

## [A transição IANA chegou à outra margem do Rubicão\\*](#)

**Diego R. Canabarro**, *Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Atualmente, trabalha na equipe de Assessoria ao Comitê Gestor da Internet no Brasil*

**Everton T. Rodrigues**, *Mestrando em Divulgação Científica e Cultural pela UNICAMP*

### **Data da publicação:**

Maio de 2016

As funções desempenhadas pela Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA) envolvem a administração da zona raiz da Internet (nomes de domínio), que tem influência no Sistema de Nomes de Domínio (DNS); a coordenação do sistema de alocação dos números IP e dos Números de Sistemas Autônomos pelos Registros Regionais da Internet (RIRs); e a gestão dos códigos e números de protocolos da Internet<sup>2</sup>. Desde a época da Arpanet até 1998, essas funções eram levadas a cabo por Jon Postel, cientista da computação estadunidense. O governo dos EUA sempre acompanhou a interação entre empresas, pesquisadores e de suas próprias agências muito de perto em relação ao desenvolvimento da Internet.<sup>3</sup>

Em janeiro de 1998, diante de uma sucessão de eventos que cobravam uma maior participação de diversas instituições do ecossistema Internet na governança dos recursos críticos da rede, Postel questionou unilateralmente a autoridade final sobre os servidores-raiz da Internet. Durante um “teste”, ele solicitou a todos os operadores de servidores-raiz que tratassem o servidor-raiz B, sob sua responsabilidade, como a autoridade do DNS. Oito administradores de servidores (C, D, F, I, K, L e M, além do próprio B) dos 13 existentes seguiram a ordem, notadamente aqueles que não estavam sob a batuta do governo estadunidense (que comandava o servidor-raiz A e contava com o E, G, H em sua estrutura, e o J, operado pela empresa Network Solutions Inc., posteriormente adquirida pela Verisign, diante de um contrato). Por algumas horas, a Internet ficou dividida a partir da raiz: eventuais alterações nos servidores A ou B, ou nos servidores debaixo de cada um deles, que respondiam a cadeias de comandos distintas nesse momento, fragmentariam todo o restante.<sup>4</sup>

A partir desse episódio, em pleno “boom da Internet comercial”, com a finalidade de acomodar a IANA em uma instituição que não tornasse a Internet dependente de uma só pessoa, criou-se ao redor dela, a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN), sediada na Califórnia. A responsabilidade pela IANA foi delegada à ICANN por um contrato firmado entre a corporação e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, que, por sua vez, atribuiu à Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA/DoC) os poderes de supervisão da ação da ICANN no tocante à IANA.<sup>5</sup> O Departamento de Comércio também tem um acordo de cooperação com a empresa Verisign Inc., que realiza algumas funções gerenciais da IANA, como autenticação, manutenção e distribuição do arquivo-raiz do DNS.<sup>6</sup> A princípio, o vínculo entre o Governo dos Estados Unidos e a ICANN não deveria ser longo. À medida que os contratos foram renovados, a mera existência dos mesmos foi alvo permanente e crescente de crítica dos diversos stakeholders de uma Internet cada vez mais global por considerarem que, em última instância, a viabilidade da rede estava subjugada (ainda que potencialmente) aos desígnios do governo estadunidense<sup>7</sup> Em síntese, o desempenho das funções IANA seria feito de forma triangular: a IANA, por meio da ICANN, receberia as sugestões de alteração, que seriam implementadas pela Verisign diante do “nada consta” da NTIA.<sup>8</sup>

### **O anúncio da transição**

Em março de 2014, um mês antes do Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet (NETmundial) e ainda sob o rescaldo das revelações feitas por Edward Snowden (potencializadas pela demanda de autonomia por parte de entidades técnicas envolvidas com a governança dos recursos críticos da Internet), a

NTIA anunciou<sup>9</sup> a intenção do governo Obama de repassar a supervisão das funções IANA à comunidade global da Internet,<sup>10</sup> finalizando a série de renovações de contrato com a ICANN.<sup>11</sup>

