pelo mercado. Como eu disse antes, trata-se de construção institucional. O .XXX é uma questão significativa porque ela testa se a ICANN é um regime de coordenação focado em manter o DNS da Internet crescendo e funcionando apropriadamente, ou se é um gargalo onde muitas

partes tentam controlar o que o resto de nós pode ser ou pensar.¹¹⁸
(MUELLER, 2011)

Talvez de forma surpreendente, a inclusão do “.xxx” recebeu oposição de grande parte da indústria do entretenimento adulto. Por exemplo, a Free Speech Coalition, uma entidade sem fins lucrativos, conclamou seus associados a realizarem um boicote ao novo gTLD e ameaçou sua existência com possíveis ações judiciais, mas que não vieram a se realizar.

Outras oposições continuaram a surgir contrariamente ao “.xxx”. Em 16 de novembro de 2011, a Manwin International, uma empresa de produção de conteúdo pornográfico, requereu junto à ICANN uma segunda revisão independente, alegando que a delegação do “.xxx” para a ICM Registry deveria ser considerada nula, pois não houve procedimento seletivo.

No mesmo dia, a mesma Manwin International, em conjunto com a Digital Playground, ajuizou uma ação, no estado da Califórnia, contra a ICM Registry, alegando violações antitruste, com as mesmas alegações de ausência de processo competitivo aberto para a seleção do operador do registro do “.xxx”. Em 10 de maio de 2013, o processo foi extinto, possivelmente devido a um acordo entre as partes.

¹¹⁸ Tradução livre de: “*Ultimately, this decision is not about whether one is for or against pornography, or favors or opposes the idea of an .XXX domain. Registration and use of the domain is completely voluntary, so the fate of .XXX should be settled by the marketplace. As I said before, it’s about institution-building. XXX is a significant issue because it tests whether ICANN is a coordination regime focused on keeping the Internet DNS growing and working properly, or a chokepoint where various parties try to control what the rest of us can see or think.*”

7. A RODADA DE EXPANSÃO DE 2012

Após essas duas rodadas, a relação dos vinte e um gTLDs então existentes, incluindo suas restrições de uso e quais são os operadores dos registros ou, a depender do caso, os patrocinadores dos nomes de domínio pode ser verificada no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - gTLDs existente antes da Rodada de 2012

gTLD	Ano de Introdução	Restrições	Operador Atual
.arpa	1985	Arquitetura da Internet	IANA
.com	1985	Sem restrições, mas direcionado a empresas	VeriSign
.edu	1985	Instituições de ensino dos EUA	EDUCAUSE
.gov	1985	Governo dos EUA	US General Services Administration
.mil	1985	Militares dos EUA	US DoD Network Information Center
.net	1985	Sem restrições, mas destinado a provedores de serviços de rede	VeriSign
.org	1985	Sem restrições, direcionado organizações genéricas	Afilias
.int	1988	Organizações internacionais	ICANN (IANA)
.aero	2001	Indústria de transporte aéreo	SITA
.biz	2001	Empresas	NeuStar
.coop	2001	Cooperativas	DotCooperation
.info	2001	Sem restrições	Afilias
.museum	2001	Museus	Museum Domain Management Association
.name	2001	Indivíduos	VeriSign
.pro	2002	Profissionais	RegistryPro
.cat	2005	Comunidade catalã	Associació puntCAT
.jobs	2005	Comunidade de gerência de recursos humanos	Employ Media LLC / VeriSign
.mobi	2005	Comunidade de usuários e provedores de conteúdo para dispositivos móveis	dotMobi
.travel	2005	Comunidade de viagem e turismo	Tralliance Registry Management Company, LLC
.tel	2006	Empresas de registro e administração de informações de contato no DNS	Telnic Ltd.
.asia	2007	Assuntos relacionados ao continente asiático	Afilias (dotAsia Organisation)

Fonte: (KATZ; ROSSTON; SULLIVAN, 2010, p. 8)

7.1 O desenvolvimento da nova política de expansão de gTLDs

Neste momento, cumpre fazer uma breve nota sobre o processo de desenvolvimento de política (PDP) utilizado para se chegar às recomendações para a criação de um novo programa de expansão dos nomes genéricos (gTLDs). Tal processo iniciou-se em dezembro de 2005 até 2007.

A proposta de criação de novos gTLDs vem sendo trabalhada, no âmbito da ICANN, por muitos anos. A organização de suporte GNSO, responsável justamente pelos nomes de domínio genéricos, começou a discutir uma nova política de introdução de novos nomes no ano de 2005.

Após o período de discussões e análises, a GNSO concluiu que a inclusão de novos nomes de domínio genérico teria o potencial de promover a concorrência no fornecimento de serviços de registro, aumentar a escolha do consumidor, a diferenciação de mercado e a aumentar a diversidade geográfica e de fornecedores de serviço (ICANN-GNSO, 2007) e, assim, recomendou à Diretoria da ICANN que se iniciasse um processo de expansão dos gTLDs no sistema de nome de domínio, incluindo também a recomendação de adoção de uma série de medidas para a proteção de direitos de terceiros e da forma do procedimento de análise e autorização dos pedidos de novos nomes de domínio genéricos.

A seguir, a Diretoria da ICANN passou a trabalhar no procedimento de inclusão desses novos gTLDs, abrindo uma consulta pública em dezembro de 2008. Contudo, a Diretoria da ICANN, em 2006, havia identificado a necessidade da realização de um estudo econômico que oferecesse maiores subsídios para a compreensão do mercado de nomes de domínio.

A necessidade de realização desse estudo econômico é cobrada da ICANN pela própria NTIA (National Telecommunications and Information Administration) e pelo Departamento de Justiça – Divisão Antitruste (DoJ), ambos órgãos do governo norte-americano (ICANN, 2008). Nessa manifestação epistolar, a NTIA e o DoJ manifestam dúvidas se a expansão de gTLDs trará benefícios ao consumidor, ou que esses benefícios sejam capazes de superar os custos envolvidos no programa de expansão. Além disso, o DoJ especificamente preocupa-se com a ausência de mecanismos que possam coibir o exercício de poder de mercado, seja contra os operadores de TLD existentes, especialmente a VeriSign (do domínio “.com”), quanto dos novos operadores que forem aprovados pela ICANN. O DoJ também sugere a utilização de licitações (*competitive biddings*) para a autorização de novos TLDs, bem como para as renovações dos contratos atualmente celebrados.

O primeiro passo nesse processo foi o lançamento de um relatório, em 5 de dezembro de 2005, que traçou quais as questões principais a serem discutidas para o estabelecimento de termos de referência (ICANN-GNSO, 2005). Logo em seguida, em 6 de dezembro de 2005, foi aberta uma consulta pública, com a possibilidade de apresentação de comentários, com prazo até 31 de janeiro de 2006.

Para essa consulta pública, a ICANN utilizou uma estratégia ligeiramente diferente, pois normalmente as consultas públicas promovidas pela ICANN são muito estruturadas e bem-direcionadas. Para a questão relacionada à inclusão de novos gTLDs, adotou-se uma consulta pública mais aberta e direcionada ao público em geral, o que proporcionou uma ampla participação.¹¹⁹

Além da consulta pública, a ICANN ainda publicou uma Chamada de Artigos de Especialistas (*Call for Expert Papers*) em 3 de janeiro de 2006, aumentando a participação direta de pessoas conhecedoras do assunto em questão.¹²⁰

A GNSO publicou uma minuta inicial das recomendações em 19 de fevereiro de 2006 e, imediatamente após, colocou o documento em nova consulta pública, de 20 de fevereiro a 13 de março de 2006. Paralelamente, a GNSO realizou reuniões e audiências em diversas cidades (Washington, Wellington, Bruxelas, Marraquexe, Amsterdam, São Paulo, San Juan etc.) para discutir e aprofundar as questões contidas na minuta inicial.

A Diretoria da ICANN acompanhou de perto todo o processo desenvolvido pela GNSO, inclusive exortando-a em algumas oportunidades a encerrar o trabalho da forma mais rápida e eficiente possível. Nas reuniões da Diretoria de 31 de março e de 30 de junho de 2006, a Diretoria da ICANN manifestou-se no sentido de facilitar o processo de autorização de novos gTLDs no arquivo de zona raiz.

Após todas as consultas e audiências, a GNSO passa a publicar o relatório final contendo as recomendações para a introdução de novos gTLDs de forma parcial, por tópico específico, de fevereiro a maio de 2007. Finalmente, em 8 de agosto de 2007, a GNSO publica a versão final das recomendações e as encaminha para a Diretoria da ICANN (ICANN-GNSO, 2007).

O relatório final produzido pela GNSO acerca da introdução de novos gTLDs no arquivo da zona raiz foi produzido de acordo com o processo de desenvolvimento de políticas (PDP) estabelecido no estatuto da ICANN, e contou com ampla participação de todos os participantes da própria GNSO, além de levar em consideração as discussões da equipe da ICANN (ICANN,

¹¹⁹ A lista de todas as contribuições está disponível em <http://forum.icann.org/lists/new-gtlds-pdp-comments/>

¹²⁰ A lista dos artigos apresentados nesta chamada está disponível em <https://gns0.icann.org/en/issues/new-gtlds/new-gtld-pdp-input.htm>.

2007) e os princípios declarados pelo GAC para a autorização de novos gTLDs (ICANN-GAC, 2005).

A GNSO, antes de afirmar as recomendações à Diretoria, afirma que a inclusão de novos gTLDs sempre esteve em discussão no âmbito da ICANN desde a sua criação em 1999. Naquela época, afirmou-se claramente que a ICANN deveria incluir novos nomes de domínio genérico na zona de arquivo da zona raiz. Da mesma forma, essa predisposição foi reafirmada em 2000, com as inclusões de “.coop”, “.areo” e “.biz”, e posteriormente em 2003 e 2004 com as inclusões de “.mobi”, “.travel” e outros.

Pelo interesse em razão da matéria abordada neste trabalho, as recomendações feitas pela GNSO para a inclusão de novos gTLDs foram as seguintes:

1. A ICANN deve implementar um processo que permita a introdução de novos nomes de domínio genéricos de primeiro nível. O procedimento de avaliação e seleção de novos registros de gTLD deve respeitar princípios de equidade, transparência e não discriminação. Todos os requerentes de um novo registro de TLD devem, portanto, ser avaliados por meio de critérios transparentes e previsíveis, totalmente disponíveis aos requerentes antes do início do processo. Normalmente, portanto, nenhum critério adicional de seleção subsequente adicional deve ser utilizado no processo de seleção.
2. Nomes [*strings*] não devem ser confusamente similares aos nomes de primeiro nível existentes ou a um nome reservado.
3. Nomes não devem infringir qualquer direito jurídico de terceiros reconhecidos e aplicáveis sob princípios de direito geralmente aceitos e internacionalmente reconhecidos. Exemplos desses direitos que são internacionalmente reconhecidos incluem, mas não se limitam a, os direitos previstos na Convenção de Paris para a Proteção de Propriedade Industrial (em direitos de determinadas marcas), na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Convenção Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (em particular os direitos de liberdade de expressão).
4. Nomes não devem causar qualquer instabilidade técnica.
5. Nomes não podem ser uma palavra reversa.
6. Nomes não podem ser contrários às normas geralmente aceitas relacionadas à moralidade e à ordem pública, que forem reconhecidos sob os princípios de direito internacional. Exemplos desses princípios incluem, mas não se limitam, à Declaração Universal de Direitos Humanos, a Convenção Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, tratados de propriedade intelectual gerenciados pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual e os acordos da OMC sobre os aspectos relacionados ao comércio da propriedade intelectual (TRIPS).
7. Requerentes devem ser capazes de demonstrar sua capacidade técnica para operar um registro.
8. Requerentes devem ser capazes de demonstrar sua capacidade financeira e organizacional.
9. Deve haver um processo claro e previamente publicado de requerimento, utilizando critérios objetivos e mensuráveis.

10. Deve haver um contrato básico fornecido aos requerentes no começo do processo de requerimento. [...]
12. Os processos de resolução de disputas e objeções devem ser estabelecidos antes do início do processo.
13. Requerentes devem ser inicialmente avaliados em rodadas, até que a escala da demanda seja clara.
14. O prazo inicial do acordo de registro deve refletir uma duração comercial razoável.
15. Deve haver uma expectativa de renovação.
16. Registros devem obedecer às Políticas de Consenso existentes e àquelas que forem aprovadas posteriormente.
17. Um processo claro de *compliance* e sanções deve ser fixado previamente no contrato base, caso contrário, poderá haver a rescisão do contrato.
18. Se um requerente oferecer um serviço IDN, então o guia de IDN da ICANN deve ser seguido.
19. Registros devem usar somente registradores credenciados pela ICANN e não pode haver discriminação entre tais registradores.
20. Um pedido será rejeitado se um painel de especialistas determinar que há substancial oposição de uma significativa porção da comunidade em relação à qual o nome pode ser explícita ou implicitamente relacionado.¹²¹

Por sua vez, o GAC (ICANN-GAC, 2007) também fez recomendações acerca da autorização de novos nomes de domínio genérico. Em especial, o GAC pugna que a introdução

¹²¹ Tradução livre de: “1. ICANN must implement a process that allows the introduction of new top-level domains. The evaluation and selection procedure for new gTLD registries should respect the principles of fairness, transparency and non-discrimination. All applicants for a new gTLD registry should therefore be evaluated against transparent and predictable criteria, fully available to the applicants prior to the initiation of the process. Normally, therefore, no subsequent additional selection criteria should be used in the selection process. 2. Strings must not be confusingly similar to an existing top-level domain or a Reserved Name. 3. Strings must not infringe the existing legal rights of others that are recognized or enforceable under generally accepted and internationally recognized principles of law. Examples of these legal rights that are internationally recognized include, but are not limited to, rights defined in the Paris Convention for the Protection of Industry Property (in particular trademark rights), the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (in particular freedom of expression rights). 4. Strings must not cause any technical instability. 5. Strings must not be a Reserved Word. 6. Strings must not be contrary to generally accepted legal norms relating to morality and public order that are recognized under international principles of law. Examples of such principles of law include, but are not limited to, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, intellectual property treaties administered by the World Intellectual Property Organisation (WIPO) and the WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property (TRIPS). 7. Applicants must be able to demonstrate their technical capability to run a registry operation for the purpose that the applicant sets out. 8. Applicants must be able to demonstrate their financial and organisational operational capability. 9. There must be a clear and pre-published application process using objective and measurable criteria. 10. There must be a base contract provided to applicants at the beginning of the application process. [...] 12. Dispute resolution and challenge processes must be established prior to the start of the process. 13. Applications must initially be assessed in rounds until the scale of demand is clear. 14. The initial registry agreement term must be of a commercially reasonable length. 15. There must be renewal expectancy. 16. Registries must apply existing Consensus Policies and adopt new Consensus Policies as they are approved. 17. A clear compliance and sanctions process must be set out in the base contract which could lead to contract termination. 18. If an applicant offers an IDN service, then ICANN’s IDN guidelines must be followed. 19. Registries must use only ICANN accredited registrars in registering domain names and may not discriminate among such accredited registrars. 20. An application will be rejected if an expert panel determines that there is substantial opposition to it from a significant portion of the community to which the string may be explicitly or implicitly targeted.”

de novos nomes genéricos deve respeitar os dispositivos da Declaração Universal de Direitos Humanos, bem como se deve levar em consideração as sensibilidades com termos que possuam significância nacional, cultural, geográfica e religiosa. O GAC também defendeu que novos gTLDs não pudessem causar confusão com nomes e acrônimos de organizações intergovernamentais.

7.2 O Manual do Requerente da ICANN: regras da rodada de 2012

Todo a terceira geração do programa de expansão de nomes de domínio genéricos é regulamentada pelo Manual do Requerente (*Applicant Guidebook*, ou AGB), produzido pela ICANN, o qual estabelece todo o procedimento a ser observado pela ICANN, quais os critérios a serem observados para a autorização de um novo gTLD, quais as formas de objeção e impugnação dos nomes solicitados por terceiros, e a minuta de contrato que, ao final do procedimento, será celebrado entre a ICANN e o requerente para a operação do novo gTLD a ser incluído no arquivo da zona raiz.

O próprio Manual, por sua vez, foi produzido por meio de um longo processo de desenvolvimento de política (Policy Development Process – PDP), articulado pela Organização de Suporte dos Nomes Genéricos (GNSO ou gTLD Names Supporting Organization), que durou entre dezoito meses e dois anos, de acordo com os próprios documentos da ICANN.

É de se ressaltar que discussões sobre novos nomes de domínio genérico sempre estiveram na pauta de debates da ICANN desde a sua criação. Até o início desse novo programa de expansão, o espaço de nomes da ICANN consistia de 22 gTLDs e mais de 250 ccTLDs, os quais funcionam nos mais variados modelos. Cada um dos gTLDs possui um “operador de registro” e, na maioria das vezes, há um contrato celebrado entre a ICANN e esse operador de registro, que é o responsável técnico pelas atividades dos nomes de domínio genérico específico.

Esse novo programa foi extensamente debatido no âmbito da GNSO, a qual abrange uma larga variedade de representantes das partes interessadas e da sociedade em geral, e, em agosto de 2007, esses debates foram concluídos e editaram-se recomendações para a Diretoria da ICANN, todas no sentido favorável à expansão dos gTLDs. Em junho de 2008, a Diretoria da ICANN adota as recomendações feitas pela GNSO para a expansão dos nomes de domínio genérico.

Da mesma forma, o Manual do Requerente também foi desenvolvido por meio de consultas feitas pela Diretoria da ICANN conjuntamente com a GNSO. O Manual possui várias

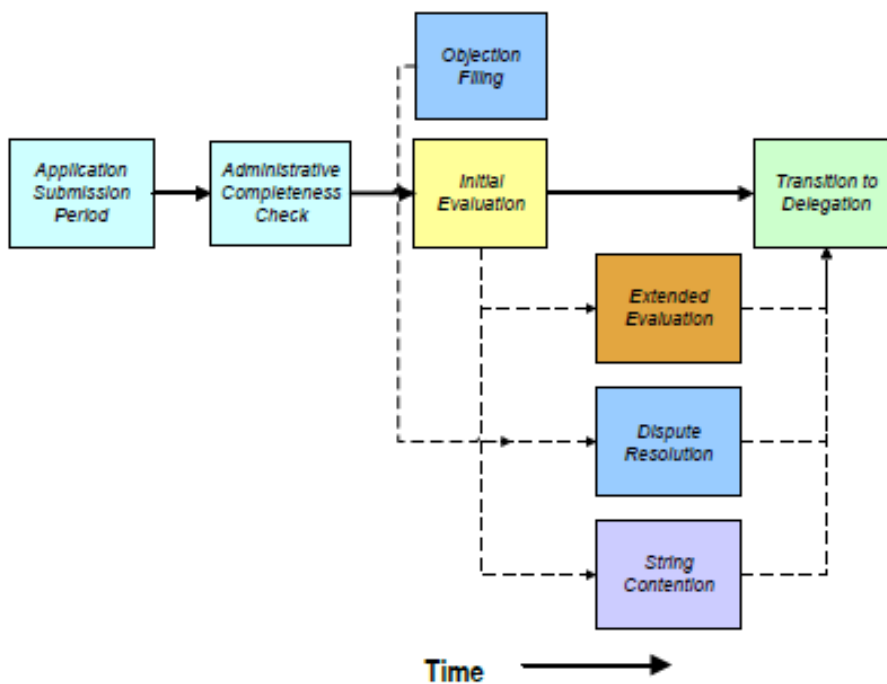
edições e se encontra em um estado permanente de revisão e modificação. Sua primeira edição foi finalmente publicada após um longo processo de consultas públicas que levou mais de dois anos para seu encerramento (ICANN-AGB, 2012).

Apesar de não haver limitação quanto à quantidade de gTLDs que poderiam ser incluídos no arquivo da zona raiz, o Manual do Requerente estipulou um período para a apresentação de pedidos de autorização de novos nomes de domínio genérico. Assim, os requerentes poderiam fazer seu registro no sistema eletrônico por meio do qual todos os pedidos seriam analisados e processados, a partir do dia 12 de janeiro de 2012, e os pedidos só seriam admitidos até o dia 12 de abril de 2012. Cada requerente poderia fazer quantos pedidos entendesse necessário, mas cada pedido só poderia solicitar a autorização de apenas um novo gTLD.

7.2.1 O procedimento de delegação

O procedimento de análise e autorização será analisado em detalhes a seguir. Para uma noção geral do procedimento global, a ICANN preparou a seguinte figura:

Figura 8 - Procedimento simplificado de autorização de novos gTLDs



(ICANN-AGB, 2012, p. 1-4)

Após o encerramento do prazo para a apresentação dos pedidos, a ICANN iniciou um procedimento de completude administrativa, que tem por finalidade apenas a verificação formal dos pedidos, se todos os campos dos formulários foram preenchidos, se todos os documentos necessários foram juntados e se o pagamento das taxas foi feito. Encerrada essa análise formal, a o New gTLD Program Committee (NGPC) publica a relação dos pedidos que estão prontos para a avaliação.

Muito importante para o processo também é o período de consulta pública, durante o qual todos os pedidos de novos gTLDs são submetidos para a apresentação de comentários de todos os interessados e do público em geral. No procedimento de autorização de novos gTLDs, as consultas públicas são abertas após a análise de completude por um período de sessenta dias.

A ICANN ressalta a importância que mecanismos de consulta pública possuem como parte do desenvolvimento, implementação e operacionalização de políticas públicas, especialmente por ser ela própria uma espécie de parceria público-privada, nas palavras da ICANN:

Mecanismos de consulta pública são parte dos processos de desenvolvimento, implementação e operação das políticas da ICANN. Como uma parceria público-privada, a ICANN é dedicada a: preservar a segurança operacional e a estabilidade da Internet, promover concorrência, alcançar larga representação das comunidades globais da Internet, e desenvolver políticas apropriadas à sua missão por meio de processos horizontais, de baixo para cima, baseados em consenso. Isso necessariamente envolve a participação de muitos grupos interessados na discussão pública.¹²² (ICANN-AGB, 2012, p. 1-5)

Dessa forma, após a análise burocrática de completude dos pedidos, a ICANN instala um período de consulta pública, em que publica todos os pedidos de novos gTLDs para que a comunidade, os interessados e o público em geral façam comentários e apresentem materiais relacionados às solicitações. A ICANN, em algumas passagens do Manual do Requerente, reforça que utilizará sempre que possível algum mecanismo de consulta pública.

Na avaliação dos pedidos, a ICANN levará em consideração todas as informações apresentadas pelo público e, caso algum dado seja negativo para a avaliação do requerente, a

¹²² Tradução livre de: “Public comment mechanisms are part of ICANN’s policy development, implementation, and operational processes. As a private-public partnership, ICANN is dedicated to: preserving the operational security and stability of the Internet, promoting competition, achieving broad representation of global Internet communities, and developing policy appropriate to its mission through bottom-up, consensus-based processes. This necessarily involves the participation of many stakeholder groups in a public discussion.”

ICANN solicitará esclarecimentos específicos para o requerente, a fim de compreender a situação (ICANN-AGB, 2012, p. 1-6).

Ao lado dos comentários e informações apresentados em consultas públicas, ainda há a possibilidade de apresentação de objeções formais, ambos não devendo ser confundidos. As objeções formais foram procedimentos estabelecidos para levar em plena consideração todos os argumentos suscitados pelo objetor. Por sua vez, as informações em consultas públicas não podem ser levadas em consideração como se fossem objeções formais. Apesar de serem sopeadas no momento de avaliação, o próprio Manual do Requerente afirma que têm um escopo muito limitado no processo de avaliação e de resolução de disputas (ICANN-AGB, 2012, p. 1-7).

Ademais, nos processos de consulta pública, os governos também podem apresentar notificações em que podem apresentar suas preocupações com o impacto de determinados pedidos sobre as legislações domésticas. Em realidade, os governos são encorajados a notificar diretamente o requerente de um gTLD para que ou possam entrar em acordo ou que o requerente retire seu pedido.

Ainda durante o período de consultas públicas, os governos podem se manifestar por intermédio do GAC, o conselho consultivo governamental da ICANN, por meio de avisos prévios (*early warning notices*) de que tal pedido é potencialmente gerador de preocupações de um ou mais países. Esses avisos podem ser emitidos pelo GAC mesmo que não haja consenso entre seus membros. De fato, até a alteração de seu regimento em 2016, não se exigia sequer uma fundamentação completa para a manifestação da preocupação dos países membros do GAC.

Ressalte-se também que o GAC, além dos avisos prévios emitidos por seus membros, pode apresentar uma orientação (*advice*) sobre uma solicitação específica de novo gTLD diretamente à Diretoria da ICANN. Para isso, deve haver consenso entre os membros do GAC para orientar a Diretoria no sentido de que determinado pedido de gTLD não deve proceder. Nesta hipótese, a Diretoria da ICANN entenderá existente uma “forte presunção” contra o nome solicitado mas, se entender agir contrariamente à orientação do GAC, a Diretoria deve apresentar os fundamentos para a divergência.

Após feita a análise burocrática de completude de informações e documentos, procede-se à análise inicial (*initial evaluation*) do pedido de novo gTLD. Nessa fase, duas avaliações são feitas pelo NGPD: (i) análise de nomes (ou *string review*), que é a análise do conjunto de caracteres solicitados como gTLD; e (ii) análise do requerente, concernente às características objetivas e subjetivas da entidade que faz o pedido de novo gTLD.

Nesse momento, também podem ser instaurados os procedimentos de objeção, que serão analisados mais abaixo, que são processados e resolvidos por “fornecedores de serviços de resolução de disputas” (*dispute resolution service providers* – DRSP) predeterminados pela ICANN, a depender da natureza da objeção apresentada.

Os requerentes que tenham sido rejeitados na análise inicial podem solicitar uma “análise estendida” (*extended evaluation*) para a solução dos problemas apontados inicialmente pela ICANN na análise do pedido.

Aqueles que conseguirem completar todas as fases anteriormente mencionadas são encaminhados para uma fase denominada “Transição para Delegação” (*Transition to Delegation*), que inclui a realização de testes técnicos e da celebração de um acordo entre a ICANN e o requerente. Assinado o contrato e sendo bem-sucedidos os testes técnicos, o novo gTLD será incluído no arquivo da zona raiz do DNS.

Por fim, para participação do procedimento de delegação de novos gTLDs os requerentes devem pagar, para cada novo nome solicitado, uma taxa de US\$ 185.000,00 (cento e oitenta e cinco mil dólares). O Manual também prevê possibilidades de devolução dessa taxa, de acordo com o estado da análise de cada solicitação, bem como situações em que o pagamento de taxas adicionais se faz necessário (ICANN-AGB, 2012, p. 1-44).

Após uma visão geral do procedimento, alguns de seus aspectos merecem ser ressaltados.

7.2.2 Condições de elegibilidade dos requerentes

Como mencionado anteriormente, a ICANN realiza uma análise das entidades solicitantes de novos gTLDs, bem como de seus sócios, pois, em algumas situações, não é admitida a delegação de nomes de domínio. Assim, não se admite a participação de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas que ainda serão constituídas. Apenas pessoas jurídicas já existentes e estabelecidas regularmente podem solicitar novos nomes de domínio à ICANN.

Nos formulários de solicitação, as entidades requerentes devem identificar também quem são seus diretores, executivos, associados, sócios e acionistas para a verificação das condições de elegibilidade. Em especial, são feitas análises em duas áreas: (i) condições gerais e histórico criminal; e (ii) histórico de comportamento de cibergrilagem (*cybersquatting*). A ICANN justifica essa categoria de análise de antecedentes como uma forma de proteção do interesse público dos usuários da Internet na alocação dos recursos críticos.

Dessa forma, conforme consta no Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 1-22), as situações abaixo impedem que entidades recebam a delegação de um novo gTLD, mesmo que sejam seus acionistas ou diretores aqueles que sofreram condenações, na esfera administrativa ou penal, por: (a) crimes relacionados a atividades financeiras ou de governança corporativa; (b) mau uso de fundos de terceiros; (c) fraude fiscal ou por evasão de impostos; (d) perjúrio ou obstrução da justiça; (e) crimes que tenham envolvido, para seu cometimento, computadores, sistemas telefônicos ou a Internet; (f) crimes que envolvam o uso de armas; (g) crimes que envolvam ofensas sexuais; (h) fabricação, venda ou distribuição de drogas; e (i) crimes previstos na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

Além dos crimes mencionados acima, também não podem solicitar novos nomes de domínios as entidades que tenham sofrido sanções aplicadas pela própria ICANN ou que apresentem histórico de comportamento de cibergrilagem, verificado nos procedimentos do UDRP (*Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy*), da Lei de Proteção do Consumidor contra a Cibergrilagem dos EUA (Cybersquatting Consumer Protection Act – ACPA) ou de qualquer outra legislação existente sobre o tema nos outros países.

Também é interessante notar que a ICANN, por ser sediada nos EUA, deve obediência às leis norte-americanas e não pode contratar com aqueles contra os quais exista alguma sanção aplicada pelo Office of Foreign Asset Control (OFAC). Assim, a ICANN não pode delegar novos gTLDs para residentes ou entidade governamentais de países que receberam alguma sanção do governo estadunidense, a não ser que haja alguma autorização específica em sentido contrário (ICANN-AGB, 2012, p. 1-25).

A ICANN dispensa a análise de antecedentes de entidades que sejam empresas com ações negociadas em bolsas de valores que estejam entre as 25 maiores bolsas do mundo, pois considera que, para negociar ações em bolsa, a empresa já passou por um cuidadoso escrutínio jurídico e financeiro da própria bolsa, dos órgãos reguladores e dos bancos de investimentos (ICANN-AGB, 2012, p. 2-3).

Com relação aos requerentes, a ICANN ainda analisa suas condições técnicas para a operação de um novo gTLD, bem como suas condições financeiras para tais atividades. As condições técnicas são verificadas por meio de um teste operacional descrito no Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 2-25); já as condições financeiras são verificadas por meio da apresentação de diversas planilhas com informações do requerente.

7.2.3 Análise inicial dos nomes

Na primeira fase de análise dos nomes solicitados, a ICANN analisa os seguintes aspectos: (i) possibilidade de confusão; (ii) se afeta um nome reservado; (iii) conformidade com padrões de segurança; e (iv) se envolve um nome de região geográfica.

Quanto à análise de similaridade de nomes, a ICANN compara o nome solicitado com aqueles nomes já existentes, bem como com outros nomes que ainda estão em análise pela ICANN. O Manual esclarece que nome “similar” quer dizer um nome tão visualmente parecido com outro que crie a possibilidade de confusão do usuário (ICANN-AGB, 2012, p. 2-5).

Se o nome solicitado for similar com TLDs já existentes ou com nomes reservados e houve a possibilidade de confusão, a ICANN não permitirá que a solicitação seja procedente. Contudo, se houver nomes similares em pedidos em análise pela ICANN, o Manual prevê a instauração de um painel que avaliará a situação (*String Similarity Panel*).

Alguns nomes são previamente reservados pela ICANN e não podem ser solicitados em nenhuma circunstância. Como exemplos de nomes reservados, encontram-se principalmente aqueles relacionados às atividades da ICANN, como AFRINIC, ALAC, ARIN, IESG, IETF, ROOT-SERVERS, INVALID, RSSAX, TLD, LOCALHOST, WWW etc. (ICANN-AGB, 2012, p. 2-10). Outros nomes, além disso, são considerados indisponíveis para delegação. Nessa categoria, encontram-se os nomes relacionados ao Comitê Olímpico Internacional e aos Movimentos da Cruz Vermelha Internacional e do Crescente Vermelho Internacional (ICANN-AGB, 2012, p. 2-11).

Em todas as solicitações de nomes, a ICANN realizará uma análise de estabilidade do DNS, a qual determinará se o gTLD solicitado poderá causar instabilidade ao sistema de nomes de domínio. Essa análise envolve principalmente uma revisão das conformidades técnicas do DNS. Em casos excepcionais e havendo a necessidade, poderá envolver investigações técnicas mais aprofundadas. Os requisitos técnicos estão descritos no próprio Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 2-13).

Com relação a nomes geográficos, o Manual da ICANN reafirma que os pedidos de novos gTLDs devem sempre levar em consideração os interesses de governos e autoridades públicas relacionados a nomes de regiões e de países. Assim, nomes de países ou regiões não serão aprovados como novos gTLDs. Para essa finalidade, a ICANN se utiliza novamente da lista ISO 3166-1 como referência para afirmar se determinado nome refere-se a um país ou região (ICANN-AGB, 2012, p. 2-16).

No entanto, alguns nomes geográficos podem ser utilizados se vierem acompanhados do apoio ou da não objeção do respectivo governo ou autoridade pública. Nessa categoria estão: (i) os nomes de cidades; (ii) de capital dos países; (iii) região subnacional que consta na lista ISO 3166-2; (iv) nomes listados como regiões da Unesco¹²³ ou na lista de regiões macrogeográficas da ONU.¹²⁴ A ICANN preparou uma minuta de carta de apoio, que se encontra em anexo ao Manual preparado pela ICANN para os requerentes de novos gTLDs.

Para auxiliar o NGPC na análise dos pedidos que envolvam nomes geográficos, o Manual prevê a instalação de um painel para nomes geográficos (Geographic Names Panel ou GNP), que terá por função analisar se determinado nome se refere a uma região geográfica e analisar a autenticidade dos documentos de apoio, em caso de necessidade.

7.2.4 Avaliação de prioridade comunitária

A avaliação de prioridade comunitária é de extrema relevância no âmbito do programa de expansão de gTLDs da ICANN, dada a preferência conferida a solicitações desta natureza. Portanto, comprovado que uma certa proposta de criação de novo nome de domínio atende a uma comunidade claramente delineada e a outros requisitos, esse solicitante passa a receber a prioridade para a delegação do gTLD (ICANN-AGB, 2012, p. 4-1).

Na tentativa de tornar a avaliação o mais objetiva possível, ela é feita por um sistema de pontuação. São quatro critérios, sendo possível alcançar quatro pontos em cada um deles. Ao todo, portanto, é possível obter dezesseis pontos em uma avaliação de prioridade comunitária. Para ser aceita, contudo, como proposta de comunidade, é necessário obter quatorze dos dezesseis pontos possíveis.

Nesta seção, pretende-se abordar o método de pontuação estabelecido pela ICANN para as avaliações de prioridade comunitária (Community Priority Evaluation – CPE). Para iniciar esse relato, cumpre mencionar quais são os quatro critérios contidos no Manual do Requerente, quais sejam: (i) existência da comunidade (*community establishment*); (ii) nexos entre o nome proposto e a comunidade; (iii) políticas de registro orientadas para aquela comunidade; e (iv) apoio da comunidade (ICANN-AGB, 2012, p. 4-9).

Quanto ao critério “i”, subdivide-se em dois itens: (a) o delineamento; e (b) a extensão — cada um deles valendo até dois pontos. No item “a” (delineamento), a avaliação busca responder aos seguintes questionamentos: *há uma comunidade delineada? Há alguma entidade*

¹²³ Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/worldwide>>.

¹²⁴ Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49>>.

dedicada às atividades desta comunidade? Ela está em atividade desde antes de 2007? Caso consiga se demonstrar que existe uma comunidade claramente delineada, organizada e que seja pré-existente, este item recebe dois pontos. Receberá apenas um ponto quando houver uma comunidade delineada, mas deixar de preencher outros requisitos. Quanto ao item “b” (extensão), a avaliação busca determinar o tamanho da comunidade, bem como sua longevidade, em termos de quantidade de membros, e sua dispersão geográfica. A longevidade, neste aspecto, é avaliada em termos de a comunidade possuir uma finalidade permanente, não transitória. Caso seja uma comunidade de tamanho considerável e longa, este item recebe dois pontos. Receberá apenas um quando faltar um dos requisitos (ICANN-AGB, 2012, p. 4-11).

O critério “ii” (nexo entre nome proposto e comunidade) também é subdividido em dois itens: (a) nexo; e (b) singularidade. O item “a” busca avaliar se o gTLD proposto é o nome ou uma abreviatura do nome por meio do qual uma dada comunidade é identificada. Em essência, se o nome de domínio proposto é idêntico ao nome ou é uma sigla de um nome daquela comunidade, a proposta pode receber até três pontos. Por meio do item “b”, avalia-se se o gTLD proposto também não identifica outra comunidade ou refere-se a qualquer outro assunto, isto é, se o nome proposto não tem outro significado para o público em geral que não o identificado daquela comunidade. Este item pode render um ponto ao solicitante (ICANN-AGB, 2012, p. 4-13).

