

**O Instituto Nupef** é uma organização sem fins de lucro dedicada à reflexão, análise, produção de conhecimento e formação, principalmente centradas em questões relacionadas às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e suas relações políticas com os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Além de realizar cursos, eventos, desenvolver pesquisas e estudos de caso, o Nupef edita a poliTICs, a Rets (Revista do Terceiro Setor) e mantém o projeto Tiwa – provedor de serviços internet voltado exclusivamente para instituições sem fins lucrativos – resultado de um trabalho iniciado há 21 anos, com a criação do Alternex (o primeiro provedor de serviços internet aberto ao público no Brasil). O Tiwa é um provedor comprometido prioritariamente com a privacidade e a segurança dos dados das entidades associadas; com a garantia de sua liberdade de expressão; com o uso de software livre e de plataformas abertas não-proprietárias.



Rua Sorocaba 219, 501 | parte | Botafogo | CEP 22271-110 | Rio de Janeiro | RJ | Brasil  
telefone +55 (21) 2527-0294 | fax +55 (21) 3259-0370 | www.nupef.org.br

# poliTICs

Uma publicação do Instituto Nupef • dezembro / 2011 • [www.politics.org.br](http://www.politics.org.br)



## Twitter trends

- dá para acreditar?

## Um ano de Cablegate

- hora de avaliar o que mudou

## Índice



>02

**Devemos confiar nos algoritmos?**

Tarleton Gillespie



>10

**Um ano de Cablegate**

Trevor Timm



>16

**CGI.br: história e desafios atuais**

Carlos A. Afonso



>28

**Governança da Internet: a sociedade civil em uma encruzilhada**

Avri Doria



>35

**Censura invisível**

Pranesh Prakash

COORDENAÇÃO DO PROJETO **GRACIELA SELAIMEN**

EDITORES **GRACIELA SELAIMEN, CARLOS A. AFONSO**

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO **MONTE DESIGN**

ILUSTRAÇÕES DE CAPA E PÁGINA 2 **MONTE DESIGN**

DISTRIBUIÇÃO **VIVIANE GOMES**

TRADUÇÕES **JULIA GUIMARÃES**

Esta é uma publicação do Instituto Nupef.

Versão digitalizada disponível em [www.politics.org.br](http://www.politics.org.br) e no sítio do Nupef - [www.nupez.org.br](http://www.nupez.org.br)

Para enviar sugestões, críticas ou outros comentários: [graciela@nupez.org.br](mailto:graciela@nupez.org.br)



Rua Sorocaba, 219 | 501 - parte | Botafogo | 22271-110  
Rio de Janeiro RJ Brasil | telefone +55 21 2527-0294

Apoio:



Os originais foram compostos com OpenOffice 3.X e GNU/Linux



Publicado sob licença Creative Commons – alguns direitos reservados:



**ATRIBUIÇÃO.**  
Você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante.



**USO NÃO-COMERCIAL.**  
Você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.

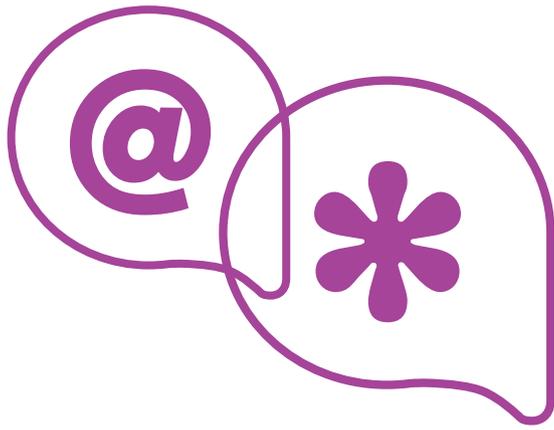


**VEDADA A CRIAÇÃO DE OBRAS DERIVADAS.**  
Você não pode alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta.

- Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outros os termos da licença desta obra.
- Qualquer uma destas condições podem ser renunciadas, desde que você obtenha permissão do autor.

ISSN: 1984-8803

A poliTICs procura aderir à terminologia e abreviaturas do Sistema Internacional de Unidades (SI), adotado pelo Instituto Nacional de Metrologia do Brasil (Inmetro). Assim, todos os textos são revisados para assegurar, na medida do possível e sem prejuízo ao conteúdo, aderência ao SI. Para mais informação: <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/unidLegaisMed.asp>



# Editorial

**A**lgumas tecnologias são como salsichas – consumimos sem saber exatamente de que são feitas, e preferimos não pensar nisso enquanto saboreamos o cachorro-quente. O artigo de Tarleton Gillespie que abre esta edição da poliTICs trata deste fenômeno, em sua análise crítica e bastante razoável sobre as listas de tendências (*trends*) do Twitter – e sobre evidente ausência de neutralidade dos algoritmos que estão por trás delas. Gillespie alimenta uma reflexão necessária – sem maionese.

A edição continua com outra pergunta que não quer calar: o que será da imprensa norte-americana e da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, se o WikiLeaks for processado pelo governo daquele país? A questão é explorada pelo ativista da Electronic Frontier Foundation, Trevor Timm – que também faz uma análise do impacto do episódio Cablegate no jornalismo de seis países considerados centrais para a política externa dos EUA.

Carlos Afonso, diretor executivo do Instituto Nupef e membro do Comitê Gestor da Internet no Brasil apresenta um detalhado relato sobre a criação do CGI.br e sua história, bem como sobre seu funcionamento. Seu artigo explicita desafios prementes com relação ao futuro da entidade, especialmente no que diz respeito às decisões sobre a alocação dos recursos arrecadados com a distribuição de nomes de domínio “.br” e endereços IP. Outra reflexão inadiável.

A encruzilhada em que a sociedade civil se encontra, em relação aos debates de políticas e governança da Internet é o foco do texto de Avri Doria – uma experiente ativista que acompanha os principais fóruns políticos e técnicos sobre a Internet desde sua criação. É importante o alerta que Avri faz: a sociedade civil, desarticulada, vem perdendo força na defesa de suas posições. É hora de uma virada.

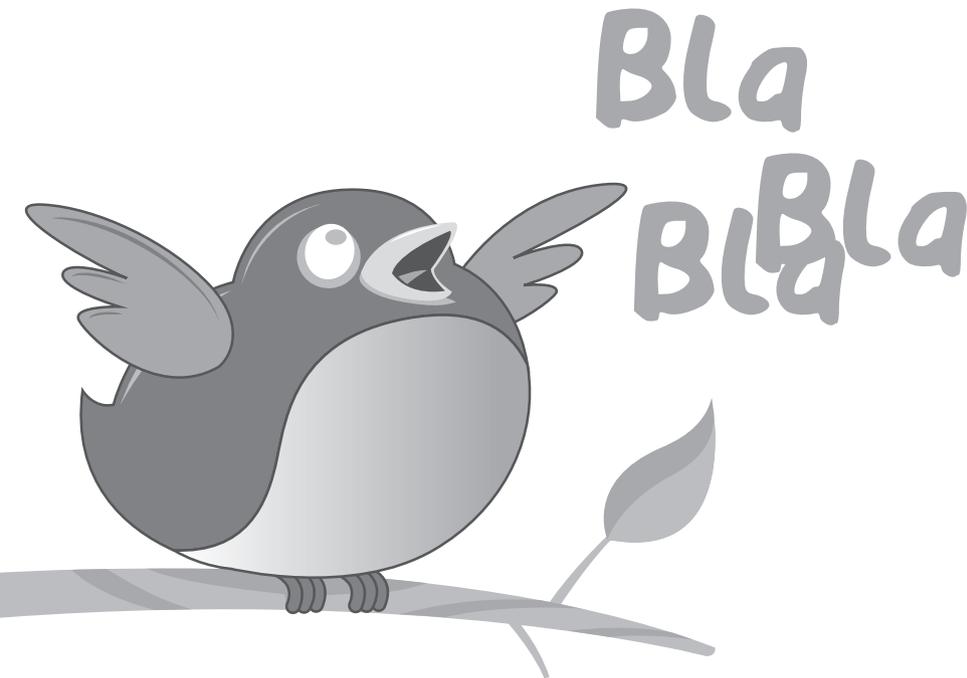
Finalizando esta edição, temos a oportunidade de entender um pouco melhor o quanto anda sombrio o panorama para os usuários de Internet na Índia, onde o governo exerce censura através de leis que, alegadamente, protegeriam as pessoas de conteúdos “impróprios” e “prejudiciais” aos cidadãos, além de estimular práticas questionáveis de “autorregulação” entre os intermediários de Internet. Pranesh Prakash, do Center for Internet and Society em Bangalore, mostra que, assim como as salsichas e os supostos algoritmos “neutros”, a autorregulação indiana também é difícil de engolir.●

► Esperamos que você aprecie a leitura, participe e opine – o espaço está aberto em [www.politics.org.br](http://www.politics.org.br)

Um abraço,

**Graciela Selaimen** – Editora da poliTICs

> **Tarleton Gillespie** Professor do Departamento de Comunicação da Universidade de Cornell



# Devemos confiar nos algoritmos?

As tendências do Twitter, a questão da censura e nossa confiança nos algoritmos à nossa volta

A questão a ser levantada neste texto não é se o Twitter está censurando sua lista de tendências do momento.<sup>1</sup>

A questão a ser levantada é: o que pensamos sobre a lista de tendências, o que ela representa e como funciona. Podemos presumir que exista algum tipo de responsabilização quando desconfiarmos que as tendências estão “erradas”? O que são estes algoritmos – e o que queremos que eles sejam?

Não é a primeira vez que esta questão vem à tona. Gilad Lotan<sup>2</sup>, Vice Presidente de pesquisa e desenvolvimento da SocialFlow<sup>3</sup> (que também já foi o profissional na Microsoft responsável pela área de design de experiências do usuário), faz esta mesma pergunta, provocado por questionamentos<sup>4</sup> de participantes e apoiadores do movimento Occupy Wall Street: o Twitter está

1. As tendências, ou *trends*, são as palavras mais usadas ou mais populares no momento no Twitter. Neste texto utilizamos ambos os termos para referir-nos a esta ferramenta. 2. <http://blog.socialflow.com/post/7120244374/data-reveals-that-occupying-twitter-trending-topics-is-harder-than-it-looks>  
3. Empresa especializada em desenvolvimento de tecnologias para otimização de mídias sociais – ver em <http://www.socialflow.com/>  
4. Ver em <http://darinsullivan.blogspot.com/2011/10/scary-twitter-censorship-of.html>

censurando sua lista de *trends* para excluir *hashtags* como *#occupywallstreet* e *#occupyboston*? Enquanto estes movimentos ganham força e atenção na mídia, participantes, observadores e críticos voltam-se para o Twitter para questioná-lo. Por que estas *hashtags* tão conhecidas não estão entrando para a lista das mais tuitadas? Por que elas não estão na lista das mais tuitadas nem mesmo nas cidades onde os protestos estão acontecendo, incluindo Nova York?

O que se presume - embora Gilad cautelosamente negue a possibilidade -, é que o Twitter esteja, por alguma razão, seguindo uma de duas alternativas: ou está retirando a *#occupywallstreet* da lista de tendências do momento, ou criou um algoritmo para dar prioridade a assuntos banais - como o casamento de Kim Kardashian - em detrimento de debates mais polêmicos e importantes. Acusações semelhantes emergiram em torno da ausência de *#wikileaks*<sup>5</sup> das tendências do Twitter quando vários telegramas diplomáticos foram divulgados em dezembro de 2010, assim como aconteceu com os protestos de *#demo2010*<sup>6</sup> no Reino Unido, a execução controversa de *#TroyDavis*<sup>7</sup> no estado da Geórgia, a *#flotilla*<sup>8</sup> de Gaza, e até a morte de *#SteveJobs*<sup>9</sup>. Por que, justamente quando estas questões parecem estar fervendo, elas não aparecem na lista dos temas mais tuitados?

A despeito de haver uma forte onda de ceticismo paranóico nas análises sobre este tema, e especialmente nas listas de comentários que seguem as análises, a maioria das pessoas que se debruçaram sobre a questão<sup>10</sup> estão seguras de que o Twitter não está censurando estes tópicos. A ausência destes assuntos das listas de mais tuitados é na verdade produto de uma dinâmica particular do algoritmo que determina tendências - e a maioria dos usuários faz confusão por não saber exatamente como funciona este algoritmo, e o que ele deveria identificar. Eu não discordo desta análise e não é de meu interesse reabrir estas questões. Assim como Gilad Lotan, Angus Johnson tem uma série de *posts*<sup>11</sup>, negando a acusação de censura em relação à *hashtag* *#wikileaks*. As tendências não foram criadas (e recriadas) pelo Twitter para simplesmente medir popularidade - por exemplo, a quantidade de *posts* utilizando uma certa palavra ou *hashtag*. Na realidade, o Twitter desenvolveu os algoritmos de tendências para capturar tópicos que tornam-se populares repentinamente, crescendo de forma diferenciada, emergindo acima do nível normal de *tweets*, comentários e *retweets*. Para isso, seu algoritmo é feito com o objetivo de levar em consideração não somente o número de *tweets*, mas também fatores como: o aumento da velocidade com

5. <http://blogs.wsj.com/speakeasy/2010/12/08/twitter-denies-blocking-wikileaks-from-trending-list/> 6. <http://studentactivism.net/2010/11/24/why-isnt-demo2010-trending-on-twitter/> 7. <http://studentactivism.net/2011/09/21/is-twitter-blocking-troy-davis-from-trending-topics-nope/> 8. <http://modern-marketingjapan.blogspot.com/2010/06/twitter-censorship-not-good-news.html> 9. <http://studentactivism.net/2011/10/05/why-isnt-your-cause-trending-no-its-not-a-conspiracy/> 10. Ver em <http://blog.bufferapp.com/five-twitter-secrets-about-censored-trending-topics> 11. Ver os posts no blog Student Activism: <http://studentactivism.net/2010/11/28/wikileaks>; <http://studentactivism.net/2010/12/05/twitter-wikileaks-trending-2>; <http://studentactivism.net/2010/12/05/wikileaks-twitter-3>; e <http://studentactivism.net/2010/12/11/twitter-wikileaks-why>

que um tema é tuitado; se este já foi parte da lista de *trends* ou não; se está sendo utilizado por várias redes de pessoas, e não somente por um conjunto de usuários intensamente interconectado; se os *tweets* são diferentes ou são somente *retweets* de um mesmo *post*. Como representantes do Twitter<sup>12</sup> já afirmaram, eles não querem ver destacadas na lista de tendências simplesmente as palavras mais tuitadas (o que faria a lista de tendências lembrar um exercício de gramática sobre pronomes e artigos indefinidos) ou os tópicos que são sempre populares e aparentemente estão destinados a continuar assim (como parece ser o caso do Justin Bieber<sup>13</sup>).

