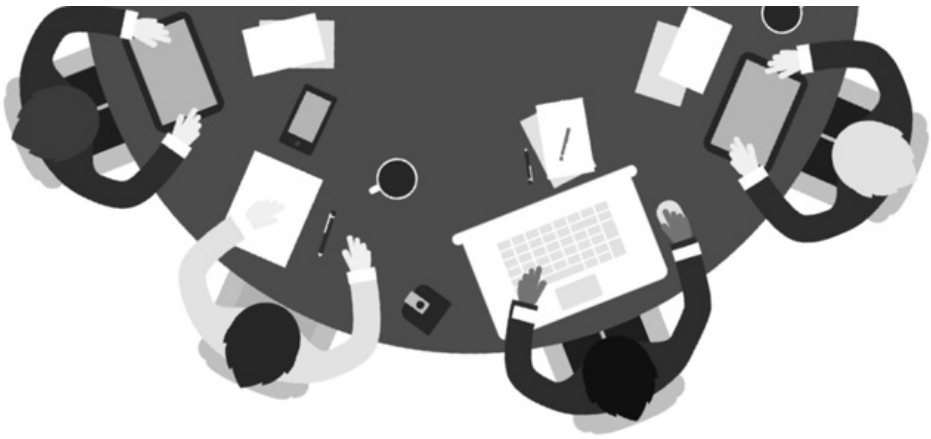
NETmundial: divisor de águas na regulamentação da Internet?

***Wolfgang Kleinwächter**, Professor de Regulamentação e Políticas Internationais do Departamento de Mídia e Ciências da Informação da Universidade de Aarhus, na Dinamarca, e membro do Conselho da ICANN*



View the full image

Data da publicação:

Agosto de 2014

O encontro NETmundial foi um divisor de águas na regulamentação da Internet? A história há de dizer se a conferência de abril de 2014 em São Paulo foi o começo de uma nova era no território ainda não mapeado do ciberespaço sem fronteiras. A ideia do NETmundial como um todo, o encontro em si e a forma como está planejado o acompanhamento levaram a uma diferença marcante em termos do que temos visto nos últimos dez anos de discussões sobre a governança da Internet. Lançado no segundo semestre de 2013, o NETmundial produziu, em menos de seis meses, resultados razoáveis: uma proposta de Princípios da Governança da Internet e um Roteiro para a Evolução Futura do Ecossistema de Governança da Internet.

NÃO HOUVE PROGRESSO DE FATO NA ÚLTIMA DÉCADA

Desde a adoção da Agenda de Túnis em 2005 pela 2ª Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI/WSIS)[1] da ONU, a discussão sobre a governança da Internet não andou muito. Várias reuniões de vários comitês produziram uma série infindável de relatórios, sumários e artigos com boas reflexões, mas sem ação alguma. A Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CCTD/CSTD), responsável pelo Acompanhamento da CMSI, vinha discutindo anualmente questões da governança da Internet e prestando contas ao Conselho Econômico e social da ONU (ECOSOC) e ao 2º Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU/UNGA). Por outro lado, a AGNU instruiu o CCTD a pesquisar melhor os dois principais desfechos da Agenda de Túnis: o Fórum de Governança da Internet (FGI/IGF) e o processo de cooperação aprimorada. Contudo, nem o pinguepongue entre o CCTD e a AGNU, nem o processo CMSI+10, que começou em 2011[2], produziu inovações concretas ou resultados sustentáveis.

O CCTD implementou as resoluções da AGNU, entre outras, ao estabelecer dois grupos de trabalho: o Grupo de Trabalho do CCTD sobre a melhoria do FGI (2010 - 2012)[3] e o Grupo de Trabalho do CCTD sobre a Cooperação Aprimorada (GTCA/WGEC, 2012 - 2014).[4] Os dois grupos fizeram cerca de dez reuniões e elaboraram algumas

centenas de páginas de relatórios e recomendações. O material é útil, mas faltam-lhe decisões práticas acerca de projetos. E o GTCA não foi capaz de chegar a um consenso rudimentar sobre um conjunto de recomendações não vinculantes.

Desperdiçando tempo e energia, a discussão nos vários comitês costumava se perder na interpretação de termos isolados nos documentos da CMSI, como “cooperação aprimorada”, “papeis respectivos” ou “em pé de igualdade”. O debate se ocupou de questões mais abstratas relativas aos governos serem mais iguais do que outros atores, aos tratados multilaterais serem mais importantes do que os acertos entre múltiplas partes ou a uma terceira CMSI ser melhor do que uma reunião ministerial da CMSI em 2015. Houve jogos de palavras entre a Declaração de Genebra da CMSI de 2003 e a Agenda de Túnis para encontrar argumentos em prol da instauração de órgãos intergovernamentais para a Internet, que foram rejeitados pelos partidários da abordagem multissetorial. As questões técnicas foram politizadas, a soberania nacional foi “redescoberta” e a polêmica mais escolástica “multilateralismo X multissetorialismo” impediu maiores progressos. O debate andou em círculos e não fez nenhuma contribuição construtiva para encontrar soluções para as novas questões da Internet que surgem na década de 2010.

O lado bom foi que os governos não são mais a única voz nos grupos de trabalho multissetoriais da CCTD. Mas os atores não governamentais desses grupos não tiveram o poder de agir sem o consentimento dos governos. E no CCTD, no ECOSOC e na AGNU, somente os governos têm poder de voto. Após dez anos de discussões sobre a governança da Internet nesses órgãos da ONU pode-se concluir que há pouca vontade política por parte dos governos para sanar as diferenças, chegar a um consenso e prosseguir.

Independentemente das 56 recomendações do Grupo de Trabalho do CCTD para a Melhoria do IGF[5], o próprio IGF está mais ou menos igual ao que era em 2006. As reuniões do Grupo Assessor Multissetorial (MAG) estão se tornando um trabalho rotineiro. As Coalizões Dinâmicas do IGF não são tão dinâmicas quanto se havia previsto. Falta pessoal na secretaria. Faltam verbas para todo o processo. E é quase um milagre que, independentemente das óbvias dificuldades e falhas do IGF, as reuniões anuais consigam mobilizar uma grande quantidade de participantes engajados, o que se torna, por outro lado, um forte argumento a favor da ideia básica de um IGF multissetorial.