O Departamento de Comércio encomendou à ICANN a tarefa de coletar e compilar propostas capazes de acomodar a desvinculação da supervisão das funções IANA do governo estadunidense e de garantir a resiliência da Internet como um espaço único e não fragmentado. As propostas vieram de cada uma das comunidades operacionais da IANA (IETF para protocolos; NRO para números; e um Grupo de Trabalho Trans Comunitário da ICANN (CWG-Stewardship) para os nomes de domínio. A partir disso, ICANN e demais organizações envolvidas com recursos críticos da Internet criaram um Grupo de Coordenação da Transição IANA (ICG), responsável por coordenar as propostas provenientes de cada uma das comunidades operacionais,<sup>12</sup> que respeitavam cinco condicionantes impostas ao processo: 1) apoio e incremento do modelo multissetorial; 2) manutenção da segurança, estabilidade e resiliência do DNS; 3) atenção às necessidades e às expectativas dos clientes globais e parceiros dos serviços IANA; 4) manutenção da abertura da Internet e; 5) proibição de substituição do papel da NTIA/DoC por uma solução organizacional liderada por atores governamentais ou por organizações internacionais.

### O plano de transição

As três comunidades finalizaram suas propostas em meados de 2015, que foram consolidadas em outubro de 2015 pelo Grupo de Coordenação da Transição IANA (ICG).<sup>13</sup>

Em linhas gerais, a proposta prevê a criação de uma empresa subsidiária da ICANN, a “IANA Pós Transição” (Post-Transition IANA, PTI), que funcionará como a nova sede institucional da IANA. Ela estará sujeita às leis da Califórnia (assim como ocorre com a ICANN), contará com um Conselho Diretivo composto por membros do staff da ICANN e por diretores contratados externamente para desempenhar a parte operacional e seguirá as políticas provenientes das três grandes comunidades do IETF, RIRs e ICANN. Nesses termos, o funcionamento da PTI deverá ocorrer em estrito acordo firmado com os três grupos de clientes da IANA. No modelo proposto, em termos formais, cada cliente serve como o espaço em que os diferentes stakeholders definem as políticas que deverão ser seguidas pela PTI em sua operação. Esse desenho dá corpo à noção de “separabilidade” entre a esfera de definição de políticas e de operação, além de permitir que a PTI seja substituída em caso de mal desempenho na operação da IANA).

A proposta prevê, ainda, a criação de uma série de mecanismos de acompanhamento do desempenho da PTI. Será criado, nesses termos, um Comitê Permanente de Consumidores (CSC) da IANA (Registries, Registrars, RIRs, IETF, etc.) para acompanhar mensalmente a qualidade dos serviços prestados pela PTI. Além disso, prevê-se também a criação de um Time de Revisão das Funções IANA (IRFT), que atuará depois de dois anos do início da operação da PTI, numa base quinquenal. Excepcionalmente, a comunidade de nomes de países e a comunidade de nomes genéricos encabeçada, respectivamente, por ccNSO e GNSO, poderá colocar em funcionamento o trabalho do IRFT de forma ad hoc. A revisão tem por objetivo verificar a pertinência da manutenção ou não do contrato entre ICANN e PTI, abrindo margem inclusive para a substituição da última por qualquer entidade capacitada a desempenhar as funções IANA.

Por fim, a marca registrada IANA e o domínio IANA.org serão colocados sob a responsabilidade do IETF Trust<sup>14</sup>, uma espécie de fundo voltado para o avanço da ciência e da tecnologia relacionadas à Internet. Com isso, evita-se que a ICANN tenha a prerrogativa de definir os usos da marca e do domínio IANA, criando empecilhos à operação de entidades que venham a substituir a PTI.

