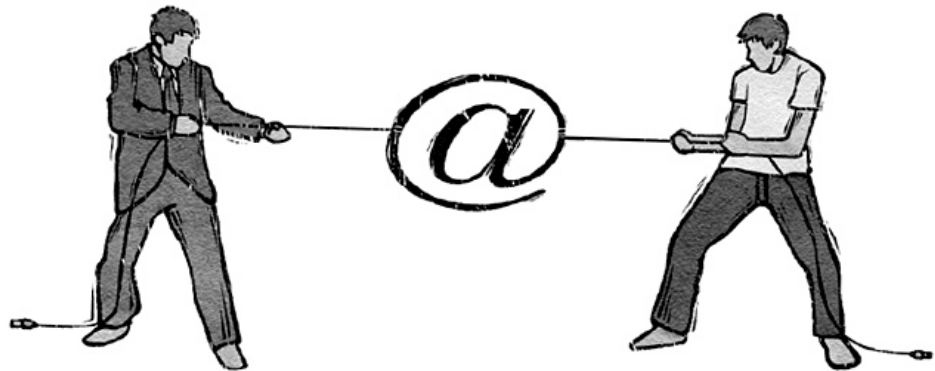


## [A febre dos princípios da internet: como o direito indicativo é utilizado para regular a internet](#)

Por **Wolfgang Kleinwächter**, Professor de Políticas e Regulação da Internet na Universidade de Aarhus. Atualmente preside o Europe Cross Border Internet Expert Group



### **Data da publicação:**

Agosto de 2011

Nenhum governo percebeu quando Tim Berners-Lee, do CERN<sup>1</sup>, em Genebra, publicou um pequeno resumo de seu projeto da World Wide Web no alt.hypertext-newsgroup - no dia 6 de agosto de 1991. O mundo estava mais preocupado com o fim da Guerra Fria e a internet estava sendo ignorada pelos líderes políticos. Vinte anos depois, cada vez mais governos estão lutando para controlar as consequências da invenção de Berners-Lee. O ano de 2011 poderá ficar para os livros de história da Internet como o ano dos 'Princípios Governamentais para a Internet'.

A Internet subiu a escada de prioridades políticas e agora já alcançou o G-8. Quando os líderes de oito poderosas nações – Obama, dos E.U.A.; Medvedev, da Rússia; Sarkozy, da França; Merkel, da Alemanha; Cameron, do Reino Unido; Berlusconi, da Itália; Harper, do Canadá; Kan, do Japão; e Baroso da União Europeia – se juntaram em um resort francês em Deauville no fim de maio de 2011, as políticas da internet eram uma questão de prioridade em sua agenda.

Três das quinze páginas da Declaração de Deauville tratavam da internet. E como destaque, os líderes do G-8 concordaram em 'um número de princípios-chave, incluindo liberdade, respeito à privacidade e propriedade intelectual, governança multissetorial, cibersegurança e proteção contra o crime'. A Declaração enfatiza que tal acordo teria sido atingido 'pela primeira vez no nível das lideranças'.

Mas não foi apenas o G-8 que descobriu que a internet é uma questão de alta política em 2011.

O Conselho da Europa, a OCDE<sup>2</sup>, a OSCE<sup>3</sup> e a OTAN<sup>4</sup> lançaram iniciativas para a elaboração e adoção de princípios da internet. O Presidente norte-americano Barack Obama propôs dez princípios em seu documento de estratégias publicado em maio de 2011; a Comissária Europeia Neelie Kroes ofereceu sete princípios quando propôs o 'Internet Compact'<sup>5</sup> no final de julho de 2011. O Brasil, a Índia e a África do Sul – em nome do G-77 –

propuseram na 65ª Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2010, o lançamento de uma ‘nova plataforma intergovernamental da internet’. E mais, uma reunião do G-20, que também inclui a China, está marcada para novembro de 2011 em Cannes.

Por que tem surgido tanta euforia sobre os princípios da internet e qual será o resultado deste ativismo governamental e intergovernamental?