A acusação de censura é contraintuitiva. O Twitter, nos últimos anos, tem concordado com argumentos sobre seu papel catalizador em recentes movimentos políticos e civis, particularmente no mundo árabe. Neste caso em particular, o Twitter, sem modéstia, atribui a si mesmo grande importância política e alega empunhar a bandeira<sup>14</sup> da coragem<sup>15</sup> (ver Shepherd e Busch<sup>16</sup>). A ação de censurar estes tópicos tão populares nas listas de tendências iria contra seus objetivos autoproclamados, e, mais importante ainda, iria contra suas táticas de marketing. Como notou Johnston, se os próprios *tweets* estão disponíveis, então por quais motivos o Twitter removeria

#wikileaks ou a #*occupywallstreet* da lista de *trends*, enquanto deixa a discussão mesma sobre estes tópicos correr solta?

Por outro lado, o vigor e a persistência das acusações de censura não surpreende. Os defensores de causas políticas como o caso Wikileaks e o *Occupy Wall Street* querem desesperadamente que seus temas ganhem visibilidade. As pessoas envolvidas nestas discussões provavelmente exageram a dimensão do quanto são importantes e de quão discutidos são seus tópicos. E, especialmente em relação a #wikileaks e #*occupywallstreet*, a possibilidade de o Twitter exercer censura sobre estes temas se encaixaria na perspectiva ideológica de seus apoiadores: o Twitter estaria agindo contra o Wikileaks assim como fez a Amazon, a Paypal, e a Mastercard; ou, no caso de #*occupywallstreet*, enquanto a rede de usuários do Twitter dá voz às pessoas, a empresa Twitter deve ter alianças firmes com os “cachorros grandes” de Wall Street.

Mas o debate sobre ferramentas como as *trends* do Twitter é, acredito, um debate que vamos ter cada vez mais frequentemente. Enquanto a maior parte de nosso discurso público online ocorre em um conjunto seletivo de plataformas de conteúdo e redes de comunicação privadas, e estes provedores adotam algoritmos complexos para gerenciar, curar e organizar enormes conjuntos de dados,

12. <http://blog.twitter.com/2010/12/to-trend-or-not-to-trend.html> 13. <http://new.music.yahoo.com/blogs/stopthepresses/271903/justin-bieber-accounts-for-3-percent-of-all-twitter-traffic/> 14. <http://blog.twitter.com/2011/01/tweets-must-flow.html> 15. <http://blog.twitter.com/2009/06/down-time-rescheduled.html> 16. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1924566](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1924566)

há uma importante tensão que surge - entre o que esperamos que sejam estes algoritmos, e o que eles são de fato. Não somente devemos reconhecer que estes algoritmos não são neutros, que eles são o produto de escolhas políticas, mas também que eles enfocam informações de um modo particular. Também é importante entendermos o que significa o fato de que estamos começando a confiar nestes algoritmos, que queremos que eles sejam neutros, queremos que sejam confiáveis - queremos que sejam eficientes meios de informação sobre os temas mais importantes.

A lista de *trends* do Twitter é apenas a mais visível deste tipo de ferramentas. A ferramenta de buscas em si é um algoritmo que promete um conjunto lógico de resultados em resposta a uma pergunta, mas na verdade é o resultado de um algoritmo feito para considerar uma vasta gama de critérios para fornecer resultados que satisfaçam não somente o usuário, mas também os objetivos dos provedores, sua visão de relevância, valor ou importância social, e as demandas particulares de seu modelo de negócios. Assim como James Grimmelmann<sup>17</sup> observou, “ferramentas de busca se vangloriam por serem automatizadas, mas de fato não são”. Quando a Amazon ou YouTube ou Facebook oferecem um relatório algorítmico e em tempo real do que

é “mais popular” ou “mais comentado”, ou com mais “notas boas”, estes sítios estão elegendo e organizando uma lista cuja legitimidade é baseada na afirmativa de que ela não foi deliberadamente organizada. E nós queremos acreditar nesta legitimidade, a ponto de não nos interessarmos sequer em levantar questões sobre as escolhas e implicações dos algoritmos que usamos todos os dias.

Se analisarmos os algoritmos mais a fundo, suas implicações tornam-se bem aparentes. Sim, numa visita ao sítio do Twitter, vemos que a ferramenta de tendências é apresentada como uma lista de termos sem maiores implicações, o simples produto de um cálculo. Mas uma leitura casual da explicação sobre como esta lista de tendências funciona – nos termos e condições de uso<sup>18</sup> do Twitter, em sua página de ajuda, no blog da empresa<sup>19</sup>, em *tweets*<sup>20</sup>, em suas respostas a perguntas da imprensa<sup>21</sup>, até mesmo em comentários<sup>22</sup> nas discussões sobre censura – mostra claramente a variedade de fatores que entram neste cálculo e atesta a ocasional e infeliz consequência destes algoritmos. O Wikileaks pode não ter aparecido na lista de *trends* quando as pessoas assim esperavam devido ao fato de já ter aparecido antes; ou porque a discussão sobre a #wikileaks cresceu de forma lenta e consistente ao longo do tempo, sem despontar de

17. Ver em [http://works.bepress.com/james\\_grimmelm/19/](http://works.bepress.com/james_grimmelm/19/) 18. Em <http://support.twitter.com/groups/31-twitter-basics/topics/111-features/articles/101125-about-trending-topics> 19. <http://blog.twitter.com/2010/12/to-trend-or-not-to-trend.html> 20. <http://twitter.com/#!/delbius/status/7547983465807872> 21. [http://news.cnet.com/8301-13577\\_3-20025121-36.html?tag=mncol:2n](http://news.cnet.com/8301-13577_3-20025121-36.html?tag=mncol:2n) 22. <http://studentactivism.net/2010/12/05/wikileaks-twitter-3/#comment-11619>

forma aguda o suficiente para chamar a atenção do algoritmo; ou porque a maior parte das mensagens foram *retweets*; ou mesmo porque os usuários tuitando sobre o Wikileaks já estavam densamente interconectados. Quando o Twitter mudou significativamente seu sistema de algoritmos<sup>23</sup> em maio de 2010 (embora, na verdade, ele já tenha sofrido ajustes de formas menos visíveis antes e depois disso), a mudança foi anunciada no blog da empresa, ofereceu-se explicações sobre por que a mudança foi feita e até houve um pedido de desculpas diretamente ao Justin Bieber<sup>24</sup>, cuja posição na lista de mais tuitados seria afetada por causa de tal mudança. Em resposta às alegações de censura, os executivos do Twitter explicaram por que eles acreditavam que as listas deveriam privilegiar termos que crescem muito e repentinamente; que excedem grupos singulares de usuários interconectados; que trazem novo conteúdo ao invés de *retweets*, e novos termos ao invés dos que já estão sendo tuitados. Aqueles que são críticos à ferramenta reúnem evidências por vezes não confiáveis e fazem análises estatísticas, utilizando ferramentas disponíveis online que rastreiam a popularidade de palavras de uma forma mais exaustiva e abrangente do que o Twitter - ou talvez mais abrangente do que os resultados que o

Twitter está disposto a oferecer a seus usuários. Os algoritmos que definem o que está “tuitando” ou o que é “do momento” não são fórmulas triviais: são, sim, cautelosamente formuladas para capturar o que os provedores dos sites Web querem capturar, e limpar os eventuais “enganos” que um cálculo simples faria.

Ao mesmo tempo, o Twitter certamente seleciona e organiza suas listas de tendências - e aplica a censura tradicional: por exemplo, um engenheiro do Twitter reconhece<sup>25</sup> que as listas excluem termos profanos, algo que fica óbvio para quem tenta incluir linguagem vulgar nas listas de tendências - para fazer isso, é preciso enveredar por um labirinto<sup>26</sup>. O Twitter remove *tweets* que constituem ameaças específicas de violência, violações de propriedade intelectual, uso indevido de identidade alheia, violação à privacidade, ou spam. O Twitter chegou até a ser criticado<sup>27</sup> por não remover alguns termos da lista de *trends*, como mostra a reclamação de um usuário<sup>28</sup> de que a *hashtag* *#reasonstobeatyourgirlfriend* (razões para bater em sua namorada) foi permitida.

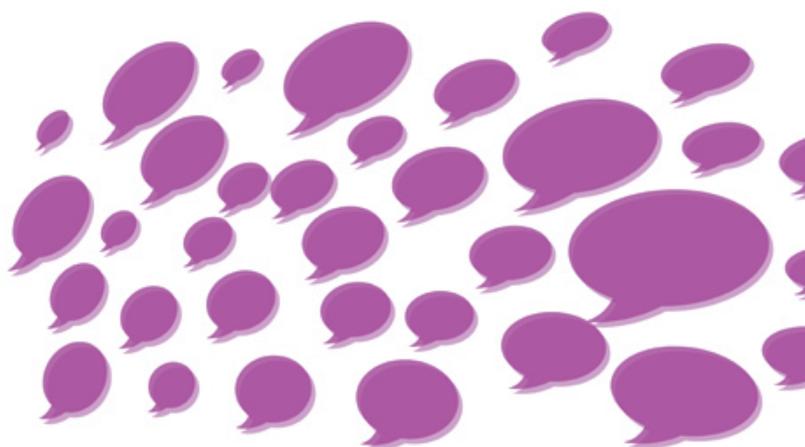
O Twitter também se envolve com formas mais suaves de governança, desenvolvendo um algoritmo para privilegiar alguns tipos de conteúdo e excluir outros, assim como para privilegiar alguns usuários e não outros. Além disso, o Twitter oferece regras,

23. <http://mashable.com/2010/05/14/twitter-improves-trending-topic-algorithm-bye-bye-bieber/> 24. <http://twitter.com/#!/twitter/status/14080930416>

25. Ver em <http://blog.tweetsmarter.com/twitter-rules/twitter-admits-editing-offensive-trending-topics-plans-more/> 26. [http://www.readwriteweb.com/archives/twitter\\_censoring\\_trending\\_topics.php](http://www.readwriteweb.com/archives/twitter_censoring_trending_topics.php) 27. Ver em <http://www.policymic.com/article/show?id=1420> e em [http://www.readwriteweb.com/archives/may-be\\_twitter\\_trends\\_shouldnt\\_be\\_entirely\\_automated.php](http://www.readwriteweb.com/archives/may-be_twitter_trends_shouldnt_be_entirely_automated.php) 28. <http://twitter.com/#!/rachelklar/status/97744648621137920>

guias e sugestões<sup>29</sup> para a tuitagem mais apropriada, na esperança de gentilmente orientar os usuários em direção a tipos de tópicos adequados a seu sítio Web e para longe de um tipo de conteúdo que, se entrasse na lista dos assuntos do momento, poderia significar um impacto negativo no sítio do Twitter. Com relação a algumas de suas regras referentes a conteúdo adequado de perfil, conteúdo de *tweets* e uso de *hashtags*, a punição imposta a usuários violadores das normas é que seus *tweets* não aparecerão na ferramenta de busca e na lista de *trends*, sacrificando, portanto, a própria lista de *trends* ao impedir que conteúdos sejam sequer considerados para estar nesta lista. O Twitter inclui termos relacionados a seus parceiros promocionais em sua lista de *trends*, termos que não cresceriam em popularidade se não fosse esta preseleção. Esta lista automaticamente calculada é também o resultado de uma curadoria dos conteúdos, uma organização cuidadosa que decide o que deve ser representado, que tipo de conteúdo é “quente”.

Ironicamente, termos como #wikileaks e #occupywallstreet são exatamente os tipos de termos que, a partir de uma perspectiva razoável, o Twitter deveria querer mostrar em sua lista de assuntos do momento. Se partirmos da lógica de que o Twitter está se beneficiando do papel que desempenhou em insurgências democráticas populares recentes; que está proclamando-se como uma ferramenta



vital para discussões políticas importantes, e que quer dar destaque a termos que endossem esta visão, bem como atrair usuários para tópicos que parecem ser relevantes, então #occupywallstreet parece ter sido feita sob medida para isso. Se for assim, mesmo com a reformulação cautelosa dos algoritmos para desbancar a posição constante de Bieber nos *trends* e limpar as impurezas da linguagem vulgar, o Twitter ainda não consegue ser sempre bem sucedido em suscitar discussões populares relevantes, como parece almejar. Assim, o Twitter acaba indo ao encontro de seus críticos; talvez #wikileaks devesse ter feito parte da lista de assuntos do momento, talvez devesse ter entrado para a lista de *trends* após o vazamento dos telegramas diplomáticos.

