

Relatório de participação no 9º Internet Governance Forum

Flávio Rech Wagner, Conselheiro do CGI.br, pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e membro do Grupo Assessor Multissetorial do próximo IGF

Data da publicação:

Abril de 2015

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.

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 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 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 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 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.

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 Telefónica tenha rebatido que o mercado era competitivo e não necessitava de regulação.

A conselheira Flavia Lefrève, uma das panelistas, 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.

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 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 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 multisetorial 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.

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 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 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 fôlego 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.

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

5. Ver site do NETmundial em <http://netmundial.br/>
6. Ver anúncio do governo norte-americano em <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transit...>
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 nu merados de acordo com sua ordem de proposição. V er programação do workshop 23 em http://www.intgovforum.org/cms/wks2014/index.php/proposal/view_public/23.
10. Ver programação do workshop 185 em http://www.intgovforum.org/cms/wks2014/index.php/proposal/view_public/185
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...>
13. Ver informações sobre a Coalizão Dinâmica em Neutralidade de Rede em <http://www.networkneutrality.info/about.html>
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>
16. Ver declaração em <http://www.igfsa.org/wp-content/uploads/sites/15/2014/09/IGF-Support-Ass...>
17. O relatório final do IGF pode ser encontrado em <http://www.intgovforum.org/cms/documents/igf-meeting/igf-2014-istanbul/3...>

Categoria:

- [poliTICS 20](#)