

# A governação da Internet

A GOVERNAÇÃO DA INTERNET pode ser definida como o desenvolvimento e aplicação pelos governos, o sector privado e a sociedade civil, no âmbito das respectivas competências e atribuições, de princípios, normas, regras, processos decisoriais e programas comuns, que regulam a evolução e utilização da Internet.

Quando se fala da governação da Internet não se pode ficar alheio ao papel fundamental de um conjunto de organizações que, à escala nacional, europeia e mundial, têm trabalhado no sentido de lidar com as matérias e problemas que daí advém. Merecem-nos aqui especial destaque o ICANN, o IGF, o ITU, o ISOC, a Comissão Europeia e, a nível nacional, as entidades responsáveis pela gestão dos ccTLD.

Porém, não se pode compreender o que é a governação da Internet, ou melhor, aquilo em que assenta o princípio de que a Internet deve ser governada, se primeiro não clarificarmos como é que esta surgiu, como evoluiu até aos dias de hoje e o muito que tem de bom, que, na nossa perspectiva, continua a sobrepor-se ao que tem de menos bom.

Depois, cumpre-nos tentar esclarecer que a governação da Internet não tem subjacentes actuações e políticas mandatórias e impositivas, parte antes de um modelo multiparticipado, onde todos os intervenientes contam. O fiel da balança será o meio-termo que está, por um lado, no imperativo de segurança e privacidade de cada um e, por outro, numa Internet livre e aberta.

## A invenção técnica da Internet

As ideias que conduziram à concepção da Internet resultaram de um projecto de investigação aplicada, iniciado na década de 60, e cujo objectivo era ligar vários computadores das forças armadas dos EUA de modo a que a rede criada tivesse uma alta tolerância a falhas. Este requisito foi motivado pelo ambiente político da Guerra-Fria e tinha como finalidade garantir que, mesmo depois de uma potencial guerra em que muitos meios de comunicação e computadores desta rede fossem destruídos, os sistemas restantes pudessem continuar a comunicar e a desempenhar as suas funções de apoio às operações

logísticas militares, não obstante alguma degradação das suas funcionalidades.

Atendendo à fraca capacidade de comunicação das redes de telecomunicações que na altura existiam, a tecnologia que veio a ser desenvolvida também devia funcionar bem em ligações de baixa velocidade (à escala actual) e com uma multiplicidade de meios de comunicação como circuitos terrestres de vários tipos e ligações satélite.

Estes objectivos vieram a ser os aspectos decisivos na concepção da tecnologia que se tornou a solução central para a ligação dos principais sistemas de informação e, também, a tecnologia de comunicação que é a base da sociedade da informação neste início do século XXI.

No entanto foi, sem dúvida, a invenção da World Wide Web que veio trazer à Internet a capacidade de apresentação de informação num modo que contribuiu para a sua massificação. Veio a ser possível uma globalização no acesso à informação, que passou a estar cada vez mais sob a forma digital e que obrigou à mudança da forma como as pessoas e os agentes económicos interagem entre si e com a administração pública.

## O ano de 1995 e a Internet para o grande público

O ano de 1995 marcou o início do crescimento da Internet junto do público em geral. Este crescimento não se verificou uniformemente em todos os países, havendo um crescendo de uso que teve início nos EUA e no Norte da Europa e que veio a estender-se de forma pode dizer-se generalizada às outras regiões do globo.

Desde logo houve a percepção de que a Internet poderia vir a ser muito importante como instrumento de desenvolvimento e começou a verificar-se uma preocupação sobre “quem controla a Internet”? Em especial existiam dois tipos de recursos que se tornaram ponto central de preocupação: os nomes dos domínios (*domain names*) e os endereços IP (*numbers*) usados pelos computadores da Internet.

