

Painel de Estratégia: Função da ICANN no Ecossistema de Governança na Internet¹ (com errata, v.20142302)

Sumário

- [1. Prefácio](#)
- [2. Tudo e todos na Internet](#)
- [3. Significado de "Governança"](#)
- [4. Perspectivas sobre a Governança na Internet](#)
- [5. Mapeando o Ecossistema de Governança na Internet](#)
- [6. Princípios para a ICANN nesse Ecossistema](#)
- [7. Roteiro para a Globalização da ICANN](#)
- [8. Conclusões](#)
 - [ANEXO A: História da ICANN e do Departamento de Comércio \(DOC\)](#)
 - [ANEXO B: Pode não haver um "momento constitucional" único](#)
 - [ANEXO C: Lista de Figuras e Caixas de Texto](#)

¹ Autores: Diretor do painel, Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com; Painelistas: Adiel Akplogan, Debbie Monahan, Michael Barrett, Alice Munyua, Hartmut Glaser, P.J. Narayanan, Erik Huizer, Hagen Hultzsich, Alejandro Pisanty, Janis Karklins, Carlton Samuels, Ismail Serageldin, Luis Magalhães, Pindar Wong. Consulte o anúncios da ICANN sobre Painéis de Estratégia, disponíveis em <http://goo.gl/zyCYbW>. Relatores, redatores: Grace Abuhamad, Bertrand de la Chapelle, James Cole, Alice Jansen, Carla LaFever, Patrick S. Ryan, Theresa Swinehart. Citação de recomendação: Vinton G. Cerf (Presidente) et al., "Função da ICANN no Ecossistema de Governança na Internet", Relatório do Painel de Estratégia da ICANN, 20 de fevereiro de 2014. As opiniões são pessoais dos painelistas e não refletem o posicionamento oficial da ICANN. Os painelistas e redatores podem ser contatados por meio de um listserv público em ioepanel@icann.org.

Painel de Estratégia: Função da ICANN no Ecossistema de Governança na Internet (Resumo executivo)

O Painel de Estratégia estudou a Função da ICANN no Ecossistema das Organizações da Internet. Especificamente, o Painel analisou as hipóteses, vínculos e estruturas que determinam as responsabilidades da ICANN no ecossistema atual de governança na Internet. Ele buscou ideias de maneiras para manter e aprimorar a função da ICANN nesse ecossistema em evolução, cultivando a liderança inovadora na forma como a ICANN pode atender a uma rede complexa de interesses na Internet. O Painel se reuniu pela primeira vez na ICANN 48 em Buenos Aires em novembro de 2013, e desenvolveu suas recomendações depois de várias reuniões presenciais, videoconferências colaborativas, chamadas telefônicas e colaboração on-line. O Painel coletou ideias da comunidade global da ICANN por meio de dois seminários públicos na Web, e ofereceu oportunidades para que a comunidade fizesse comentários por e-mail e por uma pesquisa. Veja a seguir um resumo das principais conclusões e recomendações do Painel.

Perspectiva histórica

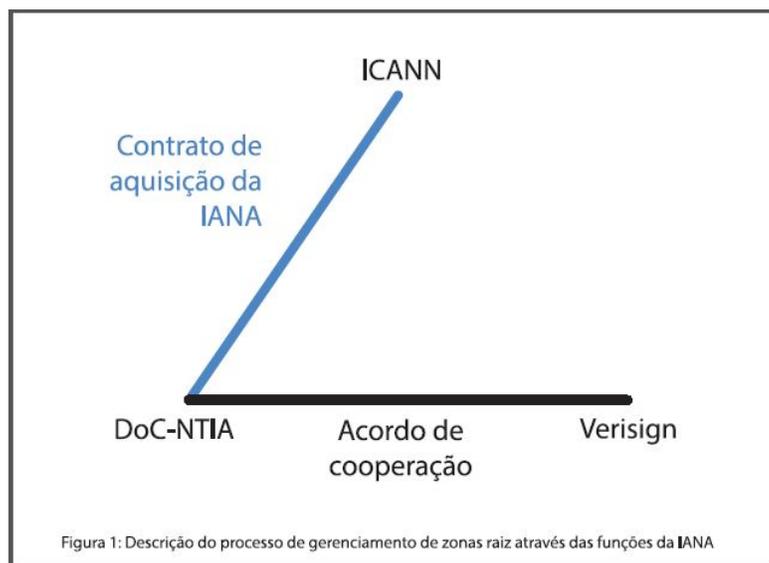
A Internet tem se tornado uma infraestrutura de comunicação e informação vasta e cada vez mais acessível e global desde sua invenção em 1973 e de seu nascimento operacional em 1983. A diversidade e o número de organizações e usuários individuais, provedores de equipamentos, serviços, aplicativos e elementos de governança na Internet refletem sua expansão extraordinária durante seu período de operação. Órgãos do Governo dos EUA, começando pelo Departamento de Defesa, têm relegado continuamente, nesse período de 40 anos, as responsabilidades de governança, transferindo-as a instituições do setor privado. O último elemento remanescente se manifesta por meio das relações da NTIA (Agência Nacional de Telecomunicações e Informações) com a ICANN e com a Verisign, que compartilham a responsabilidade pela geração e propagação da Zona Raiz do Sistema de Nomes de Domínio da Internet (DNS). A ICANN delegou a muitas organizações privadas e algumas do setor público a responsabilidade pelo gerenciamento dos nomes de domínio de primeiro nível.

A ICANN também tem responsabilidade pelo gerenciamento da atribuição de primeiro nível do espaço de endereço IP (Protocolo de Internet) numérico e pela administração de vários registros, em relação aos parâmetros e seus valores associados ao pacote de protocolos da Internet. As organizações do setor privado IAB (Diretoria de Arquitetura da Internet) e IETF (Força-tarefa para Engenharia da Internet), no âmbito da ISOC (Sociedade da Internet), são responsáveis pela evolução dos principais padrões do protocolo da Internet, enquanto o W3C (World Wide Web Consortium) lida com os protocolos e padrões da World Wide Web.

O desafio que enfrentamos é determinar um caminho para que a ICANN acomode a participação de todas as partes interessadas de forma a refletir o alcance global da Internet. Espera-se que a Internet atenda de 90 a 95% da população mundial até 2030. As aplicações da Internet continuam a aumentar e diversificar-se. Como quase todas as infraestruturas significativas, a Internet pode ser e é abusada por uma pequena parte dos seus usuários. A combinação de escala, diversidade, abrangência geográfica e mistura de aplicações construtivas e abusos negativos cria um desafio de governança muito complexo. O caráter essencialmente transnacional da rede de redes que forma a Internet agrega profundidade e nuances às questões de governança.

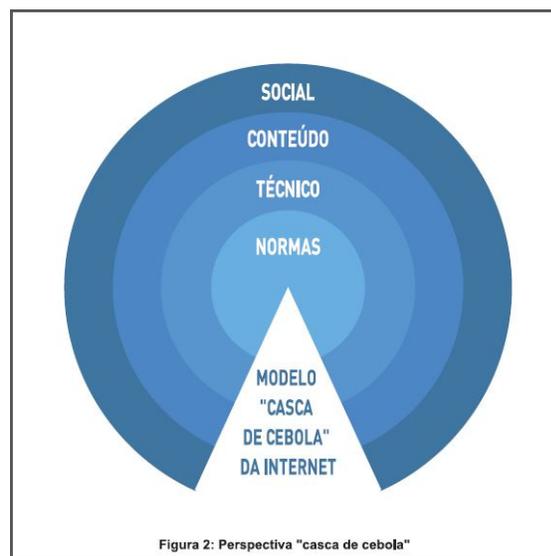
Modelos de ecossistema

Vários indivíduos e instituições, inclusive governos em todos os níveis, estão envolvidos em criar, desenvolver, operar e evoluir aplicativos e serviços na Internet, ou definir os padrões interoperáveis que se aplicam a sua evolução e uso. Esses agentes têm diferentes agendas, interesses, motivações e incentivos, e nem todos estão alinhados. Há produtos e serviços extremamente diversos que interagem e dependem da Internet e da World Wide Web para permitir seu uso.



O Painel desenvolveu vários modelos ilustrativos do ecossistema da Internet para ajudar na reflexão sobre a natureza das relações que existem atualmente. Primeiro, o Painel analisou a relação exclusiva que existe entre a ICANN, o Departamento de Comércio dos EUA (DOC) por meio da NTIA (Administração Nacional de Telecomunicações e Informações) e a Verisign (Figura 1).

Estender em camadas os recursos da Internet e dividir o foco institucional primário em vários setores ajudou o Painel a analisar as partes interessadas na governança na Internet e a natureza de seus incentivos e responsabilidades. Esses modelos nunca são completos ou precisos, mas ajudam a categorizar o foco ou a atenção de muitas das organizações que fazem parte do ecossistema da Internet, inclusive as que têm uma parcela da responsabilidade pela governança. Os dois exemplos abaixo demonstram maneiras alternativas de analisar o ecossistema, mostrando como há camadas funcionais diferentes em que os agentes atuam.



Modelos de governança

Com o aumento da abrangência e da importância da Internet, houve um aumento de interesse entre muitas partes interessadas para mudar a maneira como a governança na Internet é implementada. Alguns afirmam que uma estrutura internacional e multilateral, como a ITU (União Internacional de Telecomunicações), deve assumir a função principal. Outros defendem com fervor uma estrutura de governança que seja inclusiva e representativa dos interesses governamentais e não governamentais. **A conclusão do Painel é que o modelo com várias partes interessadas é, de longe, preferível e deve ser elaborado e reforçado.** Definindo o que significa "governança", o Painel adotou esta definição da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS):

A governança na Internet é o desenvolvimento e a aplicação pelos governos, o setor privado e a sociedade civil, em suas respectivas funções, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomada de decisão e programas que moldem a evolução e o uso da Internet.

Liderança no Ecossistema de Governança na Internet

O Painel passou um tempo considerável discutindo a função de vários agentes no ecossistema da Internet como "líderes". Há muitos agentes no ecossistema da Internet, alguns com interesses acadêmicos e de pesquisa, alguns com foco em objetivos econômicos, alguns com objetivos políticos e sociais, e alguns que se importam principalmente com as necessidades dos usuários individuais e sua proteção.² Devido

² Por exemplo, aplicação da lei, privacidade, segurança, integridade e proteção dos dados.

à natureza cada vez mais onipresente da Internet, todos os agentes têm um interesse comum no bom funcionamento de infraestrutura geral, e uma preocupação comum de que ela não seja abusada. Ainda assim, nenhum desses agentes individualmente tem a capacidade de abordar todas essas questões, mas eles têm um interesse conjunto em exercer suas responsabilidades. Liderança significa se preocupar mais com o bom gerenciamento, o uso e a evolução de um recurso compartilhado que com os interesses individuais. A interdependência inevitável e transnacional entre todos os agentes gera uma *responsabilidade compartilhada ou entrelaçada pela liderança* da infraestrutura comum da Internet.

Perspectivas sobre a Governança na Internet

O Painel estudou as perspectivas de várias partes interessadas no ecossistema de governança e notou as preocupações específicas que elas têm sobre as funções da IANA (Autoridade para Atribuição de Números na Internet). A comunidade técnica se reuniu para esclarecer sua posição por meio da "Declaração de Montevidéu" no dia 7 de outubro de 2013.³ Entre as recomendações feitas pela comunidade técnica,

- Eles identificaram a necessidade de um esforço contínuo para abordar desafios relacionados à governança da Internet e concordaram em catalisar um trabalho de toda a comunidade em prol da evolução de uma cooperação global na Internet de várias partes interessadas.
- Eles pediram a aceleração da globalização de funções da ICANN e da IANA, visando um ambiente no qual todas as partes interessadas, incluindo todos os governos, tenham uma participação igualitária.

O Painel também estudou o descontentamento que alguns governos têm com a organização atual que abrange várias perspectivas políticas. Há muitos pedidos de mudança, e eles vêm de todas as áreas do espectro político. Oferecemos alguns exemplos a seguir e disponibilizamos mais detalhes no relatório principal:

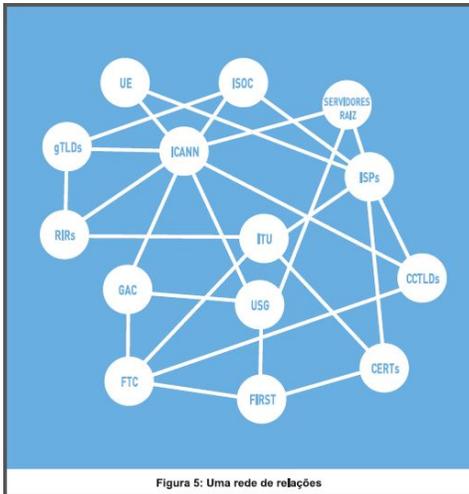
- **Europa.** Em um relatório sobre a Internet e a política internacional, um oficial europeu declarou a posição da Europa desta maneira: "Como a UE pode enfrentar esse desafio? . . . Precisamos de um compromisso firme dos Estados-membros para que trabalhem juntos nessa questão e continuem trabalhando com os Estados Unidos. Também devemos trabalhar com países com ideias similares, como o Brasil e a Índia."⁴ No dia 12 de fevereiro de 2014, a Comissão Europeia emitiu um documento de posicionamento que pedia mais trabalho para "identificar como globalizar as funções da IANA, protegendo ao mesmo tempo a estabilidade e a segurança contínuas do sistema de nomes de domínio."⁵

³ Declaração de Montevidéu sobre o Futuro da Cooperação na Internet, 7 de outubro de 2013, disponível em <http://goo.gl/dwGcuG>

⁴ Erin Baggot (Relatora), "The Internet and International Politics: Implications for the United States and Europe," 16 de junho de 2013, disponível em <http://goo.gl/OSI6t5>

⁵ Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões de Política e Governança na Internet, COM(2014) 72/4, 12 de fevereiro de 2014, disponível em <http://goo.gl/RDEPu1>. Em resposta, o governo dos EUA enviou uma breve confirmação, declarando que o governo americano sempre "incentivou a maior globalização da

- **Índia.** *The Hindu* declarou em um documento interno redigido pela Secretaria do Conselho Indiano de Segurança Nacional em dezembro de 2013: "o controle da Internet estava nas mãos do governo dos Estados Unidos e os principais aspectos de seu gerenciamento eram dominados por suas agências de segurança... A mera localização de servidores raiz na Índia não teria finalidade alguma, a menos que também tivéssemos uma função em seu controle e gerenciamento."⁶
- **Brasil.** O Brasil incentivou abertamente a adoção de um modelo inclusivo com várias partes interessadas, embora a presidente Dilma Rousseff também tenha observado em seu discurso de setembro de 2013 na Assembleia Geral da ONU que "a Organização das Nações Unidas deve exercer uma função de liderança na regulamentação da conduta dos Estados com relação a essas tecnologias."⁷



várias partes interessadas, embora a presidente Dilma Rousseff também tenha observado em seu discurso de setembro de 2013 na Assembleia Geral da ONU que "a Organização das Nações Unidas deve exercer uma função de liderança na regulamentação da conduta dos Estados com relação a essas tecnologias."⁷

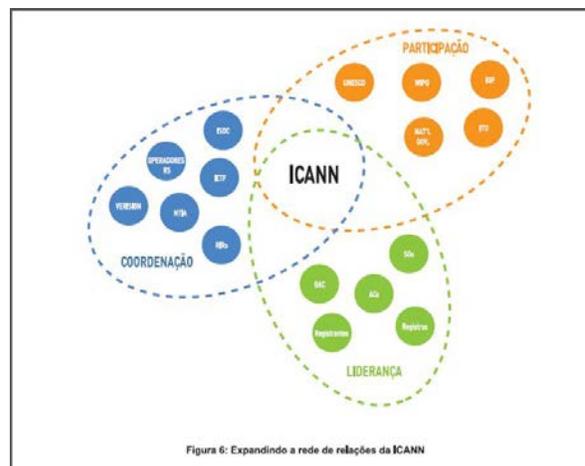
- **Rússia.** Na Rússia, políticos de todos os níveis pediram de forma consistente que a alocação de nomes e números passe a ser feita por um mecanismo estatal.

Mapeando o Ecossistema de Governança na Internet

Em seu sentido mais geral, a governança da Internet se caracteriza por uma **rede de relações** entre

instituições cujos papéis afetem a operação e o uso da Internet em todas as camadas compreendidas em suas funções. Essas relações refletem e reconhecem as responsabilidades, funções e dependências entre várias instituições e organizações. A mistura de dependências mútuas colaborativas e pouco relacionadas é uma característica do sistema, e o respeito a isso foi e continua sendo fundamental para a governança na Internet. A Figura 5 mostra isso de forma ilustrativa.

A própria ICANN participa dessa rede de relações, e nas Figuras 6 e 7, mostramos algumas dessas conexões. A ICANN *trabalha em equipe* com outras organizações que têm funções diretas no gerenciamento desses elementos técnicos da arquitetura da



ICANN". Declaração do Secretário-Adjunto Strickling sobre a Declaração da Comissão Europeia sobre Governança na Internet, 12 de fevereiro de 2014, disponível em <http://goo.gl/OaeW4G>.

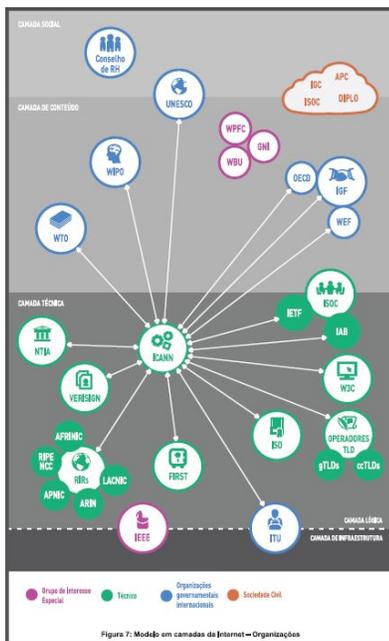
⁶ Sandeep Joshi, "India to push for freeing Internet from U.S. control," *The Hindu* 7 de dezembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/zGPofR>

⁷ Declaração da presidente Dilma Rousseff na abertura do debate geral da 68ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 24 de setembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/1NWf7f>.

Internet. Além disso, a ICANN tem relações *participativas* com muitas instituições internacionais ou globais que têm interesse e responsabilidade por outros aspectos da governança.

Mapeando as relações da ICANN dentro do modelo em camadas

Como a ICANN se encaixa no modelo em camadas da Internet? Dentro do ecossistema de governança na Internet com várias partes interessadas, nenhuma instituição, parte interessada ou influenciador tem uma função exclusiva na governança. Em vez disso, eles participam como representantes de seus respectivos grupos constituintes ou de acordo com suas responsabilidades específicas. Na Figura 7, temos uma ilustração de como algumas dessas organizações se encaixam no modelo em camadas da Internet. Observe que nossa ilustração não é uma visão abrangente. Seu objetivo é caracterizar algumas das instituições, bem como algumas das interações, mas existem muitas outras.⁸ Essa ilustração específica se concentra na ICANN, embora existam ilustrações similares para muitos dos diferentes agentes do ecossistema.



Se fosse necessário selecionar uma palavra para caracterizar o ecossistema de governança na Internet, seria *diversidade*. O sistema é preenchido por indivíduos, grupos pequenos ou grandes, formais e informais, organizações e instituições do setor privado, universitário, da sociedade civil e governos, bem como organizações intergovernamentais e não governamentais em todo o mundo.

Princípios para a ICANN nesse Ecossistema

Pode ser que nunca haja e talvez nunca deva haver um "momento constitucional" único para a Internet ou para a ICANN. Esse Painel contribuiu com o desenvolvimento de princípios propondo um conjunto no contexto dos "5 Rs". São eles: (1) Reciprocidade, (2) Respeito, (3) Robustez, (4) Racionalidade e (5) Realidade.

1. **Reciprocidade:** Não prejudicar nem ameaçar prejudicar. Um princípio de reciprocidade ajudará a garantir que os agentes se comportem e ajam com os

⁸ Alguns exemplos das relações da ICANN com outras organizações do ecossistema: observadores do GAC (ITU, WTO, OECD, UNESCO e WIPO); a IETF trabalha com a ICANN no serviço de registro de parâmetros de protocolo das funções da IANA; ITU, W3C, e o IAB aconselha a Diretoria da ICANN por meio do Grupo de Contato Técnico (TLG); A WIPO é o Provedor de Política de Resolução Uniforme de Disputas por Nomes de Domínio (UDRP) para gTLDs; a UNESCO trabalha com a ICANN em IDNs (Nomes de Domínio Internacionalizados) para o programa de novos gTLDs; a ICANN depende da ISO para as designações de ccTLDs; e a ICANN é membro da WEF. A ICANN não tem relações específicas com o Conselho de Direitos Humanos da ONU; WPEC; WBU; GNI; IEEE. Observe que representamos apenas organizações governamentais que têm mais de um governo, embora a ICANN também tenha relações com órgãos independentes como a NTIA ou empresas independentes como a Verisign.