O terceiro critério, acerca das políticas de registro, é subdividido em quatro itens, cada um valendo um ponto caso for preenchido. São eles: (a) elegibilidade; (b) seleção de nome; (c) conteúdo e uso; e (d) fiscalização (*enforcement*). O item “a” confere um ponto ao requerente se o registro sob o gTLD proposta for restrito aos membros desta comunidade. O item “b” confere mais um ponto adicional ao requerente na hipótese de a proposta de criação de gTLD conter proposta de registro de nomes que seja coerente com a defesa dos interesses da comunidade. O item “c” pode conferir um ponto adicional à proposta quando ela conter regras de utilização do gTLD que sejam consistentes com o propósito de existência da comunidade. Por fim, o quarto item podem render mais um ponto para o solicitante se houver a apresentação de regras para a fiscalização e mecanismos de vigilância das normas de funcionamento do gTLD proposto (ICANN-AGB, 2012, p. 4-16).

O critério “iv”, quanto ao apoio da comunidade, é dividido em dois itens: (a) apoio; e (b) ausência de oposição — cada um deles podendo render até dois pontos para a proposta. O item “a” pode valer dois pontos para o requerente se apresentar documento de apoio de organizações reconhecidas da comunidade ou que possuam autoridade para representar essa

comunidade. Com relação ao item “b”, o solicitante receberá dois pontos caso não houver oposição por membros da comunidade à proposta de criação do gTLD, e receberá apenas um ponto caso houver oposição de um grupo da comunidade, não recebendo pontos se houver oposição de dois ou mais grupos da comunidade (ICANN-AGB, 2012, p. 4-18).

7.2.5 Procedimentos de objeção

O procedimento de autorização e delegação de novos gTLDs prevê duas formas específicas para objeção de um pedido. Em primeiro lugar, há aquelas formas de objeção veiculadas pelo GAC e, além disso, há as disputas que se originam por objeções apresentadas por terceiros.

7.2.5.1 Manifestações do GAC

Como afirmado anteriormente, o GAC é um dos conselhos consultivos componentes da ICANN, criado com a finalidade de fornecer orientações sobre as suas atividades relacionadas a questões de governos, especialmente sobre as relações das políticas da ICANN com os diversos ordenamentos jurídicos existentes e com o direito internacional, que possam afetar questões de políticas públicas.

Dessa maneira, as orientações do GAC a respeito de solicitações específicas de novos gTLDs envolvem questões que são identificadas por governos como problemáticas, que podem violar normas de direito domésticas ou, ainda, criar sensibilidades políticas.

Ressalte-se que o GAC pode se manifestar a respeito de qualquer aplicação para novo gTLD e, após alcançar consenso em seu âmbito, as possíveis orientações do GAC para a Diretoria da ICANN podem tomar três formas: (i) o GAC pode orientar a Diretoria da ICANN no sentido de que um determinado pedido de novo nome de domínio não pode proceder, o que criará uma “forte presunção” para a não aceitação do pedido; (ii) o GAC poderá afirmar que existem preocupações acerca de um determinado pedido, o que obrigará a Diretoria da ICANN a entrar em diálogo com o conselho consultivo para resolver todas as preocupações suscitadas; e (iii) o GAC poderá orientar a Diretoria no sentido de que determinada solicitação não deverá proceder, a não ser que sejam remediados os pontos de preocupações afirmados pelo GAC.

Após o envio da orientação do GAC para a Diretoria da ICANN, o requerente poderá apresentar razões adicionais para endereçar as preocupações do GAC e, além disso, o

procedimento continuará suas fases de análise normalmente, conforme previsto no Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 3-3).

7.2.6 Objeções suscitadas por terceiros

Os procedimentos de objeção suscitada por terceiros foram estabelecidos para proteger determinados tipos de interesses e direitos. Em realidade, o Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 3-4) afirma a possibilidade de apenas quatro motivos para impugnação de aplicações de novos gTLDs. Assim, nos termos do Manual da ICANN, as objeções podem ser focadas nos seguintes motivos: (i) confusão de nomes, para as hipóteses em que o gTLD solicitado é confusamente similar a outros gTLDs solicitados na mesma rodada de aplicações; (ii) direitos jurídicos, para os casos em que o gTLD solicitado ofender direitos do objetante; (iii) interesse público limitado, aplicável nas situações em que o gTLD solicitado é contrário a normas jurídicas da moralidade e de ordem pública que são reconhecidos sob os princípios do direito internacional; e (iv) razões de comunidade, para as hipóteses em que há substancial oposição a um gTLD solicitado no âmbito de uma comunidade para a qual o gTLD pode ser explícita ou implicitamente dirigida.

Esses quatro motivos foram objeto de recomendação da GNSO, a organização de suporte para nomes genéricos da ICANN, que, após um processo de desenvolvimento de política, concluiu que esses seriam os principais possíveis fundamentos para objeção de novos gTLDs por terceiros (ICANN-GNSO, 2007).

Interesse notar que, a depender do motivo de objeção, as regras do Manual da ICANN protegem uma determinada categoria de indivíduos ou entidades. Assim, veja-se a tabela preparada pela ICANN, em que se ilustra quais são as categorias possíveis de objetantes:

Quadro 2 - Objeções e fundamentos

Fundamento da objeção	Quem pode objetar
Confusão de nomes	Operadores de TLDs existentes ou requerentes de gTLDs na mesma rodada de solicitações
Direitos jurídicos	Detentores de direitos
Interesse público limitado	Sem limitações, mas sujeito a uma “rápida análise” para evitar objeções frívolas ou abusivas
Comunidade	Instituição estabelecida e claramente associada com uma comunidade bem-definida

Fonte: ICANN-AGB, 2012, p. 3-5

Para o processamento e julgamento dessas objeções, a ICANN indicou três DRSPs, ou “fornecedores de serviços de resolução de disputas” (*dispute resolution service providers*), a depender dos fundamentos da objeção. Assim, para as objeções fundamentadas em confusão de nomes, atuará o International Centre for Dispute Resolution (ICDR), vinculado à Associação Americana de Arbitragem. Para as objeções fundamentadas em direitos jurídicos, o fornecedor designado é o Centro de Arbitragem e Mediação da OMPI. Por fim, para as objeções fundamentadas em interesse público ou em razões de comunidade, estabeleceu-se o International Center for Expertise, vinculado à Câmara de Comércio Internacional (International Chamber of Commerce – ICC).

Também é digno de nota que o Manual da ICANN prevê a existência de um Objeto Independente, o qual não atua em nome de quaisquer das partes interessadas, mas somente na defesa do interesse público dos usuários globais da Internet. Assim, o Objeto Independente, que será selecionado pela ICANN e possui mandato, somente poderá apresentar objeções com fundamento em interesse público e em razões de comunidade. Esse objeto também pode se manifestar na fase de consultas públicas e, mesmo que haja outra impugnação em andamento, também é permitido a apresentação de novas objeções.

7.2.6.1 Objeção por Similaridade de Nomes

Sobre as similaridades dos nomes, como afirmado acima, a ICANN compara o nome solicitado com aqueles nomes já existentes, bem como com outros nomes que ainda estão em análise pela ICANN. O Manual esclarece que nome “similar” significa que há nomes tão visualmente parecidos que podem criar a possibilidade de confusão para o usuário (ICANN-AGB, 2012, p. 2-5).

Nesses termos, poderá impugnar a solicitação de um novo gTLD aquele que: (i) ou já é operador de um TLD existente, no caso em que o novo gTLD solicitado puder causar confusão em razão da similaridade; ou (ii) ou outro solicitante de novo gTLD na mesma rodada de autorizações, se a própria ICANN não tiver suscitado a semelhança dos nomes na análise inicial dos pedidos.

O painel estabelecido para resolver o litígio irá determinar se os gTLDs envolvidos são confusamente similares. O Manual dispõe que, para a objeção ser procedente, não basta haver a possibilidade de confusão ou que os nomes sejam simplesmente relacionados. Deve haver, sim, uma forte probabilidade de confusão razoável na mente dos usuários médios da Internet.

Em realidade, por motivos de complexidade da análise, há um módulo específico no Manual da ICANN, o Módulo 4, somente para a definição de regras e procedimentos de análise de similaridade de nomes (*string similarities*), com a possibilidade de estabelecimento de mediação e negociação entre as partes. Para fins deste trabalho, contudo, cumpre mencionar há uma preferência para aquelas solicitações de gTLD que sejam vinculadas a uma comunidade específica e que, se encerradas todas as formas de avaliação, mediação e negociação, sem que seja possível definir qual requerente possui mais legitimidade para a operação de um dado gTLD, o Manual prevê a realização de um leilão (ICANN-AGB, 2012, p. 4-19). Ou seja, não é o método preferencial para a resolução deste impasse — nomes iguais ou muito similares —, e deverá ser empregado somente quando todos os outros mecanismos se mostrarem infrutíferos.

7.2.6.2 Objeção por direitos jurídicos

Nessa hipótese, detentores de direitos poderão se objetar à autorização de num novo gTLD. Nos termos das recomendações do GNSO, “nomes não podem infringir direitos existentes de terceiros que são reconhecidos e aplicáveis sob princípios de direito geralmente aceitos e internacionalmente reconhecidos”¹²⁵ (ICANN-AGB, 2012, p. 3-5).

Nesta categoria, encontram-se principalmente os detentores de direitos de propriedade intelectual, como marcas, mas também estão abrangidas as organizações intergovernamentais que possam ter interesse em determinados nomes de domínio. Para fins do manual, as organizações intergovernamentais são definidas como aquelas que foram criados por meio de tratados internacionais, que estejam devidamente constituídas e operando sob o direito internacional (ICANN-AGB, 2012, p. 3-6).

Nos termos do Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 3-19), para uma objeção fundamentada em propriedade intelectual ser considerada procedente, serão levados em consideração, entre outros, os seguintes fatores: (i) se há identidade ou similaridade entre o nome de domínio e a marca; (ii) se houve boa-fé em seu uso e pedido de autorização; (iii) o nível de reconhecimento da marca; (iv) se o requerente do gTLD possui marcas registradas; etc.

Ainda, as objeções apresentadas por organizações intergovernamentais serão avaliadas pelos seguintes fatores: (i) se há identidade ou similaridade entre o gTLD solicitado e o nome ou acrônimo da organização; (ii) o histórico de coexistência entre a organização e o requerente;

¹²⁵ Tradução livre de: “*strings must not infringe the existing legal rights of others that are recognized or enforceable under generally accepted and internationally recognized principles of law.*”

(iii) a existência de boa-fé; (iv) se o gTLD solicitado é utilizado como referência da organização intergovernamental; etc. (ICANN-AGB, 2012, p. 3-20).

7.2.6.3 Objeção por interesse público limitado

As objeções de interesse público limitado estão disponíveis para quaisquer indivíduos. Contudo, para evitar objeções flagrantemente infundadas ou abusivas, antes de se realizar seu processamento é feita uma análise liminar de sua procedência. Nos termos do Manual (ICANN-AGB, 2012, p. 3-20), para uma objeção fundamentada em interesse público ser considerada procedente deve ser demonstrado que um gTLD solicitado é contrário aos princípios gerais de direito internacional, à moralidade ou à ordem pública. A ICANN menciona quais as principais normas internacionais que serão consideradas nessa avaliação.¹²⁶

Assim, deve ser demonstrado que, por meio da solicitação de um gTLD, haverá o incitamento ou a promoção de ações violentas e ilegais, a promoção da discriminação fundada em raça, cor, gênero, etnia, religião ou origem nacional, estímulo à pornografia infantil ou ao abuso sexual de crianças, ou, ainda, qualquer violação aos princípios de direito internacional (ICANN-AGB, 2012, p. 3-22).

7.2.6.4 Objeções por comunidades

As objeções por comunidades podem ser suscitadas por instituições estabelecidas e claramente associadas com uma comunidade bem definida. Para isso, deve conseguir fazer prova de que: (i) é uma instituição estabelecida, com demonstração de seu reconhecimento global, e evidências históricas de sua existência e atuação no âmbito de determinada comunidade; e de que (ii) possui um relacionamento presente com uma comunidade claramente delineada, o que pode ser evidenciado com a presença de mecanismos de participação social, o propósito institucional de sua existência, o desempenho de atividades regulares e constantes que beneficiam a comunidade.

¹²⁶ São elas: a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher; a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento e Punições Cruéis, Degradantes e Inumanas; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias; a Convenção sobre a Escravidão; a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio; e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Para a procedência de uma objeção com razões de comunidade, o Manual da ICANN prevê a aplicação de quatro testes. O primeiro é o teste da comunidade, em que o objetante deverá demonstrar que a comunidade que expressa oposição ao gTLD solicitado pode ser considerada uma comunidade claramente delineada. Após, deve-se demonstrar que, no âmbito dessa comunidade, há uma substancial oposição à autorização do novo gTLD. O terceiro teste consiste em verificar se existe uma forte associação entre o gTLD solicitado e a comunidade representada pelo objeitor. O quarto e último teste se constitui na verificação de prejuízo para a comunidade afetada pelo gTLD solicitado, ou seja, deve-se demonstrar que a solicitação tem a possibilidade de causar um prejuízo material para os integrantes de uma determinada comunidade relacionada ao gTLD solicitado. Apenas se houver respostas positivas em todos eles não será autorizado o gTLD impugnado.

7.2.7 Contratando a ICANN: as obrigações do operador de gTLD

Como afirmado acima, aqueles que conseguirem completar todas as fases anteriormente mencionadas são encaminhados para uma fase denominada “Transição para Delegação” (*Transition to Delegation*), que inclui a realização de testes técnicos e a celebração de um acordo entre a ICANN e o requerente. Neste ponto, é interessante notar que a Diretoria da ICANN se reserva o direito de avaliar individualmente todas as solicitações e de reconsiderá-la à luz dos melhores interesses da Internet, mesmo que a solicitação tenha sido aprovada pelo NGPC.

Quanto aos testes técnicos, o solicitante do novo gTLD deve ser capaz de demonstrar que está apto a oferecer a infraestrutura necessária para a operação do novo nome de domínio genérico, bem como de prestar os serviços de registro de forma. Assim, o solicitante deve demonstrar que possui os suportes de UDP, de Transmission Control Protocol (TCP) e de Domain Name System Security Extensions (DNSSEC), além de demonstrar o desempenho do sistema, sua escalabilidade e segurança, bem como os serviços de suporte ao WHOIS e à transição IPv6, entre outros requisitos (ICANN-AGB, 2012, p. 5-8).

Assinado o contrato e sendo bem-sucedidos os testes técnicos, o novo gTLD será incluído no arquivo da zona raiz do DNS. Com a celebração da delegação de operação de um novo gTLD, ocorre o estabelecimento de uma série de obrigações.

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer quais são os serviços prestados por um operador de registro de gTLD. Como definido pela ICANN, os serviços de registro são definidos como:

1. operações do registro críticas às seguintes tarefas: o recebimento de informações dos registradores relacionadas ao registro de nomes de domínio e nomes de servidores; fornecimento aos registradores do *status* da informação relativa aos servidores da zona para o TLD; disseminação dos arquivos de zona do TLD; operação dos servidores da zona do registro; e disseminação do contato e outras informações relativas aos registros dos servidores do nome de domínio conforme requerido pelo acordo de registro;
2. outros produtos e serviços que o operador de registro é requerido a fornecer em razão do estabelecimento de uma política de consenso; e
3. qualquer outro produto ou serviço que somente um operador de registro seja capaz de fornecer, em razão de sua designação como um operador de registro.¹²⁷ (ICANN-AGB, 2012, p. 2-24)

De forma geral, o operador do registro é responsável pela operação técnica do TLD, conforme definido por Postel (1994), por meio do RFC n. 1.591. Nesse documento técnico, afirma-se claramente que o gerente do nome de domínio deve apresentar um serviço satisfatório na manutenção dos serviços de DNS:

O gerente designado deve fazer um trabalho satisfatório na operação do serviço de DNS para o domínio. Isto é, a efetiva gerência dos nomes de domínio alocados, a delegação de subdomínios e a operação de servidores de nomes deve ser feita com competência técnica. Isso inclui manter um IR2 central (no caso de domínios de primeiro nível) ou outro gerente de domínio de nível superior aconselhado sobre o *status* do domínio, respondendo às solicitações de maneira oportuna e operando o banco de dados com precisão, robustez e resiliência.¹²⁸ (POSTEL, 1994)

Dessa forma, o operador de um novo gTLD deve observar todos os padrões técnicos estabelecidos pelos RFCs (*requests for comments*) e outros documentos relevantes da governança da Internet. Caso os operadores desejem prestar outros serviços, devem solicitar previamente uma autorização da ICANN.

¹²⁷ Tradução livre de: “1. operations of the registry critical to the following tasks: the receipt of data from registrars concerning registrations of domain names and name servers; provision to registrars of status information relating to the zone servers for the TLD; dissemination of TLD zone files; operation of the registry zone servers; and dissemination of contact and other information concerning domain name server registrations in the TLD as required by the registry agreement; 2. other products or services that the registry operator is required to provide because of the establishment of a consensus policy; and 3. any other products or services that only a registry operator is capable of providing, by reason of its designation as the registry operator.”

¹²⁸ Tradução livre de: “The designated manager must do a satisfactory job of operating the DNS service for the domain. That is, the actual management of the assigning of domain names, delegating subdomains and operating nameservers must be done with technical competence. This includes keeping the central IR2 (in the case of top-level domains) or other higher-level domain manager advised of the status of the domain, responding to requests in a timely manner, and operating the database with accuracy, robustness, and resilience.”

Os operadores também devem ser responsáveis por implementar as “políticas de consenso” relacionadas ao DNS e a especificações funcionais e de desempenho de registros, tanto as existentes quanto as que forem criadas pela GNSO, a organização de suporte de nomes genéricos.¹²⁹ Por contrato, os operadores de registro também são obrigados a obedecer a “políticas temporárias” estabelecidas diretamente pela Diretoria da ICANN quando entender necessário para a manutenção da estabilidade e da segurança dos serviços de registro. Também cumpre ressaltar que os operadores devem implementar o DNSSEC (Domain Name System Security Extensions), um protocolo para aumentar a segurança e a estabilidade do sistema de nomes de domínio.

Após a celebração do contrato, os novos operadores de registro também se sujeitam a implementar algumas políticas relacionadas ao gerenciamento de nomes de domínio, como a proteção de propriedade intelectual e a proteção a nomes de países e de nomes geográficos. Os operadores são obrigados a enviar relatórios mensais para a ICANN, bem como a manter o serviço WHOIS, uma espécie de cadastro semipúblico que contém a identidade dos indivíduos que registram nomes de domínio.¹³⁰ Os operadores devem, ainda, contratar e manter um agente fiduciário para as informações (*data escrow*), com a finalidade de proteção e manutenção de continuidade dos serviços, sob as especificações estabelecidas pela ICANN.

Além disso, os operadores de registro são obrigados a manter parcerias somente com os registradores (*registrars*) acreditados pela ICANN, por meio da adoção de um contrato-padrão entre o registro e o registrador (*Registry-Registrar Agreement*), e não devem tomar nenhuma medida discriminatória entre os registradores acreditados.

Por fim, os operadores são obrigados a pagar uma taxa anual para a ICANN, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil dólares), além de uma taxa variável a depender da quantidade de nomes registrados sob o novo gTLD.

De outro lado, a ICANN também assume algumas obrigações perante o operador de registro. A mais importante delas, contudo, é a manutenção do novo gTLD na base de dados da zona raiz, conforme estabelecido na minuta de contrato padrão entre a ICANN e os novos operadores de gTLD:

Base de Dados Raiz Autoritativa. Na medida em que a ICANN é autorizada a fixar políticas com relação ao sistema de servidores raiz autoritativa, a ICANN envidará esforços comercialmente razoáveis para (a) assegurar que a raiz

¹²⁹ Como exemplo de “políticas de consenso” estabelecidas pela GNSO, podem ser mencionadas a Política de Transferência Interregistro, a Política de Avaliação de Serviços de Registro, entre outros. Essas políticas encontram-se elencadas no site <https://www.icann.org/resources/pages/registrars/consensus-policies-en>.

¹³⁰ Ver: <https://whois.icann.org/en>.

autoritativa indicará os servidores de nomes do domínio de primeiro nível designado pelo Operador do Registro do TLD, (b) manter uma base de dados estável, segura e disponível publicamente das informações relevantes sobre o TLD, de acordo com as políticas e procedimentos de publicidade da ICANN, e (c) coordenar um Sistema de Servidor Raiz Autoritativa para que seja operado e mantido de forma estável e segura; conquanto a ICANN não esteja em violação ao disposto neste contrato, a ICANN não será responsável na hipótese de qualquer terceiro (incluindo entidades estatais ou provedores de conexão à Internet) bloquear ou restringir o acesso ao TLD em qualquer jurisdição.¹³¹

O descumprimento das obrigações previstas no contrato, por parte do operador de registro, permite que a ICANN realize a sua rescisão, incluindo as obrigações de pagamento das taxas anuais. A minuta de contrato também prevê a utilização de arbitragem para a resolução de controvérsia entre operador de registro e a ICANN.

7.2.8 O que significa juridicamente ser um operador de gTLD

Antes de ingressar na análise específica da rodada de expansão dos gTLDs de 2012, faz-se necessário mencionar, em linhas breves, qual o significado jurídico de se celebrar um contrato de operação de registro junto à ICANN.

Acima, na seção 7.2.7, analisaram-se as principais disposições contidas nas minutas padrão contidas no Manual do Requerente. Nesse momento, traz-se a perspectiva proposta por Mahler (2014), a qual faz refletir quanto à exata posição jurídica de um novo detentor de gTLD. Mahler ressalta que há uma grande diferença entre realizar um registro de nome de domínio de segundo nível, em um TLD já existente, o que é algo simples e pouco burocrático, e o longo e tortuoso caminho para se tornar um operador de um gTLD, pois este passa a participar de uma intrincada rede de relações contratuais, que formam a base de todo o sistema de nomes de domínio.

Em princípio, deveria ser simples descrever a posição jurídica de um operador de novo gTLD ao ler o contrato que celebrará com a ICANN. Contudo, os termos utilizados nesse contrato são, da perspectiva técnica, muito claros, mas seriam insuficientes para descrever a

¹³¹ Tradução livre de: “*Authoritative Root Database. To the extent that ICANN is authorized to set policy with regard to an authoritative root server system, ICANN shall use commercially reasonable efforts to (a) ensure that the authoritative root will point to the top-level domain nameservers designated by Registry Operator for the TLD, (b) maintain a stable, secure, and authoritative publicly available database of relevant information about the TLD, in accordance with ICANN publicly available policies and procedures, and (c) coordinate the Authoritative Root Server System so that it is operated and maintained in a stable and secure manner; provided, that ICANN shall not be in breach of this Agreement and ICANN shall have no liability in the event that any third party (including any governmental entity or Internet service provider) blocks or restricts access to the TLD in any jurisdiction.*”

relação jurídica estabelecida entre o operador do registro e a ICANN. Assim, Mahler (2014) faz uma rápida exploração dos principais termos associados a esse processo.

O primeiro deles é o termo “delegação”, que é um termo amplamente utilizado no universo do sistema de nomes de domínio. De fato, nos termos de Mahler (2014), o DNS é uma “ilha de hierarquia” em uma Internet que é amplamente distribuída e descentralizada. Nos termos do glossário da ICANN, o termo “delegação” (*delegation*, em inglês) é usado para designar o “processo por meio do qual a zona raiz é editada para incluir um novo TLD, e a administração dos registros do nome de domínio é transferida para o operador do registro”.¹³² Em essência, o requerente de um novo gTLD que tiver seu pedido deferido torna-se um novo operador do respectivo TLD e, nesse âmbito, detém a autoridade que a ICANN lhe confere.

O termo delegação tem uma longa história no âmbito do DNS, sendo utilizado desde sua criação e implementação. Como mencionado acima, o termo é utilizado pela ICANN para se referir a dois fenômenos: (i) a edição do arquivo da zona raiz, acrescentando o novo TLD; e (ii) a transferência da gerência desse nome de domínio recém-criado para um operador de registro. Mahler (2014) ressalta, contudo, que na cronologia de eventos do programa de expansão de gTLDs, o arquivo da zona raiz é alterado apenas após a celebração do contrato com o futuro operador de registro, ou seja, o contrato para a delegação do TLD é assinado antes que ele “exista” propriamente na Internet.

Conforme as cláusulas dos acordos assinados entre a ICANN e os operadores de registros, não se realiza uma delegação propriamente dita, pois, segundo Mahler (2014), uma delegação normalmente envolve a transferência de um conjunto de posições normativas entre o delegante e o delegatário, que, via de regra, atua em nome do delegante.

Nesses termos, nada nos contratos de operador de registro da ICANN permite chegar a essa conclusão. Assim, os operadores de TLDs realizam todas as atividades a eles relacionadas em seu próprio nome, e não como agentes da ICANN (MAHLER, 2014, p. 35). Da mesma forma, inexistente, previamente à celebração do contrato, qualquer relação de hierarquia entre a ICANN e os futuros operadores de TLDs.

Conclui-se, assim, que “**delegação**” tem sentidos técnicos muito precisos na terminologia da ICANN, mas que não refletem os mesmos efeitos jurídicos a que são referidos para o mesmo termo a partir da perspectiva do Direito.

¹³² Tradução livre de: “*The process through which the root zone is edited to include a new TLD, and the management of domain name registrations under such TLD is turned over to the registry operator*”. Disponível em <https://newgtlds.icann.org/en/applicants/glossary>.

Aliás, desde a formulação do sistema de nomes de domínio, parece que se pretende afastar considerações jurídicas acerca dos TLDs. Como se verifica no RFC n. 1.591, *Domain Name System Structure and Delegation*, de autoria de Jon Postel (1994), já se afirmava que “preocupações acerca de direitos ou propriedade dos domínios são inapropriadas”. Na visão de Postel (1994), os operadores de registros seriam agentes fiduciários (*trustees*) dos domínios delegados, e deveriam ser responsáveis para servir da melhor forma a comunidade. No entanto, Mahler (2014) alega que é inegável que os operadores de registro possuam algum tipo de legítimo interesse sobre o nome de domínio que irão operar.

Mahler (2014) questiona-se, então, se esses interesses representariam um direito de **propriedade** dos TLDs, ou melhor, se o direito de propriedade seria a melhor forma de se referir aos interesses dos operadores de registro sobre os nomes de domínio genérico de primeiro nível.

Sobre esse assunto, o GAC afirmou, em *communiqué* de 24 de agosto de 1999,¹³³ que a delegação de um TLD não implicaria nenhuma propriedade intelectual ou outros direitos de propriedade. Esse tipo de afirmação parece não encontrar qualquer desafio, mas, mesmo não sendo uma propriedade — intelectual ou não — clássica, Mahler (2014, p. 37) afirma que seria possível combinar alguns elementos desses direitos para a proteção dos nomes de domínio. Não é claro, contudo, qual o *status* jurídico daquele que registra um nome de domínio de segundo nível, isto é, se isso poderia ser designado como um direito de propriedade. Mahler (2014) alerta, contudo, que afirmar a presença de um direito de propriedade depende muito do contexto social e jurídico em que essa afirmação é feita, sendo impossível, num contexto internacional, afirmar existir direito à propriedade de um TLD.

O próximo termo que Mahler (2014) tenta aproximar dos nomes de domínio é a licença (*license*). Em língua inglesa, esse termo é utilizado para a autorização de uso de radiofrequência e de outros serviços de telecomunicações. Também é utilizado para se referir a formas de transferência de uso de propriedade intelectual.

A utilização da licença (*license*), no entender de Mahler (2014), é interessante por permitir compreender a ICANN como um órgão regulador do DNS, pois entende que sua atuação guarda muitas similaridades com a de autoridades regulatórias estatais, apesar da natureza privada da ICANN:

O conceito de licença é atraente no contexto dos nomes de domínio porque permitiria conceituar a ICANN de forma análoga a uma agência regulatória

¹³³ Disponível em: <<https://archive.icann.org/en/committees/gac/communique-24aug99.htm>>.

para o sistema de nomes de domínio. Muito do gerenciamento da ICANN sobre o sistema de nomes de domínio mostra similaridades com a regulação estatal, apesar da forma jurídica da ICANN como uma empresa privada, sem fins lucrativos, criada sob as leis da Califórnia. [...]

Além disso, o acordo de registro TLD também inclui alguma linguagem que poderia ser interpretada como uma forma de concessão de licença. De acordo com sua seção 2.1, o operador do registro tem o direito de prestar determinados “serviços aprovados”. Um direito de prestar serviços aprovados poderia ser interpretado como uma licença. Isso poderia significar que o detentor do TLD é licenciado para prestar serviços aprovados e isso poderia ser potencialmente um direito para o qual os requerentes de TLD estão preparados a pagar grandes quantias de dinheiro. Entretanto, uma leitura detalhada pode ser um pouco frustrante para a perspectiva dos detentores de TLD. Inicialmente, deveríamos notar o que não está incluído entre os serviços aprovados: o acordo de registro não oferece ao detentor de TLD uma licença geral para uso do TLD. Em vez disso, o acordo de registro enumera um número de serviços muito gerais, tais como recebimento de informações dos registradores, a determinação dos arquivos da zona, a operação dos servidores do DNS. Isso é claramente relevante para a operação de um registro de TLD, mas eles não concedem ao detentor do TLD um direito específico no TLD. Ademais, é surpreendente notar que nenhum dos serviços listados normalmente requereria qualquer permissão.¹³⁴ (MAHLER, 2014, p. 40)

A função da definição dos serviços autorizados é a de limitar a liberdade de ação do operador do registro TLD, pois proíbe que o operador ofereça qualquer serviço que não esteja previamente autorizado pela ICANN. Assim, mesmo sob a perspectiva de uma licença, o contrato de operação de registro TLD não afirma expressamente a existência de um direito ao TLD por parte do celebrante do contrato.

Esse contrato — celebrado ao final do processo de análise dos pedidos de novos gTLDs — apenas afirma que a ICANN designa o celebrante como um operador de TLD, satisfeitos os requisitos técnicos de segurança e operabilidade do arquivo da zona raiz (MAHLER, 2014, p. 42). É interessante notar também que as minutas dos contratos de registro TLD não confeririam nenhum direito subjetivo ao celebrante de realmente obter a operação do registro, ao entender

¹³⁴ Tradução livre de: “*The concept of license is attractive in the domain name context because it could enable us to conceptualize ICANN as analogous to a regulatory agency for the domain name system. Much of ICANN’s management of the domain name system shows similarities to government regulation, despite ICANN’s legal form as a private, non-profit corporation established under the laws of California. [...] Moreover, the gTLD Registry Agreement also includes some language that could be interpreted to award a license. According to its section 2.1, a Registry Operator shall be entitled to provide specified ‘Approved Services’. An entitlement to provide Approved Registry Services could be interpreted as a license. It could signify that the TLD holder is licensed to provide Approved Services and this could potentially be the entitlement for which TLD applicants are prepared to pay large amounts of money. However, a detailed reading of this license might be slightly disappointing for prospective TLD holders. Initially, we should note what is not included amongst the Approved Services: the Registry Agreement does not offer the TLD holder a general license to use the TLD. Instead, the Registry Agreement lists a number of very general services, such as the receipt of data from registrars, the dissemination of zone files and the operation of DNS servers.⁴⁰ These are clearly relevant to the operation of a TLD Registry, yet they do not explicitly give the TLD holder any specific right in the TLD. Moreover, it is striking to note that none of the listed services would normally require any permission.*”

de Mahler (2014). Contudo, à época, a ICANN não tinha o poder de operar diretamente alterações no arquivo da zona raiz, tudo se operava por intermédio da NTIA, órgão do governo norte-americano.

Em última análise, o contrato de operador de registro TLD com a ICANN garante somente um efeito exclusivo sobre o nome de domínio de primeiro nível. Como afirma Mahler (2014, p. 44), assim que uma entidade é designada como operador de registro, nenhuma outra pode obter o mesmo *status* para o mesmo TLD.

De qualquer forma, mesmo com este *caveat*, o efeito excludente de um acordo de registro de TLD é relativamente forte. Um detentor de TLD, portanto, recebe algum elemento de exclusividade global para o TLD no topo do sistema de nomes de domínio da Internet. Esta exclusividade é uma consequência prática de ter um TLD, em vez de possuir um direito jurídico. Em comparação, um detentor de marca recebe um direito jurídico à exclusividade, mas ele é limitado a uma área geográfica específica e em um contexto particular. O detentor de marca tem o monopólio legal de usar a marca comercialmente, o que significa que este direito é mais amplo em escopo que a exclusividade inerente no TLD. O detentor de TLD pode somente excluir na prática outros de deterem o papel de operador de registro, e tem a possibilidade de defender seu TLD de TLDs similares. O detentor de TLD tem uma autoridade limitada sobre o TLD, mas não tem o direito exclusivo de registrar nomes de domínio, exceto se ele for fechado.¹³⁵

¹³⁵ Tradução livre de: “*Nonetheless, even with this caveat, the exclusionary effect of a TLD registry agreement is relatively strong. A TLD holder, therefore, receives some element of global exclusivity for the TLD at the top level of the Internet naming system. This exclusivity is a practical consequence of having a TLD, rather than based on a legal right. By comparison, a trademark holder receives a legal right to exclusivity, but this is limited to a specific geographical area and a particular context. The trademark holder has a legal monopoly right to use the trademark commercially, which means that this right is broader in scope than the exclusivity inherent in a TLD. The TLD holder can only practically exclude others from holding the role of TLD Registry Operator for the respective TLD and has a procedural possibility to defend the TLD from similar TLDs. The TLD holder has a limited policy authority over the TLD, but it does not have an exclusive right to register domain names in the TLD, except if it is closed.*”

8. ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS DA RODADA DE 2012

Após a discussão da forma de elaboração do programa de expansão de 2012, bem como de suas principais regras materiais e processuais, conforme capítulo 7, passa-se a analisar casos específicos do programa de expansão em andamento pela ICANN, sempre sob a ótica da teoria processualista da regulação, quer permitirá avaliar a qualidade da atuação concreta da ICANN, na qualidade de órgão regulador.

Conforme mencionado acima, na rodada de 2012, mais de 1.200 novos gTLDs foram delegados para novos operadores de registro.¹³⁶ Analisando a lista de nomes delegados até o momento de conclusão da redação deste trabalho, bem como as principais notícias observadas na imprensa especializada¹³⁷ e organizações de debate e análise do sistema de nomes de domínio,¹³⁸ a fim de facilitar a compreensão dos principais problemas e discussões relevantes no âmbito do processo de inclusão de novos gTLDs no espaço de nomes do DNS, é possível organizar as solicitações de novos nomes de domínio genérico em quatro grupos: (i) nomes geográficos; (ii) nomes de comunidades; (iii) nomes comuns; e (iv) nomes de marcas.¹³⁹

Deve-se ressaltar que, após a organização dos casos selecionados nos grupos descritos acima, a seleção dos nomes pautou-se por procedimentos em que os mecanismos de objeção e revisão da ICANN foram utilizados, em razão da controvérsia social ou dos interesses comerciais que as propostas de novos gTLDs possam surtir no âmbito da comunidade da Internet. Casos com essas características podem ser mais úteis para testar a consistência dos procedimentos estabelecidos pela ICANN, que serão observados a partir da ótica da teoria processual da regulação, apresentada no capítulo 5.

8.1 Nomes geográficos

Na seção 1.8, explicou-se que os nomes de domínio genéricos (gTLDs) são caracterizados, entre outros aspectos, por não se referirem a um território físico, mas apenas a alguma forma de organização ou atividade.

¹³⁶ A lista de todos os gTLDs delegados até 28/09/2018 está em anexo a este trabalho.

¹³⁷ Sites como o www.domainincite.com.

¹³⁸ Por exemplo, icannwiki.org e icannwatch.org.

¹³⁹ Lipton (2016), em sua análise da rodada de 2012, apresenta uma organização levemente distinta da apresentada acima, que é: nomes controversos, genéricos contra proprietários, abertos e fechados, termos geograficamente relevantes. Contudo, alguns dos pedidos narrados neste capítulo não contavam com manifestação da ICANN em 2016, especialmente os casos de comunidade.

Para os nomes de domínio que fazem referência a um território específico, foram criados os nomes de domínio de código de país (ccTLD) que não apenas relacionam-se diretamente a um país, mas são normalmente administrados por entidades localizadas nesses territórios, ligadas ou não ao poder político local.

Contudo, desde a rodada de 2004, com o “.cat” (Catalunha) e o “.asia”, a ICANN passou a autorizar nomes de domínio genéricos que, em última análise, fazem referência expressa a territórios, mas não necessariamente países. A esse conjunto de gTLDs, passa-se a denominar nomes geográficos.