Em relação aos nomes de domínios (como [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) ou [www.cnn.com](http://www.cnn.com)) verificava-se uma situação peculiar. Se os domínios

terminados com duas letras eram da responsabilidade de cada país, correspondendo já aos códigos ISO de cada país, já os domínios globais (.com, org, .net, edu) eram geridos e comercializados em regime de monopólio, conferido via contrato, por uma empresa americana, a NSI – Network Solutions International. O modo como os domínios e outros aspectos técnicos da Internet eram geridos trazia diversos problemas, dos quais realçamos os mais notórios: i) a necessidade de surgimento de mais domínios globais e genéricos, os gTLDs (Generic Top-Level Domains); ii) o Cybersquatting, apropriação abusiva de nomes de domínios e a enorme dificuldade de gerir este tipo de abuso à escala mundial; iii) a falta de competitividade mundial na comercialização dos gTLDs existentes; iv) o facto de a Internet ser dominada pela língua inglesa, renamescência técnica do código ASCII de 7 bits que inclusive não permitia a representação de todos os caracteres da língua portuguesa, mas que era muito mais grave para línguas não latinas; v) o sistema estável de distribuição dos endereços dos protocolos da Internet (endereços IP e de outros protocolos); vi) a estabilidade técnica e a segurança da infraestrutura de suporte à resolução de nomes de domínios.

A União Europeia teve a percepção da importância económica e social da Internet e encetou contactos e negociações com o Governo dos EUA que vieram, durante a administração Clinton, a desencadear uma série de movimentações políticas visando a criação de uma nova era no modo como a Internet vinha sendo gerida. Às preocupações iniciais, eminentemente técnicas, sucederam-se logo novas frentes de intervenção que analisamos de seguida.

## A criação do ICANN

Após algumas tentativas falhadas para criar mecanismos adequados ao crescimento da Internet, suportado em recursos que assegurassem uma diversidade geográfica e cultural, a sua democraticidade, a sua estabilidade técnica e independência de interesses económicos, veio a ser criada a ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Em 25 de Novembro de 1998, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, em representação do Governo dos Estados Unidos (USG), celebrou um Memorando de Enten-

dimento (MoU, Memorandum of Understanding) com a então criada ICANN. Em termos gerais, este MoU encerrava um objectivo fundamental, o de efectivar a transferência da gestão do Sistema de Nomes de Domínio (DNS – Domain Names System) para o sector privado, leia-se entidade sem fins lucrativos, libertando-o das supostas amarras do Governo dos EUA.

Depois de uma série de adendas a este MoU, só em 2006 foi assinado o Joint Project Agreement (JPA), que na prática reafirmava o conjunto de responsabilidades do ICANN no que concerne às metas inicialmente traçadas, onde se destaca o desenvolvimento de esforços no sentido de estabelecer a concorrência nos serviços de registo de nomes de domínio para gTLDs (Generic Top Level Domain System), incluindo a implementação de novos TLDs (Top Level Domains – Domínios de Alto Nível); a implementação de uma política para Resolução de Disputas e litígios no âmbito do processo de registo de TLD's (Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy), o estabelecimento de acordos formais com as entidades responsáveis pela gestão dos diferentes TLD's; a implementação de uma estratégia financeira capaz de garantir a sustentabilidade da própria organização, e, com especial enfoque, a gestão técnica do DNS, onde o ICANN opera em conjunto com a IANA (Internet Assigned Numbers Authority).

Em Junho de 2009 Viviane Reding, então comissária europeia para a Sociedade da Informação e os Média, afirmou: “A Internet Corporation for Assigned Names and Numbers está a chegar a um marco histórico no seu desenvolvimento. Irá tornar-se uma organização plenamente independente e responsável perante a comunidade mundial da Internet? É o que os europeus esperam e é o que vamos defender. Convido os Estados Unidos a trabalharem em conjunto com a União Europeia nesse sentido”.

Volidos onze anos sobre o início do processo, é assinado, a 30 de Setembro de 2009, o Affirmation of Commitments (AoC). Nesta data, tida como histórica no âmbito da governação da Internet, são formalizados vários princípios: a gestão da Internet deve caber a uma entidade privada sem fins lucrativos, seguindo o modelo “*bottom up*”, a estrutura *multistakeholder*, aberta, transparente e independente. Este conjunto de

prerrogativas foi deixado de forma explícita e indubitável à ICANN.