Estes algoritmos não são perfeitos; funcionam como facas cegas, quando seriam necessários bisturis. As listas de *trends* podem parecer por vezes um estudo sobre a insignificância - não apenas porque os interesses de uns poucos são irrelevantes para a maioria, mas também porque muito do que falamos no Twitter todos os dias são temas do

29. <http://support.twitter.com/articles/18311-the-twitter-rules>

quotidiano, mesmo com eventuais alegações heróicas sobre sua importância política. Entretanto, muitos usuários do Twitter tomam a lista de *trends* não somente como uma forma de mensurar visibilidade, mas como um meio para alcançar visibilidade, a despeito de não sabermos se a aparição de um termo ou *hashtag* aumenta ou não a sua audiência – isso ainda não está claro. O que a lista de tendências oferece é a possibilidade de alavancar um tópico a um nível de atenção maior, e também oferece provas da atenção que um determinado tópico já está recebendo – ou pelo menos parece estar recebendo.

Evidentemente, o Twitter tem em suas mãos o mais importante recurso para melhorar seu funcionamento: uma enorme e interessada base de usuários. É fácil imaginar resolver este problema através de *crowdsourcing*<sup>30</sup>, pedindo a usuários para avaliar a qualidade das listas de *trends* e analisar estas respostas ao longo do tempo, utilizando um enorme número de pontos de dados. Mas aí o Twitter enfrenta um dilema, uma vez que revelar o funcionamento do algoritmo, “seja para responder a acusações de censura e manipulação, ou mesmo para compartilhar a tarefa de melhorar o sistema”, pode significar abrir a guarda para aqueles que colocariam o sistema do Twitter em jogo: de *spammers* a ativistas políticos, de fraudulentos a narcisistas – todos podem querer “otimizar” seus *tweets* e *hashtags* para aparecer nas tendências.

Então o mecanismo subjacente a esta ferramenta, que se propõe a apresentar uma estimativa (quase) democrática sobre o que o público pensa ser importante num determinado momento, não pode revelar sua “receita secreta”.

Isso nos deixa, a nós e ao Twitter, em um beco sem saída. O verniz algorítmico das nossas práticas de agregação de dados sociais pode sempre ser lido - ou mal compreendido - como censura, se os resultados não forem equivalentes às expectativas. Se *#occupywallstreet* não está na lista de assuntos candentes, isso significaria que: (a) esta *hashtag* está sendo censurada de propósito? (b) que este assunto é popular, mas de forma consistente, e por isso não representa um pico de popularidade ou (c) ele é menos popular do que se pensava? Recortes amplos de grandes volumes de dados, como as listas de tendências do Twitter, servem para mostrar de alguma forma o que já sabemos ser verdade - e para mostrar que somos incapazes de perceber a verdade por causa de nosso escopo de visão limitado. Nunca podemos realmente distinguir o que o Twitter está mostrando-nos daquilo que não está. Seguimos presos em uma regressão algorítmica<sup>31</sup>, e nem mesmo o Twitter pode ajudar, pois não pode arriscar revelar os critérios que usa.

No entanto, o mais importante aqui não são as consequências dos algoritmos, mas nossa crescente e poderosa confiança neles. A ferramenta Twitter

30. De acordo com a Wikipedia, o *crowdsourcing* é um modelo de produção que utiliza a inteligência e os conhecimentos coletivos e voluntários espalhados pela Internet para resolver problemas, criar conteúdo e soluções ou desenvolver novas tecnologias. 31. [http://en.wikipedia.org/wiki/Experimenter%27s\\_regress](http://en.wikipedia.org/wiki/Experimenter%27s_regress)

Trends mede “tendências”, um fenômeno que o Twitter tem o poder de definir e construir através de seu algoritmo. Nós somos levados a tratar as *trends* do Twitter como uma maneira aceitável e satisfatória de medir popularidade e importância - uma “tendência” no entendimento comum do termo. E o que queremos é que isso seja assim realmente. Queremos que as tendências sejam um árbitro imparcial do que é relevante... E queremos que nosso “assunto de estimação”, aquele que parece ser o foco da atenção de “todos” (ou que deveria sê-lo) seja corretamente reconhecido por esta medida objetiva e especificamente construída para isso. Queremos que o Twitter esteja “certo” sobre o que é importante. E às vezes também queremos que ele esteja errado, deliberadamente errado, porque isso também se encaixa em nossa visão de mundo: quando fatos não são bem representados é porque alguém fez isso deliberadamente, e não porque os fatos são, de muitas formas, o produto de como eles são criados.

Não temos vocabulário suficiente<sup>32</sup> para avaliar a intervenção algorítmica em uma ferramenta como a Twitter Trends. Não somos bons em compreender a complexidade necessária para construir uma ferramenta como esta - que parece identificar com facilidade o que está acontecendo, que não é sufocada pelo mundano ou pelo que é irrelevante. Não temos uma linguagem para as inesperadas associações<sup>31</sup> que os algoritmos fazem, que vão

além da intenção (ou até da compreensão) dos próprios engenheiros que os desenvolveram. Não temos uma ideia clara de como falar sobre esta política dos algoritmos. Se a ferramenta de *trends*, tal como está formulada, deixa *#occupywallstreet* fora da lista, mesmo quando seu uso está pipocando e quando as pessoas pensam que esta *hashtag* deveria estar lá... será que o algoritmo está analisando o que está acontecendo de verdade? Será que está buscando as coisas erradas? Será que o Twitter está obedecendo aos interesses de terceiros? Muito frequentemente - talvez na maioria das vezes que usamos estas plataformas -, não fazemos estas perguntas. Nós equiparamos os tópicos “quentes” ao que é popular, a lista de *trends* aos assuntos que importam. Mais importante ainda, podemos estar recusando-nos a reconhecer nossa crescente dependência destas ferramentas algorítmicas, como um meio de navegar neste enorme corpo de dados porque temos que navegá-lo... porque queremos muito que estas ferramentas façam cálculos simples, neutros, sem viés, sem intervenções humanas, sem necessidade de aprimoramentos para “acertar” - e sem estar sendo moldadas pelos interesses de seus provedores. ●

Publicado originalmente em Culture Digitally -  
<http://culturedigitally.org/>

32. <http://tarletongillespie.org/scrutiny/?p=121> 31. <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2011/04/the-curious-connection-between-apps-for-gay-men-and-sex-offenders/237340/>



# Um ano de Cablegate

Como WikiLeaks influenciou a política externa,  
o jornalismo, e a Primeira Emenda

> **Trevor Timm** advogado e ativista da Electronic Frontier Foundation especializado em liberdade de expressão e transparência governamental.

Há um ano, em 28 de novembro de 2010, o WikiLeaks iniciou a publicação de um conjunto de mais de 250 mil telegramas do Departamento de Estado dos EUA – iniciativa conhecida como Cablegate, que passou a ser uma das principais referências para reportagens de jornais em todo o mundo<sup>1</sup>. As revelações abriram ao público uma janela para o funcionamento interno de governos em uma escala sem precedentes, e neste processo acabou transformando o jornalismo na era digital.

Em reconhecimento, Julian Assange, fundador do WikiLeaks, acaba de receber a versão australiana do Prêmio Pulitzer,<sup>2</sup> além do prêmio Martha Gellhorn de jornalismo que já havia obtido no Reino Unido este ano.<sup>3</sup> Como observou Glenn Greenwald, da publicação online *Salon*, “WikiLeaks produziu mais ‘furos’ de reportagem durante o último ano que o conjunto da mídia.”<sup>4</sup> Mas ao mesmo tempo o Departamento de Justiça vem investigando possível conduta criminosa do WikiLeaks por fazer o que qualquer outra empresa de mídia tem feito nos EUA durante séculos – publicar informação verdadeira a serviço do interesse público.

Aqui está um resumo do impacto do Cablegate no jornalismo relacionado a seis países que são centrais para a política externa dos EUA, e sobre por que é vital para a mídia defender o direito do WikiLeaks garantido pela Primeira Emenda de publicar informação sigilosa.

## :: OS TELEGRAMAS DO WIKILEAKS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO JORNALISMO

### *Líbia*

Neste último verão dos EUA o senador John McCain foi o membro mais incisivo do Congresso a defender uma ação militar mais agressiva para remover do poder Muamar Gadafi. Mas um telegrama reproduzido pelo WikiLeaks revelou que há apenas dois anos o senador McCain tinha prometido pessoalmente armar Gadafi com equipamento militar americano.<sup>5</sup> Gadafi foi um dos mais ácidos críticos das publicações do WikiLeaks. Os telegramas revelaram a ganância e corrupção de seu regime e, de acordo com algumas reportagens, pareciam tê-lo deixado enlouquecido. Ele chegou a acusar a CIA de vazarem os documentos para desestabilizar seu governo.<sup>6</sup>

---

1. Ver <http://www.nytimes.com/2010/11/29/world/29cables.html?pagewanted=all> 2. O anúncio oficial do prêmio está em <http://www.wikileaks.com/news/5131>  
3. Ver <http://www.guardian.co.uk/media/2011/jun/02/julian-assange-martha-gelhorn-prize> 4. Ver [http://www.salon.com/2011/11/27/wikileaks\\_wins\\_major\\_journalism\\_award\\_in\\_australia/singleton](http://www.salon.com/2011/11/27/wikileaks_wins_major_journalism_award_in_australia/singleton) 5. Ver <http://www.politico.com/news/stories/0811/62114.html> 6. Ver <http://thelede.blogs.nytimes.com/2011/01/17/qaddafi-sees-wikileaks-plot-in-tunisia>

■ o Departamento de Justiça vem investigando possível conduta criminosa do WikiLeaks por fazer o que qualquer outra empresa de mídia tem feito nos EUA durante séculos – publicar informação verdadeira no interesse público.

### Paquistão

Muito antes que comandos dos EUA invadissem secretamente o Paquistão para matar Osama bin Laden em agosto, os telegramas confirmaram que os militares americanos já estavam operando em segredo no interior do país – um fato que o governo dos EUA tinha negado por vários meses. Apesar das declarações públicas de apoio ao governo do Paquistão, os telegramas também revelaram que diplomatas dos EUA há muito tempo consideravam o serviço de inteligência paquistanês, o ISI, como uma “organização terrorista” que tacitamente apoia a al-Qaeda e o Taliban.<sup>7</sup>

### Iêmen

Um dos primeiros telegramas publicados em 2010 confirmava informações de outra ação militar secreta que os EUA já tinham negado – ataques de aeronaves não tripuladas (*drones*) no Iêmen. Ao mesmo tempo, os telegramas detalhavam o acordo secreto entre o presidente do Iêmen, Ali Abdullah Saleh, e os EUA para permitir os ataques, que Saleh negava publicamente. Quando a CIA matou extrajudicialmente o líder da al-Qaeda e cidadão americano Anwar al-Awaki com um ataque de *drone* em outubro de 2011, os EUA anunciaram publicamente sua morte mas recusaram-se a divulgar qualquer informação oficial sobre o ataque. Um telegrama publicado pelo WikiLeaks forneceu um esquema de como o ataque foi realizado.<sup>8</sup>

### Egito

Durante a revolução egípcia, os telegramas revelaram ao mundo uma visão dura e sem rodeios da brutalidade de Mubarak e seu regime, fatos que os egípcios já bem sabiam. Os telegramas pintaram um quadro claro das relações íntimas dos EUA com o regime, mas também confirmaram para a comunidade internacional que a brutalidade policial no Egito era rotineira e ampla e que o uso de tortura era “tão comum que o governo egípcio deixou de negar que ela existe.”<sup>9</sup>

7. Ver <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13191241> 8. Ver [http://www.nytimes.com/2011/10/09/world/middleeast/secret-us-memo-made-legal-case-to-kill-a-citizen.html?\\_r=1&pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2011/10/09/world/middleeast/secret-us-memo-made-legal-case-to-kill-a-citizen.html?_r=1&pagewanted=all) 9. Ver <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/28/egypt-police-brutality-torture-wikileaks>

## Tunísia

Foi atribuída aos telegramas influência direta sobre o evento que veio a ser conhecido como a Revolução do Jasmim. Nos estágios iniciais dos protestos políticos de massa na Tunísia, o influente grupo de blogueiros Nawat<sup>10</sup> criou um sítio Web denominado TuniLeaks e divulgou amplamente os telegramas aos tunisianos. Os telegramas confirmavam que os EUA viam o presidente Ben Ali como um tirano corrupto e brutal e estimulou a crescente revolta. A Anistia Internacional considerou o WikiLeaks e seus parceiros na mídia como “catalisadores” do movimento popular que depôs Ali.

## Iraque

Um telegrama publicado pelo WikiLeaks pode vir a ser seu mais duradouro legado – a CNN informou há um mês<sup>11</sup> que esse telegrama teve um papel em apressar o retorno de todas as tropas dos EUA no Iraque e terminar uma guerra que já dura dez anos. As negociações para estender a presença das tropas americanas além da data-limite original de 2011 foram prejudicadas quando o WikiLeaks publicou um telegrama revelando que os EUA tentaram encobrir um incidente em que soldados reconhecidamente mataram mulheres e crianças inocentes no Iraque<sup>12</sup>. Os negociadores iraquianos indicaram que o telegrama deu a eles a justificativa

para recusar a extensão do prazo de presença das tropas.