## **OS ANOS OITENTA: A ‘NETIQUETA’**

Vamos voltar na história. A internet nunca foi uma zona sem-lei. No entanto, ela se desenvolveu principalmente à sombra de regulamentos governamentais específicos. Ao contrário da invenção da telecomunicação e da radiotransmissão – que logo após sua adoção foram empurradas para uma estrutura regulamentar de leis nacionais – ninguém introduziu uma Lei Nacional para a Internet ou uma Convenção Internacional da Internet após o protocolo TCP/IP ter aberto as portas para o desenvolvimento de uma rede de redes, a internet.

Os mecanismos autorreguladores introduzidos pela própria comunidade da internet – um pequeno grupo de nerds nos anos setenta e oitenta – foram considerados suficientes para gerenciar a rede emergente. O procedimento RFC, introduzido em 1969, proveu as regras necessárias para garantir a estabilidade e flexibilidade requeridas e para manter sob controle quaisquer problemas que pudessem surgir.

Um exemplo disso foi a ‘netiqueta’, que introduziu algumas normas éticas como princípios básicos para a conduta adequada na internet em relação a usuários individuais. A netiqueta foi desenvolvida no início dos anos oitenta quando o e-mail em forma de mensagem de texto, a Telnet<sup>6</sup>, a Usenet<sup>7</sup>, o Gopher<sup>8</sup>, o Wais<sup>9</sup>, e o FTP<sup>10</sup> de órgãos educacionais e de pesquisa dominavam o tráfego na internet.

A WWW foi certamente um marco para a internet. Em dois anos o número de usuários explodiu - e chegou a 300 milhões em 1995. Os pioneiros da internet perceberam rapidamente que eles teriam de fazer algo em relação às suas regras internas.

Sally Hambridge, da Intel, publicou em outubro de 1995 um novo RFC - o famoso RFC 1855 – que resume e descreve o conjunto de princípios para uma ‘netiqueta para a internet’. “Hoje em dia”, escreveu Hambridge, “a comunidade dos usuários da internet inclui pessoas que são novas neste ambiente. Estes ‘novatos’ não tem familiaridade com a cultura e não precisam saber sobre transporte e protocolos. Para incluir estes novos usuários na cultura da internet rapidamente, este Guia oferece um mínimo de princípios de conduta que organizações e indivíduos podem adotar e adaptar para seu próprio uso”. O RFC 1855 inclui um conjunto de normas como o famoso ‘princípio de robustez’, mais conhecido como lei Postel, do RFC 761: “Seja conservador no que você envia; seja liberal com relação ao que você aceita receber”. Mas o RFC 1855 também inclui regras como “não envie e-mail não solicitado” e “respeite os copyrights do material que você reproduzir”.

O problema com a netiqueta era a inexistência de um mecanismo para sua implementação. Pessoas responsáveis respeitavam as regras, mas a conduta irresponsável continuava impune. A pior coisa que poderia acontecer com quem quebrasse as regras era ter sua reputação manchada diante da comunidade. Mas quando criminosos, pessoas que praticam crimes motivados pelo ódio, pedófilos, vândalos e terroristas começaram a povoar a internet no fim dos anos noventa, a ‘netiqueta’ chegou ao seu limite.

## **O SETOR PRIVADO VS. A LIDERANÇA GOVERNAMENTAL**

Assim, dava para entender porque alguns governos começaram, já em meados dos anos noventa, a pensar sobre algum tipo de estrutura de regulação para a internet apoiada pelo governo. O Comissário Europeu Martin Bangemann utilizou a Conferência da União Internacional das Telecomunicações (UIT) de setembro de 1997, em Genebra, para propor uma ‘Declaração para a Sociedade da Informação’. A ideia não conseguiu angariar o apoio necessário.

Os novos empresários da crescente economia da internet temiam que tal declaração não fosse promover, mas sim restringir o desenvolvimento da internet, introduzindo uma regulação pesada que poderia eventualmente bloquear o conceito criativo de ‘inovação sem permissão’. E o governo dos EUA temia que uma Declaração com o apoio da ONU pudesse reabrir o debate contraproducente da UNESCO sobre uma ‘Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação’ (NWICO, sigla em inglês), nos anos oitenta.

Como resultado, as novas grandes empresas da internet estabeleceram proativamente o 'Diálogo de Negócios Global em e-Comércio' (GBDe, sigla em inglês) no qual propuseram desenvolver uma estrutura autorreguladora. E o governo dos EUA lançou uma iniciativa privada chamada 'Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números', a ICANN, na qual governos têm apenas papel consultivo.