### “Accountability” como requisito adicional

Desde sua criação, a ICANN conta com uma série de projetos e processos voltados ao tema da “accountability” e transparência da corporação.<sup>15</sup> Assim que o processo de transição da supervisão das funções IANA foi anunciado, a ICANN passou também a tratar da fiscalização e da prestação de contas das ações da própria corporação no desempenho das funções IANA diante da ausência da supervisão exercida pelo governo estadunidense.

O processo "Incrementando a accountability da ICANN" criou um grupo de trabalho transcomunitário (CCWG Accountability) para harmonizar as discussões sobre o assunto pelos diferentes órgãos constituintes da ICANN.<sup>16</sup>

O CCWG-Accountability projetou ao longo de 2015 e o início de 2016 um conjunto de soluções de accountability que deverão ser postas em prática para viabilizar a transição IANA, além de delimitar os aspectos pendentes que

deverão ser enfrentados quando a transição estiver completa, como garantia de diversidade; accountability da equipe da ICANN, das Organizações de Suporte (SOs) e dos Comitês de Aconselhamento (ACs); acesso à informação e transparência; compromisso com direitos humanos; jurisdição e o mandato do Ombudsman.

Em 30 de novembro de 2015, após duas consultas públicas à comunidade da ICANN que ocorreram em junho e outubro do mesmo ano, o CCWG-Accountability divulgou a terceira versão de seu relatório, submetido a escrutínio até 21 de dezembro. Na segunda semana de janeiro de 2016, o staff da ICANN apresentou uma síntese dos comentários feitos ao documento e, no dia 17/02/2016, uma versão com modificações derivadas da consulta pública foi finalmente divulgada. Durante a 55ª reunião da ICANN, em Marraquexe (Marrocos), todas as entidades constituintes do Grupo de Trabalho endossaram formalmente o envio do plano, juntamente com a proposta consolidada pelo ICG, à apreciação do Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

Em síntese, a proposta do CCWG-Accountability conta com quatro pilares:

1. Princípios fundamentais para a operação da ICANN, que condicionam a incorporação de trechos da Afirmação de Compromissos (AoC) ao estatuto da ICANN à criação de cláusulas pétreas que demandam maioria qualificada para serem modificadas.
2. Mecanismos que empoderam a comunidade da ICANN, dando-lhe prerrogativas de supervisão das atividades da corporação na ausência da supervisão externa por parte do Departamento de Comércio.
3. A adaptação do papel do Conselho Diretor de acordo as novas diretrizes de funcionamento;
4. Constituição de Mecanismo Independente de Revisão - órgão arbitral independente para solucionar controvérsias procedimentais e substanciais entre os constituintes da ICANN, com decisões vinculantes para a corporação.

Esses pilares representam, respectivamente, um “pacto constitucional”; o “poder legislativo”; o “poder executivo”; e o “poder judiciário” da ICANN, em uma analogia aproximada aos elementos fundamentais propostos para a estruturação de comunidades políticas modernas.

O exercício de poderes por parte da comunidade é feito por meio de um processo escalonável interno à corporação de resolução de controvérsias entre o Conselho Diretor da ICANN e a Comunidade. Para tanto, definiu-se o seguinte procedimento: uma pré-conferência virtual é realizada para definir a instalação de um “fórum público” de diálogo da comunidade para questionar a ação ou inação do Conselho; a partir disso, realiza-se o próprio fórum público e uma etapa de mediação entre os participantes do fórum e o Conselho; e, em última instância, o desencadeia-se o mecanismo tradicional de resolução de controvérsias na ICANN, o Independent Review Panel.

Caso nenhuma dessas etapas logre êxito, abre-se espaço para que a comunidade busque a via judicial para resolução da controvérsia. Isso decorre da adoção de um formato institucional previsto na legislação californiana (a figura “community as sole designator”), segundo a qual o conjunto dos ACs e das SOs é tratado como um terceiro elemento, dotado de “poderes de gestão” relativamente à corporação. Tais poderes são definidos expressamente pelo delegante (no caso a ICANN), e serão inseridos depois de uma revisão no estatuto da ICANN para acomodar o processo de transição. As ações do designator são definidas a partir da deliberação das SOs e ACs com poder de voto em uma espécie de assembleia de membros, cuja afiliação será opcional para cada um dos grupos constituintes da ICANN.