Hoje a ICANN afirma-se como uma instituição virada para o futuro e capaz de abraçar os desafios formalizados no AoC, nela estando representadas entidades públicas e privadas, governos e agências governamentais, empresas, comunidade técnica da Internet, fornecedores de serviços de Internet, *registrars*, *registries*, *registrants*, e a própria sociedade civil.

A ICANN assenta pois num modelo de governação global e aberta em rede que procura um equilíbrio entre os vários interesses para a gestão de diversos aspectos técnicos ligados à gestão da Internet.

Em termos de estrutura orgânica, e numa macro perspectiva, a ICANN está organizada da seguinte forma: o Board e o seu presidente, diversas organizações de suporte (SO – Supporting Organizations) e a estrutura operacional dirigida por um CEO. O Board tem os seus elementos eleitos por regiões geográficas e com base em mandatos com duração de um, dois e três anos com a finalidade de assegurar a maior representatividade e diversidade possível. As regiões geográficas são: África, América do Norte, América Latina e Caraíbas, Ásia e Europa.

Se bem que se reconheça que muitos dos aspectos da Internet são do interesse público, o papel dos governos é tratado pela ICANN de um modo particular e inovador, com todos os aspectos polémicos a isso associados. Há um órgão de aconselhamento, o GAC (Government Advisory Committee) que prepara as linhas de orientação e os pareceres que são levados em consideração pelo Board no seu processo de tomada de decisão. Estes pareceres são elaborados por iniciativa própria ou a pedido do presidente do ICANN. Refira-se que no AoC foi claramente reforçado o papel do GAC no processo decisional, não só a nível político e estratégico, como também na própria coordenação técnica do DNS.

Relativamente às organizações de suporte destacamos: o CCNSO (Country Code Name Supporting Organization), o GNSO (Global Names Supporting Organization), o ASO (Address Supporting Organization) e a At-Large. At-Large é a designação atribuída àqueles que procuram representar os utilizadores individuais da Internet à escala global e que procuram dar o seu contributo na formulação das linhas políticas da ICANN.

A agenda do ICANN, materializada com as contribuições das suas diferentes organizações de suporte, centra-se neste momento na segurança e estabilidade da Internet – DNS-SEC e eCrime –, no lançamento dos novos gTLD's; nos IDN's para os ccTLD's e gTLD's; na transição do IPv4 para o IPv6 e nas questões relativas ao sistema WHOIS.

“  
**Os anos de 1995 a 2000 vieram a confirmar a relevância da Internet como instrumento de desenvolvimento.**  
 ”

Como se disse, a actuação da ICANN tem sido diversa, embora sempre orientada em linhas de intervenção mais fortes, das quais destacamos: internacionalização da gestão e operação técnica da Internet, equidade de representação das várias zonas geográficas e a segurança e estabilidade da infraestrutura central da Internet.

**Os desafios globais**

Os anos de 1995 a 2000 vieram a confirmar a relevância da Internet como instrumento de desenvolvimento. Também houve a percepção de que havia muitos assuntos a discutir para além dos aspectos técnicos globais que o ICANN tinha começado a tratar e muitos desafios para um mundo que se estava a tornar cada vez mais global.

A WSIS – World Summit on the Information Society é uma iniciativa das Nações Unidas, organizada em torno de duas conferências que tiveram lugar em 2003 (Genebra) e 2005 (Túnis) com o objectivo central de ultrapassar o fosso digital entre países ricos e países pobres, e ver como a sociedade da informação pode ser um instrumento central de desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

A Declaração de Princípios de Genebra e o Plano de Acção (*site* ITU) foram os primeiros documentos que permitiram identificar as linhas mestras que a comunidade mundial classificou como relevantes. Os documentos que vieram a ser aprovados em Túnis, o Compromisso de Túnis e, em especial, a Agenda

de Túnis para a Sociedade da Informação, vieram definir uma série de objectivos e caminhos para os atingir. Não é possível, no contexto deste documento, descrever a diversidade e abrangência dos objectivos identificados, até porque, face à natureza e diversidade cultural das comunidades envolvidas, alguns deles acabam por ser mais declarações de boas intenções do que medidas concretas que possam ser acompanhadas à escala global.