- outros da mesma forma que esperam ser tratados no ecossistema.
2. **Respeito:** Honrar a liberdade de escolha e a diversidade. Como o professor David Clarke (antigo chefe de arquitetura de Internet do projeto depois de 1982) disse em 1992: "Rejeitamos reis, presidentes e votações". A falta de hierarquias e títulos formais, portanto, implica em uma necessidade profunda de inclusão, cooperação e colaboração. Na ICANN, acreditamos que isso significa colocar em prática incentivos para a cooperação entre todas as partes interessadas, inclusive as organizações de apoio, conselhos consultivos, diretoria e equipe. A expansão da participação de um grupo não deve ocorrer às custas da diminuição da participação de outro.
 3. **Robustez:** Enviar de forma conservadora e aceitar de forma liberal. A Internet e seus mecanismos de governança são muito complexos. Sempre que possível, a ICANN deve aplicar os princípios que funcionaram na IETF nesse contexto e adaptá-los. Especificamente, o "Princípio de Postel" sugere que os agentes no ecossistema devem "ser conservadores ao enviar e liberais ao aceitar."⁹ No contexto da IETF, isso ficou conhecido como "Princípio da Robustez."¹⁰ É por essa metodologia que as interações entre usuários, os diferentes aspectos da comunidade técnica e as questões dentro dela são abordados. Trabalhando para reproduzir, validar e simplificar, o processo de desenvolvimento de políticas da ICANN também pode adotar o princípio da robustez e evitar decretos.
 4. **Racionalidade:** Evitar decisões arbitrárias. A legitimidade de qualquer sistema de governança depende da confiança que os participantes têm no processo, nas decisões e no resultado. Seria raro conseguir o apoio unânime a qualquer ação, o símbolo de um sistema confiável é que as pessoas razoáveis podem ter opiniões diferentes. Para que a razão prevaleça, o Painel acredita que as partes interessadas devem confiar na transparência, responsabilidade, subsidiariedade e justiça da ICANN.
 5. **Realidade:** As teorias devem ser medidas e testadas constantemente de forma prática. A governança na Internet foi desenvolvida por meio de uma abordagem investigativa (por exemplo, técnicas baseadas na experiência para a resolução de problemas, aprendizado e descoberta) e deve continuar evoluindo dessa maneira no futuro. A natureza distribuída da implementação da Internet e a comunicação entre muitos órgãos que contribuem com a operação da Internet demonstram a viabilidade de um modelo colaborativo flexível, mesmo sabendo que haverá erros. Os mecanismos e instituições de governança na Internet devem adotar uma estrutura, mecanismos de ação, embasamento, tomada, revisão e recurso de decisões que sigam o funcionamento do mecanismo ou organização. A forma obedece à função.

Roteiro

⁹ Proposto pelo pioneiro da Internet Jon Postel, esse conceito é conhecido como "Princípio de Postel" ou "Lei de Postel" ou "Princípio da Robustez". Saiba mais no Relatório Principal, §2; *Consulte também* Paul Hoffman "Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force" *IETF*, 2 de novembro de 2012, disponível em <http://www.ietf.org/tao.html>.

¹⁰ "Princípio da Robustez" Wikipedia, 8 de novembro de 2013, disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

Depois de revisar as áreas descritas anteriormente, o Painel fez as seguintes recomendações para o roteiro da ICANN:

1. **Globalizar, não internacionalizar** Os países são partes interessadas, com certeza, mas a estrutura da ICANN e suas instituições associadas ou relacionadas são e devem ser cada vez mais globais ou regionais em sua abrangência. Lembramos mais uma vez que a forma obedece à função.
2. **Consolidação e simplificação do gerenciamento da zona raiz.** O Painel vê as questões relacionadas à proteção do sistema da zona raiz e o contrato das funções da IANA como assuntos que devem ser abordados de forma holística. Os princípios da transparência e da responsabilidade devem determinar um alto nível de visibilidade pública para esse processo.
3. **Uma rede de afirmações de compromissos (documentar o que acontece hoje).** Entre os conceitos mais importantes discutidos no painel, estava o uso de afirmações bilaterais e possivelmente multilaterais, de compromissos mútuos para documentar as relações e compromissos entre os agentes do ecossistema de governança na Internet. A rede resultante de relações documentadas criará uma estrutura flexível, resiliente e defensável, que possa evoluir com o tempo e que não tenha ponto central de controle de fragilidades. Atualmente, as partes interessadas trabalham juntas de várias maneiras, embora apenas alguns desses compromissos e práticas de trabalho estejam estabelecidos por escrito.
4. **Estabelecer as Afirmações de Compromissos da ICANN** O Painel recomenda que a ICANN desenvolva textos da Afirmação de Compromissos (AOC) ajustados em relação às suas responsabilidades. Eles documentariam compromissos bilaterais ou multilaterais entre a ICANN e parceiros não governamentais do ecossistema (por exemplo, as organizações I*) que quiserem participar. No caso das relações da ICANN com os governos, recomenda-se que um texto independente e comum da Afirmação seja estabelecido de forma que o tratamento seja igualitário. É possível que o GAC possa ajudar a redigir o texto desse documento comum.
5. **Globalizar o processo de responsabilidade em uma rede de relações** Apresentamos a ideia de painéis de responsabilidade, cuja afiliação e processos sejam determinados em conjunto pelas partes de uma AOC. A finalidade de um painel é oferecer recursos caso uma parte de uma AOC acredite que outra parte falhou de alguma forma e que deva ser responsabilizada, e que todos os outros mecanismos de resolução implícitos ou explícitos na AOC não tenham sido satisfatórios.

Conclusão

O Painel acredita que a ICANN tem uma função crítica, porém restrita, no ecossistema da Internet, que é amplamente limitada por sua responsabilidade de gerenciar a zona raiz do DNS e a delegação a registros de nomes de domínio de primeiro nível, a atribuição de primeiro nível do espaço de endereço da Internet primeiramente aos Registros Regionais de Internet e, por meio deles, aos ISPs (Provedores de Serviço de Internet), e registros de parâmetros de acordo com as recomendações feitas à IANA a

partir do trabalho da IETF.

A ICANN tem a obrigação de avançar na documentação de relações mútuas e compromissos com outras entidades no ecossistema da Internet, aprimorando suas práticas internas em busca da excelência na operação; e garantindo o cumprimento de suas responsabilidades com o interesse público global. O Painel destaca que o Relatório não implica que haja necessidade de expansão da função da ICANN além da responsabilidade que já tem. As AOCs mútuas podem ser flexíveis e adaptar-se à tecnologia, tempo e necessidade.

O Painel acredita que as ações do Roteiro (Seção 7) deste relatório representam etapas concretas rumo à concretização dos princípios definidos na Seção 6. Reconhecemos a natureza evolutiva das tarefas da ICANN, e esperamos que este relatório contribua com a capacidade da ICANN de cumprir com suas obrigações e com a visão que a criou em 1998.

* * * *

ERRATA NO RESUMO EXECUTIVO

Uma versão anterior dizia que a ICANN atribui espaço de endereço da Internet aos Provedores de Serviços de Internet. É mais correto dizer que ela atribui espaço a Registros Regionais de Internet que, por sua vez, atribuem espaço de endereço aos Provedores de Serviços de Internet.

Uma versão anterior indicava que os registros de parâmetros eram mantidos pela IANA da ICANN em nome da IETF e da IAB. Somente a IETF oferece orientação de registro de parâmetros à IANA.

[Relatório completo a seguir]

Painel de Estratégia: Função da ICANN no Ecossistema de Governança na Internet¹¹ (Relatório completo)¹²

1. Prefácio

Como solicitado pela ICANN (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números), este painel analisará as hipóteses, vínculos e estruturas que determinam as responsabilidades da ICANN no ecossistema atual de governança na Internet. Ele buscará ideias de maneiras para manter e aprimorar a função da ICANN nesse ecossistema em evolução, cultivando a liderança inovadora na forma como a ICANN pode atender a uma rede complexa de interesses na Internet. A tarefa do painel foi descrita pela ICANN da seguinte forma:¹³

- Facilitar a análise das hipóteses, vínculos e estruturas que formam a base das responsabilidades da ICANN no ecossistema atual da Internet;
- Buscar percepções sobre maneiras de manter e aprimorar a liderança da ICANN em um ecossistema em evolução; e
- Cultivar a liderança inovadora nas maneiras como a ICANN atende um conjunto complexo de grupos constituintes da Internet;
- Oferecer um conjunto de princípios de orientação para garantir a evolução bem-sucedida do modelo transnacional com várias partes interessadas da ICANN, em cooperação com órgãos nacionais e internacionais;
- Propor um roteiro para evoluir e globalizar a função da ICANN no ecossistema de governança na Internet, consultando agentes globais; e
- Em coordenação com muitos outros agentes globais e partes interessadas da ICANN, propor uma estrutura para a implementação da função, dos objetivos e

¹¹ Autores: Diretor do painel, Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com; Panelistas: Adiel Akplogan, Debbie Monahan, Michael Barrett, Alice Munyua, Hartmut Glaser, P.J. Narayanan, Erik Huizer, Hagen Hultzsich, Alejandro Pisanty, Janis Karklins, Carlton Samuels, Ismail Serageldin, Luis Magalhães, Pindar Wong. Consulte o anúncios da ICANN sobre Painéis de Estratégia, disponíveis em <http://goo.gl/zyCYbW>. Relatores, redatores: Grace Abuhamad, Bertrand de la Chapelle, James Cole, Alice Jansen, Carla LaFever, Patrick S. Ryan, Theresa Swinehart. Citação de recomendação: Vinton G. Cerf (Presidente) et al., “Função da ICANN no Ecossistema de Governança na Internet”, Relatório do Painel de Estratégia da ICANN, 20 de fevereiro de 2014. As opiniões são pessoais dos panelistas e não refletem o posicionamento oficial da ICANN. Os panelistas e redatores podem ser contatados por meio de um listserv público em ioepanel@icann.org.

¹² Consulte a nota de rodapé 1, *supra*, para ver a nota dos autores. Citação de recomendação: Vinton G. Cerf (Presidente) et al., “Função da ICANN no Ecossistema de Governança na Internet”, Relatório do Painel de Estratégia da ICANN, 20 de fevereiro de 2014. As opiniões são pessoais dos panelistas e não refletem o posicionamento oficial da ICANN.

¹³ “Strategy Panels Unveiled at ICANN 47 in Durban” ICANN, 15 de julho de 2013, disponível em <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-15jul13-en.htm>

marcos da ICANN na governança global da Internet.

O Painel de Estratégia estudou a Função da ICANN no Ecossistema das Organizações da Internet. Especificamente, o Painel analisou as hipóteses, vínculos e estruturas que determinam as responsabilidades da ICANN no ecossistema atual de governança na Internet. Ele buscou ideias de maneiras para manter e aprimorar a função da ICANN nesse ecossistema em evolução, cultivando a liderança inovadora na forma como a ICANN pode atender a uma rede complexa de interesses na Internet.

O Painel se reuniu pela primeira vez na ICANN 48 em Buenos Aires em novembro de 2013, e desenvolveu suas recomendações depois de várias videoconferências colaborativas, chamadas telefônicas e colaboração on-line. Os painelistas trabalharam com os redatores e a equipe para escrever este relatório, usando um documento compartilhado on-line que oferecia a possibilidade contínua de propor textos, fazer comentários, alertar sobre pontos de vista alternativos e deliberar. Além disso, o Painel coletou ideias da comunidade global da ICANN por meio de dois seminários públicos na Web,¹⁴ e ofereceu oportunidades para que a comunidade fizesse comentários por uma lista de e-mails aberta de setembro de 2013 a fevereiro de 2014,¹⁵ e por uma pesquisa.¹⁶ O Painel acredita que o relatório representa uma visão preliminar de consenso, embora seja possível que nem todas as observações sejam unânimes. O Painel informa suas conclusões a seguir.

2. Tudo e todos na Internet

A Internet surgiu de uma série demorada de experimentos e desenvolvimentos, em colaboração com o governo, universidades e, mais tarde, com a sociedade civil e o setor privado. Suas raízes como projeto iniciado pelo Departamento de Defesa dos EUA (entre outros) se dispersaram, e a Internet se tornou uma plataforma global de comunicação e informação digital que continua evoluindo, crescendo e aumentando sua abrangência, mesmo com mais de 30 anos de operação em 2014.¹⁷

É importante reconhecer que a Internet é diferente de todas as redes familiares que a precederam. Ela está *sempre ligada* e os dispositivos conectados a ela estão *sempre em contato*. É um sistema de mão dupla, diferente das redes de transmissão, como a televisão a cabo tradicional, a televisão aberta e o rádio. Diferente do sistema telefônico,

¹⁴ O arquivo do seminário na Web do Painel de Estratégia está *disponível em* <http://goo.gl/uYh5Kr>.

¹⁵ O arquivo de e-mails do Painel de Estratégia está *disponível em* <http://mm.icann.org/pipermail/ioepanel/>.

¹⁶ A pesquisa estava hospedada no Survey Monkey e continha várias perguntas para a comunidade. As perguntas estão nos slides da apresentação do seminário na Web, *disponível em* <http://goo.gl/LrwU0o>

¹⁷ Concebida em 1973, a Internet surgiu de explorações com a tecnologia de comunicação em pacotes, e foram necessários dez anos de desenvolvimento para o seu lançamento operacional no começo de 1983. Um resumo histórico útil: “Breve histórico da Internet” *Sociedade da Internet*, 2014, *disponível em* <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

qualquer dispositivo está pronto para enviar ou receber tráfego de e para várias origens e dispositivos ao mesmo tempo. Não é de surpreender que ela tenha desenvolvido um conjunto único de práticas de governança que surgiu da necessidade prática, de acordo com seu histórico e tecnologia.

a) Globalização da Internet

A Internet é generalizada em muitas partes do mundo, e atualmente há 2,7 bilhões de pessoas on-line. Isso representa aproximadamente 40% da população global.¹⁸ De acordo com um estudo recente¹⁹, os próximos 5 bilhões de usuários estarão na Ásia e na África.

	<i>Penetração da Internet na atualidade</i>	<i>Penetração-alvo de 5 bi</i>	<i>Novos usuários de Internet a atingir o alvo até 2030</i>	<i>% do crescimento total</i>	<i>Crescimento anual esperado</i>
Ásia	32%	90%	3,1 bi	62%	7.3%
África	16%	90%	1,3 bi	26%	13.9%
Américas	61%	95%	0,5 bi	10%	3.9%
Europa	75%	95%	0,1 bi	2%	1%

Como podemos ver acima, dos próximos 5 bilhões de usuários da Internet, a maioria não virá das mesmas regiões desenvolvidas de antes. Eles também não acessarão a Internet da mesma maneira. Como Vinton Cerf disse em 2005, "a Internet na verdade é um grande trabalho em equipe de centenas de milhares de operadores de rede."²⁰ A complexidade dessa colaboração continua, e inclui provedores de acesso por meio de cabos de fibra óptica, cobre, empresas de satélites e celulares, e mais de dois bilhões de sites e um trilhão de páginas indexadas separadamente.²¹ O uso cada vez maior de smartphones está espalhando o acesso mais do que nunca, e quatro bilhões (a maioria) dos próximos cinco bilhões de usuários (a "cauda longa") mudarão o contexto em que vemos e classificamos as questões de governança na Internet. A noção básica

¹⁸ *Id.*

¹⁹ David Reed, Jennifer Haroon e Patrick Ryan, "Technologies and Policies to Connect the Next 5 Billion" *Berkeley Technology Law Journal*, Vol. 29, 2014, (a ser publicado), disponível em <http://ssrn.com/abstract=2378684> [Doravante: Reed et al., Os próximos 5 bilhões]

²⁰ Vinton G. Cerf, "Internet Governance -- Draft 1.3" *ICANN*, 28 de outubro de 2004, disponível em <http://www.icann.org/en/news/presentations/cerf-internet-publication-28oct04-en.pdf> [Doravante: Cerf, Governança na Internet]

²¹ Consulte Jesse Alpert & Nissan Hajaj, "We knew the Web was big..." *Blog oficial do Google*, 25 de julho de 2008, disponível em <http://googleblog.blogspot.com/2008/07/we-knew-web-was-big.html> (observando 1 trilhão de páginas); Consulte também "The Size of the World Wide Web" disponível em <http://www.worldwidewebsite.com/> (falando sobre os 1,82 bilhões de sites).

subjacente que cerca a Internet é, e deve continuar sendo, uma plataforma de comunicação aberta para todos. O mundo está só começando a ver essa evolução da tecnologia.²²

Falaremos mais sobre o ecossistema na Seção 4 a seguir. No entanto, é bom observar agora que o panorama de políticas da Internet é tão dinâmico quanto a própria tecnologia. Por exemplo, além dos painéis propostos pela ICANN, há alguns anúncios ilustrativos que geraram grande interesse na comunidade da Internet. Estas são só algumas entre várias iniciativas, mas demonstram a rapidez com que o panorama muda: a primeira é a Reunião Global com Várias Partes Interessadas sobre o Futuro da Governança na Internet, também conhecida como Rede Mundial, que deve ser um evento global com várias partes interessadas realizado no Brasil em abril;²³ a segunda é a criação da 1net, uma iniciativa idealizada pela comunidade de infraestrutura técnica depois da Declaração de Montevideu,²⁴ e a terceira é o anúncio de uma Comissão Global sobre Governança na Internet liderada pela Chatham House e a CIGI.²⁵ Essas iniciativas diversas variam muito em termos de abrangência, objetivos, capacidade de inclusão e participação. Por exemplo, qualquer pessoa pode participar de uma discussão ativa on-line por meio do listserv da 1net, enquanto a Comissão é um grupo de especialistas fechado, com acesso somente por convite. Embora o nível de inclusão e os tipos de atividades gerados por essas iniciativas possam ser diferentes, todas têm em comum o senso de comunidade que define a Internet: uma visão compartilhada das responsabilidades e da liderança. Toda legitimidade que surja de uma iniciativa específica vem da confiança dos grupos constituintes envolvidos. O aumento de interesse de tantos grupos diferentes na definição de como deve ser o futuro da Internet e a vontade de participar da conversa são fatores positivos.

Quando a ICANN se formou em 1998, o acesso à Internet era um fenômeno que exigia conexão por cabo, e havia apenas aproximadamente 147 milhões de usuários em todo o mundo, apenas 6% dos 2,7 bilhões de usuários de 2014.²⁶ No caso da África, um relatório do Banco Mundial declarou que estima-se que 21 países africanos teriam pouco mais de mil usuários em 1999, observando que a Internet era um "meio bastante insignificante."²⁷ A adoção e o uso da Internet eram prematuros, e também os sistemas das instituições com várias partes interessadas. Por exemplo, a Sociedade da Internet (ISOC) foi formada apenas seis anos antes (em 1992), e o Fórum de Governança na

²² John Markoff, "Viewing Where the Internet Goes" *New York Times*, 30 de dezembro de 2013, disponível em <http://www.nytimes.com/2013/12/31/science/viewing-where-the-internet-goes.html?pagewanted=1>

²³ Reunião Global com Várias Partes Interessadas sobre o Futuro da Governança na Internet, disponível em <http://netmundial.br/> ou <http://netmundial.org/>

²⁴ /1net, disponível em www.1net.org

²⁵ "CIGI and Chatham House launch Global Commission on Internet Governance, chaired by Sweden's Carl Bildt," Chatham House, 22 de janeiro de 2014, disponível em <http://www.chathamhouse.org/media/news/view/196835>

²⁶ "Estatísticas sobre o crescimento da Internet" *All About Market Research*, fevereiro de 2014, disponível em <http://www.allaboutmarketresearch.com/internet.htm>.

²⁷ Charles Kenny, "Expanding Internet access to the rural poor in Africa" *Information Technology for Development*, Vol. 9, 2000, 25-31, disponível em <http://itd.ist.unomaha.edu/Archives/28.pdf>

Internet (IGF) só foi estabelecido sete anos depois (em 2005). Como mencionamos anteriormente, em 2013 e no começo de 2014, vários novos eventos e iniciativas já foram anunciados. Com essas iniciativas, é provável que o ecossistema de governança na Internet seja mais complexo daqui a dez anos: provavelmente mais diversificado, mais desenvolvido e mais inter-relacionado que antes. Embora não possamos prever como esse ecossistema será, esperamos que ele evolua de forma a incluir as novas vozes que estão entrando na Internet, especialmente de economias emergentes -- e conforme os novos usuários entram na Internet, participam cada vez mais das discussões sobre governança que afetam o seu uso. Além disso, não são só pessoas que estão entrando na Internet: dispositivos e aparelhos (a "Internet das Coisas") representam um mercado estimado em US\$ 4,8 trilhões atualmente, com previsão de tornar-se um mercado de US\$ 8,9 trilhões até 2020.²⁸

Com o crescimento da Internet e o aumento dos usuários e dispositivos, também aumenta a diversidade de aplicações da tecnologia. A utilidade da Internet aumentou tanto que mesmo muitas pessoas e instituições que não são usuárias diretas são afetadas ou dependem indiretamente do uso e da operação confiáveis da Internet. Enquanto a própria Internet não é mais que uma ferramenta com um uso positivo impressionante, infelizmente uma avaliação realista do seu impacto também precisa levar em conta vários abusos cometidos por uma pequena parte da população com más intenções²⁹ que explora a infraestrutura aberta e global, um risco que existe em todas as ferramentas. O crime organizado e as agendas nacionais maliciosas também devem ser somados a isso. A mistura diversa de atividades positivas e negativas cria um desafio de governança extremamente complexo e cheio de nuances, com muitas dimensões.

b) Diversidade institucional

Para aumentar a complexidade da governança na Internet, vários indivíduos e instituições, inclusive governos em todos os níveis, estão envolvidos em criar, desenvolver, operar e evoluir aplicativos e serviços na Internet, ou definir os padrões interoperáveis que se aplicam a sua evolução e uso. Esses agentes têm diferentes agendas, interesses, motivações e incentivos, e nem todos estão alinhados. Há produtos e serviços extremamente diversos que interagem e dependem da Internet e da World Wide Web para permitir seu uso.³⁰

Se algo caracteriza a Internet, é um foco intenso em padrões abertos e na interoperabilidade entre todos os seus componentes e entre todas as fronteiras. Que

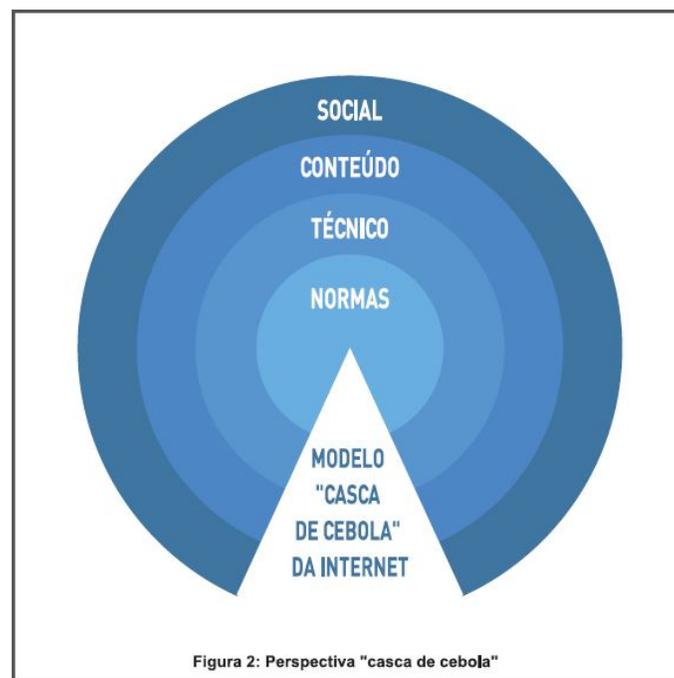
²⁸ Larry Dignan, "Internet of Things: \$8.9 trillion market in 2020, 212 billion connected things" *ZD Net*, 3 de outubro de 2013, disponível em <http://goo.gl/PE8DS8>

²⁹ Um exemplo estendido de abusos criminosos pode ser encontrado no "Relatório do Crime na Internet," Internet Crime Complaint Center (I3C), 2012, disponível em http://www.ic3.gov/media/annualreport/2012_IC3Report.pdf

³⁰ A World Wide Web é um aplicativo que usa a Internet para a conectividade e o transporte. Consulte o "Breve histórico da Internet" *Sociedade da Internet*, 2014, disponível em <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

tantos sistemas, hardwares, softwares e instituições diferentes possam coexistir e interagir no ambiente operacional da Internet é uma consequência da filosofia de seu design. Por isso, Rick Whitt declarou que "os legisladores devem entender e, quando apropriado, acatar a essência e os processos inerentes ao design funcional da Internet."³¹ Graças aos protocolos práticos, com padrões abertos, desenvolvidos por consenso, e uma abordagem em camadas à arquitetura, qualquer pessoa pode criar de forma independente peças de infraestrutura e/ou aplicativos da Internet e esperar uma interoperabilidade global razoável. Além disso, a Internet tem caráter fundamentalmente transnacional, introduzindo uma dimensão que atravessa fronteiras, dando nuances a qualquer trabalho de governança.

c) Modelagem da Internet e seu ecossistema



Há algum tempo, os estudiosos estão confortáveis descrevendo a arquitetura técnica da Internet com um modelo em camadas que separa e caracteriza diferentes funções da Internet e suas aplicações.³² Embora haja diferentes maneiras de analisar essas camadas, como mostra a Figura 2, o essencial são os padrões técnicos que definem a operação funcional da Internet. Esses padrões formam a base de uma *camada de*

³¹ Richard S. Whitt, "A Deference to Protocol: Fashioning a Three-Dimensional Public Policy Framework for the Internet Age," *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 12 de julho de 2013, disponível em <http://ssrn.com/abstract=2031186>.