Conforme mencionado acima, o Manual do Requerente da ICANN reafirma que os pedidos de novos gTLDs devem sempre levar em consideração os interesses de governos e autoridades públicas relacionados a nomes de regiões e de países. Assim, nomes de países ou regiões não serão aprovados como novos gTLDs. Para essa finalidade, a ICANN se utiliza novamente da lista ISO 3166-1 como referência para afirmar se determinado nome refere-se a um país ou região (ICANN-AGB, 2012, p. 2-16).

No entanto, alguns nomes geográficos podem ser utilizados se vierem acompanhados do apoio ou da não objeção do respectivo governo ou autoridade pública. Nesta categoria estão: (i) os nomes de cidades; (ii) de capital dos países; (iii) região subnacional que consta na lista ISO 3166-2; (iv) nomes listados como regiões da Unesco¹⁴⁰ ou na lista de regiões macrogeográficas da ONU.¹⁴¹ A ICANN preparou uma minuta de carta de apoio, que se encontra em anexo ao manual preparado pela ICANN para os requerentes de novos gTLDs.

Mesmo com essas limitações e exigências de apoio dos governos dos territórios envolvidos, há ainda muitas disputas e problemas a serem resolvidos, conforme será analisado nos gTLDs selecionados abaixo.

8.1.1 O caso “.amazon”

Entre os 1.930 pedidos de novos nomes de domínio genéricos que a ICANN recebeu no programa de expansão iniciado em 2011, encontrava-se o pedido apresentado pela Amazon EU S.à.R.L. para o domínio “.amazon”.¹⁴² Em seu requerimento, a empresa solicitou o “.amazon”

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/worldwide>>.

¹⁴¹ Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49>>.

¹⁴² Além do ponto-AMAZON, essa empresa solicitou outros setenta e cinco gTLDs, incluindo .WOW, .GAME, .AUDIBLE, .KINDLE e outros.

como um gTLD fechado, sem intenção de ofertar ao público registros de segundo nível para novo nome de domínio genérico.

Assim que o pedido para a criação do domínio “.amazon” foi apresentado, houve reação imediata dos países da América do Sul em cujos territórios se encontra a floresta amazônica. Oito países, sob a liderança de Peru e Brasil, apresentaram objeções ao domínio “.amazon”, com base na alegação de que o termo (“Amazon”, bem como “Amazonas”, “Amazônia” e “Amazonía”) diz respeito a uma área geográfica relevante pertencente aos países do cone sul do continente americano. A objeção dos países sul-americanos não era contrária à marca da empresa norte-americana de propriedade do bilionário Jeff Bezos, mas alegava-se que o nome geográfico, por ser uma herança cultural dos países amazônicos, não poderia ser utilizado como um nome de domínio genérico. Cuida-se, prosseguem, de um indicador social e cultural e, caso fosse objeto de apropriação por um particular, isso dificultaria aos governos dos países sul-americanos a criação de campanhas de conscientização, de interesse público e de mecanismos de preservação ambiental do bioma amazônico, tendo em vista a proteção de propriedade intelectual à qual o particular faria jus com um nome de domínio “.amazon” registrado. Por sua vez, a empresa Amazon EU S.à.R.L. comunicou aos governos do Peru e do Brasil que não desistiria do pedido de registro em comento.

Nesse cenário, os países sul-americanos, por meio de seus representantes no GAC, tentaram dissuadir a empresa de prosseguir com o registro do nome de domínio genérico com a edição de um “aviso prévio” (*early warning*). O Governmental Advisory Committee acolheu o pedido dos governos sul-americanos e recomendou que a Diretoria do ICANN não aceitasse o registro do gTLD “.amazon”. O *Communiqué* editado na reunião do GAC em Durban, África do Sul (ICANN-GAC, 2013), afirma que o nome de domínio genérico solicitado também faz referência a uma importante região da América do Sul, que afeta oito países soberanos desta região, e que também está relacionado ao nome de uma organização internacional (a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica).

Neste ponto, é interesse esclarecer o papel do GAC no procedimento de análise dos pedidos de novos nomes de domínio genéricos que está previsto no estatuto da ICANN e no Guia do Requerente (ICANN-AGB, 2012). Quanto ao estatuto (ICANN, 2014), percebe-se que o artigo XI, seção 2.1, autoriza que o GAC “apresente questões diretamente à Diretoria” por formas variadas, tais como comentários, orientações, recomendações de ações específicas, ou pedido de adoção de novas políticas ou revisão das atuais. Por sua vez, o mencionado guia, em seu § 3.1, dispõe que, caso haja consenso no GAC de que um determinado pedido não deve ser aceito, “isso criará uma forte presunção para a Diretoria do ICANN de que o pedido não deve

ser aprovado”. Portanto, mesmo que não seja vinculante, as manifestações do GAC, em que representantes dos Estados estão presentes, são capazes de influenciar a ação da ICANN, por força de seu estatuto.

Notificada pela ICANN para se manifestar, a requerente Amazon EU S.à.R.L. defendeu, em 23 de agosto de 2013, a rejeição da orientação do GAC, pois (i) a orientação estaria inconsistente com o direito internacional, (ii) a aceitação da orientação do GAC seria não transparente e discriminatória e (iii) a orientação do GAC estaria contrária ao disposto no Guia do Requerente (Applicant Guidebook), que estabeleceu as regras de análise dos pedidos de novos gTLDs.

Apesar da especulação sobre um suposto *lobby* dos EUA em favor da empresa Amazon, o representante do governo norte-americano no GAC publicou, em 5 de julho de 2013, uma nota em que afirmava que o governo norte-americano permaneceria neutro quanto ao pedido de registro do “.amazon” (NTIA, 2013).

Após a resposta da empresa, a ICANN solicitou, em fevereiro de 2014, uma análise de um especialista independente — no caso, o professor e advogado de propriedade intelectual Jérôme Passa —, a fim de discutir a questão da indicação geográfica conforme disposta em leis nacionais e no direito internacional, bem como questões de direito de propriedade intelectual, que seriam aplicáveis à discussão. A conclusão de Passa (2014), contudo, encaminhou-se no sentido de que não haveria dispositivo jurídico nenhum que obrigasse a ICANN tanto a rejeitar quanto a aceitar o pedido da empresa Amazon, conforme é possível perceber abaixo:

- i) não há regra de direito internacional, regional ou nacional aplicável neste campo de indicações geográficas que obrigue a ICANN a rejeitar a solicitação;
- ii) não há regra de direito internacional, regional ou nacional, aplicável ao campo de propriedade intelectual e, em particular no comércio de marcas ou no campo de direitos fundamentais, que obrigue a ICANN a aceitar a solicitação.¹⁴³ (PASSA, 2014)

Verifica-se, portanto, que a disputa jurídica estava orientada ao fato de não haver em legislação doméstica ou internacional que restringisse a utilização do nome da floresta amazônica, centro da disputa.

Após receber as conclusões do analista independente, a ICANN deu ciência de seu conteúdo às partes interessadas, facultando-lhes a possibilidade de se manifestar. Assim, a

¹⁴³ Tradução livre de: “i) there is no rule of international, or even regional or national, law applicable in the field of geographical indications which obliges ICANN to reject the application; ii) there is no rule of international, or even regional or national, law applicable in the field of intellectual property and in particular of trade marks or in the field of fundamental rights, which obliges ICANN to accept this application.”

ICANN recebeu manifestações dos governos do Peru, do Brasil e da empresa Amazon. De forma geral, comentavam as conclusões do analista independente designado pela ICANN no processo de autorização do nome de domínio genérico “.amazon”.

Concluindo o procedimento, a decisão da ICANN teve de sopesar os diferentes interesses que concorriam na questão, mas, no final, acabou por decidir a favor dos países sul-americanos. Além da do gTLD “.amazon”, também estava sob discussão o registro de nomes de domínio internacionais em chinês e em japonês, que também foram rejeitados pela ICANN. Abaixo está a resolução final da ICANN:

Resolvido (2014.05.14.NG03), o NGPC aceita a orientação do GAC identificada como Registro de Orientação do GAC de 2013-07-18-Obj-Amazon, e direciona o Presidente e CEO, ou seu designado, que as solicitações para .AMAZON (pedido número 1-1315-58086) e relacionados IDNs em japonês (pedido número 1-1318-83995) e chinês (pedido número 1-1318-5581) apresentados por Amazon EU S.à r.l. não devem proceder. Ao adotar a orientação do GAC, o NGPC nota que a decisão não prejudica os contínuos esforços da Amazon EU S.à r.l. e dos membros do GAC em busca do diálogo em questões relevantes.¹⁴⁴ (ICANN, 2014)

Contudo, o caso envolvendo a autorização do uso do gTLD “.amazon” ainda persiste sem resolução, pois, após a decisão do Comitê do Programa de Novos gTLDs (New gTLD Program Committee – NGPC) de 14 de maio de 2014, que negou o requerimento da empresa Amazon, ela solicitou a instalação de um painel de revisão independente ou IRP,¹⁴⁵ apresentado perante a Diretoria da ICANN no dia 22 de agosto de 2014.

Após a apresentação do pedido de revisão independente, nos termos do Artigo IV, Seção 3 do Estatuto da ICANN, a Amazon e a ICANN entraram no procedimento de engajamento cooperativo, como forma de resolver as questões apresentadas pela Amazon.

Como a tentativa de conciliação restou infrutífera, em 1º de março de 2016, a Amazon apresentou seu pedido de IRP perante o ICDR (International Centre for Dispute Resolution) para a formação de painel arbitral, o qual foi formado em 3 de janeiro de 2017, com a concordância de ambas as partes.

¹⁴⁴ Tradução livre de: “*Resolved (2014.05.14.NG03), the NGPC accepts the GAC advice identified in the GAC Register of Advice as 2013-07-18-Obj-Amazon, and directs the President and CEO, or his designee, that the applications for .AMAZON (application number 1-1315-58086) and related IDNs in Japanese (application number 1-1318-83995) and Chinese (application number 1-1318-5581) filed by Amazon EU S.à r.l. should not proceed. By adopting the GAC advice, the NGPC notes that the decision is without prejudice to the continuing efforts by Amazon EU S.à r.l. and members of the GAC to pursue dialogue on the relevant issues.*”

¹⁴⁵ Descrito na seção 2.3.

Nos dias 1º e 2º de maio de 2017, foram realizadas audiências presenciais na cidade de Los Angeles (EUA), quando foi ouvido o Sr. Akram Atallah, presidente interino e CEO da ICANN, e apresentados os testemunhos, por escrito, de Scott Hayden (vice-presidente da Amazon), de Dr. Heather Forrest e de Heather Dryden (ex-presidenta do GAC) e, em 11 de julho de 2017, o painel arbitral editou sua decisão, tomada por maioria.

No relatório final do IRP (ICDR, 2017), consta que a Amazon, em abril de 2012, solicitou o gTLD “.amazon” e seus equivalentes em chinês e japonês como uma estratégia de diferenciar-se e criar uma identidade digital *on-line*, entendendo haver — com esse gTLD — uma série de oportunidades de inovação do seu negócio de vendas *on-line*.

Como regra geral, o Manual do Requerente contém uma lista de nomes geográficos, com base em uma lista da ISO (International Standards Organization), os quais não poderiam ser objeto de solicitação para tornar-se um novo gTLD (ICANN-AGB, 2012, p. 2-16).

Uma objeção a um novo nome de domínio, segundo o Manual, poderia ocorrer tanto por meio de uma objeção independente (OI) quanto por meio da participação do GAC. Quando ocorre uma objeção independente, consulta-se um ou mais experts para a avaliação do mérito da objeção.

No caso de uma manifestação do GAC, podem ocorrer duas situações: ou um ou mais países membros do GAC podem emitir um aviso preventivo (*Early Warning Notice*) segundo o qual aquele pedido suscitaria preocupações de políticas públicas; e, ainda, o GAC pode editar um “conselho consensual” (*consensus advice*) rejeitando uma proposta de nome de domínio, situação em que a Diretoria da ICANN considerará tal conselho como uma forte presunção contrária à autorização (ICANN-AGB, 2012, p. 3-1).

No âmbito da ICANN, o requerimento da Amazon havia sido aprovado nas primeiras fases do processo de autorização, até que, em novembro de 2012, os governos de Peru e Brasil emitiram um aviso prévio quanto ao requerimento do nome “.amazon”.

Nesse aviso, os argumentos articulados por Peru e pelo Brasil contrários à autorização do nome “.amazon” podem ser resumidos da seguinte forma: (i) seria prejudicial para a proteção e promoção do meio ambiente e das pessoas habitantes da região amazônica, impossibilitando um possível uso futuro desse gTLD por moradores desta região; (ii) o nome “.amazon” seria parcialmente conflitante com o nome de uma organização internacional, a Amazon Cooperation Treaty Organization, criada após a assinatura de um tratado internacional datado de 1978; e (iii) o pedido feito pela Amazon não teria o apoio dos países em que a Amazônia está localizada. Conforme expressamente afirmado pelo governo brasileiro:

O princípio da proteção de nomes geográficos que se refere a regiões que compreendem pessoas, comunidades, tradições históricas, redes sociais, cujo interesse público poderia ser afetado pela alocação, a entidades privadas, de gTLDs que diretamente se referem a esses espaços, é por meio da presente registrada com referência à denominação em inglês da região amazônica, mas também não limitada a ela.¹⁴⁶ (ICANN-GAC, 2012)

Ademais, o governo peruano afirma expressamente que “.amazon” constaria na lista contida no Manual do Requerente como um nome geográfico cuja autorização não seria permitida pela ICANN. Nas palavras do governo peruano:

A região amazônica é também universalmente reconhecida pela rica biodiversidade do rio Amazonas. Nascido no Peru, o rio Amazonas é o maior rio do mundo, e antes de atingir o Oceano Atlântico, corre por um trajeto de 5.890 km, dos quais 2.969 km no território peruano. Em reconhecimento de sua importância, o Amazonas foi declarado uma das “Sete Maravilhas da Natureza”, como pode ser visto no seguinte URL: <http://nature.n7w.com/?lang=es>.

Com relação à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, deve ser notado que seu principal propósito é promover a harmonização do desenvolvimento do Amazonas enquanto incorporando os territórios amazônicos dos países, suas respectivas economias nacionais, uma condição essencial para reconciliar o crescimento econômico com preservação ambiental. A região amazônica peruana compreende 61% do total do território do Peru. A importância do território amazônico para o Peru é refletida em vários programas de cooperação internacional, tais como o PNUMA, na participação atuante do Peru em fóruns internacionais ambientais, e as medidas permanentes do governo do Peru em favor do desenvolvimento sustentável na região amazônica por meio de 36 áreas naturais protegidas, e todos os programas de desenvolvimento com inclusão social de sua população.¹⁴⁷ (ICANN-GAC, 2012)

Fora o aviso prévio emitido por Brasil e Peru, houve uma objeção independente contra o “.amazon”, por motivos de comunidade afetada, articulada por Alain Pellet, que continha

¹⁴⁶ Tradução livre de: “*The principle of protection of geographic names that refer to regions that encompass peoples, communities, historic heritages and traditional social networks whose public interest could be affected by the assignment, to private entities, of gTLDs that directly refer to those spaces, is hereby registered with reference to the denomination in English of the Amazon region, but should not be limited to it.*”

¹⁴⁷ Tradução livre de: “*The Amazon region is also Universally recognized by the Rich biodiversity of the Amazon River. Born In Peru, the Amazon River is the largest in the world and before flowing into the Atlantic Ocean runs a distance of 5890 km, Of which 2969 km Runs in The Peruvian territory. In Recognition of its importance, the Amazon has been declared one of the “Seven Wonders of Nature”, as can be seen on the following URL: <http://nature.n7w.com/?lang=es>. Regarding The “Amazon Cooperation Treaty Organization”, It should be noted that its main purpose is to promote the harmonious development of the Amazon While incorporating the countries’ Amazonian Territories to their respective national economies, an essential condition for reconciling economic growth with environmental preservation. The Peruvian Amazon Region comprises 61% of the total territory of Peru. The Amazon territory’s importance for Peru is reflected in the various international cooperation programs such as PNUMA, in the lively Peru’s Participation in international environmental forums, and the permanente measures of the government of Peru in favor of sustainable development in the region Amazon trough 36 natural protected areas and all the development programs with social inclusion of its population.*”

virtualmente os mesmos argumentos articulados pelos governos dos países mencionados acima. Nos termos do Manual do Requerente, essas objeções são processadas perante a Câmara de Comércio Internacional (CCI), a qual selecionou o Professor Luca G. Radicati di Brozolo, como analista independente, para se manifestar acerca da objeção.

Interessante ressaltar que, no mesmo aviso prévio em que os governos do Brasil e Peru manifestaram seu inconformismo com a autorização do gTLD “.amazon”, outros nomes solicitados foram impugnados. Assim, no Communiqué de Durban (ICANN-GAC, 2013), os nomes “.spa”, “.ram”, “.indians”, “.wine” e “.vin” foram impugnados pelo GAC, por estarem relacionados a regiões, aspectos religiosos, ou a produtos ligados a territórios, o que geraria conflitos e disputas desnecessárias.

Em 27 de janeiro de 2014, o Professor Radicati di Brozolo emitiu um parecer rejeitando as alegações contidas na objeção independente, apresentada nos termos da Seção 3.5.4 do Manual do Requerente (ICANN-AGB, 2012, p. 3-22). Tal dispositivo prevê alguns motivos para se aceitar uma objeção por motivos de comunidade afetada: forte associação entre o nome requerido e uma comunidade afetada; existência de uma comunidade claramente identificada; existência de oposição relevante dentro da comunidade afetada; e probabilidade de prejudicar a comunidade afetada em razão da privação do nome solicitado.

Todos esses argumentos foram afastados pelo Professor Radicati, especialmente a possibilidade de afetar negativamente parcela da comunidade amazônica, pois não haveria nenhum pedido da comunidade em questão acerca do mesmo nome e que outros nomes como “.amazonia” e “.amazonas” ainda estariam disponíveis para utilização futura. Quanto à inexistência de oposição de parcela substancial da comunidade, o expert afirmou que:

Como prova de oposição substancial às Solicitações, o OI [objeção independente] confiou essencialmente na posição expressada pelos governos do Brasil e do Peru no procedimento de notificação prévia. Os dois governos têm estatura e peso significativos na Comunidade Amazônica. No entanto, como notado pelo requerente, além de suas expressões de oposição na notificação prévia, os dois governos não expressaram desaprovação da iniciativa em outras formas. De fato, eles entraram em discussões com o requerente.

Isso não é sem significado. De fato, se os dois governos seriamente pretendessem se opor ao Requerente, elas o fariam de forma direta. Não há razão para acreditar que eles não o tenham feito por medo de consequências negativas ou dos custos de apresentar uma objeção. O requerente é persuasivo em argumentar que a atitude dos governos peruano e brasileiro é uma indicação de sua crença de que seus interesses podem ter proteção, mesmo que a objeção não seja bem-sucedida. De fato, ao avaliar a natureza substancial da

oposição a uma objeção, deve-se considerar não apenas o peso e a autoridade daqueles que a expressam, mas também a força de sua oposição.¹⁴⁸

Nesse ponto, contudo, o Professor Radicati não estava ciente da edição do “conselho consensual” (*consensus advice*) emitido pelo GAC acerca dos avisos anteriormente editados por Brasil e Peru.

No âmbito do GAC, a solicitação do “**.amazon**” foi discutida na reunião em Beijing (abril de 2013) e em Durban (julho de 2013). Nessa segunda reunião, Peru e Brasil foram os únicos países a articularem motivos contrários à autorização de novo gTLD solicitado, mas não acrescentaram motivos que não estivessem contidos nos avisos prévios. Ao final, houve consenso para a edição de um conselho pelo GAC contrário à autorização do “**.amazon**”, nos termos do comunicado:

O GAC orienta a Diretoria da ICANN que:

i. O GAC alcançou consenso [de que a determinada solicitação não deve proceder] de acordo com o Módulo 3.1 parte I do Manual do Requerente das seguintes solicitações:

1. A solicitação para **.amazon** (solicitação número 1-1315-58056) e relacionados IDNs em japonês (solicitação número 1-1318-83995) e chinês (solicitação número 1-1318-5591).¹⁴⁹ (ICANN-GAC, 2013)

O painel arbitral do IRP, como será descrito abaixo, ressalta a todo momento a falta de razões articuladas pelos governos do Peru e do Brasil e pelo próprio GAC, a não ser motivos genéricos acerca da preocupação e com princípios que vedariam a autorização do “**.amazon**”.

A respeito do argumento de que “**.amazon**” seria um nome geográfico reconhecido pela ISO e que Peru e Brasil seriam protegidos pelo direito internacional a respeito desse nome, o NGPC — comitê designado pela Diretoria da ICANN para processar e decidir as autorizações

¹⁴⁸ Tradução livre de: “As evidence of substantial opposition to the Applications the IO relies essentially on the position expressed by the Governments of Brazil and Peru in the Early Warning Procedure. The two Governments undoubtedly have significant stature and weight within the Amazon Community. However, as noted by the Applicant, beyond their expressions of opposition in the Early Warning Procedure, the two Governments did not voice disapproval of the initiative in other forms. As a matter of fact, they engaged in discussions with the Applicant. This is not without significance. Indeed, had the two Governments seriously intended to oppose the Application, they would presumably have done so directly. There is no reason to believe that they could have been deterred from doing so by the fear of negative consequences or by the costs of filing an objection. The Applicant is persuasive in arguing that the Brazilian and Peruvian Governments’ attitude is an indication of their belief that their interests can be protected even if the Objection does not succeed. Indeed, in assessing the substantial nature of the opposition to an objection regard must be had not only to the weight and authority of those expressing it, but also to the forcefulness of their opposition.”

¹⁴⁹ Tradução livre de: “The GAC Advises the ICANN Board that: i. The GAC has reached consensus [that the following application should not proceed] on GAC Objection Advice according to Module 3.1 part I of the Applicant Guidebook on the following applications: 1. The application for **.amazon** (application number 1-1315-58056) and related IDNs in Japanese (application number 1-1318-83995) and Chinese (application number 1-1318-5591).”

de novas gTLDs — formulou um pedido de parecer ao Dr. Jerome Passa, professor da Université Panthéo-Assas em Paris.

Em 31 de março de 2014, o Dr. Passa emite um parecer concluindo que nem Peru nem Brasil teria direitos, na esfera do direito internacional, ao nome geográfico “Amazon” e, mesmo sob os ordenamentos pátrios de seus próprios países, também não haveria razões para objetar o uso do nome “amazonas” como um nome de domínio genérico. Além disso, o parecerista também afirma a ausência de prejuízo material para os países mencionados, conforme trecho de seu parecer:

Além da lei de indicações geográficas [que não apóiam as reclamações legais do Brasil e do Peru], a atribuição de “.amazon” à Amazônia não seria, de modo algum, prejudicial aos Estados contestantes [Brasil e Peru], que, por não terem motivo por razões linguísticas para reservar “.amazon”, sempre poderiam, se assim o desejassem, reservar um novo gTLD como “.amazonia” ou “.amazonas”, o que não criaria risco de confusão com “.amazon”.¹⁵⁰ (PASSA, 2014)

Ambos os governos do Brasil e do Peru tiveram a oportunidade comentar o parecer do Dr. Passa perante o NGPC e, na sessão de 14 de maio de 2014, adotou-se uma resolução, rejeitando o pedido formulado pela Amazon.

O NGPC não analisou um argumento trazido pela Amazon, que é o fato de outro nome que indica um rio altamente notório no Brasil haver sido autorizado pelo NGPC, sem qualquer objeção. Trata-se do nome “.**ipiranga**” que consta no hino nacional brasileiro e cujo uso foi autorizado para uma empresa distribuidora de combustíveis automotivos no Brasil.

O Painel do IRP afirma que as manifestações do GAC não são vinculantes, mas que representam uma “forte presunção” a respeito de qualquer tema e que, após uma manifestação do GAC, exige-se muito da Diretoria da ICANN para ir contra essa manifestação. Além disso, a IRP afirma que o NGPC não realizou nenhuma investigação independente para confirmar que a manifestação do GAC realmente indicasse a existência de uma política pública bem fundamentada que impedisse a autorização do nome “.**amazon**”.

Em sua análise, o painel do IRP afirma que não tem fundamento a alegação da Amazon segundo a qual o GAC não teria apresentado qualquer fundamento por escrito para sua tomada de decisão em se opor ao registro do nome por ela solicitado. Isso porque não há nada, entre as

¹⁵⁰ Tradução livre de: “*Beyond the law of geographical indications [which do not support Brazil and Peru’s legal claims], the assignment of ‘.amazon’ to Amazon would not in any event be prejudicial to the objecting states [Brazil and Peru] who, since they have no reason for linguistic reasons to reserve ‘.amazon’, could always if they so wished reserve a new gTLD such as ‘.amazonia’ or ‘.amazonas’ which would create no risk of confusion with ‘.amazon’.*”

normas da ICANN, que determine que o GAC fundamente suas decisões no ano de 2012, quando ocorreu a oposição desse conselho. É verdade que, a partir de 2016, o Estatuto da ICANN passou a exigir razões escritas também das decisões do GAC, mas trata-se de alteração do Estatuto que não pode ter efeitos retroativos.

Contudo, entende procedente o argumento trazido pela Amazon, segundo o qual o GAC deveria ter aceitado que ela se manifestasse perante o conselho, antes que ele tomasse sua decisão de se opor ao registro do nome de domínio contra o qual Peru e Brasil se opuseram. Nesse aspecto, o painel invocou o Estatuto da ICANN, bem como o Convenção de Nova York sobre Arbitragem, para afirmar que o GAC deveria ter observado regras mínimas de devido processo legal e, assim, ter admitido que a Amazon apresentasse razões escritas a seus membros antes da deliberação. É certo, prossegue o painel arbitral do IRP, que o GAC não funciona como um órgão arbitral ou judicial, mas, ao se opor a um registro específico de nome de domínio, passa a agir como um órgão *quasi* judicial e, assim, deveria respeitar regras mínimas de participação e contraditório (ICDR, 2017, p. 38).

Ademais, mesmo que o GAC não precisasse anteriormente apresentar razões por escrito, qualquer posicionamento desse conselho deveria, de toda forma, estar fundamentado em legítimas preocupações de políticas públicas. Assim, o painel arbitral entende que o “conselho consensual” do GAC não vale por si, mas somente se possuir um fundamento real e convincente de legítima política pública e que o NGPC ou a Diretoria da ICANN deveriam proceder a essa análise para concordar ou discordar do posicionamento manifestado pelo GAC. Portanto, se o GAC emite uma orientação baseada em premissa falsa, que não expressa a existência de uma política pública legítima, a Diretoria da ICANN não necessitaria observar seu conteúdo. Segundo o painel do IRP (ICDR, 2017), as consultas aos experts demonstrariam a ausência de fundamento seja no direito internacional ou nas próprias regras da ICANN para o posicionamento do NGPC quanto ao pedido da Amazon.

Ademais, afirmam também que os fundamentos dos avisos prévios emitidos pelo Brasil e Peru não estão fundamentados em preocupações de políticas públicas que justificariam a negativa do pedido. Sobre esse ponto, o painel do IRP conclui que a Diretoria da ICANN ou o NGPC (a quem a Diretoria delegou a função de decidir acerca das autorizações de novos gTLDs) não poderia simplesmente aceitar o conselho do GAC como conclusivo e vinculante e, ainda, que não há nada nas regras da ICANN capaz de indicar que o GAC deteria um poder de veto sobre as deliberações da Diretoria da ICANN.

Em seguimento à sua análise, o painel do IRP afirmou que o NGPC não apresentou fundamentos escritos para sua decisão, o que seria contrário às normas da ICANN, conforme afirmado na decisão do painel:

O NGPC falhou em articular uma razão política pública bem fundamentada apoiando sua decisão. No caso de o NGPC ser incapaz de determinar e declarar um interesse válido de política pública para sua decisão, ele tinha o dever de investigar antes de rejeitar os pedidos da Amazon.¹⁵¹ (ICDR, 2017)

Pelos motivos apresentados em resumo acima, o painel arbitral do IRP, por maioria, concluiu que o NGPC deveria rever sua posição e autorizar o novo gTLD “.amazon”, pois sua resolução anterior não tem fundamento e está violando as regras da ICANN:

124. Com base no exposto, declaramos que a Amazon estabeleceu que a Diretoria da ICANN, agindo por meio do NGPC, agiu de maneira inconsistente com o estatuto da ICANN, conforme descrito mais detalhadamente acima. Além disso, o GAC, como um órgão constituinte da ICANN, não permitiu que o candidato enviasse qualquer informação ao GAC e, assim, privou o requerente do grau mínimo de justiça processual antes da emissão de seus pareceres, conforme exigido pelos Estatutos. A falha do GAC em conceder justiça processual diminui a presunção que, de outra forma, seria anexada ao seu parecer consensual.

125. O Painel recomenda que a Diretoria da ICANN reavalie prontamente os pedidos da Amazon à luz das declarações do Painel acima. Na sua reavaliação das candidaturas, o Conselho deve fazer um julgamento objetivo e independente sobre se existem, de fato, razões fundadas em políticas públicas baseadas em méritos para negar os pedidos da Amazon. Além disso, se a Diretoria determinar que as solicitações não devem prosseguir, a Diretoria deve explicar suas razões apoiando essa decisão. A orientação de consenso do GAC, sozinho, não pode suplantar a decisão independente e objetiva do Conselho com uma análise fundamentada. Se a Diretoria determinar que as solicitações devem prosseguir, entendemos que o Estatuto da ICANN exige que a Diretoria “se reúna e confira” com o GAC. (Ver Estatutos, Artigo XI, parágrafo 2.1 (j).) À luz da nossa declaração, recomendamos que a ICANN o faça no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da emissão desta Declaração Final. Como o Conselho é obrigado a declarar as razões pelas quais não está seguindo o parecer consensual do GAC, recomendamos que a Diretoria cite esta Declaração Final e as razões aqui expostas.

126. Concluímos que a Amazon é a parte vencedora nessa questão. Assim, de acordo com o Artigo IV, Seção 3 (18), dos Estatutos, a Regra 11 dos Procedimentos Complementares da ICANN e o Artigo 31 das Regras do ICDR, a ICANN arcará com os custos deste IRP, bem como com o custo do provedor de IRP. As taxas e despesas administrativas do Centro Internacional para Resolução de Disputas (ICDR), totalizando US\$ 5.750, serão custeadas

¹⁵¹ Tradução livre de: “*The NGPC failed to articulate a wellfounded public policy reason supporting its decision. In the event the NGPC was unable to ascertain and state a valid public policy interest for its decision, it had a due diligence duty to further investigate before rejecting Amazon’s applications.*”

pela ICANN e a remuneração e despesas dos painelistas, no total de US\$ 314.590,96, serão de responsabilidade da ICANN. Portanto, a ICANN deverá reembolsar à Amazon a quantia de US \$ 163.045,51, representando a parte das taxas e despesas acima dos custos distribuídos anteriormente incorridos pela Amazon.¹⁵² (ICDR, 2017)

Após a declaração final do IRP, o pedido do “.amazon” continua constando como “indeferido” (ou “*will nor proceed*”) no sistema da ICANN. No entanto, o GAC emitiu um comunicado (Communiqué de Abu Dhabi), em 01 de novembro de 2017, em que afirma a necessidade de “encontrar uma solução mutuamente aceitável no caso do pedido de gTLD .amazon pelos países afetados pela empresa Amazon”¹⁵³ (ICANN-GAC, 2017). A Diretoria da ICANN, em setembro de 2017, entende necessárias considerações adicionais acerca da conclusão do IRP e solicita ao Board Accountability Mechanisms Committee (BAMC) a revisão e consideração sobre a referida conclusão (ICANN, 2017). Em 2018, a Diretoria da ICANN aceita a orientação do GAC para negociar entre as partes envolvidas, a fim de encontrar uma solução aceita por todos (ICANN, 2018).

De outro lado, a imprensa especializada noticiou que os governos do Peru e do Brasil estariam dispostos a rever a posição contrária ao pedido da empresa Amazon. De acordo com essa matéria (MURPHY, 2018), essa negociação envolveria a reserva do nome de domínio “rainforest.amazon” para utilização pelos membros da ACTO (Organização do Tratado de

¹⁵² Tradução livre de: “124. *Based upon the foregoing, we declare that Amazon has established that ICANN’s Board, acting through the NGPC, acted in a manner inconsistent with ICANN’s Bylaws, as more fully described above. Further, the GAC, as a constituent body of ICANN, failed to allow the applicant to submit any information to the GAC and thus deprived the applicant of the minimal degree of procedural fairness before issuance of its advice, as required by the Bylaws. The failure by the GAC to accord procedural fairness diminishes the presumption that would otherwise attach to its consensus advice. 125. The Panel recommends that the Board of ICANN promptly re-evaluate Amazon’s applications in light of the Panel’s declarations above. In its re-evaluation of the applications, the Board should make an objective and independent judgment regarding whether there are, in fact, well-founded, merits-based public policy reasons for denying Amazon’s applications. Further, if the Board determines that the applications should not proceed, the Board should explain its reasons supporting that decision. The GAC consensus advice, standing alone, cannot supplant the Board’s independent and objective decision with a reasoned analysis. If the Board determines that the applications should proceed, we understand that ICANN’s Bylaws, in effect, require the Board to “meet and confer” with the GAC. (See Bylaws, Article XI, § 2.1(j).) In light of our declaration, we recommend that ICANN do so within sixty (60) days of the issuance of this Final Declaration. As the Board is required to state reasons why it is not following the GAC consensus advice, we recommend the Board cite this Final Declaration and the reasons set forth herein. 126. We conclude that Amazon is the prevailing party in this matter. Accordingly, pursuant to Article IV, Section 3(18) of the Bylaws, Rule 11 of ICANN’s Supplementary Procedures and Article 31 of the ICDR Rules, ICANN shall bear the costs of this IRP as well as the cost of the IRP provider. The administrative fees and expenses of the International Centre for Dispute Resolution (ICDR) totaling US\$5,750 shall be borne by ICANN and the compensation and expenses of the Panelists totaling US\$314,590.96 shall be borne by ICANN. Therefore, ICANN shall reimburse Amazon the sum of US\$163,045.51, representing that portion of said fees and expenses in excess of the apportioned costs previously incurred by Amazon.*”

¹⁵³ Tradução livre de: “*The GAC expressed the need to find a mutually acceptable solution in the case of the .amazon gTLD applications for the countries affected and for the Amazon corporation.*”

Cooperação Amazônica). Portanto, não se pode considerar que a discussão em torno do gTLD “.amazon” esteja completamente encerrada.

8.1.2 O caso “.ipiranga”

Uma das alegações formuladas pela Amazon na defesa de seu pedido de registro do gTLD “.amazon” seria a autorização feita pela ICANN da solicitação do gTLD “.ipiranga”. Da mesma forma que o Rio Amazonas, o Ipiranga também é um curso de água, em cujas margens foi declarada a independência do Brasil; consta inclusive do hino nacional. Sem contar que o mesmo nome se refere a um importante bairro da cidade de São Paulo, onde fica localizado o Rio Ipiranga. Contudo, não houve qualquer manifestação do governo brasileiro contra o registro desse nome de domínio genérico.

O registro do “.ipiranga” foi solicitado por Ipiranga Produtos de Petróleo S.A., e os serviços de registro serão executados por Neustar (ICANN, 2012). A solicitante é uma das maiores empresas privadas atuantes no mercado de distribuição de combustíveis no Brasil, e utiliza o nome “Ipiranga” como marca protegida em suas atividades comerciais. O contrato de registro foi celebrado em 26 de julho de 2015, e o que mais chama a atenção nesse nome de domínio é que ele é fechado, ou seja, apenas quem for aprovado pela solicitante poderá registrar um domínio no gTLD “.ipiranga”.

8.1.3 O caso “.patagonia”

Outro nome geográfico envolvido em disputa no âmbito da ICANN é o “.patagonia”. A solicitação do gTLD foi apresentada, nessa nova rodada de expansão de nomes, perante a ICANN pela Patagonia, Inc., a qual, nos termos do requerimento (ICANN, 2012), é uma empresa com sede nos EUA que atua na fabricação e venda de roupas para diversas atividades, tais como escalada, surf, pescaria e outras atividades ao ar livre.

Em junho de 2012, na reunião da ICANN de Praga, o representante da Argentina no GAC afirmou a contrariedade de seu governo quanto à aprovação do gTLD solicitado pela empresa americana. Essa posição foi corroborada em 3 de agosto de 2012, por meio do encaminhamento de uma carta do embaixador Alfredo Morelli, do Ministério de Relações Exteriores da Argentina, endereçada à Diretoria da ICANN. Nesse expediente, o governo argentino afirmou sua preocupação com a autorização desse nome de domínio genérico, pois

também se refere a uma vasta região no sul da Argentina, que é relevante para diversas atividades econômicas do país, tais como a pesca, a mineração, a agricultura e o turismo.¹⁵⁴

Durante o período para recebimento de comentários do público em geral, o gTLD “.patagonia” recebeu aproximadamente 1.500 manifestações, com certo estímulo conferido pelo NIC Argentina¹⁵⁵ por meio da distribuição de brindes (MURPHY, 2012).