Nem todos ficaram felizes com a ICANN e com o princípio de liderança do setor privado. Quando a ONU lançou a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) em 2002, a China argumentou que a liderança do setor privado era provavelmente positiva numa internet de um milhão de usuários. Mas com um bilhão de usuários, a liderança dos governos seria necessária para manter a internet sob controle. A Governança da Internet se tornou subitamente o foco do conflito pelo poder político. O resultado foi EUA vs. China, ICANN vs. UIT, a liderança do setor privado vs. liderança dos governos.

Foram necessários três anos de negociações e intensos esforços de um Grupo de Trabalho da ONU sobre Governança na Internet (GTGI), organizado pelo ex-Secretário Geral da ONU Kofi Annan, até que fosse possível chegar a um acordo.

O GTGI rejeitou a ideia de uma 'liderança única' e propôs um modelo multissetorial no qual todas as partes - governos, setor privado e a sociedade civil - deveriam trabalhar juntas 'através de seus respectivos papéis', 'compartilhando princípios, normas, regras, procedimentos para a tomada de decisões, e programas que moldam a evolução e o uso da Internet'.

A recomendação do GTGI alcançou a Agenda de Túnis, que foi adotada pelos chefes de estado de mais de 150 governos do mundo na Segunda fase da CMSI, em novembro de 2005.

A agenda de Túnis não introduziu uma regulação específica para a internet, no entanto, esta incluía, em uma linguagem vaga, um conjunto de princípios gerais que poderiam ser interpretados como o ponto de partida para uma estrutura de regulação para a governança da internet, baseada em um modelo multissetorial.

O Fórum de Governança na Internet (IGF, sigla em inglês), outro resultado da CMSI, tornou-se um espaço para a continuação do debate. Durante a segunda reunião anual do Fórum, no Rio de Janeiro (em novembro de 2007) a chamada Coalizão Dinâmica sobre Direitos e Princípios na internet, foi formada – e produziu um relatório razoável em três anos.

O Fórum não tem capacidade de tomada de decisão e os resultados das Coalizões Dinâmicas não são mais (mas também não menos) do que sugestões para reflexão.

## **REPENSANDO A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE INTERNET**

E, claro, o IGF fez com que fosse repensada a necessidade de se ter algo como uma estrutura de regulação global para a internet. Enquanto emergiu rapidamente o "consenso aproximado" de que a ideia sobre ter 'algo no papel' não seria tão ruim, havia uma divisão marcante. De um lado, havia grupos que desejavam ver uma convenção de valor jurídico; de outro, havia grupos a favor de uma solução mais suave, uma declaração política de princípios gerais não-vinculativos que ajudaria a identificar o que seriam condutas positivas ou negativas na internet.

Na ONU, os países do G-77 argumentaram que faltaria um elo no ecossistema de Governança da Internet e eles propuseram um novo mecanismo intergovernamental, que poderia chegar a um tratado da Internet.

Em 2010, o governo dos EUA propôs à OCDE começar a esboçar princípios para formulação de políticas na Internet. E quando a França chegou à presidência do G-8 em 2011, o Presidente Sarkozy anunciou, em janeiro deste ano, que a Internet seria a prioridade de sua presidência.

Esta febre em torno dos princípios da internet não é uma surpresa. Com mais de dois bilhões de usuários, a internet não é mais um lugar para nerds, mas reflete um mundo em sua totalidade e com suas deficiências.

Em 2011, a internet pousou no centro da economia e política mundiais. 'O mundo deve reconhecer em conjunto os desafios apresentados pela entrada de atores malévolos no ciberespaço e atualizar e fortalecer nossas políticas nacionais e internacionais adequadamente', argumentou o Presidente norte-americano, Barack Obama, em sua 'Estratégia Internacional para o Ciberespaço' em maio de 2011. 'Atividades que ocorrem no ciberespaço

têm consequências para nossas vidas no espaço físico e nós temos de trabalhar em direção à construção de regras e leis, para prevenir que os riscos de conectar-se não superem os benefícios’.