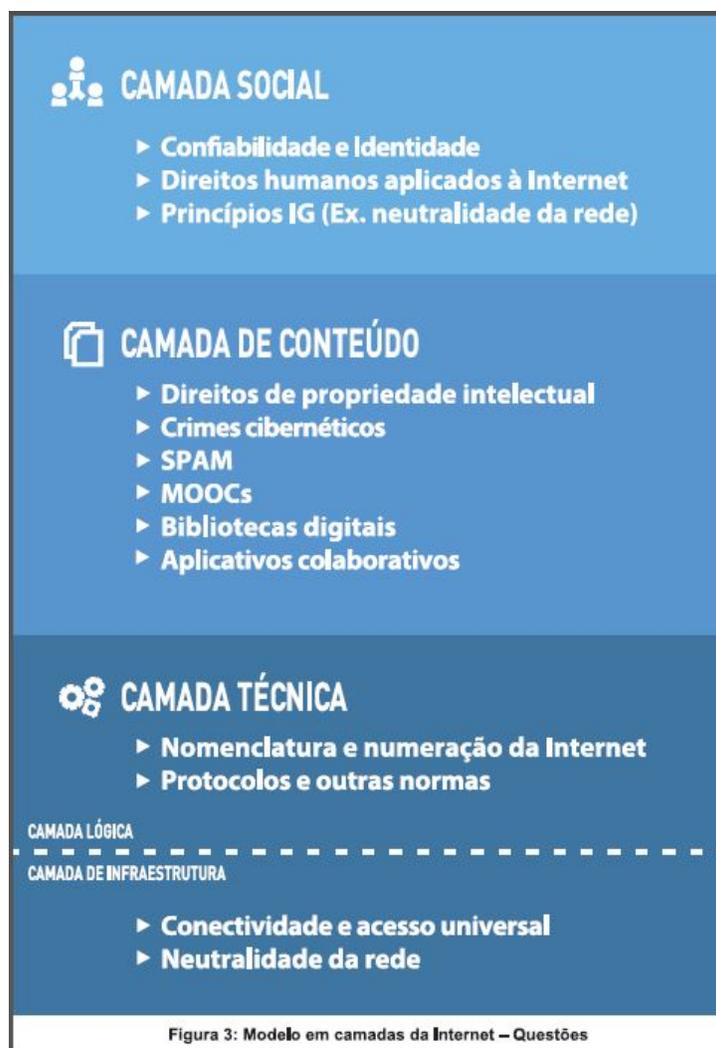
³² Yochai Benkler, "From Consumers to Users: Shifting the Deeper Structures of Regulation Towards Sustainable Commons and User Access," *Fed. Comm. L.J.*, Vol. 52, 561, 2000, disponível em <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/telecom/benklerfromconsumerstousers.pdf>

infraestrutura— a estrada que permite o tráfego, e essa camada é acompanhada de perto por uma *camada lógica* usando padrões para a transferência de pacotes de dados, inclusive o pacotes de protocolos TCP/IP, e o gerenciamento do DNS. Juntas, a *camada de infraestrutura* e a *camada lógica* formam uma *camada técnica*. Os dígitos binários (bits) que fluem pela Internet são orientados pela camada de infraestrutura com a ajuda da camada lógica, e a "estrutura flexível" entre essas duas áreas continua evoluindo.

No topo do modelo em camadas, ou perto dele, a maioria dos estudiosos concorda que há uma *camada de conteúdo*, onde as operações técnicas importam menos, mas outras políticas como direitos de propriedade intelectual e controle de conteúdo são envolvidas mais diretamente. Com o aumento da importância de questões como confiança, identidade, liberdade de expressão e direitos humanos nas políticas de Internet e informações, apoiamos a adição de uma *camada social*. Essa camada identifica e estratifica as instituições relevantes que possam ter a função de lidar com a organização das práticas, a avaliação contínua e a resolução dos problemas que surjam com as políticas. A camada social lida com práticas que definem direitos e princípios essenciais associados à "conduta social" on-line.³³ Nossa descrição, na Figura 2, do "modelo de casca de cebola" deve ser entendida como uma simplificação, já que especialmente as camadas "social" e "de conteúdo" têm dinâmicas cujas camadas não são tão estritas quanto nosso modelo sugere. A figura 3 e a figura 4 ilustram a abrangência e a variedade de possíveis problemas de governança que podem surgir dependendo da camada funcional em que estejam.

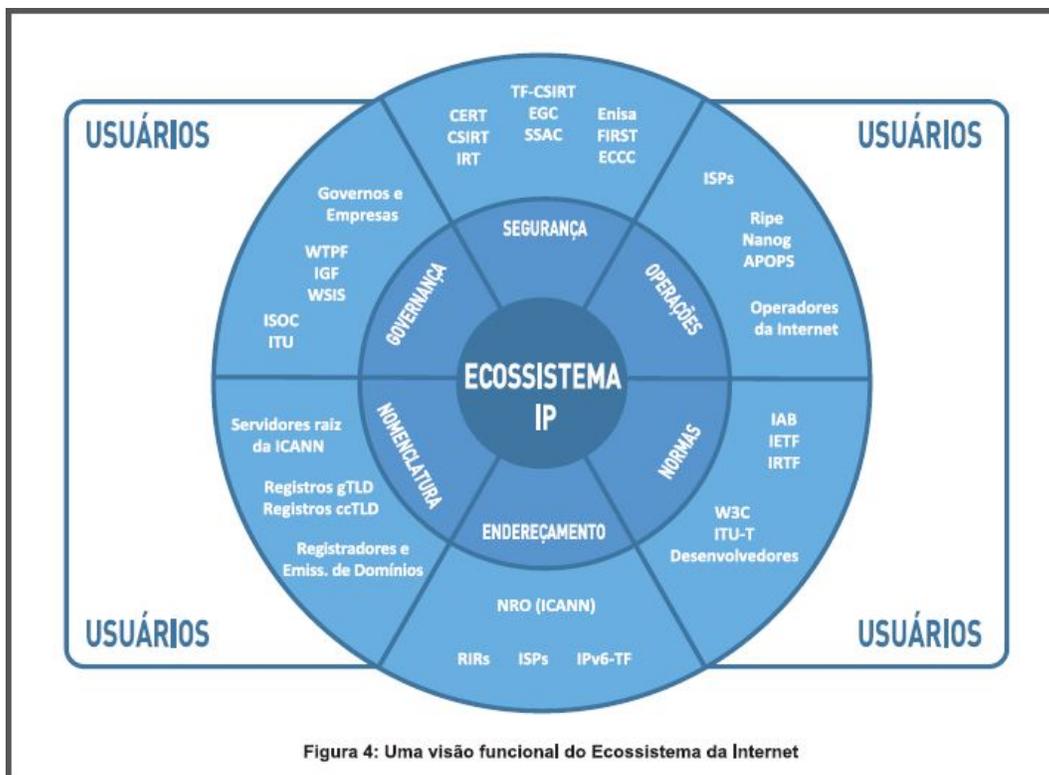
Em uma perspectiva mais tradicional, a Figura 3 a seguir ilustra a natureza, a funcionalidade e exemplos de questões associadas a cada camada desse modelo.

³³ Vinton G. Cerf, Patrick Ryan, Max Senges, "Internet Governance is Our Shared Responsibility," Forthcoming in *I/S: J. Law and Policy for the Information Society*, 10 ISJLP, 2014, disponível em <http://ssrn.com/abstract=2309772> [Doravante: Cerf, Responsabilidade Compartilhada]



Finalmente, outra maneira de ver o ecossistema da Internet é segmentá-lo por função, como mostra a Figura 4 a seguir. Embora a figura não relacione e nem possa relacionar todas as partes interessadas, ela captura a diversidade de seu interesse, e as principais áreas de responsabilidade. Essas organizações participam da rede diversificada de relações que abordamos na Seção 5. A ICANN é uma entre várias outras organizações do ecossistema que desenvolveu um glossário para as pessoas que não conhecem a sopa de letras dos acrônimos associados às diferentes instituições da Internet.³⁴

³⁴ Consulte o Glossário da ICANN, disponível em <http://www.icann.org/en/about/learning/glossary>



No fim das contas, há um número possivelmente infinito de maneiras gráficas de representar as diferentes instituições e grupos que lidam com o desenvolvimento de padrões e as organizações que os abordam. As propostas deste relatório oferecem algumas perspectivas, mas não são abrangentes nem autoritárias nesse sentido, e o Painel destaca a advertência do Professor George Box, de que "essencialmente todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis."³⁵ Agora, vamos passar a uma discussão do significado de "governança" dentro do ecossistema que descrevemos até agora.

3. Significado de "Governança"

Governança é um assunto amplo e sua aplicação especificamente à Internet não reduz muito a sua abrangência. Houve e continuará havendo discussões sobre o significado de governança: Qual é a abrangência relevante? Quem é afetado? Que se regras se aplicam? Como elas são aplicadas? Quem faz as regras e por que elas são legítimas? Como as disputas sobre regras ou sua violação são resolvidas? Como a natureza transnacional da Internet e seu uso são acomodados?

³⁵ George E. P. Box and Norman R. Draper, "Empirical Model-Building and Response Surfaces," Wiley Books, 1987 em 424. As entidades da Figura 4 são inspiradas em um gráfico usado anteriormente pela Sociedade da Internet, e faltam algumas entidades: por exemplo, a própria ICANN não está na Figura 4 porque não é um órgão (devido a sua função de liderança), nem a ITU, apesar de seu trabalho em vários aspectos do ecossistema.

A governança expressa o que é *permitido, proibido, exigido e/ou aceito* em relação a práticas em alguns contextos. Uma interpretação completa de governança teria que descrever não só os indivíduos, entidades (inclusive instituições) e comportamentos regidos, mas também por quem e com que meios. Ela também teria que incluir alguma explicação dos meios pelos quais as regras são criadas, emendadas e adotadas, bem como as modalidades de aplicação.

O Painel decidiu usar a definição de governança na Internet proposta em 2005 no encerramento da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS) na Agenda de Tunis:

A governança na Internet é o desenvolvimento e a aplicação pelos governos, o setor privado e a sociedade civil, em suas respectivas funções, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomada de decisão e programas que moldem a evolução e o uso da Internet.³⁶

Essa definição, aceita por mais de 180 governos, esclareceu muitas questões importantes, inclusive que a governança na Internet: exige o envolvimento de todos os diferentes tipos de partes interessadas, mesmo se houver uma ambiguidade significativa em relação a suas "respectivas funções", abrange o desenvolvimento e a implementação de políticas ("desenvolvimento e aplicação"), que pode ou não incluir instituições dedicadas; é organizada ao redor da produção de vários sistemas de governança; e abrange a Internet como sistema (sua "evolução") e o comportamento de seus usuários (o "uso da Internet"). O Painel reconheceu a possibilidade de que haja a necessidade de revisar esse texto no futuro para adaptar-se a condições dinâmicas.

Como vimos anteriormente, há muitas instituições que oferecem oportunidades para que indivíduos, empresas, corporações, universitários, governos e outras partes interessadas se vinculem a um ecossistema de governança. Embora esse ecossistema complexo ofereça amplas oportunidades para o crescimento e a evolução rápida da tecnologia, nunca houve "um só lugar" para questões de governança na Internet, e pode ser difícil para qualquer grupo de partes interessadas identificar corretamente onde pode ter impacto, nas áreas importantes para eles.

a) Governança versus Governo

Governança não deve ser confundida com *governo*. Tanto governança como governo estabelecem "regimes"³⁷ de atividades ou ações, mas de maneiras muito diferentes. Embora os governos sejam influentes e importantes na criação de regras, o governo é só um dos vários modos de governança possíveis. Os governos exercem autoridade

³⁶ "Relatório do Grupo de Trabalho sobre governança na Internet," WGIG, junho de 2005, disponível em <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

³⁷ O uso do termo "regimes" pelo Painel se refere a uma combinação de normas, regras e práticas recomendadas, e às vezes pode envolver a execução de funções gerenciais, administrativas e de coordenação.

considerável sobre o que é permitido em sociedades nacionais e age como um proxy para os cidadãos. Na prática, os governos muitas vezes gerenciam diretamente os recursos naturais e nacionais, como estradas e rodovias construídas com o dinheiro dos contribuintes. No contexto da Internet, os governos oferecem uma estrutura jurídica, aplicam as leis e buscam o bem comum de seus cidadãos. Às vezes, os governos também investem na infraestrutura, como no caso da Austrália, Nova Zelândia e cada vez mais países da América Latina.³⁸ Normalmente, o governo está nos níveis nacionais, estaduais e locais. Pode haver acordos regionais multinacionais, como é o caso da União Europeia (UE). A Organização das Nações Unidas (ONU) e os sistemas de tratados bilaterais e multilaterais representam exemplos de governança intergovernamental.

b) Exemplos de sistemas de governança

Os sistemas de regras podem ser adotados por entidades diferentes dos governos para restringir e definir as práticas que são permitidas em alguns contextos. Grupos de agentes também podem formar organizações não governamentais para oferecer governança a suas atividades comuns. Esse tipo de coordenação não é exclusivo da Internet. Como explicamos na Caixa de Texto 1 a seguir, a governança existe em atividades sociais e outras atividades não técnicas.

Text Box 1. A governança em outros setores

Em 1899, o *Royal and Ancient Golf Club of St. Andrews*, na Escócia, se reuniu com a *United States Golf Association* para elaborar um corpo de regras uniformes para esse esporte. No acordo ficou enunciado que as regras “só podem conservar-se uniformes através do mútuo consentimento das partes para não alterá-las unilateralmente. Se surgirem Perguntas sobre alterações das regras: . . . [as partes na Escócia e nos EUA] se consultarão entre si e com os órgãos administrativos em outros países, e utilizarão todos os meios possível para garantir a manutenção da uniformidade”.

No âmbito da propriedade pública, o que está permitido num condomínio residencial pode ser regido, em parte, por uma Associação Privada de Condôminos (por ex. mediante acordos), que enunciem, entre outras coisas, regras sobre o aspecto das casas e jardins do bairro, e esses acordos costumam diferir das regras de zoneamento e planejamento locais.

Da mesma maneira, as regras técnicas que definem a operação funcional da Internet e da World Wide Web são definidas pelas partes interessadas correspondentes, entre elas, através do Grupo de Tarefas de Engenharia da Internet (IETF) e do *World Wide Web Consortium* (W3C).

O ambiente também está sujeito a numerosos remanejamentos para sua governança. Além dos acordos locais, há outros mecanismos subnacionais e nacionais, acordos bilaterais, multilaterais e globais implantados ou sendo elaborados para tratar aspectos específicos da governança do ambiente. Entre eles, o mais relevante para este estudo é o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Embora limitado para a tomada de decisões formal pelos governos, esse painel envolve organicamente partes interessadas como a indústria, organizações da sociedade civil e especialistas na matéria. Em níveis mais locais, a formalidade dos processos intergovernamentais deixa o espaço para a gestão cooperativa dos recursos comuns, que costuma antecipar-se por muitos séculos aos mecanismos formais.

³⁸ Consulte Benoit Felten, “Connectivity Models for Developing Economies,” *Diffraction Analysis*, 21 de outubro de 2013, disponível em <http://ssrn.com/abstract=2343233>.

Em alguns sistemas de governança, as partes afetadas têm natureza uniforme. Os cidadãos de um país geralmente são tratados como um conjunto uniforme de indivíduos, cujas ações permitidas são controladas pelas leis desse país. Na Internet, no entanto, agentes muito diferentes são agrupados para criar, operar e usar sua rede de redes e os dispositivos interoperáveis que ela interconecta. Esses agentes têm diferentes estruturas, escalas e interesses, e vão de corporações e governos a indivíduos e instituições. Tentativas de definir uma classificação das milhares de partes interessadas heterogêneas com interesse em alguns aspectos da Internet têm resultados que vão de simplificados demais a ultradetalhados. A realidade é que todas as entidades ou indivíduos têm participação no bom funcionamento da Internet e na inovação que leva a sua evolução.

Outro exemplo do setor privado ajuda a ilustrar o desafio. Uma empresa que oferece acesso à Internet pode estar sujeita a várias regras de governança. Como corporação, pode haver leis nacionais ou regionais que exijam determinadas regras para o licenciamento e operação, incorporação e geração de relatórios, e elas podem vir da Autoridade Reguladora Nacional, do Poder Executivo ou da Receita. Por meio de regras que são formais (por exemplo, da Autoridade Reguladora Nacional) ou informais (por exemplo, pela IETF - Força-tarefa de Engenharia da Internet, o IEE - Instituto de Engenheiros Elétricos e Eletrônicos, ou a ITU - União Internacional de Telecomunicações), a empresa deverá cumprir obrigações técnicas em nome de interoperabilidade com a rede telefônica, com outros provedores e para acomodar os usuários e seus dispositivos. Além disso, como com o desenvolvimento e implementação de qualquer tecnologia, a empresa pode estar sujeita a regras do Ministério do Meio Ambiente para o gerenciamento de recursos e do Ministério do Trabalho para o gerenciamento de recursos naturais. Finalmente, além de regras das Autoridades Reguladoras Nacionais, a empresa pode estar sujeita a normas de telecomunicação, dependendo da natureza exata de suas ofertas, e pode precisar obedecer a regras de privacidade definidas pelas Autoridades de Proteção de Dados. Se ela também fornecer aplicativos (por exemplo, e-mail, computação em nuvem, software como serviço, aplicativos para celular, etc.), pode estar sujeita a vários requisitos adicionais em relação à privacidade do usuário, requisitos de aplicação relacionados a direitos autorais ou marcas registradas e, em alguns casos, o Ministério de Relações Exteriores dita regras sobre a exportação de determinados tipos de informações.

Também há outros exemplos de contextos da sociedade civil e acadêmica que são úteis para ilustrar a governança a partir de outras áreas. No contexto acadêmico, também há grupos que se afiliam para compartilhar informações e realizar um certo nível de regulamentação própria. Por exemplo, em engenharia, a ABET (Comissão de Credenciamento de Engenharia e Tecnologia) oferece credenciamento para mais de 3100 programas em mais de 24 países.³⁹ De maneira similar, para o desenvolvimento de currículos de administração de empresas e padrões relacionados, a AACSB (Associação de Escolas de Negócios de Ensino Superior) desenvolve padrões globais

³⁹ ABET, disponível em <http://www.abet.org/about-abet/>

de credenciamento, aconselhamento curricular e verificação de qualidade para universidades que decidem adotar seu padrão. Muitos países em todo o mundo envolvidos na educação para os negócios têm universidades que colaboram com a AACSB para garantir que seus currículos tenham relevância global.⁴⁰ Embora a sociedade civil tenha interesses e trabalhos muito diversos, desde 1951 a iniciativa One World Trust trabalha para fornecer princípios de participação cooperativa voluntária para o envolvimento efetivo da sociedade civil globalmente.⁴¹

Dentro do *governo*, a responsabilidade pela participação nessas atividades muitas vezes é dos ministérios ou agências apropriadas, mas eles não são muito claros no contexto geral da *governança*. Muitas entidades distintas podem estar envolvidas na aplicação de restrições governamentais, e pode até ser possível que haja inconsistências e conflitos entre as regras aplicadas por diferentes órgãos do governo⁴². Os processos pelos quais as regras de governança são criadas e aplicadas também podem variar de acordo com o regime. No caso da governança na Internet, é importante aplicar processos que possam identificar os conflitos, tensões e atritos entre partes interessadas, questões e modelos, e encontrar mecanismos para resolvê-los ao longo do tempo.

c) Liderança como principal orientação

O Painel passou um tempo considerável discutindo a função de vários agentes no ecossistema da Internet como "líderes". Há muitos agentes no ecossistema da Internet, alguns com interesses acadêmicos e de pesquisa, alguns com foco em objetivos econômicos, alguns com objetivos políticos e sociais, e alguns que se importam principalmente com as necessidades dos usuários individuais e sua proteção.⁴³ Devido à natureza cada vez mais onipresente da Internet, todos os agentes têm um interesse comum no bom funcionamento de infraestrutura geral, e uma preocupação comum de que ela não seja abusada. Ainda assim, nenhum desses agentes individualmente tem a capacidade de abordar todas essas questões, mas eles têm um interesse conjunto em exercer suas responsabilidades. Além disso, há uma interdependência inevitável e transnacional entre os agentes: a ação de um pode afetar os outros. Portanto, eles têm uma *responsabilidade compartilhada ou entrelaçada* pela organização da governança dessa infraestrutura comum.⁴⁴ Podemos descrever essa mistura como uma "grande colaboração".⁴⁵

Nossa discussão sobre o ecossistema de governança resultou em três termos para descrever a natureza das funções assumidas pelos diferentes agentes: liderança, coordenação e contribuição por meio da participação embasada. Veja a explicação de

⁴⁰ AACSB, disponível em <http://goo.gl/JsTRFH>

⁴¹ One World Trust disponível em <http://www.oneworldtrust.org/>

⁴² No entanto, seria um exagero dizer que nos governos, sempre há sobreposições e inconsistência.