Após, em 20 de novembro de 2012, o GAC emitiu uma notificação prévia, com assinatura dos governos da Argentina e Chile, renovando suas posições contrárias à autorização do gTLD solicitado¹⁵⁶ Afirma, ainda, que a região da Patagônia é muito importante para a Argentina e, assim, não se pode aceitar que o TLD seja operado por uma empresa privada. Nos termos da notificação prévia do GAC:

Patagônia é uma região da Argentina localizada na região sul do país. A Patagônia compreende seis províncias da Argentina: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz e Terra do Fogo e Ilhas do Atlântico Sul. Como a Argentina é um país federal, cada província tem autogoverno e as seis províncias, como um todo, também têm um Parlamento da Patagônia. Documentos e atividades do Parlamento da Patagônia podem ser revisados neste link: (em espanhol): <http://www.parlamentopatagonico.legisrn.gov.ar/index.php> Os Governos Provinciais de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz e Terra do Fogo e Ilhas do Atlântico Sul, o Parlamento da Patagônia e o Governo Nacional da Argentina nunca autorizaram o uso do nome “Patagonia” para ser usado como um novo domínio genérico de primeiro nível, de qualquer tipo, para qualquer empresa ou para qualquer outra organização ou governo. Os Governos Provinciais de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz e Terra do Fogo e Ilhas do Atlântico Sul, o Parlamento da Patagônia e o Governo Nacional da Argentina nunca foram contatados por nenhuma empresa ou organização que tenha a intenção de usar o nome “Patagonia” como um novo domínio genérico de primeiro nível, de qualquer tipo.¹⁵⁷

¹⁵⁴ A correspondência está disponível em: <<http://www.icann.org/en/news/correspondence/morelli-to-crocker-03aug12-en>>.

¹⁵⁵ O NIC Argentina (<nic.ar>) é o órgão responsável pela administração do ccTLD “.ar”.

¹⁵⁶ A notificação de aviso prévio emitida pelo GAC, com apoio da Argentina e Chile está disponível em: <<https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131927/GAC%20EW%20Submission%20PATAGONIA%202.pdf?version=1&modificationDate=1356054993000&api=v2>>.

¹⁵⁷ Tradução livre de: “*Patagonia is a region of Argentina located in the Southern area of the country. Patagonia comprises six provinces of Argentina, namely La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. As Argentina is a federal country, each province has self government and the six provinces, as a whole, have a Patagonian Parliament as well. Patagonian Parliament documents and activity can be reviewed in this link: (in Spanish): <http://www.parlamentopatagonico.legisrn.gov.ar/index.php>. The Provincial Governments of La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, the Patagonian Parliament and the National Government of Argentina have never authorized the use of the name “Patagonia” to be used as a new generic top level domain, of any kind, to any company or to any other organization or government. The Provincial Governments of La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, The Patagonian Parliament and the National Government of Argentina were never contacted by any company or organization that has the intention to use the name “Patagonia” as a new generic top level domain, of any kind.*”

Ao final da notificação, o governo da Argentina expressa gratidão pelo apoio recebido dos seguintes países: Brasil, Bolívia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, República Checa, Egito, Grécia, Hungria, México, Mali, Paquistão, Portugal, Peru, România, Rússia, Turquia, Espanha, Uruguai e Ucrânia.

Na tentativa de aplacar as preocupações suscitadas pelo comitê consultivo, a empresa Patagonia assinou e publicou um compromisso de interesse público ou PIC¹⁵⁸ (*public interest commitments*). Nesse documento, afirma que solicitou a realização de reuniões com representantes dos governos da Argentina e do Chile para apresentar o plano de negócios elaborado para o “.patagonia”, mas que até aquele momento as reuniões não ocorreram. De qualquer forma, a empresa estaria disposta a operar o registro do gTLD solicitado sob os termos de um compromisso de interesse público, ainda a ser elaborado com a ICANN e as partes interessadas, i.e., Argentina e Chile.

A questão central, neste procedimento, é que apenas os nomes geográficos contidos na Lista ISO 3166-1 estavam previamente registrados e, assim, impossibilitados de serem solicitados por particulares. Patagônia, contudo, é um nome geográfico que não está contido nesta lista elaborada pela ISO, o que possibilitou o surgimento deste e de outros conflitos.

Na discussão dos nomes geográficos, o governo dos EUA, via NTIA, inicialmente, era contrário às objeções e notificações prévias elaboradas pelo GAC, ou seja, a primeira posição do governo norte-americano era favorável às solicitações dos particulares. Contudo, em julho de 2013, a NTIA editou uma nota pública afirmando que os EUA se manteriam neutros no GAC com relação a uma série de nomes geográficos, tais como “.shenzen” (IDN em chinês), “.persiangulf”, “.guangzhou” (IDN em chinês), “.amazon” (e IDNs em japonês e chinês), “.patagonia”, “.yun”, e “.thai”, mas estimulando que os governos e os particulares, incluindo a Diretoria da ICANN, mantivessem as negociações e conseguissem atingir consensos, sob o seguinte fundamento:

Os Estados Unidos afirmamos nosso apoio ao livre fluxo de informações e liberdade de expressão e não vemos a soberania como uma base válida para contestar o uso de termos, e temos preocupações sobre o efeito de tais alegações na integridade do processo. Consideramos que o GAC tinha a mesma opinião quando aceitou a definição de nomes geográficos da ICANN em fevereiro de 2011 e concordou que qualquer possível confusão com um nome geográfico poderia ser mitigada por meio de um acordo entre o requerente e o governo em questão. Além disso, os Estados Unidos não estamos cientes de um consenso internacional que reconheça os direitos

¹⁵⁸ <https://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails:downloadpicposting/1466?t:ac=1466>.

governamentais inerentes em termos geográficos. Portanto, a escolha feita neste caso não prejudica as posições futuras dos Estados Unidos dentro do modelo da ICANN ou além.¹⁵⁹ (NTIA, 2013)

Além das manifestações do GAC, a solicitação do “.patagonia” também foi contestada pelo Objeto Independente, uma autoridade apontada pela Diretoria da ICANN que tem a prerrogativa de apresentar objeções com fundamentos de interesse público e de comunidade. Nesta oportunidade, o Objeto Independente era o Professor Alain Pellet, que, de forma geral, repete e desenvolve os argumentos apresentados pelo Governo da Argentina contrários à solicitação. Ainda, o governo da Argentina, por meio de seu Ministério de Relações Exteriores, também apresentou uma objeção de comunidade contra a solicitação do mencionado gTLD. No entanto, nenhuma das objeções foi analisada de forma definitiva, em razão da desistência da empresa Patagonia.

8.1.4 O caso “.africa”

O nome de domínio genérico “.africa” foi inicialmente proposto por empresas não africanas na primeira rodada de expansão de gTLDs pela ICANN, no ano de 2000. A proposta, contudo, encontrou forte oposição por profissionais de origem africana, que percebiam a existência de prejuízo ao continente africano.

“Africa” está contido na lista da Unesco e deveria ser considerado um nome geográfico, para os fins do Manual do Requerente. Para sua aceitação, contudo, seria necessário que ao menos 60% dos governos existentes na região aprovasse a proposta de delegação solicitada perante a ICANN (ICANN-AGB, 2012, p. 2-16) Ao menos em teoria, portanto, solicitações que não possuíssem esse suporte de 60% dos governos não seriam aprovadas pela ICANN.

Os ministros responsáveis pelos setores de tecnologia da informação dos países da União Africana encontraram-se em Johannesburgo em novembro de 2009. Como resultado desse encontro, publicou-se a “Declaração Oliver Tambo” (UNIÃO AFRICANA, 2009), na qual afirmava-se a importância de tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento

¹⁵⁹ Tradução livre de: “*The United States affirms our support for the free flow of information and freedom of expression and does not view sovereignty as a valid basis for objecting to the use of terms, and we have concerns about the effect of such claims on the integrity of the process. We considered that the GAC was of the same mind when it accepted ICANN’s definition of geographic names in February 2011 and agreed that any potential confusion with a geographic name could be mitigated through agreement between the applicant and the concerned government. In addition, the United States is not aware of an international consensus that recognizes inherent governmental rights in geographic terms. Therefore, the choice made in this discrete case does not prejudice future United States positions within the ICANN model or beyond.*”

do continente africano e o aumento de sua competitividade econômica. Para atingir esses fins, a declaração afirmava sua esperança no uso de um nome de domínio genérico “**.africa**” como forma de trazer uma série de benefícios econômico, sociais e culturais ao continente. A declaração Oliver Tambo foi corroborada pela 14ª Assembleia de Líderes de Estado e Governo da União Africana, ocorrido em janeiro de 2010. Em sequência, os ministros de ciência e tecnologia da informação solicitam da União Africana os parâmetros para a execução do projeto “**.africa**”, por meio da Declaração de Abuja (UNIÃO AFRICANA, 2010).

Após, estabeleceu-se um grupo de trabalho para analisar e elaborar propostas, a qual recomendou que a União Africana requeresse à ICANN, na nova rodada de expansão de gTLDs, a delegação e operação do “**.africa**”. Essa recomendação também incluía a realização de um processo seletivo para a escolha da organização que iria operar o “**.africa**” em nome dos membros da União Africana.

Em um comunicado de 12 de maio de 2011, a União Africana aconselhou que os interessados em operar o novo “**.africa**” participassem de uma chamada de interesses organizada por ela, cujo prazo de encerramento foi o dia 3 de junho de 2011. Após, a União Africana solicitou que os interessados apresentassem propostas detalhadas para o registro e operação de um possível novo gTLD.

Ao final desse processo, a União Africana informou que o selecionado seria a empresa UniForum S.A. (ou ZA Central Registry – ZACR), como entidade patrocinada pela União Africana para ser operador do novo nome de domínio “**.africa**”. ZACR e a União Africana celebraram um acordo definindo o relacionamento entre eles durante a reunião da ICANN na Costa Rica, em março de 2012. Isso levou a que, em 13 de junho de 2012, a UniForum/ZACR apresentasse a solicitação de delegação do registro “**.africa**” perante a ICANN. No requerimento, conta que a finalidade desse novo nome de domínio seria

estabelecer a operação de nome de domínio de classe mundial para o TLD pontoAfrica ao engajar e utilizar da tecnologia, *know-how* e financiamento africanos, para o benefício e o orgulho dos africanos; em parceria com governos africanos e outros grupos interessados em ICT.

O pedido da ZACR foi aprovado nas fases iniciais de avaliação da ICANN em 12 de julho de 2013, e o contrato entre a ICANN e a ZACR, para a operação do “**.africa**”, foi celebrado em Cingapura, no dia 24 de março de 2014.

Contudo, essa história não é completa, pois houve um outro solicitante de registro para operação do “**.africa**”, o qual dificultou bastante o andamento e a celebração da delegação de

registro com a ZACR. Trata-se da DotConnectAfrica Trust, que é uma entidade atuante na discussão sobre a existência de um nome de domínio “.africa” desde os anos 2000, ou seja, muito anteriormente ao último programa de expansão de gTLDs da ICANN.

A relação complica-se em 29 de outubro de 2008, quando o DotConnectAfrica Trust encaminha uma correspondência à Presidência da União Africana solicitando o apoio para o Projeto gTLD “.africa”. O Trust encaminha nova missiva à Presidência da União Africana em 31 de julho de 2009, novamente para solicitar apoio ao Projeto gTLD “.africa”. O então Presidente responde em 7 de agosto de 2009, afirmando que a União Africana acolhe a iniciativa e, em 27 de agosto de 2009, afirma que “expressa seu apoio à iniciativa ‘pontoAfrica’ da DotConnectAfrica, desejando sucesso em sua empreitada”.

Esse apoio, contudo, teve uma curta duração, pois, em 16 de abril de 2010, o Presidente em exercício da União Africana, em referência à correspondência de 27 de agosto de 2009, informa que, após consulta com outras partes interessadas, a União Africana reconsiderou sua abordagem para a implementação do gTLD “.africa” e que não apoia mais iniciativas individuais e, ainda, informa ao DotConnectAfrica que iniciaria um processo seletivo para a concessão de apoio pela União Africana.

O DotConnectAfrica Trust, contudo, não aceita a retirada de apoio, afirmando que a manifestação anterior da União Africana ainda estaria válida e, além disso, recusa-se a participar do processo seletivo estabelecido pela União Africana. Afirma, ademais, que a seleção criada pela organização não seria transparente e responsável, acreditando que o resultado do processo já estaria predeterminado antes de seu início, e que a ICANN deveria escolher qual a entidade mais apta para a operação do registro do nome de domínio “.africa”.

A União Africana responde por meio de um comunicado, em que afirma que a solicitação do DotConnectAfrica Trust não tem apoio dos governos da região, representando uma intrusão desnecessária nas atividades da União Africana, e que, caso fosse aceita, causaria uma confusão com a solicitação oficialmente apoiada pela União Africana (UNIÃO AFRICANA, 2011).

Em 20 de novembro de 2012, o GAC emite uma notificação prévia, por requerimento dos países componentes da União Africana, em que se opõem à aprovação da delegação do “.africa” solicitada pelo DotConnectAfrica Trust, afirmando que o Trust não possui apoio dos governos da região (ICANN-GAC, 2012). O Trust responde, em 5 de dezembro de 2012, afirmando que a União Africana não teria a prerrogativa de apoiar a solicitação da ZACR, por ser também uma cossolicitante do gTLD, e, ainda que pretendesse falar em nome da região

africana, deveria fazer uma solicitação com fundamento em comunidade, o que não foi feito pela ZACR (DOTCONNECTAFRICA TRUST, 2012).

Em 11 abril de 2013, contudo, o GAC edita uma objeção formal, no Comunicado de Beijing (ICANN-GAC, 2013), aconselhando a Diretoria da ICANN a negar o pedido do DotConnectAfrica Trust, o qual, em 8 de maio de 2013, responde que: (i) o Trust tinha o apoio anterior da União Africana; (ii) há a necessidade de transparência e responsabilidade no processo de seleção para o operador de registro; (iii) a orientação do GAC é anticompetitiva; (iv) apenas a ICANN poderia fazer a seleção de operação de registro de nome de domínio genérico de primeiro nível (DOTCONNECTAFRICA TRUST, 2012).

Ao final, a ICANN por meio do Comitê de Novos gTLDs (NGPC) aceita a orientação do GAC, negando a solicitação para a delegação do nome de domínio genérico “.africa” para o DotConnectAfrica Trust (ou DCA), notificando oficialmente a solicitante sobre o indeferimento de seu pedido (ICANN, 2016).

O DCA Trust formulou um pedido de reconsideração perante o NGPC, nos termos do Estatuto da ICANN, para que revisse sua posição quanto à sua solicitação de gTLD “.africa”, o qual foi negado pelo Comitê.

Diante da nova negativa, em 24 de outubro de 2012, o DCA Trust requer a instalação de um processo de revisão independente (Independent Review Process – IRP), também previsto no Estatuto da ICANN. Seguiu-se um longo e extenso processo de revisão independente, com a realização de audiências presenciais, o que não é prática na maioria dos IRPs. Apenas em 9 de julho de 2015, o painel estabelecido perante o ICDR (International Centre for Dispute Resolution), vinculado à Associação Americana de Arbitragem (AAA), publica sua declaração final.

De forma resumida, o painel do IRP conclui que: (i) a atuação do GAC ocorreu de forma pouco transparente, sem permitir a atuação do DCA Trust para apresentar argumentos e esclarecimentos, o que seria contrário ao Estatuto da ICANN; (ii) as orientações do GAC não são vinculantes e, mesmo que a ICANN acolha os posicionamentos do GAC, isso não a exime de fundamentar suas decisões, o que não haveria ocorrido na situação em concreto; e (iii) a ICANN deveria se abster de delegar o gTLD em discussão até finalizar a avaliação do pedido apresentado pelo DCA Trust. Segue abaixo a declaração final do painel do IRP (ICDR, 2015):

149. Além disso, de acordo com o Artigo IV, Seção 3, parágrafo 11 (d) dos Estatutos da ICANN, o Painel recomenda que ICANN continue a se abster de delegar o gTLD .AFRICA e permitir que o pedido da DCA Trust prossiga até o restante do processo de pedido de novos gTLDs.

150. O Painel declara que a DCA Trust é a parte vencedora neste IRP e declara ainda que a ICANN deve arcar, de acordo com o Artigo IV, Seção 3, parágrafo 18 dos Estatutos, o Artigo 11 dos Procedimentos Complementares e o Artigo 31 das Normas da ICDR, a totalidade dos custos deste IRP e a totalidade dos custos do provedor de IRP, como segue:

- a) as taxas e despesas dos painelistas;
- b) as taxas e despesas do administrador, o ICDR;
- c) os honorários e despesas do painel de emergência incorridos em conexão com o pedido de ajuda interina de emergência solicitada em conformidade com os Procedimentos Suplementares e as Regras do ICDR; e
- d) as taxas e despesas do repórter associado à audiência em 22 e 23 de maio de 2015 em Washington, D.C.

Como resultado do acima exposto, as taxas administrativas do ICDR, no total de US\$ 4.600, e as compensações e despesas dos panelistas, no total de US\$ 403.467,08, nascerão integralmente da ICANN; portanto, a ICANN reembolsará o DCA Trust no valor de US\$ 198.046,04.

151. De acordo com a última sentença do Artigo IV, Seção 3, parágrafo 18, dos Estatutos, a DCA Trust e a ICANN arcarão com suas próprias despesas. Cada uma das Partes também terá suas próprias taxas de representação legal.¹⁶⁰

Em sua fundamentação, o painel do IRP corrobora as críticas suscitadas pelo DCA Trust contra a atuação do GAC, que careceria de transparência e de possibilidade de contraditório. O IRP afirma que, por ser parte constituinte da ICANN, o GAC deveria adotar regras e procedimentos mais justos e transparentes em suas manifestações, especialmente quando afetassem interesses de terceiros. Conforme a transcrição da manifestação do IRP sobre este quesito (ICDR, 2015):

99. Neste IRP, entre as alegações avançadas pela DCA Trust contra a ICANN, está o fato de que a Diretoria da ICANN e seu órgão constituinte, o GAC, violaram sua obrigação de agir de forma transparente e em conformidade com os procedimentos que asseguraram justiça. Em particular, a DCA Trust critica a Diretoria da ICANN aqui, por permitir que ela seja guiada pelo GAC, um órgão “aparentemente sem regras distintas, registros públicos limitados,

¹⁶⁰ Tradução livre de: “149. Furthermore, pursuant to Article IV, Section 3, paragraph 11 (d) of ICANN’s Bylaws, the Panel recommends that ICANN continue to refrain from delegating the .AFRICA gTLD and permit DCA Trust’s application to proceed through the remainder of the new gTLD application process. 150. The Panel declares DCA Trust to be the prevailing party in this IRP and further declares that ICANN is to bear, pursuant to Article IV, Section 3, paragraph 18 of the Bylaws, Article 11 of Supplementary Procedures and Article 31 of the ICDR Rules, the totality of the costs of this IRP and the totality of the costs of the IRP Provider as follows: a) the fees and expenses of the panelists; b) the fees and expenses of the administrator, the ICDR; c) the fees and expenses of the emergency panelist incurred in connection with the application for interim emergency relief sought pursuant to the Supplementary Procedures and the ICDR Rules; and d) the fees and expenses of the reporter associated with the hearing on 22 and 23 May 2015 in Washington, D.C. e) As a result of the above, the administrative fees of the ICDR totaling US\$4,600 and the Panelists’ compensation and expenses totaling US\$403,467.08 shall be born entirely by ICANN, therefore, ICANN shall reimburse DCA Trust the sum of US\$198,046.04. 151. As per the last sentence of Article IV, Section 3, paragraph 18 of the Bylaws, DCA Trust and ICANN shall each bear their own expenses. The Parties shall also each bear their own legal representation fees.”

definições fluidas de membros e quóruns” e procedimentos injustos para lidar com as questões que se apresentam. [...]

101. O Painel é unanimemente da opinião de que o GAC é um órgão constituinte da ICANN. Isso não é apenas claro no intercâmbio acima entre o Painel e o advogado da ICANN, mas também do Artigo XI (Comitês Consultivos) do Estatuto da ICANN e dos Princípios Operacionais do GAC. [...]

102. De acordo com o DCA Trust, com base no acima, e em particular no Artigo III (Transparência), Seção 1 do Estatuto da ICANN, portanto, o GAC estava vinculado às obrigações de transparência e equidade dessa disposição de “operar ao máximo viável de maneira aberta e transparente e consistente com os procedimentos projetados para assegurar justiça”, mas, como testemunha da própria ICANN, a Sra. Heather Dryden reconheceu durante a audiência que o GAC não agiu com transparência ou de maneira planejada para garantir justiça.¹⁶¹

Após notificação da declaração do painel do IRP, a Diretoria da ICANN acolhe sua decisão, na reunião de 16 de julho de 2015, nos termos da resolução abaixo transcrita (ICANN, 2015):

Resolveu-se (2015.07.16.02), desde que a Diretoria não está determinando neste momento se o pedido da DCA para .AFRICA deve proceder à contratação ou delegação, a Diretoria não considera que a retomada da avaliação da aplicação da DCA é uma ação inconsistente com a orientação do GAC.

Resolveu-se (2015.07.16.03) que o Conselho dirige o Presidente e CEO, ou o(s) seu(s) representante(s), para tomar todas as medidas necessárias para retomar a avaliação do pedido do DCA para o .AFRICA e assegurar que tal avaliação prossiga de acordo com o(s) processo(s) estabelecido(s) o mais rapidamente possível [...].

Resolveu-se (2015.07.16.04), com relação ao parecer consensual do GAC no Comunicado de Pequim, que a solicitação do DCA para o .AFRICA não deve prosseguir, o que foi confirmado no Comunicado de Londres, a Diretoria perguntará ao GAC se deseja refinar o parecer e/ou fornecer à Diretoria informações adicionais relativas a esse conselho e/ou abordar de outra forma as preocupações levantadas na Declaração.

Resolveu-se (2015.07.16.05) que, no caso de o pedido do DCA para .AFRICA passar com sucesso o restante do processo de avaliação, no momento ou antes,

¹⁶¹ Tradução livre de: “99. In this IRP, among the allegations advanced by DCA Trust against ICANN, is that the ICANN Board, and its constituent body, the GAC, breached their obligation to act transparently and in conformity with procedures that ensured fairness. In particular, DCA Trust criticizes the ICANN Board here, for allowing itself to be guided by the GAC, a body “with apparently no distinct rules, limited public records, fluid definitions of membership and quorums” and unfair procedures in dealing with the issues before it. [...] 101. The Panel is unanimously of the view that the GAC is a constituent body of ICANN. This is not only clear from the above Exchange between the Panel and counsel for ICANN, but also from Article XI (Advisory Committees) of ICANN’s Bylaws and the Operating Principles of the GAC. [...] 102. According to DCA Trust, based on the above, and in particular, Article III (Transparency), Section 1 of ICANN’s Bylaws, therefore, the GAC was bound to the transparency and fairness obligations of that provision to “operate to the maximum extent feasible in an open and transparent manner and consistent with procedures designed to ensure fairness”, but as ICANN’s own witness, Ms. Heather Dryden acknowledged during the hearing, the GAC did not act with transparency or in a manner designed to insure fairness.”

a Diretoria irá considerar qualquer conselho ou informação adicional recebida do GAC, e irá proceder conforme necessário, equilibrando todas as informações relevantes e circunstâncias relevantes. Se a Diretoria tomar qualquer ação que possa ser inconsistente com o parecer do GAC, a Diretoria seguirá o processo estabelecido no estatuto (consulte o Estatuto da ICANN, Artigo XI, Seção 2.1).¹⁶²

Em outras palavras, a Diretoria da ICANN compreendeu que a declaração do IRP não recomenda que o DCA Trust seja o delegatário do gTLD “.africa”, tampouco exclui a solicitação feita pela ZACR, que é apoiada pela União Africana. Também entende que prosseguir na análise da solicitação feita pela DCA Trust não contrariaria a orientação do GAC, contida no Comunicado de Beijing e ratificada no Comunicado de Londres. Além disso, no cumprimento da declaração do IRP, suspenderia a delegação final do “.africa” para a ZACR até a conclusão da análise.

A ICANN retomou a análise do pedido da DCA em 1º de setembro de 2015. Em 13 de outubro de 2015, a solicitação da DCA Trust não foi aprovada na avaliação inicial da análise do painel de nomes geográficos. Nesta oportunidade, o painel afirmou que, nos termos da Seção 2.2.1.4 do Manual do Requerente, a DCA Trust não apresentou provas de que possui o apoio ou a não oposição de 60% das autoridades públicas da África, conforme descrito no artigo 2.2.1.4.3 do Manual do Requerente (ICANN-AGB, 2012).

A DCA Trust solicitou então uma análise estendida, com um prazo adicional de noventa dias para a produção de provas e documentos. Contudo, não foi capaz de responder aos questionamentos e de apresentar as informações requeridas na análise estendida, o que encerrou de forma definitiva a análise do pedido da DCA para a delegação do “.africa” por ela solicitado.

Em 3 de março de 2016, a Diretoria da ICANN edita uma nova resolução, a qual permite a delegação — então suspensa por causa da declaração final do painel do IRP — para a outra solicitante do gTLD, a ZACR (ICANN, 2016).

¹⁶² Tradução livre de: “Resolved (2015.07.16.02), since the Board is not making a final determination at this time as to whether DCA’s application for .AFRICA should proceed to contracting or delegation, the Board does not consider that resuming evaluation of DCA’s application is action that is inconsistent with GAC advice. Resolved (2015.07.16.03), the Board directs the President and CEO, or his designee(s), to take all steps necessary to resume the evaluation of DCA’s application for .AFRICA and to ensure that such evaluation proceeds in accordance with the established process(es) as quickly as possible [...]. Resolved (2015.07.16.04), with respect to the GAC’s consensus advice in the Beijing Communiqué that DCA’s application for .AFRICA should not proceed, which was confirmed in the London Communiqué, the Board will ask the GAC if it wishes to refine that advice and/or provide the Board with further information regarding that advice and/or otherwise address the concerns raised in the Declaration. Resolved (2015.07.16.05), in the event that DCA’s application for .AFRICA successfully passes the remainder of the evaluation process, at that time or before, the Board will consider any further advice or information received from the GAC, and proceed as necessary, balancing all of the relevant material information and circumstances. Should the Board undertake any action that may be inconsistent with the GAC’s advice, the Board will follow the established process set out in the Bylaws (see ICANN Bylaws, Article XI, Section 2.1).”

Antes, contudo, da edição dessa resolução, em ação judicial, ajuizada em 20 de janeiro de 2016, perante um juiz do estado da Califórnia, a DCA Trust alega a existência de fraude ao negar sua solicitação. Afirma que há fraude ao afirmar que a ICANN seguiria seu Estatuto e o Manual do Requerente na avaliação do pedido do gTLD “.africa”, mas a sujeitou a um conjunto extra de exigências não previstas anteriormente. Também alega a ocorrência de ofensa à concorrência na obtenção do mencionado gTLD.

Ao fim, requer que a Corte da Califórnia conceda uma antecipação de tutela (*motion of preliminary injunction*), a qual é negada em duas oportunidades, tanto pelo Juízo de 1º grau quanto pela Corte Superior da Califórnia. Essas decisões foram fundamentadas na existência de um “acordo de não processar” (*Covenant Not To Sue*) contido nos termos do Manual do Requerente, aos quais os solicitantes aderem ao formularem os pedidos de novos gTLDs perante a ICANN, e que o Judiciário do estado da Califórnia entendeu válidos e executáveis.¹⁶³

Ao final, a ICANN não está vedada de realizar a delegação do gTLD “.africa”, a qual já foi realizada. Contudo, a disputa judicial ainda está pendente de julgamento por um tribunal do júri no estado da Califórnia.

8.2 Nomes de comunidade

Outro conjunto de questões e discussões relevantes surge com os chamados pedidos comunitários de nomes de domínio de primeiro nível, em razão da prioridade que a ICANN concedeu a esse tipo de gTLD. Em termos gerais, pode-se mencionar que os principais problemas giram em torno da identificação da comunidade e de sua relação com o requerente do gTLD. Também é importante ter em mente que o requerente é que deve solicitar a prioridade comunitária. Não se trata de uma avaliação independente promovida pela ICANN, tanto que, conforme discutido na seção abaixo, há nomes que são relacionados a comunidade, mas que não passam pelo escrutínio da CPE (Community Priority Evaluation), se isso não for expressamente requerido no pedido formulado perante a ICANN.

8.2.1 O caso “.gay”

O “.gay” foi proposto, na rodada de 2012, por quatro solicitantes distintas. A primeira solicitante é a dotgay LLC, uma empresa filiada à International Gay & Lesbian Travel

¹⁶³ Todos os documentos relacionados ao processo judicial perante o Poder Judiciário do Estado da Califórnia podem ser encontrados em: <<https://www.icann.org/resources/pages/dca-v-icann-2016-01-26-en>>.

Association (IGLTA), National Gay & Lesbian Chamber of Commerce (NGLCC) e National Gay & Lesbian Chamber of Commerce of New York (NGLCCNY).

A proposta feita pela dotgay LLC tem fundamento em comunidade e, portanto, caso demonstrada a existência da representatividade, tem preferência sobre as demais requerentes. Como entidade apoiadora da dotgay LLC, consta a International Lesbian Gay Bisexual Trans and Intersex Association (ILGA). Sua proposta consiste na criação de um gTLD voltado exclusivamente para a comunidade LGBT, inclusive com a criação de parceiros certificadores, para atestarem os solicitantes de registro de segundo nível no gTLD “.gay”. Também propõe uma série de medidas de transparência e participação na gerência do registro do “.gay”, bem como doar 67% de todo o lucro do registro para organizações sem fins lucrativos ligadas à comunidade LGBT. Entre os outros solicitantes do gTLD “.gay” estão a Top Level Design, a Top Level Domain Holdings e a Demand Media (United TLD Holdco Ltd.).

Como mencionado, o “.gay” estava incluído entre os nomes de domínio controversos que mereceram comentários específicos do Objeto Independente, o Prof. Alain Pellet. Com relação ao “.gay”, o Objeto Independente afirma que a proposta é incapaz de ofender normas socioculturais aceitas e reconhecidas internacionalmente. Ademais, nota a existência, em muitos países, de normas que proíbem a discriminação com base na orientação sexual, e que os direitos dos homossexuais estão sendo amplamente aceitos na grande maioria dos países.

A ILGA apresentou objeções contra as propostas de criação do gTLD “.gay” de todos os solicitantes, exceto da dotgay LLC. Na sua perspectiva, a ILGA afirma ocorrer uma grave lesão na perda de oportunidade da comunidade gay, caso a operação do gTLD “.gay” seja realizado por entidade não vinculada à comunidade gay, que apenas busque a realização de lucros. Isso causaria um grave constrangimento à comunidade, além de possibilitar que movimentos antigay usassem o gTLD proposto, isto é, em contrariedade aos interesses dos gays:

9. A ILGA vê um grande prejuízo na perda de oportunidades para a comunidade gay com a operação do nome .GAY by TLD. A operação do nome .GAY sob uma liderança e responsabilidade da comunidade não gay, e apenas com fins lucrativos, não daria à comunidade gay a segurança de que poderia desfrutar de um gTLD sob responsabilidade e liderança da comunidade gay. Os registrantes do nome .GAY não poderiam confiar em outros registrantes como sendo fidedignamente gays, e as pessoas que abordarem os registrantes do nome .GAY não poderiam confiar em encontrar empresas e empresas gays confiáveis, programas e serviços da comunidade gay. Além disso, a operação do nome .GAY sob uma liderança e responsabilidade da comunidade não gay e apenas com fins lucrativos não

permitiria que a comunidade gay reunisse os recursos e recursos necessários para apoiar seus programas e serviços. [...]

20. A ILGA mostrou que, ao longo do último século e particularmente nas últimas décadas, a comunidade gay transformou o nome gay de um termo pejorativo em um nome respeitado. Embora o nome gay seja um nome legalmente protegido da comunidade gay, a preocupação da ILGA — de que a usurpação e a exploração deste nome para simples lucros possam fazer com que a comunidade gay pareça uma comunidade de clientes e consumidores, em vez de uma comunidade de pessoas com uma identidade especial e preocupações especiais — pode ser compreensível. Mas esse temido efeito adverso na aparência da comunidade gay estaria longe de ser um dano à reputação da comunidade gay. Em nosso mundo capitalista, todo e qualquer nome está sendo usado para fins lucrativos, e todo mundo está sendo visado como cliente e consumidor. A reputação de indivíduos e comunidades cresce a partir de suas qualidades, compromissos e atividades que transcendem o nível de lucratividade e de ser um cliente e consumidor.¹⁶⁴ (SCHLINK, 2013)

Em 16 novembro de 2013, o Prof. Bernhard Schlink, expert designado pela ICDR (AAA), emitiu pareceres que rejeitaram as objeções articuladas pela ILGA, pois não comprovou, sequer tentou comprovar, que as solicitações feitas pelas outras entidades causariam um provável prejuízo aos direitos e interesses da comunidade gay. Conforme é possível perceber no trecho abaixo (SCHLINK, 2013):

19. Com estas submissões, a ILGA não provou uma interferência nas atividades centrais da comunidade gay ou um dano econômico à comunidade gay que resultaria da operação dos nomes .GAY. Nem a ILGA comprovou que o TLD não agiria de acordo com os interesses da comunidade; Tudo o que está claro nas afirmações da ILGA e também da TLD é que a TLD não sentiria uma responsabilidade específica em relação à comunidade, mas sim trataria seus membros e interesses como quaisquer outros usuários e interesses.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Tradução livre de: “9. *ILGA sees a major damage in the loss of opportunities for the gay community with the operation of the string .GAY by TLD. The operation of the string .GAY under a non-gay community leadership and responsibility, and solely for profit, would not give the gay community the safety that it could enjoy from a gTLD under gay community leadership and responsibility. Registrants of the string .GAY could not rely on other registrants being reliably gay, and people who approach registrants of the string .GAY could not rely upon finding trustworthy gay businesses and enterprises, gay community programs and services. In addition, the operation of the string .GAY under a non-gay community leadership and responsibility and solely for profit would not allow the gay community to assemble the funds and resources that it needs to support its programs and services. [...]* 20. *ILGA has shown that over the last century and particularly over the last decades the gay community has turned the name gay from a derogatory term into a respected name. Even though the name gay is not a legally protected name of the gay community, ILGA’s concern, that the usurpation and exploitation of this name for naked profit making might make the gay community look like a community of customers and consumers rather than a community of people with a special identity and special concerns, may be understandable. But this feared adverse effect on the gay community’s appearance would be far from a damage to the reputation of the gay community. In our capitalist world, each and every name is being used for profit making, and everybody is being targeted as a customer and consumer. The reputation of individuals and communities grows out of their qualities, engagements, and activities that transcend the level of profit making and being a customer and consumer.*”

¹⁶⁵ Tradução livre de: “19. *With these submissions ILGA has not proven an interference with the gay community’s core activities or an economic damage to the gay community that would result from TLD’s operation of the string .GAY. Nor has ILGA proven that TLD would not act in accordance with the interests of the community; all that is*

Além disso, o expert concluiu que o único prejuízo advindo de uma possível delegação para outros solicitantes seria a perda de oportunidade de operar seu próprio registro de TLD, o que — nos termos do módulo 3.5.4 do Manual do Requerente (ICANN-AGB, 2012)¹⁶⁶ — não poderia ser aceito como argumento suficiente para uma objeção de comunidade. Também conclui que entre a ILGA e a dotgay LLC, apesar de não serem a mesma entidade, revelam uma relação intrínseca de mera divisão de trabalho. Dessa forma, para a devida análise e sopesamento dos argumentos articulados pela ILGA, o procedimento mais adequado não seria a objeção de comunidade, prevista no módulo 3.5.4 do Manual do Requerente, mas a avaliação de prioridade de comunidade (Community Priority Evaluation – CPE), contida no módulo 4.2.2 do Manual do Requerente. Especialmente nas hipóteses em que um solicitante afirma ter fundamento em comunidade e os outros não fizeram tal afirmação. Em conclusão, o Prof. Schlink rejeita a objeção oposta pela ILGA.