Tudo isso é apenas a ponta do iceberg – os telegramas pautaram praticamente todas as principais reportagens de política internacional em 2011. Em abril, o *Atlantic Wire* informava que cerca de metade dos assuntos tratados pelo *New York Times* baseavam-se em documentos do WikiLeaks. Todos os telegramas já foram publicados, mas seu impacto ainda está reverberando. O notório ditador Robert Mugabe pode ser o próximo a sentir seus efeitos. A BBC informou recentemente que as revelações do WikiLeaks podem forçá-lo a renunciar, algo antes “inimaginável”.<sup>13</sup>

## :: O IMPACTO DE LONGO PRAZO: WIKILEAKS E AS AMEAÇAS À PRIMEIRA EMENDA

Ao rever como os telegramas divulgados pelo WikiLeaks enriqueceram e coloriram nosso entendimento da história recente, é impossível ignorar que o Departamento de Justiça está investigando indivíduos supostamente associados ao WikiLeaks, alegando possíveis violações com base no Ato de Espionagem de 1917 – uma relíquia legal da Primeira Guerra Mundial – que tem sido usado para punir vazamentos de informações oficiais.

10. Ver <http://nawaat.org/portail> 11. Ver <http://edition.cnn.com/2011/10/21/world/meast/iraq-us-troops> 12. Ver <http://www.mcclatchydc.com/2011/08/31/122789/wikileaks-iraqi-children-in-us.html> 13. Ver <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15446108>

Nenhuma organização de mídia foi até hoje acusada, e muito menos condenada, pelo Ato de Espionagem. Estudiosos da Constituição americana concordam de forma quase unânime que um processo legal contra uma organização de mídia seria devastador para a liberdade de expressão e violaria a Primeira Emenda.<sup>14</sup> Sabe-se que o Departamento de Justiça tenta evitar esse problema constitucional tentando enquadrar o líder do WikiLeaks, Julian Assange, na teoria da “conspiração para cometer espionagem” por induzir sua fonte a fornecer informação sigilosa.<sup>15</sup>

Pedir informação a fontes é obviamente parte do processo normal de obtenção de notícias por qualquer repórter, razão pela qual o professor de Yale Jack Balkin afirmou que a estratégia do Departamento de Justiça “ameaça também os jornalistas tradicionais.”<sup>16</sup> O especialista em sigilo Steven Aftergood argumentou que um processo baseado nessa teoria poderia criminalizar as “convenções comuns de divulgação de informações sobre segurança nacional.”<sup>17</sup> E o ex-diretor jurídico do *New York Times* James Goodale assinalou que o Departamento de Justiça poderia na verdade estar investigando o WikiLeaks por “conspiração para cometer jornalismo.”<sup>18</sup>

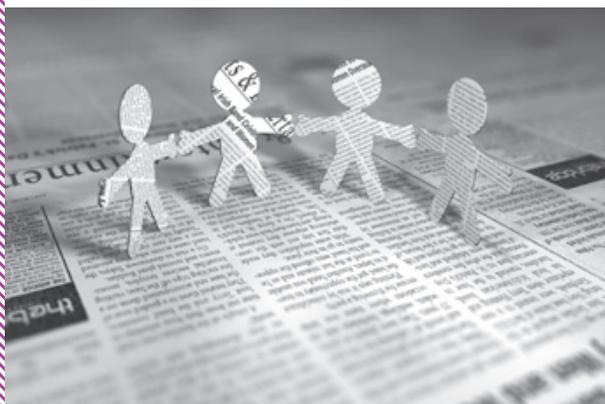
No entanto as grandes empresas de mídia, especialmente o *New York Times*, pouco fizeram para defender o direito de publicar do WikiLeaks, apesar de juristas tanto da esquerda<sup>19</sup> como da direita<sup>20</sup> afirmarem que é impossível distinguir o WikiLeaks do *Times* nos termos da lei.

A relação tumultuosa de Assange com o *Times* e outros parceiros da mídia pode ser a razão do silêncio do *Times*. Mas seja qual for a opinião sobre Assange, deixar de defender o direito do WikiLeaks de publicar documentos sigilosos oficiais é perigosamente míope. Com toda a atenção que o WikiLeaks tem recebido, é fácil esquecer que os jornais têm publicado informação secreta há décadas. De fato, no ano passado, histórias baseadas em informações sigilosas que não surgiram pelo WikiLeaks sobre o Afeganistão, o Paquistão, a Rússia, o Iêmen, a Somália, a Líbia, o Irã e a China têm marcado presença nas páginas das principais publicações do país.<sup>21</sup> E grande parte da informação sobre a qual essas reportagens são baseadas está em um nível de sigilo mais alto que qualquer documento já publicado pelo WikiLeaks.

O *New York Times* pode sentir-se seguro pela indicação do Departamento de Justiça que o jornal não é alvo de investigação, mas o argumento “acredite em nós” pode durar só até o próximo

14. Ver <http://www.nytimes.com/2010/12/02/world/02legal.html> 15. Ver <https://www.nytimes.com/2010/12/16/world/16wiki.html> 16. Ver <http://balkin.blogspot.com/2010/12/wikileaks-and-mayflower-hotel.html> 17. Ver [https://www.fas.org/blog/secretcy/2011/04/grand\\_jury\\_wikileaks.html](https://www.fas.org/blog/secretcy/2011/04/grand_jury_wikileaks.html) 18. Ver <http://www.thedailybeast.com/articles/2011/06/13/wikileaks-probe-spoils-pentagon-papers-anniversary.html> 19. Ver <http://www.lawfareblog.com/2010/12/problems-with-the-espionage-act> 20. Ver <http://www.lawfareblog.com/2010/12/seven-thoughts-on-wikileaks> 21. Ver por exemplo <http://www.newyorker.com/online/blogs/comment/2011/11/steve-coll-afghanistan-national-intelligence-estimate.html> sobre o Afeganistão e [http://www.salon.com/2011/07/05/leaks\\_2](http://www.salon.com/2011/07/05/leaks_2) sobre o Paquistão.

Com toda a atenção que o WikiLeaks tem recebido, é fácil esquecer que os jornais têm publicado informação secreta há décadas.



“furo” de reportagem. Há menos de uma década o então Procurador Geral Alberto Gonzales afirmou várias vezes que gostaria de investigar o *New York Times* segundo o Ato de Espionagem, pelas suas reportagens sobre os “grampos” ilegais feitos nos EUA pela Agência de Segurança Nacional (NSA).<sup>22</sup> Os repórteres do *Times* James Risken e Eric Lichtblau ganharam o Prêmio Pulitzer por expor graves violações constitucionais que também estavam classificadas com o máximo grau de sigilo (“top secret”). Mas se os processos contra o WikiLeaks vingarem, uma ameaça como a de Gonzales poderia forçar um jornal a cancelar uma reportagem como essa, ou pior: o próximo ganhador do Pulitzer poderia ser forçado a aceitar seu prêmio na cela de uma prisão.<sup>23</sup>

As principais empresas jornalísticas dos EUA são as que mais têm a perder em um processo contra o WikiLeaks. Uma acusação ou não contra Julian Assange não pode extinguir a ideia que WikiLeaks representa. Agora sabemos que existem tecnologia e *expertise* para criar plataformas de denúncias operadas anonimamente que podem lutar pela transparência governamental através da divulgação mundial de informações. Como a revista *Economist* afirma, “prender Thomas Edison em 1890 não escureceria a noite.”<sup>24</sup> E apesar da falta de vontade das empresas de mídia em defender o WikiLeaks, elas estão também tentando copiar o modelo do WikiLeaks.<sup>25</sup>

Enquanto a mídia analisa o amplo impacto dos telegramas divulgados pelo WikiLeaks, é importante que ela também defenda a ideia por trás do WikiLeaks – porque se ela não defender o direito de publicar do Wikileaks, no final será mais difícil preservar os direitos de publicação das grandes organizações como o *New York Times*. A real vítima de um processo contra o WikiLeaks não será Julian Assange. Será a própria Primeira Emenda. ●

Versão traduzida e adaptada do original publicado pela Electronic Frontier Foundation.

Ver <https://www.eff.org/deeplinks/2011/11/cablegate-one-year-later-how-wikileaks-has-influenced-foreign-policy-journalism>

22. Ver <http://www.pulitzer.org/archives/7037> 23. Ver <http://www.pulitzer.org/works/2006-National-Reporting-Group1> 24. Ver [http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2010/12/after\\_secrets](http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2010/12/after_secrets) 25. Ver <http://www.forbes.com/sites/jeffbercovici/2011/10/26/wsj-nyt-wikileaks-knockoffs-stuck-in-neutral>



Pouco mais de um ano depois da decisão do governo federal de desenvolver uma espinha dorsal nacional dedicada ao ensino e pesquisa, e de novo respondendo a demandas de entidades civis e acadêmicas, o Ministério de Ciência e Tecnologia liderou a criação de uma comissão nacional para acompanhar e coordenar o desenvolvimento da Internet no país. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) já nasceu, em maio de 1995, com uma missão bem mais ampla que o simples registro de nomes de domínio e distribuição de números IP.<sup>2</sup>

É importante destacar que o comitê nasceu também com a missão de preservar o “.br” como a identidade do Brasil na Internet, e como um bem da comunidade – ao contrário de muitos outros países que transformaram sua identidade na Internet em uma mercadoria, em muitos casos procurando competir no mercado de gTLDs<sup>3</sup>. Ademais, o Brasil passou a ser um dos poucos países em que a distribuição de endereços IP é feita por um organismo nacional de coordenação em vez de cada entidade ou empresa solicitar diretamente blocos de números IP ao registrador regional de números. Essa coordenação nacional adquire importância especial hoje, quando os endereços IPv4 esgotam-se e inicia-se a transição para o novo formato de endereçamento IPv6.

A iniciativa do CGI.br tornou-se ainda mais significativa a partir da portaria 148 do Ministério das Comunicações, que instituiu no mesmo mês de maio a Norma 004/95, ainda vigente, cujo objetivo é “regular o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações para o provimento e utilização de Serviços de Conexão à Internet.” Em essência, a Norma 4 definiu as bases para que os serviços Internet passassem a ser considerados como “serviços de valor adicionado”, portanto fora do alcance da legislação de telecomunicações – elemento essencial de política pública para o desenvolvimento de uma rede diversa, sem fronteiras, aberta à inovação permanente em todas as suas camadas.<sup>4</sup>

Desde então a missão geral do CGI.br tem sido atuar como formulador, orientador ou executor de políticas relacionadas ao desenvolvimento da Internet no país. O decreto original de criação destacava quatro campos de atuação: supervisionar o desenvolvimento dos serviços Internet; avaliar e recomendar padrões e procedimentos operacionais e técnicos; coordenar a designação de nomes de domínio “.br” e números IP; publicar estatísticas sobre a Internet. Os componentes técnicos e operacionais ficaram com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que em parceria com o CGI.br (através de um projeto

---

2. O CGI.br original era formado por 12 membros indicados pelos ministérios da Ciência e Tecnologia e das Comunicações, representando governo, setor privado, usuários e a academia. Ver <http://cgi.br> 3. Domínios de topo genéricos, como “.com”, “.net” e outros, em geral comercializados por empresas vendedoras de nomes de domínio sediadas nos EUA. 4. O apoio do CGI.br à Norma 4 foi reafirmado na Resolução CGI.br/RES/2011/004/P, de 16 de setembro de 2011 – ver <http://www.cgi.br/regulamentacao/resolucao2011-004.htm>

específico da fundação) organizou o sistema de distribuição e anúncio de nomes e números e passou a arrecadar os respectivos recursos.

### :: O CGI.BR ATUAL E A CRIAÇÃO DO NIC.BR

No final de 2002 entidades civis e acadêmicas construíram uma proposta de aprofundamento da representação e dos objetivos do CGI.br, entregue a representantes da Casa Civil em fevereiro de 2003. O governo federal decidiu então nomear um comitê de transição para “estudar e propor um novo modelo de governança da Internet no Brasil”. Desse comitê fizeram parte tanto membros antigos do CGI.br como representantes que defendiam novas propostas. O resultado deste processo foi sacramentado no decreto 4.829, de 3 de setembro de 2003, que definiu uma estrutura pluralista de governança em que os membros não governamentais da comissão teriam maioria e seriam escolhidos pelos seus próprios setores ou grupos de interesse<sup>5</sup>, e melhor precisou suas atribuições, entre as quais estão, resumidamente:

- estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil;
- estabelecer diretrizes para a organização das relações entre o governo e a sociedade, na execução do registro de nomes de domínio, na

distribuição de endereços IP e na administração pertinente ao domínio “.br”;

- propor programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à Internet, que permitam a manutenção do nível de qualidade técnica e inovação no uso, bem como estimular a sua disseminação em todo o território nacional;
- promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos e operacionais, para a segurança das redes e serviços de Internet;
- articular as ações relativas à proposição de normas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades inerentes à Internet;
- ser representado nos fóruns técnicos nacionais e internacionais relativos à Internet;
- adotar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para que a gestão da Internet no Brasil se dê segundo os padrões internacionais aceitos pelos órgãos de cúpula da Internet;
- deliberar sobre quaisquer questões a ele encaminhadas, relativamente aos serviços de Internet no País.

Na proposta feita pelas entidades civis ao governo Lula em 2003, incluíam-se os seguintes princípios norteadores da governança da Internet

5. O conselho passou a ter 21 membros, assim distribuídos: oito do governo federal; um do Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia; um representante de notório saber em assuntos de Internet; quatro representantes do setor empresarial; quatro representantes das entidades civis sem fins de lucro; três representantes da comunidade científica e tecnológica. A coordenação é assumida pelo representante do Ministério da Ciência e Tecnologia.



no Brasil: promoção do acesso universal à rede, aos equipamentos e à capacitação para seu uso efetivo; promoção dos direitos humanos, com destaque para os direitos de comunicação e a liberdade de expressão; defesa de princípios democráticos na governança da Internet no Brasil e no mundo; estímulo à participação da sociedade brasileira na governança da Internet; estímulo ao debate público sobre os temas relevantes gerados pela Internet; operação segura e confiável da infraestrutura da Internet no Brasil; promoção de condições que favoreçam um ambiente democrático para o desenvolvimento econômico da Internet no Brasil; defesa dos direitos dos consumidores.