O Presidente disse ainda: ‘O futuro de um ciberespaço aberto, interoperacional, seguro e confiável depende de que as nações reconheçam e protejam aquilo que deve durar, enquanto confrontam aquilo que pode desestabilizar ou minar nosso mundo cada vez mais conectado’.

O que podemos ver aqui é uma mudança de política importante: de uma constelação ‘sem leis vs. com leis vinculativas’ para uma abordagem mais suave, uma ‘netiqueta’ que busca não apenas alcançar a comunidade da internet mas também todos os governos, setor privado e sociedade civil. Tal abordagem de direito indicativo poderia sim garantir a continuação da flexibilidade da internet – necessária para sua evolução – e um grau de estabilidade mais alto, necessário para conseguir a confiança dos próximos bilhões de usuários e da nova geração de empresários.

Uma abordagem de direito indicativo também permite que se vá além dos mecanismos tradicionais intergovernamentais para formular leis internacionais e para melhorar parcerias e cooperação no desenho de estruturas políticas e de regulação para a governança na internet.

Após o Conselho da Europa (em junho de 2011) e a OCDE (em julho de 2011) terem adotado documentos e os EUA, UE e o G-8 terem publicado declarações, faz sentido fazer uma análise mais detalhada sobre estas atividades.

Uma comparação breve entre estes novos documentos leva-nos a quatro conclusões interessantes:

1. Todas as partes apóiam o modelo multissetorial como princípio básico de governança;
2. Todas as partes apóiam os princípios de arquitetura historicamente concebidos de uma internet aberta (e2e);
3. Todas as partes identificam três áreas principais onde políticas são necessárias: Direitos Humanos, Segurança e Economia;
4. Todavia, as partes têm diferentes prioridades quando se trata de questões políticas.

**Tabela 1: Comparação de Princípios de Governança na Internet da Declaração do Conselho da Europa (junho de 2011), do Comunicado da OCDE (julho de 2011), da Estratégia Internacional para o Ciberespaço dos EUA (maio de 2011), a Proposta da União Europeia (julho de 2011) e a Declaração do G-8 (maio de 2011). Princípios específicos estão identificados por '[x]'..**

Assunto	Conselho da Europa	OCDE	EUA	UE	G-8
Direitos Humanos	[1] Direitos Humanos, Democracia e leis	[1] Livre Fluxo de Informação Global	[1] Suporte às Liberdades Fundamentais	[4] Pró-Democracia	[1] Liberdade
	[10] Diversidade Linguística e Cultural	[9] Proteção da Privacidade	[3] Valorização da privacidade		[2] Proteção da Privacidade
Segurança	[3] Responsabilidade dos Estados	[5] Base de Dados confiável para formulação de políticas	[4] Proteção contra Crimes	[1] Responsabilidade Cívica	[5] Cibersegurança
	[6] Integridade da Internet	[6] Transparência, Processo Justo e Prestação de Contas	[5] Direito de Auto-Defesa		[6] Proteção contra Crime
		[13] Cooperação para Segurança na Internet	Cibersegurança e investigação rigorosa		
Governança	[3] Governança Multissetorial	[5] Processos multissetoriais de desenvolvimento de políticas	[9] Governança multissetorial	[3] Governança multissetorial	[4] Governança multissetorial
	[4] Empoderamento dos usuários	[6] Códigos de Comportamento Voluntariamente Desenvolvidos		[7] Governança Transparente	
	[7] Gerência Descentralizada	[10] Empoderamento e responsabilidade do indivíduo			
		[14] Aplicação e execução das normas			
Tecnologia/Arquitetura	[5] Universalidade da Internet	[2] Internet aberta, distribuída e interconectada	[6] Interoperabilidade Global	[2] Uma Internet	
	[8] Arquitetura Aberta		[7] Estabilidade da Rede	[5] Arquitetura Aberta	
	[9] Rede Aberta		[8] Acesso Confiável		
Economia		[3] Investimento e Competição na área de Banda Larga de Alta Velocidade	[2] Respeito à propriedade	[6] Confiança para o Usuário	[3] Proteção à Propriedade Intelectual
		[4] Entrega de serviços transfronteiras			
		[11] Criatividade e Inovação			
		[12] Limites para as responsabilidades e obrigações de Intermediários			

Na teoria, princípios são bons. Eles fornecem a orientação e critérios através dos quais pode-se avaliar condutas individuais e coletivas. É bem mais fácil chegar a um consenso sobre princípios não-vinculativos do que sobre normas juridicamente vinculativas. Quando o mundo queria fazer algo após a Segunda Guerra Mundial para promover os direitos humanos, Eleanor Roosevelt, que presidiu a comissão de redação nas Nações Unidas, preferiu a abordagem baseada em direito indicativo como o passo inicial. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) é um conjunto de princípios não-vinculativos juridicamente.

