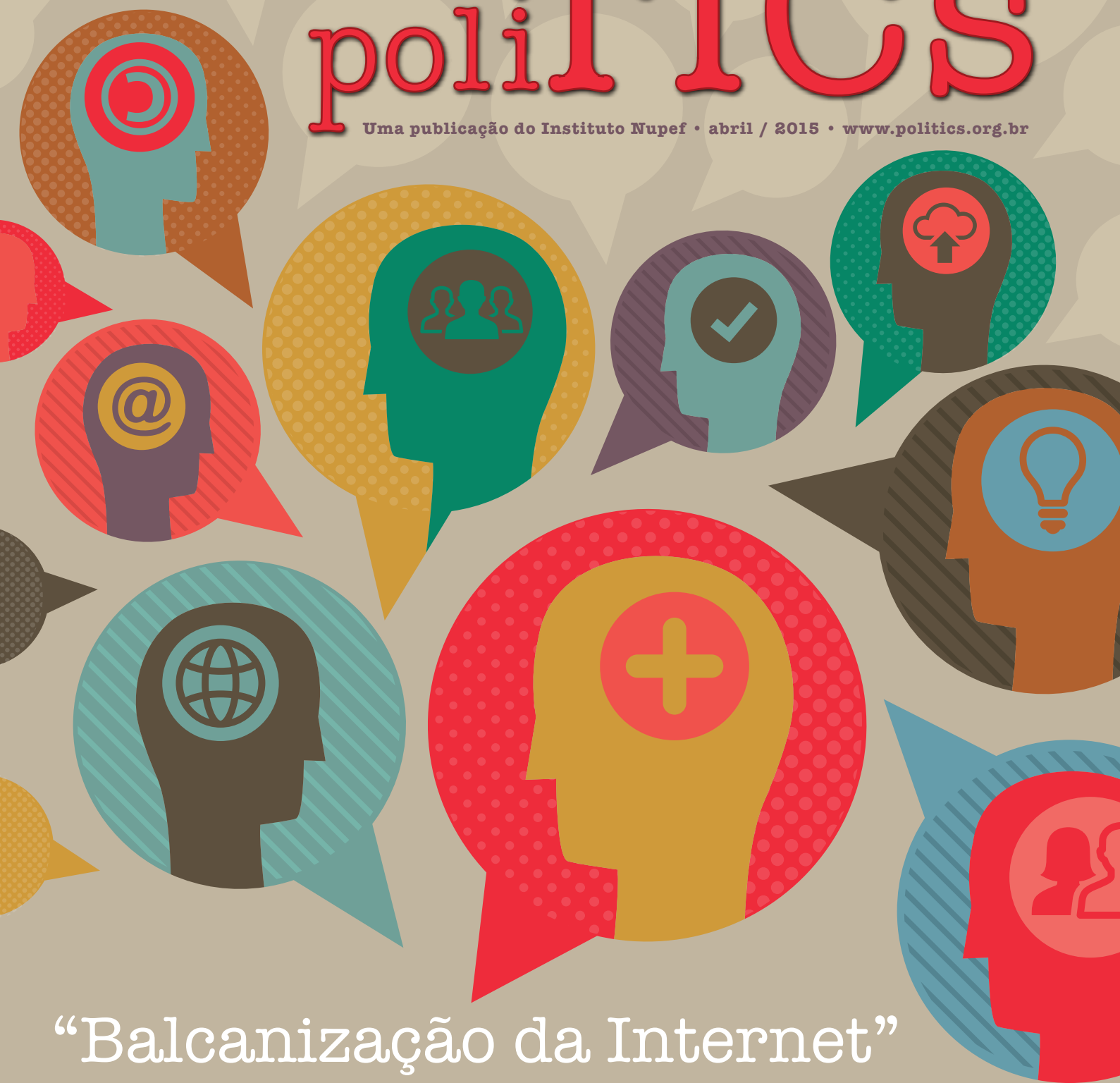


poliTICS

Uma publicação do Instituto Nupef • abril / 2015 • www.politics.org.br



“Balcanização da Internet”

Conheça os perigos da utilização do termo nas negociações sobre a governança da rede

Entenda a origem e a evolução dos modelos multissetoriais

poliTICs

EDITOR **CARLOS A. AFONSO** • CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO **MONTE DESIGN**
COORDENAÇÃO TÉCNICA E VERSÃO ONLINE: **PAULO DUARTE** • TRADUÇÕES **RICARDO SILVEIRA**

Comitê Consultivo da poliTICs:

> **Avri Doria** > **Carlos Affonso Pereira de Souza** > **Deirdre Williams** > **Demi Getschko**
> **Graciela Selaimen** > **Jeremy Malcolm** > **João Brant** > **Louis Pouzin** > **Marilia Maciel**
> **Mawaki Chango** > **Valeria Betancourt**

Na versão online da poliTICs há mais informações sobre cada um dos membros do nosso Comitê Consultivo. Consulte <http://www.politics.org.br>



Rua Sorocaba, 219 | 501 - parte | Botafogo | 22271-110
Rio de Janeiro RJ Brasil | telefone +55 (21) 3259-0370

Apoio: _____



Esta é uma publicação do Instituto Nupef. Versão digitalizada disponível em www.politics.org.br e no sítio do Nupef - www.nupef.org.br | Para enviar sugestões, críticas ou outros comentários: politics@nupef.org.br

A tiragem das edições da poliTICs é pequena. Se quiser receber gratuitamente a edição impressa, envie um email a politics@nupef.org.br com seu nome, endereço completo incluindo CEP, e área de atuação.

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>

poliTICS n.º 20

Índice



> 02

**A fragmentação da
balkanização da Internet**

Sérgio Alves Jr.



> 12

**Origem e evolução dos
modelos multissetoriais**

Virgílio Almeida | Demi Getschko | Carlos A. Afonso



> 22

NETmundial, um ano depois

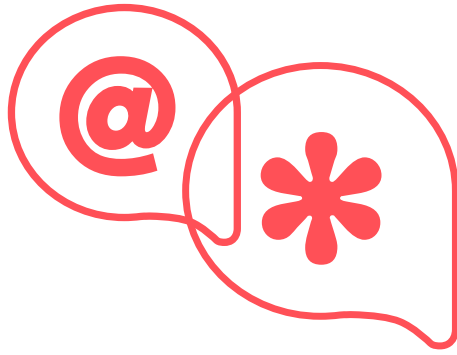
Marília Maciel



> 28

**Relatório de participação no
9º Internet Governance Forum**

Flávio Rech Wagner



Editorial

O trabalho de Sérgio Alves Junior, especialista em regulação de telecomunicações, analisa as origens e significado do termo “balcanização da Internet” - expressão que procura qualificar as fronteiras de jurisdição, comércio e geopolítica que possam delimitar o caráter universal e transfronteira da rede. O autor vem trabalhando no tema em suas pesquisas na Universidade de Berkeley e já publicou artigos relacionados. Esta é uma versão mais completa e especial para a poliTICs.

O texto de Virgílio Almeida, Demi Getschko e Carlos A. Afonso busca fazer um breve histórico e analisar as características de processos pluralistas de participação, motivado pelos debates recentes sobre a relevância e limites do multissetorialismo (multistakeholderism) nos processos decisórios e de governança. De especial interesse são os processos multissetoriais de governança dos vários aspectos e funções relacionados à Internet.

Marília Maciel, que atuou no comitê executivo do Encontro Global Multissetorial sobre o Futuro

da Governança da Internet (NETmundial) em abril de 2014 e atualmente participa do Conselho da Iniciativa NETmundial, faz um conciso balanço dos processos de governança desde o referido encontro, particularmente em razão da relevância internacionalmente atribuída ao documento final do evento - que estabelece um conjunto de princípios e uma proposta de parâmetros para a construção de um caminho para o avanço do ecossistema da Internet.

O Brasil sediará em João Pessoa o 10º Fórum de Governança da Internet da ONU (IGF), de 10 a 13 de novembro de 2015. O professor Flávio Rech Wagner, pesquisador da UFRGS e conselheiro do CGI.br, apresenta uma excelente contribuição de referência para quem participará tanto do processo de discussão nos fóruns nacionais e regionais preparatórios, como do evento em si, com uma detalhada análise do 9º IGF de Istambul (2014) e de seus resultados, limitações, avanços e desafios.

Boa leitura! ●

> **Sérgio Alves Jr.** Pesquisador do Centro de Direito, Internet e Sociedade do Instituto Brasileiro de Direito Público (CEDIS/IDP)

A fragmentação da balcanização da Internet

:: I. BALCANIZAÇÃO DA INTERNET PARA TODOS

Muitos leitores que acompanham a conjuntura da governança da Internet (IG) devem ter observado referências recentes na mídia sobre as ameaças de “balcanização da Internet”. O termo tem sido utilizado para descrever uma variedade de alternativas regulatórias sendo consideradas ou adotadas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) (eventos recorrentes liderados por governos), Brasil (propostas de retenção local de dados e lançamento

de novos cabos submarinos para Europa e África), Rússia (restrições de acesso a Internet e controle de mídias sociais), Índia (proposta de criação de órgão nas Nações Unidas dedicado à coordenação de temas de IG), China (Grande Muralha Cibernética da China – *Great Firewall of China*), Irã (Internet *Halal*), Turquia (bloqueio a mídias sociais), Europa (padrões muito elevados de privacidade e estímulos à formação de uma nuvem pan-europeia). A diversidade do grupo sugere que não podem estar todos fazendo a mesma coisa.



Alguns desses atores pedem o isolamento de conteúdo nacional; alguns clamam por mais privacidade e proteção de dados, e são reações à vigilância em massa conduzida pelos Estados Unidos; alguns cumprem leis nacionais que não são particularmente relacionadas à Internet; alguns clamam por maior cooperação internacional para assegurar que leis nacionais sejam respeitadas (incluindo a proteção de dados) e que nenhum país tenha um papel dominante na governança da Internet. Independentemente das especificidades

de suas ações, todos têm sido invariavelmente rotulados como “balcanizadores”.

Inspirado pela curiosidade da etimologia e variações semânticas do termo, o texto oferece alguns conceitos para “balcanização da Internet” e retoma o emprego histórico do vocábulo original (“balcanização”) no sistema jurídico americano. Em seguida, argumenta-se que esse efeito está presente também no (ciber) território americano e impacta os negócios nacionais de empresas de tecnologia que exploram mercados tão inovadores

e diversos como o compartilhamento de caronas, compartilhamento de alojamentos, empréstimos *peer-to-peer*, jogos de azar online e vendas online de carros elétricos nos EUA. Ao menos nesses casos, a “balcanização da Internet” não mantém nenhuma relação com aspectos de segurança cibernética global ou decisões exógenas de atores estrangeiros, associações frequentes nas discussões sobre o tema; trata-se de dificuldades nada excepcionais impostas por normas e políticas econômicas concorrentes entre entes federados que formam os próprios Estados Unidos, ou seja, uma questão essencialmente de comércio e jurisdição.