⁴³ Por exemplo, aplicação da lei, privacidade, segurança, integridade e proteção dos dados.

⁴⁴ Cerf, Responsabilidade Compartilhada, citado *supra*

⁴⁵ Cerf, Governança na Internet, citado *supra*

cada um:

i) Liderança

Liderança é uma forma de comando. Como o conceito se desenvolveu no campo ambiental e da teoria de ação coletiva, ele descreve o gerenciamento de recursos ou espaços comuns para o benefício ideal de todas as partes interessadas por meio de conjuntos de regras compartilhados.⁴⁶ Isso pode incluir encarregar entidades específicas de ajudar a desenvolver e, possivelmente, aplicar tais regras. No contexto da governança na Internet, o termo se aplica a responsabilidades específicas de interesse público de cada estrutura, por exemplo: o desenvolvimento de padrões pela IETF ou pelo World Wide Web Consortium (W3C) ou o gerenciamento de endereços IP pela Organização de Recursos Numéricos (NRO) por meio dos Registros Regionais da Internet (RIRs).

Liderança significa se preocupar mais com o bom gerenciamento, o uso e a evolução de um recurso compartilhado que com os interesses individuais. De muitas maneiras, é como uma função de tutela para a proteção de um recurso como o espaço de nome de domínio, reconhecendo e atendendo às necessidades das partes interessadas envolvidas. Ela envolve o oferecimento de princípios e finalidades para a forma de gerenciamento, desenvolvimento e proteção de tal espaço, garantindo também a prevenção contra danos ou atividades que possam resultar em desequilíbrio persistente. Precisamos garantir que as decisões que tomemos em relação ao que é apropriado ou não para a ICANN reflita esses princípios. Em outras palavras, a liderança exige uma visão muito ampla e flexível do mundo: algumas vezes, ela pode significar que a ICANN tenha que colocar os interesses do ecossistema em primeiro lugar e fique em segundo plano; e em outros casos pode ser necessário que a ICANN preencha uma lacuna ou um vácuo do ecossistema, com o bom senso e a humildade de sair dessa posição quando essa lacuna for preenchida por outras partes interessadas.

O conceito de liderança que usamos vem do gerenciamento de recursos em grupos comuns. Há muito tempo a Internet deixou de ser um recurso assim, devido à introdução de mercados, direitos de propriedade e outros. No entanto, o Painel concluiu que é necessário enfatizar que maioria, ou mesmo toda a governança na Internet deve estar permeada por esse princípio, como forma de destacar que vencer, perder ou dominar não é o ideal, e que a integridade da Internet como um todo precisa de uma visão que esteja acima dos interesses específicos de determinados agentes.

Um senso de liderança e reconhecimento do ambiente deve guiar todas as organizações envolvidas na governança da Internet. A liderança não implica nem precisa implicar em uma abrangência total. Dessa forma, o conselho que Ira

⁴⁶ Consulte especificamente o trabalho de Elinor Ostrom, prêmio Nobel de economia em 2009.

Magaziner⁴⁷ deu ao CEO e à Diretoria da ICANN em 2011 é útil. Magaziner disse que "os líderes da ICANN devem evitar tentar criar um império. Acho que será melhor para vocês fazer o que vocês precisam fazer, concentrando-se, não criando um império grande demais, porque um império grande se torna um alvo maior."⁴⁸

Por esse motivo, controles, transparência e responsabilidade não são apenas princípios em si, mas também servem para garantir que os agentes sigam esse princípio de liderança e, de forma mais geral, tomem medidas para garantir que todos os tipos de princípios de orientação sejam praticados e não ignorados. Realmente observamos que a essência da liderança cuidadosa antecede as discussões atuais sobre governança na Internet em muitas décadas, mesmo nos tempos mais simples com Jon Postel,⁴⁹ e permitiu que a Internet evoluísse para o que é hoje. Acreditamos que a liderança cuidadosa continuará sendo apreciada pela comunidade global da Internet conforme a própria discussão sobre governança na Internet evolui, e essa liderança deve permear todo o pensamento da ICANN.

ii) Coordenação, coordenação e coordenação

Todo sistema institucional distribuído exige coordenação para lidar com possíveis sobreposições de pautas, para facilitar ações conjuntas e para garantir que nenhuma responsabilidade fique entre as estruturas, sem ser assumida por nenhuma delas. O estatuto e a missão da ICANN definem isso como essência das questões de coordenação mais fundamentais.⁵⁰ O estatuto define a função de "coordenação" da ICANN com muita clareza no Artigo 1, Seção 1, da seguinte forma, explicando que a ICANN deve:

- **Coordenar** a alocação e a atribuição dos três conjuntos de identificadores exclusivos da Internet,
- **Coordenar** a operação e a evolução do nome do sistema de servidor da raiz do DNS;
- **Coordenar** o desenvolvimento de políticas de forma razoável e de acordo com essas funções técnicas.

No panorama da governança na Internet, essa coordenação é especialmente

⁴⁷ Ira Magaziner trabalhou como conselheiro de políticas sênior durante a administração de Clinton e facilitou a criação da ICANN. Isso foi feito em conformidade com a iniciativa geral de Clinton-Gore de expandir o acesso à Internet ao setor privado.

⁴⁸ Comentários de Ira Magaziner na Sessão de Boas-Vindas da reunião da ICANN, 24 de março de 2011, disponível em <http://svsf40.icann.org/meetings/siliconvalley2011/transcript-welcome-14mar11-en.txt>

⁴⁹ Jon Postel foi um cientista da computação que contribuiu com o desenvolvimento de muitas das tecnologias que formam a Internet. Ele foi o editor da série de Solicitações de Comentários, além de criar (e operar manualmente) a IANA na University of Southern California/Information Sciences Institute. Ele tinha a confiança de todos por ser justo e por sua expertise. .Internet Hall of Fame, disponível em <http://internethalloffame.org/inductees/jon-postel>

⁵⁰ Estatutos da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números, incluindo alterações de 20 de dezembro de 2012, disponível em <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws#l>

importante na "camada lógica", explicada na seção 2 (d), Figura 3, dentro da chamada comunidade I*.⁵¹ Contra a intuição, a coordenação que se mostra mais eficaz *não* é a mecânica, que cria vínculos estritos, rígidos e mecanicistas entre as partes e um mecanismo de coordenação central, mas sim uma abordagem flexível e mais solta, que será melhor explicada na Seção 6.

iii) Contribuição por meio da participação embasada

Além das duas dimensões anteriores, todos os processos ou instituições se beneficiam de interações, contribuições e participação nas atividades de entidades que lidam com assuntos diferentes dos seus, mas cujas decisões possam afetá-los ou cuja experiência possam aproveitar. No âmbito da governança na Internet, isso se aplica especialmente a interações entre participantes e entidades informados que lidam com as diferentes camadas, já que a separação entre eles não é estrita mas sim fluida e porosa: por exemplo, decisões técnicas têm consequências em políticas e vice-versa.

d) Características e valores da governança com várias partes interessadas

Quais são as características de um processo aberto e participatório de desenvolvimento de políticas? Essa questão está sendo analisada dentro do contexto do Painel de Estratégia sobre a Inovação de Várias Partes Interessadas, com a presidência de Beth Noveck.⁵² No entanto, para leitores que possam não conhecer os processos de definição de padrões da IETF, ou os modelos de desenvolvimento de software de código aberto, o Painel concluiu que seria útil apresentar o conceito de abertura e estrutura flexível por meio do artigo do programador Eric Raymond, com o título de "Cathedral and the Bazaar", de 1997. O artigo de Raymond menciona diferentes abordagens aos métodos de engenharia de software.⁵³ O artigo é usado em muitos fóruns educativos para descrever processos "abertos" e "fechados", e a descrição oferece um bom modelo conceitual para os tipos de processos que ajudaram a inspirar a inovação na Internet.

Raymond descreveu o "modelo de catedral" para o desenvolvimento de software. Nele, a visualização do código de software é restrita a um grupo hierárquico de desenvolvedores de software. Ele contrastou o modelo de catedral com o "modelo bazar", em que o código é compartilhado abertamente na Internet e com o público, sujeito a comentários de todos. Ele usa o desenvolvimento do sistema operacional Linux como exemplo e explica sua filosofia.

⁵¹ A comunidade I* inclui ICANN, IAB, IETF, ISOC, W3C e as 5 RIRs (AFRINIC, APNIC, ARIN, LACNIC, RIPE NCC).

⁵² Consulte o Painel de Estratégia sobre Inovação de Várias Partes Interessadas, *disponível em* <http://goo.gl/o8oN90>, cuja tarefa é propor "novos modelos para a participação ampla e inclusiva, a criação de políticas baseada em consenso e estruturas institucionais para dar suporte a tais funções aprimoradas, além de criar processos, ferramentas e plataformas que permitam que a comunidade global da ICANN se envolva nessas novas formas de tomada de decisão participativa."

⁵³ Eric S. Raymond, "The Cathedral and the Bazaar, v. 3.0," *CatB.org*, 11 de setembro de 2000, *disponível em* <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>.

Antes da Internet barata, havia comunidades geograficamente compactas onde a cultura incentivava a programação "sem ego" de Weinberg, e um desenvolvedor podia atrair facilmente vários intrometidos talentosos e codesevolvedores. Bell Labs, MIT AI e o laboratório LCS, UC Berkeley — foram o berço de inovações lendárias que ainda são potentes. . . . O Linux foi o primeiro projeto em que houve um esforço consciente e bem-sucedido de usar todo o mundo como conjunto de talentos. Não acho que seja coincidência que o período de gestação do Linux tenha coincidido com o nascimento da World Wide Web, e que o Linux tenha saído da infância durante o mesmo período, entre 1993 e 1994, em que o setor de ISO decolou a houve a explosão do interesse pela Internet.⁵⁴

De acordo com Raymond, o método "bazar" é sinônimo da filosofia do desenvolvimento da Internet em comparação com os setores de telecomunicações mais antigos. Em sua essência, o método "bazar" para a gravação de software não é diferente do modelo de trabalho da Wikipedia: o sistema é aberto, exposto e está sujeito a comentários de qualquer pessoa que tenha opinião.⁵⁵ A tese central de Raymond é que "com olhos suficientes, todos os bugs são fáceis de resolver". Essencialmente, isso significa que a ampla disseminação e discussão de códigos proporciona produtos melhores.⁵⁶

O equivalente ao bazar em organizações desenvolvedoras de padrões é a IETF — um ambiente de definição de padrões aberto, com voluntários, sem "personalidade" corporativa formal, onde os engenheiros desenvolveram a funcionalidade essencial que permite a transferência de pacotes pela Internet. Todos os designs da IETF podem ser acessados livremente, e todos os seus processos são publicados inteiramente na Internet.⁵⁷ A leitura do site da IETF pode ser um pouco pesada, pois pode parecer que há um excesso de informações disponíveis. Observe-se que todas as publicações estão disponíveis e podem ser lidas em qualquer formato, e espera-se que qualquer pessoa, em qualquer lugar, possa participar do processo da IETF. Como Harald Alvestrand explica, a IETF depende de um processo totalmente aberto, o que significa que

qualquer pessoa interessada pode participar do trabalho, saber o que está sendo decidido e fazer comentários sobre a questão. Parte desse princípio é nosso compromisso com a disponibilização pública de nossos documentos, listas de e-mails de Grupos de Trabalhos e minutas de reuniões na Internet.⁵⁸

Baseando-se em analogias do espaço de padrões abertos, a IETF é uma verdadeira meritocracia: se os membros da comunidade da IETF determinarem que as ideias de um engenheiro têm valor, essas ideias são adotadas e incorporadas no pacote de

⁵⁴ *Id.*, 18.

⁵⁵ Consulte o artigo "The free-knowledge fundamentalist," *The Economist*, 5 de junho de 2008, disponível em <http://www.economist.com/node/1148406>.

⁵⁶ *Id.*, 8.

⁵⁷ Harald Alvestrand, "A Mission Statement for the IETF", IETF RFC 3935, disponível em <http://www.ietf.org/rfc/rfc3935.txt>.

⁵⁸ *Id.*

padrões da Internet. Ideias que são ultrapassadas ou contraproducentes, por outro lado, são descartadas. Como declarou David Clarke do Massachusetts Institute of Technology (antigo chefe de arquitetura de Internet do projeto depois de 1982): "Rejeitamos reis, presidentes e votações. Acreditamos no consenso aproximado e em códigos que funcionam".⁵⁹ Enquanto as características das práticas recomendadas para processos abertos e fechados estão sendo desenvolvidas em projetos independentes, o Painel deseja enfatizar sua preferência em relação à filosofia e à prática da abertura usada na IETF. A participação aberta, independente de interesses, perspectivas ou históricos específicos, oferece a flexibilidade para envolver todas as partes que queiram ser envolvidas, e também a transparência para decidir não participar. A legitimidade da IETF é garantida nas comunidades que decidem reconhecê-la por meio da participação em seus processos, ou reconhecer seus resultados, por meio da implementação ou do uso dos padrões abertos que ela desenvolve.

4. Perspectivas sobre a Governança na Internet

Historicamente, as funções da IANA (Autoridade para Atribuição de Números na Internet) incluem a coordenação de parâmetros de protocolos, o gerenciamento da zona raiz de DNS, a alocação de recursos numéricos (por exemplo, endereços de Protocolo de Internet e Números de Sistema Autônomo),⁶⁰ e o atendimento dos domínios .ARPA e .INT.⁶¹ Em 1998, em sua Declaração de Política (o "whitepaper"), o governo dos EUA se comprometeu em fazer a transição do gerenciamento das funções da IANA para uma entidade do setor público que funcionasse de maneira ascendente e baseada em consenso.⁶² Um objetivo importante por trás da política do governo dos EUA de privatizar o DNS (Sistema de Nomes de Domínio) era facilitar "a participação global no gerenciamento de nomes e endereços na Internet".⁶³ O governo dos EUA declarou que acredita que "nem os governos nacionais agindo como soberanos nem as organizações intergovernamentais agindo como representantes dos governos devem

⁵⁹ "The Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force," *Site da IETF*, disponível em <http://www.ietf.org/tao.html>.

⁶⁰ Como o RFC 7020 explica, "a IANA (Autoridade para Atribuição de Números na Internet) é uma função, não uma organização. Para o Sistema de Registro de Números na Internet, a função da IANA gerencia o topo da hierarquia de alocação de endereços IP e números AS." *Consulte* "RFC 7020: The Internet Numbers Registry System" *IETF*, RFC 7020, agosto de 2013, disponível em <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>

⁶¹ O Contrato de Funções da IANA está disponível publicamente no site da NTIA. Contrato de Funções da IANA, site da NTIA, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/page/iana-functions-purchase-order>

⁶² Gerenciamento de Nomes de Endereços na Internet, Declaração de Política da ICANN, 10 de junho de 1998, disponível em <http://www.icann.org/en/about/agreements/white-paper> [Doravante: Whitepaper]

⁶³ *Id.* "O Governo dos EUA está comprometido com uma transição que permita que o setor privado assuma a liderança do gerenciamento do DNS".

participar do gerenciamento de nomes e endereços da Internet."⁶⁴

A NTIA (Administração Nacional de Telecomunicações e Informações) do governo dos EUA, uma divisão do DOC (Departamento de Comércio) dos EUA, reconheceu a ICANN como entidade do setor privado encarregada do gerenciamento dessas funções, e executou o primeiro contrato de funções da IANA com a ICANN. Esperava-se que a ICANN realizasse as funções da IANA, e que um contrato transicional de curto prazo com a NTIA fosse usado apenas para garantir a segurança e a estabilidade dessa parte vital da Internet. No Anexo A, oferecemos mais detalhes sobre a relação histórica entre a ICANN e a NTIA. Quando a ICANN se estabeleceu, a NTIA começou a transferir o gerenciamento dessas funções para o setor privado. A NTIA planejou um período de transição relativamente curto, declarando que "seria preferível que essa transição fosse concluída antes do ano 2000. Se a nova corporação estiver estabelecida e operacionalmente estável em 30 de setembro de 2000, essa continua sendo uma data fora do prazo."⁶⁵

A relação da ICANN com a NTIA evoluiu paralelamente à globalização da Internet. No dia 30 de setembro de 2009, a ICANN e a NTIA executaram uma AOC (Afirmção de Compromissos),⁶⁶ moderando o envolvimento exclusivo da NTIA com a ICANN e institucionalizando a responsabilidade da ICANN com a comunidade global da Internet. No parágrafo 4 da AOC, a NTIA afirmou "seu compromisso com um modelo de desenvolvimento de políticas ascendente, com várias partes interessadas, liderado pelo setor privado para a coordenação técnica do DNS que aja em prol dos usuários globais da Internet." Como Mawaki Chango observou, o acordo anterior "entre a ICANN e o DOC foi substituído por uma suposta Afirmção de Compromissos que transferiu a responsabilidade de monitorar a ICANN do governo dos Estados Unidos a um processo de análise global."⁶⁷ Nas palavras da AOC, trata-se de um "processo coordenado de forma privada, cujos resultados refletem o interesse público, e que pode atender melhor e de forma mais flexível as necessidades dinâmicas da Internet e seus usuários."⁶⁸ A transferência representa um caso de evolução da liderança.

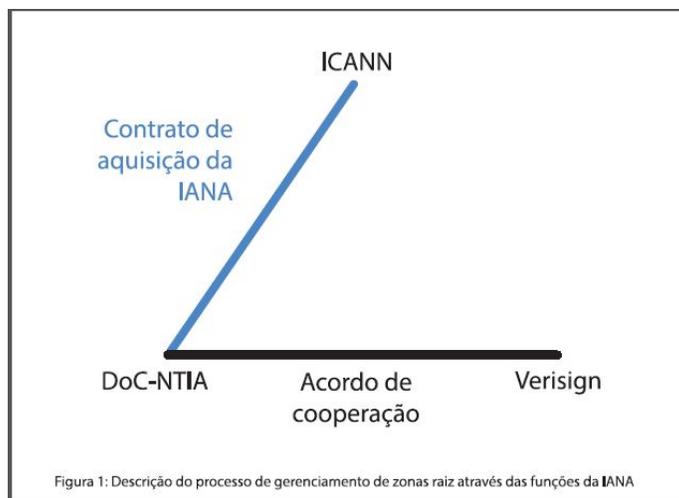
⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.* Em relação à necessidade de um período de transição antes da transferência completa das funções da IANA, o governo dos EUA declarou que acredita que "seria irresponsável sair de sua função de gerenciamento atual sem tomar medidas para garantir a estabilidade da Internet durante a transição para o gerenciamento pelo setor privado".

⁶⁶ Afirmção de Compromissos entre o Departamento de Comércio dos Estados Unidos e a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números, 30 de setembro de 2009, *disponível em* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/affirmation_of_commitments_2009.pdf [Doravante, Afirmção de Compromissos].

⁶⁷ Mawaki Chango, "Accountability in private global governance: ICANN and civil society," publicado na compilação de Jan Aart Scholte (Ed.), "Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance," Cambridge University Press, 2011, páginas 270-71.

⁶⁸ Afirmção de Compromissos, citada *supra*, página 4.



Na Figura 1, fornecemos uma visão geral do processo de gerenciamento da zona raiz por meio das funções da IANA. Os acordos atuais do DOC-NTIA (Administrador) com a ICANN (Operador das Funções da IANA) e a Verisign (Mantenedor da Zona Raiz) descrevem o processo de gerenciamento da zona raiz da seguinte forma:⁶⁹

1. O operador do TLD envia a solicitação de alteração ao Operador das Funções da IANA;
2. o Operador das Funções da IANA processa a solicitação;
3. o Operador das Funções da IANA envia a solicitação ao Administrador para verificação/autorização;
4. o Administrador envia a verificação/autorização ao Mantenedor da Zona Raiz para fazer a alteração;
5. o Mantenedor da Zona Raiz edita e gera o novo arquivo da zona raiz; e
6. o Mantenedor da Zona Raiz distribui o novo arquivo da zona raiz aos 13 operadores do servidor raiz.