### **Cicatrizes causadas pelo processo**

De todas as controvérsias observáveis ao longo dos últimos dois anos, a mais marcante diz respeito ao papel dos governos no arcabouço multissetorial da ICANN.

Segundo as regras atuais de funcionamento da ICANN, os pareceres do Comitê Consultivo Governamental (GAC) são consultivos em matéria de política pública, mas devem ser seguidos obrigatoriamente pelo Conselho Diretor. Em caso de rejeição (por maioria simples dos membros do Conselho), as duas entidades devem encontrar uma solução satisfatória a ambas as partes. Com a proposta do CCWG-Accountability, o limiar decisório foi aumentado de 50%+1 para 60% (chegou a ser de 2/3, mas foi reduzido na última versão do documento), com a seguinte

ressalva: a regra vale apenas quando o parecer for adotado, no GAC, por consenso (concordância geral e ausência de oposição formal) de seus membros. Apesar do GAC operar dessa forma ao longo dos anos recentes, o CCWG-Accountability tomou medidas para evitar que o GAC venha a modificar seus Princípios Operacionais no futuro para permitir votações por modalidades majoritárias para, assim, forçar a adoção de recomendações ao Conselho Diretor da ICANN (um cenário conhecido como “teste de estresse 18”, dentre inúmeros outros projetados ao longo do trabalho do grupo<sup>17</sup>). Assim, o plano do CCWG Accountability prevê emendas ao estatuto da ICANN para consignar que “apenas recomendações adotadas por consenso pelo GAC serão objeto de conciliação”. Eventuais resoluções do GAC adotadas por votação majoritária não precisarão ser consideradas pelo Conselho Diretor.

Os defensores da medida lançam mão de vários argumentos para defender sua manutenção: a contenção do papel dos governos no modelo multissetorial da ICANN, de forma a impedir uma “captura da ICANN pelos governos” ou a “transformação da ICANN em uma organização intergovernamental”. Aqueles que se opõem às reformas sugeridas pelo stress test 18 (a exemplo do governo brasileiro) apontam que nenhum dos outros grupos de stakeholders da ICANN sofreu até hoje interferência externa na definição de seu modus operandi. Aponta-se, também, que o limiar para a tomada de decisões do Conselho Diretor relativamente às resoluções da ccNSO e da GNSO é de 2/3 (maioria qualificada), o que coloca o papel dos governos em um patamar inferior aos demais grupos de stakeholders da corporação desde o princípio do processo.<sup>18</sup> Se a preocupação dos que se opõem à modificação é a facilidade com que um ou poucos países podem vetar o direcionamento de uma maioria considerável no GAC, a preocupação dos que a defendem é a de que votações gerem divisão considerável no grupo. Como as questões de política pública não são de simples definição, diálogo e resolução, alguns apontam que o Conselho Diretor da ICANN deverá entrar em negociação tanto com o grupo vencedor como com o grupo perdedor da deliberação para chegar a uma solução satisfatória.

Por conta disso, pode-se dizer que a transição encontra-se marcada por aqueles que entendem que os governos saíram empoderados do processo (sobretudo integrantes da Generic Names Supporting Organization<sup>19</sup>) e aqueles que argumentam pela ausência de “equal footing” no formato multissetorial que deverá ser adotado para a ICANN no futuro.

Além desse aspecto, houve bastante contestação à solução conhecida como carve-out, adicionada de última hora às recomendações #1 e #2 no plano como medida para restringir o poder decisório do Comitê em casos em que o poder da comunidade de rever decisões do Conselho Diretor seja usado para questionar justamente ações do do último em relação a pareceres do GAC.