:: II. FRAGMENTANDO UM CONCEITO

O termo “balcanização” foi cunhado em uma entrevista com o político alemão Walther Rathenau ao *New York Times*, em 1918, que analisava o processo geopolítico de fragmentação do Império Otomano e a consequente formação de estados menores não-cooperativos na região dos Bálcãs (Todorova, 2009). A versão moderna dessa metáfora tem sido empregada (sem créditos a seu criador) para descrever processos diversos e cenários iminentes que ameaçariam a promessa de unicidade de uma Internet global, conforme idealizada por pioneiros como Tim Berners-Lee, Vint Cerf e Bob Kahn (Markoff, 2013; Schmidt & Cohen, 2013; Clark, 2014; Larson, 2014; Morozov, 2014).

Embora a referência à história dos Bálcãs seja bastante direta (Kurbalija, 2012), é também

bastante parcial, para dizer o mínimo. No contexto corrente das negociações de governança da Internet, seria bastante mais preciso se referir também à história dos Estados Unidos da América como uma federação, bem como à utilização da expressão “balcanização” pela academia e sistema jurídico americanos, do que à da Península Balcânica em si.

Em sua conotação moderna, alguns stakeholders cautelosamente fazem alusão à importância suprema de unicidade nas camadas mais baixas da arquitetura da Internet (Internet Governance Forum, 2014), mas a literatura de tecnologia é muito mais rica do que isso e se refere a “balcanização da Internet” como:

- ▶ **formas de segregar as pessoas online de acordo com suas preferências:** maior conectividade não implicaria necessariamente o surgimento de uma vila global, o que fragmentaria a sociedade e balcanizaria as interações no espaço virtual (Van Alstyne & Brynjolfsson, 1997);
- ▶ **diferentes níveis de interconexão de infraestruturas para a Internet:** acordos discriminatórios e hierárquicos entre provedores de serviços de Internet, com o objetivo de mitigar congestionamento, aumentar a qualidade do serviço e resolver problemas de alocação de custos, poderiam

levar à balcanização de zonas rurais com pouca atratividade econômica (Frieden, 1998);

- ▶ **fragmentos resultantes de forças regulatórias e culturais:** com o emprego de softwares de geolocalização, capacidades de banda desiguais, regras distintas de privacidade e propriedade intelectual, seria possível privilegiar rotas de tráfego de Internet e promover a censura (Wu, 2004); e
- ▶ **uma agenda diplomática:** sob a ótica da política externa americana e inspiração utópica de Tim Berners-Lee, para quem as leis da Internet deveriam ser as mesmas em todos os lugares, “assim como as leis da física”, o foco estaria em (a) ameaças ao Sistema de Nomes de Domínio (DNS), (b) a gradativa transição IPv4 para IPv6, (c) censura, bloqueio e filtros na Internet, (d) a falência dos modelos tradicionais de acordos de peering e trânsito / neutralidade de redes, (e) o colapso de processos de definição de padrões para a Internet e (f) regimes locais de privacidade (Hill, 2012).

Esses estudos revelam que o vocabulário da Internet parece estar nos pregando peças novamente; o mesmo termo pode ser usado para descrever fatos distintos e versões distintas de um mesmo fato, gerando confusões inadvertidas e também intencionais.

:: III. BALCANIZAÇÃO COMO BARREIRA AO COMÉRCIO, CONFORME O DIREITO CONSTITUCIONAL DOS EUA

O que os autores anteriores aparentemente não perceberam ou explicitaram é que esse conceito traz implicações diretas nas searas de comércio e jurisdição. Nesse sentido, o Direito Constitucional americano é fundamental para se entender o significado e as origens de “balcanização” como o argumento que tem sido trazido para o vernáculo e a agenda política global da Internet.

Desde a promulgação da constituição americana, cortes e legisladores lutam para fazer o ajuste fino entre os poderes federal e estadual. Esse exercício constitucional constante permitiu a coexistência de modelos regulatórios distintos dentro do mesmo país, com estados optando por abordagens diferentes para uma mesma questão (ou abordagens diferentes para diferentes lados de uma mesma questão).

A dupla soberania decorrente do federalismo americano resolveu muitos e deu origem a tantos outros desafios de integração econômica do país. Para garantir a unidade nacional, os estados enfrentam limitações no controle de suas questões domésticas e contam com o governo federal para regular o comércio interestadual (Abernathy, 2006).

A Cláusula de Comércio da constituição dos EUA determina que o Congresso tem o poder “para regular o Comércio com Nações estrangeiras,

e entre os diversos Estados, e com as Tribos Indígenas”. Ela também implica que os estados não podem aprovar legislações que oprimam ou discriminem excessivamente o comércio interestadual no país (conhecida como a Cláusula de Comércio “Dormente”). Esse poder federal de regular o comércio interestadual é o mais relevante para este texto.

A Suprema Corte dos EUA construiu um longo legado de interpretação dessa cláusula, oscilando entre tendências centralizadoras e descentralizadoras do federalismo, de acordo com o debate político americano e o diálogo constitucional histórico (Scheiber, 1996). Em 1941, a Suprema Corte já empregava a palavra “balcanização” para explicar parcialmente o porquê de os formuladores da Constituição americana terem unificado o país no século XVIII e delegado a regulação do comércio interestadual a uma autoridade central do poder federal (o Congresso).

A) Duckworth v. Arkansas, 314 U.S. 390 (U.S. 1941)

Em *Duckworth*, a Suprema Corte entendeu que uma lei do Arkansas que requeria uma permissão para o transporte de bebida alcoólica através do estado não violava a Cláusula de Comércio. O requerimento exigia a identificação das pessoas envolvidas no transporte, suas rotas, pontos de destinação e o pagamento de uma taxa nominal. O caso registra a primeira referência a “balcanização” pela Suprema Corte:

“O resultado prático (de barreiras locais que afetam a condução dos negócios interestaduais) é que, na falta de ação por nós, elas vão continuar sufocando e retardando e Balcanizando o comércio, as trocas e a indústria americanos.” (Grifou-se)

B) HP Capa & Sons v. Du Mond, US 525 336 (1949)

Em *H. P. Hood & Sons*, o requerente, um distribuidor de leite em Massachusetts, operava três instalações de armazenagem licenciadas sob a legislação de Nova Iorque e solicitou uma licença para operar uma quarta instalação. O Comissário de Nova Iorque, que argumentou que as instalações iriam reduzir a oferta de leite para mercados locais e prejudicaria a concorrência no mercado, não concedeu a nova licença. A Corte entendeu que a lei nova-iorquina violara a Cláusula de Comércio. Este caso evocou a decisão de *Duckworth* e alocou o raciocínio jurídico sobre balcanização ao campo semântico do libertarianismo:

“... medo de que a tolerância judicial por quaisquer regulamentos estaduais sobre fases locais de comércio trarão o que eles chamam de ‘balcanização’ do comércio nos Estados Unidos — barreiras comerciais entre os estados tão altas que impedem fluxos de comércio interestadual. Outras pessoas acreditam nessa filosofia por causa de uma hostilidade instintiva a qualquer regulamentação governamental à ‘livre empresa’; este grupo prefere uma economia de ‘laissez faire’. Para eles, o

espectro da 'burocracia' é mais assustador do que a 'Balcanização'." (Grifou-se)

C) **Hughes v. Oklahoma, 441 US 322 (1979)**

Em *Hughes*, o recorrente do Texas era licenciado para operar um negócio em que comercializava peixes do tipo vairão (pequenos peixes utilizados como isca). Após transportar uma leva desses peixes adquirida de um negociante em Oklahoma, ele foi multado por violar lei estadual que proibia transportar, para fora do território de Oklahoma, vairões oriundos de águas deste estado com o objetivo de venda. A Suprema Corte considerou que a lei de Oklahoma violara a Cláusula de Comércio, e resumiu um objetivo da Constituição americana e uma preocupação de seus formuladores:

*"... a fim de obter sucesso, a nova União teria que evitar as tendências de **balcanização econômica** que atormentaram as relações entre as Colônias e mais tarde entre os Estados sob os Artigos da Confederação."* (Grifou-se)

A Suprema Corte dos Estados Unidos manifestou a sua preocupação com "balcanização" em cerca de trinta casos desde 1941. Na maioria das vezes, balcanização era essencialmente uma questão de política econômica resultante da dupla soberania derivada do federalismo americano (Alves Jr, 2014). Em outros termos, trata-se de uma questão de comércio e jurisdição, desafio clássico que antecede até mesmo os tratados de Paz de Vestefália

de 1648, geralmente citados como péssimas e desatualizadas referências para a regulação de assuntos de Internet (La Chapele, 2012; Cerf, Ryan & Senges, 2013); uma abordagem de que o governo e os gigantes de tecnologia americanos normalmente tentam se esquivar em suas agendas internacionais.

:: IV. **BALCANIZAÇÃO DA (CIBER) TERRA PÁTRIA**

Ao reconhecer que conflitos entre regulamentações locais, estaduais e federais são absolutamente normais na maioria dos Estados federados, a "balcanização", conforme historicamente referenciada por tribunais norte-americanos, parece não ser algo assim tão estranho. De fato, é possível argumentar que indústrias inovadoras estariam experimentando a prestação de serviços de uma Internet balcanizada nos Estados Unidos que se assemelharia ao debate constitucional sobre "balcanização econômica", com estados optando por abordagens distintas para os desafios impostos por novas tecnologias e frustrando a ideia de um ecossistema de Internet plano naquele país individualmente considerado.

A) **Empréstimos peer-to-peer (P2P)**

Prosper e LendingClub são as duas principais plataformas de empréstimo entre particulares com fins lucrativos na Internet, operando desde 2005 e 2007, respectivamente.

Sediadas em São Francisco, na Califórnia, ambas permitem que credores escolham e financiem empréstimos a mutuários cujos perfis são publicados em seus sites. Após períodos de crescimento constante, Prosper e LendingClub tiveram seus serviços suspensos por alguns meses em meados de 2008 para se registrarem na Comissão de Valores Mobiliários e continuam a prosperar desde então. Ambas as empresas afirmam serem capazes de oferecer taxas de retorno mais altas aos credores e juros mais baixos aos mutuários do que fontes tradicionais de crédito disponíveis na praça (*United States Government Accountability Office, 2011*).

Um arranjo complexo de leis estaduais sobre valores mobiliários, finanças e direito do consumidor impede que essas empresas operem em todo o país. A Prosper está atualmente aberta para investidores americanos de 30 estados e tomadores de empréstimo de 47 estados; enquanto a LendingClub, a 26 e 45, respectivamente. Este cenário é causado, mormente, pela rigidez variável de leis estaduais, que oferecem abordagens diferentes para os riscos que credores e devedores enfrentam no modelo de P2P online.

Ao passo que a Prosper ultrapassa a barreira de um bilhão de dólares em empréstimos (Cunningham, 2014a), o banco Wells Fargo luta para gerenciar suas próprias políticas internas que proibiram funcionários de investirem nessas plataformas online (Alloway, 2014).