Contrária à solicitação da dotgay LLC, houve a apresentação de uma objeção pela Metroplex Republicans of Dallas, com fundamento em comunidade, afirmando que a operação do “.gay” pela mencionada solicitante iria ferir os legítimos interesses da comunidade gay conservadora do estado do Texas. Para essa controvérsia, também foi designado o Prof. Bernhard Schlink pelo ICDR.

Em sua conclusão, o expert afirma que a Metroplex não tem legitimidade para a apresentação da objeção, nos termos do Manual do Requerente, pois não tem relacionamento com a comunidade gay mais ampla e mundial e, mesmo que demonstrasse um forte relacionamento com o segmento conservador da comunidade gay, o Prof. Schlink afirma que isso não configuraria uma comunidade claramente delineada (SCHLINK, 2013).

Outra entidade também objetou contra a solicitação feita pela dotgay LLC. Trata-se da GOProud, um grupo de *lobby* dos interesses da comunidade gay. Contudo, o ICDR rejeitou sumariamente a objeção por exceder a quantidade máxima de palavras permitidas pelo Manual

clear from ILGA's and also TLD's assertions is that TLD would not feel a particular responsibility towards the community but rather treat its members and interests like any other users and interests."

¹⁶⁶ “O solicitante deve provar que a aplicação cria uma probabilidade de prejuízo material aos direitos ou interesses legítimos de uma parte significativa da comunidade para a qual a cadeia pode ser alvo explícita ou implicitamente. Uma alegação de prejuízo que consiste apenas do fato de o requerente estar delegando a cadeia em vez do opositor não será suficiente para uma constatação de prejuízo material.” Tradução livre de: “*The objector must prove that the application creates a likelihood of material detriment to the rights or legitimate interests of a significant portion of the community to which the string may be explicitly or implicitly targeted. An allegation of detriment that consists only of the applicant being delegated the string instead of the objector will not be sufficient for a finding of material detriment.*”

do Requerente. Após provocação da GOProud, o Ombudsman da ICANN, Chris LaHatte, sugeriu que a Diretoria da ICANN aceitasse a objeção, mesmo que intempestiva (LAHATTE, 2015).

Após as fases de objeções, a solicitação da dotgay LLC foi submetida ao painel de avaliação de prioridade de comunidade (CPE), nos termos do Manual do Requerente (módulo 4.2.2). Contudo, o relatório final do painel de CPE concluiu que, dos dezesseis pontos possíveis, a dotgay LLC obteve apenas dez, quatro a menos que o necessário para ser aprovada no teste de comunidade.¹⁶⁷

Quanto ao pedido do “.gay” pela dotgay LLC, a comunidade ficou claramente delineada e as políticas de registro receberam notas máximas. Contudo, contra a dotgay LLC, nos termos da primeira avaliação da ICANN, pesaram a alegada falta de relação entre o gTLD proposto e a comunidade, bem como a existência de oposição ao pleito da dotgay LLC. Ressalte-se que dois relatórios de CPE foram produzidos na avaliação da solicitação da dotgay LLC, a primeira em 6 de outubro de 2014 (ICANN, 2014) e a segunda em 8 de outubro de 2015 (ICANN, 2015). A segunda avaliação de comunidade foi realizada após o comitê de governança (Board Governance Committee ou BCG) ter aceito um pedido de reavaliação formulado pela dotgay LLC, em que a solicitante alega que as cinquenta e quatro cartas de apoio recebidas por ela não foram contabilizadas no CPE (ICANN-BGC, 2015). No entanto, o resultado em ambas as avaliações fora o mesmo.

Deve-se compreender que a proposta de criação do “.gay” ainda não foi finalmente avaliada pela ICANN, pois — entre outros motivos — foi colocado sob suspeita a imparcialidade da EIU (Economic Intelligence Unit), setor responsável pela avaliação de comunidade e elaboração dos relatórios de CPE e que, supostamente, operava de forma independente da ICANN.

A suspeita de atuação enviesada foi suscita em um processo de revisão independente (IRP) relacionado às propostas de criação dos gTLDs “.inc”, “.llc” e “.llp”, formuladas pela Dot Registry LLC, feitas com fundamento em comunidade. INC, LLC e LLP são siglas utilizadas para se referir a formas societárias em países de língua inglesa. Assim, o gTLD proposto seria utilizado para atender a todo o conjunto de sociedades corporificadas sob essas formas societárias. Contudo, os relatórios de CPE feitos pela EIU foram contrários às propostas feitas pela Dot Registry. O painel do IRP neste caso, por maioria, concluiu que a Diretoria da

¹⁶⁷ Rememorando: em um procedimento de CPE, são analisados quatro critérios: (i) estabelecimento da comunidade; (ii) nexos entre o gTLD proposto e a comunidade; (iii) políticas de registro; e (iv) apoio da comunidade. Cada um desses critérios pode receber até quatro pontos.

ICANN falhou em observar seu Estatuto e as regras do Manual do Requerente, e que também falhou em considerar todas as novas informações trazidas pela recorrente Dot Registry (ICANN-ICDR, 2016). De fato, o painel do IRP acusou a ICANN de orientar resultados das avaliações de prioridade.

Tais acusações levaram que a Diretoria da ICANN, em 17 de setembro de 2016, editasse uma resolução para realizar uma auditoria sobre os procedimentos de CPE realizados pela EIU (ICANN, 2016). A auditoria dos CPE foi conduzida pela FTI Consulting, Inc. (FTI) e estava orientada a investigar três aspectos: (i) a forma de interação entre a EIU, que elabora os relatórios de CPE, e a ICANN; (ii) se os critérios utilizados pela EIU nos relatórios de CPE eram consistentes e coerentes; e (iii) a compilação de material de referência sobre a EIU quanto a oito processos de avaliação de prioridade comunitária, cujos pedidos de reconsideração estão pendentes.

Em 13 de dezembro de 2017, a FTI publicou suas conclusões acerca da auditoria dos processos de avaliação de prioridade comunitária. Em resumo, a FTI não detectou qualquer influência indevida da ICANN sobre a EIU no que tange à elaboração dos relatórios de CPE (FTI CONSULTING GROUP, 2017). Também concluiu que os critérios utilizados pela EIU nos processos de avaliação de prioridade comunitária foram consistentes, ou seja, não foram encontradas discrepâncias entre diferentes solicitações de gTLD com pedido de prioridade comunitária (FTI CONSULTING GROUP, 2017). Quanto à compilação de material (FTI CONSULTING GROUP, 2013), a FTI analisou cada um dos relatórios de CPE preparados pela EIU sobre os quais há pedidos de reconsideração pendentes de julgamento e concluiu que, com algumas correções necessárias, todas as conclusões dos CPE estavam referenciadas em pesquisas feitas pela EIU ou em material apresentado pelas partes.

8.2.2 O caso “.lgbt”

Entre outros gTLDs controversos que envolvem comunidades, merece também destaque o gTLD “.lgbt”, proposto pelo Afilias, Inc. A avaliação inicial da ICANN foi positiva para a delegação deste nome, o que ocorreu em 18 de julho de 2014, tornando-se disponível ao público em 10 de fevereiro de 2015.

Nos termos do requerimento apresentado pela Afilias, a missão do gTLD proposto seria a criação de espaços para a promoção de ideias e negócios relacionados à comunidade LGBT:

A missão do TLD .LGBT é fornecer a indivíduos e empresas um espaço de nomes na Internet para estabelecer identidades significativas e relevantes relacionadas à sua conexão com questões, tópicos e pessoas LGBT (lésbicas gays, bissexuais e transgêneros) e promover organizações, empresas, produtos e serviços especialmente voltados para pessoas que se identificam como participantes desse estilo de vida. O objetivo principal é promover um sentido de identidade compartilhada e confiança entre indivíduos, empresas e organizações que se identificam com essa distinção. Antecipamos várias razões pelas quais empresas, organizações e indivíduos desejariam adquirir domínios sob o TLD .LGBT.¹⁶⁸ (AFILIAS LIMITED, 2012)

Diferentemente da solicitação para o gTLD “.gay”, o “.lgbt” não foi requerido com fundamento em representatividade de comunidade. Contudo, recebeu uma objeção, com base nesse fundamento, da International Lesbian Gay Bisexual Trans and Intersex Association (ILGA), no dia 12 de março de 2013.

O ICDR, ligado à Associação Americana de Arbitragem e responsável pela resolução de controvérsias com fundamento em comunidade, designou como árbitro desse litígio o Prof. Dr. Bernhard Schlink, renomeado jurista e autor alemão.

Em seu parecer, o expert designado não questiona a representatividade que a objetante ILGA possui junto à comunidade, pois existe desde 1978, nem o fato de que foi capaz de comprovar a contrariedade de substancial parcela da comunidade gay em relação à delegação do nome “.lgbt” (SCHLINK, 2013).

No entanto, de acordo com as regras estabelecidas no Manual do Requerente, o objetor deve comprovar que a delegação de um dado gTLD criará a possibilidade de prejuízo material ou dos interesses legítimos dessa comunidade (ICANN-AGB, 2012, p. 3-22). E, nas conclusões do Prof. Bernhard Schlink, não houve demonstração de que o registro do “.lgbt” será capaz de prejudicar os interesses legítimos da comunidade gay ao redor do mundo.

A ILGA tem um interesse legítimo de registrar e operar o nome de domínio “.gay”, conforme mencionado e que ainda está em análise pela ICANN. Como afirma o expert,

o legítimo interesse da comunidade gay — de operar seu próprio gTLD, de não ter seu nome usurpado e explorado, e de não haver abuso de um gTLD que seja relacionado a gay — não legitima um pedido de exclusividade a todos os nomes que podem ser formados e que possam emergir para designar a

¹⁶⁸ Tradução livre de: “*The mission of the .LGBT TLD is to provide individuals and businesses a namespace on the Internet to establish meaningful and relevant identities related to their connection with LGBT (lesbian gay bisexual and transgendered) issues, topics and people, and to promote organizations, companies, products and services especially geared toward people who identify themselves as participating in that lifestyle. The primary purpose is to foster a sense of shared identity and trust among individuals, businesses and organizations who identify with this distinction. We anticipate a variety of reasons that businesses, organizations and individuals would want to acquire domains under the .LGBT TLD.*”

comunidade gay nem aos gTLDs com nomes correspondentes.¹⁶⁹ (SCHLINK, 2013)

E acrescenta que, em uma sociedade de livre mercado, uma comunidade que representa interesses legítimos não pode pretender excluir qualquer concorrência ou alternativas para membros daquela comunidade. Assim, a comunidade gay pode somente defender seu legítimo interesse relacionado ao gTLD “.gay”:

22. Os interesses legítimos da comunidade gay só podem legitimar uma reivindicação de um gTLD exclusivamente ligado à comunidade gay. Uma comunidade que representa os interesses legítimos de seus membros pode reivindicar uma posição segura e protegida na sociedade e no mercado, e isso vale particularmente para uma comunidade que representa os interesses legítimos de uma minoria. Sua reivindicação de uma posição segura e protegida na sociedade e no mercado inclui uma posição segura na Internet. Portanto, embora a comunidade gay não possa excluir a concorrência, ela pode apresentar, e apresentou, sua própria inscrição para um gTLD projetado para atender à comunidade gay e operar de acordo: o pedido da comunidade do dotgay para o nome .gay.¹⁷⁰ (SCHLINK, 2013)

Com o encerramento da disputa suscitada pela ILGA e a aprovação dos requisitos técnicos, a ICANN celebrou com a Afiliadas o contrato de delegação do gTLD “.lgbt”, o qual, como afirmado, acima, já se encontra disponível ao público.

8.2.3 O caso “.music”

Outra controvérsia em andamento na ICANN diz respeito à solicitação do gTLD “.music”, o qual ganhou relevância por haver duas solicitações com fundamento em comunidade, conforme descrito abaixo.

Nesse quesito, a proposta de criação do gTLD “.music” teve por finalidade declarada a disseminação e apreciação de música. É um nome de domínio altamente disputado, pois conta com nada menos que oito querentes: (i) DotMusic (GCR E-Commerce, Ltd.); (ii) Radix

¹⁶⁹ Tradução livre de: “*the gay community’s legitimate interest - to operate its own gTLD, not to have its name usurped and exploited, and not to have a gay-related gTLD abused – cannot legitimize an exclusive claim to all names that can be formed and used and may emerge to designate the gay community nor to the gTLDs with the corresponding names.*”

¹⁷⁰ Tradução livre de: “*22. The legitimate interests of the gay community can only legitimize a claim to a gTLD that is exclusively linked to the gay community. A community that represents the legitimate interests of its members can claim a safe and secure position in the society and on the market, and this holds particularly for a community that represents the legitimate interests of a minority. Its claim to a safe and secure position in the society and on the market includes a safe and secure position in the Internet. Therefore, while the gay community cannot exclude competition, it could file and has filed its own application for a gTLD that is designed to serve the gay community and to operate accordingly: dotgay’s community application for the string .gay.*”

(DotMusic, Inc.); (iii) Top Level Domain Holdings, Ltd.; (iv) Amazon Eu S.a.R.L.; (v) Far Further (.music, LLC); (vi) Donuts (Victor Cross); (vii) Famous Four Media (dot Music Limited); e (viii) a Google (Charleston Road Registry, Inc.).

A história do gTLD “.music”, contudo, começa muito antes da nova rodada de expansão de nomes de domínio promovida pela ICANN. Inicia-se em 2005, com o lançamento da *dot Music Initiative*, uma iniciativa promovida por Constantine Roussos para a obtenção de apoio para a criação do gTLD “.music”. Sua petição dirigida à ICANN contava com mais de um milhão e meio de assinaturas.¹⁷¹

Nessa oportunidade, o GAC também emitiu notificações prévias contrárias às solicitações da Amazon e da Google, assinadas pelo Governo da Austrália e pela Presidenta do GAC, Heather Dryden. Na notificação, afirmam que as requerentes querem operar um nome de domínio que usa uma referência comum e genérica, relacionado ao amplo setor de mercado, e que isso pode causar consequências negativas imprevistas sobre a concorrência. Este é o resumo da fundamentação:

O nome proposto .music é um termo genérico comum relacionado a um setor de mercado.
A Charleston Road Registry Inc. está propondo a exclusão de quaisquer outras entidades, incluindo concorrentes em potencial, do uso do TLD.
Restringir nomes genéricos comuns para o uso exclusivo de uma única entidade poderia ter consequências não intencionais, incluindo um impacto negativo na concorrência.¹⁷² (ICANN-GAC, 2012)

Para acrescentar complexidade à avaliação da ICANN, duas das propostas de criação do “.music” têm fundamento em comunidade, a da DotMusic (CGR E-Commerce) e da Far Further (.music, LLC).

A solicitação da DotMusic é a continuação da iniciativa articulada por Constantine Roussos anos antes. Entre as entidades apoiadores dessa solicitação estão: International Federation of Arts Councils & Culture Agencies (IFACCA), American Association of Independent Music (A2IM) e National Association of Recording Manufacturers (NARM).

Por sua vez, a Far Further é uma empresa de desenvolvimento de TLD fundada somente por profissionais da música, e tem o apoio da Recording Industry Association of America

¹⁷¹ Informações sobre essa iniciativa estão em <http://music.us/>.

¹⁷² Tradução livre de: “*The proposed string, .music, is a common generic term relating to a market sector. Charleston Road Registry Inc. is proposing to exclude any other entities, including potential competitor, from using the TLD. Restricting common generic strings for the exclusive use of a single entity could have unintended consequences, including a negative impact on competition.*”

(RIAA), da Federação Internacional das Indústrias Fonográficas (International Federation of Phonographic Industries) e de The Recording Academy.

Seguiu-se uma série de objeções, especialmente propostas pela DotMusic e suas entidades apoiadores. Assim, a DotMusic apresentou objeções de direitos (Legal Rights Objection – LRO) contra todas as demais solicitantes, protocoladas no Centro de Arbitragem e Mediação da OMPI em 13 de março de 2013. Nessa oportunidade, a DotMusic afirma que atua no setor de comércio eletrônico relacionado a músicas desde 2005 e que, assim, teria direito à proteção ao termo genérico “*music*” na Internet. Essa alegação, contudo, foi afastada pelo expert designado pela OMPI, afirmando que não havia proteção de propriedade intelectual a termos genéricos de uso comum (TSURU, 2013).

De outro lado, a A2IM — que apoia a solicitação da DotMusic — objetou, com fundamento em comunidade, todas as outras solicitações. O ICDR-AAA designou o Prof. Sir Robin Jacob para dirimir esta controvérsia e o interessante em seu parecer é a discussão acerca da existência de uma “comunidade da música”, a qual é negada pelo expert, ao afirmar que existe uma grande variedade de gêneros musicais espalhados ao redor do mundo e que não é possível que seja delineada como uma única comunidade. Assim, rejeitou a oposição articulada pela A2IM (JACOB, 2014).

De qualquer modo, o gTLD “.**music**”, encontra-se atualmente entre as solicitações cujas análises foram suspensas até a elaboração do relatório encomendado pela ICANN à FTI Consulting Group, como relatado acima na seção 8.2.1, e, mesmo com o resultado da auditoria externa, ainda aguarda conclusão pela ICANN.

8.3 Nomes comuns

Por nomes comuns pretende-se significar aqueles gTLDs que se utilizam de expressões idiomáticas de uso comum, que não se referem a marcas, nomes geográficos, tampouco a comunidades. A maior dificuldade, nessas circunstâncias, consiste precisamente em determinar critérios de desempate entre os diversos solicitantes de um mesmo gTLD e, por isso, explica-se a utilização de leilões pela ICANN, conforme será descrito a seguir.

8.3.1 O caso “.app”

Quanto ao gTLD “.**app**”, tem-se um nome relativamente simples, de uso comum, cuja solução perante a ICANN socorreu-se da medida final, que é o leilão entre os concorrentes

ocorrido em fevereiro de 2015. Ao todo, houve doze solicitações do gTLD “.app”, entre os quais: Afiliat Limited; .APP Registry, Inc.; Donuts (Lone Maple LLC); TRI Ventures, Inc.; Google (Charleston Road Registry, Inc.); top Level Domain Holdings, Ltd.; Amazon; Dot App, Inc.; STRAAT Investments; Merchant Law Group, LLP; Webera, Inc.; e Famous Four Media (dot App Limited).

Nessa oportunidade, o GAC também emitiu notificações prévias contrárias às solicitações da Amazon e da Google, assinadas pelo Governo da Austrália e pela Presidenta do GAC, Heather Dryden. Na notificação, afirmam que as requerentes querem operar um nome de domínio que usa uma referência comum e genérica, relacionado ao amplo setor de mercado, e que isso pode causar consequências negativas imprevistas sobre a concorrência. Este é o resumo da fundamentação:

O nome proposto, .app, é um termo genérico comum relacionado a um setor de mercado.

A Charleston Road Registry Inc. está propondo a exclusão de quaisquer outras entidades, incluindo concorrentes em potencial, do uso do TLD.

Restringir nomes genéricos comuns para o uso exclusivo de uma única entidade poderia ter consequências não intencionais, incluindo um impacto negativo na concorrência.¹⁷³ (ICANN-GAC, 2012)

A Association for Competitive Technology, uma associação com sede nos EUA, formada por desenvolvedores de tecnologia independente, também suscitou preocupações com o registro de um nome genérico e de uso comum (ZUCK, 2013).

Nenhum dos critérios previstos pela ICANN no Manual do Requerente (AGB) foi suficiente para estabelecer um desempate entre os solicitantes. Assim, em 25 de fevereiro de 2015, a ICANN recorreu-se um leilão entre as entidades requerente do nome “.app”.

O leilão previsto no AGB é um pouco diferente da visão comum de leilões, por se tratar de um leilão em fases ou passos. O leilão é dividido em várias fases, com tempo de duração previamente determinado entre elas. Cada fase representa um lance que o participante está disposto a fazer pelo nome genérico, e tem até o final da fase para decidir se prossegue ou não no leilão. O procedimento somente acaba quando houver apenas uma empresa ainda disposta a participar dos lances. Nesse caso, a Google foi a solicitante vencedora do leilão, com um lance

¹⁷³ Tradução livre de: “*The proposed string, .app, is a common generic term relating to a market sector. Charleston Road Registry Inc. is proposing to exclude any other entities, including potential competitor, from using the TLD. Restricting common generic strings for the exclusive use of a single entity could have unintended consequences, including a negative impact on competition.*”

final de US\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de dólares americanos) e, após, as outras solicitantes retiraram seus pedidos, conforme relatório de leilão da ICANN (ICANN, 2015).

Após o sucesso no leilão e da assinatura do contrato de registro com a ICANN, a Google, passou a oferecer a hospedagem de sites no domínio “.**app**” com serviços de segurança adicionais, se comparado com outros domínios (PEREZ, 2018).

8.3.2 O caso “.web”

Os solicitantes iniciais deste nome de domínio foram: (i) Web.com; (ii) Radix (Web.com Group, Inc.); (iii) STRAAT Investments (NU DOT CO, LLC); (iv) Schlund Technologies GmbH; (v) Afiliás (Afiliás Domains No. 3 Limited); (vi) Google (Charleston Road Registry, Inc.); e (vii) Donuts (Ruby Glen, LLC). Todos foram aprovados nos requisitos iniciais e não houve desempate em nenhum dos critérios existentes no Manual do Requerente. Contudo, talvez isso tenha sido facilitado pelo fato de não haver, para o “.**web**”, uma solicitação comunitária, que recebe preferência da ICANN. Cuida-se do gTLD mais caro de toda a história de existência do DNS até agora, alcançado no processo de leilão, um total de US\$ 135 milhões (ICANN, 2016).

De fato, mesmo diante do valor elevado atingido com o leilão do “.**web**”, antes de tecer qualquer possível crítica à ICANN, é necessário mencionar que o procedimento de leilão, ante a quantidade total de gTLDs delegados, é muito pouco utilizado. Veja-se que, de um total de 1.200 (um mil e duzentos) gTLDs autorizados pela ICANN, em apenas 17 (dezessete) o procedimento de leilão foi acionado como critério de desempate, conforme o quadro abaixo ilustra.

Quadro 3 - Leilões feitos pela ICANN na Rodada de 2012

gTLD	Data	Vencedor	Lance Vencedor Em US\$
WEBS	27/07/2016	Vistaprint Limited	1
WEB	27/07/2016	NU DOT CO, LLC	135.000.000
SHOP	27/01/2016	GMO Registry, Inc.	41.501.000
HOTELS	18/11/2015	Booking.com B.V.	2.200.000
SRL	25/03/2015	MySRL GmbH	400.000
PING	25/03/2015	Ping Registry Provider, Inc.	1.501.000
APP	25/02/2015	Google	25.001.000
MLS	17/12/2014	The Canadian Real Estate Association	3.359.000
BABY	17/12/2014	Johnson & Jonson Services, Inc.	3.088.888
DOT	19/11/2014	Dish DBS Corporation	700.000
SALON	22/10/2014	Outer Orchard, LLC	5.100.575
REALTY	22/10/2014	Fegistry, LLC	5.588.888
SPOT	22/10/2014	Amazon EU S.à.r.l.	2.200.000
TECH	17/09/2014	Dot Tech, LLC	6.760.000
BUY	17/09/2014	Amazon EU S.à.r.l.	4.588.888
VIP	17/09/2014	Minds + Machines Group Limited	3.000.888
信息	04/06/2014	Beijing Tele-info Network Technology	600.000

Fonte: <https://gtdresult.icann.org/applicationstatus/auctionresults>. Acesso em: 31 ago. 2018

8.3.3 O caso “.sex”

O gTLD “.sex” foi incluído no arquivo da zona raiz do DNS nessa última rodada de expansão de nomes de domínios promovida pela ICANN, tornando-se disponível ao público em 4 de novembro de 2015. Como é sugerido pelo símbolo, o nome de domínio é orientado para a divulgação de conteúdo adulto, de teor pornográfico.

Interessante neste caso é que o solicitante é a ICM Registry, a mesma que disputou e conseguiu a delegação do nome genérico “.xxx”. Igualmente àquela aplicação, o “.sex” também foi apresentado como uma solicitação com fundamento em comunidade, a comunidade do entretenimento adulto, e a organização patrocinadora também é a IFFOR, a mesma patrocinadora do nome “.xxx”. Note-se que a ICM Registry também solicitou perante a ICANN os gTLDs “.adult” e “.porn”, especializando-se como operadora de registro de domínios da indústria de entretenimento adulto.

Para o mesmo nome “.sex”, a ICANN recebeu uma outra solicitação de uma empresa chamada Internet Marketing Solutions Limited. Contudo, em julho de 2014, a ICM Registry celebrou um acordo com a Internet Marketing Solutions Limited, estimado pela imprensa especializada em US\$ 3 milhões (MURPHY, 2014), que resultou na retirada do requerimento

desta empresa, tornando a ICM Registry a única requerente do “.sex”. De qualquer forma, a ICM Registry assinou um comprometimento de interesse público (PIC ou *public interest commitment*), em que se obriga a não adotar qualquer política que resulte em discriminação entre os solicitantes de nome de segundo nível no gTLD “.sex” (ICM REGISTRY, 2014).

Como costuma acontecer com temas relacionados a conteúdo adulto, a solicitação do “.sex”, “.adult” e “.porn” foi acompanhada de polêmicas, como uma proposta legislativa nos EUA que pretendia obrigar que todo pornográfico *on-line* estivesse localizado no TLD “.sex”. Também a sociedade civil se mobilizou contrariamente à delegação desses nomes. O grupo de origem cristã Morality In Media (MIM), que atuou fortemente contra a delegação do “.xxx”, também protestou junto ao Congresso dos EUA, ao Departamento de Justiça dos EUA e à ICANN para tentar impedir a delegação desses novos gTLDs, alegando que isso facilitaria a divulgação de matéria pornográfico na Internet (NATIONAL CENTER ON SEXUAL EXPLOITATION, 2014).

Os nomes solicitados pela ICM Registry ligados ao entretenimento adulto foram objeto de análise do Objeto Independente escolhido pela ICANN nessa rodada de expansão de gTLDs, o Prof. Alain Pellet. Esses gTLDs se encontravam entre outros (“.sexy”, “.hot”, “.gay”, “.lgbt”, “.persiangulf”, “.vodka” e “.wtf”) que entendeu como nomes controversos, assim considerados em razão do elevado número de comentários feitos pelo público.

Nessa oportunidade, o Objeto Independente analisa cada um dos nomes indicados à luz do direito internacional e precedentes de cortes internacionais e afirma que, a despeito de alguns desses nomes suscitarem sensibilidades perante normas jurídicas, culturais ou sociais de países específicos, não haveria qualquer contrariedade às normas de direito internacional, especialmente as contidas em tratados ou convenções (PELLET, 2014).

Com relação aos “.sex”, “.porn” e “.adult” e outros gTLDs relacionados, o Objeto Independente afirma que a maioria das reações contrárias a esses nomes de domínio diz respeito ao maior espaço a ser conferido a material pornográfico na Internet, o que suscitaria questões de ordem moral, religiosa e cultura.

Contudo, o Prof. Pellet afirma que não há consenso internacional quanto à moralidade de material pornográfico e que essa questão deve ser resolvida por governos locais, em conformidade com suas percepções morais e normais culturais, com exceção da exploração sexual de crianças, a qual não deve ser facilitada pela simples criação de um gTLD orientado para material adulto. Nas palavras do prof. Pellet:

6. Para os propósitos desta avaliação, as únicas normas legais relevantes de moralidade e ordem públicas geralmente aceitas que são reconhecidas sob os princípios fundamentais do direito internacional são aquelas que tratam da proteção de crianças de qualquer forma de exploração sexual. Uma ampla gama de instrumentos jurídicos internacionais estabelece o marco para a proteção e o bem-estar das crianças. [...]

8. Portanto, não há dúvida de que a produção, distribuição, importação, recepção ou posse de qualquer imagem de pornografia infantil é contrária à moralidade internacional e à ordem pública e é proibida por instrumentos legais internacionais. De fato, cabe a cada Estado adotar as leis necessárias para proibir essas atividades. A observância total desses padrões legais internacionais é um passo inicial no tratamento da pornografia infantil e deve ser seguida pela implementação da legislação nacional e pela criação de um marco legal nacional para combater qualquer forma de exploração sexual de crianças, inclusive pornografia infantil. Por exemplo, nos Estados Unidos da América, a lei federal proíbe a produção, distribuição, recepção e posse de uma imagem de pornografia infantil que use ou afete qualquer meio ou facilidade de comércio interestadual ou estrangeiro (ver seções 2251, 2252 e 2252A do título 18 Código dos Estados Unidos). Da mesma forma, o artigo 227-23 do Código Penal francês proíbe a captura, gravação ou transmissão de uma foto ou representação de um menor com a intenção de divulgá-lo, quando essa imagem ou representação tiver um caráter pornográfico. De acordo com a Seção 4 da Lei Republicana n. 9775 nas Filipinas, especifica-se que “será ilegal para qualquer pessoa publicar oferta, transmitir, vender, distribuir, difundir, anunciar, promover, exportar ou importar qualquer forma de pornografia infantil”. Também no Camboja, a Lei sobre Supressão do Tráfico Humano e Exploração Sexual prevê em seu artigo 41 que a produção de pornografia infantil com o objetivo de disponibilizá-la através de distribuição, venda, locação, exibição, projeção ou apresentação em local público e incluindo materiais em formato eletrônico, é punido com 10 a 20 anos de prisão.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Tradução livre de: “6. *For the purpose of this evaluation, the only relevant generally accepted legal norms of morality and public order that are recognized under fundamental principles of international law, are those which address the protection of children from any form of sexual exploitation. A wide range of international legal instruments set the framework for the protection and well being of children. [...]* 8. *Therefore, there is no doubt that the production, distribution, importation, reception, or possession of any image of child pornography is contrary to the international morality and public order and prohibited by international legal instruments. In fact, it falls within each State to adopt the necessary laws to prohibit those activities. Compliance and full respect for those international legal standards is an initial step in addressing child pornography and must be followed by the implementation of national legislation and the creation of a national legal framework to combat any form of sexual exploitation of children, including child pornography. For example, in the United States of America, Federal law prohibits the production, distribution, reception, and possession of an image of child pornography using or affecting any means or facility of interstate or foreign commerce (see Sections 2251, 2252 and 2252A of Title 18 United States Code). Similarly, article 227-23 of the French Criminal Code prohibits the taking, recording or transmitting a picture or representation of a minor with a view to circulating it, where that image or representation has a pornographic character. Under Section 4 of the Republic Act No. 9775 in the Philippines, it is specified that “it shall be unlawful for any person to publish offer, transmit, sell, distribute, broadcast, advertise, promote, export or import any form of child pornography”. In Cambodia as well, the Law on Suppression of Human Trafficking and Sexual Exploitation provides in its article 41 that producing child pornography for the purpose of making it available through distribution, selling, leasing, displaying, projecting or presenting it in a public place and including materials in electronic form, is punished by 10 to 20 years of imprisonment.”*

Ademais, o Objektor Independente acrescenta que a criação desses nomes genéricos pode facilitar a filtragem desses conteúdos. Conclui, portanto, que não haveria qualquer fundamento para uma objeção contra esses gTLDs solicitados (PELLET, 2014).

8.4 Nomes de marcas

Conforme afirmado anteriormente, a ICANN possui um longo histórico de defesa e proteção dos direitos de propriedade intelectual.¹⁷⁵ Tanto que a ICANN aceitou que a OMPI elaborasse regras para a proteção desses direitos no âmbito do DNS. Essa proteção é executada principalmente por um procedimento específico, o **Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy** (UDRP), cuja adoção é obrigatória para todos os **registries** e **registrars** por meio dos contratos celebrados entre estes e a ICANN.

A UDRP permite que uma pessoa, localizada em qualquer país do mundo, conteste a utilização de certo nome de domínio por suposta infração a direito de propriedade intelectual. O procedimento é conduzido por árbitros particulares. Mueller apresenta um resumo do funcionamento deste procedimento:

Para contestar um nome de forma bem-sucedida, o detentor do direito de marca deve provar três coisas: que o nome de domínio é idêntico ou confusamente similar à marca sobre a qual ele possui direitos; que o registrante não possui direitos ou legítimos interesses no nome de domínio; e que o nome de domínio foi registrado e está sendo usado de má-fé.¹⁷⁶ (MUELLER, 2002, p. 192)

Também na rodada de expansão de 2012, houve uma preocupação em privilegiar os direitos de propriedade intelectual. Para esse fim, construiu-se uma forma de objeção específica para proteção de direitos dessa categoria, por meio da Legal Rights Objection (LRO). Ressalte-se que, nessas disputas, os árbitros são designados pela própria OMPI (ICANN-AGB, 2012, p. Módulo 3). Além disso, na minuta de contrato de operador de registro constante como anexo ao Manual do Requerente, todos os futuros operadores de registros se comprometem a utilizar a UDRP e a promover a proteção de propriedade intelectual (ICANN-AGB, 2012, p. 290).

¹⁷⁵ Sobre o assunto, ver nota 18.

¹⁷⁶ Tradução livre de: “*To successfully challenge a name, a trademark holder must prove three things: that the domain name is identical or confusingly similar to a mark in which the complainant has rights; that the registrant has no rights or legitimate interests in the domain name; and that the domain name has been registered and is being used in bad faith.*”

Assim, na grande maioria das situações, a ICANN reconheceu aos detentores de propriedade intelectual a prioridade para a delegação do registro do correspondente gTLD. Como é possível perceber no anexo a este trabalho, a quantidade de gTLDs que são relacionados a marcas protegidas é alta. Nesse sentido, podemos mencionar: “.yahoo”, “.nissan”, “.mitsubishi”, “.ubs”, “.bentley”, “.pfeizer” e outros.

Da mesma forma, a ICANN autorizou o registro do gTLD “.itau”, como representativo de comunidade de empresas, cuja organização patrocinadora é o Itaú Unibanco S.A., o maior banco privado da América Latina, segundo a solicitante, com atividades de registro feitas pela Neustar (ICANN, 2012).

8.4.1 O caso “.merck”

Digno de comentário, no entanto, é a proposta de criação do TLD “.merck”. Esse nome foi solicitado para utilização relacionada à marca comercial. O interessante é que, nesse caso, dois grupos empresariais, ambos da indústria farmacêutica, que portam a mesma marca comercial (Merck) solicitaram junto à ICANN a delegação do gTLD “.merck”.

Os dois requerentes do nome de domínio mencionado são: (i) de um lado, a Merck KGaA, de origem alemã; e (ii) Merck Registry Holdings, Inc., de outro, cuja sede fica nos EUA, tratando-se de subsidiária da Merck & Co., Inc. Ambas são empresas da indústria farmacêutica que possuem mais de um século de atividades no mesmo ramo, com atuação global.

Veja-se que a Merck KGaA foi fundada em 1668, e a Merck & Co. era subsidiária da empresa alemã, mas, durante a Primeira Guerra Mundial, a empresa foi confiscada pelo governo norte-americano, tornando-se uma empresa independente. Ao longo dos anos, as empresas celebraram diversos acordos para regular a coexistência e o uso do nome comercial “Merck” e sua respectiva marca. Os mais recentes desses acordos foram celebrados entre 1970 e 1975. Nesses acordos, as empresas realizaram uma separação geográfica do uso da marca “Merck”, a Merck, Inc. poderia usar essa marca nos EUA e no Canadá, enquanto a empresa alemã poderia usar a marca internacionalmente, com exceção dos EUA e do Canadá (CREMADES, 2013).

De fato, como mencionado nas disputas que se estabeleceram, essas empresa já estão em uma série de litígios quanto ao uso do nome de domínio <merck.com> e à utilização da marca “Merck” em redes sociais (CREMADES, 2013).

As empresas apresentaram solicitações de novo nome de domínio com fundamento em comunidade, isto é, que representavam uma comunidade claramente identificada e que o gTLD proposto seria utilizado em prol dessa comunidade. A Merck alemã formulou uma objeção de

comunidade contra o pedido da Merck norte-americana, que foi negada (CREMADES, 2013), por entender que não se tratava de uma instituição estabelecida associada a uma comunidade claramente identificada. Interessante nessa disputa é a possibilidade da existência de uma “comunidade de empresas”, o que ocorre principalmente quando o gTLD solicitado corresponde a alguma marca protegida. Nesse contencioso específico, o expert designado para arbitrar a disputa não se posiciona claramente quanto a esta questão, mas afirma que há uma dificuldade em se estabelecer um relacionamento claro da Merck alemã com a comunidade por ele delimitada, pois ela também abrangeria a comunidade norte-americana.

Os grupos empresariais também apresentaram objeções recíprocas com fundamento em direitos jurídicos (Legal Rights Objection – LRO), cujo processamento ocorre perante o Centro de Arbitragem e Mediação da OMPI (LEPPINK, 2013). Também nesta seara não houve resolução definitiva da controvérsia. Ao todo, cinco objeções foram julgadas e nenhuma obteve procedência de pedido. Conforme explicado na seção 7.2.6.2, uma objeção de direitos (LRO) pode ser utilizada quando o objetante identificar a possibilidade de violação de algum direito de que é detentor. Em todos os julgamentos, entendeu-se que ambos os grupos empresariais são detentores de boa-fé da marca Merck, mas em territórios diferentes.