A demanda por resultados mais concretos do IGF se repetiu ano a ano mas ninguém até agora propôs um mecanismo funcional capaz de evitar que o IGF se torne um órgão de negociação e contudo concorde com projetos práticos. Mesmo as ideias mais leves de montar um Observatório de Governança da Internet ou uma Câmara de Compensação da Governança da Internet sob o guarda-chuva do IGF continuam sem se realizar.

Não há argumento contra o IGF. Pelo contrário, o IGF tem demonstrado sua utilidade. É bom ter um IGF multissetorial como um órgão que estimule a criação de diretrizes para a Internet. Ele precisa se fortalecer, e seu mandato precisa ser renovado. Porém, dez anos após Túnis, e contra um pano de fundo de mudanças rápidas no ecossistema de governança da Internet, não seria ruim ter (acima do IGF ou vinculado a este) também um mecanismo de formação de políticas para a Internet que seja multissetorial, onde os atores possam descobrir como lidar com questões políticas, econômicas, culturais, sociais e legais concretas da Internet.

Em outras palavras, nesta década decorrida desde Túnis, não se conquistou nenhum avanço realmente inovador na governança da Internet. Em 2004, o ex-Secretário Geral da ONU Kofi Annan disse ao Grupo de Trabalho sobre a Governança da Internet (GTGI/WGIG) que é necessário inovar não só na tecnologia como também nas políticas.

“Ao gerirmos, promovermos e protegermos a presença [da Internet] nas nossas vidas, precisamos ser talvez mais criativos do que aqueles que a inventaram”, disse Kofi Annan, e acrescentou: “É claro que precisamos de governança, mas isso não quer dizer que ela precise ser feita da maneira tradicional, para algo que é tão diferente”.

Para adentrarmos territórios inexplorados, precisamos de soluções incomuns, de criatividade e de inovação. Duas décadas atrás a ICANN surgia como inovação de políticas no mundo da Internet. Dez anos atrás a inovação de políticas do momento era o IGF. Mas onde está a inovação de políticas da Internet nos dias de hoje? Será o NETmundial?

UM AMBIENTE DE GOVERNANÇA DA INTERNET EM MUDANÇA

Para descobrir isso, precisamos primeiro observar as novas realidades no ambiente de governança da Internet no

meio da década de 2010. Os desafios de hoje são bastante diferentes dos problemas de políticas da Internet de dez anos atrás:

A quantidade de usuários da Internet triplicou desde 2005, de 1,2 bilhões para quase 4 bilhões, e a maioria desses novatos vem dos países em desenvolvimento;
Regiões carentes, como o Sudeste Asiático, a África Sub-Saariana, o Mundo Árabe ou as Ilhas do Pacífico vivenciam um aumento brusco de conexões com a Internet ligadas principalmente ao aprimoramento das comunicações móveis;
Em 2005 o debate sobre a governança da Internet era dominado pelos EUA, pela União Europeia e pela China. Atualmente, novas potências da Internet, como o Brasil, a Índia, a Rússia, a África do Sul, a Coreia, o Irã, os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e outros entraram na cena global das políticas de governança da Internet;
Em 2005, as questões de políticas ligadas às redes sociais ou aos mecanismos de busca não tiveram peso na elaboração da Agenda de Túnis. Hoje, têm importância central, e temos ainda mais problemas com o uso dos "smartphones", com as Nuvens e com a Internet das Coisas.
Em 2005, assistimos a um renascimento das empresas baseadas na Internet que sofreram com a explosão da bolha das ".com" em fins da década de 1990. Em 2015, esses atores do setor privado terão crescido, tornando-se negócios de bilhões de dólares, dominando mercados globais e afetando as políticas públicas no âmbito mundial. E a maioria dos gigantes dessa "nova economia nova" vem dos EUA (Google, Facebook, Yahoo, Amazon, Apple, Microsoft, AT&T, Verizon, Cisco etc) e da China (Baidu, Alibaba, Sina, Weibo, Lenovo, China Mobile, Huawei etc).
Já se reconhece que a Internet está profundamente ligada aos direitos humanos, particularmente ao direito à liberdade de expressão e o direito à privacidade. Isso estimulou o Conselho para os Direitos Humanos da ONU a adotar (2012) uma resolução que declara que os indivíduos têm os mesmos direitos offline e online, bem como decisões jurídicas, particularmente da Corte Europeia de Justiça (Luxemburgo) e da Corte Europeia para os Direitos Humanos (Estrasburgo).
Já se reconhece que a Internet é um lugar de importância estratégica para a segurança nacional. A luta contra o crime cibernético, o terrorismo cibernético e a guerra cibernética torna-se um elemento crucial na formulação de políticas nacionais e internacionais. Isso já gerou discussões sobre vigilância cibernética, espionagem cibernética e armas cibernéticas que se refletem parcialmente no 1º e no 3º Comitês da Assembleia Geral da ONU bem como em órgãos como a OTAN, a OSCE, o Conselho da Europa, os BRICS e o Grupo de Xangai.
A Internet torna-se mais importante nas negociações do comércio via Internet, conforme vimos no fracasso do projeto ACTA[6] e veremos nas negociações em torno da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP)[7], da Parceria Transpacífica (TPP)[8] e do Acordo de Comércio de Serviços (TiSA)[9] onde questões como a proteção à propriedade intelectual, aos dados pessoais e à diversidade cultural no ciberespaço terão um papel a desempenhar.
Em 2005, o risco de uma fragmentação da Internet era muito mais uma questão de linguagem. Em 2015, os esforços para fragmentar a Internet têm motivação política. Aumenta a quantidade de países que tentam renacionalizar a Internet introduzindo legislação específica, levantando firewalls nacionais e controlando a distribuição de conteúdo na Internet. Isso se reflete, dentre outras, na proposta (malfadada) feita por um grupo de países (que incluem a China, a Rússia e a Arábia Saudita) para introduzir o conceito de "segmento nacional da Internet" no Regulamento das Telecomunicações Internacionais durante a Conferência Mundial de Telecomunicações Internacionais (CMTI/WCIT) da ITU em Dubai (2012)[10].
A gestão dos recursos críticos da Internet, como servidores raiz, protocolos de Internet, nomes de domínio e endereços IP, que dominaram a discussão sobre a governança da Internet no processo da CMSI há dez anos, mostrou-se ineficiente. No início da década de 2000, não houve internacionalização dos nomes de domínio (IDNs) e foram poucos os domínios genéricos de primeiro nível (gTLDs). A transição de IPv4 para IPv6 foi lenta. Há apenas 13 servidores raiz, 10 dos quais sediados nos EUA. E o sistema estava cheio de furos de segurança. Em 2015, os iDNs (nomes de domínio internacionalizados) e quase mil novos gTLDs estão disponíveis, a transição para IPv6 acelerou-se, há mais de 380 servidores raiz distribuídos pelo mundo (utilizando o método de espelhamento Anycast) e a certificação DNSSec melhorou bastante a segurança na infraestrutura da Internet. Quando o processo CMSI começou em 2002, a ICANN estava sob a supervisão do governo dos EUA através de um Memorando de Entendimento (MoU) e do contrato da IANA[11].
O Comitê de Assessoria Governamental da ICANN (GAC)[12] tinha menos de 50 membros e não havia nenhuma estrutura de representação dos usuários em geral (usuários "at-large", no jargão da ICANN). Dez anos depois, a ICANN vem demonstrando maturidade ao lançar programas como os iDNs, os novos gTLDs e o DNSSec. Em 2009, tornou-se parcialmente independente do governo dos EUA através da Afirmação de Compromisso (AoC)[13]. A ICANN abriu representações formais em Istambul e Cingapura e cerca de dez escritórios espalhados pelo mundo. Em março de 2014, o governo dos EUA anunciou sua intenção de encerrar o contrato da IANA. O GAC agora tem 136 membros e quase 200 associações "at-large" (agrupadas na ALAC da ICANN) estão