Para alguns analistas, é um claro indicativo de que os bancos afinal se importam com o negócio de empréstimo P2P (Cunningham, 2014b).

B) Jogos de azar online

A Lei de Transferências Interestaduais de 1961 sempre foi interpretada como uma proibição contra apostas online (Federal Wire Act, 2014). A lei determinava que comunicações por fios (telefone, cabos, fibra ótica, Internet) não poderiam ser utilizadas para a transmissão de apostas ou de informações de apoio a apostas no comércio interestadual. Os infratores seriam multados ou presos.

Em 2011, o Departamento de Justiça dos EUA exarou opinião de que as proibições da Lei de Transferências Interestaduais ainda se aplicariam a eventos esportivos, mas silenciou sobre jogos de azar online (Wyatt, 2011). Desde então, os estados de Delaware, Nevada e Nova Jersey aprovaram leis que autorizavam apostas online (Ruddock, 2013a). Os sites autorizados oferecem serviços restritos a jogadores fisicamente presentes nesses estados apenas, geralmente se fazendo valer de softwares de geolocalização para verificar a autenticidade das informações.

Embora haja sinalizações de que outros estados seguirão o exemplo (Gruetze, 2014), esse movimento expansionista não acontece sem oposição. O magnata de cassinos Sheldon G. Adelson está patrocinando uma lei e uma nova Coalizão para Abolir os Jogos na Internet (Confessore & Lipton, 2014) para se contrapor à Coalizão pelo Consumidor & Proteção Online (Coalition for Consumer and Online Protection, 2014), organizada pelos representantes da indústria de cassino favoráveis à ampla legalização.

Ao passo que essas disputas impedem empresas como a californiana Zynga de oferecerem cassinos com moeda real similares aos que disponibiliza na Internet em outros países (Lunden, 2014), os entusiastas de outros estados ainda podem viajar para esses territórios isolados e se conectarem às redes wi-fi de algum hotel para algumas horas dedicadas às apostas online.

C) Venda online de carros elétricos

A Tesla Motors é uma fabricante de carros elétricos e componentes para veículos elétricos fundada em 2003, em Palo Alto, na Califórnia. Sob a liderança de Elon Musk (o mesmo fundador de PayPal e SpaceX), a empresa inova tanto na indústria de carros elétricos quando no modelo geral de negócios de automóveis. Em vez de depender de representantes concessionários tradicionais, a Tesla opera suas lojas e galerias próprias para vender veículos de luxo diretamente ao consumidor, que desfruta de um produto com características únicas de desejo, alto desempenho e a melhor tecnologia de baterias do mercado (Gordon-Bloomfield, 2013).

Além da esperada concorrência com a indústria automobilística, a Tesla Motors enfrenta fortes entraves regulatórios em seu modelo baseado em showrooms autônomos e vendas online, pois vários estados, como Arizona, Texas, Virgínia, Ohio, Nova Jersey, têm leis que restringem ou proíbem a venda direta de carros para consumidores de varejo sem o intermédio de revendedores concessionários (Jones, 2014). Em alguns estados, a empresa pode

apenas exibir o carro em seus salões, e o cliente em potencial é obrigado a conferir o preço na Internet (os funcionários do showroom são proibidos de mencionar o preço) e eventualmente comprá-lo pela web, uma transação que juridicamente ocorre na Califórnia.

A Carolina do Norte quase elevou essas restrições a um patamar totalmente novo quando, em 2013, senadores do estado apresentaram um projeto de lei (que foi posteriormente abandonado) que proibia a venda online direta de carros naquele estado (Oremus, 2013), o que, segundo a Tesla Motors, acabaria por obstar a comunicação via Internet com a empresa.

Nessas linhas, pode-se levantar argumentos semelhantes (de balcanização da Internet nos Estados Unidos, com viés econômico) sobre compartilhamento de caronas e de alojamento, onde empresas como Uber, Lyft, Sidecar, e Airbnb enfrentam os regulamentos locais e lobby agressivo da indústria de táxis e de hotéis com o objetivo de limitar ou proibir essas empresas de operarem em várias cidades americanas. Os opositores desses novos negócios normalmente levantam argumentos sobre regras tributárias, de segurança e registros administrativos para combater as investidas das empresas de Internet.

Todos esses casos sinalizam o tipo de medida regulatória protecionista contra a Internet que é considerada por regiões e empresas altamente dependentes de modelos de negócios tradicionais nos Estados Unidos. Até certo ponto, os desafios

de todos esses negócios mimetizam a fórmula da neutralidade da rede: uma empresa incumbente de um grande setor altamente regulado desafiada por um entrante inovador, com algum tipo de autoridade reguladora no meio do caminho.

:: V. UNIFICAÇÃO E RACIOCÍNIO INDUTIVO

“Balcanização da Internet” é uma das expressões mais capciosas das disputas políticas globais em curso sobre a Internet. Ela significa, entre outras coisas, (i) formas de segregar as pessoas online de acordo com suas preferências; (ii) diferentes níveis de interconexão de infraestruturas para a Internet; (iii) fragmentos resultantes de forças regulatórias e culturais; (iv) uma agenda diplomática; e (v) uma questão de comércio e jurisdição. Ela pode decorrer da ação de agentes estrangeiros e também de forças atuantes em um mesmo território soberano.

No presente contexto midiático e diplomático, a balcanização da Internet não é exclusivamente um efeito análogo à “balcanização geopolítica”,

como ocorreu nos Bálcãs, mas também à “balcanização econômica”, conforme considerado na interpretação da Cláusula de Comércio da constituição dos EUA.

À medida que os principais representantes da indústria de Internet começam a perceber a inadequação do termo para descrever um problema global, eles tentam avançar uma agenda preocupada com “fragmentação da Internet”, com importantes iniciativas dedicadas a delimitar o que isso realmente significa e como lidar com a questão.

É certamente uma abordagem melhor, uma estratégia que só eventualmente acabará por revelar o que mais proeminentemente interessa a uma empresa de Internet: as maravilhas e magnitudes de uma economia em rede (Cassidy, 2014).

Sob a ótica proposta nesse artigo, se há um problema de balcanização da Internet, a chegada do Fórum Econômico Mundial em debates de governança da Internet e os contornos que a NetMundial Initiative começa a tomar deveriam ser recebidos com mais naturalidade e menos espanto. Aparentemente, o liberalismo sempre subjazeu ao discurso.

Construir formas de combater a censura e promover a confiança na natureza distribuída da Internet devem ser as premissas para os desenvolvimentos recentes sobre governança da Internet. A fim de contribuir para esse esforço, o termo polissêmico “balcanização da Internet” não deve ser empregado como um mero argumento de

■ “Balcanização da Internet” é uma das expressões mais capciosas das disputas políticas globais em curso sobre a Internet.

retórica. Algumas de suas origens podem implicar que a solução para “balcanização” seria convocar uma Convenção Constitucional global formal, aos moldes do que os formuladores da constituição americana outrora fizeram. Nesse cenário, Estados soberanos enfrentariam limitações no controle de suas questões domésticas e contariam com uma ordem central suprema para regular transações transfronteiriças de Internet e outros desafios usuais relacionados à Internet e jurisdição. Paradoxalmente, isso não seria do interesse dos atores que mais fomentam o discurso sobre “balcanização”, pois estão convictos de que o processo multissetorial (“*multistakeholder*”) é capaz de assegurar um quadro suficientemente inovador e confiável para a governança da Internet.

Se esses trava-línguas não forem suficientes, há um motivo nobre para abandonar essa expressão nas negociações de governança da Internet: “balcanização” é um termo pejorativo, independentemente de todas as transformações e derivações por que passou ao longo do século. A historiadora búlgara Maria Todorova, da Universidade de Illinois, é uma especialista na história dos Bálcãs e denuncia o porquê (Todorova, 2009):

“Balcanização” não só passou a denotar o parcelamento de unidades políticas amplas e viáveis, mas também se tornou sinônimo de uma reversão para o tribal, o retrógrado, o primitivo, o bárbaro. Em sua derradeira hipóstase, particularmente na Academia norte-americana, o

“Balcanização” é um termo pejorativo, independentemente de todas as transformações e derivações por que passou ao longo do século.

termo tem sido completamente descontextualizado e paradigmaticamente relacionado com uma variedade de problemas. Que os Bálcãs têm sido descritos como o “outro” da Europa não precisa de prova especial. O que tem sido enfatizado sobre os Bálcãs é que seus habitantes não se importam em estar em conformidade com os padrões de comportamento imaginados como normativo pelo e para o mundo civilizado. Como acontece com qualquer generalização, esta se baseia em reducionismo, mas o reducionismo e os estereótipos sobre os Bálcãs têm sido de tal forma e intensidade que o discurso merece e requer uma análise especial. (Grifou-se) ●

Versões parciais deste texto foram publicadas nos sites da DiploFoundation e do IDGNow! em 2014.

A pesquisa foi também apresentada à 20th International Telecommunication Society – Biennial Conference 2014.

A bibliografia deste texto está disponível na versão online da revista, em: www.politics.org.br



Origem e evolução dos modelos multissetoriais

- > **Virgílio Almeida** - Universidade Federal de Minas Gerais
- > **Demi Getschko** - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- > **Carlos A. Afonso** - Instituto Nupef, Rio de Janeiro

Os processos multissetoriais (*multistakeholder*) visam reunir todos os principais setores em torno de uma nova forma de comunicação, de encontrar a decisão (e possivelmente tomá-la) acerca de um assunto específico. Eles se baseiam no reconhecimento da importância de alcançar equidade e assumir responsabilidades na comunicação entre os setores. Envolve representação equitativa de três ou mais grupos setoriais e suas respectivas visões; baseiam-se em princípios democráticos de transparência e participação. E buscam desenvolver parcerias e redes mais fortes entre os vários setores.¹

A Internet permitiu que a política, a economia, o trabalho, a diversão e os relacionamentos pessoais passassem a desenvolver-se cada vez mais no espaço cibernético. Não mais apenas uma tecnologia, a Internet tem agora impacto social e econômico forte e abrangente em todos os países. O espaço cibernético tornou-se estratégico para o desenvolvimento na maioria deles. Por conta disso, cada país vem elaborando suas políticas públicas e montando seus arcabouços locais para a segurança cibernética e a governança da Internet.

Os próximos anos serão fundamentais para traçarmos o novo mapa da governança global

da Internet. As revelações feitas por Edward Snowden sobre a maciça vigilância exercida através dos meios cibernéticos e o anúncio da Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (a NTIA dos EUA) de que a entidade pretende deixar seu papel de administradora do contrato da IANA poderiam mudar todo o ecossistema de governança global da Internet.

