

UM FÓRUM GLOBAL DE GOVERNANÇA DA INTERNET A VISÃO DO BRASIL

Carlos A. Afonso -- Agosto de 2005

Introdução

O processo que conduz à segunda fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS) estabeleceu como uma de suas principais prioridades avançar na formulação de um mecanismo global de governança da Internet. Entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem sido um dos que mais se manifestou sobre a necessidade de um amplo debate sobre o futuro da governança global da Internet e foi uma das nações líderes no processo da WSIS que resultou na formação do Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (WGIG)¹.

O governo brasileiro continua buscando uma proposta de consenso nacional sobre o futuro da governança global da Internet. Isso faz parte de uma iniciativa multissetorial mais ampla para estabelecer posições consensuais para os principais temas da WSIS. Como esperado, o Brasil tenta derivar sua proposta global da política nacional que originou uma estrutura de governança em torno do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIbr).²

Para tanto, foi constituído um Grupo Interministerial da Sociedade da Informação (GISI), com representantes de diversos ministérios do governo federal, empresas privadas, organizações da sociedade civil e entidades acadêmicas, sob a coordenação do Ministério de Relações Exteriores.

O GISI realiza reuniões periódicas abertas em Brasília para proporcionar uma oportunidade de ampla participação nas discussões de formulação de políticas. Um subgrupo do GISI sobre governança da Internet, trabalhando em conjunto com o Subcomitê de Governança da Internet do CGIbr, produziu o que agora está sendo aceito como a posição oficial do governo brasileiro sobre o assunto.

Este texto tenta apresentar - extraoficialmente - o consenso já alcançado até o momento, para que possa servir de referência para a discussão sobre o futuro da governança da Internet.

Os três textos básicos para esta revisão são:

- O Relatório WGIG³;
- “Documento-base para a posição brasileira” do GISI (não publicado);

¹ Para uma descrição detalhada dos processos de transição da governança da Internet e uma revisão do relatório final do WGIG, consulte o documento de pesquisa do autor, “Internet Governance - A Review in the Context of the WSIS Process”, disponível em <http://wsispapers.choike.org>.

² Uma breve descrição do modelo de governança brasileiro está em um apêndice ao final deste briefing.

³ <http://www.wgig.org>

- Resposta do Grupo de Governança da Internet da Sociedade Civil (CSIGC) ao Relatório do WGIG ⁴.

As premissas da proposta brasileira

O Brasil foi um dos primeiros países no processo da WSIS a insistir na importância de considerar uma série de temas muito além do mandato da Corporação da Internet para Nomes e Números (ICANN) em um futuro acordo global de governança da Internet. A visão brasileira envolve a necessidade de criar uma estrutura internacional e multi-institucional que abranja assessoria, resolução de conflitos e supervisão sobre um amplo conjunto de temas de governança, com representação “adequada” de todos os grupos de interesse. Tal estrutura seria pluralista (multistakeholder), transparente, democrática e multilateral.

Com base na experiência de seu próprio arranjo interno de governança da Internet, o Brasil vislumbra quatro grupos de interesse participando de um mecanismo global:

- Governos Nacionais;
- Associações empresariais;
- Organizações sem fins lucrativos e sem fins lucrativos;
- Comunidade acadêmica/técnica.

Os dois últimos setores devem ser representados por organizações ou associações da sociedade civil. A razão para manter esses dois setores separados é garantir que sempre haverá representantes da comunidade acadêmica/técnica, ⁵bem como de organizações sem fins lucrativos e não empresariais no fórum, seja qual for o mecanismo de eleição/seleção para escolher os representantes.

O CSIGC não conseguiu, até o momento, estabelecer uma visão consensual sobre essa estrutura de representação. Embora a maioria concorde - como o Brasil - que as associações acadêmicas fazem parte da sociedade civil, há discordância quanto à sua representação específica no fórum global.

O Brasil também concorda com o WGIG ao propor um fórum global para governança da Internet. No entanto, enquanto nos quatro modelos propostos pelo WGIG para um mecanismo global está contemplada a constituição de um fórum pluralista, este é relegado a um papel apenas consultivo. A proposta brasileira amplia o escopo do fórum para incluir funções de coordenação/supervisão dentro dele, propondo assim um único órgão pluralista para todas as funções de governança.

⁴http://wsispapers.choike.org/wsis_igcaucus_wgig_final.pdf

⁵Ainda que possam ser vistas como parte do universo das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

No cenário do Brasil, a ICANN - reorganizada como um verdadeiro organismo global, independente de qualquer país e retendo suas funções lógicas de governança de infraestrutura, bem como qualquer outro futuro mecanismo global de governança da Internet, estaria sob a coordenação/supervisão do fórum global.