credenciadas, muitas das quais participaram da 2ª Cúpula de Usuários da Internet em junho de 2014 em Londres.

Novos atores de todas as origens entraram no ecossistema de governança da Internet como a OCDE, Conselho da Europa, OSCE, Grupo de Xangai, BRICS, Global Network Initiative (GNI), Fórum Econômico Mundial (FEM/WEF), Câmara Internacional de Comércio (ICC/BASIS), Access, Human Rights Watch, Repórteres Sem Fronteiras e outros.

Nos últimos dez anos, o ecossistema de governança da Internet sofreu mudanças fundamentais. Há novos problemas, novas prioridades e novos atores. A gestão dos recursos críticos da Internet ainda é complicada, mas o debate está dominado pelas questões de políticas públicas relacionadas com a Internet, tais como segurança internacional, desenvolvimento sustentável, criação de empregos, inovação e direitos humanos, bem como os temas relacionados de infraestrutura, acesso, crime cibernético, guerra cibernética, controle de conteúdo, vigilância em massa, privacidade, liberdade de expressão, propriedade intelectual, e-comércio, neutralidade da rede e outros. Como vamos lidar com todas essas questões e com todos esses desafios? O sistema ONU é o lugar certo para negociarmos soluções? Quais são as alternativas?

O ECOSSISTEMA DE GOVERNANÇA DA INTERNET: UMA FLORESTA TROPICAL VIRTUAL?

Uma importante conclusão dos últimos dez anos é o reconhecimento de que a governança da Internet não pode ser um sistema hierárquico, com uma única instância decisória (intergovernamental) no topo da pirâmide. O que temos é u m ecossistema de governança da Internet, onde há diferentes modelos de governança específicos para cada assunto e onde diferentes atores governamentais e não governamentais trabalham lado a lado e dependem do trabalho de outros em um sistema descentralizado e escalonado de responsabilidades compartilhadas.

Do ponto de vista técnico, o sistema inteiro vem funcionando de maneira incrivelmente flexível, permitindo um crescimento de quatro milhões para quatro bilhões de usuários no prazo de 20 anos, estimulando o desenvolvimento econômico e ampliando as liberdades individuais. Com o IPv6, passam a existir endereços IP em quantidade suficiente para zilhões de indivíduos, instituições e objetos. Com os programas iDN – e gTLD –, há uma quantidade de nomes de domínio suficiente para todos em qualquer língua. Os servidores raiz e os Pontos de Troca de Tráfego estão distribuídos por todo o globo e o DNSSec aumentou a segurança do sistema de nomes de domínio para qualquer pessoa que esteja enviando um email ou visitando um sítio na Internet. Esses argumentos são bastante fortes, para concordar com Vint Cerf, um dos pais da Internet, que vem repetindo nos últimos dez anos que “se não está quebrado, não precisa consertar”.

Entretanto, isso é apenas meia verdade. Em cima dessa estrutura funcional, existem novos riscos, ameaças e oportunidades cada vez maiores para o mau uso, o que pode exigir respostas melhores.

O problema aqui é que a “gestão” da Internet e o “controle” da Internet são coisas distintas, ainda que bastante interligadas. A gestão dos recursos técnicos da Internet, feita principalmente por técnicos programadores, tem implicações políticas. E é possível encontrar soluções políticas, que são discutidas por legisladores, independentemente da infraestrutura técnica subjacente. Terá importância a maneira como alguns atores governamentais e não governamentais compreendem a natureza dessa complexidade do ecossistema de governança da Internet.

A Internet não é uma “questão única” que precisa de regulamentação de uma forma ou de outra, como a Antártica ou o espaço sideral. A Internet, com sua evolução ao longo de mais de meio século, penetrou todas as áreas da vida política, econômica, cultural e social no mundo inteiro. Constitui o ambiente de hoje onde os indivíduos e as instituições vivem e aprendem, realizam seus negócios, compram e vendem, fazem amor e se divertem, e desempenham todo tipo de atividade individual ou coletiva. A vida sem a Internet é, entrementes, impensável, especialmente para gerações mais jovens.

O ecossistema de governança da Internet pode ser parcialmente comparado com o de uma floresta tropical. Na floresta de verdade, uma quantidade incalculável de plantas e animais distintos convivem em um sistema muito complexo. Na “floresta virtual”, também temos uma diversidade infindável, crescente, de redes, serviços, aplicações, regimes e outras propriedades que coexistem, colaboram, contradizem-se e entram em conflitos.