Montado pelo Secretário Geral da ONU em 2003, o Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (GTGI/WGIG) introduziu a primeira definição funcional para o termo: "(governança da Internet é) o desenvolvimento e aplicação, por governos, iniciativa privada e sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomada de decisão e programas compartilhados que deem forma à evolução e ao uso da Internet."² Desde então, os países vêm adotando diferentes modelos. Estes vão desde os utópicos de auto-gestão da liberdade individual alheios ao controle governamental até aqueles onde as atividades relacionadas com a Internet ficam sujeitas ao controle de governos e agências regulatórias. Muitas das variações nos modelos de governança da Internet baseiam-se em conceitos e ideias introduzidos por processos multissetoriais.³

1. M. Hemmati, *Multistakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*, Earthscan, 2002. 2. *Report of the Working Group on Internet Governance*, junho de 2005, em <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>. 3. L.W. Fransen e A. Kolk, "Global RuleSetting for Business: A Critical Analysis of Multi-Stakeholder Standards," *Organization*, vol. 14, no. 5, 2007, pp. 667-684. L. DeNardis e M. Raymond, "Thinking Clearly about Multi-Stakeholder Internet Governance," *Proc. 8th Ann. Conf. Global Internet Governance Academic Network (GigaNet)*, 2013, em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2354377

O recente Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet (NETmundial) no Brasil produziu um documento recomendando que o eixo central para a evolução da governança da Internet seja composto de *modelos multissetoriais* (MMSs).⁴ O documento apresenta o arcabouço da governança da Internet como um ecossistema distribuído e coordenado, envolvendo várias organizações e fóruns. O documento expressa que os órgãos de governança sejam inclusivos e transparentes, e que sejam responsabilizados pelos seus atos, com estruturas e operações cujas posturas permitam a participação de todos os setores para tratar dos interesses de todos que usam a Internet, bem como daqueles que ainda não estão conectados. Então, o leitor deve estar se perguntando: qual o conceito multissetorial e como tem sido aplicado a assuntos práticos?

Fazemos aqui um apanhado geral dos MMSs, do seu uso e da sua evolução histórica, e ainda examinamos a adoção que este vem experimentando em vários domínios, particularmente no ecossistema global de governança da Internet.

:: ORIGEM E FUNDAMENTOS DOS MMSs

Em 1992, a Cúpula Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Eco-92), realizada no Rio de Janeiro, alertou o mundo para vários problemas relativos ao meio ambiente e ao desenvolvimento, e colocou a sustentabilidade na pauta da comunidade

internacional, dos governos nacionais e dos representantes de vários setores.⁵

Para conseguir amplo apoio para os princípios da sustentabilidade, vários segmentos da sociedade precisaram aprender a escutar uns aos outros e a integrar visões e interesses distintos de forma a chegar a soluções práticas capazes de levar a um mundo mais sustentável. Essas discussões ambientais enfatizaram o papel dos *stakeholders*: indivíduos ou grupos com interesse em determinada decisão por poderem influenciá-la ou por poderem ser afetados por ela.

O primeiro organismo internacional a reconhecer o papel relevante do multissetorialismo na discussão de questões globais foi a Organização Mundial do Trabalho (OMT), que em 1919 criou um modelo com representantes do governo, do patronato e dos sindicatos.

Mais recentemente ocorreram discussões multissetoriais da Comissão para o Desenvolvimento e Sustentabilidade da ONU (CDS), que introduziu na organização o conceito como um modelo de engajamento para questões do desenvolvimento sustentável. O documento "Agenda 21" para a Eco-92 é o primeiro em que a ONU inclui os papéis de diferentes setores num acordo global.

A adoção de processos multissetoriais tem sido lenta porque muitos governos e órgãos intergovernamentais não se sentem à vontade com a influência cada vez maior de certos setores,

4. "Declaração Multissetorial de São Paulo (NETmundial)", abril de 2014, em <http://www.cgi.br/publicacao/declaracao-multissetorial-do-netmundial>

5. Ver <http://pt.wikipedia.org/wiki/ECO-92>. Ver também <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

enxergando-os como representantes não eleitos aos quais falta legitimidade.¹ Mas as vantagens dos MMSs superam suas dificuldades, e eles criam benefícios mútuos para a sociedade como um todo. Na verdade, ele têm o potencial de promover melhores decisões através de contribuições mais amplas.

Algumas características são comuns a MMSs existentes. Em geral, variam conforme as questões tratadas, que vão desde o cuidado de saúde, pobreza e equidade de gênero até a governança da Internet. A Figura 1 mostra a composição típica de um MMS, incluindo setores e os principais componentes do modelo: metas, participantes, escopo, prazos e conexão com o poder decisório oficial.



Figura 1

Principais componentes de um modelo multissetorial. Podemos ver os vários setores normalmente envolvidos na operação de um MMS.

:: METAS

Os MMSs podem ser concebidos para atingir metas que seriam inatingíveis caso cada setor atuasse sozinho. Por exemplo, a meta de preservar uma Internet unificada, não fragmentada, interconectada, interoperável, aberta, inclusiva, segura, estável, flexível e confiável não seria possível se houvesse apenas governos envolvidos no acordo.

:: PARTICIPANTES

Normalmente os MMSs envolvem representantes de grupos que tenham interesse ou que sejam afetados pela questão em pauta. Sua composição, por conseguinte, deve ser altamente variada. Por exemplo, no caso da governança da Internet, os principais setores envolvidos são a sociedade civil, os governos, a iniciativa privada e as comunidades técnica e acadêmica.

:: ESCOPO

Os MMSs podem ajudar a abordar questões nos níveis nacional, regional ou internacional. Por exemplo, a Corporação Internet para a Designação de Nomes e Números (ICANN) é um órgão multissetorial que opera no nível internacional. Os cinco Registros Regionais da Internet (RIRs) se encarregam da distribuição dos identificadores de números alocados pela IANA. Estes são órgãos multissetoriais que operam no nível regional.

■ **Alguns órgãos multissetoriais são puramente informativos. Outros podem desenvolver boas práticas ligadas a determinado assunto e apresentá-las ao governo.**

:: LINHAS DE TEMPO

Os MMSs podem ser organizados para eventos pontuais ou para processos sem fim determinado, dependendo da questão que estiver sendo examinada. Por exemplo, o NETmundial foi criado para ser apenas um evento, organizado por um comitê multissetorial.⁶ O Fórum de Governança da Internet (FGI/IGF) tem um mandato da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI/WSIS) que visa manter um fórum anual para o diálogo multissetorial sobre políticas. A ICANN é uma organização permanente com estrutura multissetorial para coordenar o sistema de atribuição de nomes de domínio, endereços IP e protocolos técnicos na Internet.

:: CONEXÃO COM O PODER DECISÓRIO

Os órgãos multissetoriais podem interagir de diferentes formas com os processos decisórios oficiais nos níveis internacional, regional ou nacional.

Alguns órgãos multissetoriais são puramente informativos. Outros podem desenvolver boas práticas ligadas a determinado assunto e apresentá-las ao governo.

Há órgãos multissetoriais também capazes de acompanhar questões que afetam a sociedade, tais como o índice de desflorestamento ou a qualidade do acesso à Internet oferecido pelas operadoras de telecomunicações.

:: ÓRGÃOS MULTISSETORIAIS PARA A GOVERNANÇA DA INTERNET

Do ponto de vista histórico, a oportunidade de vários setores participarem em processos de governança aumentou com o fim da Guerra Fria no início da década de 1990. A Eco-92 foi uma das primeiras conferências internacionais multissetoriais. Coincidentemente, foi o primeiro evento a utilizar a Internet, abrindo as primeiras oportunidades para a participação online. Isso foi especialmente útil para organizações da sociedade civil que não podiam arcar com as despesas de estar no Rio de Janeiro, e também para alguns governos da África que não tinham meios de comunicação remota com suas sedes. Esse foi o início de uma série de conferências que agora baseiam-se na presença multissetorial em suas linhas de discussão. Destacam-se especialmente a segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (CMDH/WCHR) em Viena (junho de 1993), que gerou a Declaração de Viena Sobre os

6. V. Almeida, "The Evolution of Internet Governance: Lessons Learned from NETmundial," *IEEE Internet Computing*, vol. 18, no. 5, 2014, pp. 65–69.

Direitos Humanos aprovada por 171 países e em seguida adotada pela Assembleia Geral da ONU. A Conferência resultou na criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em dezembro do mesmo ano.

Desde então, a participação multissetorial tem sido uma característica das conferências da ONU e de suas agências. Uma pergunta interessante é: quais são os limites dessa participação? Processos pluralistas envolvem a sociedade civil, as comunidades acadêmica e técnica, e outros grupos de interesse que se reúnem, conscientes de seus respectivos papéis e responsabilidades, em prol de uma meta declarada em comum. Na última década, podemos destacar a importante participação da sociedade civil organizada com interesses relevantes em eventos tais como campanhas pelo direito à comunicação na sociedade da informação e a forte presença no processo da CMSI, onde o conceito de “governança da Internet” foi elaborado com certa profundidade.

De fato, o domínio da governança da Internet oferece alguns exemplos de processos multissetoriais. Por exemplo, o FGI é um fórum multissetorial para o diálogo normativo sobre questões de governança da Internet.² Ele é aberto e inclusivo, reunindo todos os setores para trocar informações e compartilhar as melhores práticas sobre questões de políticas públicas relativas à Internet. Outro exemplo é o Encontro NETmundial, que foi preparado como uma conferência multissetorial para discutir o futuro desenvolvimento da governança da Internet. A importância da

conferência surge a partir da maneira como ela foi organizada e executada. A natureza multissetorial do encontro envolveu segmentos da sociedade civil, empresas privadas e as comunidades acadêmica e técnica de vários países. Com base em consenso preliminar, um documento de princípios e um guia para a evolução do ecossistema de governança da Internet foi aprovado por representantes de mais de 100 países.

:: PROCESSOS PLURALISTAS NA GESTÃO DOS RECURSOS DA INTERNET

Ainda que com suas limitações específicas, há processos decisórios pluralistas nas estruturas de gestão de recursos da Internet. Em constante evolução, as tecnologias cibernéticas são coordenadas por organizações como a IETF, que propõe normas e parâmetros através de recomendações adotadas por consenso após discussões em fóruns abertos. A coordenação global de distribuição de endereços IP é executada na prática por todos os cinco RIRs. Estes registros regionais de números trabalham de forma coordenada e consensuada através de um fórum comum: a NRO (Organização de Recursos Numéricos). Essas políticas são desenvolvidas em diálogos pluralistas abertos à participação de todos os setores. Embora a governança do estoque central de recursos de numeração da rede esteja formalmente sob a ICANN, regido por contrato entre a ICANN e a NTIA, na prática os mecanismos de distribuição numérica são regidos pelos RIRs.

O foco principal da ICANN está em coordenar o endereçamento mnemônico da rede (nomes de domínio). Sua estrutura multissetorial de participação é bem organizada, através de organizações e comitês de apoio onde governos, empresas, registros (registries), distribuidoras de nomes (*registrars*) e entidades civis participam bastante e elegem representantes para o conselho da ICANN (alguns membros do conselho são indicados por um comitê de nomeação).