O CSIGC tende a favorecer um fórum consultivo como ponto de partida, derivado do modelo 2 do Relatório do WGIG. O fórum progrediria para se tornar uma referência global e autorizada sobre governança da Internet. Dessa forma, a proposta do CSIGC pode ser considerada um subconjunto da proposta do Brasil, conforme será descrito a seguir.

O Brasil detalhou vários aspectos de sua versão do fórum global (denominado Fórum Global de Coordenação de Governança da Internet - GIGCF). O GIGCF deve ser autônomo e independente em relação a qualquer governo nacional ou organização intergovernamental. O Brasil concorda que um vínculo formal com a ONU precisa ser estabelecido de forma que não prejudique os quatro princípios de processo e participação: multilateralidade, democracia, transparência e pluralismo.

Algumas das premissas básicas para a criação do fórum global, segundo o Brasil, são:

- As instituições existentes envolvidas na governança da Internet devem se adaptar aos quatro princípios acima.
- A agenda de trabalho do fórum deve ser ampla e incluir todos os aspectos da governança da Internet.
- A estrutura do fórum deve incluir uma instância intergovernamental de decisão que trate dos aspectos da governança da Internet que impactam as políticas nacionais.
- A implementação do fórum deve ser realizada de forma a garantir a estabilidade e o desenvolvimento contínuo da Internet.
- O modelo de governança adotado no Brasil poderia servir de referência para a construção do fórum global, bem como estabelecer cooperação e troca de experiências na estruturação de modelos de governança nacionais, de forma a facilitar a participação das comunidades nacionais no fórum global.

A última suposição refere-se ao parágrafo 73(b) do WGIG Report, que recomenda textualmente *“que a coordenação seja estabelecida entre todas as partes interessadas em nível nacional e que um comitê diretor nacional de governança da Internet multissetorial ou órgão semelhante seja estabelecido”*. O GTGI não chega a recomendar explicitamente o mecanismo de governança adotado no Brasil, o que entraria em conflito com as políticas nacionais adotadas em vários países ⁶, mas sugere que sejam tomadas medidas em direção semelhante.

⁶Alguns dos quais simplesmente contrataram um titular comercial para vender seus domínios de primeiro nível com código de país (ccTLDs) no mercado mundial.

Uma revisão da proposta brasileira

Conforme mencionado, ao contrário dos modelos apresentados no Relatório do WGIG, o Brasil sugere a criação de um órgão único com múltiplas funções e que deve, em seu conjunto, ser pluralista (multistakeholder), democrático, transparente e multilateral - o significado dessas características basicamente coincide com a visão do WGIG. Embora os detalhes da posição brasileira ainda estejam sendo discutidos, há um consenso em torno de uma proposta de 14 pontos a respeito de um fórum global. Cada um deles é apresentado a seguir.

1. O fórum deve ser um espaço global para coordenação e discussão de todas as questões de governança, bem como para apoiar o desenvolvimento de políticas globais para a Internet.

O fórum aqui é visto como um formulador de políticas operando, dependendo do assunto, em papéis consultivos, de autoridade, de coordenação, de supervisão e/ou de arbitragem. Ele recebe informações de agências e organizações técnicas, reguladoras e consultivas já existentes e é considerado por essas entidades como autoridade em assuntos relacionados à Internet pertencentes a seus campos de atividade.

Este ponto mostra que há muito trabalho a ser feito no estabelecimento de funções precisas e mecanismos específicos (incluindo a delegação de funções a organizações existentes ou a serem criadas) em diferentes níveis e instâncias de supervisão, regulação, arbitragem e assim por diante.

2. O fórum deve coordenar um amplo espectro de temas de governança.

Este ponto é destacado para enfatizar a importância de um mecanismo global em resposta à inexistência de uma instância de governança que consolide todas as questões relacionadas à Internet.

3. O fórum deve ser pluralista (multistakeholder).

A visão brasileira aqui é semelhante à adotada por seu órgão de governança nacional (ver apêndice). A forma como prevê a participação dos governos nacionais é descrita no próximo ponto.

4. O fórum deve incluir um mecanismo intergovernamental por meio do qual os governos exerçam suas responsabilidades em relação aos aspectos da política pública relacionados à Internet.

Este é um dos temas mais relevantes da proposta brasileira e, dependendo da forma como é apresentado, gera algumas controvérsias - principalmente do campo que quer estender o modelo da ICANN a todos os aspectos da governança global.

O Brasil quer um fórum com plena participação de todos os setores na construção de recomendações e definições de políticas e acordos internacionais. No entanto, as recomendações ou regulamentações que os

governos entendam como tendo implicações em políticas públicas nacionais devem ser consideradas pela instância intergovernamental do fórum antes de qualquer aprovação, seguindo um procedimento claramente estabelecido. Ao contrário de certas declarações ou interpretações, não há menção à União Internacional de Telecomunicações (UIT) ou a qualquer outro órgão existente como substituto da ICANN na governança da infraestrutura lógica.