A mudança iniciada em 2003 culminou em 2005 com a formalização da sociedade civil sem fins de lucro, de direito privado, Núcleo de Informação e Coordenação do .BR (NIC.br) – que assumiu a partir de 5 de dezembro de 2005 as funções administrativas e técnicas antes delegadas à Fapesp.

A partir de então o NIC.br passou a receber as contribuições anuais resultantes da designação de nomes de domínio “.br” e de endereços IP.

O Estatuto do NIC.br define três categoria de associados:

1. associados fundadores: os membros do CGI.br, em exercício quando do ato de constituição do NIC.br e também por ocasião da aprovação deste Estatuto (01 de junho de 2010), e que apuserem suas assinaturas na respectiva ata;
2. associados especiais: aqueles que, embora não fossem membros do CGI.br quando da constituição do NIC.br, venham sê-lo posteriormente;
3. associados honorários: aqueles associados fundadores ou especiais que deixarem de ser membros titulares do CGI.br, e aqueles que, convidados pelos associados fundadores ou pela Assembléia Geral, ou ainda por proposta da maioria dos membros do CGI.br, além de atenderem os requisitos de admissão especificamente previstos neste estatuto, hajam prestado relevantes serviços à Internet do Brasil, publicamente reconhecidos como de extraordinária qualidade.

Há portanto uma razoável flexibilidade sobre quem pode ou não ser associado. A instância máxima decisória do NIC.br é a Assembléia Geral,

■ Para uma entidade com um patrimônio de centenas de milhões de reais gerado exclusivamente pelas contribuições de usuários de nomes de domínio e endereços IP (...), essa forma de representação e estrutura são novidade no Brasil.

composta por todos os associados fundadores, especiais e honorários, e é o órgão supremo com poderes para deliberar, em última instância, sobre quaisquer assuntos de interesse do NIC.br. Esta assembléia reúne-se anualmente para uma avaliação dos trabalhos e finanças do NIC.br e para eleger a cada dois anos os membros do Conselho de Administração – a instância que acompanha regularmente os trabalhos da entidade, composta de sete membros entre os conselheiros titulares do CGI.br em exercício na data da eleição: três conselheiros titulares do CGI.br (em exercício na data da eleição) e seus suplentes representando o governo; quatro conselheiros titulares não governamentais, que escolherão seus quatro suplentes. O Conselho de Administração elege seu presidente, define um Conselho Fiscal (com função de assessoria), e

escolhe os membros da Diretoria Executiva (cargos executivos remunerados).

Assim, embora o NIC.br seja uma sociedade civil de direito privado sem finalidade lucrativa, seu controle está em mãos da comissão pluralista CGI.br criada pelo governo federal. Para uma entidade com um patrimônio de centenas de milhões de reais gerado exclusivamente pelas contribuições de usuários de nomes de domínio e endereços IP (sendo portanto recursos de natureza privada), essa forma de representação e estrutura são novidade no Brasil e, no seu campo, não são conhecidos paralelos em outros países. Destaque-se, no entanto, que toda essa estrutura institucional deriva-se de um decreto governamental, o que torna até a continuidade de um projeto estratégico dessa magnitude para o país dependente de decisões do Poder Executivo.

Deve-se acrescentar que o próprio processo de escolha dos representantes de governo e de eleição dos membros não governamentais (a cada três anos) depende de editais federais. O processo de renovação dos membros não governamentais do CGI.br deveria ter sido realizado em 2010, mas por conta da transição entre governos foi concluído somente em fevereiro de 2011. Essa transição praticamente paralisou os trabalhos do CGI.br até que o governo homologasse os resultados da eleição (em maio de 2011) e terminasse a escolha dos membros governamentais para a nova gestão. Isso não afetou a operação do NIC.br, mas dificultou o andamento de decisões relevantes e a própria presença do CGI.br em foros internacionais.

A atuação do CGI.br e da equipe do NIC.br nos diversos temas da governança da Internet tem sido destacada em foros internacionais como, entre outros, a ICANN e os derivados da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS), como o Fórum de Governança da Internet (IGF)<sup>6</sup>. Um exemplo muito significativo foi um esforço de mais de um ano para formular princípios orientadores para a atuação do CGI.br e do NIC.br, bem como para a Internet no Brasil. O resultado foi um exemplo de consenso pluralista, sintetizado em dez princípios que tornaram-se uma referência nos debates internacionais sobre governança da Internet.

Os “Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil” foram também o ponto de partida do Marco Civil da Internet atualmente em discussão no Congresso.<sup>7</sup>

## :: OS RECURSOS

Toda a operação do NIC.br e os custos do CGI.br são cobertos pelos recursos arrecadados com a distribuição de nomes de domínio “.br” e endereços IP. Em 11 de novembro de 2011 o serviço de registro (registro.br) mostrava 2.715.889 domínios registrados<sup>8</sup>. A distribuição dos 10 domínios de primeiro nível (DPNs) mais procurados é mostrada na tabela abaixo.

DPN	domínios	%
.com.br	2.470.693	90,97
.net.br	86.239	3,18
.org.br	45.183	1,66
.adv.br	17.643	0,65
.ind.br	14.298	0,53
.art.br	6.149	0,23
.eng.br	6.081	0,22
.blog.br	5.681	0,21
.inf.br	5.205	0,19
.tur.br	5.028	0,19
outros	53.689	1,98
<b>total</b>	<b>2.715.889</b>	<b>100,00</b>

6. Sobre a ICANN, ver <http://www.icann.org>. O processo WSIS pode ser acompanhado em <http://www.itu.int/wsis/index.html>. Sobre o IGF, ver <http://www.intgovforum.org>  
7. Ver <http://www.cgi.br/regulamentacao/resolucao2009-003.htm>. Sobre o andamento do Marco Civil, ver <http://culturadigital.br/marcocivil> 8. Ver <http://registro.br/estatisticas.html>

No Brasil hoje há mais de 300 mil sociedades civis sem fins de lucro formalmente registradas (associações, fundações, institutos, centros, sindicatos, partidos, entidades educacionais e religiosas etc), com grande maioria de entidades civis (70% ou mais) de cunho religioso.<sup>9</sup> No entanto, o DPN “.org.br” (subdomínio do “.br” voltado exclusivamente a entidades sem fins de lucro) tem pouco mais de 45 mil domínios registrados – cerca de 15% ou menos do total de entidades. Já os DPNs “.com.br” e “.net.br” são irrestritos e juntos representam mais de 94% dos domínios registrados.

O número de registros “.gov.br” (apenas 1.202) pode parecer pequeno, mas esse DPN é administrado pelo próprio governo federal e é estruturado através de subdomínios. Por exemplo, sob o “.sp.gov.br” estão todos os domínios oficiais do estado de São Paulo, inclusive os de seus 645 municípios.

Grosso modo, a arrecadação bruta anual do serviço de registro, lembrando que a manutenção de cada domínio custa R\$30/ano, deve aproximar-se em 2011 de R\$80 milhões (alguns DPNs não pagam ou pagam menos de R\$30, mas sua porcentagem no total é irrisória). Cobertos todos os custos de operação da organização, é possível que em 2011 haja um excedente bruto de cerca de R\$30 milhões.

## :: OS PROJETOS

A atividade primordial do NIC.br é a operação do sistema de nomes e números brasileiro. Para isso o NIC.br, através do serviço conhecido como registro.br, mantém um sistema considerado mundialmente como de excelência. O registro.br utiliza softwares de código aberto em grande medida desenvolvidos pela própria equipe, e treina operadores de domínios de outros países na adaptação e uso do sistema – o exemplo mais recente é o da Argentina, que deverá adotar os sistemas do NIC.br para o “.ar”. O datacenter do NIC.br é estado-da-arte e os servidores de nomes e números são redundantes, com espelhos em outras cidades e outros países, para garantir operação contínua e sem falhas do DNS (Sistema de Nomes de Domínio) brasileiro.

O registro.br também mantém em seu datacenter espelhos de servidores de nomes de outros países, como da Alemanha (“.de”). Um segundo datacenter está em construção para ampliar a segurança operacional do sistema. Opera ainda todo o sistema técnico de atribuição de endereços IP do LACNIC (o registro regional de números IP da América Latina e Caribe).

O NIC.br vai além, no cumprimento dos objetivos gerais do CGI.br relacionados ao desenvolvimento da Internet no país. Além de apoiar eventos nacionais e internacionais relacionados à governança da rede

9. Vanessa Campagnac, “As organizações não-governamentais (ONGs) e o mercado de trabalho”, XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu (MG): setembro de 2006.

e ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) – como os eventos da FISL, da SBC, da escola regional de governança South-SSIG, de preparação regional para o Fórum de Governança da Internet (IGF), e até mesmo a secretaria geral do organismo assessor dos governos (GAC) na ICANN –, o NIC.br mantém projetos estruturantes cruciais para a Internet no Brasil, tais como:

→ CEPTRO.br – mantém os pontos nacionais de troca de tráfego (PTT.br), uma referência mundial em seu campo, operando de forma neutra e sem fins de lucro, contribuindo fortemente para reduzir o custo de trânsito entre redes – hoje já são 17 pontos de troca de tráfego entre espinhas dorsais da Internet brasileira nas principais cidades, pelos quais passa um tráfego agregado total de até 70 gigabits por segundo (Gb/s). O CEPTRO.br desenvolve e opera sistemas de medição da qualidade da banda larga e, através do projeto IPv6.br, mantém uma equipe de acompanhamento e formação técnica para a transição do sistema de endereçamento IPv4 para IPv6. Em convênio com o Observatório Nacional, opera o servidor de tempo brasileiro (NTP.br).

→ CETIC.br – este é o principal centro brasileiro de estatísticas sobre uso e desenvolvimento da Internet no Brasil, seguindo padrões internacionais de produção e sistematização de dados.

Publica anuários com estatísticas setoriais de uso e penetração da rede.

→ CERT.br – centro de monitoramento e treinamento em segurança da rede, operando em parceria com a rede mundial de CSIRTs. É o principal centro de formação de gestores de segurança de redes do país.

→ W3C.br – o NIC.br apoia e sedia o escritório brasileiro do consórcio W3C, referência mundial em navegabilidade, acessibilidade e interoperabilidade da Web.

O NIC.br apoia ainda o GTER (Grupo de Trabalho de Engenharia e Operação de Redes) e o GTS (Grupo de Trabalho de Segurança de Redes), além de participar ativamente da IETF (Internet Engineering Task Force). Os recursos ainda cobrem os custos de participação de conselheiros do CGI.br e do NIC.br, bem como de suas equipes, em vários eventos e foros internacionais relativos à governança da Internet e seu desenvolvimento técnico, além dos custos de viagem e estada para o funcionamento dos conselhos.

## :: O EXCEDENTE

Com toda essa atividade intensa e altamente qualificada, ainda assim há um excedente anual de recursos.

A este deve-se agregar um grande volume de recursos retidos pela Fapesp, desde a época em que a fundação paulista administrava o registro de domínios para o CGI.br (até o final de 2005). Estima-se que os recursos excedentes retidos unilateralmente pela Fapesp ultrapassem hoje R\$200 milhões. Já o excedente acumulado pelo NIC.br desde o início de sua operação (2006 a 2011) chega a quase R\$140 milhões. Note-se que o excedente do NIC.br não pode ser considerado disponível na sua totalidade. É preciso garantir recursos de segurança para a operação dos serviços em situações de emergência ou em decorrência de mudanças drásticas no perfil de uso de nomes de domínio. Se o valor dessa reserva estratégica for de R\$100 milhões, ainda assim haveria um excedente total (incluindo o valor retido pela Fapesp) estimado em mais de R\$240 milhões de reais. Como já mencionado, esses são recursos de natureza privada, ou seja, não podem (ou não deveriam) ser apropriados pelo poder público.

Desde antes mesmo da criação do NIC.br, o CGI.br tem conduzido sem êxito um processo de negociação para obter da Fapesp acesso ao excedente unilateralmente retido. Esta negociação tem sido conduzida sem sucesso por representantes governamentais do CGI.br, de um lado, e por diretores e conselheiros da Fapesp do outro – não tem havido nessas negociações participação dos conselheiros não governamentais. O CGI.br

demorou para tomar uma iniciativa mais incisiva, que concretizou-se finalmente em uma demanda judicial formal contra a Fapesp, em outubro de 2010. A Fapesp respondeu em novembro de 2010 (depois das eleições presidenciais), destacando a necessidade de envolvimento do governo federal no processo de transferência de recursos – o que não faz sentido, considerando a natureza privada desses recursos. A resposta foi encaminhada ao escritório jurídico encarregado de acompanhar o processo.

Na verdade, as negociações conduzidas até agora resultaram apenas na reafirmação, por parte da Fapesp, que os recursos retidos permanecerão como estão. Nas infrutíferas negociações para apoiar projetos de interesse do CGI.br, diretores e conselheiros da Fapesp chegaram a indicar que os recursos (que não são da Fapesp) só poderiam ser usados em projetos de natureza acadêmica de acordo com os critérios da própria Fapesp. Ainda mais, houve a sugestão que os recursos deveriam ser distribuídos a projetos em proporção aos valores arrecadados com nomes de domínio para cada estado – na prática assegurando que a maior parte dos recursos teria que ser designada a projetos do estado de São Paulo. Projetos estruturantes de alcance nacional ou mesmo local podem ser formulados e conduzidos fora dos grilhões rígidos e conservadores da academia – a exigência de “excelência acadêmica” como elemento definidor desses projetos não faz sentido. Além disso, o “.br” é um bem da comunidade brasileira e não apenas paulista.