Há algumas limitações nessa abordagem pluralista; em particular, os processos decisórios na ICANN não se derivam totalmente dessas participações. As partes interessadas reconhecem que desempenham um papel mais assessor e consultivo nos processos decisórios da organização, com maior ou menor influência real. Mas é o conselho quem sempre toma as decisões finais. Isso não significa que os participantes estejam satisfeitos com essa condição. Cada setor representado na ICANN busca formas de expandir sua influência nas decisões dentro de um contexto onde o desequilíbrio é óbvio – por exemplo, devido a poderio econômico ou alavancagem política capaz de favorecer alguns setores.

:: USUÁRIOS DA REDE COMO PARTES INTERESSADAS

As redes computacionais existem com uma variedade de recursos e formas desde o início da década de 1970. Em contraste com essa variedade,

a comunidade de usuários era, até meados da década de 1980, quase homogeneamente composta de membros da comunidade acadêmica procurando usar os recursos computacionais de maneira remota. A popularização dos PCs levou as pessoas a usá-los em suas próprias organizações, estimulando assim um maior envolvimento individual entre comunidades com interesses específicos para a troca de dados e ideias. Os velhos sistemas de quadros de avisos, que inicialmente propiciavam o intercâmbio de informações em ambiente isolado, demonstravam o anseio por comunicação direta entre usuários em torno de muitas questões.

No início da década de 1980, outra plataforma gerou ainda mais sinergia: a USENET. Milhares de máquinas baseadas no protocolo padrão UNIX e seu “programa de cópia UNIX a UNIX” (UUCP) trouxe integração para os grupos de usuários. A disseminação de muitos fóruns sobre tópicos variados (USENET News) propiciou discussões abertas e a criação de grupos de interesse. A disseminação do correio eletrônico e das malas diretas trouxe de uma vez por todas a segunda onda de usuários da rede: indivíduos e entidades da sociedade civil não tardaram em juntar-se aos acadêmicos para aproveitar o novo meio como um modo de comunicação mais rápido, mais barato e mais eficiente.

No Brasil, por exemplo, as redes acadêmicas surgiram no final da década de 1980. Em 1991, a sociedade civil tornou-se a segunda onda e os variados protocolos (Bitnet, UUCP, DECnet, X.28,

X.25, X.400 e assim por diante) não tardaram em juntar-se em uma única solução: TCP/IP – a Internet. A criação da World Wide Web há 25 anos conformou uma nova situação onde os usuários não apenas tinham acesso à informação como também encontravam maneiras eficazes de atuar no espaço cibernético, veiculando suas opiniões e participando plenamente da rede.

É interessante observar que, antes da Web, pouco se falava de segurança e ameaça à privacidade, ou de espionagem do tráfego de dados. Até os ataques de *spam* e códigos mal-intencionados eram raros na época, um pouco por causa da natureza analógica da comunicação através de links com pouca largura de banda, e também por serem os participantes na sua maioria acadêmicos e entidades sem fins lucrativos. A expansão da Internet para além dos limites desse grupo de iniciados, com suas características de ruptura e sua capacidade de ultrapassar as fronteiras nacionais, mudou o cenário das articulações. Muitos foram os países que perceberam a Internet como algo diferente do mundo das telecomunicações, já tradicional e altamente regulado, e começaram a buscar formas próprias de controle.

:: OS PRIMÓRDIOS DOS MMSs DE GOVERNANÇA DA INTERNET NO BRASIL

A necessidade de discussões permanentes sobre modelos de governança para a Internet surge por conta de seu crescimento impressionante, tanto em termos de quantidade de usuários quanto de

■ Muitos foram os países que perceberam a Internet como algo diferente do mundo das telecomunicações, já tradicional e altamente regulado, e começaram a buscar formas próprias de controle.

importância estratégica. A criação de um órgão multissetorial para a governança da Internet teve início dentro de um país e logo se tornou um modelo tangível e aplicável em âmbito global. Ao examinarmos o caso brasileiro, podemos esclarecer bem esse ponto. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) foi criado em 1995. Ele já antecipava algumas das características que teria a ICANN (fundada em 1998) e também tornou-se referência para as discussões introduzidas na CMSI em 2005.

Em 1995, o governo brasileiro criou o CGI.br como um órgão multissetorial para a governança de nomes e números no âmbito brasileiro, sem objetivos regulatórios. Dois anos depois, a legislação brasileira das telecomunicações definiu a Internet como um “serviço de valor agregado” que a diferenciava da sua subjacente infraestrutura de telecomunicações. Essa abordagem inovadora permitiu que a Internet crescesse rapidamente no país. A partir de 2003 os representantes não governamentais no conselho do CGI.br passaram a ser

escolhidos por seus próprios setores. Desde então o conselho de 21 membros é distribuído desta forma: nove de organizações governamentais, quatro da sociedade civil, quatro da iniciativa privada e quatro das comunidades acadêmica e técnica (incluindo um membro de notório saber).

Observe-se que nenhum setor, nem mesmo o governo, conta com maioria de votos no conselho. A composição do conselho do CGI.br reflete bem a natureza multissetorial da Internet. O comitê funciona sem verbas públicas; a comunidade sustenta o CGI.br ao registrar-se no domínio .br ou ao adquirir blocos de endereços IP. Os recursos arrecadados são de natureza privada e qualquer superávit orçamentário é usado no desenvolvimento harmonioso da Internet no Brasil. O MMS inovador e sua natureza não governamental não costumam ser bem compreendidos pelo público em geral. A mesma observação se aplica ao seu comportamento “não regulamentador”, sempre em contraste com o ambiente tradicionalmente regulado na indústria das telecomunicações.

:: GOVERNANÇA DA INTERNET E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A governança da Internet e o desenvolvimento sustentável são processos que têm lá suas semelhanças. O conceito de desenvolvimento sustentável refere-se ao desenvolvimento capaz de atender as necessidades atuais sem comprometer

as necessidades das gerações futuras. O conceito que hoje respalda a governança da Internet também se refere aos princípios, normas, regras e procedimentos que amanhã irão conformá-la. Os dois processos, portanto, trabalham com valores que são essenciais para as gerações futuras.

Tanto a governança da Internet quanto o desenvolvimento sustentável precisam de um processo de diálogo e consenso entre todas as partes interessadas no intuito de construir soluções viáveis, trabalhar para implementá-las e avaliar os resultados. Os MMSs estão no centro dos dois processos, que enfrentam desafios globais com fortes impactos sociais e econômicos.

:: CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

A construção de consenso é uma atividade fundamental para os órgãos multissetoriais de governança. Os representantes dos vários setores apresentam suas opiniões e posições acerca de um dado assunto. Em seguida, envolvem-se num diálogo que visa atingir uma compreensão mútua dos problemas. A partir dessa melhor compreensão, o presidente ou mediador do órgão busca o consenso. Essa busca por consenso nos MMSs quase nunca é um processo organizado e ordeiro. Como as partes interessadas participam em pé de igualdade, as discussões costumam ser confusas e seus desdobramentos, imprevisíveis. Esse pé de igualdade é uma característica fundamental do MMS

que visa reduzir a influência e o poder tradicionais de grupos específicos, acima de tudo a influência econômica e política. Toda parte interessada tem o direito de ser ouvida com base apenas na sua própria forma de enxergar o problema. Num processo de construção de consenso, todas as partes trabalham para criar soluções capazes de minimizar suas diferenças. Embora os participantes possam não concordar com todos os aspectos de um acordo, só se atinge o consenso se todos estiverem dispostos a aceitar a decisão e a participar da sua implantação.

Os MMSs estão em constante evolução. Trata-se de uma nova espécie na biodiversidade de estruturas para reger questões complexas. Mas não são fáceis de implementar. Há dificuldades inerentes à administração de um órgão multissetorial. A implantação deve ajustar o processo às especificidades das várias partes interessadas, especificidades tais como os momentos das decisões, sua representatividade e sua linguagem. Esses valores são fundamentais para conquistar credibilidade e legitimidade em cada comunidade – uma característica obrigatória para tornar o processo de tomada de decisões multissetoriais um processo viável e factível.

Além disso, o processo decisório pode ser tortuoso, dependendo de lideranças. Está claro que é necessário um aprendizado comum do processo multissetorial. Continuam sem resposta muitas perguntas relativas à estrutura e à dinâmica dos MMSs:

- ▶ Como identificamos o conjunto de partes interessadas mais adequado para trabalhar sobre uma determinada questão?
- ▶ Como definimos os mecanismos e critérios para escolher representantes de cada grupo?
- ▶ Como evitamos que um setor ou as corporações de maior influência e poder se apropriem do processo multissetorial?
- ▶ Como podemos usar técnicas de *crowdsourcing* para trazer contribuições aos diálogos em torno de questões difíceis?
- ▶ Quais tecnologias ajudariam os representantes setoriais a “sentir o pulso” daqueles que eles representam?
- ▶ Quais tecnologias ajudariam os órgãos multissetoriais de governança a acompanhar os resultados dos seus acordos?
- ▶ Que tipo de arcabouço tecnológico vai de fato facilitar o diálogo em um órgão multissetorial de forma a atingir um mínimo de consenso?
- ▶ Que tipo de tecnologia pode ser desenvolvida para acelerar o processo decisório em organizações multissetoriais?
- ▶ Que tipo de modelo teórico vai respaldar a construção de consenso e o processo decisório em ambientes multissetoriais?

Essas perguntas representam uma oportunidade para a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias capazes de trazer mais eficiência aos processos de governança da Internet. ●



Global Multistakeholder
Meeting on the Future
of Internet Governance

NETmundial



> **Marília Maciel** Pesquisadora e coordenadora do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS/FGV), no Rio de Janeiro, e membro do Conselho Consultivo da poliTICs

NETmundial, um ano depois

O Encontro Global Multissetorial sobre o Futuro da Governança da Internet (NETmundial), que se realizou nos dias 23 e 24 de abril de 2014 em São Paulo¹, tornou-se rapidamente um uma referência inescapável nas discussões sobre o tema. Sua importância foi atribuída tanto a avanços presentes no documento final do evento, como ao processo de sucessivas consultas que possibilitou elaborá-lo de modo multissetorial e participativo. Um ano após o NETmundial, é interessante avaliar em que medida os objetivos principais do encontro foram alcançados e o impacto que teve sobre o processo de governança da Internet.

:: PRINCÍPIOS GERAIS E DIREITOS HUMANOS

Dois objetivos nortearam de modo explícito a agenda do NETmundial: a necessidade de identificar um conjunto de princípios para a governança da Internet universalmente aceitos e de propor um mapa do caminho para a evolução do ecossistema institucional. Os princípios são importantes, pois permitem a harmonização de entendimentos e orientam o desenvolvimento de políticas. Em 2003, a Declaração de Princípios de Genebra, aprovada ao final da primeira fase da Cúpula Mundial da Sociedade

1. O evento foi organizado por meio de uma parceria entre o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e a iNet, uma coalizão que reúne os intervenientes dos vários grupos de intervenientes envolvidos em discussões de governança da Internet.

da Informação (CMSI), foi considerada uma verdadeira “constituição para a sociedade da informação”. Documentos sobre princípios foram desenvolvidos por várias organizações, como o Conselho da Europa, a OCDE, a União Europeia, o G-8, pelo governo dos Estados Unidos, e também pelo Comitê Gestor da Internet Brasileira (CGI.br). Entretanto, a maioria deles só havia sido reconhecida por um determinado país ou região ou por certos grupos de atores.

