

## [Retomando de onde o IGF começou: nosso papel no futuro da governança da Internet](#)

Por **Jeremy Malcolm**, Coordenador de Projetos em Propriedade Intelectual e Comunicação da Consumers International



### **Data da publicação:**

Setembro de 2012

A governança da Internet chega a um ponto de crise. Políticas públicas relativas à Internet estão sendo construídas por alguns governos a portas fechadas, estimulando protestos globais – nas ruas e online - sobre acordos tais como o Acordo de Parceria Transpacífica (TPPA)<sup>1</sup> e o Acordo de Comércio Antifalsificação (ACTA)<sup>2</sup>. Outros governos, excluídos desses fóruns, recorrem à União Internacional de Telecomunicação (UIT)<sup>3</sup>, ou ameaçam criar seus próprios guetos na Internet<sup>4</sup> governados em um processo mais fechado e liderado por governos. Estados empregam softwares nocivos (malwares) para desfechar ciberguerras<sup>5</sup>, enquanto o uso desses mesmos malwares por criminosos é tomado como justificativa para novas incursões sobre as liberdades pessoais<sup>6</sup>. Governos também estão propondo novas leis e regulamentos, tais como SOPA (Stop Online Piracy Act) e PIPA (Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act)<sup>7</sup> nos EUA, e a legislação de responsabilização de intermediários na Índia (Internet Intermediary Guidelines)<sup>8</sup>, que parecem contradizer suas próprias declarações públicas sobre liberdades na Internet - e que poderiam prejudicar seriamente os fluxos globais de informação.

As corporações também têm tomado decisões de caráter político sem qualquer prestação de contas ou supervisão pública - como o bloqueio financeiro contra o Wikileaks<sup>9</sup> e os acordos entre provedores de Internet e representantes de proprietários de conteúdos para bloqueios de acesso dos usuários a conteúdos ou à própria Internet a partir de um número arbitrário de avisos prévios (three strikes<sup>10</sup> ou five strikes<sup>11</sup>). Isto não significa que boas decisões não sejam tomadas - por exemplo, recentemente tem havido uma profusão de relativamente boas declarações de princípios da Internet por parte de vários grupos de interesse<sup>12</sup>; empresas tais como Google e Twitter têm adotado algumas boas práticas internas para reagir a governos e a indústrias por conta de seus ataques sobre a privacidade do usuário e a liberdade de expressão<sup>13</sup>. Mas essas declarações e políticas individuais não encontram respaldo em um marco de política pública comum que poderia dar coerência através dos diferentes setores e áreas de atividade, bem como oferecer um padrão para avaliação e prestação de contas.

A natureza transnacional (transfronteiras) da Internet requer a habilidade de desenvolver políticas globais consistentes sobre temas que têm impacto sobre direitos e liberdades online, e a democracia requer que isso seja feito de um modo que inclua indivíduos e os grupos de interesse transnacionais afetados por essas políticas. Já que nem a aplicação dessas políticas nem os grupos de interesse afetados por elas estão claramente delimitados por fronteiras nacionais, o arbítrio dessas políticas não pode ser deixado apenas aos governos. Do mesmo modo, ao evitar a imposição de uma solução intergovernamental imposta de cima para baixo (mesmo que existisse uma, o que não é o caso), não se pode cair na armadilha de aceitar o status quo - em que governos e corporações desenvolvem suas próprias políticas de modo isolado e descoordenado, sem referência a padrões comuns de transparência, participação ou normas online baseadas nos direitos humanos.

Enquanto o problema de incoerência regulatória acima descrito é amplamente reconhecido, há pouca clareza sobre as possíveis soluções. De fato há pouco mais que uma frase de efeito, “cooperação aprimorada” (enhanced cooperation), surgida na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI/WSIS) em 2005 para caracterizar o que deveria ser feito para preencher o vazio que o Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (GTGI/WGIG) descreveu como “um vácuo no contexto das estruturas existentes, já que não há um fórum pluralista global para tratar dos temas de política pública relacionados à Internet.”<sup>14</sup> Essa frase de efeito tem significados distintos para pessoas distintas, como demonstrado em uma consulta sobre o assunto em maio de 2012<sup>15</sup> - variando basicamente de sugestões de maiores esforços de cooperação entre fóruns existentes e grupos de interesse até a criação de um novo comitê da ONU sobre políticas relacionadas à Internet.