A questão, assim, consiste em determinar se um detentor de direito de marca de boa-fé, em determinados países, mas não em todo o mundo, não poderia ser detentor de um dado nome de domínio genérico. Assim, apesar das marcas envolvidas serem idênticas (“Merck”), como ambos os grupos a possuem de boa-fé, compartilhando uma longa história em comum, a câmara arbitral da OMPI não foi capaz de determinar qual dos grupos, o alemão ou o americano, deveria ter o direito de operar o nome de domínio genérico “.merck”.

No âmbito da ICANN, ambos os pedidos formulados não preencheram, na avaliação da ICANN, o critério de representatividade de uma comunidade.¹⁷⁷ Pelo critério estabelecido pela ICANN, é necessário que o requerente obtenha catorze dos dezesseis pontos possíveis de obtenção no teste. A Merck alemã conseguiu onze, e a americana, apenas nove. Interessante que a existência do outro grupo, desconsiderado em ambas as solicitações de gTLD, foi exatamente o motivo de fracasso de ambos os pedidos, pois excluía tacitamente a outro grupo empresarial da comunidade.

É muito provável que esse requerimento de gTLD venha a ser resolvido somente por meio de um leilão, por será difícil adotar critérios objetivos que façam a ICANN preferir um grupo farmacêutico ao outro. Outra possibilidade é que esse pedido seja sobrestado

¹⁷⁷ Avaliação da prioridade de comunidade do pedido da Merck alemã está disponível em (ICANN, 2016). A mesma avaliação da Merck americana disponível em (ICANN, 2016).

indefinidamente enquanto ambos os grupos comecem a litigar entre si e com a ICANN pelo direito de ter a delegação do nome genérico “.merck”.

8.5 Considerações acerca dos nomes analisados

Como afirmado acima, mesmo sendo um órgão de cúpula do ecossistema da governança da Internet, a ICANN detém prerrogativas de órgão regulador e isso pode ser verificado a partir da análise dos nomes descritos neste capítulo, na medida em que a empresa é a autoridade que, em última instância, autoriza a inclusão de um novo nome de domínio genérico (gTLD) no espaço da zona raiz do DNS, ou seja, é a autoridade que permite a criação de um novo espaço da Internet e que determina qual agente privado será seu operador e em que termos essa operação será processada.

O caso do “.amazon” demonstra que a ICANN tem a autonomia e a autoridade para negar uma solicitação de um dos gigantes da Internet, com base em um pleito que, a rigor, não encontra muito fundamento nas regras estabelecidas para os procedimentos de autorização de novos nomes genéricos. Apesar de negar essa solicitação, a falta de fundamentação foi apontada em processo de revisão independente, o qual indicou a falta de consistência da ICANN em seu indeferimento do novo gTLD. Neste ponto, portanto, percebe-se que o processo administrativo foi utilizado tanto para conferir autonomia à ICANN quanto para obrigá-la a fundamentar suas decisões ou, se for o caso, rever o próprio indeferimento inicial. Além disso, esses procedimentos obrigam que a Diretoria da ICANN entre em diálogo com a Amazon e com os países envolvidos (Peru e Brasil) para a identificação da melhor solução para a situação.

Na análise do “.africa”, percebe-se a abertura que o procedimento criado pela ICANN confere a terceiros para a impugnação de decisões relevantes pela empresa, mesmo que tenha ocorrido de acordo com as regras existentes. Este caso ressalta, por outro lado, a permanência da crise de legitimidade da ICANN, pois a controvérsia sobre a operação de um gTLD representativo de um continente inteiro recaiu nas mãos do Poder Judiciário do estado da Califórnia.

Os nomes de comunidade “.gay” e “.music” revelam os limites encontrados pela análise da prioridade comunitária por meio de um sistema de pontuação com o máximo de objetividade possível. Por outro lado, demonstram um bom funcionamento dos meios de objeção colocados à disposição dos particulares.

A análise dos chamados nomes comuns (“.app”, “.web” e “.sex”) indica um alto grau de objetividade na análise, de modo a garantir que a autorização seja concedida para operadores

que estejam qualificados. Inclusive, há um índice muito reduzido de nomes que são conduzidos a leilão como critério de desempate. Mesmo que os valores obtidos com esses leilões sejam significativos, sua quantidade é restrita frente à quantidade de nomes autorizados pela ICANN.

Quanto aos nomes de marcas relacionados à propriedade intelectual, chama a atenção a baixa quantidade de controvérsias nesta seara, considerando a proteção conferida pela ICANN aos detentores de propriedade intelectual. Como exceção a essa constatação, o “.merck” envolve a dois grupos empresariais do mesmo setor que contam com uma origem comum, o que resultou na dificuldade da ICANN de decidir para qual dos grupos autorizar como operador do novo gTLD.

Em conclusão parcial, é possível afirmar que o procedimento criado e utilizado pela ICANN para análise de autorização de novos nomes de domínio genérico é uma ferramenta útil para garantir sua autoridade e autonomia, permitindo a participação de terceiros e o oferecimento de impugnação por partes interessadas, o que conduz, inclusive, à revisão de decisões anteriormente tomadas pela ICANN, bem como leva à mesa de negociação diversos atores interessados para encontrar uma solução adequada a casos controversos.

CONCLUSÃO

Como analisado na primeira parte desta tese, pode-se afirmar que a história da criação e expansão da Internet é altamente tributária do ambiente favorável à inovação tecnológica e institucional. Fruto desse ambiente, com a natureza de uma empresa privada sem fins lucrativos, mas com alcances que vão muito além das fronteiras norte-americanas, a ICANN foi criada por estímulo do próprio governo dos Estados Unidos da América, como solução de uma questão problemática na coordenação do sistema de nomes de domínio (DNS).

Mesmo contando com um claro estímulo do poder público, a estrutura da ICANN se esforça para refletir a estrutura horizontalizada entre os diversos setores interessados na governança da Internet e esperou por quase duas décadas pelo momento de se afastar formalmente da supervisão direta do governo estadunidense, abrindo a possibilidade de novas formas de representação e atuação, mas sem resolver as grandes dificuldades existentes em razão de sua própria natureza jurídica.

Essa importante movimentação despertou a atenção de outros governos, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, inicialmente em fóruns internacionais patrocinados por organizações tradicionais, como a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, originada da cooperação entre UIT e ONU, e, após, de fóruns e eventos multilaterais criados especificamente para a discussão de questões relacionadas à governança da Internet, tal como o IGF e, mais recentemente, o NETmundial.

A dificuldade primeiramente encontrada nos fóruns multilaterais quanto à definição e ao alcance do termo “governança da Internet” também foi encontrada nas discussões acadêmicas que se sucederam posteriormente. Considerado há muito tempo como um “campo emergente” de pesquisas, os estudos relacionados à governança da Internet contribuíram para aumentar sua polissemia ou para a afirmação de que esse campo de estudos tem um escopo dinâmico, modificável a depender das circunstâncias dos estudos específicos.

Na tentativa de melhor esclarecimento conceitual da governança da Internet, é necessário revisar alguns conceitos próximos, como o de simples coordenação e de regulação. Aliás, este último conceito também é portador de uma alta dose de indeterminação, dada a vastidão da literatura acerca do tema. Ao final da segunda parte deste trabalho, conceituou-se “governança” como coordenação reflexiva, isto é, o processo de reorganização quando os mecanismos naturais de coordenação ordinária são problemáticos, e “regulação” como a atuação proposital de órgãos ou autoridades com a intenção de influenciar comportamentos de terceiros, em busca de um determinado fim.

Com essa aproximação conceitual, retornando o olhar para a ICANN é possível compreender que parte de suas atribuições consiste em uma verdadeira atuação regulatória, como demonstram suas atividades nos programas de expansão de nomes de domínio genérico de primeiro nível (gTLD), em que — por meio de processos previamente determinados — a empresa seleciona quais entidades poderão celebrar com a própria ICANN um contrato de operador de registro.

A partir da análise do procedimento adotado pela ICANN para a autorização de novos nomes de domínio genéricos, é possível analisar a atuação da referida entidade sob a luz da teoria da regulação. O caso aqui estudado guarda semelhanças e diferenças com a análise de Croley (2008). Talvez a diferença mais importante seja se tratar de uma entidade totalmente privada que, nessa qualidade, não faz parte da administração pública daquele país. Mesmo sendo uma empresa privada sem fins lucrativos, trata-se de entidade incumbida de gerir recursos críticos da Internet, essenciais para o funcionamento do setor considerado, o que permite compreender sua atuação como a de um agente regulador.

Aliás, por esse motivo — que implica uma situação jurídica e política muito frágil —, a utilização de procedimentos claros, transparentes e justos acaba por se tornar uma ferramenta de proteção da própria ICANN diante dos vários interessados na governança da Internet, ou ainda uma forma de garantir a legitimidade de suas decisões, tendo em vista sua fraca legitimidade do ponto de vista positivista, bem como sua natureza extraordinária. Para atingir esse objetivo, a todo o momento a ICANN deve se mostrar uma instância eficiente de administração do DNS.

Por outro lado, a partir da teoria do processo administrativo da regulação, proposta por Croley (2008), a terceira parte do trabalho avançou na análise sobre a governança da Internet, ultrapassando a questão da legitimidade e de sua “natureza jurídica” híbrida de empresa privada/órgão regulador, para verificar se sua atuação pode ser entendida como satisfatória, na medida em que é capaz de fazer avançar o interesse público envolvido no respectivo setor. Essa teoria também permite ao analista enxergar para além dos interesses de grupos poderosos envolvidos no processo, pois, também no caso da ICANN, as predições das teorias da escolha pública (*public choice*) parecem falhar.

A partir do estudo de Croley (2008), percebe-se uma preocupação constante da ICANN com as regras aplicáveis nos processos de seleção de novos operadores de gTLD. As rodadas de 2000 e 2004, que resultaram em expansão parcial do espaço de nomes, formaram experiências valiosas para a empresa, que foram aproveitadas pela ICANN na rodada de 2012, que representou a maior e mais ousada expansão do espaço de nomes do DNS até então.

Exemplo mais representativo é o caso do gTLD “.xxx”, dedicado à publicação de material adulto, o qual foi alvo de fortes resistências por parlamentares americanos e por movimentos conservadores, com atuação do GAC, o comitê com representantes de todos os governos, também contrário à autorização do novo domínio genérico.

Para a rodada de 2012, houve um longo e extenso processo de desenvolvimento de política (PDP) relacionado à expansão do espaço de nomes, o qual fixou princípios a serem observados pela empresa. Após, a ICANN editou um detalhado “Manual do Requerente”, que nada mais são do que as regras materiais e processuais aplicáveis à seleção de novos gTLDs. Essa rodada, até o momento da conclusão deste trabalho, introduziu mais de mil e duzentos novos gTLDs na zona raiz do DNS. Dessa forma, na tentativa de ilustrar os casos mais significativos dessa rodada, agrupou-se as análises em quatro categorias (nomes geográficos, nomes de comunidade, nomes comuns e nomes de marcas).

Desse estudo, pode-se verificar que a ICANN utilizou-se de regras procedimentais para se insular de críticas de grupos de interesse, bem como de parlamentares que suportassem o pleito da Amazon, com seu gTLD “.amazon”, e se mostrou como um órgão regulador preocupado com interesses nacionais que não se restringiam a questões econômicas, mas de interesse público geral, envolvendo questões ambientais, de conscientização da preservação do bioma amazônico, e preocupado em impedir que uma importante indicação geográfica fosse apropriada por uma empresa privada. Apesar de essa análise não ter chegado ao fim — até a conclusão do presente trabalho —, a ICANN mostrou-se aberta à revisão de suas próprias decisões por meio de recursos previstos em seu estatuto.

Mesmo com a procedimentalização realizada pela ICANN e com a preferência concedida a estas hipóteses, a delegação de nomes comunitários ainda se mostra problemática, principalmente em razão da demonstração de existência da comunidade e da relação entre ela e o gTLD proposto, tal como os casos dos gTLDs “.gay” e “.music” demonstram, ainda mais que a própria lisura das análises de nomes comunitários foi colocada em cheque em processo de revisão independente. De qualquer forma, há de se destacar a possibilidade que os procedimentos da ICANN configuram aos interessados para apresentar essas questões e também a abertura que a diretoria da empresa concede a essa revisão, forçando-a a rever seus posicionamentos e processos, em busca de atender plenamente a missão constante em seu estatuto e no próprio Manual do Requerente.

De qualquer modo, conclui-se que o procedimento criado e utilizado pela ICANN para análise de autorização de novos nomes de domínio genérico é uma ferramenta útil para garantir sua autoridade e autonomia, permitindo a participação de terceiros e o oferecimento de

impugnação por partes interessadas, o que conduz, inclusive, à revisão de decisões e à negociação entre diversos atores interessados para se encontrar uma solução adequada a casos controversos. Em conclusão, sob a ótica da teoria do processo administrativo da regulação, podemos verificar que a regulação desse setor pode ser entendida como um exemplo de boa política regulatória, nos termos propostos no capítulo 5, envolvendo a garantia de autonomia e de autoridade do órgão regulatório, pelo suporte popular que esse órgão é capaz de amealhar em sua atuação e, por fim, na sua capacidade de revelar e proteger o interesse público.

Este desfecho, contudo, não é capaz de sanar as críticas mais agudas contra a ICANN, especialmente aquelas que investem contra sua natureza de pessoa jurídica privada, com sede no estado da Califórnia.

De qualquer modo, a conclusão alcançada neste trabalho, segundo a qual a ICANN faz as vezes de um órgão regulatório, mesmo sendo uma entidade de cúpula da governança da Internet, possui uma outra relevância, alcançada após da análise teórica dos conceitos de regulação e de governança (geral e da Internet). Trata-se da diferença fundamental existente entre o discurso da governança (da Internet) e o discurso da regulação, o que reflete suas prioridades, objetivos e mecanismos à disposição.

De um lado, o discurso da governança traz à tona a necessidade de cooperação entre atores interessados em uma determinada questão com a finalidade de encontrar uma solução mutualmente consentida, por meio de comprometimentos e concessões mútuas. Por sua vez, o discurso da regulação implica a existência de uma autoridade que age para atingir determinados objetivos previamente estabelecidos influenciando a conduta de terceiros, que não estão em relação de simples coordenação com a autoridade, mas estão sujeitos a ela, inclusive por meio de mecanismos coercitivos ou de outros estímulos. De fato, acobertar a vertente regulatória da ICANN com um discurso de governança pode tornar ainda mais opaca sua natureza, com maiores implicações nas discussões sobre sua legitimidade, ao passo que, se analisada em concreto, é possível extrair conclusões positivas de sua atuação nesta seara.

Por fim, sugerem-se estudos que, de um lado, aprofundem questões relacionadas à forma de execução dos contratos celebrados entre ICANN e operadores de registro e entre estes e os usuários, visando identificar, no detalhe, como as regras criadas pela ICANN influenciam diretamente as pessoas que utilizam o DNS. Assim, seria possível identificar com ainda maior clareza as atividades regulatórias da ICANN.

REFERÊNCIAS

1. ABBATE, J. **Inventing the Internet**. Cambridge: MIT, 1999.
2. AFILIAS LIMITED. Application ID: 1-868-8822. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 junho 2012. Disponível em: <<https://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails/downloadapplication/1849?t:ac=1849>>. Acesso em: 1 out. 2018.
3. AFRINIC, ARIN, APNIC, IAB, ICANN, IETF, ISCO, LACNIC, RIPE NCC, W3C. Montevideo Statement on the Future of Internet Cooperation. **ICANN**, 07 out. 2013. Disponível em: <<https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en>>. Acesso em: set. 2018.
4. ANUPAM, C. Domínio do espaço cibernético. In: LEMOS, R.; WAISBERG, I. **Conflitos sobre nomes de domínio e outras questões jurídicas da Internet**. São Paulo: RT; FGV, 2002.
5. ARANHA, M. I. *Compliance*, governança e regulação. In: CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 437-452.
6. ARANHA, M. I. **Direito das Telecomunicações**: histórico normativo e conceitos fundamentais. Coleford, UK: Laccademia, 2014.
7. ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**. London: Laccademia, 2015.
8. ARATA JUNIOR, S. **Regulação pela definição de padrões tecnológicos na governança da Internet**. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
9. BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The Oxford Handbook of Regulation**. Oxford: Oxford University, 2010.
10. BENKLER, Y. **The Wealth of Networks**. New Haven: Yale University, 2006.
11. BLACK, J. Critical Reflections on Regulation. **Australian Journal of Legal Philosophy**, p. 1-35, 2002.
12. BLUMENTHAL, M.; CLARK, D. D. Rethinking the Design of the Internet: The End-to-End Arguments vs. the Brave New World. **ACM Transactions on Internet Technology**, v. 1, n. 1, p. 70-109, ago. 2001.

13. BORA, A.; MÜNTE, P. Mikrostrukturen der Governance und die Konstitution regulativer Staatlichkeit: Umriss eines Forschungsfeldes. In: BORA, A.; MÜNTE, P. **Mikrostrukturen der Governance**: Beiträge zur materialen Rekonstruktion von Erscheinungsformen neuer Staatlichkeit. Baden-Baden: NOMOS; ZiF, 2012, p. 7-28.
14. BRAITHWAITE, J. **Regulatory Capitalism**: How it Works, Ideas for Making it Work Better. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
15. BRAITHWAITE, J. **Restorative Justice and Responsive Regulation**. Oxford: Oxford University, 2002.
16. BRAITHWAITE, J.; DRAHOS, P. **Global Business Regulation**. Cambridge: Cambridge University, 2000.
17. BRAMAN, S. Internet Policy. In: BURNETT, R.; CONSALVO, M.; ESS, C. **The Handbook of Internet Studies**. Londres: Wiley-Blackwell, 2010.
18. BROUSSEAU, E.; MARZOUKI, M.; MÉADEL, C. **Governance, Regulation and Power on the Internet**. Cambridge: Cambridge University, 2012.
19. BYGRAVE, L.; BING, J. **Internet Governance**: Infrastructure and Institutions. Nova York: Oxford University, 2009.
20. CANNON, R. Where Internet Service Provider and Telephone Companies Compete: A Guide to the Computer Inquiries, Enhanced Service Providers and Information Service Provider. **CommLaw Conspectus**, v. 9, n. 1, 2001.
21. CARPENTER, B. Architectural Principles of the Internet. Request for Comments: 1958. **Internet Engineering Task Force**, jun. 1996. Disponível em: <<http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>>. Acesso em: set. 2018.
22. CCNSO. Framework of Interpretation of Current Policies and Guidelines Pertaining to the Delegation and Redellegation of Country-Code Top Level Domain Names. **Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, out. 2014. Disponível em: <<http://ccns0.icann.org/workinggroups/foi-final-07oct14-en.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
23. CERF, Vinton G. Requiem for the ARPAnet. **ConneXions**, 27 out. 1989.
24. CHADWICK, A. **Internet Politics**. Oxford: Oxford University, 2006.
25. CHAN, P. Safer (Cyber)Sex with XXX: The Case for First Amendment Zoning of the Internet. **Loyola of Los Angeles Law Review**, v. 39, n. 4, p. 1.299-1.338, 2006.
26. CHANDER, A. Domínio do espaço cibernético. In: LEMOS, R.; WAISBERG, I. **Conflitos sobre nomes de domínio e outras questões jurídicas da Internet**. São Paulo: RT; FGV, 2002.

27. CHENITI, T. **Global Internet Governance in Practice**. Oxford: Said Business School, Oxford University, 2010.
28. CMSI. **Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação**: Genebra 2003 e Túnis 2005. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.
29. CREMADES, B. M. Expert Determination EXP/419/ICANN/36 Merck v. Merck. **The International Centre for Expertise of the International Chamber of Commerce**, 19 novembro. 2013. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/sites/default/files/drsp/06dec13/determination-1-1-1702-28003-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
30. CROLEY, S. Beyond Capture: Towards a New Theory of Regulation. In: LEVI-FAUR, D. **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham UK: Edward Elgar, 2011.
31. CROLEY, S. P. **Regulation and Public Interests: The Possibility of GOOD Regulatory Government**. Princeton e Oxford: Princeton University, 2008.
32. CROLEY, S. Theories of Regulation: incorporating the Administrative Process. **Columbia Law Review**, v. 98, n. 1, p. 1-168, jan. 1998.
33. DENARDIS, L. **The Emerging Field of Internet Governance**. New Haven: Yale Information Society Project, 2010.
34. DENARDIS, L. **The Global War for Internet Governance**. New Haven: Yale University, 2014.
35. DOC-ICANN. Affirmation of Commitments by the U.S. Department of Commerce and ICANN. **Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 30 set. 2009. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/pages/affirmation-of-commitments-2009-09-30-en>>. Acesso em: setembro 2018.
36. DOC-ICANN. Contract SA1301-12-CN-0035. **National Telecommunications and Information Administration**, 02 jul. 2012. Disponível em: <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sf_26_pg_1-2-final_award_and_sacs.pdf>. Acesso em: set. 2018.
37. DOC-ICANN. Joint Project Agreement between the United States Department of Commerce and ICANN. **Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 29 set. 2006. Disponível em: <<http://www.icann.org/en/general/JPA-29sep06.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
38. DOC-ICANN. Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. **ICANN**, 25 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/unthemed-pages/icann-mou-1998-11-25-en>>. Acesso em: set. 2018.

39. DORIA, A. ICANN Globalization, Accountability and Transparency. In: DRAKE, W.; PRICE, M. **Beyond NETmundial: The Roadmap for Institutional Improvement to the Global Internet Governance Ecosystem**. Pennsylvania: CGCS, IP e Annenberg School of Communication, 2014, p. 79-84.
40. DOTCONNECTAFRICA TRUST. 1-1165-42560 Response to GAC Advice. New gTLDs ICANN, 8 maio 2013. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/sites/default/files/applicants/23may13/gac-advice-response-1-1165-42560->>. Acesso em: 1 outubro 2018.
41. DOTCONNECTAFRICA TRUST. Responde to the ICANN GAC Early Warning Advice against the.Africa Application Submitted by DotConnectAfrica Trust. **DotConnectAfrica Trust**, 5 dezembro. 2012. Disponível em: <http://www.dotconnectafrica.org/wp-content/uploads/2012/12/Response-to-the-ICANN-GAC-Early-Warning-Advice-against-the-.Africa-Application-Submitted-by-DotConnectAfrica-Trust.pdf?goback=%2Egde_1840166_member_204519856>. Acesso em: 1 outubro. 2018.
42. DUTTON, W. H. The Wisdom of Collaborative Network Organizations. **Prometheus**, n. 26, p. 211-230, 2008.
43. DUTTON, W.; PELTU, M. The Emerging Internet Governance Mosaic. **Information Polity**, n. 12, p. 63-81, 2007.
44. EASTERBROOK, F. H. Cyberspace and the Law of the Horse. **University of Chicago Legal Forum**, p. 207-216, 1996.
45. FARBER, D.; FRICKEY, P. **Law and Public Choice: A Critical Introduction**. Chicago: University of Chicago, 1991.
46. FEICK, J.; WERLE, R. Regulation of Cyberspace. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The Oxford Handbook of Regulation**. Oxford: Oxford University, 2010, p. 523-547.
47. FINDLAY, A. Expert Determination Verisgin v. NIC.BR. **International Centre for Dispute Resolution**, 12 ago. 2013. Disponível em: <<http://newgtlds.icann.org/sites/default/files/drsp/25sep13/determination-1-1-1119-71934-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
48. FISCHER, E. **Risk Regulation and Administrative Constitutionalism**. Oxford: Hart Publishing, 2007.
49. FROMKIN, A. M. Almost Free: An Analysis of ICANN's 'Affirmation of Commitments'. **Journal of Telecommunications and High Technology Law**, v. 9, n. 1, p. 187-233. Miami Legal Studies Research Paper, n. 2011-01, 2011.
50. FROMKIN, A. M. Wrong Turn in Cyberspace: Using ICANN to Route Around the APA and the Constitution. **Duke Law Journal**, v. 50, n. 1, p. 17-184, 2000.

51. FTI CONSULTING GROUP. Analysis of the Application of the Community Priority Evaluation (CPE) Criteria by the CPE Provider in CPE Reports. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/cpe-process-review-scope-2-cpe-criteria-analysis-13dec17-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
52. FTI CONSULTING GROUP. Communications between ICANN Organization and the CPE Provider. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/cpe-process-review-scope-1-communications-between-icann-cpe-provider-13dec17-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
53. FTI CONSULTING GROUP. Compilation of the Reference Material Relied upon by the CPE Provider in Connection with the Evaluations which are the Subject of Pending Reconsideration Requests. **The Internet Corporation for Names and Numbers**, 13 dez. 2013. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/cpe-process-review-scope-3-cpe-provider-reference-material-compilation-redacted-13dec17-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
54. GELDBSTEIN, E.; KURBALIJA, J. **Internet Governance: Issues, Actor and Divides**. Genebra: DiploFoundation, 2005.
55. GILARDI, F. **Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
56. GNSO. Introduction of New Generic Top-Level Domains. Final Report. **Generic Name Supporting Organizations GNSO-ICANN**, 08 agosto 2007. Disponível em: <<https://gns0.icann.org/en/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part08aug07.htm>>. Acesso em: 18 setembro 2018.
57. GOLDSMITH, J. Against Cyberanarchy. **University of Chicago Law Review**, v. 65, n. 4, p. 1.199-1.250, 1998.
58. GOLDSMITH, J.; WU, T. **Who Controls the Internet?** Oxford: Oxford University, 2008.
59. GONÇALVES, A. O conceito de governança. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 14. **Anais**. Fortaleza, 3-5 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
60. GRANDE, E. Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. **Politische Vierteljahrschrift**, v. 53, n. 4, p. 565-593, 2012.
61. GUNNINGHAM, N.; GRABOSKY, P. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Clarendon, 1998.

62. HAFNER, K.; LYON, M. **Where Wizards Stay Up Late: The Origins of the Internet**. New York: Touchstone, 1996.
63. HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
64. HOFFMAN, J.; KATZENBACH, C.; GOLLATZ, K. Between Coordination and Regulation: Conceptualizing Governance in Internet Governance. **Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft. HIIG Discussion Paper**, n. 4, 2014.
65. HOFMANN, J. **Internet Governance: A Regulative Idea in Flux**. Berlin: Social Science Research Centre, 2005.
66. ICANN. .ipiranga Application Details. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails/1509>>. Acesso em: 03 out. 2018.
67. ICANN. .itau Application Details. **ICANN New Generic Top-Level Domains**, 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails/1812>>. Acesso em: 1 out. 2018.
68. ICANN. .patagonia Application Details. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails/1466>>. Acesso em: 03 out. 2018.
69. ICANN. .xxx Registry Agreement. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 31 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.icann.org/en/tlds/agreements/xxx>>. Acesso em: 1 out. 2018.
70. ICANN. Adopted Resolutions from ICANN Board Meeting. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 30 mar. 2007. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2007-03-30-en>>. Acesso em: 1 out. 2018.
71. ICANN. **Amended and Restated Articles of Incorporation of Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 21 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/pages/governance/articles-en>>. Acesso em: out. 2018.
72. ICANN. **Announcement: New Contracting Statistics**, 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://newgtlds.icann.org/en/applicants/agb/base-agreement-contracting#stats>>. Acesso em: out. 2018.
73. ICANN. **At a Glance By the Numbers: ICANN new gTLDs**, 13 jun. 2012. Disponível em: <<http://newgtlds.icann.org/en/programstatus/statistics/applications-quick-facts-13jun12-en.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

74. ICANN. Auction Final Results for APP. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 25 fev. 2015. Disponível em: <<https://gtdresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails:downloadauctionreport/13?t:ac=1343>>. Acesso em: 1 out. 2018.
75. ICANN. Auction Final Results for WEB. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 27 jul. 2016. Disponível em: <<https://gtdresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails:downloadauctionreport/18?t:ac=1053>>. Acesso em: 1 out. 2018.
76. ICANN. **Bylaws**, 30 jul. 2014. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en>>. Acesso em: set. 2018.
77. ICANN. Carta de Meredith A. Baker (NTIA) para Peter Dengante Thrush (ICANN). **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 18 dez. 2008. Disponível em: <Carta <https://www.icann.org/en/system/files/files/baker-to-dengate-thrush-18dec08-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
78. ICANN. Community Evaluation Report 1-1713-23699 dotgay LLC. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 8 out. 2015. Disponível em: <<https://www.icann.org/sites/default/files/tlds/gay/gay-cpe-rr-1-1713-23699-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
79. ICANN. Community Priority Evaluation Report 1-1713-23699 dotgay LLC. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 6 out. 2014. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/sites/default/files/tlds/gay/gay-cpe-1-1713-23699-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
80. ICANN. Conflicts of Interest and Ethics Practices Review. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/summary-ethics-review-13may13-en.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
81. ICANN. Enhancing ICANN's Accountability Consultation. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**. Marina del Rey, 6 maio 2014. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/pages/enhancing-accountability-2014-05-06-en>>. Acesso em: 10 out. 2018.
82. ICANN. **gTLD Applicant Guidebook**, 2012. Disponível em: <<http://newgtlds.icann.org/en/applicants/aggb>>. Acesso em: out. 2018.
83. ICANN. ICANN Accountability & Transparency Frameworks and Principles. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, jan. 2008. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/acct-trans-frameworks-principles-10jan08-en.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

84. ICANN. ICANN Accra Meeting Topic: Draft Report of the .info Country Names Discussion Group. **The Internet Corporation for Names and Numbers**, 21 fev. 2002. Disponível em: <<https://archive.icann.org/en/meetings/accra/icng-topic.htm>>. Acesso em: 2 out. 2018.
85. ICANN. ICANN Board Resolution 2014.05.14.NG03. **The Internet Corporation for Names and Numbers**, 4 maio 2014. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-new-gtld-2014-05-14-en#2.b>>. Acesso em: 03 out. 2018.
86. ICANN. ICANN Board Resolution 2016.03.03.01. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 3 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2016-03-03-en#1.a>>. Acesso em: 1 out. 2018.
87. ICANN. ICANN Board Resolution 2016.09.17.01. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 17 set. 2016. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2016-09-17-en>>. Acesso em: 1 out. 2018.
88. ICANN. ICANN Board Resolution 2017.09.23.18. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 23 set. 2017. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2017-09-23-en#2.e>>. Acesso em: 3 out. 2018.
89. ICANN. ICANN Board Resolution 2018.02.04.13. **ICANN**, 04 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2018-02-04-en#2.d>>. Acesso em: 28 set. 2018.
90. ICANN. ICANN Board Resolutions 2015.07.16.01 - 2015.07.16.01. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 16 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2015-07-16-en>>. Acesso em: 1 out. 2018.
91. ICANN. ICANN Meeting in Accra Preliminary Report. **The Internet Corporation for Names and Numbers**, 14 mar. 2002. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/prelim-report-2002-03-14-en>>. Acesso em: 3 out. 2018.
92. ICANN. ICANN Options Following the IRP Declaration on ICM's.XXX Application. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 26 mar. 2010. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/draft-options-post-irp-declaration-26mar10-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
93. ICANN. **ICANN Organizational Chart**. 2012. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/groups/chart>>. Acesso em: 1 out. 2018.

94. ICANN. **Internet Domain Name Expansion Now Underway**, 23 out. 2013. Disponível em: <<http://www.icann.org/en/news/press/releases/release-23oct13-en>>. Acesso em: set. 2018.
95. ICANN. **Introduction of New Top-Level Domains: ICANN Staff discussion points**. The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, 19 junho 2007. Disponível em: <<http://gnso.icann.org/drafts/GNSO-PDP-Dec05-StaffMemo-14Nov06.pdf>>; <<http://gnso.icann.org/drafts/PDP-Dec05-StaffMemo-19-jun-07.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
96. ICANN. Merck KGaA Community Priority Evaluation Report. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/sites/default/files/tlds/merck/merck-cpe-1-980-7217-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
97. ICANN. Merck Registry Holding Community Priority Evaluation Report. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/sites/default/files/tlds/merck/merck-cpe-1-1702-73085-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
98. ICANN. **New gTLD Application submitted to ICANN by: Amazon EU S.a.R.L.**, 2012. Disponível em: <<https://community.icann.org/download/attachments/35520774/ICANN+New+gTLD+A+pplication++AMAZON.pdf?version=1&modificationDate=1343595148000>>. Acesso em: out. 2018.
99. ICANN. President's Strategy Committee Report. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**. Marina del Rey, 23 mar. 2007. Disponível em: <<http://archive.icann.org/en/psc/psc-report-final-25mar07.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.
100. ICANN. Scoping Document. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**. Marina del Rey, 14 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/iana-transition-scoping-08apr14-en.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.
101. ICANN. **Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy Rules**, 2013. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/pages/udrp-rules-2015-03-11-en>>. Acesso em: set. 2018.
102. ICANN. **Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy**, 1999. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/pages/policy-2012-02-25-en>>. Acesso em: out. 2018.
103. ICANN-AGB. ICANN gTLD Applicant Guidebook. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 4 jul. 2012. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/en/applicants/agb>>. Acesso em: 18 set. 2018.

104. ICANN-BGC. Determination of the Board Governance Committee (BGC) Reconsideration Request 14-44. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 20 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/determination-dotgay-20jan15-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
105. ICANN-GAC. GAC Communiqué Beijing. **Governmental Advisory Committee**, 11 abr. 2013. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/gac-to-board-18apr13-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
106. ICANN-GAC. GAC Communiqué Wellington. **Governmental Advisory Committee**, 28 mar. 2006. Disponível em: <<https://gac.icann.org/advice/communiques/gac-25-wellington-communicue.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
107. ICANN-GAC. GAC Communiqué. Abu Dhabi, UAE. **ICANN GAC**, 1 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/gac-to-icann-01nov17-en.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
108. ICANN-GAC. GAC Durban Communiqué. **Governmental Advisory Committee**, 18 jul. 2013. Disponível em: <<https://gacweb.icann.org/display/GACADV/2013-07-18-Obj-Amazon>>. Acesso em: set. 2018.
109. ICANN-GAC. GAC Early Warning: Submittal Africa-AUC-42560. **Governmental Advisory Council**, 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131927/Africa-AUC-42560.pdf?version=1&modificationDate=1353382039000&api=v2>>. Acesso em: 1 out. 2018.
110. ICANN-GAC. GAC Early Warning: Submittal Amazon-BR-PE-58086. **Governmental Advisory Committee**, 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131927/Amazon-BRPE-58086.pdf?version=1&modificationDate=1353452622000&api=v2>>. Acesso em: 1 out. 2018.
111. ICANN-GAC. GAC Early Warning: Submittal Amazon-BR-PR-58086. **Governmental Advisory Committee GAC**, 2012. Disponível em: <<http://www.dotwhat.co/downloads/gac/20121122/Amazon-BR-PE-58086.pdf?version=1&modificationDate=1353452622000>>. Acesso em: 18 set. 2018.
112. ICANN-GAC. GAC Early Warning: Submittal App-AU-33325. **Governmental Advisory Committee**, 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://gacweb.icann.org/display/gacweb/GAC+Early+Warnings?preview=/27131927/27197755/App-AU-33325.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.

113. ICANN-GAC. GAC Early Warning: Submittal Music-AU-18029. **Governmental Advisory Committee**, 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://gacweb.icann.org/download/attachments/27131927/Music-AU-18029.pdf?version=1&modificationDate=1353430576000&api=v2>>. Acesso em: 1 out. 2018.
114. ICANN-GAC. GAC Principles Regarding New gTLDs. **Governmental Advisory Committee ICANN-GAC**, 28 mar. 2007. Disponível em: <<https://archive.icann.org/en/topics/new-gtlds/gac-principles-regarding-new-gtlds-28mar07-en.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2018.
115. ICANN-GAC. GAC Singapore Communiqué. **Governmental Advisory Committee**, 27 mar. 2014. Disponível em: <<https://gacweb.icann.org/display/GACADV/2014-03-27+-amazon>>. Acesso em: set. 2018.
116. ICANN-GAC. Principles and Guidelines for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains. **ICANN Archives**, 05 abr. 2005. Disponível em: <<https://archive.icann.org/en/committees/gac/gac-cctld-principles.htm>>. Acesso em: set. 2018.
117. ICANN-GNSO. Final Report: Introduction of New Generic Top-Level Domains. **ICANN Generic Names Supporting Organization**, 8 agosto 2007. Disponível em: <<https://gns0.icann.org/en/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>>. Acesso em: 1 outubro 2018.
118. ICANN-GNSO. GNSO Board Report: Introduction of New Generic Top-Level Domains. **ICANN Generic Names Supporting Organization**, 11 set. 2007. Disponível em: <<https://www.icann.org/resources/board-material/prelim-report-2002-03-14-en>>. Acesso em: 3 out. 2018.
119. ICANN-GNSO. GNSO Issues Report: New TLDs. **ICANN Generic Names Supporting Organization**, 5 dez. 2005. Disponível em: <https://gns0.icann.org/sites/default/files/filefield_5943/gns0-issues-rpt-gtlds-05dec05.pdf>. Acesso em: 1 out. 2018.
120. ICANN-ICDR. Declaration of the Independent Review Panel ICDR Case No. 01-14-0001-5004. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 29 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/irp-dot-registry-final-declaration-redacted-29jul16-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
121. ICDR. Declaration of the IRP 50 117 t 00224 08 - ICM Registry v. ICANN. **International Centre for Dispute Resolution**, 9 fev. 2010. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/-panel-declaration-19feb10-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.