A NTIA mantém acordos independentes com a ICANN e a Verisign, Inc. As três organizações cooperam diariamente para cumprir suas responsabilidades. A ICANN e o Operador das Funções da IANA. Isso significa que também tem um contrato de aquisição sem custo com a NTIA para desempenhar as funções da IANA. A NTIA também tem um Contrato de Cooperação com a Verisign, Inc., o Mantenedor da Zona Raiz, em relação ao desempenho de suas funções: a Verisign edita, publica e distribui o arquivo da zona raiz. A ICANN e a Verisign também têm contratos de procedimento relacionados às funções da IANA.

a) Visões da 1net sobre o gerenciamento da zona raiz

O assunto do gerenciamento da zona raiz foi levantado recentemente na lista de e-mails da 1net, e a discussão levou à apresentação de um conjunto de problemas convincentes para explicar as questões do gerenciamento da zona raiz.⁷⁰ A seguir,

⁶⁹ "Notificação de consulta sobre a implementação do DNSSEC no nível da zona raiz" Departamento de Comércio, Registro Federal, Vol. 73, No. 197 (outubro de 2008), disponível em http://www.ntia.doc.gov/legacy/frnotices/2008/FR_DNSSEC_081009.pdf

⁷⁰ A finalidade da 1net, conforme descrita no site, www.1net.org, é "oferecer um âmbito inclusivo

temos a apresentação das questões conforme foram propostas por George Sadowsky e emendadas depois da discussão com a comunidade:⁷¹

Text Box 2. Contribuição da /1net

O assunto da administração da zona raiz foi tratado recentemente dentro de /1net listserv e a discussão levou à apresentação de um conjunto de problemas convincentes para descrever os problemas da zona raiz. A seguir, apresentamos os assuntos propostos por George Sadowsky e alterados através da discussão com a comunidade.

i) O papel da IANA no veto de mudanças na Zona Raiz

A Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA) tem, entre suas funções, a de vetar mudanças no arquivo de zona raiz da Internet. Os membros da equipe que executa as funções da IANA são contratados pela ICANN, a Corporação para Atribuição de Nomes e Números na Internet.

ii) Relação entre o governo dos EUA e a ICANN

A ICANN tem um contrato de zero - custo com o governo dos EUA para executar as funções da IANA. O governo dos EUA autoriza mudanças feitas na zona raiz verificando se a ICANN acata as políticas documentadas publicamente antes de as alterações serem encaminhadas para sua implantação.

iii) Requerimento de localização nos EUA para o contrato das funções da IANA

Um requerimento para quem for contratado para desempenhar a função da IANA e que seja uma organização dos EUA, sendo que ao desempenhar a função da IANA, a referida organização estará sujeita à legislação dos Estados Unidos e às sentenças do judiciário dos Estados Unidos.

iv) Objeções à participação do governo dos Estados Unidos

Têm surgido objeções à participação do governo dos Estados Unidos neste processo, com base a várias fundamentações, que incluem a exclusividade e preocupações com a questão da confiança. Também houve objeções a transferir a função a várias organizações internacionais.

e aberto para dar suporte à discussão de questões de governança na Internet para todos os interessados (indivíduos, governos, sociedades civis, técnicos, etc.) e fornecer os resultados dessas discussões às agendas de instituições de governança na Internet estabelecidas e em desenvolvimento. É vital que as vozes de todos os colaboradores sejam ouvidas e divulgadas para ajudar a moldar o futuro da governança na Internet."

⁷¹ Tirado das palavras de George Sadowsky em "Definição 1, versão 5," na lista de e-mails da 1net e comentadas por vários membros da comunidade, 21 de janeiro de 2014, disponível em <http://goo.gl/mgfRbh>.

b) Comunidade técnica

A comunidade técnica se reuniu recentemente para esclarecer sua posição por meio por meio da Declaração de Montevideu no dia 7 de outubro de 2013. Na reunião, a ICANN encontrou os membros da comunidade técnica que pediam a "aceleração" da globalização das funções da ICANN e da IANA, rumo a um ambiente em que todas as partes interessadas, inclusive governos, participem de igual para igual."⁷² Ao fazer essa declaração, disponível integralmente na Caixa de Texto 3 a seguir, a comunidade técnica se juntou às declarações de muitos governos em relação ao futuro das funções da IANA.

Text Box 3. A Declaração de Montevideu sobre o Futuro da Cooperação da Internet (7 de outubro de 2013)

Montevideu, Uruguai – Os líderes de organizações responsáveis pela coordenação da infraestrutura técnica da Internet em nível mundial se reuniram em Montevideu, Uruguai, para submeter à consideração os problemas atuais que afetam o futuro da Internet.

A Internet e a World Wide Web têm trazido grandes benefícios no desenvolvimento social e econômico do mundo inteiro. Ambas as duas foram criadas e regidas para o interesse público através de mecanismos únicos para a cooperação multi-setorial global da Internet, que contribuíram intrinsecamente para seu sucesso. Os líderes debateram sobre a clara necessidade de fortalecer e fazer evoluir continuamente esses mecanismos, de maneiras verdadeiramente substanciais, para que seja possível tratar os problemas que forem surgindo, que as partes interessadas devem enfrentar na Internet.

Neste sentido:

- Reforçaram a importância de operações da Internet globalmente coerentes e advertiram acerca da fragmentação da Internet em nível nacional. Expressaram sua forte preocupação com o enfraquecimento da confiança e da segurança dos usuários da Internet em nível global por causa das recentes revelações dos monitoramentos e a vigilância invasivos.
- Identificaram a necessidade de um esforço contínuo para tratar os desafios para a Governança da Internet, e acordaram catalisar os esforços em toda a comunidade para a evolução da cooperação multi-setorial global na Internet.
- Pediram para acelerar a globalização das funções da ICANN e da IANA, para criar um entorno em que todas as partes interessadas, inclusive todos os governos, participem com a mesma influência.
- Também pediram que a transição para o IPv6 permanecesse entre as principais prioridades em nível global. Especificamente, os provedores de conteúdos da Internet devem servir conteúdos com ambos os serviços de IPv4 e IPv6, para poder ser alcançáveis por inteiro na Internet global.

⁷² Declaração de Montevideu sobre o Futuro da Cooperação na Internet, 7 de outubro de 2013, disponível em <http://goo.gl/dwGcuG>

c) Perspectivas governamentais

É inegável que alguns governos do mundo estão insatisfeitos com a função exclusiva que o governo dos EUA tem no sistema de gerenciamento da zona raiz do DNS descrito na seção anterior e na Figura 1. Embora os governos usem a Internet, eles representam apenas uma classe entre as várias partes interessadas na Internet. O entendimento dessas perspectivas governamentais foi um componente crucial na definição de níveis no trabalho do Painel, porque na opinião do Painel, os países continuarão expressando tipos de insatisfação similares. Se elas não forem resolvidas, isso poderia levar à *fragmentação* da Internet em partes possivelmente desconexas e não interoperáveis.⁷³

Os exemplos a seguir também demonstram o descontentamento que alguns governos têm com a organização atual que abrange várias perspectivas políticas. Há muitos pedidos de mudança, e eles vêm de todas as áreas do espectro político. Primeiro, analisaremos os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), depois a Europa e, em seguida, o mundo emergente da Internet:

i) Os BRICS

Em 2011, Índia, Brasil e África do Sul se uniram para propor que uma nova agência da ONU assumisse muitas das funções de governança que a ICANN gerencia atualmente a fim de "integrar e supervisionar os órgãos responsáveis pelo funcionamento técnico e operacional da Internet, inclusive a definição de padrões globais."⁷⁴ Embora essa proposta não tenha avançado nos últimos anos, esses países continuam comentando na imprensa e em outros fóruns sobre seu descontentamento com o status quo.

Brasil. Embora o Brasil tenha incentivado abertamente a adoção de um modelo inclusivo com várias partes interessadas, também está pedindo a maior participação do governo em questões de governança. Por exemplo, a declaração da presidente Dilma Rousseff na abertura da 68ª Sessão da Assembleia Geral da ONU dizendo que "a Organização das Nações Unidas deve exercer uma função de liderança na regulamentação da conduta dos Estados com relação a essas tecnologias".⁷⁵ A declaração da presidente Rousseff recebeu aprovação quase imediata, com o apoio de mais de 50 organizações internacionais da sociedade civil, vários professores de direito e tecnologia e usuários.⁷⁶ Embora a declaração da presidente Rousseff se referisse principalmente à vigilância, sua posição também é consistente com outras declarações de oficiais brasileiros sobre a capacidade de seu governo de influenciar questões de

⁷³ Alguns chamaram o resultado de "Internet fragmentada".

⁷⁴ Milton Muller, "Índia, Brasil e África do Sul pedem a criação de um novo órgão global para controlar a Internet", *Blog do IGP*, 27 de setembro de 2011, disponível em <http://goo.gl/UqJdHV>.

⁷⁵ Declaração da presidente Dilma Rousseff na abertura do debate geral da 68ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 24 de setembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/1NWf7f>.

⁷⁶ Carta das Organizações Internacionais da Sociedade Civil à Presidente Dilma Rousseff apoiando sua declaração na 68ª Sessão da UNGA, 26 de setembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/ans6JT>.

governança na Internet, por exemplo, nas declarações públicas que o Brasil fez no Fórum de Políticas de Telecomunicação Mundial/ICT em 2013, lamentando que "até agora os governos tenham apenas uma função consultiva na governança internacional da Internet, e nenhum processo real de tomada de decisões."⁷⁷

Rússia. A posição da Rússia tem sido consistente, enfática e pública sobre a transferência da responsabilidade pela alocação de nomes e números para um mecanismo estatal. O presidente russo Vladimir Putin começou essa tendência, pedindo o "estabelecimento de controle internacional sobre a Internet usando os recursos de monitoramento e supervisão da União Internacional de Telecomunicações."⁷⁸ Esse era o centro de uma proposta feita pela Rússia em 2012 na Conferência Mundial de Telecomunicações Internacionais (WCIT), junto com vários outros países.⁷⁹ Embora a proposta não tenha sido aceita em Dubai, é provável que propostas desse tipo continuem sendo feitas.⁸⁰ Em dezembro de 2013, o ministro de relações exteriores da Rússia disse: "não podemos entender por que as frequências de rádio são distribuídas pela União Internacional de Telecomunicações, enquanto os nomes de domínio da Internet são atribuídos pela ICANN, corporação com sede na Califórnia e controlada pelo Departamento de Comércio dos EUA."⁸¹

Índia. Em dezembro de 2013, *The Hindu*, em um documento interno redigido pela Secretaria Indiana do Conselho de Segurança Nacional que pedia a opinião indiana sobre o sistema de gerenciamento da zona raiz, informou o problema da seguinte forma: "o controle da Internet estava nas mãos do governo dos Estados Unidos e os principais aspectos de seu gerenciamento eram dominados por suas agências de segurança... A mera localização de servidores raiz na Índia não teria finalidade alguma, a menos que também tivéssemos uma função em seu controle e gerenciamento."⁸²

China. O governo chinês assinou a mesma proposta da Rússia para mudar o controle dos endereços da Internet.⁸³ Um artigo de 2012 resume o que acredita-se ser a visão chinesa. Primeiro, o artigo afirma que o DOC quer "manter indefinidamente a supervisão dos 13 servidores raiz da Internet". O artigo continua afirmando que os EUA

⁷⁷ Daniel Cavalcanti, "Operacionalizando a Função dos Governos na Governança da Internet," *Blog da ITU*, 5 de junho de 2013, disponível em <http://goo.gl/ECT2vG>.

⁷⁸ Leo Kelion, "US resists control of internet passing to UN agency," *BBC News*, 2 de agosto de 2012, disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19106420>.

⁷⁹ Documento DT-X, Proposta da Rússia, Emirados Árabes, China, Arábia Saudita, Argélia, Sudão e Egito, 5 de dezembro de 2012 p. §3A.2, disponível em <http://files.wcitleaks.org/public/Merged%20UAE%20081212.pdf>. Essa declaração também aparece em outros documentos. Consulte Documento 47-E, Proposta da Argélia, Arábia Saudita, Bahrain, China, Emirados Árabes, Rússia, Iraque e Sudão §3A.2, 11 de dezembro de 2012, disponível em <http://files.wcitleaks.org/public/S12-WCIT12-C-0047!!MSW-E.pdf>

⁸⁰ Consulte Cerf et. al., *Shared Responsibility*, citado *supra* p. 12-13.

⁸¹ "Moscow backs idea of Internet's int'l regulation," *Voice of Russia*, 5 de dezembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/qQUJnq>

⁸² Sandeep Joshi, "India to push for freeing Internet from U.S. control," *The Hindu* 7 de dezembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/zGPofR>

⁸³ Consulte o Documento DT-X, citado *supra*.

não querem globalizar e que "essa recusa reflete a mentalidade hegemônica [dos Estados Unidos] e o duplo padrão."⁸⁴

África do Sul. Embora a África do Sul não tenha se manifestado nos últimos anos, ela foi um dos líderes da "Proposta IBSA", uma coalizão entre Índia, Brasil e África do Sul. As partes da IBSA levaram esse processo adiante de 2009 a 2011, e recomendaram diretrizes para "um novo órgão global" que "faria parte do sistema da ONU".⁸⁵ Amplamente discutida na IGF de Nairóbi em 2011, essa proposta se baseava na declaração conjunta sobre a ICANN que a IBSA fez na Organização das Nações Unidas:

Embora haja um movimento positivo rumo ao aumento da transparência e da responsabilidade nas atividades da ICANN (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números), seu status jurídico continua sendo problemático. O fato de que apenas um país, em vez da comunidade internacional de Estados, seja provedor e responsável pelo gerenciamento dos nomes e números da Internet em todos os países transgride os princípios estabelecidos pela ONU e as doutrinas de multilateralismo aceitas universalmente.

ii) Europa

Um dos maiores conjuntos de aliados políticos dos Estados Unidos é a Europa. Embora as perspectivas entre os EUA e a Europa sobre a globalização da ICANN estejam cada vez mais alinhadas, esse é um fenômeno recente. Em um relatório sobre a Internet e a política internacional, Lars-Erik Forsberg, Vice-presidente da Unidade Internacional da Comissão Europeia, disse que "a ICANN ainda é para poucos" e que a posição da Europa sobre as funções da IANA está alinhada à posição do Brasil e da Índia. "Como a UE pode enfrentar esse desafio? . . . Precisamos de um compromisso firme dos Estados-membros para que trabalhem juntos nessa questão e continuem trabalhando com os Estados Unidos. Também devemos trabalhar com países com ideias similares, como o Brasil e a Índia."⁸⁶

No dia 12 de fevereiro de 2014, a Comissão Europeia emitiu um documento de posicionamento e um press release em relação à globalização da ICANN e à governança na Internet, no geral. No press release, chamado "Commission to pursue role as honest broker in future global negotiations on Internet Governance," a vice-presidente Neelie Kroes disse que "a Europa deve contribuir para a criação de uma forma confiável de governança na Internet. A Europa deve ter uma função de liderança

⁸⁴ "US must hand over Internet control to the world," *People Daily*, 18 de agosto de 2012, disponível em <http://english.peopledaily.com.cn/90777/7915248.html>

⁸⁵ Reunião da IBSA com várias partes interessadas sobre governança na Internet, Recomendações, 1 a 2 de setembro de 2011, disponível em <http://goo.gl/W5qpt>

⁸⁶ Erin Baggot (Relatora), "The Internet and International Politics: Implications for the United States and Europe," 16 de junho de 2013, p. 30, disponível em <http://goo.gl/OSI6t5>

na definição da rede do futuro."⁸⁷

O documento da Comissão Europeia que pedia mais trabalho para "identificar como globalizar as funções da IANA, protegendo ao mesmo tempo a estabilidade e a segurança contínuas do sistema de nomes de domínio."⁸⁸ O governo respondeu com uma breve confirmação:

O governo dos EUA agradece o compromisso sólido e contínuo da Comissão Europeia com o modelo de governança na Internet com várias partes interessadas. Trabalharemos com a Comissão e outras partes interessadas na Internet para tornar a governança com várias partes interessadas mais inclusiva, especialmente para apoiar a participação de países em desenvolvimento. Sempre incentivamos a maior globalização da ICANN, conforme reflete o nosso trabalho nos últimos cinco anos, a fim de melhorar a responsabilidade e a transparência da ICANN para todas as nações e partes interessadas.⁸⁹

O anúncio da Comissão Europeia surgiu de uma consulta com partes interessadas feita em outubro de 2013.⁹⁰ A consulta atraiu respostas de governos, associações e o setor privado.⁹¹ O Painel resumiu exemplos selecionados de respostas na tabela a seguir. Embora os extratos abaixo sejam de agentes do setor privado, observamos que muitos deles têm participação significativa de governos europeus, indicando que as perspectivas têm mais influência do que poderiam ter em um contexto do setor puramente privado.

Organização/ Governo	Declaração sobre a supervisão das funções da IANA
Nominet (Registro .UK)	"Não gostaríamos de ter supervisão intergovernamental sobre a função da IANA: acreditamos que isso levaria à politização de um processo que deve ser apenas uma questão nacional. A maior internacionalização da IANA deve ser feita por meio do desenvolvimento da responsabilidade direta"
Orange <i>(27% de propriedade do governo da França)</i>	"Embora a AoC [...] seja uma etapa fundamental rumo à independência da ICANN do gerenciamento histórico do governo dos EUA, a parte operacional da missão da ICANN, chamada de função da IANA [...] continua coberta por um contrato com o Departamento de Comércio do Governo dos Estados Unidos. Essa situação não é satisfatória, e a verdadeira internacionalização da estrutura, inclusive sua missão operacional, é essencial."

⁸⁷ Press release da Comissão Europeia, "Commission to pursue role as honest broker in future global negotiations on Internet Governance," 12 de fevereiro de 2014, disponível em http://Europa.eu/rapid/press-release_IP-14-142_en.htm

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Declaração do Secretário-Adjunto Strickling sobre a Declaração da Comissão Europeia sobre Governança na Internet, 12 de fevereiro de 2014, disponível em <http://goo.gl/OaeW4G>

⁹⁰ Neelie Kroes, "Internet Governance: I want your views!," *Blog do EC sobre a Agenda Digital*, 9 de outubro de 2013, disponível em <http://goo.gl/PnJwkd>.

⁹¹ "Europe and the Internet in a Global Context" Comissão Europeia, novembro de 2013, disponível em <http://ec.Europa.eu/digital-agenda/en/content/europe-internet-global-context>

Telecom Itália (TI)	"A TI apoia o trabalho do novo presidente da ICANN Fadi Chehade para tornar a ICANN uma organização realmente internacional, reequilibrando a função que historicamente foi dos EUA na atribuição do contrato da IANA para a alocação de endereços e o gerenciamento da raiz do DNS."
ETNO (Associação Europeia de Operadores de Redes de Telecomunicação)	"Uma parte central desse debate entre todas as partes interessadas pertinentes precisa ser esta questão: as funções da IANA devem continuar sujeitas a um contrato de aquisição do Governo dos EUA?°
Dinamarca	"Achamos que uma nova estrutura para a ICANN e a IANA devem ser discutidas em um processo aberto com partes interessadas globais."
Deutsche Telekom (32% de propriedade do governo da Alemanha)	"Privilégios nacionais unilaterais como as funções da IANA, que ainda estão sujeitas a um contrato de aquisição do Governo dos EUA, não são compatíveis com o que é hoje uma questão multilateral."

Muitas das respostas à consulta da Comissão Europeia estavam a favor do modelo de governança na Internet com várias partes interessadas, e apoiavam a Declaração de Montevideu (consulte a Caixa de Texto 3), especialmente no pedido de globalização da IANA. O Painel observa que, embora muitas respostas fossem a favor da globalização da IANA, tinham ideias diferentes sobre como o processo seria substituído.

iii) Países em etapas iniciais de adoção

Em países onde a Internet ainda está em etapas iniciais de adoção e onde o investimento do setor privado é recente, é difícil para os membros da comunidade de Internet local e seus representantes no governo participar completamente dos processos com várias partes interessadas da ICANN, IETF, W3C, das RIRs e de outras organizações de desenvolvimento de padrões e políticas. Nesse caso, a complexidade das relações entre as diferentes instituições com vinculação flexível vai de encontro a esses usuários tão recentes da Internet, que ficam isolados quando suas prioridades de políticas não repercutem com as questões que têm prioridade em determinado momento.

Nesses países, as partes interessadas do setor privado e da sociedade civil ainda não podem desempenhar a mesma função que teriam em países onde a infraestrutura e a filosofia do modelo com várias partes interessadas estão mais desenvolvidas. Essa falta de capacidade é substituída por mais envolvimento do governo, e os recursos limitados desses países levaram a uma operação com mais apoio do governo. Além disso, embora haja oportunidades de bolsas para que membros da comunidade técnica de economias emergentes participem de eventos na IETF, a IETF não costuma trabalhar diretamente com mercados em desenvolvimento. Uma análise de seus planos futuros demonstra que a maioria das reuniões planejadas acontecerão em locais altamente industrializados. Observamos que a APNIC tem um programa de participação robusto,⁹² e que, de forma similar, a APRICOT (Conferência Regional da

⁹² Consulte APNIC, Atividades Comunitárias, disponível em

Internet Ásia/Pacífico sobre Tecnologias Operacionais) consegue participação efetiva. Essas atividades podem ser impulsionadas e expandidas com recursos adicionais.⁹³ Os administradores de Domínios de primeiro nível com código de país (ccTLDs)⁹⁴ e as RIRs (AFRINIC, APNIC, ARIN, LACNIC e RIPE) desempenham funções importantes com as partes interessadas de suas regiões.

O trabalho da IETF, das RIRs e outras está evoluindo. No entanto, há outra explicação para a falta de participação dos países que estão em etapas iniciais da adoção da Internet em sua governança. Em muitos casos, há um costume e uma tradição muito maiores de que os representantes justifiquem a participação e o envolvimento no âmbito de organizações que fazem parte da ONU e não em entidades do setor privado que compõem a maior parte do aparato técnico da governança na Internet. A ITU é uma agência especializada da ONU e desenvolveu uma "Divisão de desenvolvimento de capacidade humana" que realiza ativamente a divulgação para participantes de países em desenvolvimento.⁹⁵ Isso gerou investimento em vários "Centros de Excelência" onde a ITU, junto com vários oficiais do governo, oferece um programa regular de treinamento e divulgação na região.⁹⁶ Os primeiros Centros de Excelência da ITU foram abertos em Dakar e Nairóbi em 2007: esses Centros chegaram até a gerar lucros, com receitas geradas por seus treinamentos que chegaram a US\$ 2,7 milhões em 2007.⁹⁷ Além disso, a ITU complementa essa renda com vários "centros de treinamento de Internet", inclusive sete academias na região da Arábia, 21 academias na Ásia-Pacífico, 17 academias na África, e 9 academias na América Latina.⁹⁸ Além disso, a ITU oferece financiamento de viagens para Genebra ou para as reuniões que ocorrem globalmente, e pré-aprovou a qualificação de participantes de 64 países nesse programa.⁹⁹ Portanto, milhares de ofertas (e uma superestrutura educacional e de contatos) estão disponíveis para especialistas de países emergentes, oferecidas pela ONU.