Esta última opção despertou temores compreensíveis (e provavelmente insuperáveis), especialmente no setor privado, na comunidade técnica e nos governos da OCDE<sup>16</sup>, mas também em muitos usuários comuns da Internet. Eles temem em primeiro lugar a absorção por governos das funções de governança da Internet já existentes exercidas por organismos como a Corporação para Nomes e Números Designados (ICANN)<sup>17</sup> e a Força-Tarefa de Engenharia da Internet (IETF)<sup>18</sup>, que atualmente operam através de processos liderados pela comunidade técnica e o setor privado, com uma leve supervisão (no caso da ICANN) do governo dos EUA<sup>19</sup>. Eles também temem que fora dessas áreas técnicas a regulação das políticas da Internet (especialmente por parte de governos repressivos) prejudicaria ou desafiaria a natureza inovadora, flexível e adaptável da rede.

Se esses temores têm razão de ser, há por outro lado uma crescente aceitação que a primeira opção – manter o status quo – não será melhor no longo prazo. Juntando-se a acadêmicos, entidades civis e ativistas no campo do desenvolvimento que vêm dizendo a mesma coisa há vários anos, os grupos de interesse da indústria começam também a reconhecer que há necessidade de um novo tipo de organismo pluralista para políticas públicas da Internet que possa atuar como contraparte e complementar as funções de corpos técnicos como a ICANN e a IETF. O analista Paul Budde, por exemplo, escreveu em julho de 2012 na revista online CircleID que essa “organização da comunidade Internet” poderia, se “apropriadamente financiada e constituída pelas pessoas internacionais apropriadas para gerenciar o que é necessário para supervisionar a governança da Internet,” ser “uma excelente parceira no conjunto da comunidade de organizações internacionais.”<sup>20</sup>

Portanto, essa é a chave. É necessário um novo organismo, mas nenhum ainda foi proposto. Este organismo não deveria ser baseado na ONU, não deveria afetar os papéis da ICANN e IETF, e não deveria prejudicar os fundamentos da Internet aberta, orgânica e desenvolvida pelos seus usuários. Seguindo os critérios de processos da CMSI, sua operação deveria ser transparente, participativa e inclusiva. Deveria ser capaz de desenvolver (mas não de impor, já que este não é o modo da Internet) propostas de normas e princípios para guiar os formadores de políticas de modo congruente com o consenso básico de todos os grupos de interesse participantes, em áreas onde um consenso é possível. Deveria também ser capaz de avaliar (de novo, sem imposições) a aderência de outros processos políticos a essas normas e princípios - por exemplo, oferecendo um padrão pelo qual julgar as negociações do ACTA ou TPPA.

Além de desenvolver e avaliar aderência a essas normas gerais de alto nível, esse organismo poderia também formar grupos de trabalho para trabalhar em assuntos específicos, tais como as partes do ACTA e do TPPA que relacionam-se à Internet, como uma alternativa às negociações ad hoc somente de governos sobre estes assuntos tal como ocorre atualmente. Outro exemplo de caso poderia ser o desenvolvimento de princípios de privacidade online para orientar entidades de padronização como a IETF e o W3C no desenvolvimento de especificações técnicas. Atualmente estas entidades (e também a ICANN com relação a nomes de domínio e endereços IP) tentam conduzir suas próprias discussões de políticas, mas em razão da participação limitada por parte dos usuários não técnicos, seu êxito é definitivamente relativo<sup>21</sup>. Além de grupos de trabalho temáticos, a nova organização poderia formar grupos de trabalho regionais para tratar de assuntos cujo tratamento mais amplo não é prático ou relevante.

O que a nova organização não faria?