No NETmundial, pela primeira vez um documento de princípios foi adotado de modo multissetorial e no âmbito global. Direitos humanos como a liberdade de expressão, de associação e o direito à privacidade, são elencados e relacionados aos desafios atuais. Menciona-se, por exemplo, o papel das redes sociais para o exercício da liberdade de associação e a contraposição entre a vigilância em massa das comunicações e o respeito à privacidade dos indivíduos.

Em decorrência da legitimidade que angariou, o documento final do NETmundial reforça as pressões que já vinham sendo exercidas por vários atores para que os direitos humanos sejam vistos como pedra angular da governança da Internet. Um exemplo são as discussões sobre monitoramento das comunicações e privacidade. Após o NETmundial, duas resoluções sobre Privacidade na Era Digital foram aprovadas no

âmbito da ONU, e houve a criação de uma Relatoria especial para tratar do tema da privacidade. Esses avanços se devem ao papel proativo de vários países, notadamente Brasil e Alemanha, e de organizações da sociedade civil. Também se devem ao fato de que o problema da vigilância em massa foi denunciado pelo governo brasileiro, e foi o estopim para a convocação do NETmundial. A questão foi ressaltada no documento final do encontro, apesar de resistências iniciais à sua inclusão. A soma de todos esses esforços cria as condições para os avanços recentes.

O documento do NETmundial afirma ainda que a Internet é um recurso global, que deve ser administrado de modo a atender o interesse público.

■ O documento do NETmundial afirma ainda que a Internet é um recurso global, que deve ser administrado de modo a atender o interesse público.

A importância de se ter como norte o interesse público já havia sido levantada por organizações e sociedade civil e também por governos. Entretanto o documento galvaniza um endosso multissetorial a esse princípio. Percebe-se, paralelamente, o reforço da discussão sobre interesse público em outros fóruns, como a ICANN. Considerações sobre o interesse público estão presentes no âmbito da discussão sobre *accountability*, no processo de aprovação dos novos nomes de domínio genéricos (gTLDs) e na discussão sobre o impacto das políticas aprovadas pela ICANN sobre os Direitos Humanos.

:: PRINCÍPIOS SOBRE O PROCESSO DE GOVERNANÇA DA INTERNET E ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A Declaração final do NETmundial também trata das instituições e dos princípios que devem se aplicar aos processos de governança da Internet. Dentre outras coisas, o documento afirma que deve-se promover uma governança que seja, ao mesmo tempo, democrática e multissetorial. Essa é uma evolução salutar, que promove o atual e bem-sucedido modelo multissetorial de governança, ao mesmo tempo em que busca nele injetar aspectos basilares à democracia, como inclusão, transparência, devido processo e *accountability*. À medida que a Internet se desenvolve e se torna o ambiente principal para

todas as formas de interação humana, opções políticas contraditórias naturalmente vão surgir, refletindo a diversidade de interesses na sociedade. A falta de procedimentos claros para coordenar as escolhas políticas entre a diversidade de atores e para a tomada de decisões colocar pressão sobre o regime de governança distribuídos e dar força às chamadas de melhoria institucional.

Existe um distanciamento cada vez maior entre os processos democráticos, territorialmente ancorados, e as redes transfronteiriças de governança, onde as políticas são moldadas de forma que fogem ao controle democrático tradicional. Combinar as vantagens e a flexibilidade das redes de governança distribuídas com as práticas democráticas é um dos grandes desafios para o aprimoramento da governança da Internet.

Infelizmente, um anos após o NETmundial, nota-se ainda resistências à inclusão da palavra “democrática” em textos posteriores, como nos documentos aprovados na Conferência “Connecting the Dots”, promovida em março pela UNESCO. Isso parece ter ocorrido em decorrência do fato de que aqueles que apoiam com mais veemência a governança democrática são também os que propõem maior papel dos governos nas instituições de governança. Os dois debates, entretanto, não devem ser confundidos. Princípios democráticos são essenciais a qualquer estrutura de governança que se pretenda legítima.

■ Embora a declaração do NETmundial não seja um documento vinculante, ela teve peso político considerável, advindo da adesão dos atores e do processo aberto, *bottom-up*, seguido para a construção do documento.

Outro ponto que foi bastante comentado/elogiado na declaração final do NETmundial foi que o documento adota uma visão flexível sobre os papéis e responsabilidades dos diferentes setores na governança da Internet. Ao invés de estabelecer papéis fixos – que pouco correspondem à realidade –, como fez a Agenda de Túnis, o texto aponta para o entendimento de que diferentes atores podem desempenhar papéis diversos à depender do tema em questão. Seria interessante que essa evolução trazida pelo documento final do NETmundial pudesse reverberar nos documentos de revisão da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS+10) e que maior entendimento sobre os diferentes papéis seja buscado nas

discussões inerentes ao processo preparatório.

No que diz respeito à arquitetura institucional da governança, o documento final do NETmundial trata tanto do aperfeiçoamento de fóruns existentes, como o Fórum de Governança da Internet (IGF), como de possíveis ausências ou *gaps*, sobretudo no que diz respeito à comunicação e coordenação entre instituições. O documento final pede que as sugestões de aprimoramento do IGF feitas pelo grupo de trabalho da Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD), que tratam de pontos como resultados mais concretos e financiamento do IGF, sejam implementadas em sua totalidade. Esse chamado ressoou no âmbito do MAG (Grupo de Aconselhamento Multissetorial), que, dentre outras coisas, realiza o planejamento do IGF.

O processo de preparação do IGF criou grupos de trabalho, organizados em torno de listas de discussão, para tratar de temas que vão desde a participação remota no evento e a comunicação com o público (*outreach*), como também os critérios para a apresentação de propostas de *workshops* e sessões, com o intuito de que as discussões sejam mais focadas e que gerem resultados mais palpáveis. Além disso, foram criados “fóruns de boas práticas” no intuito de identificar modelos de ação no âmbito de temas cuja discussão se encontra em estágio mais maduro.

:: A INICIATIVA NETMUNDIAL

Em 2014, foi lançada oficialmente a Iniciativa NETmundial (NETmundial Initiative - NMI), uma plataforma com o objetivo de dar continuidade à colaboração multissetorial alcançada de modo ímpar no NETmundial. A forma como os primeiros passos desse empreendimento foram dados – sem suficiente transparência e discussão com a comunidade, gerou uma atmosfera de desconfiança.

Diante disso, os fundadores da iniciativa – ICANN, CGI.br e o Fórum Econômico Mundial (WEF) – decidiram criar um conselho de coordenação do NMI, cuja principal responsabilidade tem sido a discussão dos termos de referência que detalharão a missão, o escopo e os aspectos operacionais da NMI. Para isso, foi aberto um processo de consulta pública para compreender as necessidades e expectativas dos setores, e como a NMI poderia servi-los dentro do ecossistema de governança. O termo de referência foi recentemente aprovado e colocado em consulta pública.²

Embora as tarefas específicas da NMI se encontrem por definir, alguns pontos interessantes sobre a iniciativa parecem claros. Em primeiro lugar, considerando-se que o NETmundial foi pensado como um único evento, a NMI pode ser uma forma de incentivar a adoção dos princípios presentes no documento final do NETmundial. Em segundo lugar, o documento final aponta para a necessidade de aperfeiçoar a coordenação

entre atores. A NMI pode oferecer um ponto focal online em que ideias e projetos inovadores possam se tornar conhecidos e receber suporte da comunidade. Por fim, outro ponto presente no documento do NETmundial foi a necessidade de incentivar o desenvolvimento de capacidades e a inclusão de atores com menos recursos nos debates sobre governança. A plataforma poderia ter um efeito positivo nesse sentido, por meio da disseminação de informação e do suporte a estudos.

:: CONCLUSÃO

Embora a declaração do NETmundial não seja um documento vinculante, ela teve peso político considerável, advindo da adesão dos atores e do processo aberto, *bottom-up*, seguido para a construção do documento. Esse peso político pode se tornar cada vez mais forte, à medida que os atores fizerem referência ao documento em debates futuros, como no processo de revisão da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação.

Embora os efeitos da declaração possam ser sentidos de modo bastante concreto no processo de aprimoramento do IGF, seria interessante que houvesse esforços coordenados para incentivar e acompanhar a implementação do documento final e dos princípios nele contidos. A Iniciativa NETmundial poderia fornecer essa plataforma e a participação dos atores na sua construção é de grande importância. ●

2. NETmundial Initiative. Terms of Reference. <http://comments.netmundial.org>



> **Flávio Rech Wagner** Conselheiro do CGI.br (representante da comunidade científica e tecnológica), pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e membro do Grupo Assessor Multissetorial do próximo IGF

Relatório de participação no 9º Internet Governance Forum

Istambul, 2 a 5 de setembro de 2014

Este relato traz minhas observações sobre o 9º IGF – Internet Governance Forum¹, realizado em Istambul entre os dias 2 e 5 de setembro de 2014. O IGF foi criado a partir da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação², organizada pela ONU em 2003 e em 2005. Ele é um evento completamente aberto à participação de todas as pessoas e instituições interessadas no tema da governança da Internet. Sua coordenação está

a cargo do MAG³ – *Multistakeholder Advisory Group*, organismo subordinado à CSTD – *Commission on Science and Technology for Development*, da ONU. Sua programação inclui sessões plenárias principais, sobre temas de grande relevância, selecionados pelo MAG, e grande quantidade de atividades paralelas, na forma de workshops e encontros de “coalizões dinâmicas”⁴, propostos pela comunidade e aprovados pelo MAG.

1. Ver site do IGF em <http://www.intgovforum.org/>. 2. Ver informações sobre a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação em <http://www.itu.int/wsis/index.html>.

3. Ver informações sobre o MAG em <http://www.intgovforum.org/cms/magabout>. 4. Uma coalizão dinâmica é um agrupamento voluntário de pessoas e/ou instituições, interessadas na discussão de um tema relevante da governança da Internet. Tipicamente uma coalizão dinâmica atua ao longo de diversos anos. Uma relação das 12 coalizões dinâmicas que se reuniram em Istambul pode ser encontrada em http://igf2014.sched.org/overview/type/dynamic+coalition#.VGI3tvTF_yA.

No IGF deste ano, as sessões plenárias cobriram os seguintes temas: *Policies enabling Access, Growth and Development on the Internet; Network Neutrality: Towards a Common Understanding of a Complex Issue; Evolution of Internet Governance Ecosystem and Role of the IGF; IANA Functions: NTIA's Stewardship Transition and ICANN's Accountability*. Além das sessões plenárias, foram realizados oitenta e sete workshops e doze encontros de coalizões dinâmicas. Também foram introduzidas neste ano cinco sessões de "boas práticas" de governança.