Dessa forma, é compreensível que participantes de países em etapas iniciais de adoção da Internet tenham uma predisposição natural de pensar na Internet em termos voltados para as telecomunicações e no contexto do multilateralismo. É assim que os

<https://www.apnic.net/community/support>

⁹³ Consulte o site da APRICOT, disponível em <https://www.apricot.net/about.html>

⁹⁴ Um exemplo de colaboração entre ccTLDs e RIRs para satisfazer necessidades específicas em mercados emergentes é o AYITIC, um projeto de desenvolvimento de capacidades criado especificamente para o Haiti. O programa de divulgação foi implementado em conjunto pelo ccTLD do Haiti, a LACNIC e vários patrocinadores e benfeitores. Consulte Ayitic, disponível em <http://www.ayitic.net/en/about.html>

⁹⁵ ITU, Programa de Desenvolvimento de Capacidade Humana, disponível em <http://www.itu.int/ITU-D/hcb/>

⁹⁶ ITU, Informações sobre a criação de centros de excelência na África, disponível em <http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/coe-afr.aspx>

⁹⁷ *Id.*

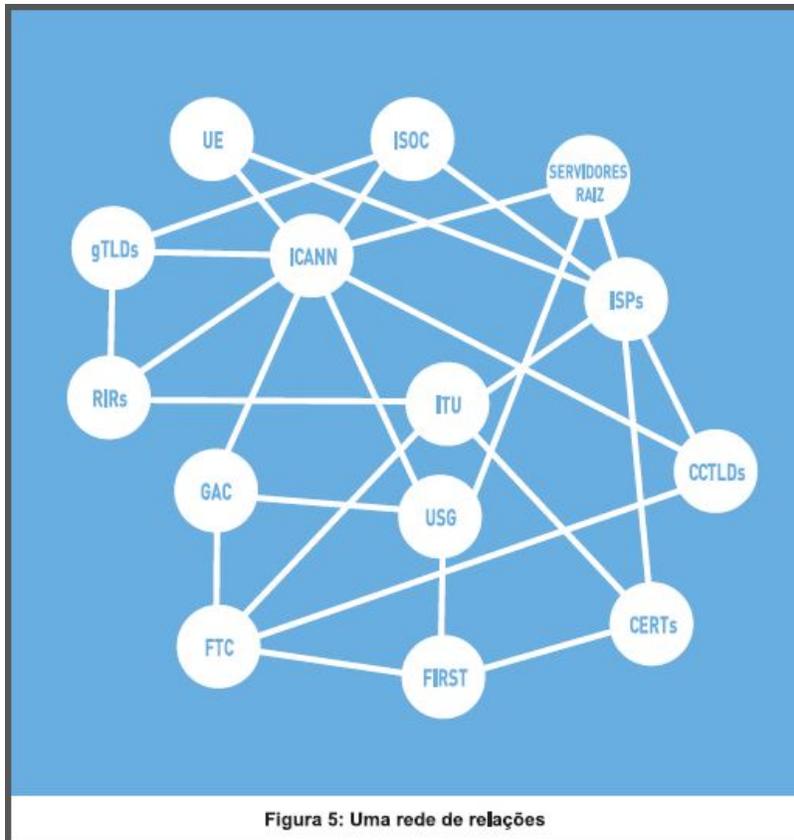
⁹⁸ ITU, Centros de Treinamento de Internet, disponível em [http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres\(ITC\).aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres(ITC).aspx)

⁹⁹ "Países qualificados para bolsas e redução de taxas", ITU, disponível em <http://www.itu.int/en/ITU-T/membership/Pages/fellowships-reduced-fees.aspx>

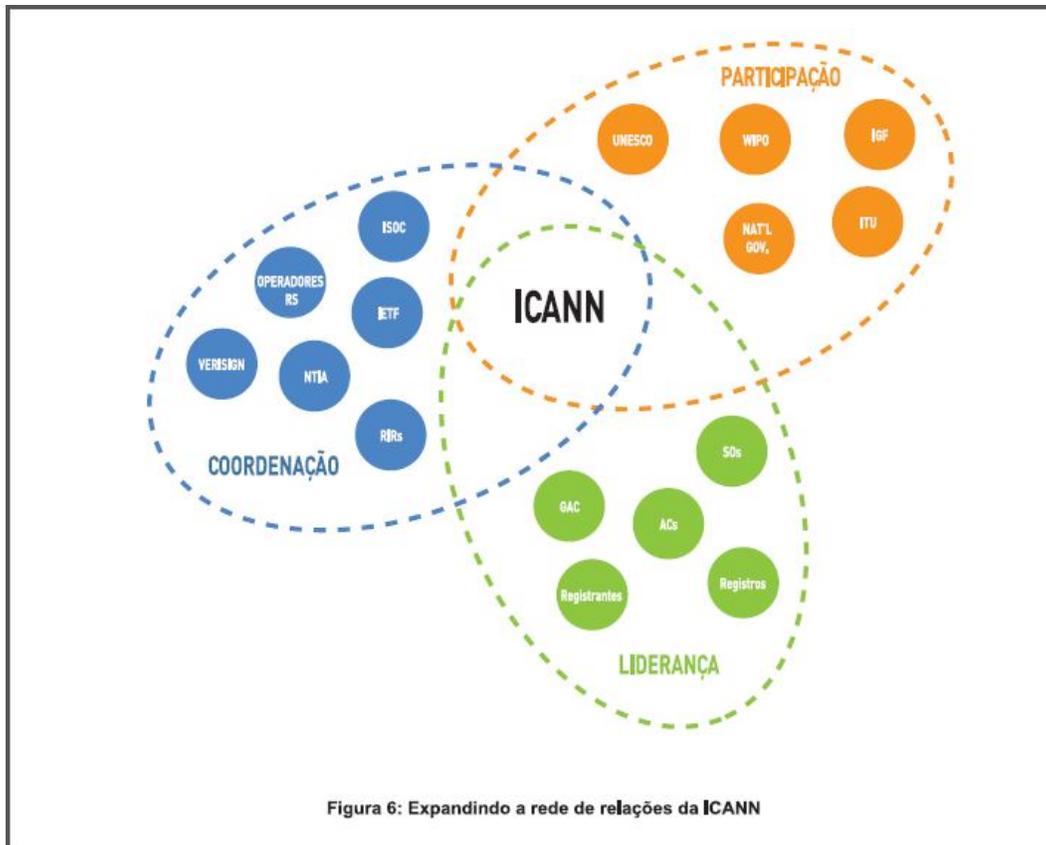
agentes públicos são treinados regularmente e expostos a políticas de tecnologia, e isso também acaba sendo uma carreira atraente. Por isso, a educação, divulgação, o investimento do setor privado e as iniciativas de desenvolvimento de capacidades são essenciais para resolver a deficiência de participação desses países no modelo com várias partes interessadas. O setor de telecomunicações foi relativamente bem-sucedido no desenvolvimento de criadores de políticas oferecendo treinamento em programas especializados e escolas de telecomunicações. Muitas vezes, esses programas são oferecidos por meio de parcerias público-privado. Embora algumas iniciativas existam atualmente por meio de organizações como a Fundação Diplo, o USTTI (Instituto de Treinamento em Telecomunicações dos Estados Unidos), o ISOC e a ICANN, o alcance é menor que o da ITU, e os indivíduos que participam desses treinamentos têm um nível relativamente misto de impacto institucional em seus respectivos países. Isso pode acontecer porque muitos participam por interesse pessoal e não como parte de uma estratégia institucional e governamental. Além disso, muitas das iniciativas atuais envolvem viagens internacionais, o que limita ainda mais o aspecto de desenvolvimento de capacidade da divulgação: permitir que mais indivíduos sejam expostos às informações localmente é realmente o objetivo da *divulgação (aproximação)*. O Painel vê a remediação da falta de educação e capacidade como um objetivo importante para melhorar os processos de governança na Internet com várias partes interessadas.

5. Mapeando o Ecossistema de Governança na Internet

Em seu sentido mais geral, a governança da Internet se caracteriza por uma **rede de relações** entre instituições cujos papéis afetem a operação e o uso da Internet em todas as camadas compreendidas em suas funções. Essas relações refletem e reconhecem as responsabilidades, funções e dependências entre várias instituições e organizações. Foi a mistura desse ambiente colaborativo e flexível que permitiu que a Internet evoluísse, expandisse e apoiasse um conjunto de aplicações cada vez mais diverso. A existência de dependências mútuas é uma característica do sistema, e o respeito a isso foi e continua sendo fundamental para a governança na Internet. A Figura 5 mostra isso de forma ilustrativa. Os leitores *não* devem buscar outros sentidos na figura além da representação da riqueza e diversidade dessas instituições que interagem de forma cooperativa. No mundo real da Internet, algumas das conexões da figura (por exemplo, as relações) são documentadas e algumas são mais informais. Há muito mais organizações nesse espaço que não cabem em um diagrama.



Como a ICANN participa dessa teia? Na Figura 6, mostramos a natureza dessas relações. Dentro da própria ICANN, há elementos vinculados na forma de organizações de apoio e comitês consultivos, inclusive o GAC (Comitê Consultivo para Assuntos Governamentais), que participam da função de *liderança* da ICANN no gerenciamento de identificadores e parâmetros de protocolos da Internet. Para cumprir com suas responsabilidades, a ICANN *trabalha em equipe* com outras organizações que têm funções diretas no gerenciamento desses elementos técnicos da arquitetura da Internet. De forma mais geral, a ICANN tem relações *participativas* com muitas instituições internacionais ou globais que têm interesse e responsabilidade por outros aspectos da governança. Além disso, como já explicamos neste documento, as organizações e mecanismos para a governança na Internet têm os próprios fluxos e refluxos. Alguns problemas aparecem, ganham destaque, são resolvidos pelo menos parcialmente, depois desaparecem seja por uma solução encontrada ou porque novos problemas ganharam mais destaque. O ecossistema muda de forma dinâmica com o tempo.

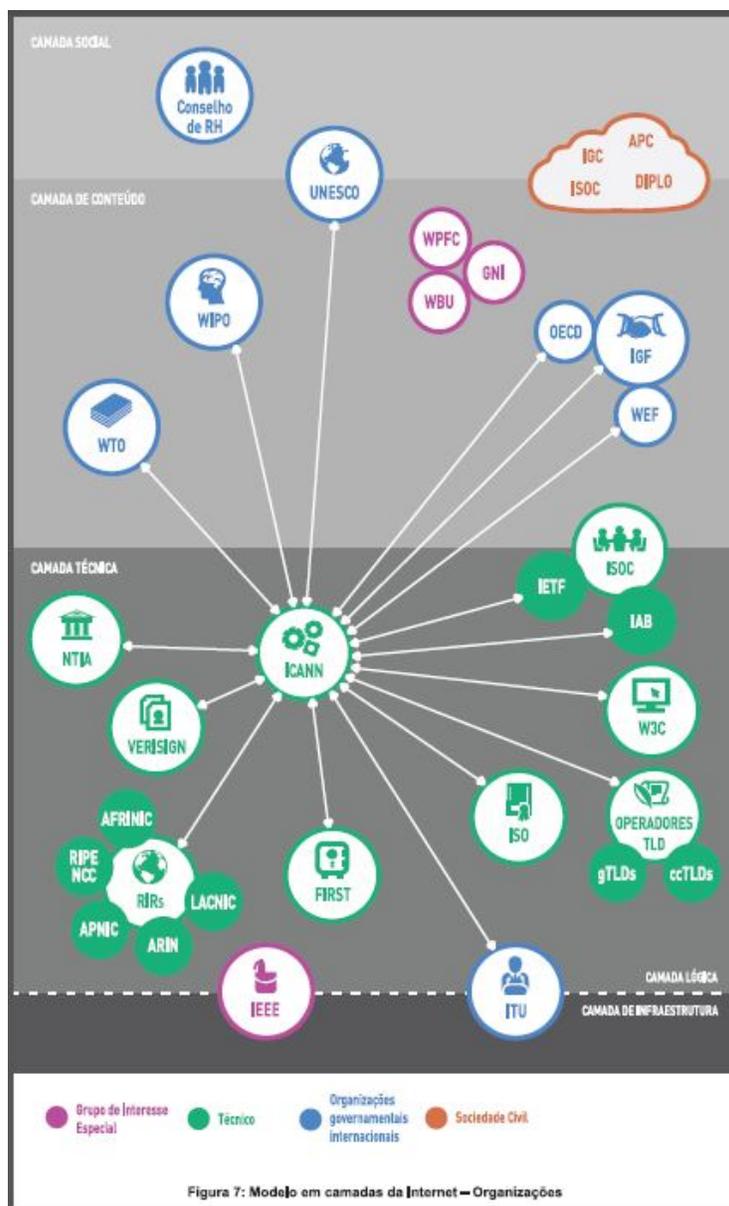


b) Mapeando as relações da ICANN dentro do modelo em camadas

Como os agentes do ecossistema da Internet se relacionam ao modelo em camadas? Dentro do ecossistema de governança na Internet com várias partes interessadas, nenhuma instituição, parte interessada ou influenciador (com a exceção histórica do governo dos EUA) tem uma função exclusiva na governança. Em vez disso, todas as partes interessadas participam como representantes de seus respectivos grupos constituintes ou de acordo com suas responsabilidades específicas, seja por meio do desenvolvimento de políticas locais e de fóruns regulatórios, ou da participação em órgãos voltados para o governo, como a ITU. É claro que os governos mantêm uma função exclusiva e importante na governança da Internet, pois eles criam regras de interesse público e desenvolvem pautas para aplicação da lei, concorrência, agências de proteção do consumidor, autoridades de proteção de dados e outras agências governamentais e intergovernamentais. É importante lembrar que os governos também são participantes de muitos outros fóruns além da ITU: por exemplo, eles têm um lugar especial para expressar suas visões na ICANN por meio do GAC, e organizam regularmente discussões sobre questões de políticas econômicas na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Na Figura 7, temos uma ilustração de como algumas dessas organizações se encaixam no modelo em camadas da Internet. Observe que nossa ilustração não é uma visão abrangente. Seu objetivo é caracterizar algumas das instituições, bem como

algumas das interações, mas existem muitas outras.¹⁰⁰ Essa ilustração específica se concentra na ICANN, embora existam ilustrações similares para muitos dos diferentes agentes do ecossistema.



¹⁰⁰ Alguns exemplos das relações da ICANN com outras organizações do ecossistema: NTIA, observadores do GAC (ITU, WTO, OECD, UNESCO e WIPO); a IETF trabalha com a ICANN no serviço de registro de parâmetros de protocolo das funções da IANA; ITU, W3C, e o IAB aconselha a Diretoria da ICANN por meio do Grupo de Contato Técnico (TLG); A WIPO é o Provedor de Política de Resolução Uniforme de Disputas por Nomes de Domínio (UDRP) para gTLDs; a UNESCO trabalha com a ICANN em IDNs (Nomes de Domínio Internacionalizados) para o programa de novos gTLDs; a ICANN depende da ISO para as designações de ccTLDs; e a ICANN é membro da WEF. A ICANN não tem uma relação específica com Conselho de Direitos Humanos da ONU, WPEC; WBU; GNI; IEEE. Representamos apenas organizações governamentais que têm mais de um governo, embora a ICANN também tenha relações com agências únicas, como a NTIA, ou empresas únicas como a Verisign.

Nesse contexto, estruturas e mecanismos de governança para a Internet surgiram de forma progressiva e por necessidade, com base nos problemas. O Painel encontrou ressonância na frase "a forma obedece à função" porque muitas das instituições associadas à Internet surgiram da necessidade (consulte a seção 2). A ARPANET, antecessora da Internet,¹⁰¹ promoveu a criação de um Grupo de Trabalho de Rede (NWG) para coordenar o desenvolvimento distribuído de protocolos para implementar e usar a rede. A atmosfera cooperativa e a eficiência históricas desse grupo contribuiu sucessivamente com a formação do Grupo de Trabalho de Rede Internacional (INWG), da IAB (Diretoria de Arquitetura da Internet), da IETF, da IRTF (Força-tarefa para Pesquisa da Internet), do ISOC e das RIRs, entre muitos outros órgãos associados à Internet hoje em dia.

É essencial observar ainda que as relações de governança variam muito de acordo com a questão ou problema que estão sendo abordados. O Grupo de Trabalho sobre Governança na Internet (WGIG) identificou aproximadamente 40 questões sobre governança na Internet e, recentemente, Laura DeNardis fez uma lista de muitas das tarefas complexas de coordenação da governança na Internet.¹⁰² Em muitas dessas tarefas, as organizações da figura desempenham funções importantes e precisam trabalhar em equipe. Em outras, sua relevância é pouca ou nenhuma. Por exemplo, a ICANN desempenha uma função central na coordenação do DNS, uma função significativa em alguns aspectos da segurança cibernética que têm a ver com o DNS mas não o afetam diretamente, e tem uma função insignificante na provisão de acesso direto à Internet, de acordo com a própria pauta da ICANN, claramente delimitada.

Realmente, a Internet passa por desafios constantes, e para resolvê-los¹⁰³ surgiram instituições e relações formais e informais (e algumas já nem existem mais).¹⁰⁴ O Painel espera que essa tendência continue com a globalização da Internet. Seguindo essa tradição, a ICANN foi criada para oferecer um lar dedicado à função de coordenar o sistema de identificadores únicos da Internet depois que a própria Internet foi aberta para atividades comerciais em meados dos anos 90. A ICANN, junto com muitas outras instituições associadas à Internet, surgiu de discussões com várias partes interessadas

¹⁰¹ Patrocinada pela DARPA (Agência de Projetos Avançados de Defesa) dos Estados Unidos a partir de 1986 como um experimento para o compartilhamento de recursos computacionais.

¹⁰² Laura DeNardis, "The Global War for Internet Governance" *Yale University Press*, 2014, p. 45.

¹⁰³ Consulte Andrew L. Russell, "'Rough Consensus and Running Code' and the Internet-OSI Standards War," *IEEE Annals of the History of Computing*, 2006, disponível em <http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/MAHC.2006.42>; e Andrew L. Russell, "OSI: The Internet that Wasn't," *IEEE Spectrum* (30 de julho de 2013), disponível em <http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-wasnt>

¹⁰⁴ Por exemplo, a CIX (Commercial Internet Exchange, troca comercial na Internet) era o centro do universo comercial da Internet em 1995, mas expirou em 2001. A NSFNET (National Science Foundation Network, rede da fundação nacional de ciências) saiu do ar em 1995. A ARPANET foi encerrada em 1990. O ICCB (Internet Configuration Control Board, painel de controle de configuração da Internet) se transformou no Painel de Atividades da Internet, que mais tarde se tornou a IAB (Internet Architecture Board, Diretoria de Arquitetura da Internet). A maioria das redes de nível intermediário com apoio da NSF expiraram há muito tempo ou foram adquiridas por ISPs maiores.

e iniciativas orientadas pelo crescimento e a adoção da Internet, suas tecnologias e, especialmente, seu uso no setor privado e por indivíduos. O melhor e mais recente exemplo de surgimento baseado na necessidade é o IGF, que foi criado depois de amplos debates na WSIS e no WGIG para permitir a continuação do diálogo com várias partes interessadas sobre diferentes questões sobre políticas públicas relacionadas à Internet, especialmente seu uso e mal uso.

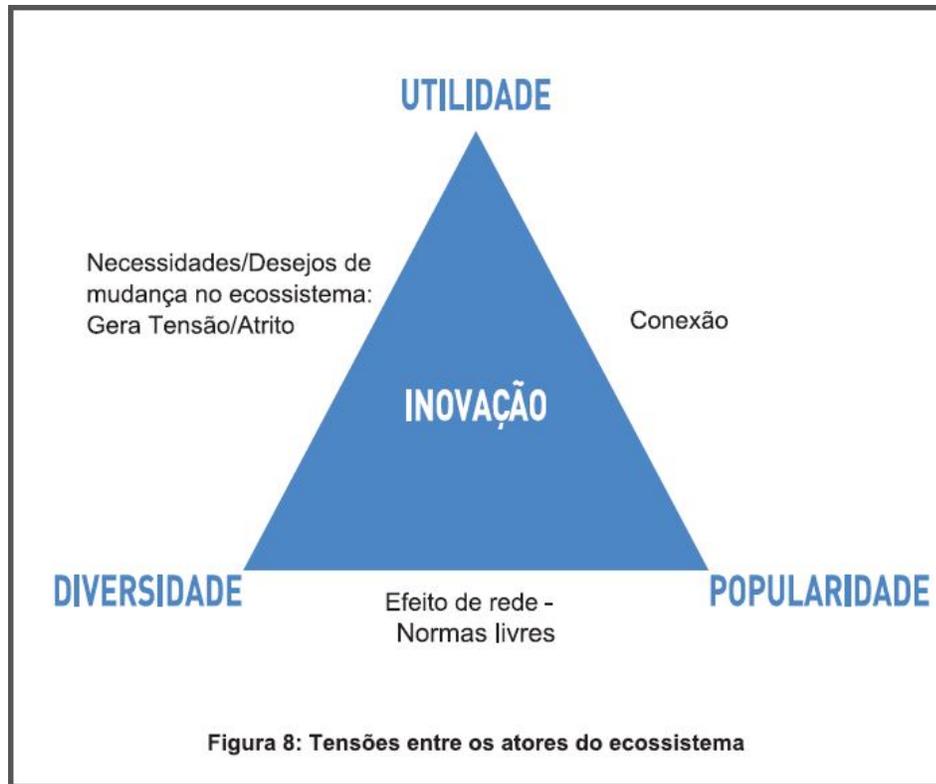
Se fosse necessário selecionar uma palavra para caracterizar o ecossistema de governança na Internet, seria *diversidade*. O sistema é preenchido por indivíduos, grupos pequenos ou grandes, formais e informais, organizações e instituições do setor privado, universitário, da sociedade civil e governos, bem como organizações intergovernamentais e não governamentais em todo o mundo. Como mostra a Figura 8, esse conjunto de agentes e instituições ajuda a criar tensões, mas também oportunidades. Tais agentes encontram utilidade na conexão com a Internet global e criam um circuito de comentários positivos, um efeito de rede, para que outros se conectem e isso populariza sua adoção. Nesse caso, como a RFC 1958 demonstra, "a conectividade é a própria recompensa" e gera demanda para a adoção dos padrões abertos que incentivam simultaneamente a interoperabilidade e a concorrência.¹⁰⁵ Essa diversidade de interesses, entre os quais nem todos podem ser alinhados, e que podem mudar com o tempo, tem necessidades dinâmicas que geram "tensões e atritos" sintomáticos associados à "inovação sem permissões" bem-sucedida. Qualquer tipo de regime de governança na Internet sustentável terá que levar em conta a diversidade dessas entidades do ecossistema e os interesses que motivam suas ações.