Uma coisa que pode ser aprendida é que não se pode gerir a floresta tropical como u m todo. Ela não pode ser regida nem controlada, mas pode ser danificada ou destruída. No ecossistema de governança da Internet, muitos atores com status jurídico bastante diferente operam em várias camadas, em níveis local, nacional, regional e

internacional, impulsionados pela inovação técnica, pelas necessidades do usuário, pelas oportunidades de mercado e pelos interesses políticos. Isso já produziu uma ampla gama de regimes regulatórios, corregulatórios ou autorregulatórios que complementam ou conflituam uns com os outros. O sistema como um todo é descentralizado, diversificado, escalonado e não tem autoridade central. Entretanto, dentro de vários subsistemas, existe uma ampla e inacreditável variedade de submecanismos que variam desde estruturas hierárquicas sob um único controle intergovernamental até redes não hierárquicas baseadas em mecanismos autorregulatórios por grupos não governamentais com uma ampla gama de arranjos corregulatórios no intervalo onde atores afetados e preocupados dos governos, da iniciativa privada, da sociedade civil e da comunidade técnica estão trabalhando ombro a ombro.

Não existe uma “bala de prata” que acabe com o problema de uma vez por todas, nem uma solução única “para todos os casos”.

A forma específica de cada subsistema precisa ser elaborada em conformidade com as necessidades bem específicas e a natureza da questão individual. Num mecanismo assim, a legislação tradicional dos países e os acordos intergovernamentais continuam a ter o seu papel, mas precisam estar embutidos no ambiente multissetorial mais amplo enquanto novos mecanismos emergentes precisam levar em conta e reconhecer os marcos e as regulações existentes nos vários níveis. O princípio de “não fazer mal” torna-se agora mais importante do que nunca. Significa que, faça o que faça na Internet um ator governamental ou não, precisará levar em consideração as consequências diretas ou indiretas sobre terceiros não envolvidos bem como os efeitos colaterais não pretendidos para o sistema como um todo.

Tal coexistência competitiva de regimes e mecanismos tão distintos cria oportunidades, mas também tem seus riscos. Há oportunidades incríveis para novos mecanismos, plataformas e serviços trazerem mais dinâmica para estratégias políticas, ações sociais e desenvolvimento de mercados. Essa coexistência competitiva é capaz de estimular a inovação, promover a criação de empregos, aumentar todos os tipos de atividades culturais e ampliar o uso das liberdades individuais para o público em geral tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento. Mas existe também o risco de diferenças entre regimes e sistemas criarem polêmicas e produzirem conflitos pesados que incluem a ameaça de inibir a inovação, prejudicar o desenvolvimento sustentável, reduzir as liberdades individuais e poluir o ecossistema de governança da Internet de forma que algumas partes acabem sendo afetadas ou destruídas.

O desafio é encontrar mecanismos flexíveis para uma melhor comunicação, coordenação e colaboração tanto formal quanto informal entre os vários atores nas diferentes camadas, para permitir que todas as partes interessadas possam desempenhar seus respectivos papéis em pé de igualdade sem discriminação, dentro de um mecanismo baseado no respeito mútuo e em freios e contrapesos democráticos em um sistema funcional e reconhecido de responsabilização.

Para manter seguro, estável e não fragmentado esse crescente ecossistema de governança da Internet, são necessários esforços de todas as partes afetadas, algo como uma “coalizão arco-íris” onde, independentemente do seu status jurídico, peso econômico ou poderio político, os atores trabalhem lado a lado e compartilhem princípios, programas, responsabilidades e capacidade decisória.

OS LIMITES DO APARATO DA ONU NA GOVERNANÇA DA INTERNET

Para o aparato da ONU ora existente, com seus procedimentos fixos, é praticamente impossível reagir adequadamente a uma complexidade crescente como essa e a um ambiente que não para de evoluir. Isso não quer dizer que organizações intergovernamentais e o sistema de tratados multilaterais sejam irrelevantes para a Internet. Eles continuarão desempenhando um papel importante no ecossistema mais amplo da Governança da Internet. Os procedimentos e instrumentos tradicionais têm seus méritos, mas também têm seus limites. A diplomacia da Internet do Século XXI precisa ir além dos mecanismos do Século XX. O que se faz necessário é uma inovação política que Kofi Annan convocou dez anos atrás e que reflete essa nova complexidade da Governança da Internet.

Uma mostra das limitações do mecanismo existente foi a Conferência Mundial sobre Telecomunicações Internacionais (WCIT/CMTI)[14] em 2012 em Dubai. Em seus 150 anos de história, a UIT adotou todas as decisões por consenso dos seus estados membros. O plano de atualizar os Regulamentos de Telecomunicações Internacionais (RTI/ITR) de 1988 em 2012 não conseguiu atingir consenso. Os 193 estados membros da UIT não conseguiram entrar num acordo e somente 89 governos assinaram os novos RTI.[15]

Outro exemplo é a Convenção do Crime Cibernético de Budapeste de 2001.[16] Quase todos os governos concordam que faz-se necessário um esforço para lutar contra os criminosos e os terroristas no ciberespaço. Porém, apenas 53 estados assinaram a Convenção de Budapeste. Muitos estados membros da ONU buscam um instrumento alternativo na Assembleia Geral, onde uma convenção sobre segurança cibernética proposta pelo governo da Federação Russa está pendente há mais de dez anos sem progredir em nada.

Quais são as consequências desse consenso intergovernamental capenga? Se os governos não conseguem chegar a um acordo entre si no âmbito das organizações multilaterais como a ONU, OMPI, OMC, UIT ou mesmo o GAC da ICANN, eles partirão para ações unilaterais ou acertos bilaterais e os hiatos entre os governos seguirão aumentando.