Diante disso, o GAC se posicionou formalmente da seguinte maneira em relação ao plano de accountability: 1) o comitê esboçou ausência de objeção à transmissão da proposta de Accountability ao Conselho Diretor, autorizando, com isso, seu envio ao Departamento de Comércio; 2) expressou apoio, por consenso, a todas as propostas do CCWG, exceto a recomendação 11 e o mecanismo de carve-out, o que levou algumas delegações a afirmarem que “não estavam em uma posição de endossar a proposta como um todo” (como é o caso da delegação brasileira) e; 3) ressaltou sua determinação a participar dos mecanismos de empoderamento da comunidade com poder de voto, em condições a serem determinadas posteriormente pelo próprio GAC.<sup>20</sup>

Esta questão é algo que merece atenção no futuro, tanto dentro da trilha referente à ICANN, quanto em outras trilhas e processos que integram o ecossistema complexo de governança da rede. Afinal, a percepção de marginalização dos governos (em prol de uma “governança focada na ação do setor privado”) no seio da ICANN pode ter o condão de reforçar a percepção de que a via intergovernamental é mais adequada para lidar com as questões de políticas públicas associadas aos recursos críticos da Internet, esvaziando a trilha ICANN e gerando pressões políticas capazes de macular os êxitos logrados pela governança multissetorial na década posterior à Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, realizada entre 2003 e 2005. Ao revés, a percepção de empoderamento dos governos, especialmente no ambiente doméstico dos Estados Unidos, pode ser o suficiente para obstaculizar, por um bom tempo, a transição iminente.

## Os próximos passos

Em março de 2016, o Conselho Diretor da ICANN encaminhou os planos do ICG e do CCWG à apreciação do Departamento de Comércio dos Estados Unidos.<sup>21</sup> Prevê-se que essa avaliação será realizada dentro de 90 dias.<sup>22</sup>

Como é de conhecimento geral, há um peso bastante grande a ser desempenhado pelo Congresso estadunidense e pela política doméstica dos EUA no avanço ou não da transição. Afinal, é o Congresso como instância de controle externo à NTIA/DoC que, em última análise, permitirá ou não a transferência da supervisão IANA, uma vez que inúmeros políticos do país ainda consideram a Internet como uma propriedade do governo dos EUA. Além disso, a própria dinâmica das eleições presidenciais dos EUA em 2016 pode influenciar os resultados esperados pela transição, uma vez que pré-candidatos pelo partido Republicano têm postulado a manutenção (e até mesmo o aumento) da posição de controle dos EUA relativamente à raiz da Internet.

A implementação da transição já vem sendo estudada pela ICANN e envolverá, em primeiro lugar, a fase de revisão e readequação do estatuto da ICANN que decorre das alterações propostas pelo ICG e pelo CCWG-Accountability. Esse processo correrá em paralelo à avaliação dos planos pelo governo estadunidense. Superadas tais etapas, será iniciada a segunda trilha de trabalho do CCWG Accountability (work stream 2), que envolverá reformas atinentes ao tema da diversidade, transparência, accountability do funcionalismo da ICANN e das SOs e dos ACs, o complexo tema da jurisdição a que a corporação está submetida, a temática dos direitos humanos e o papel do Ombudsman no pós-transição.

Uma questão que está completamente fora do processo de transição (apesar de ser de extrema relevância para a verdadeira internacionalização da governança dos recursos críticos) diz respeito à gestão da zona-raiz do DNS (atualmente desempenhada pela empresa Verisign por força de um contrato – “acordo cooperativo” – firmado com a NTIA). No fim de setembro de 2015, a NTIA anunciou o resultado de tratativas negociais sigilosas entre ICANN e Verisign (sem qualquer participação das entidades constituintes da ICANN) para definir o futuro imediato da gestão da zona raiz da Internet. A justificativa dada para a não necessidade de participação da comunidade no processo foi a de que a gestão da zona-raiz é apenas “um aspecto operacional” da ação da ICANN. O futuro desse “detalhe”, componente fundamental da verdadeira globalização da governança da Internet, segue à deriva.