Os agentes do ecossistema da Internet também podem ter interesses e autoridades sobrepostos, como em qualquer ecossistema complexo. O fluxo e o movimento rápido da tecnologia e das políticas pode criar um *atrito dinâmico* entre os agentes, resultante de sobreposições reais ou supostas. Também pode haver *tensões estáticas* entre os agentes caso seus problemas não tenham resoluções claras ou se manifestem em direções opostas. Esses atritos e tensões são bons, pois ajudam a gerar a necessidade de mais inovação. Um regime de governança funcional não deve buscar eliminar todos esses conflitos¹⁰⁶, mas sim moderá-los de forma produtiva, a fim de ajudar a identificar os problemas e então, como uma próxima etapa concreta, ajudar a dividir o problema em partes mais viáveis e resolvê-las. Em outras palavras: boa engenharia.

Um fórum que funcione bem pode reunir agentes com diferentes interesses, promover discussões entre os agentes e, em seguida, reduzir os efeitos negativos que surgem dos conflitos. O painel concluiu que é útil visualizar algumas das tensões entre agentes com o diagrama triangular mostrado na Figura 8 a seguir.

¹⁰⁵ Brian Carpenter, "Architectural Principles of the Internet" *IETF RFC 1958*, junho de 1996, disponível em <http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>

¹⁰⁶ David D. Clark, *et al.*, "Tussle in Cyberspace: Defining Tomorrow's Internet" *IEEE/ACM Transactions on Networking*, Vol. 13, No. 3, junho de 2005, disponível em <http://groups.csail.mit.edu/ana/Publications/PubPDFs/Tussle%20in%20Cyberspace%20Defining%20Tomorrows%20Internet%202005%27s%20Internet.pdf>



Um aspecto importante do ecossistema de governança na Internet é, portanto, a maneira em que a autoridade e responsabilidade é distribuída entre vários atores e estruturas, e entendê-los dentro de uma rede de interesses complexa. A distribuição da responsabilidade entre instituições no ecossistema cria resiliência para a governança na Internet da mesma forma que a própria Internet é resiliente devido a sua arquitetura distribuída. Navegar pelo ecossistema é difícil, por isso os agentes que fazem parte dele devem seguir um senso de liderança baseado em princípios. Analisamos alguns desses princípios sugeridos na próxima seção.

6. Princípios para a ICANN nesse Ecossistema

Pode ser que nunca haja e talvez nunca deva haver um "momento constitucional" único para a Internet ou para a ICANN. No Anexo B a seguir, definimos alguns dos trabalhos que foram realizados nos últimos 15 anos, incluindo alguns dos princípios que foram propostos dentro do contexto dos Painéis de Estratégia atuais da ICANN. O Painel definiu a identificação de princípios para orientar a ICANN em sua evolução dentro do ecossistema da Internet como uma das tarefas mais importantes. Para atingir esse objetivo, o Painel analisou exaustivamente todos os diferentes conjuntos de princípios propostos nos últimos anos para a ICANN, para a governança na Internet como um todo e para seus subconjuntos, como liberdade na Internet e direitos humanos. Também examinamos detalhadamente os princípios e valores estabelecidos nas declarações e estatutos de base da ICANN.

A partir desse estudo, identificamos um conjunto de princípios propostos que se aplicariam de forma geral às organizações e mecanismos de governança na Internet, e a forma em que eles se aplicariam especificamente à ICANN.

Nos parágrafos a seguir, declaramos e explicamos esses princípios. Em alguns casos, quando há uma diferenciação significativa para a aplicação de um princípio específico à ICANN, isso é explicado claramente. O Painel propõe um conjunto de princípios no contexto dos "5Rs". São eles: (a) Reciprocidade, (b) Respeito, (c) Robustez, (d) Racionalidade e (e) Realidade. Veja a explicação de cada um.

a) Reciprocidade: Não prejudicar nem ameaçar prejudicar

A Internet e seus mecanismos de governança não se caracterizam por um modelo hierárquico impositivo, mas sim por uma rede de relações complexas entre diferentes partes interessadas. O ecossistema está em um estado constante de fluxo, e os agentes que fazem parte dele devem lembrar sempre do objetivo de aprimorar constantemente a estabilidade, a segurança e a resiliência da Internet. E eles devem fazer isso de maneira a prever e esperar reciprocidade de outros agentes. Na Figura 5, apresentamos uma visão da "rede de relações" que existe no ecossistema da Internet. A figura é meramente ilustrativa. Ela não inclui todos os agentes do ecossistema da Internet. No entanto, todas as organizações envolvidas na governança na Internet devem concentrar-se no objetivo de melhorar a estabilidade, a segurança e a resiliência da Internet, por meio de ações proativas e cuidadosas e, automaticamente, evitando omissões nocivas. Elas podem aplicar suas abordagens de maneiras diferentes, mas um princípio de **reciprocidade** ajudará a garantir que os agentes se comportem e ajam com os outros da mesma forma que esperam ser tratados no ecossistema.¹⁰⁷

b) Respeito: Honrar a liberdade de escolha e a diversidade

Como explicamos anteriormente, a rede complexa de relações no ecossistema exige que todos os agentes se envolvam uns com os outros de forma respeitosa. Como David Clarke disse em 1992: "Rejeitamos reis, presidentes e votações". A falta de hierarquias e títulos formais, portanto, implica em uma necessidade profunda de inclusão, cooperação e colaboração.

Inclusão. Todas as organizações envolvidas na governança na Internet devem ser inclusivas, na medida do possível e quando isso não entre em conflito com sua missão. A inclusão é a capacidade de trazer para o processo de desenvolvimento de políticas

¹⁰⁷ Consulte Solicitação de comentários sobre as funções da IANA (Autoridade para Atribuição de Números na Internet), Administração Nacional de Telecomunicações e Informações, Nota No. 110207099-1099-01, disponível em <http://goo.gl/dGbByp>. O RFC descreve a responsabilidade compartilhada da seguinte forma: "Devido à importância da Internet como meio global que dá suporte ao crescimento econômico e à inovação, continuar mantendo a segurança e a estabilidade do DNS da Internet continua sendo prioridade para a NTIA. Essa é uma responsabilidade compartilhada entre todas as partes interessadas da comunidade da Internet."

(PDP) os participantes afetados de todas as regiões, profissões, setores, idades, gêneros, etnias, deficiências,¹⁰⁸ etc. A inclusão e a diversidade devem ser administradas com honestidade e transparência, evitando simulações e enganos deliberados, bem como representações falsas.¹⁰⁹

Cooperação e colaboração. As organizações envolvidas na governança na Internet devem ser orientadas pela vontade de cooperar acima da vontade de competir entre si. Internamente, elas devem estimular a cooperação e a colaboração, promovendo um ambiente incentive a concorrência entre ideias, tecnologias e casos de negócios, de forma que apenas o melhor sobreviva. As partes interessadas devem ter um espaço para a concorrência, e devem cooperar para manter a integridade do ecossistema e a expansão do mercado total. Nesse caso, a cooperação tem um limite rígido para evitar oligopólios, conluíus e outras práticas de mercado não competitivas.

Na ICANN, acreditamos que isso significa colocar em prática incentivos para a cooperação entre todas as partes interessadas, inclusive as organizações de apoio, conselhos consultivos, diretoria e equipe. A expansão da participação de um grupo não deve ocorrer às custas da diminuição da participação de outro.

c) Robustez: *Enviar de forma conservadora e aceitar de forma liberal*

A Internet e seus mecanismos de governança são muito complexos. Sempre que possível, a ICANN deve aplicar os princípios que funcionaram na IETF nesse contexto e adaptá-los. Em particular, o "Princípio de Postel" sugere que os agentes do ecossistema devem ser "conservadores no que enviam e liberais no que aceitam."¹¹⁰ No contexto da IETF, isso ficou conhecido como "Princípio da Robustez."¹¹¹ É por essa metodologia que as interações entre usuários, os diferentes aspectos da comunidade técnica e as questões dentro dela são abordados. O Painel entende a robustez como a capacidade de um sistema de continuar funcionando sob variações das condições dominantes, e recomenda que essa definição seja testada para todos os mecanismos e organizações de governança na Internet.

Concluimos que a ICANN pôde evoluir continuamente enfrentando grandes variações no número de participantes, níveis de trocas entre as partes interessadas (inclusive governos), preparo para disputas, litígios, aumento do número de registros de TLDs,

¹⁰⁸ Adicionado de acordo com o relatório da Comissão Europeia (p.6): "Nesse contexto, as necessidades de pessoas com deficiências também deve ser levada em conta," disponível em http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4453.

¹⁰⁹ Um exemplo disso que é prevalente em muitas áreas é o conceito de "grama artificial". Trata-se da prática de contratar um grupo de terceiros para defender uma questão, dando a impressão falsa de que o trabalho é uma iniciativa ascendente e importante.

¹¹⁰ Proposto pelo pioneiro da Internet Jon Postel, esse conceito é conhecido como "Princípio de Postel" ou "Lei de Postel" ou "Princípio da Robustez". Consulte §2, Paul Hoffman "Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force" *IETF*, 2 de novembro de 2012, disponível em <http://www.ietf.org/tao.html>. [Doravante: Tao of IETF].

¹¹¹ "Princípio da Robustez" Wikipedia, 8 de novembro de 2013, disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

novas delegações e muitas outras variáveis determinadas externamente. O Painel recomenda que futuras variações sejam planejadas para passar por essa prova difícil, e que a ICANN prefira envolver-se com outras partes de forma a aumentar a robustez.

Como observamos anteriormente, o princípio da robustez, conforme articulado por Jon Postel em 1981 resistiu ao tempo, apesar de várias críticas sobre suas limitações.¹¹² A ICANN deve atender aos padrões mais altos e perdoar o máximo possível as falhas de outros que não consigam fazer o mesmo. Trabalhando para reproduzir, validar e simplificar, o processo de desenvolvimento de políticas da ICANN também pode adotar o princípio da robustez e evitar decretos. Os elementos do princípio da robustez podem ser analisados sob o ponto de vista da racionalidade técnica, os conceitos de "estrutura flexível", capacidade de evolução, simplicidade e capacidade de expansão, todos brevemente explicados a seguir.

Racionalidade técnica. Todos os aspectos da governança na Internet devem ter bases firmes na racionalidade técnica da Internet, de seus princípios e padrões de design essenciais, passando por sua evolução, até os aspectos operacionais da capacidade de expansão, eficiência e SSR (segurança, estabilidade e resiliência). A Internet é um meio completamente criado pelo Homem, cujas propriedades não podem ser simplesmente consideradas naturais. Sua liderança e governança determinam sua evolução, portanto são formas de engenharia que devem ser realizadas com o mesmo cuidado, sujeitas às mesmas restrições e gerenciadas de acordo com os mesmos princípios que qualquer outro projeto de engenharia na Internet.

Estrutura flexível. O termo "estrutura flexível" significa que as interações entre os componentes do ecossistema de governança na Internet se baseiam no conhecimento das informações pertinentes que surgem de diferentes componentes, bem como na previsão de seu impacto, mas não com uma coordenação estrita, exceto quando isso for indispensável. Se as relações têm estruturas flexíveis, a robustez é mais provável, pois os agentes não ficam presos por restrições artificiais. A estrutura flexível aceita a complexidade e oferece ferramentas melhores para responder à complexidade e adaptar-se a mudanças do que um modelo impositivo e inflexível. As organizações e mecanismos de governança na Internet devem usar esse princípio para flexibilidade, força e resiliência. Ilustramos alguns exemplos de estruturas flexíveis na Figura 7, que demonstra as relações que a ICANN tem com muitos outros agentes do ecossistema. Observe que muitas dessas relações não se baseiam em obrigações contratuais firmes, mas sim em memorandos de entendimento e práticas colaborativas.

Capacidade de evolução e excelência dos negócios Todos os mecanismos de governança na Internet devem estar preparados para a evolução da própria Internet, a evolução do objeto de suas ações, e para a capacidade de adaptação e evolução do

¹¹² Observe que o Princípio de Postel não é perfeito para todos os casos, e que como Steve Crocker notou, não é um bom princípio para muitos assuntos relacionados à segurança. No entanto, o Painel acredita que ele seja válido no contexto de envolvimento humano dentro do ecossistema. Para ter outra visão, consulte Eric Allman, "The Robustness Principle Reconsidered" *ACM Queue*, 22 de junho de 2011, disponível em <http://queue.acm.org/detail.cfm?id=1999945>

próprio mecanismo e das organizações correspondentes em tempo hábil. Isso pode até significar que a ICANN precise estar preparada para a possibilidade de que sua função e modelo de negócios se tornem desnecessários em algum momento no futuro. A evolução não é sinônimo de aumento da missão. Em vez disso, ela deve ser vista no contexto de um esforço sistemático para desenvolver uma cultura de *excelência dos negócios* operacional e organizacional, permitindo que a ICANN e seus grupos constituintes relacionados se adaptem a condições e requisitos dinâmicos no ecossistema da Internet.¹¹³ O foco deve estar na estabilidade e responsabilidade em longo prazo pelas funções da IANA, com base em critérios estabelecidos e bem-sucedidos de "excelência dos negócios". A ICANN deve se preparar para a possibilidade de, assim como outras organizações do ecossistema, dividir-se em partes, dar origem a novas organizações ou, na direção oposta, se fundir total ou parcialmente, dissolver-se ou desaparecer. De certo modo, alguns aspectos da ICANN podem estar em uma etapa "beta" eterna sem nunca ficar prontos, refletindo a natureza da própria Internet.¹¹⁴

Simplicidade. A governança na Internet administra a governança de um sistema complexo, e portanto deve ser complexa em si. Mais complexidade surge com os vários espaços de problemas que abrange e com os vários locais de governança interativos correspondentes. Na medida do possível, os mecanismos de governança na Internet devem buscar não adicionar complexidade a esse sistema. Ainda assim, a ICANN não deve aceitar a complexidade, e deve, de forma constante e proativa, repetir, validar e simplificar os próprios processos, particularmente como mecanismo de incentivo da participação de outras partes que não fazem parte do ecossistema. Nada deve ser considerado sagrado, e a organização deve buscar repetir e validar a própria evolução. Conforme os sistemas se tornam mais complexos, a organização deve buscar constantemente soluções mais simples, desde que obedeçam a todos os outros princípios. A ICANN deve se esforçar constantemente para remover barreiras artificiais à participação e ao envolvimento na comunidade. Algumas das principais ações em relação a isso devem ser: trabalhar para minimizar os acrônimos que representam as diferentes funções, e tornar o histórico da ICANN (e os 40 mil documentos que guarda) mais fácil de pesquisar e acessar externamente.

Capacidade de expansão. A capacidade de expansão impressionante da Internet se baseia e se reflete na capacidade de expansão de muitos de seus componentes, e deve ser preservada e aprimorada. Os fatores de escala de cada aspecto da governança na Internet devem ser determinados com antecipação, na medida do

¹¹³ Há muitas maneiras de atingir o objetivo da excelência dos negócios, por meio da aplicação de diferentes práticas recomendadas que devem ser exploradas. Consulte "Business Excellence", *Wikipedia*, 16 de janeiro de 2014, disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Business_excellence

¹¹⁴ Tim O'Reilly, "What is Web 2.0," *O'Reilly.com*, 30 de setembro de 2005, disponível em <http://goo.gl/ognr>. O autor descreve beta eterno da seguinte forma: "A expressão do código aberto 'disponibilize antes e disponibilize mais vezes' na verdade se transformou em uma posição ainda mais radical, o 'beta eterno', em que o produto é desenvolvido abertamente, e os novos recursos vêm em turbilhão mensalmente, semanalmente ou até diariamente.

possível. Entre eles, há vários pontos conectados afetados.¹¹⁵ Mecanismos alternativos para substituir os planos originais devem ser instituídos com antecipação, com todas as características da boa governança na Internet (por exemplo, a evolução do processamento manual para a automação). A ICANN deve monitorar e ajustar seus procedimentos e estruturas internos para o dimensionamento, com respeito a fatores de escala como o número de novos gTLDs colocados na raiz, o número de disputas, inclusive processos legais, falhas de conformidade, reorganização de grupos constituintes (desagregação e reagrupação), ataques ao DNS caso a ICANN possa contribuir com uma resposta, tamanho da equipe, número de escritórios, etc. A capacidade de expansão também deve incluir partes interessadas, fronteiras geográficas e valores culturais.

d) Racionalidade: Evitar decisões arbitrárias

A legitimidade de qualquer sistema de governança depende da confiança que os participantes têm no processo, nas decisões e no resultado. Seria raro conseguir o apoio unânime a qualquer ação, o símbolo de um sistema confiável é que as pessoas razoáveis podem ter opiniões diferentes. Para que a razão prevaleça, o Painel acredita que as partes interessadas devem confiar na transparência, responsabilidade, subsidiariedade e justiça da ICANN. Veja a explicação de cada um.

Transparência A governança na Internet exige transparência pelo próprio princípio, que é universal, e para as funções que cumpre, como a avaliação da conformidade com outros princípios, e para ser proporcional à transparência que a Internet gera em outros lugares. Todos os mecanismos e organizações de governança na Internet devem obedecer a esse princípio. A ICANN deve continuar evoluindo e adaptando seus mecanismos para a transparência, e exigir maior transparência dos indivíduos e organizações que moldam suas decisões. A transparência e a eficácia podem entrar em conflito às vezes, já que muitas vezes pensa-se que a transparência exige muitos documentos *antes* e *depois*. Um equilíbrio que não sacrifique a eficácia é um objetivo dinâmico que deve ser buscado.

Responsabilidade. Todas as organizações e mecanismos envolvidos na governança na Internet devem ser prestar contas às partes interessadas regularmente. A diversidade de espaços de problemas e mecanismos de governança na Internet exige uma grande variedade de mecanismos de responsabilidade. Os mecanismos de responsabilidade devem ser fortes o suficiente para poder determinar mudanças na organização. Responsabilidade quer dizer, entre outras coisas, a capacidade de explicar a justificativa das decisões, especialmente às partes afetadas. Porém, observamos que responsabilidade não significa que haja vários níveis de recursos, chegando ao ponto em que todas as decisões tenham muitos níveis de apelação. Mas sim que qualquer grupo dentro da ICANN que tome uma decisão tenha um caminho claro para os recursos. Além disso, para satisfazer o objetivo da transparência, as decisões que sejam reconsideradas, apeladas ou adiadas devem ser informadas por

¹¹⁵ Alguns exemplos são usuários individuais, computadores, dispositivos, "coisas" (como na "Internet das coisas"), partes em contenção, largura de banda, camadas, etc.

meio de um conjunto público de métricas.

É claro que a responsabilidade e a transparência devem ser de mão dupla, ou seja, as partes que as exigem também devem obedecê-las. Da mesma forma, a capacidade de influenciar políticas em uma organização ou mecanismo de governança na Internet deve ser proporcional à solidez dos princípios adotados ou ao compromisso das partes com o resultado da alteração. Isso reforça e expressa em ação o princípio da reciprocidade recomendado anteriormente.

Subsidiariedade. Todas as decisões sobre governança na Internet devem ser tomadas no lugar certo: onde todas as partes interessadas estejam presentes de igual para igual, que seja relevante para o problema a ser resolvido pela decisão, que seja sustentável e que possa ter o máximo efeito possível. Com essa finalidade, a subsidiariedade é um princípio de organização da descentralização, que determina que os problemas devem ser resolvidos pela autoridade menor, mais baixa ou menos centralizada capaz de abordá-los com eficácia. Na governança na Internet, a subsidiariedade está relacionada à arquitetura em camadas da Internet, que já explicamos anteriormente. Dentro do possível, as decisões devem limitar-se a uma camada, ou ao menor número de camadas contíguas possível. As decisões da ICANN se relacionam à coordenação central do DNS e do sistema de alocação de endereços IP, e ao repositório de parâmetros de protocolo IETF. Para fins de subsidiariedade, "política" na ICANN significa a remoção ou redução, dentro do possível, da arbitrariedade (ou percepção de) ou discricção no trabalho relacionado ao DNS. A governança e a aplicação devem ser feitas com a maior proximidade possível das camadas em que os problemas que exigem governança surgirem. No caso de problemas relacionados ao usuário, especificamente, as soluções devem ser abordadas o mais perto possível do usuário.