Nesse período, o CGI.br esboçou uma política para apoio a projetos da sociedade que só agora começa a ser concretizada (através de um primeiro edital para apoio a projetos de livros e coleções, já realizado). Projetos apresentados pelo CGI.br à Fapesp não obtiveram resposta desta entidade, tendo sido na prática sumariamente recusados depois de quase dois anos de tramitação. Mesmo se fosse aprovado na íntegra o conjunto desses projetos, o valor seria inferior a 15% do excedente acumulado total atual. No entanto, esse excedente acumulado não pode continuar assim – é injusto para uma nação com tantas necessidades urgentes de alavancagem de iniciativas estruturantes para o desenvolvimento da rede em seus vários níveis que, se escolhidas com critérios cuidadosos, tal como as ações já mencionadas que o próprio NIC.br promove, terão impacto muito significativo.

#### :: UMA PROPOSTA: FUNDO DE ALAVANCAGEM DAS TICS

No atual governo a política de governança pluralista do sistema brasileiro de nomes e números deve continuar. Um dos pontos a ser muito melhorado é o dinamismo no gerenciamento e designação do significativo excedente de recursos financeiros acumulados. É preciso insistir que a representação do governo federal no CGI.br foi bem menos incisiva do que deveria na busca de caminhos para o uso apropriado desse excedente no apoio a projetos

de alavancagem das TICS para o desenvolvimento humano no país – que é parte da missão do CGI.br tal como definida nos decretos de sua criação.

Um risco adicional pode advir de um processo que se arrasta há quase dez anos, movido por procuradores federais motivados por deputados do Rio Grande do Sul, que busca determinar que os recursos arrecadados pelo CGI.br são públicos.

■ No atual governo a política de governança pluralista do sistema brasileiro de nomes e números deve continuar. Um dos pontos a ser muito melhorado é o dinamismo no gerenciamento e designação do significativo excedente de recursos financeiros acumulados.



No entanto, o TCU concorda que os recursos arrecadados com a distribuição de nomes “.br” não são públicos. O CGI.br tem defendido com argumentos claros e irrefutáveis que esses recursos são da sociedade, gerados por um sistema de

distribuição de nomes e números administrado por entidade civil de direito privado sob a supervisão de uma comissão pluralista com representação de todos os setores. A governança de nomes e números não se refere a um serviço de telecomunicações e sim essencialmente à administração do sistema

brasileiro de nomes e números da Internet, operada, ao contrário da maioria dos outros países, sem finalidade lucrativa e com o excedente voltado para o desenvolvimento da Internet no país.

Entre os cenários para resolver estruturalmente esse impasse estão alguns que podem derivar-se de experiências relevantes de outras organizações similares. De fato, para citar um exemplo, a Nominet (organismo britânico que administra o “.uk”) decidiu recentemente criar uma fundação (Fundação Nominet) para utilizar parte do excedente arrecadado com a concessão de nomes de domínio em projetos de interesse social. Esta foi inaugurada em fevereiro de 2010 e seus estatutos e objetivos podem servir de referência para que o CGI.br pense na criação de uma fundação semelhante.

Deste modo, seria criada uma estrutura institucional dedicada exclusivamente a apoiar projetos que realizem a missão do CGI.br, com visibilidade, transparência e governança pluralista. Uma porcentagem do excedente retido pela Fapesp, além de contribuições do próprio NIC.br, seriam transferidas para a fundação, que prestaria contas anualmente sobre a alocação dos recursos em projetos. Lições importantes sobre a estrutura de governança e administração da fundação podem ser obtidas da iniciativa da Nominet e de outras entidades similares em outros países.

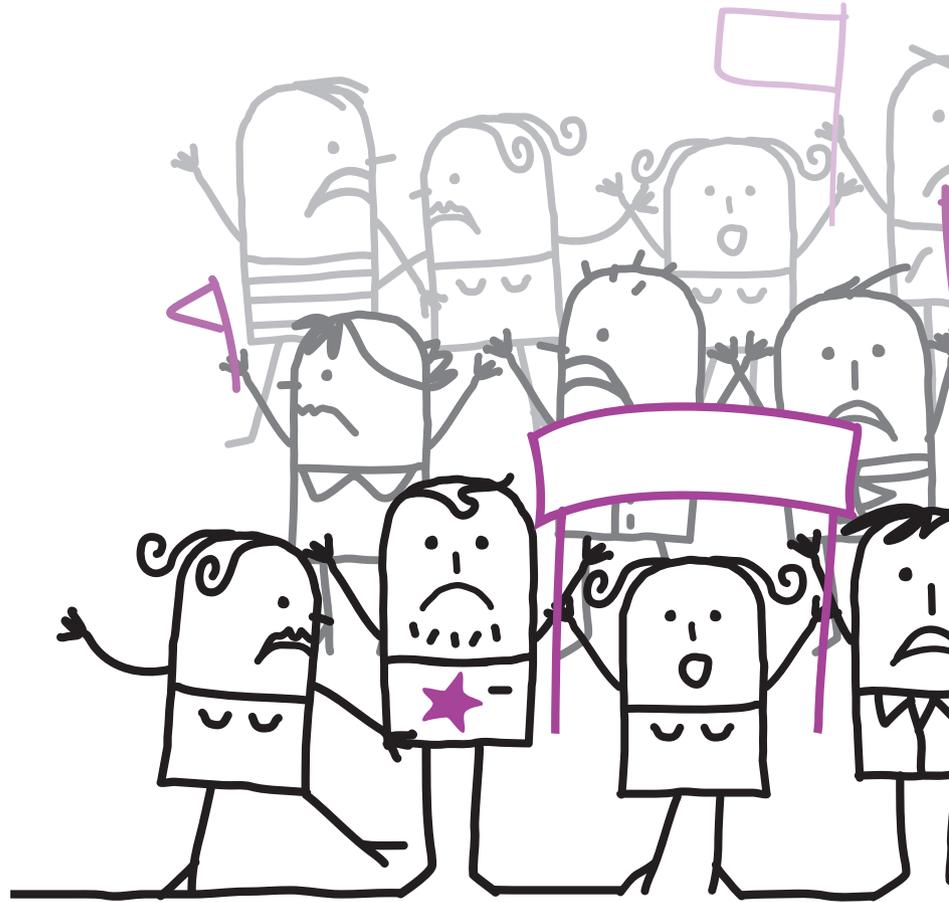
Outro cenário seria que o próprio NIC.br assumisse essa missão, criando para isso as

estruturas de governança e administração necessárias. Neste caso, uma porcentagem dos excedentes seria alocada em uma linha orçamentária específica, constituindo um fundo – digamos, o Fundo para Alavancagem das TICs para o Desenvolvimento Humano – cujos resultados seriam os mesmos da fundação antes sugerida.

Seja qual for o formato adotado, um volume razoável de recursos daria força para a busca de recursos adicionais que poderiam ampliar o fundo através de parcerias nacionais e internacionais. Uma estrutura bem montada de alocação do excedente com projetos exitosos pode ainda demonstrar na prática e com grande alcance a importância de preservar a lógica participativa, bem como a missão do CGI.br atual.

Enfim, com a estrutura de governança e gerência proposta, a fundação (ou o fundo) facilitaria que projetos da sociedade tenham acesso a recursos que são da sociedade e estão retidos por indefinições – tanto do lado do governo federal quanto da Fapesp. Ao criar-se um mecanismo conhecido e estruturado de apoio a projetos, o CGI.br poderá dar uma resposta pública adequada a pressões crescentes para que esses recursos deixem de ser indevidamente retidos, em risco até de serem absorvidos pelo Estado, tal como já ocorreu com o FUST (transformado que foi na prática em bitributação dos serviços de telecomunicações). ●

> **Avri Doria** Pesquisadora da Luleå  
University of Technology



# Governança da Internet: a sociedade civil em uma encruzilhada

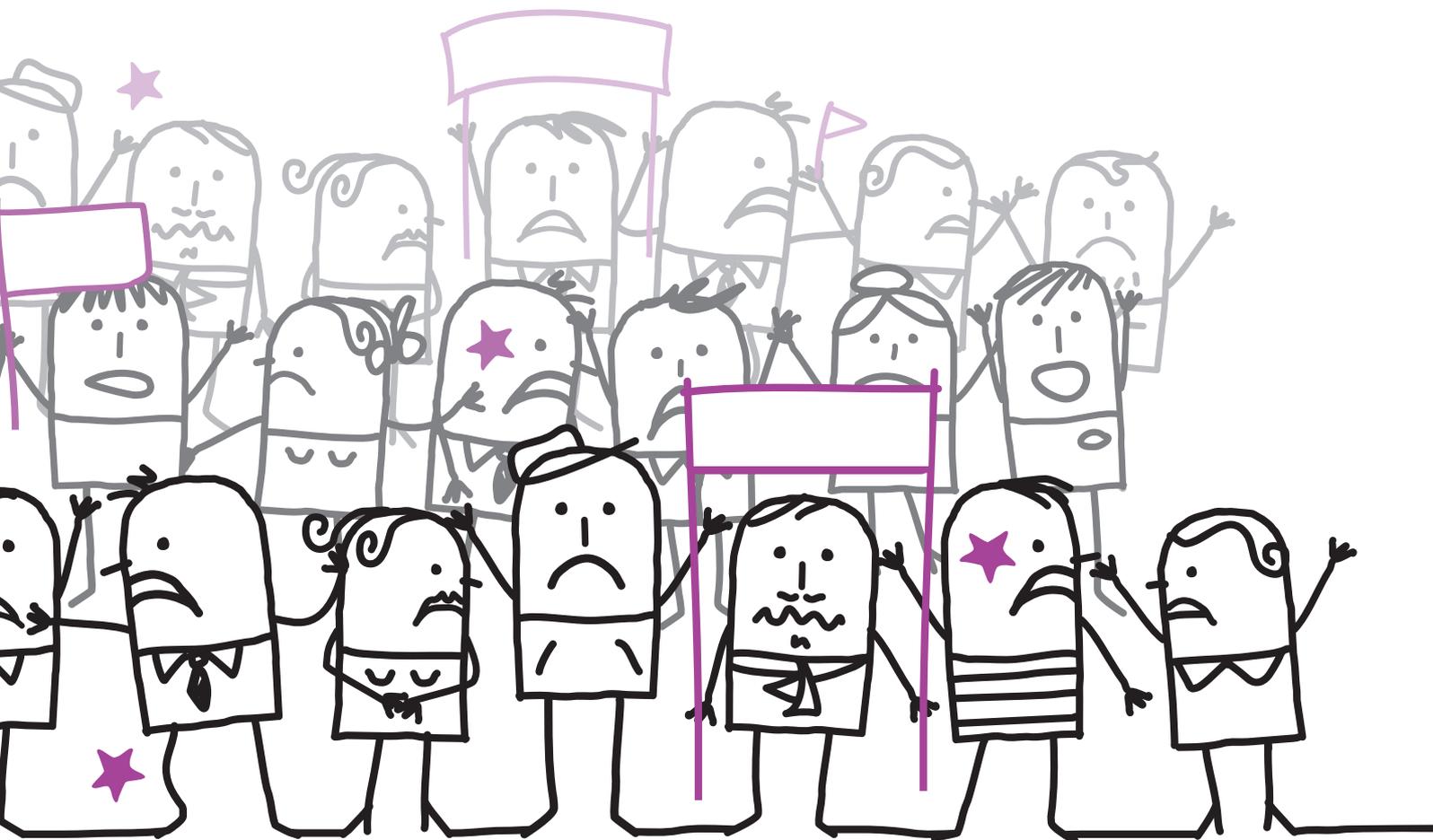
A Governança da Internet - este espaço globalmente interconectado, do qual estão cada vez mais dependentes os cidadãos, governos e empresas de todo o planeta -, é na verdade um processo contínuo e em estado de experimentação. Organizações como a ICANN<sup>1</sup>, que gerencia o DNS<sup>2</sup>, e o IGF<sup>3</sup>, criado como

um fórum global para discutir questões de governança e políticas de Internet, adotaram variações do modelo multissetorial<sup>4</sup>- que inclui a sociedade civil, governos, empresas e a comunidade técnica.

O sexto IGF<sup>5</sup> ocorreu em setembro de 2011 em Nairobi. Quando me pedem para descrever o sucesso

---

1. Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN): <http://www.icann.org/> 2. Domain Name System (DNS): [http://en.wikipedia.org/wiki/Domain\\_Name\\_System](http://en.wikipedia.org/wiki/Domain_Name_System) 3. Fórum de Governança da Internet, da sigla em inglês para Internet Governance Forum: <http://www.intgovforum.org/cms/> 4. Sobre este modelo, ver [https://sites.google.com/site/colabdev3000/publikationen/discussion-paper-series/MIND\\_Discuss\\_Papers\\_o2\\_DE\\_final.pdf](https://sites.google.com/site/colabdev3000/publikationen/discussion-paper-series/MIND_Discuss_Papers_o2_DE_final.pdf) 5. Sítio web da 6a. Edição do IGF: <http://igf.or.ke/>



e influência da sociedade civil na defesa dos direitos dos usuários da Internet, minha resposta é a seguinte: a sociedade civil não chegou muito longe ainda, está em uma encruzilhada, e não tem certeza de onde ela quer chegar, mas ainda há tempo de encontrar sua direção e desempenhar um papel importante. Neste texto, eu apresento meu olhar sobre a sociedade civil na perspectiva de participante do IGF e da ICANN, os dois maiores espaços de convergência da governança multissetorial da Internet.