--

Este texto atualiza e amplia uma série de informações já veiculadas pelos autores no Observatório da Internet no Brasil ([www.observatoriodainternet.br](http://www.observatoriodainternet.br)) e em relatórios de apoio à participação dos integrantes do CGI.br nas reuniões da ICANN. O título do texto faz menção ao acontecimento histórico em que Júlio César cruzou o Rio Rubicão em (49 a.C.), desafiando o Senado Romano. A ousadia de Júlio César desencadeou longa guerra civil na república romana. Na ocasião, César proferiu a frase *alea jacta est*, comumente traduzida como "a sorte está lançada". "Cruzar o Rubicão" significa, na linguagem popular, adotar um caminho irreversível. Tal metáfora serve para ilustrar o fato de que os planos que integram a proposta de transição IANA foram recentemente enviados pela ICANN, em março, para apreciação do Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

- 1.
2. <http://www.iana.org/>
3. ABBATE, J. *Inventing the Internet*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
4. BYGRAVE, L. A.; e BING, J. (2009). *Internet Governance: Infrastructure and Institutions*. Nova Iorque: Oxford University Press.
5. <https://www.ntia.doc.gov/page/iana-functions-purchase-order>
6. <https://www.ntia.doc.gov/page/verisign-cooperative-agreement>
7. KLEINWÄCHTER, W. (2007). “The History of Internet Governance.” In: OSCE (2007). *Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region*. Vienna, Austria, OSCE, pp. 41-64. Disponível em: <http://www.osce.org/fom/26169>. Acesso em: 13/12/2013.
8. Uma versão ilustrada dessa relação triangular pode ser encontrada em: <https://www.icann.org/en/system/files/files/functions-basics-07apr14-en.pdf>
9. <https://1.usa.gov/1LDD192>
10. CANABARRO, Diego. Um panorama da governança global da Internet a partir de 2014. Fonte (Belo Horizonte), v. 14, p. 58-62, 2014.

11. Vale lembrar que tal disposição não engloba, porém, a situação da Verisign Inc.

12. O repositório online do grupo encontra-se em: <https://www.ianacg.org/>. Três brasileiros fizeram parte do ICG: Hartmut Glaser (CGI.br, pela Address Supporting Organization - ASO), Demi Getschko (CGI.br, pela Internet Society) e Jandyr Ferreira dos Santos (MRE, pelo GAC). O grupo encerrou suas atividades em outubro de 2015, mas o processo avançou, diante das dependências existentes entre a transição e o tema da accountability da ICANN.

13. <https://www.ianacg.org/icg-files/documents/IANA-transition-proposal-v9.pdf>

14. <http://trustee.ietf.org/>

15. <https://www.icann.org/resources/accountability>

16. <https://community.icann.org/display/acctcrosscomm/CCWG+on+Enhancing+ICAN...>

17. Uma síntese de todos os “testes de estresse” encontra-se disponível em: <https://community.icann.org/display/acctcrosscomm/ST-WP+-+Stress+Tests+W...>

18. Ver, nesse sentido, a declaração dissidente de um grupo de países (do qual o Brasil faz parte) que questiona a marginalização dos governos na ICANN: <http://mm.icann.org/pipermail/accountability-cross-community/2016-Februa...>

19. A carta de aprovação da GNSO registra uma série de dissidências que questionam o aumento do poder dos governos na nova configuração proposta para o modelo multissetorial da ICANN: <http://bit.ly/1UKMih3>

20. <https://bit.ly/1pwV5r5>

21. <https://www.icann.org/news/announcement-2016-03-10-en>

22. <https://www.ntia.doc.gov/blog/2016/reviewing-iana-transition-proposal>

Categoria:

- [poliTICs 23](#)