De relevância prática é o fato de que o Brasil não vê a instância intergovernamental do fórum discutindo e deliberando sobre todas as questões como um órgão separado. Prevê, antes, a participação de representantes da instância intergovernamental nos processos gerais do fórum, que remeterá a essa instância apenas as questões de política nacional.

5. O fórum, e qualquer instância de governança global, não deve estar sob a jurisdição de nenhum país específico.

Esta é a expressão do parágrafo 48 do Relatório WGIG, que afirma:

O WGIG reconheceu que qualquer forma organizacional para a função de governança/supervisão deve aderir aos seguintes princípios:

- *Nenhum governo deve ter um papel preeminente em relação à governança internacional da Internet.*
- *A forma organizacional da função de governança será multilateral, transparente e democrática, com total envolvimento dos governos, setor privado, sociedade civil e organizações internacionais.*
- *A forma organizacional para a função de governança envolverá todas as partes interessadas e organizações intergovernamentais e internacionais relevantes em suas respectivas funções.*

Além disso, o Brasil vê o fórum global como um organismo internacional, formalmente reconhecido pelas Nações Unidas e legitimado por um tratado internacional específico. O CSIGC também concorda com um relacionamento formal com a ONU (de preferência diretamente com o Secretariado-Geral), cujos termos precisam ser definidos.

6. O fórum deve trabalhar para o interesse público global.

Isso levanta, em particular, questões de arbitragem (como prevenir ou contornar impasses resultantes de conflitos de interesse nacionais que podem bloquear processos) e questões de participação equilibrada (como garantir que países desenvolvidos e em desenvolvimento, interesses privados e públicos, interesses comerciais e não comerciais sejam igualmente representado).

7. O fórum deve obedecer aos critérios de transparência, democracia e multilateralismo.

Esses são aspectos já expressos nas resoluções da CMSI em Genebra ⁷.

⁷http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1161|1160

8. Cada um dos representantes dos quatro grupos de interesse (governos, associações empresariais, organizações sem fins lucrativos sem fins lucrativos e associações acadêmicas/técnicas) deve estabelecer regras claras de prestação de contas em relação aos seus constituintes.

O Brasil destaca duas questões específicas a esse respeito: como selecionar e assegurar a responsabilização global dos representantes não-governamentais; como garantir a participação qualificada dos setores não-governamentais dos países em desenvolvimento. Essa também é uma preocupação explícita do CSIGC.

9. Em relação às organizações globais existentes que lidam com questões específicas relacionadas à Internet, a função do fórum deve ser a de coordenar essas organizações em vez de substituí-las.

Esta é uma proposta significativa - a abordagem é construir sobre a experiência e as organizações existentes, não começar do zero, e consolidar a governança global de forma coordenada em torno das organizações existentes para as funções que elas são capazes de realizar, bem como ajudar a construir novos mecanismos quando necessários para componentes ainda não devidamente cobertos. Isso significa contar não apenas com as capacidades da ICANN, mas também com várias agências da ONU existentes e outros órgãos técnicos.

10. O fórum deve funcionar com eficácia e praticidade para garantir agilidade nos processos decisórios, acompanhando a dinâmica de expansão e evolução da Internet.

O Brasil sugere mecanismos de representação em que o fórum global seja constituído por um número relativamente pequeno de representantes expressando legitimamente os interesses de todos os setores. Isso requer procedimentos e mecanismos globais adequados para garantir processos eleitorais e de seleção transparentes e democráticos em âmbito nacional e regional.

11. O fórum deve ser flexível e adaptável para ajustar sua agenda e processos à rápida evolução da Internet.

Isso enfatiza novas questões decorrentes da implantação de tecnologias avançadas, as consequências da rápida convergência de diferentes mídias e sistemas de comunicação para a Internet e assim por diante. Esses desenvolvimentos, por sua vez, podem exigir uma evolução correspondente em certas funções, regras, padrões e recomendações do fórum.

12. O fórum deve ser capaz de atuar como uma câmara de compensação eficiente, coletando as necessidades dos diversos grupos de interesse e despachando-as (ou as resoluções resultantes) para as organizações relevantes.

O Brasil enfatiza que, a esse respeito, o fórum deve contar fortemente com as mais recentes tecnologias de gestão do conhecimento baseadas na Internet, agilizando a transparência, os procedimentos democráticos e as funções de

câmara de compensação, bem como contando com reuniões abertas on-line e presenciais, tanto quanto possível.

13. O fórum deve ter autoridade em sua capacidade de resolver conflitos e coordenar o trabalho de diferentes organizações.