Demorou mais dezoito anos para ser finalizada uma convenção juridicamente vinculativa (1966) e mais vinte anos até a grande maioria da ONU ratificar o tratado. Como mostra a experiência, o poder político dos princípios da Declaração dos Direitos Humanos não pode ser subestimado. Mas princípios não são 'executáveis' - assim como a 'netiqueta' - a única coisa que se pode fazer é acusar e envergonhar.

## O NOVO TRIÂNGULO

No entanto, mesmo a abordagem de direito indicativo é cheia de armadilhas – e diferentes governos, investidores e organizações têm ideias diferentes sobre as prioridades em relação aos campos de política não-técnica.

Para o Conselho da Europa, sede do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e da Convenção Europeia de Direitos Humanos, Direitos Humanos e Liberdades dos indivíduos que utilizam a internet são prioridade máxima. Para a OCDE, o mais importante é a inovação, o crescimento econômico e a proteção da propriedade intelectual.

Para o governo dos EUA, assim como para a OTAN (que ainda não adotou um documento formal mas está trabalhando em uma versão provisória de Princípios da Internet), a cibersegurança é a preocupação número um.

Estas formas de priorizar não significam que o Conselho Europeu ignora a segurança e a economia da OCDE e que o governo dos EUA ignora os Direitos Humanos. O problema é que em caso de um conflito, onde interesses e valores legítimos têm que ser equilibrados entre si, diferentes organizações oferecem diferentes soluções. Se para uma organização a dimensão de direitos humanos de um caso especial é vista como mais importante do que as implicações em relação à segurança, outra organização pode chegar a uma outra conclusão e argumentar que a cibersegurança também precisa de limites em relação a direitos humanos individuais.

Em outras palavras, o que veremos no futuro não é apenas uma batalha entre governos e entre investidores governamentais ou não-governamentais, mas também uma batalha entre segurança, economia e ativistas de direitos humanos dentro dos governos, setor privado e sociedade civil.

O desafio de como criar um triângulo mágico que equilibre aspectos de segurança, economia e direitos humanos se tornará uma questão crucial para o desenvolvimento de políticas da internet nos próximos dez anos. As negociações dos princípios da OCDE foram um bom exemplo, que serviu para abrir os olhos de todos. A OCDE, uma organização intergovernamental, abriu-se para o modelo multissetorial após sua conferência Ministerial em Seul, em 2007. Esta convidou o setor privado, a comunidade técnica e a sociedade civil a formar comitês para participar nos processos de formulação de políticas da OCDE.

Durante a fase final das negociações da OCDE, o conselho consultivo da sociedade civil – o CSISAC - discordou de dois princípios. Aos olhos do CSISAC, os princípios da OCDE dariam preferência aos interesses empresariais e ignorariam os direitos humanos, particularmente em relação aos direitos de propriedade intelectual e responsabilidade de intermediários.

Os governos da OCDE, incluindo o governo dos EUA, realizaram esforços para incluir as posições do CSISAC. Mas o conflito não pôde ser amenizado e o CSISAC decidiu não apoiar o documento final. O Conselho da Europa não tem ainda um mecanismo multissetorial, mas organizou uma conferência multissetorial antes de redigir a versão final de sua declaração em Estrasburgo, em abril de 2011.

Durante esta conferência ficou claro que as partes não-governamentais apoiam várias ideias na declaração provisória mas rejeitaram a ideia de assinar um documento que seria incorporado apenas por governos. Estas organizações desejavam ficar em posição de igualdade em um processo de desenvolvimento de políticas de caráter transparente e que se desse de baixo para cima. O Conselho da Europa, que apoia o modelo multissetorial, está considerando agora continuar esta discussão e melhorar a 'Declaração de Princípios de Governança na Internet' intergovernamental, em um 'Marco de Compromissos' multissetorial (FoC, sigla em

inglês).