Queremos salientar, todavia, que há um reconhecimento geral de que se entrou na era da Sociedade da Informação e que este facto traz oportunidades enormes, em especial para os países em desenvolvimento. Mas traz para primeiro plano uma série de desafios já antigos que é preciso ultrapassar, em especial os relacionados com as infraestruturas de comunicações e com a formação das pessoas, para contrariar o fosso digital. É dada especial ênfase ao esforço que deve ser feito para integrar grupos que tradicionalmente têm sido excluídos quando há rupturas de paradigma como as mulheres, os idosos, os migrantes, os portadores de deficiência, até porque há a convicção, que estes grupos podem ser os que mais podem beneficiar com a Sociedade da Informação.

Nos Princípios Chave da Agenda de Túnis podemos salientar o seguinte: aposta num modelo *multi-stakeholder* para o desenvolvimento da Sociedade da Informação, pelo reconhecimento do papel crucial do sector privado na disponibilização das infraestruturas, no papel dos média numa sociedade baseada no conhecimento, na necessidade de uma maior cooperação entre entidades públicas e privadas para defrontar o facto de os problemas de segurança serem globais e críticos para que os utilizadores tenham confiança no uso da Internet e nas tecnologias da informação.

Este modelo *multi-stakeholder* preconiza uma colaboração, intervenção e partilha de responsabilidades entre governos, o sector privado nas suas várias dimensões, a sociedade civil, onde as ONG tem um papel chave e os cidadãos.

O acesso à informação e ao conhecimento, a capacitação das pessoas para a sociedade da informação, a criação de ambientes seguros e confiáveis, a protecção dos direitos de propriedade intelectual, a necessidade de investir na investigação e no desenvolvimen-

to, a possibilidade de uso das TIC em novos sectores como o da saúde, mesmo praticada à distância, a preservação da multiculturalidade da Internet, o seu uso para a preservação do património cultural, são alguns dos muitos exemplos referidos na Agenda de Túnis como podendo contribuir para o desenvolvimento.

Após 2005 a Agenda de Túnis tem sido acompanhada, numa base anual através de um encontro, o IGF (Internet Governance Forum) que, até agora, teve reuniões anuais em Atenas (2006), Rio de Janeiro (2007), Hyderabad (2008) e Sharm-el-Sheik (2009) e Vilnius (2010). O IGF, cujo mandato acabou em 2010, poderá prosseguir a sua agenda até 2015. No entanto, cumpre destacar os trabalhos e reflexões já realizados no âmbito, por exemplo, do cibercrime, da privacidade, da liberdade de expressão, dos recursos mais críticos da Internet. Um outro aspecto crucial, para muitas regiões do globo, é o do acesso à sociedade da informação. Quer pelo custo ou pela escassez de infraestruturas, nota-se que há milhões de pessoas no Mundo que estão privadas do acesso à sociedade da informação. Assim, uma das linhas de maior esforço, mas também das mais complicadas de resolver, é o do acesso à infraestrutura de comunicações, que está intimamente ligado aos passos seguintes que são o acesso aos equipamentos (computadores ou dispositivos análogos) e o da literacia para o mundo digital. ■

**Lista de Acrónimos**

- ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
- gTLD – Generic Top-Level Domain
- ccTLD – Country Code Top-Level Domain
- ITU – International Telecommunications Union
- ISOC – Internet Society
- IGF – Internet Governance Forum
- EuroDIG – European Dialogue on Internet Governance
- IPv4 – Internet Protocol Version 4
- IPv6 – Internet Protocol Version 6

Este texto está publicado, na íntegra, na revista JANUS. NET, e-journal of International Relations, Vol. 1, n.º 1 (Outono 2010). Disponível em: [http://observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol1\\_n1\\_art6](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art6)