Existem outras organizações nas quais se vê o envolvimento da sociedade civil em relação à governança da Internet, mas como ficou evidente no caso do fiasco<sup>6</sup> do eG8<sup>7</sup>, a sociedade civil muitas

vezes não chega sequer a ganhar um espaço na mesa de negociações. Até mesmo na OCDE<sup>8</sup>, onde uma coalizão de 80 organizações da sociedade civil (o Conselho Consultivo da Sociedade da Informação da Sociedade Civil, ou CSISAC<sup>9</sup>) finalmente ganhou algum status, no final das contas sua participação foi marginalizada e suas objeções<sup>10</sup> não foram incluídas no comunicado final de uma reunião para definir um conjunto de princípios de formação de políticas para a Internet. Neste momento, as únicas áreas da governança da Internet nas quais a sociedade civil tem um papel bem estabelecido são o IGF e a ICANN.

O papel da Sociedade Civil em relação à Governança da Internet atingiu seu ápice na Tunísia,

6. Sobre o fiasco do eG8, ver o artigo no Radar O'Reilly: <http://radar.oreilly.com/2011/05/eg8-2011-internet-freedom-ip-copyright.html> 7. Sítio web do eG8: <http://www.eg8forum.com/en/> 8. Organização dos ... OCDE: [http://www.oecd.org/site/0,3407,en\\_21571361\\_47081080\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_47081080_1_1_1_1_1,00.html) 9. Ver em <http://esisac.org/> 10. O documento com as posições da sociedade civil em relação ao ... está em objections: <http://www.ip-watch.org/weblog/2011/06/28/oecd-faces-concerns-over-its-internet-policy-principles/> 11. Sobre esta Conferência das Nações Unidas, ver mais no sítio web oficial: <http://www.itu.int/wsis/index.html>

durante a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI)<sup>11</sup> onde foi possível reivindicar justiça para ativistas lutando pela liberdade de expressão e lutar para a criação de um fórum - que concretizou-se no IGF. A sociedade civil, neste momento, estava em efervescência - cheia de ideias e propostas. Naquela ocasião a sociedade civil não somente trabalhou em cooperação com o empresariado e com a comunidade técnica, mas também foi capaz de fazer pronunciamentos significativos a respeito de vários temas críticos. Na CMSI, a voz da sociedade civil não podia ser ignorada, para o desagrado de muitos.

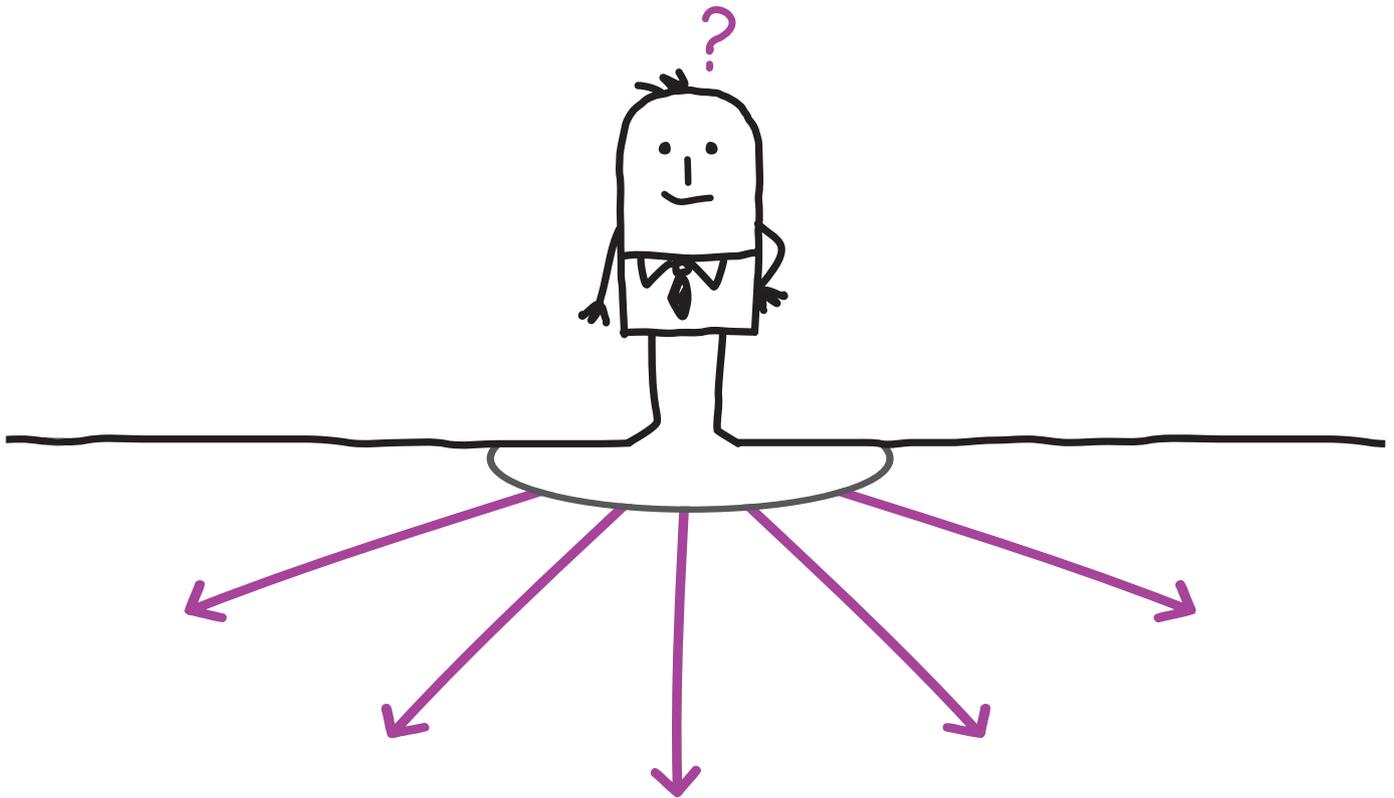
Depois daquele momento estimulante, a sociedade civil vem, aos poucos, tornando-se cada vez menos influente. Isto não quer dizer que algumas organizações ainda não exerçam grande influência - por exemplo, a APC (Associação para o Progresso das Comunicações<sup>12</sup>) ainda é uma voz que mobiliza as atenções. No entanto, uma parte significativa da sociedade civil, organizada em grupos como o Caucus de Governança da Internet (IGC, por sua sigla em inglês<sup>13</sup>) perdeu muito de seu poder. Alguns atribuem este fato à inadequação da forma de democracia participativa que chamamos de governança multissetorial, argumentando que a sociedade civil não pode ser tomada como uma entidade internacional independente, mas sim

que deve atuar através dos governos nacionais, na medida em que puder fazê-lo. Outros argumentam que já que ativistas da sociedade civil atribuem a si mesmos este papel, não podem representar ninguém. Alguns ainda acreditam que a sociedade civil foi capturada pelo mercado liberal. Sejam quais forem as razões, a sociedade civil não tem mais o ímpeto que tinha quando o IGF foi criado em 2005. Embora tenha ganho um pouco mais de energia em 2010, durante as discussões na Comissão sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento sobre a renovação do mandato do IGF<sup>14</sup>- que incluiu o debate sobre a criação de um grupo de trabalho sem a participação da sociedade civil -, sua disposição em participar em muitos dos tópicos em torno da governança da Internet é errática e inconsistente. Na verdade, os momentos nos quais a sociedade civil parece acordar são aqueles em que ela é excluída dos processos. Assim que consegue colocar o pé na porta, retorna ao seu estado normal de inatividade, que se traduz em sua incapacidade de oferecer pronunciamentos relevantes e oportunos.

No contexto do IGF, esta falta de influência foi reconhecida pelo Caucus de Governança da Internet e existem tentativas para achar um caminho para que a sociedade civil volte a ter uma atuação relevante. Em 2011, no Multi-Stakeholder Advisory Group (MAG<sup>15</sup>), que é o comitê que elabora o programa

12. Em <http://www.apc.org/> 13. <http://www.igcaucus.org/> 14. Ver em <http://www.unctad.info/en/CstdWG/>

15. Sobre este grupo, ver em <http://www.intgovforum.org/cms/magabout>



para as reuniões do IGF, membros da sociedade civil pela primeira vez empenharam-se em conseguir uma voz firme da sociedade civil em vários dos painéis principais. Tomando como exemplo diversas práticas de participação da comunidade empresarial de Internet, vários atores da sociedade civil coordenaram-se em suas atividades utilizando a Internet e foram capazes de exercer alguma influência sobre o programa. Este esforço foi bem sucedido, e muito do crédito deve ser atribuído a alguns membros que realmente remaram contra a maré no MAG para conseguir o envolvimento da

sociedade civil; eles deixaram um exemplo para o futuro e começaram a traçar uma nova direção para a sociedade civil.

Na ICANN a história da participação da sociedade civil tem sido marcada pela disfunção. No processo multissetorial da ICANN, a sociedade civil tem sido um participante minoritário, tratado com desconsideração e que tem sido alvo de interferências<sup>16</sup>, o que costuma acontecer com minorias na maior parte das comunidades. No entanto, a sociedade civil tem um papel e pode ter uma voz significativa se souber se organizar.

16. A exemplo do que está descrito em <http://www.apc.org/en/pubs/issue/governance/civil-society-involvement-icann-strengthening-futu>

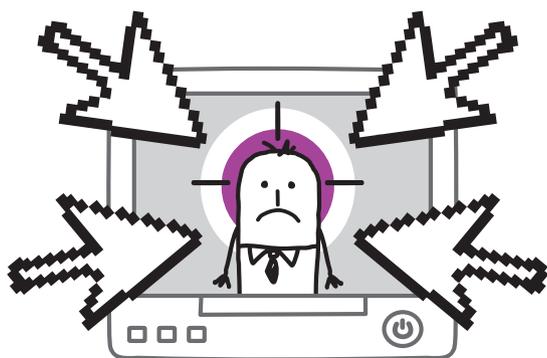
Infelizmente, a sociedade civil consome muito de seu tempo debatendo-se em várias formas de conflito dentro de suas próprias trincheiras. No passado, as batalhas entre diferentes grupos da sociedade civil serviram como motivo de diversão para o resto da comunidade. Embora hoje estejamos em uma época de relativa paz entre os distintos grupos, só um otimista ao extremo acreditaria que esta situação se sustentará por muito tempo. Na minha perspectiva, vejo a sociedade civil dentro da ICANN diante de uma outra era de conflito destrutivo para todos os lados envolvidos. O Grupo Setorial Não Comercial (NonCommercial Stakeholder Group, ou NCSG<sup>17</sup>), uma parte da representação da sociedade civil na ICANN, está dividido em dois subgrupos de participantes com direito a voto, cujos líderes vêem-se como inimigos, mesmo que muitos de seus membros saibam como encontrar um caminho para trabalhar juntos e acomodar suas diferenças. Por outro lado, a comunidade At-Large, o outro grupo na ICANN do qual participa a sociedade civil, ainda está descobrindo sua voz e não alcançou a autoconfiança necessária para conseguir surtir algum efeito sobre a ICANN. O Comitê Consultivo da Comunidade At-Large (o ALAC<sup>18</sup>), órgão que coordena o At-Large, tem, no entanto, uma forte liderança que está muito determinada a manter o comitê unido para alcançar objetivos comuns. Acredito que a direção que o ALAC está seguindo é promissora.

Atribuo a perda de influência da sociedade civil às divisões entre os seus ativistas. Tanto no IGC em relação ao IGF, quanto no NCSG em relação à ICANN, existe mais frequentemente interesse na pureza ideológica do que em trabalhar em conjunto para alcançar objetivos comuns. Em ambas as organizações, a maior parte da energia é gasta nas discussões ideológicas e nas repercussões das argumentações, nos ressentimentos e divisões estruturais. O único momento em que há união na sociedade civil é quando existe uma ameaça externa comum - por exemplo, quando houve a ameaça de cancelar o IGF em 2010.

É nesta a encruzilhada que se encontra a sociedade civil. As facções podem continuar a discutir sobre pureza ideológica, ou podem concordar em causas comuns para objetivos importantes e trabalhar juntas tolerando suas diferenças. E esta é a decisão que a sociedade civil precisa tomar em relação ao seu caminho - pureza ideológica ou pragmatismo para atingir objetivos comuns voltados ao interesse público.

Felizmente, ainda há tempo para que a sociedade civil, ao menos no contexto do IGF, saia desta encruzilhada rumo a uma direção crucial. Faltam quatro anos para o processo de avaliação da CMSI, dez anos após sua realização, o que ainda é tempo suficiente para a sociedade civil mobilizar-se em relação a importantes tópicos baseados em defesa de direitos, que tem de ser o foco deste processo.

17. Sobre o NonCommercial Stakeholder Group: <http://gnso.icann.org/non-commercial/> 18. Ver sobre o ALAC em <http://www.atlarge.icann.org/en/>



■ A história da sociedade civil é uma história de influência flutuante – em fases crescentes e minguantes. Já há vários anos ela está minguando. Com esforço e maior participação e cooperação pode-se entrar em uma fase de crescimento.

É dever da sociedade civil apontar o quão pouco foi alcançado nos dez anos após a Agenda de Túnis, e também é seu papel certificar-se que esta mensagem seja propagada e que ações sejam postas em prática para fazer com que algo aconteça na próxima década. Na realidade a sociedade civil não deveria esperar quatro anos, mas deveria começar a trabalhar em relação a seus objetivos no curto prazo.