Isso vale particularmente para os governos das duas superpotências da Internet, os Estados Unidos da América e a República Popular da China. Os EUA ratificaram a Convenção de Budapeste; a China não. A China assinou os RTI; os Estados Unidos não. O governo americano publicou algumas declarações unilaterais sobre políticas da Internet, desde os Princípios sobre os Nomes de Domínio e o Sistema de Endereçamento da Internet[17] em 2005 até a recente declaração da NTIA sobre a transição da IANA em 2014.[18] O governo chinês, que recentemente estabeleceu um novo ministério para os Assuntos do Ciberespaço, adotou todo um conjunto de regras e procedimentos nacionais para a Internet. Os dois governos publicaram estratégias nacionais unilaterais sobre a segurança cibernética e propuseram seu próprio conjunto de princípios. Para os EUA, a prioridade máxima é uma “Internet livre”; para a China, uma “Internet limpa”.

Será que existe alguma possibilidade de que sejam construídas pontes entre as duas posturas? Uma comparação entre os princípios propostos e os documentos normativos mostra a profundidade dessa lacuna entre as posições de cada governo. Há elementos em comum sim, mas há muito mais diferenças. Existe um interesse comum de manter a Internet estável e segura, de assegurar a segurança cibernética e de manter as portas abertas para o florescimento global do e-comércio. Existe até um interesse comum em torno de uma Internet não fragmentada. Mas tudo isso cai na penumbra diante dos conflitos, que se arraigam em diferentes sistemas de valores. Se os lados falam de “segurança nacional no ciberespaço”, ambos têm uma compreensão bastante diferente quanto ao que isso quer dizer na realidade e o que se faz para chegar lá. Trata-se de um conflito filosófico porém bastante político de “livre X limpa” ou “direitos humanos individuais X harmonia social coletiva” que dificulta concessões por parte de ambas as superpotências da Internet.

O lado bom disso é que as duas partes conversam. Existe um diálogo cibernético bilateral entre EUA e China. E os dois presidentes, Obama e Xi, discutiram muito as questões da segurança cibernética na sua reunião de cúpula em junho de 2013.[19] Isso pode ajudar a evitar uma guerra fria cibernética. Mas ainda existe muito caminho a ser percorrido até que ambos ajam em conformidade com o que tem se falado.

O NETMUNDIAL COMO UM TERCEIRO CAMINHO?

Outra consequência desse consenso capenga é a força que se faz na direção de novas coalizões entre os governos que pensam de forma semelhantee os atores não governamentais. O “resto do mundo”, obviamente, está pouco motivado para “multilateralizar” as políticas de Internet das duas superpotências da rede. As políticas da China nunca conseguiram apoio global, nem mesmo entre muitos dos membros do G77. E após as revelações de Snowden, a frustração cresceu ainda mais em torno do papel do governo dos Estados Unidos sobre as políticas da Internet, incluindo os aliados ocidentais na Europa, Canadá, Austrália e Japão, que compartilham o valor de uma Internet baseada nos direitos humanos.

Até agora, a ideia do NETmundial preencheu um nicho que vem crescendo, ao oferecer algo parecido com um “um terceiro caminho”. O NETmundial ocupou um espaço vazio em um quadro onde a frustração crescente com o mau comportamento de alguns governos confrontou-se com a necessidade de manter a dinâmica existente do ecossistema de governança da Internet aberta, livre, segura e baseada nos direitos humanos. A ideia do NETmundial veio permitir que os atores da Internet, inclusive governos, deixassem de fazer uma escolha entre a vigilância dos Estados Unidos e a censura da China. E também permitiu um afastamento dos debates conduzidos dentro do sistema ONU, que só fazem gastar tempo e energia.

O NETmundial demonstrou que uma cooperação multissetorial em pé de igualdade é factível. O NETmundial surgiu a partir de um processo de baixo para cima, aberto e transparente. O NETmundial foi um desfecho orientado. E o NETmundial estimulou ações concretas: desde a adoção de um conjunto universal de Princípios da

Governança da Internet até o lançamento de um Roteiro para a Evolução Futura do Ecossistema de Governança da Internet que inclui a globalização da IANA e da ICANN.

Para que se compreenda a filosofia do NETmundial, é importante lembrar seu histórico. O processo foi detonado pelas revelações de Edward Snowden no verão de 2013 e começou com dois eventos no segundo semestre de 2013: a fala da presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, diante da 68ª Assembleia Geral da ONU em Nova York e o encontro das chamadas organizações I* em Montevidéu, em outubro.[20]

Em Nova York, a presidenta do Brasil, que foi o alvo da vigilância da NSA, descreveu o fato como um "caso grave de violação dos direitos humanos e das liberdades civis; da invasão e captura de informações sigilosas relativas as atividades empresariais e, sobretudo, de desrespeito à soberania nacional do meu país." Ela disse: "Fizemos saber ao governo norte-americano nosso protesto, exigindo explicações, desculpas e garantias de que tais procedimentos não se repetirão... As tecnologias de telecomunicação e informação não podem ser o novo campo de batalha entre os Estados. Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestrutura de outros países." E propôs que se estabelecesse um "um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam."[21]

Exatamente duas semanas depois, as organizações I* argumentaram em Montevidéu de forma semelhante à da presidenta brasileira em Nova York: "Para que se aproveite o pleno potencial da Internet, é preciso que haja uma regulação responsável, capaz de propiciar, ao mesmo tempo, liberdade de expressão, segurança e respeito aos direitos humanos. A Internet e a World Wide Web trouxeram grandes benefícios em termos de desenvolvimento social e econômico para o mundo todo. E ambas foram construídas e regidas em prol do interesse público através de mecanismos exclusivos para a cooperação multissetorial no âmbito da Internet, o que tem sido intrínseco ao seu sucesso."[22]

A fala de Dilma Rousseff e a declaração das organizações I* apontam para a mesma direção, pois destacam a necessidade de um marco regulatório global que garanta os direitos humanos e a segurança, para recuperar a confiança e manter a Internet aberta, livre, estável e não fragmentada. Entretanto, houve também uma diferença na linguagem usada: a presidenta Rousseff falou de "multilateralismo" e as Nações Unidas, e as organizações I* sobre "multissetorialismo" e o ecossistema de governança da Internet.