Naturalmente, não assumiria as funções de administração de nomes e números da ICANN. Sequer exerceria supervisão sobre essas funções - como organismo voluntário, não teria mandato para isso. Ela poderia recomendar processos pelos quais a supervisão política das funções da ICANN poderia ser internacionalizada no futuro (e talvez até sugerir um papel para si mesma nessa transição), porque este é um assunto de política pública de considerável importância política para muitos grupos de interesse, que não pode ser conduzido com êxito no interior da própria ICANN. Mas a entidade não teria poder de impor qualquer mudança nas funções da ICANN, ou qualquer outro poder decisório. Suas recomendações seriam puramente de aconselhamento, como as Solicitações de Comentários (Requests for Comments, RFC) da IETF.

A questão óbvia agora é: deveria o Fórum de Governança da Internet (IGF) fazer tudo isso? Sim, sem dúvida deveria. A Agenda de Túnis aprovada na CMSI<sup>22</sup> especifica claramente que o papel do IGF deveria incluir a formulação de recomendações sobre assuntos emergentes bem como promover e avaliar de modo permanente a realização dos princípios da CMSI em processos de governança da Internet. Estes são exatamente os dois papéis de fixação de normas e avaliação que atribuo acima à nova organização (claro está que o IGF também faz outras coisas, e algumas delas bem, mas esses dois elementos de seu mandato foram completamente postos de lado).

Mesmo que o IGF devesse fazer isso, não podemos esperar que o faça. Por que não? Porque o IGF é um ente das Nações Unidas e portanto, mesmo com seu mandato original inovador tanto na forma como nas funções, na prática ele foi rapidamente atrelado às limitações de agir por consenso (essencialmente pleno), no estilo da ONU. Se qualquer dos grupos de interesse apresenta objeções a que o IGF faça recomendações de políticas - no que alguns deles certamente sempre insistem - este simplesmente não as fará. Para a “cooperação aprimorada” funcionar, deve haver um mecanismo voluntário ao qual os grupos de interesse que queiram colaborar no desenvolvimento de políticas possam aderir, e os que não queiram simplesmente ignorem. O IGF tal como se desenvolveu não é esse mecanismo.

Isso não significa que o IGF jamais poderia ter funcionado - poderia, se tivesse sido projetado adequadamente para tomar decisões por consenso básico (rough consensus), desenvolvido através de um processo deliberativo democrático usando discussões online moderadas e interações em pequenos grupos. Mas isso nunca foi tentado, e o IGF acabou engessando-se em torno das linhas mais tradicionais determinadas no seu início por sua equipe executiva (Nitin Desai e Markus Kummer) e pelos que tinham influência decisiva sobre ela. Que uma reforma significativa não é mais possível é demonstrado pelo fato que mesmo uma recomendação de melhora mínima não foi proposta pelo Grupo Assessor Pluralista (o Multi-Stakeholder Advisory Group, ou MAG), mas sim por um grupo de trabalho da Comissão sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD) da ONU<sup>23</sup>. Mesmo sendo um organismo intergovernamental operando na base do consenso pleno, a CSTD não conseguiu sequer recomendar a formação de grupos de trabalho para o IGF, e ainda menos as reformas que o mesmo precisaria para levar adiante a “cooperação aprimorada”.

Com tudo isso, a nova organização teria que trabalhar em estreita colaboração com o IGF. Os IGFs global, regionais e nacionais terão que ter uma capacidade relevante (de fato provavelmente a mais relevante) de definição da agenda e de seu papel de formação de capacidades para a comunidade que desenvolverá recomendações de políticas através da nova organização. O IGF, neste papel, com sua estrutura completamente aberta e sem formalismos, poderia de fato tornar-se mais importante do que nunca. Mas em razão desses mesmos aspectos, o IGF em sua forma atual não terá condições de fazer recomendações de políticas ou avaliar a aderência de outros organismos de governança da Internet a normas de procedimento.