Pela abrangência da programação, com excesso de atividades paralelas, cada participante só consegue acompanhar uma pequena parte do evento. Assim, o relatório a seguir inclui observações coletadas a partir das sessões e workshops dos quais eu participei pessoalmente. Pontos que despertaram muita atenção em Istambul, e aos quais eu me dediquei em particular, foram:

- 1) as repercussões e consequências do NETmundial;
- 2) a transição da supervisão das funções IANA do governo dos Estados Unidos para a comunidade *multistakeholder* internacional e as questões associadas à responsabilização (*accountability*) da ICANN e à sua globalização;

3) a evolução do ecossistema internacional de governança da Internet e o papel do IGF.

:: NETMUNDIAL

O NETmundial⁵ teve grande impacto no IGF. O evento foi citado continuamente durante toda a semana em Istambul, como exemplo extremamente bem-sucedido de evento que aliou duas características:

- 1) o caráter *multistakeholder*, no qual os diversos setores realmente atuaram em "equal footing", inclusive os governos, cujos representantes precisavam entrar na fila do microfone para se manifestar, como todos os demais;
- 2) o resultado obtido, na forma de um documento com claras recomendações sobre princípios de governança e futuros passos, obtido por "consenso aproximado" num curto espaço de tempo e com enorme esforço e boa vontade de todos os setores.

Um evento no dia anterior ao início formal do IGF, com forte participação do CGI em sua preparação e condução, foi inteiramente dedicado ao NETmundial, com uma avaliação crítica de seus resultados e uma discussão dos passos futuros. Em diversas outras sessões do IGF os resultados e o grande exemplo do

⁵ Ver site do NETmundial em <http://netmundial.br/>.

NETmundial foram mencionados. Verificou-se em Istambul que o Brasil, que já gozava de grande prestígio internacional na área de governança da Internet, graças ao sucesso do modelo *multistakeholder* implementado no CGI e à recente aprovação do Marco Civil, teve esse prestígio aumentado em muito, pois todos não hesitam em associar o sucesso do NETmundial à liderança exercida pelo CGI, que impregnou o evento de maneira muito clara com o seu modelo próprio de governança.

:: ICANN

A ICANN foi o tema de uma sessão especial, de pelo menos dois workshops e de uma sessão plenária, além de impactar diversas discussões em outras sessões e workshops. Este destaque foi fruto, obviamente, do anúncio⁶ do governo norte-americano, feito em março último, de que o contrato que liga a ICANN ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos, relacionado à execução das funções IANA⁷, não será renovado ao fim de seu prazo, em setembro de 2015, sendo substituído por uma nova forma de supervisão a ser proposta pela própria comunidade internacional. Dois outros assuntos estão fortemente relacionados a este. De um lado, a comunidade está discutindo os mecanismos de *accountability* da

■ Pela abrangência da programação, com excesso de atividades paralelas, cada participante só consegue acompanhar uma pequena parte do evento.

ICANN⁸, tanto aqueles diretamente relacionados à supervisão da execução das funções IANA como outros mais gerais, relativos às demais atividades desempenhadas pela entidade. De outro lado, o final do contrato com os Estados Unidos dá força a uma discussão recorrente sobre a globalização (ou internacionalização) da ICANN, até hoje incorporada no Estado da Califórnia e sujeita a sua legislação em termos de organização e em qualquer caso de conflito.

O workshop 23⁹, que foi copatrocinado pelo CGI.br e que teve o conselheiro Carlos Afonso entre seus painelistas, teve como tema a *accountability* da ICANN e de que forma ela é obtida sob os processos de governança *multistakeholder* da entidade. Foi discutido perante quem a ICANN

6. Ver anúncio do governo norte-americano em <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>.

7. Ver uma apresentação das funções IANA e de sua execução através da ICANN em <https://www.icann.org/news/multimedia/469>.

8. Ver informações sobre o processo de discussão da *accountability* na ICANN em <https://www.icann.org/resources/pages/accountability-2012-02-25-en>.

9. Os workshops do IGF são numerados de acordo com sua ordem de proposição.

Ver programação do workshop 23 em http://www.intgovforum.org/cms/wks2014/index.php/proposal/view_public/23.

deve ser *accountable* e quais são os mecanismos existentes para garantir que esta *accountability* é adequada. Discutiu-se ainda se estes mecanismos precisam ser reforçados ou aprimorados, especialmente diante da transição da supervisão das funções IANA.

O workshop 185¹⁰ tratou da globalização da ICANN, especialmente diante do final do contrato (AoC – *Affirmation of Commitments*) entre a entidade e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, e foi promovido pela NCUC – *Non-Commercial Users Constituency*, que reúne representantes da sociedade civil dentro da ICANN. Um dos painelistas foi o Embaixador Benedicto Fonseca. Entre outras ideias, discutiu-se se o atual AoC poderia ser substituído por uma “*web of commitments*” entre a ICANN e diversos governos nacionais e entidades não governamentais com os quais a ICANN se relaciona. O workshop revelou as visões muito distintas dos diferentes setores, com posições mais conservadoras em relação à manutenção dos mecanismos de *accountability* já existentes na entidade e outras solicitando alterações mais significativas, por exemplo, com a criação de uma assembleia de membros, superior ao Board, representando o interesse público.

Uma sessão plenária realizada no último dia do evento tratou especificamente da transição da supervisão das funções IANA e da relação entre

esta transição e a *accountability* da ICANN.

Uma preocupação expressa nesta sessão e repetida em outras discussões em Istambul diz respeito ao pouco tempo disponível para que a comunidade chegue a uma proposta consensual e aceita pelo Governo dos Estados Unidos, embora a NTIA tenha repetido várias vezes que o contrato com a ICANN poderia ser prorrogado caso necessário. Foi lembrado que o processo precisa necessariamente seguir o modelo *multistakeholder* e que, quantos mais atores participarem do processo tanto mais demorado este poderá ser. O Embaixador Benedicto Fonseca, um dos painelistas, enfatizou que não se deveria perder esta oportunidade de discussão dos rumos da ICANN para também se avançar na busca de uma solução adequada para a internacionalização da entidade. Discutiu-se a necessidade de um mecanismo de *redress*, que permita a revisão de decisões tomadas pelo *Board* quando a comunidade entender que estas decisões não são consistentes com os compromissos da ICANN ou com o interesse público. Foi lembrado que é o próprio Board que interpreta os estatutos da entidade, aprova alterações nos estatutos quando julgar necessário e decide quando os estatutos necessitam correção. Tais funções poderiam ser separadas entre diferentes instâncias da entidade.

Parte da comunidade chegou a Istambul descontente com os procedimentos adotados pela

10. Ver programação do workshop 185 em http://www.intgovforum.org/cms/wks2014/index.php/proposal/view_public/185.

ICANN, que pareciam ser apressados demais e sem estabelecer a devida correlação entre a transição da supervisão das funções IANA e a *accountability* da ICANN. Já na sessão especial realizada no primeiro dia do IGF, o CEO da ICANN, Fadi Chehadé, anunciou que mais prazo estava sendo concedido para que a comunidade pudesse dar novas contribuições e influir nos procedimentos propostos.

A transição das funções IANA terá possivelmente se completado em setembro de 2015, quando expira o atual contrato entre a NTIA (governo dos EUA) e a ICANN. Assim, certamente o IGF

a ser realizado no Brasil no próximo ano terá o impacto desta transição, certamente com críticas e com elogios à solução adotada, dependendo das visões de diferentes setores e de diferentes países. De qualquer forma, a discussão sobre a *accountability* da ICANN continuará sendo um ponto muito importante, já que há muitos aspectos de *accountability* que não estão relacionados apenas ao escopo estreito das funções IANA. É muito provável que será ainda mais forte no IGF do próximo ano a discussão sobre a globalização da ICANN, com a análise de alternativas para retirar a ICANN da jurisdição legal dos Estados Unidos.

■ É muito provável que será ainda mais forte no IGF do próximo ano a discussão sobre a globalização da ICANN, com a análise de alternativas para retirar a ICANN da jurisdição legal dos Estados Unidos.



:: NEUTRALIDADE DE REDE

Esse foi o tema principal do workshop 172¹¹ e de uma sessão plenária¹², além de, obviamente, ser abordada em muitas outras sessões. Na sessão plenária, foi lembrado que o documento final do NETmundial constatou que seus participantes não tinham chegado a um consenso sobre o tema e indicou que o IGF deveria ser um fórum importante para a continuidade da discussão. A questão foi dissecada em seus aspectos técnicos, regulatórios e socioeconômicos. Abordagens sendo adotadas em diferentes regiões (Brasil, Comunidade Europeia e Estados Unidos, principalmente) foram referidas.

A representante da FCC, comissária Mignon Clyburn, deixou claro no debate que o governo dos EUA espera manter regras que garantam uma Internet livre, aberta e neutra, que promova a inovação e não permita discriminação “não-razoável” (um conceito obviamente a ser definido). As implicações da neutralidade sobre liberdade de expressão e de escolha pelo consumidor foram debatidas. Foi lembrado que acordos “*over-the-top*” entre operadoras de telecomunicações e provedores de conteúdo podem matar a inovação, embora um representante da Telefônica tenha rebatido que o mercado era competitivo e não necessitava de regulação.

A conselheira Flavia Lefrève, uma das painelistas, citou as disposições do Marco Civil

brasileiro sobre neutralidade e alertou que modelos de negócios de operadoras no Brasil poderiam resultar em fragmentação da rede e desrespeito aos direitos dos consumidores. Um representante de operadoras brasileiras, presente na plateia, argumentou que as operadoras apoiam a neutralidade, mas que há muitas definições possíveis para ela e as operadoras irão esperar a regulamentação das disposições constantes do Marco Civil. Aliás, diante de repetidas afirmações incorretas feitas em sessões do IGF de que o Marco Civil não teria uma regra clara e geral sobre neutralidade, Diego Canabarro, da Secretaria Executiva do CGI, convidou os presentes a lerem a versão em inglês da lei.

Num aspecto mais político, foi argumentado que neutralidade teria que ser regulamentada em legislações nacionais, de modo que o IGF não teria muita influência no tema. Mas uma coalizão dinâmica¹³ foi criada para discussão do assunto e está propondo um framework que sirva de modelo para a definição de um padrão. Também foi sugerido que um grupo de trabalho poderia discutir o assunto, num trabalho “*intersessional*”, ou seja, entre edições consecutivas do IGF. Aliás, a realização de tal tipo de trabalho, ao longo de todo ano, e cobrindo diferentes temas, foi sugerido como uma das formas de reforço ao papel do IGF, atendendo à recomendação do NETmundial.

11. Ver programação do workshop 172 em http://www.intgovforum.org/cms/wks2014/index.php/proposal/view_public/172. 12. Ver programação da sessão plenária em <http://www.intgovforum.org/cms/igf-2014/main-focus-sessions/1909-network-neutrality-towards-a-common-understanding-of-a-complex-issue>. 13. Ver informações sobre a Coalizão Dinâmica em Neutralidade de Rede em <http://www.networkneutrality.info/about.html>.