## **SEGUINDO ADIANTE EM TERRITÓRIO NÃO EXPLORADO**

Estes casos nos levam a outro problema: enquanto todos parecem concordar a respeito do multissetorialismo, existem incertezas e diferenças profundas em relação ao que se entende a respeito deste princípio vagamente definido.

Alguns governos perceberam que têm de ir além de seus procedimentos tradicionais de formulação de políticas, mas outros apenas apóiam da boca para fora o slogan bonito e continuam operando como de costume.

Isto não funcionará. Voltando à definição do GTGI, o princípio sugere que normas, princípios, regras e até a tomada de decisões deveriam ser 'compartilhados' entre as partes.

O modelo multissetorial não expressa uma relação senhor-escravo, no qual governos ditam o que tem que ser adotado em última instância; é um diálogo, uma nova parceria, na qual todas as partes, incluindo governos, participam de forma igualitária em seus respectivos papéis.

As ferramentas da diplomacia do século XX não são mais adequadas. É necessária uma nova Diplomacia da Internet do século XXI. E para tanto são necessárias novas formas de interação entre as partes, dentro e fora do governo.

Sem dúvida, isto é difícil. Para os governos é certamente uma novidade ter que incluir uma organização da sociedade civil como o CSISAC (como no caso da OCDE) ou aceitar decisões que não lhes agradam (como no novo caso gTLD da ICANN).

Mas um modelo que volte ao processo de tomada de decisão organizado hierarquicamente, de cima para baixo, é o atalho errado. Não há uma outra forma de ir adiante neste novo campo de formulação de políticas. A inovação e a criatividade são necessárias não apenas no desenvolvimento de novos aplicativos e serviços da internet mas também na formulação de políticas da internet.

É verdade que o princípio do multissetorialismo ainda não está bem definido. E os procedimentos, o modo como as partes devem interagir em relação ao desenvolvimento de políticas e tomada de decisões, não estão escritos. A governança multissetorial é um passo em um território ainda não mapeado.

Quando os governos, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade técnica entram nesta terra incógnita, todos os lados têm que respeitar uns aos outros – em seus respectivos papéis – e aí aprender a colaborar entre si, a se comunicar e coordenar de uma nova forma, encontrando soluções sustentáveis para um pacto público global. Isso se torna ainda mais complicado porque existem muitos governos neste mundo que não são membros do G-8, nem da OCDE ou do Conselho da Europa e que têm suas próprias ideias sobre a Governança da Internet e o multissetorialismo - como a China, o Brasil, a Índia, a África do Sul, a Arábia Saudita, entre outros.

Não é preciso ser profeta para ver que o futuro da Governança na Internet será um campo de batalha importante nas próximas décadas.

Já na segunda metade do ano de 2011 veremos três eventos importantes nos quais esta questão irá surgir: em setembro de 2011, a sexta reunião anual do IGF ocorrerá em Nairóbi; em outubro de 2011, o Segundo Comitê da 66ª Assembléia Geral das Nações Unidas iniciará sua discussão sobre a Internet em Nova Iorque; e os líderes do G-20, incluindo China, Brasil, Índia, África do Sul e outros membros do G-77 se reunirão em Cannes.

---

1. Sigla de European Organization for Nuclear Research. <http://public.web.cern.ch>

2. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – <http://www.oecd.org/>

3. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – <http://www.osce.org>

4. Organização do Tratado do Atlântico Norte – <http://www.nato.int>

5. Ver em <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/tag/internet-compact/>
6. Ver em <https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/Telnet>
7. Ver em <https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/Usenet>
8. Protocolo Gopher: ver em [https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/Gopher\\_%28protocol%29](https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/Gopher_%28protocol%29)
9. Sigla de Wide Area Information Servers. Ver em [https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/Wide\\_area\\_information\\_server](https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/Wide_area_information_server)
10. Sigla de File Transfer Protocol: ver em <https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/FTP>

Categoria:

- [poliTICs 10](#)