O Brasil vê essa capacidade autoritária definida por um ou mais tratados ou convenções internacionais, bem como contratos específicos e memorandos de entendimento.

14. O fórum deve ser autossustentável.

O fórum deve ser apoiado por uma infraestrutura técnica/administrativa eficiente e leve. As reuniões devem, tanto quanto possível, ser online utilizando os melhores recursos multimídia da Internet. Muitas atividades seriam realizadas por meio de grupos de trabalho especializados, geralmente constituídos por voluntários remunerados por despesas de viagem e perdiam quando necessário. Esses métodos devem ajudar a reduzir o orçamento operacional.

O financiamento para o fórum global deve vir de todos os setores participantes de acordo com suas capacidades. Tetos para contribuições específicas devem ser estabelecidos a fim de evitar barreiras de entrada e posições hegemônicas. A ICANN é o anti-exemplo dessa proposta, já que sua receita vem basicamente dos principais registros globais de domínios de primeiro nível (gTLDs).

Apêndice - A estrutura de governança da Internet brasileira⁸

O Brasil foi pioneiro em uma abordagem particular para a governança da Internet, como resultado de intenso lobby da comunidade acadêmica e organizações da sociedade civil em 1994-1995. Em maio de 1995, os ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia concordaram em formar o Comitê Gestor da Internet no Brasil (conhecido pela sigla CGIbr) - um grupo de cerca de 12 voluntários do governo, comunidade de usuários, provedores de serviços, empresas e acadêmicos comunidades e empresas de telecomunicações.

Desde o seu início, o CGIbr estabeleceu uma política clara que define o ccTLD .br como um patrimônio da comunidade e como a identidade do Brasil na Internet. Conseqüentemente, a função de registro de domínio é um serviço sem fins lucrativos em que todos os nomes de domínio custam o mesmo (atualmente cerca de US\$ 10 por ano) - os domínios são cobrados apenas para cobrir os custos anuais de operação e desenvolvimento do sistema de governança de domínios .br. Assim, um registrante deve apresentar prova de situação legal no país (conforme identificado por um número de registro de imposto de renda nacional e documentação que comprove que o requerente tem um endereço físico no Brasil).

Entre 2003 e 2004 ocorreu um novo desenvolvimento significativo. O número de conselheiros aumentou para 21, sendo onze de organizações da sociedade civil (quatro), associações empresariais (quatro) e associações acadêmicas (três), todos eleitos para mandatos de três anos por seus próprios círculos eleitorais. O governo federal tem oito representantes, os governos estaduais escolhem um representante e um membro do conselho também é escolhido por consenso entre os principais cientistas de redes do país.

Em 2004, uma organização não governamental (denominada NIC.br) sob a supervisão do CGIbr foi formada para assumir funções administrativas, incluindo registro, distribuição de números IP, operação da rede brasileira de Pontos de Troca de Internet e manutenção do CERT.br - um ⁹altamente conceituada equipe de resposta de segurança da Internet. As principais funções do sistema de governança incluem:

- estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil;
- estabelecer diretrizes para a organização do relacionamento entre governo e sociedade na execução do registro de nomes de domínio, distribuição de números IP e administração do ccTLD “.br” no melhor interesse do desenvolvimento da Internet no país;

⁸Para uma revisão mais detalhada, ver Afonso, Carlos A. (2004), “.br: ccTLD as Asset of the Commons” em Don MacLean (ed.), *Internet Governance: A Grand Collaboration*, United Nations ICT Task Force, New York . <http://www.unictaskforce.org/perl/documents.pl?id=1313>

⁹Equipe de Resposta a Emergências Informáticas do Brasil. <http://www.cert.br/index-en.html>

- propor programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à Internet de acordo com alto padrão técnico e inovação, bem como estimular a disseminação da Internet em todo o Brasil, buscando oportunidades de agregar valor aos bens e serviços relacionados à rede;
- promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos/operacionais relacionados à segurança adequada de redes e serviços;
- coordenar as ações relacionadas à formulação de normas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades relacionadas à Internet;
- estar representado em fóruns técnicos nacionais e internacionais relacionados à Internet;
- adotar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para que a governança da Internet no Brasil seja realizada de acordo com os padrões internacionais aceitos pelos órgãos de governança global, para os quais poderá firmar convênios, contratos e instrumentos congêneres.

O registro do Brasil ganhou reputação internacional como uma operação muito bem administrada e tecnicamente sofisticada, e hoje é a sede técnica do LACNIC, o Registro Regional da Internet que cobre a América Latina e o Caribe, bem como o serviço de nome de domínio secundário (DNS) host de ¹⁰vários outros ccTLDs.

¹⁰<http://lacnic.net/en/>