Como era de se esperar, as discussões em Istambul não trouxeram nenhum consenso claro. Certamente o assunto continuará sendo decidido nas legislações nacionais (ou regionais, como na Europa), dependendo muito dos equilíbrios de força entre setores empresariais e da sociedade civil em cada caso. O tema continuará sendo um desafio a ser discutido no IGF no Brasil, embora até lá muito provavelmente tenhamos novidades concretas por parte da FCC e da Comunidade Europeia. Também outras legislações nacionais

Como era de se esperar, as discussões em Istambul não trouxeram nenhum consenso claro.

■ Enquanto o IGF foi estabelecido e se consolidou como um processo multilateral, *multistakeholder*, democrático, transparente e não vinculante, o conceito de Cooperação Aprimorada jamais se transformou em algo palpável.



poderão ter avançado, buscando inspiração no Marco Civil brasileiro (o que já está ocorrendo na Itália, por exemplo).

:: COOPERAÇÃO APRIMORADA

O workshop 196¹⁴ discutiu a relação entre o IGF e a Cooperação Aprimorada (“*Enhanced Cooperation*”). Estes dois conceitos foram introduzidos pela Agenda de Túnis, em 2005, resultante da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, como dois

instrumentos para endereçar questões de políticas públicas relacionadas à governança da Internet. Enquanto o IGF foi estabelecido e se consolidou como um processo multilateral, *multistakeholder*, democrático, transparente e não-vinculante, o conceito de Cooperação Aprimorada jamais se transformou em algo palpável. Até hoje se discute o próprio conceito: Cooperação Aprimorada deveria ser um conceito aplicado aos fóruns intergovernamentais, para que eles cheguem a

14. Ver programação do workshop 196 em http://www.intgovforum.org/cms/wks2014/index.php/proposal/view_public/196.

15. Ver informações sobre o WGEC e o seu relatório em <http://unctad.org/en/Pages/CSTD/WGEC.aspx>.

resultados mais efetivos e consensuais em termos de políticas públicas? Ou Cooperação Aprimorada deveria representar a inclusão dos demais setores nos fóruns intergovernamentais, para que eles adquiram uma expressão *multistakeholder*?

O conselheiro Carlos Afonso, que representou a sociedade civil neste workshop, afirmou que o próprio IGF representava a implementação de Cooperação Aprimorada e deveria começar a fazer recomendações, além apenas das discussões.

Um grupo de trabalho criado sob a CSTD da ONU, o WGEC – *Working Group on Enhanced Cooperation*, liderado por Peter Major, também presente no workshop, e reunindo representantes de diferentes setores, discutiu o assunto sem chegar a fazer recomendações concretas¹⁵.

Peter Major admitiu que o assunto é extremamente sensível para muitos governos, opondo visões de civilizações (sic) muito distintas.

:: EVOLUÇÃO DO ECOSISTEMA DE GOVERNANÇA DA INTERNET E O PAPEL DO IGF

O tema foi debatido em uma sessão plenária. Representantes de diferentes setores (governos, entidades técnicas, empresas, sociedade civil) analisaram entidades, atividades específicas e eventos que são considerados relevantes no ecossistema, tais como NETmundial, o processo WSIS+10, a CSTD, a ITU, a ICANN, e a revisão do

WSIS a ser feita pela ONU em 2015.

Em comum entre quase todos os painelistas esteve a defesa do modelo *multistakeholder*, a necessidade de engajamento e diálogo globais e a importância do IGF. O Embaixador Benedicto Fonseca, um dos painelistas, lembrou que temos hoje um desafio muito similar àquele enfrentado pela Cúpula Mundial da Sociedade da Informação dez anos atrás – como viabilizar que todos os atores do ecossistema, processos e fóruns atuem de forma colaborativa. Ele afirmou que o NETmundial foi um grande esforço nesta direção, que o CGI se orgulha de seu papel na condução daquele evento e que deve ser feito um esforço em Nova Iorque e em Genebra para que os governos enxerguem a relevância do IGF como fórum de discussão.

A discussão sobre o papel e a evolução do IGF revelou tanto consensos como divergências. De um lado, foi consensual que ele deve ser mantido como espaço de discussão e que devem ser feitos esforços para que ele seja ainda mais inclusivo (p.ex. permitindo uma participação mais expressiva de representantes de países subdesenvolvidos) e que ele tenha um financiamento estável e mais expressivo.

Por outro lado, ficaram claras as divergências quanto aos seus resultados. Há vozes expressando a posição de que o IGF deve permanecer apenas como um espaço de discussão, sem a produção

de documentos contendo recomendações e sem a necessidade de busca de consensos. Aliás, um representante do governo do Reino Unido, Mark Carver, foi bastante explícito ao afirmar que “nós não apoiamos a rápida introdução de resultados negociados no IGF” e que “também não concordamos com suporte orçamentário da ONU para apoiar o aumento da participação no IGF”.

Outros, no entanto, gostariam de ver um IGF chegando a resultados mais tangíveis. Surpreendentemente, o próprio representante da China no painel afirmou que, sem a obtenção de resultados, o IGF continuaria a ser apenas uma “*tea house*”. Raul Echeberria, da ISOC, um dos coordenadores do comitê executivo multissetorial do NETmundial, afirmou que a lição mais importante do NETmundial foi a demonstração de que é possível produzir documentos de consenso sem a necessidade de processos formais de negociação. Ele também reforçou a necessidade de IGFs nacionais, já que é no nível nacional que é desenvolvida a maioria das políticas relacionadas à governança da Internet. Jeanette Hoffman, do Humboldt Institute for Internet and Society, afirmou que, para que as discussões no âmbito do IGF se tornem relevantes, elas precisam ser colocadas em documentos. Mas ela argumentou que não precisamos ser ambiciosos e esperar documentos que sejam aprovados por todos

os participantes do evento, bastando que sejam produzidos documentos com propostas às quais pessoas e instituições possam posteriormente aderir de forma voluntária. Fadi Chehadé, CEO da ICANN, chegou a afirmar que era necessário mover do diálogo para a ação e que deveríamos lembrar o processo do NETmundial. Segundo ele, havia muito receio da comunidade em relação ao resultado possível, mas não houve nenhuma mágica para o sucesso, apenas coragem, e que era o momento de sermos novamente corajosos e inovadores.

Ao longo de toda a semana em Istambul, muito se discutiu a continuidade do IGF, cujo mandato da ONU expira no próximo ano. Este mandato tem sido renovado em períodos de cinco anos. Discutiu-se a conveniência da aprovação, pela ONU, de um mandato permanente para o IGF, evitando-se a eterna dúvida em relação a sua continuidade. Uma declaração¹⁶ assinada por diferentes instituições e pessoas foi gerada em Istambul, solicitando esforços para garantir a continuidade do IGF. Mas houve enorme receio de que um mandato permanente pudesse ser associado a uma forma de institucionalização do IGF dentro da ONU que pudesse dar excessivo poder aos governos nacionais, prejudicando a característica de diálogo *multistakeholder* do IGF.

16. Ver declaração em <http://www.igfsa.org/wp-content/uploads/sites/15/2014/09/IGF-Support-Association-Articles.pdf>.

:: APRECIÇÃO FINAL E PERSPECTIVAS PARA O IGF 2015 NO BRASIL

Como em anos anteriores, o IGF oportunizou uma importante troca de ideias entre as diversas comunidades envolvidas na governança da Internet, mas poucos resultados práticos foram obtidos. Um relatório completo do evento, acompanhado de relatórios específicos dos muitos workshops e encontros paralelos, pode ser encontrado no seu sítio¹⁷.

Uma crítica ouvida em Istambul é que há um excesso de atividades paralelas no IGF, inclusive com sessões plenárias ocorrendo em paralelo com workshops e encontros de coalizões dinâmicas. Isto torna as discussões muito fragmentadas e também muito repetitivas, pois cada sessão ou workshop acaba reunindo agrupamentos diferentes de pessoas, que tendem a repetir argumentos já colocados diante de outros agrupamentos, em outras sessões.

Minha expectativa para o IGF a ser realizado no Brasil em 2015 é muito grande. O sucesso do NETmundial, o prestígio do CGI e a aprovação do Marco Civil certamente dão ao Brasil uma autoridade, uma liderança e uma respeitabilidade que precisaremos saber aproveitar para avançarmos no IGF como fórum de discussão. Como estabelecido no documento final do NETmundial, o fortalecimento do IGF é um dos principais passos futuros a serem

■ Temos que aproveitar a realização do evento no Brasil em 2015 para promovermos avanços que se tornem permanentes e que abram novas perspectivas para o IGF.

perseguidos no ecossistema internacional de governança da Internet. Temos que aproveitar a realização do evento no Brasil em 2015 para promovermos avanços que se tornem permanentes e que abram novas perspectivas para o IGF.

Em particular, eu gostaria de ver um IGF mais propositivo, tentando seguir, na medida do possível, o modelo do NETmundial, com a elaboração (prévia ao evento, inclusive), discussão e aprovação, por alguma forma de "consenso aproximado", de documentos que contenham recomendações concretas em temas relevantes da

17. O relatório final do IGF pode ser encontrado em <http://www.intgovforum.org/cms/documents/igf-meeting/igf-2014-istanbul/308-igf-2014-chairs-summary-final/file>.

governança da Internet, especialmente em temas não-técnicos. Embora não-vinculantes, tais recomendações poderiam receber a adesão voluntária de instituições e mesmo de governos, através de políticas e legislações nacionais, e de instituições internacionais intergovernamentais.

O documento final do NETmundial já apontou diversas questões que precisam ser discutidas em busca de abordagens que sejam aceitas pelas comunidades internacionais dos diversos setores e que possam ser compatibilizadas com as legislações nacionais e internacionais – aqui

estão pontos como privacidade, neutralidade, inimizabilidade da rede (e de provedores de acesso e de conteúdo), cibersegurança e vigilantismo eletrônico, entre outros. Até que ponto a comunidade internacional conseguirá chegar a propostas consensuais, que sejam colocadas na forma de recomendações (como no documento do NETmundial) e que possam influenciar legislações nacionais e tratados internacionais (ou resoluções da ONU, por exemplo)? Até que ponto o IGF no Brasil poderá avançar para se tornar um fórum no qual, além das discussões e relatórios, também recomendações concretas possam ser elaboradas e submetidas às entidades envolvidas nos múltiplos aspectos da governança da Internet?

Para que o IGF alcance resultados mais efetivos, talvez seja necessário dar mais foco a suas atividades, evitando a excessiva proliferação de workshops e sessões paralelas, como tem ocorrido nas últimas edições. Também sabemos que muitos setores e governos querem manter o IGF como um espaço apenas de discussão, sem a aprovação de recomendações. Teremos nos próximos meses uma discussão importante sobre o formato, os temas e os resultados esperados do próximo IGF. Espero que o CGI possa influenciar decisivamente a organização do evento para que tais resultados possam ser obtidos, inclusive atuando fortemente junto ao MAG. ●



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/fax +55 (21) 3259-0370 | www.nupef.org.br