122. ICDR. Final Declaration: Independent Review Processo between Amazon EU S.a.r.l. and ICANN. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 11 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/irp-amazon-final-declaration-11jul17-en.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
123. ICDR. Independent Review Panel. Amazon EU S.a.r.l. e ICANN. ICDR n. 01-16-0000-7056. **ICANN**, 11 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/irp-amazon-final-declaration-11jul17-en.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2018.
124. ICDR. IRP Final Declaration Case # 50 2013 001083 DCA Trust v. ICANN. **International Centre for Dispute Resolution**, 5 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/final-declaration-2-redacted-09jul15-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
125. ICM REGISTRY. Public Interest Commitments. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 7 ago. 2014. Disponível em: <<https://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails:downloadpicposting/1418?t:ac=1418>>. Acesso em: 1 out. 2018.
126. ICM REGISTRY. Request for Independent Review Process. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 6 jun. 2008. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/files/icm-irp-request-06jun08-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
127. JACOB, R. Expert Determination EXP/467/ICANN/84 A2IM v. DOTMUSIC. **The International Centre for Expertise of the International Chamber of Commerce**, 18 fev. 2014. Disponível em: <<https://newgtlds.icann.org/sites/default/files/drsp/24feb14/determination-1-1-1058-25065-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
128. JOHNSON, D.; POST, D. Law and Borders: The Rise of Law in Cyberspace. **Stanford Law Review**, v. 48, p. 1.367-1.378, 1996.
129. JOHNSON, Shontavia. **Trademark Territoriality in Cyberspace: na Internet Framework for Common-Law Trademark**. Berkeley Technology Law Journal, v. 29, n. 2, 2015.
130. JUSTEN FILHO, M. **O dirieto das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.
131. KATZ, M.; ROSSTON, G.; SULLIVAN, T. An Economic Framework for the Analysis of the Expansion of Generic Top-Level Domain Names Prepared for ICANN. **ICANN**, 10 jun. 2010. Disponível em: <<https://archive.icann.org/en/topics/new-gtlds/economic-analysis-of-new-gtlds-16jun10-en.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2018.

132. KEMPF, J.; AUSTEIN, R. The Rise of the Middle and the Future of End-to-End: Reflections on the Evolution of the Internet Architecture. Request for Comments: 3724. **Internet Engineering Task Force**, mar. 2004. Disponível em: <<http://www.ietf.org/rfc/rfc3724.txt>>. Acesso em: out. 2018.
133. KIM, J. Territoriality Challenges in Protecting Trademark Interests in the System of Generic Top-Level Domain (gTLDs). **Marquette Intellectual Property Law Review**, v. 18, n. 1, p. 217-236, 2014.
134. KLEINWÄCHTER, W. Beyond ITU vs. ICANN: will WSIS open new territory for Internet governance? In: MACLEAN, D. **Internet Governance: A Grand Collaboration**. Nova York: The United Nations Information and Communications Taskforce, 2004, p. 31-52.
135. KLEINWÄCHTER, W. NETmundial: watershed in Internet policy making. In: DRAKE, W.; PRICE, M. **Beyond NETmundial: the roadmap for institutional improvements to the global Internet governance ecosystem**. Pennsylvania: CGCS, IPO e Annenberg School of Communication, 2014. p. 112-120.
136. KLEINWÄCHTER, W. **The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multistakeholder Environment**. Berlin: J. Humburg, 2007.
137. KOBAYASHI, Bruce H.; WRIGHT, Joshua D. **Intellectual Property and Standard Setting**. George Mason Law & Economics Research Paper No. 09-40, 2009.
138. LAFFONT, J.-J. The New Economics of Regulation Ten Years After. **Econometrica**, v. 62, n. 3, p. 507-537, maio 1994.
139. LAHATTE, C. EIU Own Motion Report. ICANN Ombudsman Blog, 11 out. 2015. Disponível em: <<https://omblog.icann.org/?p=93>>. Acesso em: 1 out. 2018.
140. LATOUR, B. **Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory**. Oxford: Oxford University, 2005.
141. LAW, J. **Organizing Modernity**. Cambridge: Blackwell, 1994.
142. LEPPINK, W. J. H. Merck v. Merck Case No. LRO2013-0009. **World Intellectual Property Organization**, 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/domains/lro/docs/lro2013-0009.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
143. LEPPINK, W. Merck v. Merck Case No. LRO2013-0010. **World Intellectual Property Organization**, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/domains/lro/docs/lro2013-0010.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.

144. LEPPINK, W. Merck v. Merck Case No. LRO2013-0011. **World Intellectual Property Organization**, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/domains/lro/docs/lro2013-0011.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
145. LEPPINK, W. Merck v. Merck Case No. LRO2013-0068. **World Intellectual Property Organization**, 30 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/domains/lro/docs/lro2013-0068.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
146. LEPPINK, W. Merck v. Merck Case No. LRO2013-0069. **World Intellectual Property Organization**, 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/domains/lro/docs/lro2013-0069.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
147. LESSIG, L. **Code 2.0**. New York: Basic Book, 2006.
148. LEVI-FAUR, D. Regulation & Regulatory Governance. **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**. Working Paper n. 1, 2010.
149. LINDSAY, D. F. **International Domain Name Law: ICANN and the UDRP**. Oxford: Hart, 2007.
150. LINDSAY, D. F. What Do the .XXX Disputes Tell Us About Internet Governance? ICANN's Legitimacy Deficit in Context. **Telecommunications Journal of Australia**, v. 63, n. 3, 12 mar. 2013. [Monash University Faculty of Law Legal Studies Research Paper, n. 31, 2013].
151. LIPTON, J. D. Bad Faith in Cyberspace: Grounding Domain Name Theory in Trademark, Property and Restitution. **Harvard Journal of Law and Technology**, v. 23, n. 2, primavera 2010. [Case Legal Studies Research Paper, n. 09-28., 2009].
152. LIPTON, J. D. **Internet Domain Name, Trademarks, and Free Speech**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
153. LIPTON, J. D. Looking Back on the First Round of New gTLD Applications: Implications for the Future of Domain Name Regulation. Ottawa. **Paper Series**, n. 31, maio 2016.
154. LLANSÓ, E.; SHEARS, M. The IANA Transition in the Context of Global Internet Governance. In: DRAKE, W.; PRICE, M. **Beyond NETmundial: the roadmap for Institutional Improvement to the Global Internet Governance Ecosystem**. Pennsylvania: CGCS, IPO, Annenberg School of Communication, 2014, p. 71-78.
155. LOBEL, O. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. **Minnesota Law Review**, v. 89, p. 342-370, 2004.

156. LUCERO, E. **Governança da Internet**: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
157. MAHLER, T. A gTLD Right? Conceptual Challenges in the Expanding Internet Domain Namespace. **International Journal of Law and Information**, v. 11, n.1, p. 27-48, 2014.
158. MANHEIM, K. M.; SOLUM, L. B. The Case for gTLD Auctions: A Framework for Evaluating Domain Name Policy. **Loyola-LA Public Law Research Paper**, n. 2003-11, 2003.
159. MARSDEN, Christopher T. **Internet Co-Regulation: European Law, Regulatory Governance and Legitimacy in Cyberspace**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
160. MASHAW, J. Explaining Administrative Process: Normative, Positive and Critical Stories of Legal Development. **Journal of Law, Economics & Organization**, v. 6, n. especial, p. 267-298, 1990. [ORGANIZATION OF POLITICAL INSTITUTIONS CONFERENCE, abr. 1990].
161. MASHAW, J. L. **Greed, Chaos & Governance**: Using Public Choice to Improve Public Law. New Haven: Yale University, 1999.
162. MATHIASON, J. **Internet Governance**: The New Frontier of Global Institutions. London; New York: Routledge, 2009.
163. MATTOS, P. **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: CEBRAP; Editora 34, 2004.
164. MUELLER, M. Detaching Internet Governance from the State: Globalizing the IANA. **Georgetown Journal of International Affairs**. International Engagement on Cyber IV, p. 35-44, out. 2014.
165. MUELLER, M. **Networks and States**: The Global Politics of the Internet Governance. Cambridge: MIT, 2010.
166. MUELLER, M. **Ruling the Root**: Internet Governance and the Taming of Cyberspace. Cambridge: MIT, 2002.
167. MUELLER, M. Why ICANN's Approval of the xxx Domain is an Important Precedent. **The Internet Governance Project**, 16 mar. 2011. Disponível em: <<https://www.Internetcgovernance.org/2011/03/19/why-icanns-approval-of-the-xxx-domain-is-an-important-precedent>>. Acesso em: 1 out. 2018.

168. MURPHY, K. NIC Argentina Offered Prizes to Object to .patagonia. **Domain Incite**, 28 set. 2012. Disponível em: <<http://domainincite.com/10620-nic-argentina-offered-prizes-to-object-to-patagonia>>. Acesso em: 3 out. 2018.
169. MURPHY, K.. Amazon's gTLD May not Be Dead Just Yet. **Domain Incite**, 11 mar. 2018. Disponível em: <<http://domainincite.com/22678-amazons-amazon-gtld-may-not-be-dead-just-yet>>. Acesso em: 28 set. 2018.
170. MURPHY, K.. ICM Buys .sex for up to 3 Million. ICM buys.sex for up to \$3 million. **Domain Incite**, 30 julho 2014. Disponível em: <<http://domainincite.com/17142-icm-buys-sex-for-up-to-3-million>>. Acesso em: 1 outubro 2018.
171. MUSIANI, F. et al. **The Turn to Infrastructure in Internet Governance**. London: Palgrave MacMillan, 2016.
172. NATIONAL CENTER ON SEXUAL EXPLOITATION. **Defend Justice**: Prosecute Illegal Pornography, maio 2014. Disponível em: <<https://endsexualexploitation.org/doj>>. Acesso em: 1 out. 2018.
173. NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Signposts in Cyberspace**: The Domain Name System and Internet Navigation. Washington D.C.: National Academies, 2005.
174. NETMUNDIAL. NETmundial Multistakeholder Statement. **NETmundial**, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2018.
175. NIC.BR. .bom Application. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://gtdresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails:downloadapplication/1385?t:ac=1385>>. Acesso em: 1 out. 2018.
176. NIC.BR. .final Application. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://gtdresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails:downloadapplication/1386?t:ac=1386>>. Acesso em: 1 out. 2018.
177. NICHOLLS, T. An Empirical Analysis of Internet Top-Level Domain Policy. **Journal of Information Policy**, v. 3, p. 464-484, 2013.
178. NORDLING, O.; WILLIAMS, L. GNSO Issues Report. **ICANN-GNSO**, 5 dez. 2005. Disponível em: <https://gnso.icann.org/sites/default/files/filefield_5943/gnso-issues-rpt-gtlds-05dec05.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.
179. NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

180. NTIA. IANA Statement of Work. **National Telecommunications and Information Administration**, mar. 2000. Disponível em: <<https://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianastatementofwork.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
181. NTIA. Notice: Cancelled Internet Assigned Numbers Authority (IANA) Functions: Request for Proposal (RFP) SA1301-12-RP-IANA. **National Telecommunications and Information Administration**, 10 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2012/notice-Internet-assigned-numbers-authority-iana-functions-request-proposal-rf>>. Acesso em: set. 2018.
182. NTIA. **NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions**. Disponível em: <<https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-Internet-domain-name-functions>>. Washington: National Telecommunications and Information Administration, 2014.
183. NTIA. Request for Proposal (RFP) SA1301-12-RP-IANA. **National Telecommunications and Information Administration**, 10 nov. 2011. Disponível em: <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/11102011_solicitation.pdf>. Acesso em: set. 2018.
184. NTIA. **Statement of Policy on the Management of Internet Names and Addresses**, 05 jun. 1998. Disponível em: <<https://www.ntia.doc.gov/federal-register-notice/1998/statement-policy-management-Internet-names-and-addresses>>. Acesso em: 26 set. 2018.
185. NTIA. **U.S. Principles on the Internet's Domain Name and Addressing System**. Washington: National Telecommunications & Information Administration, 2005.
186. NTIA. **U.S. Statement on Geographic Names in Advance of ICANN Durban Meeting**, jul. 2013. Disponível em: <https://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/usg_nextsteps_07052013_0.pdf>. Acesso em: set. 2018.
187. NUPP, Robert. **Concurrent Use of Trademarks on the Internet: reconciling the concept of geographically delimited trademarks with the reality of the Internet**. Ohio Saint Louis Law Journal, n. 64, v. 617, 2003, ps. 656-665.
188. OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University, 1965.
189. OMPI. The Management of Internet Names and Addresses: Intellectual Property Issues. **World Intellectual Property Organization**, 30 abr. 1999. Disponível em: <<http://www.wipo.int/amc/en/processes/process1/report/finalreport.html>>. Acesso em: 1 out. 2018.
190. OPPERMAN, D. A ICANN, o modelo multisetorial e o programa de novos nomes de domínio genéricos. **Fonte**, v. 111, n. 4, p. 63-69, dez. 2014.

191. PALFREY, J. Four Phases of Internet Regulation. **Social Research**, v. 77, n. 3, p. 981-996, 2010.
192. PASSA, J. **Opinion on the Wellfoundedness of Various Objections Raised Against the Reservation of the New gTLD “.amazon”**. Paris., 2014.
193. PELLET, A. .Sex General Comment. **The Independent Objector Site**, 2014. Disponível em: <<https://www.independent-objector-newgtlds.org/home/the-independent-objector-s-comments-on-controversial-applications/sex-general-comment>>. Acesso em: 1 out. 2018.
194. PELTZMAN, S.; LEVINE, M.; NOLL, R. G. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. **Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics**, p. 1-59, 1989.
195. PEREZ, S. Google is Launching .app Domains, the First TLDs Secured with Built-In HTTPS. **TechCrunch**, 2 maio 2018. Disponível em: <<https://techcrunch.com/2018/05/01/google-is-launching-app-domains-the-first-tlds-secured-with-built-in-https>>. Acesso em: 1 out. 2018.
196. PETERS, B. **How Not to Network a Nation: The Uneasy History of the Soviet Internet**. Cambridge: MIT, 2016.
197. PINHEIRO, G. P. **A regulação do espectro de radiofrequências no Brasil: uma visão crítica sob a perspectiva dos bens públicos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
198. POSNER, R. A. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 5, p. 335-358, 1974.
199. POST, D.; KEHL, D. **The “IANA Transition” and ICANN Accountability: Part II**. Open Technology Institute, set. 2015.
200. POSTEL, J. B. Domain Name System Structure and Delegation. Request for Comments: 1591. **Internet Engineering Task Force**, mar. 1994. Disponível em: <<http://www.ietf.org/rfc/rfc1591.txt>>. Acesso em: out. 2018.
201. POSTEL, J. **Domain Requirements**, out. 1984. Disponível em: <<https://www.rfc-editor.org/rfc/pdf/rfc920.txt.pdf>>. Acesso em: out. 2018.
202. QUIRK, P. J. **Industry Influence in Federal Regulatory Agencies**. Princeton: Princeton University Press, 1981.
203. ROSE-ACKERMAN, S.; LINDSETH, P. L. **Comparative Administrative Law**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010.
204. ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. **Governança sem governo**. São Paulo: UnB, 2000.

205. RUHL, J. B.; SALZMAN, J. Mozart and the Red Queen: The Problem of Regulatory Accretion in the Administrative State. **Georgetown Law Journal**, v. 91, p. 757-850, 2003.
206. SCHLINK, B. Expert Determination EXP/390/ICANN/7. **The International Centre for Expertise of the International Chamber of Commerce**, 16 nov. 2013. Disponível em: <<http://gtldresult.icann.org/applicationstatus/applicationdetails/downloadapplication/1849?t:ac=1849>>. Acesso em: 1 out. 2018.
207. SCHLINK, B. Expert Determination EXP/392/ICANN/9. **The International Centre for Expertise of the International Chamber of Commerce**, 16 nov. 2013. Disponível em: <<http://newgtlds.icann.org/sites/default/files/drsp/25nov13/determination-1-1-1086-79087-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
208. SCHLINK, B. Expert Determination EXP/446/ICANN/63. **The International Centre for Expertise of the International Chamber of Commerce**, 3 set. 2013. Disponível em: <<http://newgtlds.icann.org/sites/default/files/drsp/25sep13/determination-1-1-1713-23699-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
209. SCHMIDT, E.; COHEN, J. **The New Digital Age**. New York: Alfred A. Knopf, 2013.
210. SCOTT, C. Analyzing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. **Public Law**, p. 283-305, 2001.
211. SELZNICK, P. Focusing Organizational Research on Regulation. In: NOLL, R. **Regulatory Policy and Social Sciences**. Berkeley; Los Angeles: University of California, 1985, p. 363-67.
212. SOLUM, L. B. Models of Internet Governance. In: BUGRAVE, L. A.; BING, L. **Internet Governance: Infrastructure and Institutions**. Oxford: Oxford University, 2009.
213. SPENCER, D. M. Much Ado About Nothing: ICANN's new gTLDs. **Berkeley Technology Law Journal**, v. 29, p. 865-893, 2014.
214. SSI SUMMER STRATEGIES INTERNATIONAL. Evaluation of the New gTLDs: Policy and Legal Issues prepared for the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). **The Internet Corporation for Assigned names and Numbers**, 10 jul. 2004. Disponível em: <<https://www.icann.org/tlds/new-gtld-eval-31aug04.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2018.
215. STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, primavera 1971.
216. SUNSTEIN, C. **After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State**. Cambridge, MA: Harvard University, 1993.

217. SYLVAN, R. Global Internet Governance: Governance without Governments. In: RADU, R., et al. **The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making**. Zürich: Springer, 2014, p. 23-35.
218. TEUBNER, G. Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1986, p. 299-326.
219. THE BERKMAN CENTER FOR INTERNET & SOCIETY. Accountability and Transparency at ICANN: An Independent Review. **ICANN**, 20 out. 2010. Disponível em: <<http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/atrt-final-recommendations-31dec10-en.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2018.
220. THE U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. ICANN's Top-Level Domain Name Program. **U.S. Government Publishing Office**, 14 dez. 2011. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hrg75155/pdf/CHRG-112hrg75155.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
221. TRUBEK, D.; TRUBEK, L. G. Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method Co-Ordination. **European Law Journal**, v. 11, n. 3, p. 343-64, 2005.
222. TSURU, K. Expert Determination DotMusic v. Amazon Case No. LRO2013-0057. **World Intellectual Property Organization**, 21 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/domains/lro/docs/lro2013-0057.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
223. UNIÃO AFRICANA. 2010 Abuja Declaration. **União Africana**, 7 ago. 2010. Disponível em: <http://www.africanonespace.org/downloads/AUC_AbujaDeclaration.pdf>. Acesso em: 1 out. 2018.
224. UNIÃO AFRICANA. Communiqué on the implementation of the dotAFRICA (.AFRICA) Top Level Domain (TLD). **ZA Central Registry**, 2011. Disponível em: <<https://registry.net.za/downloads/u/dotAFRICA%20Communique.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.
225. UNIÃO AFRICANA. Oliver Tambo Declaration. **Research ICT Africa**, 5 novembro 2009. Disponível em: <https://www.researchictafrica.net/multistake/African_Union_2009_-_Oliver_Tambo_Declaration.pdf>. Acesso em: 1 outubro 2018.
226. VAN EETEN, M. J.; MUELLER, M. Where is the Governance in Internet Governance. **New Media & Society**, v. 15, n. 5, p. 1-17, 2013.
227. VAN SCHEWICK, B. **Internet Architecture and Innovation**. Cambridge, MA: MIT, 2010.

228. VARGAS-LEON, P.; KUEHN, A. The Battle for Critical Internet Resources: South America vs. Amazon, Inc. **The Law, State and Telecommunications Review**, v. 7, n. 1, p. 37-58, maio 2015.
229. VARON, J. The NETmundial: An Innovative First Step on a Long Road. In: DRAKE, W.; PRICE, M. **Beyond NETmundial: The Roadmap for Institutional Improvement to the Global Internet Governance Ecosystem**. Pennsylvania: CGCS, IPO e Annenberg School of Communication, 2014.
230. WEBER, R. H.; GUNNARSON, R. S. A constitutional solution for Internet governance. **The Columbia Science & Technology Law Review**, v. 14, p. 1-71, 2013.
231. WEINBERG, Jonathan. **ICANN and the problem of legitimacy**. Duke Law Journal, v. 50, n. 187, 2000.
232. WGIG. **Report of the Working Group on Internet Governance**. Château de Bossey. 2005.
233. WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.
234. WU, T. **Impérios da Comunicação**. Rio de Janeiro: 2012.
235. YOO, C. S. **The Dynamic Internet**. Washington: AEI Press, 2012.
236. ZIEWITZ, M.; PENTZOLD, C. In Search of Internet Governance: Performing Order in Digitally Networked Environments. **New Media & Society**, v. 16, n. 2, p. 1-17, 2014.
237. ZUCK, J. Letter from ACT to ICANN. **The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**, 13 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/zuck-to-crocker-chehade-13jun13-en.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2018.

ANEXO - Nomes delegados pela ICANN¹⁷⁸

DATA	NOMES
7 Junho 2018	CHARITY
22 Fevereiro 2018	LLC
24 Janeiro 2018	xn--otu796d (招聘, “recruitment”, /zhaopin/)
10 Janeiro 2018	SPORT
10 Julho 2017	MERCKMSD
29 Junho 2017	SEARCH
29 Junho 2017	PHD
29 Junho 2017	MAP
28 Junho 2017	GROCERY
10 Junho 2017	xn--mgbaakc7dvf (اتصالات, “Etisalat”, /itissalat/)
1 Junho 2017	ETISALAT
23 Maio 2017	ARAB
23 Maio 2017	xn--ngbrx (عرب, “Arab”, /arab/)
7 Abril 2017	RUGBY
7 Abril 2017	HOTELS
15 Fevereiro 2017	AFRICA
21 Dezembro 2016	FUN
20 Dezembro 2016	PHONE
20 Dezembro 2016	MOBILE
20 Dezembro 2016	DATA
9 Dezembro 2016	HOSPITAL

2 Dezembro 2016	HAIR
1 Dezembro 2016	xn--80aqecdr1a (католик, “Catholic”, /katolik/)
1 Dezembro 2016	xn--mgbi4ecexp (كاتوليك, “Catholic”, /katholik/)
1 Dezembro 2016	xn--tiq49xqyj (天主教, “Catholic”, /tianzhujiao/)
1 Dezembro 2016	CATHOLIC
29 Novembro 2016	BOSTON
24 Novembro 2016	RMIT
15 Novembro 2016	RELIANCE
15 Novembro 2016	JIO
15 Novembro 2016	RIL
12 Novembro 2016	MOTO
12 Novembro 2016	CRUISE
11 Novembro 2016	BOX
10 Novembro 2016	FOOD
8 Novembro 2016	FREE
4 Novembro 2016	AOL
30 Outubro 2016	NEWHOLLAND
30 Outubro 2016	BASEBALL
30 Outubro 2016	CASEIH
30 Outubro 2016	CASE
30 Outubro 2016	IVECO
24 Outubro 2016	VOLVO

¹⁷⁸ Fonte: <<https://newgtlds.icann.org/en/program-status/delegated-strings>>. Acesso em: 28 set. 2018.

19 Outubro 2016	BASKETBALL
12 Outubro 2016	RADIO
30 Setembro 2016	DVR
30 Setembro 2016	xn--gk3at1e (通販, "online shopping", /tsuhan/)
27 Setembro 2016	OBSERVER
26 Setembro 2016	WOW
20 Setembro 2016	ROGERS
20 Setembro 2016	FIDO
14 Setembro 2016	MONSTER
28 Agosto 2016	ECO
28 Agosto 2016	VANGUARD
25 Agosto 2016	DIY
18 Agosto 2016	SAMSClub
18 Agosto 2016	WALMART
18 Agosto 2016	NAB
18 Agosto 2016	GEORGE
18 Agosto 2016	UBANK
17 Agosto 2016	AUSPOST
16 Agosto 2016	xn--3oq18vl8pn36a (大众汽车, "Volkswagen", /dazhong qiche/)
16 Agosto 2016	AIGO
16 Agosto 2016	HDFC
14 Agosto 2016	HBO
14 Agosto 2016	ASDA
10 Agosto 2016	HOT
10 Agosto 2016	PAY
10 Agosto 2016	HUGHES

10 Agosto 2016	DISH
10 Agosto 2016	CAPITALONE
10 Agosto 2016	SLING
10 Agosto 2016	SECURE
8 Agosto 2016	AMEX
8 Agosto 2016	OPEN
8 Agosto 2016	AMERICANEXPRES S
4 Agosto 2016	LOFT
4 Agosto 2016	LANCIA
4 Agosto 2016	DODGE
4 Agosto 2016	CBS
4 Agosto 2016	GAP
4 Agosto 2016	QVC
4 Agosto 2016	MASERATI
4 Agosto 2016	OLDNAVY
4 Agosto 2016	BANANAREPUBLIC
4 Agosto 2016	SHOWTIME
4 Agosto 2016	BLOCKBUSTER
4 Agosto 2016	CALVINKLEIN
4 Agosto 2016	FIDELITY
4 Agosto 2016	TARGET
4 Agosto 2016	ABARTH
4 Agosto 2016	ATHLETA
4 Agosto 2016	LATINO
2 Agosto 2016	NBA
2 Agosto 2016	FIAT
2 Agosto 2016	MOPAR
2 Agosto 2016	JUNIPER

2 Agosto 2016	FERRARI
2 Agosto 2016	ALFAROMEIO
2 Agosto 2016	BOFA
31 Julho 2016	LILLY
31 Julho 2016	MCKINSEY
31 Julho 2016	AFAMILYCOMPANY
29 Julho 2016	LADBROKES
28 Julho 2016	UCONNECT
28 Julho 2016	ABC
28 Julho 2016	HYATT
28 Julho 2016	INTEL
28 Julho 2016	GLADE
28 Julho 2016	PRU
28 Julho 2016	JEEP
28 Julho 2016	SRT
28 Julho 2016	VISA
28 Julho 2016	BANAMEX
28 Julho 2016	PRUDENTIAL
28 Julho 2016	PRAMERICA
28 Julho 2016	CHRYSLER
28 Julho 2016	DISCOVER
28 Julho 2016	CITI
26 Julho 2016	AMERICANFAMILY
26 Julho 2016	HONEYWELL
23 Julho 2016	DUNS
23 Julho 2016	MSD
23 Julho 2016	BOOKING
23 Julho 2016	AMFAM

23 Julho 2016	ESURANCE
23 Julho 2016	CITADEL
21 Julho 2016	DUCK
21 Julho 2016	RAID
21 Julho 2016	SWIFTCOVER
21 Julho 2016	SCJOHNSON
21 Julho 2016	IEEE
21 Julho 2016	OFF
21 Julho 2016	DOCTOR
21 Julho 2016	RIGHTATHOME
20 Julho 2016	TIAA
19 Julho 2016	LPL
19 Julho 2016	LPLFINANCIAL
19 Julho 2016	BESTBUY
15 Julho 2016	BBT
15 Julho 2016	PANASONIC
15 Julho 2016	BEAUTY
15 Julho 2016	LUNDBECK
15 Julho 2016	TJX
15 Julho 2016	SMART
15 Julho 2016	FUJIXEROX
15 Julho 2016	HOMESENSE
15 Julho 2016	STAPLES
15 Julho 2016	MARSHALLS
15 Julho 2016	LANCOME
15 Julho 2016	TKMAXX
15 Julho 2016	HOMEGOODS
15 Julho 2016	PFIZER

15 Julho 2016	VIVO
15 Julho 2016	WINNERS
15 Julho 2016	ONYOURSIDE
15 Julho 2016	TJMAXX
15 Julho 2016	NATIONWIDE
14 Julho 2016	GOODHANDS
14 Julho 2016	ALLSTATE
14 Julho 2016	LEFRAK
12 Julho 2016	MACYS
12 Julho 2016	MINT
12 Julho 2016	INTUIT
9 Julho 2016	SES
9 Julho 2016	NIKE
7 Julho 2016	XFINITY
7 Julho 2016	MITSUBISHI
7 Julho 2016	COMCAST
7 Julho 2016	GODADDY
7 Julho 2016	FUJITSU
6 Julho 2016	MIT
2 Julho 2016	SHANGRILA
2 Julho 2016	ZIPPO
2 Julho 2016	xn--5su34j936bgsg (香格里拉, "Shangri-La", /xianggelila/)
2 Julho 2016	CBRE
1 Julho 2016	IKANO
1 Julho 2016	PNC
25 Junho 2016	FARMERS
25 Junho 2016	FEDEX

23 Junho 2016	POLITIE
23 Junho 2016	ART
23 Junho 2016	NFL
23 Junho 2016	WOODSIDE
23 Junho 2016	TRAVELCHANNEL
23 Junho 2016	HGTV
23 Junho 2016	FRONTDOOR
23 Junho 2016	FOODNETWORK
23 Junho 2016	COOKINGCHANNEL
22 Junho 2016	ORIENTEXPRESS
21 Junho 2016	ANZ
21 Junho 2016	ITV
21 Junho 2016	BLANCO
21 Junho 2016	SHOPPING
21 Junho 2016	ABLE
16 Junho 2016	CAM
16 Junho 2016	LEGO
10 Junho 2016	ALSTOM
10 Junho 2016	DUNLOP
10 Junho 2016	AIRBUS
10 Junho 2016	GOODYEAR
10 Junho 2016	KOSHER
10 Junho 2016	DUPONT
10 Junho 2016	ERICSSON
7 Junho 2016	SAVE
7 Junho 2016	PRIME
7 Junho 2016	DEAL
7 Junho 2016	EPOST

7 Junho 2016	NOW
7 Junho 2016	CHINTAI
7 Junho 2016	FIRE
7 Junho 2016	KINDLE
7 Junho 2016	SILK
7 Junho 2016	IMDB
7 Junho 2016	AUDIBLE
7 Junho 2016	TDK
2 Junho 2016	DHL
2 Junho 2016	HISAMITSU
2 Junho 2016	GAMES
2 Junho 2016	PIONEER
2 Junho 2016	ZAPPOS
31 Maio 2016	UPS
28 Maio 2016	MATTEL
28 Maio 2016	NETFLIX
27 Maio 2016	OTT
27 Maio 2016	LOCKER
27 Maio 2016	DTV
27 Maio 2016	OLLO
25 Maio 2016	MLB
23 Maio 2016	REALESTATE
23 Maio 2016	SHOP
20 Maio 2016	AETNA
18 Maio 2016	DOT
18 Maio 2016	BLOG
16 Maio 2016	xn--w4rs40l (嘉里, "Kerry", /jia li/)
13 Maio 2016	GUARDIAN

12 Maio 2016	HKT
11 Maio 2016	RICHARDLI
11 Maio 2016	PCCW
11 Maio 2016	DDS
11 Maio 2016	NOWTV
11 Maio 2016	METLIFE
11 Maio 2016	xn--fzys8d69uvgm (電訊盈科, "PCCW", /dianxun yingke/)
10 Maio 2016	FLIR
6 Maio 2016	OLAYANGROUP
3 Maio 2016	xn--mgb7c0bba0a (العليان, "Olayan", /al-alian/)
3 Maio 2016	LIPSY
3 Maio 2016	OLAYAN
3 Maio 2016	NEXTDIRECT
3 Maio 2016	WARMAN
3 Maio 2016	NEXT
20 Abril 2016	MLS
20 Abril 2016	PROGRESSIVE
17 Abril 2016	FTR
17 Abril 2016	xn--5tzm5g (网站, "website", /wangzhan/)
16 Abril 2016	STATEBANK
16 Abril 2016	SBI
16 Abril 2016	AGAKHAN
16 Abril 2016	ISMAILI
16 Abril 2016	AKDN
16 Abril 2016	IMAMAT
13 Abril 2016	TEVA

8 Abril 2016	JNJ
8 Abril 2016	BABY
6 Abril 2016	VIG
6 Abril 2016	xn--9krt00a (微博, “Weibo”, /weibo/)
6 Abril 2016	WEIBO
6 Abril 2016	ABUDHABI
6 Abril 2016	xn--mgbca7dzdo (ابوظبي, “Abu Dhabi”, /abu thabi/)
6 Abril 2016	ABBVIE
6 Abril 2016	NORTHWESTERNMUTUAL
4 Abril 2016	KPMG
4 Abril 2016	MUTUAL
30 Março 2016	JCP
30 Março 2016	YUN
30 Março 2016	SHOUJI
30 Março 2016	NISSAY
30 Março 2016	SINA
30 Março 2016	XIHUAN
30 Março 2016	ANQUAN
25 Março 2016	TALK
25 Março 2016	AWS
25 Março 2016	YOU
25 Março 2016	xn--fct429k (家電, “consumer electronics”, /kaden/)
25 Março 2016	EXTRASPACE
24 Março 2016	ALLY
24 Março 2016	BAREFOOT

22 Março 2016	GALLO
22 Março 2016	SHAW
18 Março 2016	STREAM
9 Março 2016	LOCUS
9 Março 2016	GMBH
9 Março 2016	AVIANCA
9 Março 2016	BCG
9 Março 2016	TOTAL
5 Março 2016	KERRYPROPERTIES
5 Março 2016	KERRYLOGISTICS
5 Março 2016	KUOKGROUP
5 Março 2016	xn--w4r85el8fhu5dnra (嘉里大酒店, “Kerry Hotels”, /jia li da judian/)
5 Março 2016	KERRYHOTELS
2 Março 2016	VUELOS
2 Março 2016	PASSAGENS
27 Fevereiro 2016	JPMORGAN
27 Fevereiro 2016	CHASE
25 Fevereiro 2016	TELECITY
25 Fevereiro 2016	TUNES
24 Fevereiro 2016	SONG
22 Fevereiro 2016	STORE
22 Fevereiro 2016	xn--jvr189m (食品, “food”, /shokuhin/)
22 Fevereiro 2016	VIKING
21 Fevereiro 2016	xn--bck1b9a5dre4c (ファッション, “fashion”, /fasshon/)
19 Fevereiro 2016	xn--rovu88b (書籍, “book”, /shoseki/)

19 Fevereiro 2016	SPOT
19 Fevereiro 2016	xn--1ck2e1b (セール, "sale", /seru/)
19 Fevereiro 2016	xn--cck2b3b (ストア, "store", /sutoa/)
19 Fevereiro 2016	xn--gckr3f0f (クラウド, "cloud", /kuraudo/)
19 Fevereiro 2016	COUPON
13 Fevereiro 2016	YAHOO
13 Fevereiro 2016	TVS
13 Fevereiro 2016	FLICKR
11 Fevereiro 2016	GALLUP
11 Fevereiro 2016	HDFCBANK
11 Fevereiro 2016	PWC
11 Fevereiro 2016	WOLTERSKLUPER
11 Fevereiro 2016	NATURA
6 Fevereiro 2016	FRONTIER
6 Fevereiro 2016	QUEST
6 Fevereiro 2016	xn--8y0a063a (联通, "Unicom", /liantong/)
4 Fevereiro 2016	UNICOM
29 Janeiro 2016	DELOITTE
28 Janeiro 2016	WEATHERCHANNEL
28 Janeiro 2016	NIKON
26 Janeiro 2016	LANXESS
26 Janeiro 2016	HELSINKI
26 Janeiro 2016	HEALTH
26 Janeiro 2016	ADAC
21 Janeiro 2016	EDEKA