Uma semana após Montevidéu, a presidenta brasileira se encontrou com o presidente da ICANN em Brasília. Ambos descobriram que não há contradição nas duas terminologias quando consideradas em contexto mais amplo. No ecossistema de governança da Internet, os tratados multilaterais continuarão sendo importantes, mas eles estão embutidos no ambiente multissetorial onde, além dos governos, também a iniciativa privada, a sociedade civil, a comunidade técnica e acadêmica irão desempenhar cada qual o seu papel.

Não existe um modelo único para a governança da Internet. A comunidade precisa aprender a encontrar a resposta correta para muitos desafios individuais no mundo da Internet com base em cada caso, através de um processo de desenvolvimento de políticas que seja inclusivo, aberto, transparente, e que venha de baixo para cima.

O desfecho dessa conversa presidencial foi a ideia de convocar um "Encontro Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet" que em pouco tempo passou a ser conhecido como NETmundial. Em outras palavras, o NETmundial construiu essa ponte sobre a "controvérsia dos ismos" estudando mais a fundo a complexidade das questões de políticas públicas relacionadas com a Internet. O processo preparatório do NETmundial tem dois componentes interrelacionados: um arcabouço institucionalizado e um processo aberto e transparente de discussões que vem de baixo para cima.

A discussão começou durante o 8º IGF em Bali, em outubro de 2013, com várias consultas entre grupos de atores de todos os cantos do mundo. Em Bali, a resposta geral foi positiva. A maioria dos participantes do IGF compartilhava a impressão de que há uma necessidade de partir de reflexões para ações e de que algo precisa ser feito após a revelação de Edward Snowden. Não havia entusiasmo algum para reciclar planos antigos de um "Conselho Intergovernamental para a Internet", conforme tinha sido proposto por alguns governos durante a Cúpula da CMSI em Túnis no ano de 2005. O espírito de Bali não se guiava pelo desejo "de voltar atrás". A ordem do dia era "partir em disparada" e explorar ainda mais o território virgem dos processos multissetoriais. E a ideia do NETmundial foi vista como uma oportunidade para o próximo "passo em disparada".

Um dos pontos-chave da discussão girou em torno de como será o envolvimento “por igual” dos vários atores envolvidos no processo. Num encontro entre Fadi Chehadé, da ICANN, o comitê organizacional brasileiro e representantes da sociedade civil, houve sólido apoio ao NETmundial, mas houve também uma mensagem bastante clara de que a sociedade civil quer ser incluída em pé de igualdade. A sociedade civil deixou claro que um NETmundial sem uma sociedade civil forte seria uma farsa, e também que rejeitaria qualquer processo de cima para baixo ou acordos realizados a portas fechadas entre governos e a iniciativa privada. Dentro de um prazo relativamente curto, os vários grupos envolvidos conseguiram formar um arcabouço institucional para o NETmundial que criava um mecanismo capaz de trazer os vários atores num processo estruturado de comunicação, coordenação e colaboração. Foram formados quatro órgãos:

um Comitê Multissetorial de Alto Nível, responsável por conduzir a articulação política e incentivar o envolvimento da comunidade internacional;
um Comitê Executivo Multissetorial, responsável por cumprir a pauta, elaborar o formato do encontro e convidar participantes, buscando igualdade de participação dos grupos de interesse;
um Comitê de Logística e Organização, responsável por orientar todos os aspectos logísticos do encontro, inclusive divulgação na mídia, comunicações internacionais, projeto e gestão do portal Web, conscientização, local do encontro, estratégia de financiamento dos deslocamentos, segurança e participação remota; e
um Comitê de Assessores Governamentais, envolvendo todos os representantes governamentais que participaram e contribuíram para o encontro.
Os quatro principais grupos de atores (governos, iniciativa privada, sociedade civil e comunidade técnica) envolveram-se em pé de igualdade, mas reconheceram cada qual seu papel específico. Os comitês foram formados pelos próprios grupos de atores através de processos abertos e transparentes, o que deu aos grupos a legitimidade necessária.

E serviram para organizar as contribuições de suas comunidades para o processo de preparação do documento final. O NETmundial tornou-se algo parecido com uma carruagem com quatro cavalos marchando juntos na mesma direção. Parecia uma “quadriga romana”.
O modelo “Quadriga de Governança da Internet” funcionou para a discussão. Diferentemente do encontro da ICANN onde os interessados faziam fila atrás de um microfone principal para participar da discussão, o ambiente na sala de conferência do NETmundial fornecia quatro microfones onde os representantes dos quatro setores perfilavam-se para fazer suas declarações de dois minutos cada.

E o presidente da sessão gerenciou uma distribuição equilibrada de tempo de fala entre as quatro filas.[23]

Este modelo “Quadriga de Governança da Internet” também funcionou bem para o processo decisório. Acolheu 186 propostas oriundas de todas as partes do mundo. Permitiu um acordo relativo à pauta para uma reunião de dois dias e o esboço de um documento contendo 15 páginas, estruturado em duas partes principais – uma seção para os Princípios da Governança da Internet e outra para o Roteiro para a Evolução Futura do Ecossistema de Governança da Internet. Esse esboço foi publicado antes da conferência e gerou mais de mil comentários, permitindo que o Comitê Multissetorial de Alto Nível, numa reunião aberta e transparente, chegasse a um consenso, ainda que rudimentar. O documento acabou sendo adotado por aclamação de todos os participantes. Ressalvas foram feitas apenas por quatro governos.

Mas isso não significa que o processo todo tenha sido perfeito. Algumas partes não acharam que suas posições originais tenham ficado adequadamente refletidas no documento final. Houve lobby de última hora, exercido por poderosas corporações privadas e alguns governos. Houve também esforços para resolver alguns problemas através dos tradicionais meios diplomáticos de “tomalá- dá-cá a portas fechadas”. A sociedade civil não ficou satisfeita com a linguagem usada nos quesitos neutralidade e vigilância. O governo russo não ficou satisfeito com o texto relativo à segurança cibernética. A iniciativa privada não ficou satisfeita com os parágrafos sobre privacidade.

O fato de que todas as consultas e o esboço do texto tenham sido feitos em ambiente aberto e transparente com participação igualitária dos representantes de todos os grupos interessados criou um desfecho final bastante equilibrado, que deixou a todos, por assim dizer, igualmente insatisfeitos. Até agora, a Declaração Multissetorial de São Paulo representa o consenso rudimentar do momento, ao manter o processo aberto a melhorias nos anos vindouros.

PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA DA INTERNET

Uma parte fundamental do documento final do NETmundial foi a seção sobre os Princípios da Governança da Internet. A discussão em torno desses princípios remonta à década de 1990, quando o ex-Comissário da UE Martin Bangemann propôs uma “Carta de Comunicação Global”.

Os princípios de governança da Internet tornaram a ser discutidos no contexto da CMSI, embora a Agenda de Túnis não tenha introduzido nenhum regulamento específico para a Internet. O Fórum de Governança da Internet (IGF) tornou-se o lugar para a continuação do debate, principalmente através da Coalizão Dinâmica de Direitos e Princípios da Internet do IGF. No início da década de 2010, organizações intergovernamentais como o G8, o Conselho da Europa, a OCDE, o Grupo de Xangai e outras organizações não governamentais como a Global Network Initiative (GNI) da iniciativa privada, a Associação para o Progresso das Comunicações (APC) – associação de entidades civis de âmbito global –, e as organizações I*, de cunho mais técnico, adotaram declarações sobre os princípios de governança da Internet.

Até 2013, mais de 25 documentos diferentes com princípios acerca da gestão da Internet andavam circulando. Isso resultou numa confusão e na “compra de princípios”, onde os atores simplesmente escolhiam os princípios de que gostavam para justificar seu comportamento no espaço cibernético. O ponto fraco de todos esses princípios e documentos foi o fato que contaram com o apoio de um só grupo de interessados ou tinham abrangência limitada por geografia e por substância. Nenhum dos mais de 25 documentos era universal ou multissetorial.

No 8º IGF em Bali (2013), os principais patrocinadores das várias declarações – OCDE, Conselho da Europa, governos da Rússia, China e Índia, CGI.br, APC, I* e GNI – estavam sentados em uma das mesas. Entretanto, não se chegou a um acordo sobre como “globalizar” e “multissetorializar” o processo de formação dos princípios para a governança da Internet.

O que o IGF não conseguiu foi conquistado pelo NETmundial: uma consenso, ainda que rudimentar, abrangendo todos os grupos participantes. A Declaração de São Paulo resume, em oito princípios com 17 subparágrafos, a essência dos mais de 25 documentos anteriores. Ela conseguiu “globalizar” e “multissetorializar” o documento final.

O Preâmbulo do Documento de São Paulo declara que os princípios não são juridicamente vinculantes. Vale lembrar nesse contexto que a Declaração Universal dos Direito Humanos de 1948 tampouco é um documento juridicamente vinculante. Tornou-se uma importante fonte de referência por contar com amplo apoio de todos os cantos do espectro político nos anos pós-2ª Guerra Mundial. O documento de São Paulo reflete consenso semelhante na era da Internet. Nunca houve na história da governança da Internet um documento com apoio político tão amplo, tanto da parte de governos quanto da parte de atores não governamentais. Independemente de sua natureza jurídica, esse documento constitui uma base com critérios que permitem uma mensuração e avaliação das políticas de bom ou mau comportamento no espaço cibernético. Não existe mecanismo para levar um malfeitor a um tribunal internacional da Internet, mas o documento do NETmundial permite um processo de “nomear e envergonhar” caso um governo, uma empresa ou usuário conflitar com os seus princípios.

Se um governo vier a restringir acesso ao Twitter ou Facebook, ele pode ser “nomeado e envergonhado” por violar o Princípio 1.1 (liberdade de expressão). Se um ou outro governo negociar um tratado a portas fechadas para regular assuntos da Internet, os envolvidos poderão ser “nomeados e envergonhados” por violação ao princípio 7.3, que trata da transparência. Se uma empresa ignorar as leis de proteção dos dados, ela poderá ser “nomeada e envergonhada” por violação ao direito à privacidade (princípio 1.3). Se alguém quiser mudar a arquitetura aberta da Internet, esse alguém poderá ser “nomeado e envergonhado” por violação do princípio 4 (espaço unificado e não fragmentado) e o princípio 6 (arquitetura aberta e distribuída) que declara que a Internet deve acolher a natureza “de ponta a ponta” da Internet aberta.[24]

E DEPOIS?

O NETmundial conseguiu criar um modelo multissetorial? Sim e não. Não, porque não existe e não haverá um único modelo multissetorial de governança da Internet. Mas a resposta também pode ser afirmativa pois o NETmundial introduziu alguns elementos novos que foram além das tentativas anteriores de dar vida a uma abordagem multissetorial.

A Agenda de Túnis definiu o que é governança da Internet e recomendou que todas as partes interessadas

compartilhassem princípios, programas e processos decisórios na futura evolução e uso da Internet. Desde então, já vimos algumas formas diferentes de abordagem multissetorial:

No seguimento da CMSI (CMSI +10, CCTD da ONU etc), todos os interessados, tanto governamentais quanto não governamentais, estão envolvidos, mas, no final das contas, os governos são quem decide. Um processo assim é multissetorial sob liderança governamental.
Na ICANN, também vemos o envolvimento de todas as partes interessadas, mas os governos participam nos processos da ICANN apenas como assessores. No final das contas, quem decide é o Conselho da ICANN, onde os governos estão representados por um conselheiro sem direito a voto. Um processo assim é multissetorial sob liderança da iniciativa privada.
No IGF, todas as partes interessadas estão envolvidas em pé de igualdade, mas o IGF não tem poder decisório.
Até agora, o NETmundial acrescentou um componente importante. Foi, acima de tudo, um processo de discussão, assim como o IGF, mas produziu resultados tangíveis. Envolveu todas as partes interessadas, como a CMSI e a ICANN, mas tratou-as no processo decisório como iguais. Isso é uma inovação.