Todavia, se o IGF não está qualificado para ser essa organização, isso não necessariamente significa que precisamos de um novo organismo - certamente deve haver alguma outra entidade que poderia desenvolver e promulgar normas globais de políticas para a Internet? Se a resposta é sim, onde está essa entidade? Não é a ICANN - temas de políticas públicas fora do escopo técnico das funções de administração de nomes e números estão fora do seu mandato. A Assembléia de Governança da Internet da Sociedade Civil (o Civil Society Internet Governance Caucus, IGC)<sup>24</sup> não está à altura do desafio - além de não ser pluralista, não tem uma estrutura suficientemente formalizada. A Internet Society (ISOC)<sup>25</sup> e a UIT<sup>26</sup> não são organismos pluralistas e negam a necessidade de qualquer processo de “cooperação aprimorada,” insistindo que já estão fazendo isso. A Global Network Initiative<sup>27</sup> exclui governos, e de qualquer modo tem seu próprio papel independente e mais restritivo (que deve continuar, informado pela nova organização). A OCDE tem uma estrutura consultiva razoável, mas é um clube dos países ricos que as nações em desenvolvimento não aceitariam. O mesmo ocorre com o Conselho da

Europa<sup>28</sup> (mesmo que sua Convenção de Cibercrime tenha sido aberta a Estados não membros). Conclui-se que temos que começar de novo. Ao fazer isso, há quatro características essenciais em torno das quais a nova organização teria que ser concebida.

Em primeiro lugar, ela precisa ser voluntária, tanto em sua participação quanto na força que suas recomendações terão. Esta é uma estrutura familiar para os que acompanham a governança da Internet, já que a IETF opera dessa maneira. De fato, a IETF foi o modelo que eu tinha em mente quando iniciei a pesquisa de doutorado que posteriormente tornou-se meu livro<sup>29</sup>. Propostas similares para uma entidade de políticas baseadas na IETF - tal como a Força Tarefa Societária (ISTF)<sup>30</sup> proposta pela ISOC - datam de mais tempo, e outras continuam a ser feitas hoje. No entanto, a estrutura que eu acabei propondo para uma rede pluralista de governança da Internet difere da IETF em vários aspectos importantes, dos quais os mais críticos estão refletidos nos critérios abaixo comentados.

Em segundo lugar, se o organismo não é vinculado à ONU (o que, além de ser inaceitável para muitos usuários da Internet, é também agora politicamente improvável, uma vez que a CSTD recusou-se a convocar um grupo de trabalho para considerar os mecanismos de cooperação aprimorada), não há razão para que não seja levado adiante pela comunidade. Em resumo, usuários da Internet têm que tomar a iniciativa de propor esta agenda positiva para a governança da Internet, tal como o fizeram ao derrotar as propostas SOPA, PIPA e ACTA. Na verdade, neste ponto, se a sociedade civil não liderar este processo (talvez com o apoio de um grupo de empresas ou governos progressistas), é provável que ele nunca aconteça.

Terceiro, é preciso ter um papel definido para os governos nessa nova organização. É possível para os governos participarem de uma organização privada de governança? Certamente - pensemos na própria ICANN, na qual governos participam através do Conselho Assessor de Governo (GAC).<sup>31</sup>

De fato, a ideia de uma organização privada levar adiante a governança de um bem comum global, com a participação e apoio de governos através do sistema internacional, já tem séculos, pelo menos a partir da formação em 1863 do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Como a participação de governos ainda alarma alguns ativistas da Internet, torna-se ainda mais crítico o segundo critério - que a organização seja estabelecida pela comunidade.

Quarto, de acordo com a Agenda de Túnis da CMSI - que destaca as distintas contribuições que os grupos de interesse têm a oferecer em seus respectivos papéis -, a estrutura da organização deveria refletir isso, através de um corpo executivo com representação formal de membros de governos, setor privado, comunidade técnica e sociedade civil. Muito embora a estrutura do IGF não faça isso, a de outras redes pluralistas o faz - bons exemplos incluem o Forest Stewardship Council<sup>32</sup> e a Fair Labor Association<sup>33</sup>. Em termos práticos, isto deveria significar que decisões do organismo, tal como a adoção de princípios, deveria ser feita por consenso básico em cada categoria de membros, bem como no seu conjunto.