Tratando-se do curto prazo, o próximo IGF está marcado para acontecer no Azerbaijão, um país bem conhecido por desrespeitar a liberdade de sua população. Quando um evento como o IGF vem a um país, um pequena janela de liberdade é aberta. A sociedade civil precisa se mobilizar para a próxima edição do Fórum, para ajudar a sociedade civil do Azerbaijão a maximizar esta oportunidade. Quando o circo itinerante do IGF deixar a cidade, as forças da repressão estarão prontas para administrar as repercussões daquele momento de liberdade. A sociedade civil precisa se mobilizar para certificar-se de que mecanismos estejam claramente instalados para proteger as pessoas, quando o fórum deixar a cidade. Felizmente, os esforços neste sentido já foram iniciados por algumas organizações da sociedade civil, incluindo entidades como a Freedom House<sup>19</sup>.

Em termos da ICANN, não tenho certeza se existe muito mais que possa ser feito pelo NCSG neste momento, a não ser abaixar-se e esconder-se<sup>20</sup>;

19. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> 20. N.T.: No original, Duck and Cover, expressão que se refere ao filme que ensinava um método de proteção pessoal em caso de ataques nucleares, produzido pelo governo norte-americano e exibido às crianças na escola dos anos 50 aos anos 80.

mas espero que esteja errada e que a liderança no NCSG encontre um caminho para conciliação e trabalho em grupo. Mas em termos do At-Large existe uma grande chance que nos próximos anos este possa atingir a mesma estatura do GAC (Government Advisory Committee<sup>21</sup>) em sua capacidade de prover uma orientação embasada sobre como tornar a Internet um lugar melhor para as pessoas, e de ter esta orientação levada a sério, tanto quanto é levada a sério a orientação dos governos.

Uma aspecto positivo destes dois espaços multissetoriais é que estão sempre abertos a novos participantes. De fato, anseiam por novos participantes. Sobre o IGC e o trabalho no IGF, informação sobre como se envolver pode ser encontrada no sítio do Caucus<sup>22</sup>. Também pode-se consultar o sítio do IGF<sup>23</sup>. Há oportunidades de participar como indivíduo: por exemplo, a maioria das reuniões são abertas e permitem participação remota. Já o envolvimento com a ICANN pode ser complicado, mas existem várias maneiras de participar – que vão desde o envio de comentários sobre recomendações para políticas; passando pela própria proposição de recomendação para políticas; até mesmo tornando-se parte da diretoria e aprovando as recomendações.

Quase todas as reuniões dos Grupos de Trabalho e as reuniões da ICANN são abertas ao público; oportunidades e informações sobre a participação são geralmente postadas no sítio Web da ICANN<sup>24</sup>. As pessoas interessadas também podem encontrar informações online sobre como juntar-se ao NCSG<sup>25</sup>. Se você é membro de uma organização focada em questões relacionadas à Internet, uma das melhores maneiras de participar é tornando sua organização uma das At-Large Structures (ALS<sup>26</sup>), ou juntando-se a um grupo já existente<sup>27</sup>. Finalmente, a cada ano, a ICANN busca novos líderes para sua diretoria e seus vários comitês. Informações podem ser encontradas na página do Comitê de Nomeação<sup>28</sup>.

A história da sociedade civil é uma história de influência flutuante – em fases crescentes e minguantes. Já há vários anos ela está minguando. Com esforço e maior participação e cooperação pode-se entrar em uma fase de crescimento. Espero que este seja o caminho e que possamos sair da atual encruzilhada. ●

Artigo originalmente publicado pela Global Voices Advocacy, em <http://advocacy.globalvoicesonline.org/2011/10/11/internet-governance-commentary-civil-society-at-a-crossroads/>

21. <https://gacweb.icann.org/display/gacweb/About+the+GAC> 22. Sobre como tornar-se membro do IGC: <http://www.igcaucus.org/membership>  
23. Em <http://www.intgovforum.org/> 24. Ver <http://www.icann.org> 25. Ver <http://gnso.icann.org/non-commercial/> 26. Ver <http://www.atlarge.icann.org/>  
27. Ver em <http://www.atlarge.icann.org/maps/> 28. Ver <http://nomcom.icann.org/>

> **Pranesh Prakash** Gerente de programas na área de políticas e advocacy no Center for Internet and Society em Bangalore, India.



# Censura invisível

como o governo censura sem ser visto

O governo indiano quer censurar a Internet sem que ninguém perceba seu papel de censor. Este artigo mostra como o governo tem conseguido fazer isso através da Lei de Tecnologia da Informação e da norma de Diretrizes para Intermediários – que foi aprovada em abril de 2011. Agora o governo indiano quer os métodos de censura deixem ainda menos vestígios, razão pela qual o Sr. Kapil Sibal, Ministro das Comunicações e Tecnologias da Informação, tem falado sobre a “autorregulação da

Internet”, e apresentou uma proposta de alteração da Lei de Direitos Autorais, que prevê a remoção instantânea de conteúdo on-line.

## :: O PODER DA INTERNET E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A Internet - como sabe qualquer pessoa que já experimentou a maravilha de estar on-line -, é uma plataforma de comunicação muito diferente de qualquer outra que tenha existido antes.



É o meio onde qualquer um pode compartilhar diretamente seus pensamentos com milhares de milhões de outras pessoas em um instante. Pessoas que nunca teriam qualquer chance de ter seus textos publicados em um jornal têm agora a oportunidade de criar um blog e oferecer os seus pensamentos para o mundo. Isto também significa que as ideias que muitos jornais não publicariam podem ser publicadas on-line uma vez que a Web não tem – e, mais importante ainda, não pode ter – editores que filtrem conteúdos. Em muitas ditaduras, o direito das pessoas de expressar livremente seus pensamentos é algo fortemente controlado. Infelizmente, agora confrontamos a situação de que alguns países democráticos também estão tentando fazer o mesmo, censurando a Internet.

## :: REGRAS PARA OS INTERMEDIÁRIOS

Na Índia, a norma de “Diretrizes para Intermediários” e as novas Normas para Cibercafés que estão em vigor desde abril 2011 dão não apenas ao governo, mas a todos os cidadãos da Índia, grandes poderes para censurar a Internet. Estas regras, que foram feitas pelo Departamento de Tecnologia da Informação e não pelo Parlamento, exigem que todos os intermediários na Internet removam o conteúdo que seja “depreciativo”, “relacionado a matéria de ... jogos de azar”, que possam “prejudicar menores de idade de alguma

■ as Diretrizes para Intermediários na Internet são muito mal pensadas - e sua elaboração, ainda mais sofrível. E, pior de tudo, elas são inconstitucionais.

maneira” – conteúdos aos quais o usuário “não tem direitos”. Quando foi a última vez que você verificou se tinha “direitos” sobre uma piada antes de encaminhá-la a outras pessoas? Você compartilhou uma mensagem no Twitter que continha o termo “# IdiotKapilSibal”<sup>1</sup>, como milhares de pessoas fizeram há alguns dias? Bem, isso é “depreciativo”, e a nova lei exige que o Twitter bloqueie todo este conteúdo. O governo de Sikkim<sup>2</sup> pode publicar anúncios de sua loteria Playwin<sup>3</sup> nos jornais, mas sob a nova lei não pode fazê-lo on-line.

1. N.E.: *Hashtag* fazendo referência ao ministro indiano Kapil Sibal que repercutiu intensamente no Twitter em dezembro de 2011.

2. N.E.: Segundo menor estado da Índia, localizado na cordilheira do Himalaia.

■ Este tipo de censura existia durante o governo de Stalin na União Soviética. Nem mesmo durante o Estado de Emergência tal censura existiu na Índia.

Como se pode ver, através destes exemplos ridículos, as Diretrizes para Intermediários na Internet são muito mal pensadas - e sua elaboração, ainda mais sofrível. E, pior de tudo, elas são inconstitucionais, uma vez que colocar limites à liberdade de expressão infringe o Artigo 19 (1) (a) e 19 (2) da Constituição indiana, e o faz de uma forma que não lembra nem de longe o que é o devido processo legal e a justiça.

## :: CENSURA EXCESSIVA POR PARTE DE EMPRESAS DE INTERNET

Nós, do Centro para Internet e Sociedade em Bangalore, decidimos testar o poder de censura destas novas normas, enviando queixas frívolas a uma série de empresas que atuam como intermediários na Internet. Seis dos sete intermediários abordados removeram conteúdo, incluindo listagens de resultados de pesquisa, com base nas queixas mais ridículas. As pessoas cujo conteúdo foi removido não foram informadas, nem o público em geral foi informado de que o conteúdo foi removido. Se não tivéssemos acompanhado o processo, seria como se esse conteúdo nunca tivesse existido. Este tipo de censura existia durante o governo de Stalin na União Soviética. Nem mesmo durante o Estado de Emergência<sup>4</sup> tal censura existiu na Índia. No entanto, o que as empresas de Internet fizeram não foi apenas legal, mas também obrigatório, conforme a norma de "Diretrizes para Intermediários", e se elas agissem de outra forma poderiam ter sido punidas por conta de conteúdos publicados por outros. Isso é o mesmo que punir os Correios por causa de cartas enviadas por um remetente qualquer cujo conteúdo seja considerado prejudicial.

3. N.E.: Primeira loteria online da Índia, gerenciada pelo governo do Estado de Sikkim. 4. N.E.: o Estado de Emergência na Índia durou 21 meses, de junho de 75 a março de 77, durante a presidência de Fakhruddin Ali Ahmed. Um dos períodos mais controversos da história recente do país, no Estado de Emergência as liberdades civis foram suspensas, assim como as eleições.

### :: GOVERNO TEM PODERES PARA CENSURAR - E JÁ O FAZ

Atualmente, o governo pode bloquear conteúdo baseando-se na seção 69A da Lei de Tecnologia da Informação (fato que pode chegar ao conhecimento dos cidadãos usando-se a Lei de Direito à Informação), ou ele tem que enviar as solicitações para as empresas de Internet para conseguir que o conteúdo seja removido. O Google lançou estatísticas de pedidos do governo para a remoção de conteúdo como parte de seu relatório de transparência. Enquanto o Sr. Sibal usa exemplos de material considerado sensível para toda a comunidade como uma razão para forçar a censura da Internet, dos 358 itens cuja remoção o governo indiano (incluindo governos estaduais) solicitou ao Google entre janeiro 2011 e junho de 2011, apenas oito foram por causa de discurso do ódio e apenas um foi por questões relativas à segurança nacional. No entanto, 255 itens (71 por cento de todos os pedidos) tiveram a remoção solicitada por se tratarem de "críticas ao governo". Apesar de o governo da Índia não ter poderes para proibir críticas ao governo devido à Constituição do país, o Google atendeu 51 por cento de todos os pedidos feitos. Isso significa que muitas críticas ao governo foram removidas da Internet, além de outros tipos de conteúdo.

### :: 'AUTORREGULAÇÃO': CENSURA INDETECTÁVEL

Os esforços mais recentes do Sr. Sibal para pressionar empresas de Internet importantes - como Indiatimes, Facebook, Google, Yahoo e Microsoft - a se "autorregulem" revela um desejo de ganhar poderes cada vez maiores para ignorar a Lei de TI quando o conteúdo da Internet a ser censurado for conteúdo "indesejável" (ao governo). O Sr. Sibal também quer evitar estatísticas constrangedoras como as que o Relatório de Transparência do Google revelou. Ele quer que empresas de Internet se "autorregulem" com relação ao conteúdo publicado por seus usuários, para que o governo nunca tenha que enviar estes pedidos de remoção, em primeiro lugar, nem bloqueie sítios Web oficialmente usando a Lei de TI. Se o governo fosse realmente sincero sobre seus motivos, não falaria sobre "transparência" e "diálogo" somente depois de ter sido exposto na imprensa o fato de que o Departamento de Tecnologia da Informação estava em conversações secretas com as empresas de Internet. Dada a forma clandestina com que procurou trazer estas novas medidas de censura, os motivos do governo são suspeitos. No entanto, tanto o Sr. Sibal quanto o Sr. Sachin Pilot<sup>5</sup> têm insistido que o governo

não tem planos de censurar a Internet, e o Sr. Pilot fez essa afirmação oficialmente no Lok Sabha<sup>6</sup>. Esta, portanto, parece ser uma instância de censura sem censura.

### :: CENSURA PELA PORTA DOS FUNDOS, ATRAVÉS DE LEI DE DIREITOS AUTORAIS

Uma vez que o governo não pode implementar leis de censura de uma forma simples e direta, ele vem tentando fazê-lo sub-repticiamente, pela porta dos fundos. A última alteração proposta pelo Sr. Sibal para a Lei de Direitos Autorais, que tramita agora no Rajya Sabha<sup>7</sup>, tem uma disposição chamada seção 52 (1) (c) através da qual qualquer pessoa pode enviar um aviso reclamando sobre a violação dos seus direitos autorais. A empresa de Internet terá que remover o conteúdo imediatamente, sem questionamentos, mesmo que o aviso seja falso ou malicioso. O remetente de avisos falsos ou maliciosos não é penalizado. Mas a empresa de Internet será penalizada se não remover o conteúdo que foi objeto de queixa. Não é sequer necessário provar que a queixa é verdadeira antes que o conteúdo seja removido. Na verdade, qualquer um pode se queixar de qualquer conteúdo, sem ter que provar que possui os direitos com relação ao conteúdo. O governo parece estar interessado em ter o poder de remover conteúdo da Internet

sem seguir o 'devido processo legal' ou qualquer procedimento justo. Na verdade, ele não só quer dar este poder a si mesmo, mas também a todos os indivíduos.

O efeito final será a morte da Internet como a conhecemos. Dê adeus a ela enquanto ainda há tempo. ●

Publicado originalmente no sítio Web do Centre for Internet & Society: <http://cis-india.org/internet-governance/invisible-censorship>.



5. N.E.: parlamentar eleito pelo estado do Rajastão.

6. N.E.: instância do Parlamento indiano, equivalente à Câmara dos Deputados.

7. N.E.: instância mais "alta" do parlamento indiano, equivalente ao Senado.