O processo decisório no NETmundial foi diferente do processo decisório intergovernamental dentro da aparato da ONU, mas também foi diferente dos processos da ICANN. Houve negociações em torno da linguagem, como num órgão da ONU, mas a linguagem não foi só negociada no seio dos governos como também produzida por um comitê multissetorial num ambiente aberto. Por outro lado, houve um processo de desenvolvimento de políticas (PDP) de baixo para cima e aberto como na ICANN, mas as decisões foram tomadas por um comitê onde os governos eram membros em pé de igualdade (e não apenas assessores). As decisões no NETmundial não foram tomadas por voto como em um órgão da ONU ou do Conselho da ICANN, mas através de um consenso primário. A maneira como as RFCs[25] estão aparecendo na IETF é através de código e consenso primário. Até o momento, o NETmundial combinou duas formas diferentes de tomar decisão numa única que vem moldando a maneira de se estabelecer regras para a Internet.

Uma abordagem como essa tem, obviamente, o potencial de organizar um compromisso amplo que vai além dos acordos intergovernamentais e abraça também grandes corporações da Internet, instituições técnicas e organizações da sociedade civil de interessados governamentais e não governamentais em torno das diretrizes juridicamente vinculantes para as questões de políticas públicas relacionadas com a Internet. Isso é novo, e pode vir a ser o ponto de partida para uma nova incursão em territórios inexplorados.

Neste estágio, não seria realista esperar que uma abordagem como essa seja capaz de produzir acordos juridicamente vinculantes. Mas a abordagem do NETmundial poderia ajudar a encontrar o que é necessário fazer se houver questões que precisem de princípios mais do que gerais. E uma abordagem como essa poderia ajudar a esclarecer qual organismo ou mecanismo existente seria o mais adequado para produzir acordos juridicamente vinculantes, se necessário.

Até certo ponto, seria um processo semelhante ao de uma câmara de compensação. É possível imaginar onde o IGF identifica e discute questões e sinaliza a necessidade de mais ação. O processo do NETmundial poderia acolher isso como um convite e investigar – a partir de comitês multissetoriais ou de uma Iniciativa NETmundial – o melhor caminho para se encontrar uma solução prática.

Assim sendo, o NETmundial e o IGF poderiam ser complementares. O ponto fraco de um processo poderia ser compensado pelo ponto forte do outro. Tanto o IGF quanto o NETmundial baseiam-se nos mesmos princípios. A Agenda (intergovernamental) de Túnis abriu caminho para Declaração (multissetorial) de São Paulo. Se somarem suas forças, o NETmundial e o IGF poderão criar mais oportunidades para atingir resultados concretos na gestão do crescente número de questões de políticas públicas relativas à Internet.

---
1. Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação, 18 de novembro de 2005. Ver http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html

2. CMSI+10 é gerida pelo Grupo da ONU para a Sociedade da Informação (UNGIS) que tem como membros apenas organizações intergovernamentais do Sistema ONU. Ver http://www.ungis.org

3. Ver http://www.unctad.info/en/CstdWG

4. Ver http://unctad.org/en/Pages/CSTD/WGEC.aspx

5. Ver http://www.unctad.info/en/CstdWG

6. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/ACTA

7. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Transatlantic_Trade_and_Investment_Partnership

8. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership

9. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Trade_in_Services_Agreement

10. Ver http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx

11. Ver https://www.icann.org/resources/unthemed-pages/icann-mou-1998-11-25-en

12. Ver https://gacweb.icann.org/display/gacweb/Governmental+Advisory+Committee

13. Ver https://www.icann.org/resources/pages/aoc-2012-02-25-en

14. Ver http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx

15. Ver http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/itrs.aspx

16. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Convention_on_Cybercrime

17. Ver http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2005/us-principles-internets-d...

18. Ver https://www.icann.org/stewardship

19. Ver http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=367

20. As chamadas organizações I* incluem IETF, ICANN, RIRs, IAB, ISOC e outros grupos técnicos do ecossistema de governança da Internet. Ver https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en

21. O discurso da presidente Dilma Rousseff na Sessão de Abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas está em apêndice.

22. A Declaração de Montevidéu sobre o Futuro da Cooperação na Internet está em apêndice.

23. Ver a palestra do Ministro do Exterior da Alemanha, Frank Walter Steinmeier, na abertura da EuroDIG, Berlim, 12 de junho de 2014. “Pela Pasta do Exterior da Alemanha, meu colega Dirk Brengelmann foi a São Paulo. Ao voltar, o Embaixador Brengelmann contou-me uma história sobre o funcionamento da conferência. Ele disse: “Quando estávamos montando o documento final a partir das várias partes, todos tiveram voz. Todos tiveram voz verdadeiramente igualitária, fossem engenheiros de software, empresários, pessoal de ONGs ou do governo, porque todos os participantes tinham de fazer fila para falar ao microfone para fazer qualquer declaração. E todos tiveram o mesmo tempo de fala: exatamente dois minutos. Agora, eu pergunto: você consegue imaginar uma Reunião de Cúpula da OTAN onde um ministro precise esperar numa fila para falar depois de um militante dos direitos humanos? Or uma reunião do G20 onde um presidente entre na fila para falar ao microfone? Ou, de fato, será que você consegue imaginar um político qualquer que fale apenas durante dois minutos? Você consegue imaginar uma coisa dessas? Eu não consigo. E mesmo que conseguisse, tenho certeza que o pessoal do meu protocolo iria me encher a paciência... A Internet é diferente. Ela é, e deveria mesmo ser, um espaço livre, seguro e aberto. É por isso que usamos esse termo bastante técnico: modelo multissetorial.” http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140612-B...

24. Ao longo dos anos, a Declaração não vinculante dos Direitos Humanos tornou-se um instrumento político altamente respeitado. Se um governo tortura prisioneiros, censura a mídia ou restringe a liberdade de ir e vir, vários grupos de ativistas dos direitos humanos do mundo inteiro imediatamente fazem referência aos artigos pertinentes da Declaração. É interessante lembrar também que não houve consenso total quando a 3ª Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração dos Direitos Humanos em dezembro de 1948. Foram 48 estados membro

votando sim, enquanto 8 expressaram suas ressalvas e se abstiveram de votar, dentre os quais a União Soviética, a Ucrânia, a Iugoslávia, a então racista África do Sul e a Arábia Saudita.

25. “Requests for Comments”, documentos apresentados à IETF que, quando consensuados, passam a ser recomendações técnicas para a operação e inovação da rede. [NE]

Categoria:

- poliTICs 18