Um corolário adicional é que cada grupo de interesse retenha um certo grau de independência em sua própria esfera de competência. Assim, por exemplo, membros de governos podem responsabilizar-se por converter os princípios adotados pela organização em um acordo intergovernamental. Basicamente foi isso que o Conselho da Europa fez em 2001, com a adoção de uma declaração sobre princípios da Internet pelo Comitê de Ministros<sup>34</sup>, desenvolvida num processo pluralista. Por outro lado, há boas razões para restringir o desenvolvimento de normas a instrumentos legais flexíveis, para evitar disputas dispersivas sobre a linguagem dos tratados.

Tal organização, com uma estrutura que reconheça os papéis de governos mas não os privilegie em relação a outros grupos de interesse, e uma constituição que assegure a prestação de contas e a transparência que a comunidade da Internet espera, a distinguiria tanto do inócuo IGF como das negociações não representativas do tipo ACTA e TPPA. Ela preencheria o vácuo na governança da Internet que o WGIG observou em 2005, e terminaria com a recorrente disputa sobre cooperação aprimorada que continua até hoje. E o melhor de tudo é que se este novo organismo for estabelecido pela comunidade, não temos que esperar pela aprovação de ninguém - podemos começar agora mesmo.

*Este artigo foi publicado originalmente no blog do autor: <http://igfwatch.org/discussion-board/picking-up-where-the-igfleft-off-ou...>*

---

1. Ver <http://tppwatch.org>

2. Ver <http://www.guardian.co.uk/technology/2012/jul/04/acta-european-parliamen...>
3. Ver [http://www.theregister.co.uk/2012/06/22/itu\\_plans\\_internet\\_regulation](http://www.theregister.co.uk/2012/06/22/itu_plans_internet_regulation)
4. Ver <http://tools.ietf.org/html/draft-diao-aip-dns-00>
5. Ver <http://arstechnica.com/security/2012/06/flame-malware-created-by-us-and-...>
6. Ver <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-17576745>
7. Ver [http://www.pcworld.com/article/248298/sopa\\_and\\_pipa\\_just\\_the\\_facts.html](http://www.pcworld.com/article/248298/sopa_and_pipa_just_the_facts.html)
8. Ver <http://cis-india.org/internet-governance/chilling-effects-on-free-expres...>
9. Ver <http://wikileaks.org/Banking-Blockade.html>
10. Ver <http://www.bbc.com/news/technology-14294517>
11. Ver <http://www.techdirt.com/articles/20110707/10173014998/major-us-isps-agre...>
12. Ver <http://igcaucus.org/links>
13. Google Transparency Report: <http://www.google.com/transparencyreport>. Twitter Transparency Report: <https://support.twitter.com/articles/20170002#>
14. Ver <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.doc>
15. Ver <http://unctad.org/en/Pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=61>
16. Ver <http://www.oecd.org>
17. Ver <http://www.icann.org>
18. Ver <http://www.ietf.org>
19. Ver [http://news.cnet.com/8301-1009\\_3-57444629-83/u.n.takeover-of-the-interne...](http://news.cnet.com/8301-1009_3-57444629-83/u.n.takeover-of-the-interne...)
20. Ver [http://www.circleid.com/posts/20120620\\_is\\_the\\_future\\_of\\_the\\_internet\\_at\\_...](http://www.circleid.com/posts/20120620_is_the_future_of_the_internet_at_...)
21. Ver <http://www.w3.org/2011/tracking-protection>
22. Ver <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>
23. Ver <http://www.unctad.info/en/CstdWG>
24. Ver <http://www.igcaucus.org>
25. Ver <http://www.isoc.org>
26. Ver <http://www.itu.int>
27. Ver <http://globalnetworkinitiative.org>
28. Ver <http://hub.coe.int>
29. Ver <http://press.terminus.net.au/igfbook>
30. Ver <http://web.archive.org/web/20050209065808/http://www.istf.isoc.org>

31. Um exemplo muito relevante do Brasil é o Comitê Gestor da Internet no Brasil, CGI.br. Ver <http://cgi.br> [N.E.]
32. Ver <http://www.fsc.org>
33. Ver <http://www.fairlabor.org>
34. Ver <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835773>

Categoria:

- [poliTICs 13](#)