21 Janeiro 2016	TAOBAO
21 Janeiro 2016	TMALL
21 Janeiro 2016	TIFFANY
19 Janeiro 2016	LIFEINSURANCE
16 Janeiro 2016	xn--g2xx48c (购物, "shopping", /gouwu/)
16 Janeiro 2016	ALIPAY
16 Janeiro 2016	ALIBABA
16 Janeiro 2016	SOFTBANK
15 Janeiro 2016	COMPARE
15 Janeiro 2016	SKIN
15 Janeiro 2016	ISELECT
15 Janeiro 2016	MAKEUP
15 Janeiro 2016	SELECT
12 Janeiro 2016	WEATHER
11 Janeiro 2016	TUBE
9 Janeiro 2016	FRESENIUS
9 Janeiro 2016	VOLKSWAGEN
7 Janeiro 2016	DUBAI
5 Janeiro 2016	BAIDU
31 Dezembro 2015	PROMO
28 Dezembro 2015	LIVING
28 Dezembro 2015	CLINIQUE
24 Dezembro 2015	LAMER
24 Dezembro 2015	SAFETY
24 Dezembro 2015	ORIGINS
24 Dezembro 2015	FOX
24 Dezembro 2015	SCHAEFFLER
24 Dezembro 2015	STATEFARM

24 Dezembro 2015	DEALER
24 Dezembro 2015	BOSCH
24 Dezembro 2015	REXROTH
23 Dezembro 2015	MOBILY
23 Dezembro 2015	xn--mgb99fbpob (موبايلى, “Mobily”, /mobayli/)
22 Dezembro 2015	STAR
22 Dezembro 2015	PID
22 Dezembro 2015	CONTACT
22 Dezembro 2015	WEBER
21 Dezembro 2015	ANALYTICS
18 Dezembro 2015	JMP
18 Dezembro 2015	xn--j1q61u9w7b (诺基亚, “Nokia”, /nuojiya/)
18 Dezembro 2015	SAS
18 Dezembro 2015	FORD
18 Dezembro 2015	STORAGE
18 Dezembro 2015	LINCOLN
15 Dezembro 2015	KFH
15 Dezembro 2015	WANGGOU
15 Dezembro 2015	SHELL
15 Dezembro 2015	xn--pbt977c (珠宝, “jewelry”, /zhubao/)
15 Dezembro 2015	xn--kpu716f (手表, “watches”, /shoubiao/)
15 Dezembro 2015	KPN
15 Dezembro 2015	xn--ngbe9e0a (بيتك, “home”, /baytak/)
15 Dezembro 2015	TRAVELERSINSURANCE

14 Dezembro 2015	WATCHES
14 Dezembro 2015	xn--eckvdtc9d (ポイント, “point”, /pointo/)
14 Dezembro 2015	TUSHU
11 Dezembro 2015	TRV
11 Dezembro 2015	REDUMBRELLA
7 Dezembro 2015	xn--mgbt3dhd (همراه, “comrade”, /hamra/)
7 Dezembro 2015	PARS
5 Dezembro 2015	ZERO
5 Dezembro 2015	SMILE
5 Dezembro 2015	BOT
5 Dezembro 2015	JOY
5 Dezembro 2015	BUY
5 Dezembro 2015	GOT
5 Dezembro 2015	FAST
5 Dezembro 2015	JOT
5 Dezembro 2015	PIN
5 Dezembro 2015	READ
5 Dezembro 2015	CIRCLE
5 Dezembro 2015	BOOK
5 Dezembro 2015	SAFE
5 Dezembro 2015	CALL
5 Dezembro 2015	ROOM
5 Dezembro 2015	LIKE
5 Dezembro 2015	AUTHOR
5 Dezembro 2015	TRAVELERS
5 Dezembro 2015	NOWRUZ
5 Dezembro 2015	FIRESTONE

5 Dezembro 2015	TCI
5 Dezembro 2015	SHARP
5 Dezembro 2015	SALON
5 Dezembro 2015	SHIA
3 Dezembro 2015	INSURANCE
3 Dezembro 2015	NORTON
3 Dezembro 2015	MED
3 Dezembro 2015	SYMANTEC
1 Dezembro 2015	SFR
25 Novembro 2015	BOEHRINGER
25 Novembro 2015	BOSTIK
25 Novembro 2015	LAMBORGHINI
25 Novembro 2015	BUGATTI
25 Novembro 2015	AUDI
25 Novembro 2015	VIP
25 Novembro 2015	VERISIGN
18 Novembro 2015	BROADWAY
16 Novembro 2015	COMSEC
13 Novembro 2015	GRAINGER
13 Novembro 2015	TAB
13 Novembro 2015	FAIRWINDS
10 Novembro 2015	CITYEATS
10 Novembro 2015	LIFESTYLE
10 Novembro 2015	CREDITUNION
10 Novembro 2015	VANA
7 Novembro 2015	PLAYSTATION
7 Novembro 2015	FERRERO
7 Novembro 2015	ROCHER

3 Novembro 2015	APPLE
3 Novembro 2015	AARP
3 Novembro 2015	BEATS
29 Outubro 2015	PING
29 Outubro 2015	MEO
29 Outubro 2015	SAPO
29 Outubro 2015	SBS
27 Outubro 2015	GUCCI
27 Outubro 2015	LANDROVER
27 Outubro 2015	JAGUAR
27 Outubro 2015	RWE
27 Outubro 2015	ZARA
23 Outubro 2015	MUTUELLE
20 Outubro 2015	ARTE
15 Outubro 2015	ARAMCO
15 Outubro 2015	xn--mgb3a3ejt (aramكو), "Aramco", /aramko/)
14 Outubro 2015	DELL
9 Outubro 2015	CIPRIANI
9 Outubro 2015	KINDER
7 Outubro 2015	YAMAXUN
7 Outubro 2015	MOI
7 Outubro 2015	VIRGIN
7 Outubro 2015	MTR
2 Outubro 2015	CLUBMED
26 Setembro 2015	BOM
26 Setembro 2015	STOCKHOLM
26 Setembro 2015	KIA
26 Setembro 2015	FINAL

26 Setembro 2015	SEVEN
26 Setembro 2015	HYUNDAI
23 Setembro 2015	OBI
23 Setembro 2015	LTD
22 Setembro 2015	BMS
17 Setembro 2015	SECURITY
16 Setembro 2015	LINDE
13 Setembro 2015	STADA
13 Setembro 2015	THEATRE
13 Setembro 2015	PROTECTION
9 Setembro 2015	CAR
1 Setembro 2015	CSC
29 Agosto 2015	AMICA
29 Agosto 2015	STC
28 Agosto 2015	VIVA
28 Agosto 2015	STCGROUP
28 Agosto 2015	AAA
28 Agosto 2015	GEA
27 Agosto 2015	ACO
24 Agosto 2015	xn--efvy88h (新闻, "news", /xinwen/)
19 Agosto 2015	MOM
11 Agosto 2015	FAMILY
11 Agosto 2015	SEEK
8 Agosto 2015	FAGE
8 Agosto 2015	CEB
8 Agosto 2015	GROUP
6 Agosto 2015	GIVING
5 Agosto 2015	XPERIA

5 Agosto 2015	BOOTS
5 Agosto 2015	CHANEL
5 Agosto 2015	WINE
5 Agosto 2015	VIN
30 Julho 2015	LIXIL
29 Julho 2015	xn--tckwe (コム, "com", /komu/)
28 Julho 2015	xn--fhbei (كوم, "com", /kom/)
28 Julho 2015	xn--c2br7g (नेट, "net", /neta/)
28 Julho 2015	xn--9dbq2a (කම)
28 Julho 2015	xn--11b4c3d (कॉम, "com", /koma/)
28 Julho 2015	xn--3pxu8k (点看, "dot com", /dian kan/)
28 Julho 2015	xn--t60b56a (닷넷, "dot net", /datnet/)
28 Julho 2015	xn--j1aef (كوم, "com", /kom/)
28 Julho 2015	xn--pssy2u (大拿, "dot net", /da na/)
28 Julho 2015	xn--42c2d9a (කම, "com", /khxm/)
28 Julho 2015	xn--mk1bu44c (닷컴, "dot com", /datkeom/)
26 Julho 2015	IPIRANGA
26 Julho 2015	LEXUS
26 Julho 2015	PET
26 Julho 2015	MAN
26 Julho 2015	TOYOTA
24 Julho 2015	SANOFI
24 Julho 2015	TATAMOTORS

24 Julho 2015	SRL
24 Julho 2015	BET
22 Julho 2015	ICE
22 Julho 2015	ITAU
15 Julho 2015	NOKIA
15 Julho 2015	LANCASTER
11 Julho 2015	UBS
11 Julho 2015	ISTANBUL
11 Julho 2015	DELTA
11 Julho 2015	IST
10 Julho 2015	HSBC
09 Julho 2015	IINET
09 Julho 2015	ORANGE
09 Julho 2015	BENTLEY
08 Julho 2015	GAME
08 Julho 2015	JPRS
08 Julho 2015	BCN
08 Julho 2015	STUDIO
08 Julho 2015	BARCELONA
08 Julho 2015	AIRTEL
08 Julho 2015	LIVE
02 Julho 2015	APP
02 Julho 2015	SAKURA
01 Julho 2015	REALTY
01 Julho 2015	FORUM
26 Junho 2015	HOTELES
26 Junho 2015	TELEFONICA
26 Junho 2015	BNL

26 Junho 2015	CLOUD
26 Junho 2015	BRADESCO
26 Junho 2015	MOVISTAR
26 Junho 2015	OMEGA
26 Junho 2015	SWATCH
26 Junho 2015	LAW
23 Junho 2015	SKYPE
23 Junho 2015	SCOR
23 Junho 2015	OFFICE
22 Junho 2015	STARHUB
22 Junho 2015	VISTA
22 Junho 2015	COMMBANK
22 Junho 2015	VISTAPRINT
22 Junho 2015	RICOH
22 Junho 2015	NETBANK
22 Junho 2015	CBA
20 Junho 2015	GENTING
20 Junho 2015	DRIVE
20 Junho 2015	PLAY
20 Junho 2015	AEG
19 Junho 2015	CROWN
19 Junho 2015	STATOIL
14 Junho 2015	BHARTI
11 Junho 2015	LASALLE
10 Junho 2015	JLC
10 Junho 2015	MICROSOFT
10 Junho 2015	HOTMAIL
10 Junho 2015	WINDOWS

10 Junho 2015	BING
06 Junho 2015	AZURE
04 Junho 2015	HOMEDEPOT
04 Junho 2015	XBOX
03 Junho 2015	SNCF
02 Junho 2015	BIBLE
30 Maio 2015	SKI
30 Maio 2015	xn--imr513n (餐厅, “restaurant”, /canting/)
27 Maio 2015	WALTER
27 Maio 2015	SANDVIK
27 Maio 2015	SANDVIKCOROMANT
27 Maio 2015	BBVA
22 Maio 2015	MBA
22 Maio 2015	JLL
22 Maio 2015	FYI
22 Maio 2015	THD
20 Maio 2015	MEN
16 Maio 2015	LUPIN
16 Maio 2015	CORSICA
15 Maio 2015	CISCO
14 Maio 2015	EARTH
13 Maio 2015	SOCCER
13 Maio 2015	COUPONS
13 Maio 2015	ICBC
12 Maio 2015	BROTHER
09 Maio 2015	ACCENTURE
09 Maio 2015	PHILIPS

09 Maio 2015	xn--fjq720a (娱乐, “entertainment”, /yule/)
09 Maio 2015	NEC
07 Maio 2015	TAXI
07 Maio 2015	xn--estv75g (工行, “ICBC”, /gonghang/)
07 Maio 2015	HOCKEY
07 Maio 2015	RUN
06 Maio 2015	THEATER
02 Maio 2015	AIG
02 Maio 2015	ICU
02 Maio 2015	LOL
02 Maio 2015	LIAISON
02 Maio 2015	CFA
02 Maio 2015	NADEX
02 Maio 2015	CARS
02 Maio 2015	AUTO
01 Maio 2015	TORAY
01 Maio 2015	HITACHI
01 Maio 2015	BRIDGESTONE
01 Maio 2015	SENER
30 Abril 2015	RENT
30 Abril 2015	HONDA
29 Abril 2015	SWISS
29 Abril 2015	DOG
29 Abril 2015	BROKER
25 Abril 2015	ABB
18 Abril 2015	SEX
18 Abril 2015	SEAT

17 Abril 2015	WEIR
16 Abril 2015	JEWELRY
16 Abril 2015	XEROX
16 Abril 2015	SHOW
16 Abril 2015	TEAM
16 Abril 2015	SONY
7 Abril 2015	xn--kcrx77d1x4a (飞利 浦, "Philips", /feilipu/)
5 Abril 2015	EXPRESS
5 Abril 2015	BAUHAUS
5 Abril 2015	CAFE
3 Abril 2015	CYOU
3 Abril 2015	RACING
2 Abril 2015	xn--nyqy26a (健康, "healthy", /jianshang/)
2 Abril 2015	SCHOLARSHIPS
2 Abril 2015	LOVE
31 Março 2015	xn--30rr7y (慈善, "charity", /cishan/)
31 Março 2015	MMA
28 Março 2015	AFL
28 Março 2015	REDSTONE
27 Março 2015	xn--9et52u (时尚, "vogue", /shishang/)
27 Março 2015	BOND
26 Março 2015	SAP
26 Março 2015	KOMATSU
25 Março 2015	DOHA
25 Março 2015	MTN
25 Março 2015	REVIEW

25 Março 2015	WIN
25 Março 2015	PANERAI
25 Março 2015	DOWNLOAD
25 Março 2015	MOVIE
25 Março 2015	FAITH
25 Março 2015	TICKETS
25 Março 2015	ACCOUNTANT
25 Março 2015	LOAN
25 Março 2015	DATE
24 Março 2015	TOURS
24 Março 2015	ADS
24 Março 2015	PLUS
24 Março 2015	FILM
24 Março 2015	GOLD
24 Março 2015	GOLF
24 Março 2015	GUGE
21 Março 2015	BBC
21 Março 2015	TECH
21 Março 2015	NEWS
18 Março 2015	xn--vuq861b (信息, "information", /xinxi/)
16 Março 2015	PAGE
16 Março 2015	PIAGET
16 Março 2015	SITE
16 Março 2015	FAN
16 Março 2015	ONLINE
13 Março 2015	CFD
13 Março 2015	TRADING
13 Março 2015	SPREADBETTING

12 Março 2015	ERNI
12 Março 2015	MARKETS
12 Março 2015	FOREX
7 Março 2015	XIN
7 Março 2015	PICTET
7 Março 2015	ABBOTT
4 Março 2015	NISSAN
4 Março 2015	INFINITI
4 Março 2015	DATSUN
4 Março 2015	MTPC
3 Março 2015	ORACLE
3 Março 2015	GOO
3 Março 2015	LECLERC
3 Março 2015	JAVA
3 Março 2015	EPSON
3 Março 2015	MAIF
3 Março 2015	xn--mxtq1m (政府, "government", /zhengfu/)
25 Fevereiro 2015	SUCKS
25 Fevereiro 2015	STUDY
25 Fevereiro 2015	BOATS
25 Fevereiro 2015	COURSES
19 Fevereiro 2015	CASINO
19 Fevereiro 2015	FANS
19 Fevereiro 2015	FOOTBALL
19 Fevereiro 2015	GOLDPOINT
19 Fevereiro 2015	SCHOOL
19 Fevereiro 2015	YODOBASHI

13 Fevereiro 2015	CBN
13 Fevereiro 2015	GDN
10 Fevereiro 2015	APARTMENTS
10 Fevereiro 2015	SAXO
10 Fevereiro 2015	NICO
4 Fevereiro 2015	TENNIS
4 Fevereiro 2015	BINGO
4 Fevereiro 2015	CANON
4 Fevereiro 2015	STYLE
4 Fevereiro 2015	TOSHIBA
4 Fevereiro 2015	CHAT
3 Fevereiro 2015	NTT
28 Janeiro 2015	KYOTO
24 Janeiro 2015	DCLK
24 Janeiro 2015	xn--b4w605ferd (淡马锡, "Temasek", /danmaxi/)
24 Janeiro 2015	IFM
24 Janeiro 2015	GOOG
24 Janeiro 2015	TEMASEK
24 Janeiro 2015	HANGOUT
24 Janeiro 2015	BARCLAYS
24 Janeiro 2015	DESIGN
24 Janeiro 2015	DABUR
24 Janeiro 2015	HERMES
24 Janeiro 2015	BARCLAYCARD
23 Janeiro 2015	JCB
22 Janeiro 2015	ONE
14 Janeiro 2015	LOTTE

14 Janeiro 2015	MARRIOTT
09 Janeiro 2015	FIT
09 Janeiro 2015	LAT
09 Janeiro 2015	KDDI
09 Janeiro 2015	BANK
30 Dezembro 2014	SHRIRAM
25 Dezembro 2014	ZUERICH
25 Dezembro 2014	FLOWERS
25 Dezembro 2014	GGEE
25 Dezembro 2014	SALE
25 Dezembro 2014	AMSTERDAM
25 Dezembro 2014	VIDEO
18 Dezembro 2014	DOCS
18 Dezembro 2014	TIRES
18 Dezembro 2014	DEV
13 Dezembro 2014	SCHWARZ
13 Dezembro 2014	IWC
13 Dezembro 2014	OSAKA
13 Dezembro 2014	SEW
13 Dezembro 2014	GARDEN
13 Dezembro 2014	LIDL
13 Dezembro 2014	DOOSAN
12 Dezembro 2014	SKY
11 Dezembro 2014	CARTIER
10 Dezembro 2014	SAMSUNG
06 Dezembro 2014	xn--czrs0t (商店, "shop", /shangdian/)
06 Dezembro 2014	ADULT
06 Dezembro 2014	PORN

06 Dezembro 2014	TRUST
06 Dezembro 2014	EUROVISION
06 Dezembro 2014	FASHION
02 Dezembro 2014	LATROBE
02 Dezembro 2014	IRISH
02 Dezembro 2014	xn--hxt814e (网店, "webstore", /wang dian/)
02 Dezembro 2014	AQUARELLE
26 Novembro 2014	MEMORIAL
26 Novembro 2014	LEGAL
26 Novembro 2014	MONEY
26 Novembro 2014	COACH
26 Novembro 2014	EVERBANK
20 Novembro 2014	xn--flw351e (谷歌, "Google", /guge/)
20 Novembro 2014	MADRID
20 Novembro 2014	FIRMDALE
20 Novembro 2014	xn--qcka1pmc (グーグ ル, "Google", /guguru/)
19 Novembro 2014	MORMON
19 Novembro 2014	LDS
17 Novembro 2014	PARTY
17 Novembro 2014	xn--45q11c (八卦, "gossip", /bagua/)
17 Novembro 2014	CRICKET
15 Novembro 2014	SCIENCE
12 Novembro 2014	REIT
12 Novembro 2014	ANDROID
5 Novembro 2014	SYDNEY
5 Novembro 2014	BLOOMBERG

1 Novembro 2014	ENERGY
1 Novembro 2014	DELIVERY
23 Outubro 2014	TAIPEI
22 Outubro 2014	EMERCK
15 Outubro 2014	FLSMIDTH
15 Outubro 2014	BAND
15 Outubro 2014	YOGA
15 Outubro 2014	CRS
15 Outubro 2014	ABOGADO
15 Outubro 2014	RIP
15 Outubro 2014	WEDDING
15 Outubro 2014	POKER
4 Outubro 2014	ALSACE
1 Outubro 2014	ALLFINANZ
1 Outubro 2014	IBM
1 Outubro 2014	FORSALE
27 Setembro 2014	vermögensberatung (xn--vermgensberatung-pwb) – German for “financial advice”
27 Setembro 2014	vermögensberater (xn--vermgensberater-ctb) – German for “financial advisor”
27 Setembro 2014	pyc (xn--placf) – Russian for “Russian”
27 Setembro 2014	TUI
27 Setembro 2014	DVAG
27 Setembro 2014	POHL
23 Setembro 2014	WORK
23 Setembro 2014	CASA
23 Setembro 2014	BUDAPEST

19 Setembro 2014	WORLD
15 Setembro 2014	GOOGLE
15 Setembro 2014	FLY
15 Setembro 2014	NEXUS
15 Setembro 2014	CHANNEL
15 Setembro 2014	PROF
15 Setembro 2014	GLE
15 Setembro 2014	ZIP
15 Setembro 2014	CAL
15 Setembro 2014	CHROME
10 Setembro 2014	WME
5 Setembro 2014	PHARMACY
5 Setembro 2014	GMX
30 Agosto 2014	BOO
30 Agosto 2014	DAD
30 Agosto 2014	DAY
30 Agosto 2014	FRL
30 Agosto 2014	ING
30 Agosto 2014	NEW
30 Agosto 2014	MOV
30 Agosto 2014	RSVP
30 Agosto 2014	EAT
30 Agosto 2014	MEME
29 Agosto 2014	YOUTUBE
29 Agosto 2014	HERE
29 Agosto 2014	PROD
29 Agosto 2014	ESQ
27 Agosto 2014	IMMO

27 Agosto 2014	PIZZA
27 Agosto 2014	GMAIL
27 Agosto 2014	GBIZ
27 Agosto 2014	OTSUKA
22 Agosto 2014	BUSINESS
22 Agosto 2014	企业 (xn--vhquv) – chinese for “enterprise”
22 Agosto 2014	NETWORK
16 Agosto 2014	CLICK
16 Agosto 2014	DIET
16 Agosto 2014	HOW
16 Agosto 2014	OOO
16 Agosto 2014	UOL
16 Agosto 2014	HELP
16 Agosto 2014	HOSTING
16 Agosto 2014	PROPERTY
16 Agosto 2014	LTDA
16 Agosto 2014	CERN
14 Agosto 2014	CARAVAN
14 Agosto 2014	SCA
14 Agosto 2014	广东 (xn--xhq521b) – Chinese province of “Guangdong”
14 Agosto 2014	佛山 (xn--1qqw23a) – Chinese city of “Foshan”
14 Agosto 2014	BNPPARIBAS
8 Agosto 2014	RESTAURANT
8 Agosto 2014	CYMRU
8 Agosto 2014	SARL

8 Agosto 2014	GIFTS
7 Agosto 2014	WALES
7 Agosto 2014	TATAR
3 Agosto 2014	TOP
30 Julho 2014	HEALTHCARE
30 Julho 2014	REALTOR
28 Julho 2014	WILLIAMHILL
28 Julho 2014	ONG
18 Julho 2014	PRAXI
18 Julho 2014	YANDEX
18 Julho 2014	AUCTION
18 Julho 2014	WHOSWHO
18 Julho 2014	KRD
18 Julho 2014	NGO
18 Julho 2014	NRA
18 Julho 2014	SPIEGEL
18 Julho 2014	LACAIXA
18 Julho 2014	LGBT
13 Julho 2014	GENT
11 Julho 2014	NRW
11 Julho 2014	SCB
10 Julho 2014	DEALS
10 Julho 2014	MELBOURNE
10 Julho 2014	CITY
3 Julho 2014	SCHMIDT
3 Julho 2014	CUISINELLA
3 Julho 2014	CANCERRESEARCH
2 Julho 2014	DIRECT

2 Julho 2014	PLACE
2 Julho 2014	SUZUKI
26 Junho 2014	ACTIVE
24 Junho 2014	MINI
21 Junho 2014	BMW
19 Junho 2014	OVH
19 Junho 2014	CAPETOWN
19 Junho 2014	PHYSIO
19 Junho 2014	LOTTO
19 Junho 2014	DURBAN
19 Junho 2014	GREEN
19 Junho 2014	JOBURG
18 Junho 2014	VLAANDEREN
18 Junho 2014	BRUSSELS
18 Junho 2014	SURF
17 Junho 2014	手机 (xn--kput3i) – Chinese for “cell phone”
17 Junho 2014	BZH
13 Junho 2014	SCOT
13 Junho 2014	ORGANIC
6 Junho 2014	GLOBAL
4 Junho 2014	ENGINEER
4 Junho 2014	NHK
4 Junho 2014	HAMBURG
4 Junho 2014	REHAB
4 Junho 2014	TIROL
4 Junho 2014	REPUBLICAN
4 Junho 2014	GIVES

4 Junho 2014	NAVY
4 Junho 2014	ARMY
2 Junho 2014	BIO
31 Maio 2014	LAWYER
31 Maio 2014	VET
31 Maio 2014	MORTGAGE
31 Maio 2014	SOFTWARE
31 Maio 2014	HOST
31 Maio 2014	MARKET
31 Maio 2014	DENTIST
31 Maio 2014	HIV
31 Maio 2014	ATTORNEY
31 Maio 2014	PRESS
30 Maio 2014	DEGREE
30 Maio 2014	SPACE
30 Maio 2014	WEBSITE
28 Maio 2014	موقع (xn--4gbrim) – Arabic for “site”
22 Maio 2014	YACHTS
22 Maio 2014	RIO
22 Maio 2014	HOMES
22 Maio 2014	AUTOS
22 Maio 2014	VERSICHERUNG
22 Maio 2014	REISE
22 Maio 2014	MOTORCYCLES
22 Maio 2014	商标 (xn--czt694b) – Chinese for “trademark”
15 Maio 2014	GUIDE
15 Maio 2014	AUDIO

15 Maio 2014	HIPHOP
15 Maio 2014	LOANS
15 Maio 2014	CHURCH
15 Maio 2014	LIFE
15 Maio 2014	BEER
15 Maio 2014	JUEGOS
15 Maio 2014	LUXE
7 Maio 2014	CREDIT
7 Maio 2014	ACCOUNTANTS
7 Maio 2014	DIGITAL
7 Maio 2014	CLAIMS
3 Maio 2014	GMO
3 Maio 2014	GLOBO
3 Maio 2014	BAYERN
30 Abril 2014	AIRFORCE
29 Abril 2014	CREDITCARD
29 Abril 2014	INSURE
29 Abril 2014	FINANCE
29 Abril 2014	WTC
29 Abril 2014	CITIC
24 Abril 2014	москва (xn--80adxhks) – Russian for “Moscow/ moskva”
24 Abril 2014	MOSCOW
23 Abril 2014	LIMITED
23 Abril 2014	FAIL
23 Abril 2014	EXCHANGE
23 Abril 2014	TAX
23 Abril 2014	WTF

23 Abril 2014	FUND
23 Abril 2014	SURGERY
23 Abril 2014	INVESTMENTS
23 Abril 2014	FINANCIAL
23 Abril 2014	GRATIS
23 Abril 2014	FURNITURE
23 Abril 2014	DENTAL
23 Abril 2014	CARE
23 Abril 2014	CASH
23 Abril 2014	DISCOUNT
23 Abril 2014	BLACKFRIDAY
23 Abril 2014	CLINIC
23 Abril 2014	FITNESS
19 Abril 2014	SCHULE
19 Abril 2014	FOO
19 Abril 2014	SOY
19 Abril 2014	PARIS
19 Abril 2014	FROGANS
16 Abril 2014	QUEBEC
11 Abril 2014	PICTURES
11 Abril 2014	UNIVERSITY
11 Abril 2014	GAL
11 Abril 2014	ASSOCIATES
11 Abril 2014	REISEN
11 Abril 2014	MEDIA
11 Abril 2014	CAREER
11 Abril 2014	TOWN
11 Abril 2014	TOYS

11 Abril 2014	LEASE
11 Abril 2014	SERVICES
11 Abril 2014	ENGINEERING
11 Abril 2014	GRIPE
11 Abril 2014	EUS
11 Abril 2014	CAPITAL
10 Abril 2014	DESI
10 Abril 2014	FEEDBACK
10 Abril 2014	COLLEGE
10 Abril 2014	ROCKS
10 Abril 2014	网址 (xn--ses554g) – Chinese for “network address”
4 Abril 2014	GOP
3 Abril 2014	RYUKYU
3 Abril 2014	YOKOHAMA
2 Abril 2014	REST
2 Abril 2014	SAARLAND
1 Abril 2014	CONSULTING
31 Março 2014	VODKA
31 Março 2014	HAUS
31 Março 2014	COOKING
31 Março 2014	MOE
31 Março 2014	RODEO
31 Março 2014	COUNTRY
31 Março 2014	商城(xn--czru2d) – Chinese for “mall”
31 Março 2014	HORSE
31 Março 2014	FISHING
31 Março 2014	VEGAS

31 Março 2014	MIAMI
31 Março 2014	ARCHI
27 Março 2014	BLACK
27 Março 2014	REN
27 Março 2014	MEET
25 Março 2014	SOHU
22 Março 2014	LONDON
20 Março 2014	NYC
19 Março 2014	COLOGNE
19 Março 2014	AXA
19 Março 2014	WEBCAM
19 Março 2014	TRADE
15 Março 2014	JETZT
12 Março 2014	世界 (xn--rhqv96g) – Chinese for “world/shijie”
11 Março 2014	DNP
11 Março 2014	INK
9 Março 2014	机构 (xn--nqv7f) – Chinese for “agencies/institutions”
9 Março 2014	संगठन (xn--i1b6b1a6a2e) – Hindi for “organization/sangathana”
9 Março 2014	组织机构 (xn--nqv7fs00ema) – Chinese for “organization”
5 Março 2014	opr (xn--c1avg) – Russian for “organization/org”
5 Março 2014	KOELN
2 Março 2014	BID

2 Março 2014	OKINAWA
2 Março 2014	VOTE
2 Março 2014	VOTO
27 Fevereiro 2014	BAR
27 Fevereiro 2014	KRED
27 Fevereiro 2014	BEST
26 Fevereiro 2014	CHRISTMAS
26 Fevereiro 2014	PUB
26 Fevereiro 2014	дети (xn--d1acj3b) – Russian for “kids/deti”
26 Fevereiro 2014	ACTOR
25 Fevereiro 2014	SUPPLIES
21 Fevereiro 2014	FISH
21 Fevereiro 2014	삼성 (xn--cg4bki) – Korean for “Samsung/Samseong”
21 Fevereiro 2014	VACATIONS
21 Fevereiro 2014	INDUSTRIES
21 Fevereiro 2014	SUPPLY
19 Fevereiro 2014	XYZ
19 Fevereiro 2014	WIKI
19 Fevereiro 2014	NEUSTAR
18 Fevereiro 2014	بازار (xn--mgbab2bd) – Arabic for “bazaar/bazar”
16 Fevereiro 2014	MANGO
12 Fevereiro 2014	QPON
11 Fevereiro 2014	CARDS
11 Fevereiro 2014	FOUNDATION
11 Fevereiro 2014	REVIEWS
11 Fevereiro 2014	FUTBOL

11 Fevereiro 2014	VISION
11 Fevereiro 2014	CONDOS
11 Fevereiro 2014	VILLAS
11 Fevereiro 2014	PARTS
11 Fevereiro 2014	PRODUCTIONS
11 Fevereiro 2014	MAISON
5 Fevereiro 2014	移动 (xn--6frz82g) – Chinese for “mobile”
5 Fevereiro 2014	BLUE
4 Fevereiro 2014	FLIGHTS
4 Fevereiro 2014	CLEANING
4 Fevereiro 2014	REPORT
4 Fevereiro 2014	EVENTS
4 Fevereiro 2014	CRUISES
4 Fevereiro 2014	RENTALS
4 Fevereiro 2014	PARTNERS
4 Fevereiro 2014	PROPERTIES
4 Fevereiro 2014	CATERING
4 Fevereiro 2014	EXPOSED
29 Janeiro 2014	VOTING
29 Janeiro 2014	TOKYO
29 Janeiro 2014	NAGOYA
27 Janeiro 2014	DATING
27 Janeiro 2014	COMMUNITY
23 Janeiro 2014	BOUTIQUE
23 Janeiro 2014	BARGAINS
23 Janeiro 2014	TIENDA
23 Janeiro 2014	WORKS
23 Janeiro 2014	WED

23 Janeiro 2014	EXPERT
23 Janeiro 2014	WATCH
23 Janeiro 2014	KIM
23 Janeiro 2014	COOL
23 Janeiro 2014	TOOLS
18 Janeiro 2014	CLUB
18 Janeiro 2014	BUILD
18 Janeiro 2014	PICS
18 Janeiro 2014	PINK
18 Janeiro 2014	LUXURY
18 Janeiro 2014	PHOTO
18 Janeiro 2014	GIFT
18 Janeiro 2014	网络 (xn--io0a7i) – Chinese for “network”
18 Janeiro 2014	公司 (xn--55qx5d) – Chinese for “company”
18 Janeiro 2014	MONASH
18 Janeiro 2014	RICH
18 Janeiro 2014	RED
18 Janeiro 2014	SHIKSHA
18 Janeiro 2014	中信 (xn--fiq64b) – Chinese for “CITIC”
18 Janeiro 2014	LINK
18 Janeiro 2014	GUITARS
14 Janeiro 2014	ZONE
14 Janeiro 2014	CHEAP
14 Janeiro 2014	MARKETING
14 Janeiro 2014	DEMOCRAT
14 Janeiro 2014	SOCIAL
14 Janeiro 2014	AGENCY

14 Janeiro 2014	MODA
14 Janeiro 2014	DANCE
8 Janeiro 2014	BERLIN
3 Janeiro 2014	集团 (xn--3bst00m) – Chinese for “group”
3 Janeiro 2014	我爱你 (xn-- 6qq986b3x1) – Chinese for “I love you”
3 Janeiro 2014	中文网 (xn-- fiq228c5hs) – Chinese for “Chinese network”
3 Janeiro 2014	WANG
3 Janeiro 2014	KIWI
3 Janeiro 2014	WIEN
2 Janeiro 2014	EMAIL
2 Janeiro 2014	IMMOBILIEN
2 Janeiro 2014	在线 (xn--3ds443g) – Chinese for “online”
28 Dezembro 2013	INSTITUTE
28 Dezembro 2013	CEO
28 Dezembro 2013	SOLAR
28 Dezembro 2013	FARM
28 Dezembro 2013	EDUCATION
28 Dezembro 2013	GLASS
28 Dezembro 2013	ONL
28 Dezembro 2013	INTERNATIONAL
28 Dezembro 2013	CODES
28 Dezembro 2013	TRAINING
28 Dezembro 2013	HOUSE
28 Dezembro 2013	KAUFEN
28 Dezembro 2013	NINJA

28 Dezembro 2013	REPAIR
28 Dezembro 2013	BUILDERS
28 Dezembro 2013	COFFEE
28 Dezembro 2013	FLORIST
28 Dezembro 2013	HOLIDAY
28 Dezembro 2013	SOLUTIONS
18 Dezembro 2013	BUZZ
18 Dezembro 2013	SUPPORT
17 Dezembro 2013	RECIPES
17 Dezembro 2013	COMPUTER
17 Dezembro 2013	ACADEMY
17 Dezembro 2013	CAREERS
17 Dezembro 2013	CAB
17 Dezembro 2013	公益 (xn--55qw42g) – Chinese for “charity”
17 Dezembro 2013	政务 (xn--zfr164b) – Chinese for “government”
17 Dezembro 2013	SYSTEMS
17 Dezembro 2013	DOMAINS
17 Dezembro 2013	VIAJES
17 Dezembro 2013	COMPANY
17 Dezembro 2013	CAMP
17 Dezembro 2013	LIMO
17 Dezembro 2013	MANAGEMENT
17 Dezembro 2013	PHOTOS
17 Dezembro 2013	SHOES
17 Dezembro 2013	CENTER
10 Dezembro 2013	RUHR
30 Novembro 2013	MENU

30 Novembro 2013	UNO
23 Novembro 2013	みんな (xn--q9jyb4c) - Japanese for “everyone”
19 Novembro 2013	DIAMONDS
19 Novembro 2013	TIPS
19 Novembro 2013	PHOTOGRAPHY
19 Novembro 2013	DIRECTORY
19 Novembro 2013	ENTERPRISES
19 Novembro 2013	KITCHEN
19 Novembro 2013	TODAY
14 Novembro 2013	PLUMBING
14 Novembro 2013	GRAPHICS
14 Novembro 2013	CONTRACTORS
14 Novembro 2013	GALLERY
14 Novembro 2013	SEXY
14 Novembro 2013	CONSTRUCTION
14 Novembro 2013	TATTOO
14 Novembro 2013	TECHNOLOGY
14 Novembro 2013	ESTATE
14 Novembro 2013	LAND
14 Novembro 2013	BIKE
06 Novembro 2013	VENTURES
06 Novembro 2013	CAMERA
06 Novembro 2013	CLOTHING
06 Novembro 2013	LIGHTING
06 Novembro 2013	SINGLES
06 Novembro 2013	VOYAGE
06 Novembro 2013	GURU

06 Novembro 2013	HOLDINGS
06 Novembro 2013	EQUIPMENT
23 Outubro 2013	شبكة (xn--ngbc5azd) – Arabic for “web/network”

23 Outubro 2013	онлайн (xn--80asehdb) – Russian for “online”
23 Outubro 2013	сайт (xn--80aswg) – Russian for “site”
23 Outubro 2013	游戏(xn--unup4y) – Chinese for “game(s)”