Justiça. As organizações envolvidas na governança na Internet devem trabalhar e agir com justiça perante todas as partes envolvidas na tomada de decisões e operação, bem como outras organizações. Na medida do possível, elas devem trabalhar com reciprocidade. Uma organização que convida outra para fazer parte de seus processos, ou que esteja aberta a receber sua participação de forma igualitária deve ter direito a um tratamento similar pela outra organização. Por outro lado, a recusa repetida a cooperar, a injustiça e a falta de reciprocidade não devem ser recompensadas. A ICANN deve trabalhar com justiça, conforme estabelece a seção 2.8 de seu estatuto,¹¹⁶ "tomando decisões por meio da aplicação de políticas documentadas, de forma neutra e objetiva, com integridade e justiça", e buscar a colaboração e a abertura com outros líderes de governança na Internet. Se essa cooperação for negada, a ICANN deve ter direito a ajustar as condições da relação com essas partes.

e) Realidade: Testes persistentes de teorias na prática

¹¹⁶ "Tomar decisões aplicando políticas documentadas de forma neutra, objetiva, íntegra e justa." Consulte Artigo 1, Seção 2.8, Estatuto da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números, disponível em <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

A governança na Internet foi desenvolvida por meio de uma abordagem investigativa (por exemplo, técnicas baseadas na experiência para a resolução de problemas, aprendizado e descoberta) e deve continuar evoluindo dessa maneira no futuro. A história mostra que não há uma maneira clara de criar um mecanismo único para todos os setores, e a governança na Internet não é exceção. Mesmo se fosse possível criar um mecanismo único de governança na Internet, não está claro se é necessário fazer isso. A natureza distribuída da implementação da Internet e a comunicação entre muitos órgãos que contribuem com a operação da Internet demonstram a viabilidade de um modelo colaborativo flexível, mesmo sabendo que haverá erros. Essa é a natureza de um sistema "beta" que está constantemente evoluindo, melhorando e "executando códigos". Isso significa que a governança global com várias partes interessadas nem sempre precisa resultar em uma regra ou decisão, contanto que haja um processo claro e investigativo para chegar a uma conclusão. Alguns assuntos precisam de tempo para sua definição, alguns podem ter uma aceitação tão ampla que a necessidade de especificação é importante, mas secundária. As decisões de governança interna da ICANN devem ser tomadas de acordo com os procedimentos documentados, isso inclui alterações em tais procedimentos.

A forma obedece à função. Os mecanismos e instituições de governança na Internet devem ser orientados à facilitação da operação e da evolução da Internet como "rede de redes" interoperável, com base no protocolo IP ou em um eventual sucessor, e "com base na participação total de todas as partes interessadas", conforme a Agenda de Tunis.¹¹⁷ A estrutura organizacional, os mecanismos de ação, embasamento, tomada, revisão e recurso de decisões devem seguir o funcionamento do mecanismo ou organização. A ICANN foi criada para sua missão e, na constelação de organizações relacionadas à governança na Internet, seu formato é determinado de acordo com a função. Todas as alterações devem seguir o princípio.

Eficácia Os mecanismos e organizações de governança na Internet devem ser eficazes no cumprimento da missão que declaram. Eles devem ser capazes de tomar decisões e aplicá-las de forma eficiente, com capacidade de previsão suficiente para que os efeitos colaterais antevistos por elas ou por outras sejam evitados, e com a capacidade de reverter decisões que tenham consequências indesejadas e negativas de forma harmoniosa, *por exemplo*, sem deixar um rastro de danos irreversíveis. O Painel acredita que uma das medidas que a ICANN pode tomar para manter sua eficácia é envolver-se no ecossistema de governança nas áreas em que é relevante, respeitando os assuntos de outras partes. Em outras palavras, restringir-se a sua missão e evitar aumentá-la. Para obter mais detalhes sobre a visão do Painel sobre a posição da ICANN no ecossistema, consulte a Seção 4.

Aprender com a história. A história da governança na Internet é breve (o próprio termo continua sendo discutido), porém intensa. Apesar do tempo relativamente curto em que a governança na Internet existe como disciplina, há assuntos relacionados

¹¹⁷ Agenda de Tunis, citada *supra*.

importantes cujas histórias são relevantes para ela, tanto como lições do que fazer como do que não fazer. Esses assuntos abrangem áreas amplas de economia de rede, relações internacionais, a doutrina de instalações essenciais, política de propriedade intelectual e o estudo dos bens comuns. Recorrer a essas histórias é obrigatório para evitar repetir erros conhecidos. Dentro desse contexto, os agentes de governança na Internet também devem avançar e inovar quando necessário. No Anexo A, definimos a participação histórica da ICANN e do governo dos EUA no espaço de governança. O histórico demonstra a tendência à globalização.

7. Roteiro para a Globalização da ICANN

A função da ICANN como responsável por funções específicas significa que ela não pode nem deve resolver todas as questões da Internet. Como todas as instituições do ecossistema de governança, é essencial que a ICANN entenda sua função, onde está dentro do modelo em camadas e que se esforce para otimizar sua eficácia nessa posição. Como qualquer organização, a ICANN tem vários interesses imediatamente vinculados a seu trabalho, bem como outros que estão em diferentes posições dentro de seu círculo de interesses.

a) Globalizar, não internacionalizar

A ICANN é responsável pela administração de componentes e registros importantes da Internet transnacional. Apesar de suas origens no governo dos EUA, o design, implementação e operação da Internet têm raízes nos setores acadêmico e privado. Sua arquitetura e utilização têm caráter amplamente não nacional, e isso gerou instituições que refletem um modelo de governança global, mas não necessariamente internacional (por exemplo, entre nações). Os países são partes interessadas, com certeza, mas a estrutura da ICANN e suas instituições associadas ou relacionadas são e devem ser cada vez mais globais ou regionais em sua abrangência. Lembramos mais uma vez que a forma obedece à função.

b) Consolidação e simplificação do gerenciamento da zona raiz do DNS

A globalização dos recursos críticos da Internet continua, e a ICANN está enfrentando uma das próximas etapas importantes: a estabilidade da zona raiz do DNS. Também ficou evidente que a estrutura atual do contrato de funções da IANA, com o envolvimento exclusivo da NTIA, tornou-se inconsistente com o modelo de governança global com várias partes interessadas que o Painel e o governo dos EUA apoiam.¹¹⁸ O Painel vê as questões relacionadas à proteção do sistema da zona raiz e o contrato das funções da IANA como assuntos que devem ser abordados de forma holística. Os

¹¹⁸ Whitepaper da NTIA, citado *supra* na Nota 17 *et seq.*

princípios da transparência e da responsabilidade devem determinar um alto nível de visibilidade pública para esse processo.

A comunidade de várias partes interessadas também está trabalhando nessa questão. Embora o grupo da 1net não tenha feito recomendações específicas, no dia 31 de janeiro de 2014, seus participantes observaram que no passado "várias soluções possíveis foram propostas. No entanto, não houve consenso de que alguma delas fosse amplamente aceitável".¹¹⁹ A discussão da 1net também resultou na produção de vários "critérios" que podem ser usados para medir soluções aceitáveis. Os critérios definidos são os seguintes:

1. Apoio a uma zona raiz unificada
2. Integridade, estabilidade, continuidade, segurança e robustez na administração da zona raiz
3. Proteção da zona raiz de interferências políticas ou outras interferências impróprias
4. Confiança ampla dos usuários da Internet da administração dessa função
5. Acordo em relação a um mecanismo de responsabilidade para essa função que seja amplamente aceito como sendo de interesse público global¹²⁰

O Painel concluiu que as articulações mencionadas anteriormente são informativas e consistentes com as questões que foram levantadas durante as duas consultas públicas que realizou durante a preparação deste relatório. Embora o desenvolvimento de um plano de consolidação possa demorar, a ICANN poderia adotar e publicar os critérios pelos quais avaliará o desenvolvimento de um plano para a consolidação e simplificação do gerenciamento da zona raiz.

c) Uma rede de Afirmações de Compromissos

Entre os conceitos mais importantes discutidos no painel, estava o uso de afirmações bilaterais e possivelmente multilaterais, de compromissos mútuos para documentar as relações entre os agentes do ecossistema de governança na Internet (consulte a Seção 5, Figura 5). A proposta foi discutida no IGF em Nairóbi em 2011.¹²¹ Essas afirmações solidificam e documentam entendimentos mútuos e o reconhecimento das funções e responsabilidades. O compromisso com a liderança como princípio orientador de todos os acordos deve ser fundamental para todas essas afirmações.

A rede resultante de relações documentadas criará uma estrutura flexível, resiliente e defensável, que possa evoluir com o tempo e que não tenha ponto central de controle

¹¹⁹ lista de e-mails da /1net, citada *supra*.

¹²⁰ lista de e-mails da /1net, citada *supra*.

¹²¹ Consulte Bill Drake (moderador), "Institutional Choice in Global Internet Governance Media Change & Innovation Division," Workshop do IGF oferecido pelo IPMZ da University of Zurich, 29 de setembro de 2011, disponível em <http://www.friendsoftheigf.org/transcript/81>. NO workshop, John Curran disse: "Acho que o que eu concluo é que a [Afirmação de Compromissos] é um modelo aberto. As pessoas podem vê-la e teoricamente acho que outras partes podem fazer acordos similares, é uma possibilidade."

de fragilidades. A estrutura permite a criação e saída de entidades do ecossistema e variações de compromissos similares sem exigir o acordo geral sobre mudanças de todas as partes do ecossistema de uma vez. Essa forma de acordo também poderia criar os meios para obter a responsabilidade entre as partes.

AOCs com parceiros não governamentais do ecossistema

É essencial que a ICANN, as organizações I*, os Operadores do Sistema Raiz, os operadores de TLD (especialmente os operadores de ccTLDs) e outros documentem compromissos mútuos e respeitem as funções uns dos outros no ecossistema de governança na Internet.

O Painel recomenda no geral que a ICANN desenvolva textos ajustados para AOC a fim de usá-los para estabelecer relações bilaterais ou multilaterais documentadas entre a ICANN e parceiros do ecossistema que queiram participar.¹²²

Há documentos existentes que podem servir pelo menos como base conceitual para essas afirmações bilaterais. Os seguintes documentos da IETF, conhecidos como Solicitações de Comentários (RFCs)¹²³ representam a base a partir da qual as afirmações de compromissos propostas podem surgir: a RFC 2860 e sua sucessora parcial RFC 7020;¹²⁴ o Memorando de Entendimento entre as RIRs e a ICANN, o estabelecimento da Organização de Recursos Numéricos por meio de acordos mútuos entre as RIRs e operadores de ccTLDs; e o AOC ICANN/NTIA.

AOCs da ICANN com Governos

No caso das relações da ICANN com os governos, recomenda-se que um texto comum de Afirmação seja estabelecido de forma que o tratamento seja igualitário. É possível que o GAC possa ajudar a redigir o texto desse documento comum.

O Painel observa que houve 31 audiências do Congresso sobre o DNS e a ICANN nos EUA desde 1997, e com todo esse interesse dos legisladores, não houve a criação de lei alguma para exigir o gerenciamento ou supervisão exclusiva do governo dos Estados Unidos.¹²⁵ Quando a AOC foi assinada, o governo declarou a seguinte justificativa:

A NTIA e a ICANN assinaram uma [AOC] que completa a transição da

¹²² O Painel se refere a essas AOCs, mas não é necessário que sejam AOCs, podem ser compromissos do mesmo tipo.

¹²³ Consulte IETF, "Solicitação de Comentários", disponível em <https://www.ietf.org/rfc.html>.

¹²⁴ "Memorando de Entendimento em relação ao trabalho técnico da Autoridade para Atribuição de Números na Internet," IETF RFC 2860, junho de 2000, disponível em <http://tools.ietf.org/search/rfc2860> e "O Sistema de Registro de Números na Internet," IETF RFC 7020, agosto de 2013, disponível em <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>.

¹²⁵ Leonard Kruger, "Internet Governance and the Domain Name System: Issues for Congress," Serviço de Pesquisas do Congresso, 13 de novembro de 2013, p. 19, disponível em <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/R42351.pdf>.

administração técnica do DNS para um modelo com várias partes interessadas liderado pelo setor privado. A [AOC] garante a responsabilidade e a transparência da tomada de decisões da ICANN com o objetivo de proteger os interesses dos usuários globais da Internet. A [AOC] também estabelece mecanismos para abordar a segurança, estabilidade e resiliência do DNS da Internet, bem como promover a concorrência, confiança e escolha do consumidor.¹²⁶

d) Globalizar o processo de responsabilidade em uma rede de relações

O Painel recomendou na Seção 5 que a ICANN continue se considerando parte de uma rede de relações no ecossistema em evolução da Internet. De forma similar, o Painel recomenda oferecer mais oportunidades para que todas as partes interessadas participem da rede de relações por meio de mecanismos como AOCs mútuas. A questão de como abordar a responsabilidade dentro dessa rede de relações é complexa. Cada parte de uma AOC pode ter preferências de responsabilidade diferentes.

Apresentamos a ideia de *painéis de responsabilidade*, cuja afiliação e processos sejam determinados em conjunto pelas partes de uma AOC. A finalidade de um painel é oferecer recursos caso uma parte de uma AOC acredite que outra parte falhou de alguma forma e que deva ser responsabilizada, e que todos os outros mecanismos de resolução implícitos ou explícitos na AOC não tenham sido satisfatórios. Um dos desafios de um painel de responsabilidade pode ser a assimetria natural de poder entre os governos e a ICANN (e a assimetria de poder que os governos têm com a maioria das partes interessadas). Por esse motivo, a implementação de painéis de responsabilidade pode ser estudada, a fim de verificar se eles poderiam ser configurados de maneira vinculante internacionalmente, por exemplo, como as questões de arbitragem são aplicáveis globalmente por meio da Convenção de Nova York de 1958.¹²⁷ Conforme a rede de afirmações começa a ser documentada, outro desafio surge de beneficiários que podem não ser partes de nenhum contrato documentado. A resolução desses interesses também precisará ser analisada e estudada.

O termo painel de responsabilidade não deve ser mal entendido como uma criação necessariamente *única*. Pode ser uma entidade de arbitragem reconhecida, uma jurisdição e um sistema de litígio legal acordados, um mecanismo existente disponível para as partes da AOC, ou pode ser um órgão criado em consequência do desenvolvimento da AOC. O importante é enfatizar que esse modelo permite a

¹²⁶ Press Release, “U.S. Dep’t of Commerce, NTIA, Commerce’s NTIA and ICANN Establish a Long-Lasting Framework for the Technical Coordination of the Internet’s Domain Name and Addressing System,” 30 de setembro de 2009, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordination-0>.

¹²⁷ Convenção sobre o reconhecimento e aplicação de decisões de arbitragem estrangeiras, 1958, também conhecida como “Convenção de Nova York de 1958,” disponível em <http://goo.gl/hS3IQ6>.

flexibilidade, a experimentação e a escolha da aplicação da responsabilidade. O Painel observou que os MLATs (Tratados de Assistência Jurídica Mútua) são atualmente o principal mecanismo para resolver questões jurisdicionais. Há muitas questões relacionadas à governança na Internet que não se encaixam na estrutura dos MLATs, embora essa seja uma área que merece maior estudo.¹²⁸

No caso da AOC comum entre a ICANN e os governos proposta, achamos que uma escolha comum seria preferível e que ela pode depender de um órgão ou órgãos com habilidades reconhecidas em arbitragem internacional. Essa escolha também pode cumprir a tarefa importante de garantir que as ações da ICANN continuem em prol do interesse público. Encarregados de proteger o interesse público, os governos poderiam exercer a arbitragem internacional para resolver preocupações com as decisões da ICANN e o interesse público, tendo em mente que a abrangência da responsabilidade da ICANN se restringe à linguagem descritiva da AOC.

Sob sua AOC atual com o governo dos EUA, a ICANN assume compromissos de "responsabilidade, transparência e com o interesse dos usuários globais da Internet",¹²⁹ a fim de garantir a "manutenção da segurança, estabilidade e resiliência"¹³⁰ e para fins de "promoção da concorrência, confiança e escolha do consumidor".¹³¹ O Painel recomenda que a ICANN analise melhor as opções de responsabilidade.

8. Conclusões

O Painel acredita que a ICANN tem uma função crítica, porém restrita, no ecossistema da Internet, que é amplamente limitada por sua responsabilidade de gerenciar a zona raiz do DNS e a delegação a registros de nomes de domínio de primeiro nível, a atribuição de primeiro nível do espaço de endereço da Internet primeiramente aos Registros Regionais de Internet (RIRs) e, por meio deles, aos ISPs (Provedores de Serviço de Internet), e registros de parâmetros de acordo com as recomendações feitas à IANA a partir do trabalho da IETF.

A ICANN tem a obrigação de avançar na documentação de relações mútuas e compromissos com outras entidades no ecossistema da Internet, aprimorando suas práticas internas em busca da excelência na operação e garantindo o cumprimento de suas responsabilidades com o interesse público global.

O Painel acredita que as ações do Roteiro (Seção 7) deste relatório representam etapas concretas rumo à concretização dos princípios definidos na Seção 6. Reconhecemos a natureza evolutiva das tarefas da ICANN, e esperamos que este relatório contribua com a capacidade da ICANN de cumprir com suas obrigações e com

¹²⁸ Consulte o whitepaper do Projeto de Internet e Jurisdição de 2013, disponível em <http://www.internetjurisdiction.net/2013-white-paper/>

¹²⁹ Afirmação de Compromissos, citada *supra*, § 9.1.

¹³⁰ *Id.*, §9.2.

¹³¹ *Id.* 9.3

a visão que a criou em 1998.

ERRATA

Uma versão anterior dizia que a ICANN atribui espaço de endereço da Internet aos Provedores de Serviços de Internet. É mais correto dizer que ela atribui espaço a Registros Regionais de Internet que, por sua vez, atribuem espaço de endereço aos Provedores de Serviços de Internet.

Uma versão anterior indicava que os registros de parâmetros eram mantidos pela IANA da ICANN em nome da IETF e da IAB. Somente a IETF oferece orientação de registro de parâmetros à IANA.

ANEXO A: História da ICANN e do Departamento de Comércio (DOC)

Desenvolvimento da ICANN e sua relação com o DOC

O governo dos EUA desempenhou uma função significativa no gerenciamento do DNS desde o início da Internet. Ele se tornou o primeiro controlador do DNS *na prática*, principalmente devido ao seu investimento e inovação na tecnologia de troca de pacotes, e ao pagamento dos custos associados ao gerenciamento do DNS por meio de contratos governamentais.¹³² No geral, o gerenciamento do DNS era um processo *ad hoc* realizado por voluntários, pela "NSF" (Fundação Nacional de Ciências) e por partes contratadas pelo governo.¹³³ A IANA era gerenciada pelo Instituto de Ciências da Informação da University of Southern California (USC), por meio de um contrato com o Departamento de Defesa dos EUA.¹³⁴ A IANA era responsável por coordenar a atribuição de endereços IP por meio da alocação de blocos de endereços numéricos a registros de IP regionais.¹³⁵ A IANA também tinha a responsabilidade de atribuir e manter um registro das atribuições únicas de protocolo (*por exemplo*, números de protocolo, números de porta, números de sistemas autônomos e identificadores de componentes de informações de gerenciamento).¹³⁶ Outra parte contratada pelo governo, a Network Solutions, Inc. (NSI), assinou um contrato de cooperação com a NSF para gerenciar o sistema de registro de nomes para usuários da Internet e mantinha os domínios .com, .org e .net.¹³⁷ A NSI, consultando a IANA, também era responsável pelo controle do sistema raiz.¹³⁸

Como o uso da Internet aumentou exponencialmente em meados dos anos 90, o gerenciamento do DNS se tornou mais complicado, e as empresas e governos estrangeiros pressionaram o governo dos EUA para aumentar a concorrência e privatizar o controle do DNS.¹³⁹ No dia 1º de julho de 1997, como parte da Estrutura de Comércio Eletrônico Global do Governo Clinton, o presidente instruiu a Secretaria de Comércio a privatizar, aumentar a concorrência e promover a participação internacional

¹³² Departamento de Responsabilidade do Governo dos EUA, OGC-00-33R, Departamento de Comércio: relação com a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (2000), p. 35, disponível em <http://www.gao.gov/new.items/og00033r.pdf> [Doravante: "Relatório do GAO].

¹³³ "ICANN: The Debate over Governing the Internet", *Duke L. & Tech. Rev.* Vol. No. 2, 2001, p. 5.

¹³⁴ Relatório do GAO, p. 17-18.

¹³⁵ *Id.*, p. 3.

¹³⁶ *Id.*, p. 5-6.

¹³⁷ *ICANN: The Debate over Governing the Internet*, *supra* observação 2, p. 5.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.*, p. 6.

no DNS.¹⁴⁰ Em resposta, em junho de 1997, a NTIA (Administração Nacional de Telecomunicações e Informações), uma agência do DOC (Departamento de Comércio) emitiu uma Solicitação de Comentários (RFC) sobre "os sistemas atuais e futuros para o registro de nomes de domínio na Internet."¹⁴¹ Observando a função central desempenhada pelo governo dos EUA no "desenvolvimento, implementação e operação iniciais dos sistemas de registro de nomes de domínio", o RFC declarou que "a expansão da Internet foi orientada principalmente pelo setor privado. A Internet funciona por consenso e não por regulamentação do governo. Muitos acham que a estrutura descentralizada da Internet é responsável pelo menos em parte por seu crescimento acelerado."¹⁴²

Depois do RFC, a NTIA apresentou o "Green Paper" em janeiro de 1998, solicitando comentários sobre uma proposta de privatização do gerenciamento do DNS e de "facilitação da saída do governo do gerenciamento do DNS".¹⁴³ De acordo com a NTIA,

O Green Paper propunha certas ações criadas para privatizar o gerenciamento dos nomes e endereços da Internet de forma a permitir o desenvolvimento da concorrência robusta e facilitar a participação global no gerenciamento da Internet. O Green Paper propunha a discussão de várias questões relacionadas ao gerenciamento do DNS, inclusive a criação pelo setor privado de uma corporação sem fins lucrativos (a "nova corporação") gerenciada por uma Diretoria global e representativa de maneira funcional.¹⁴⁴

A NTIA recebeu mais de 430 comentários sobre o RFC¹⁴⁵ e 650 comentários sobre o Green Paper.¹⁴⁶ Em resposta aos comentários públicos, a NTIA apresentou um "whitepaper" de declaração de política em junho de 1998, que pedia que a comunidade da Internet formasse uma corporação privada, sem fins lucrativos, para gerenciar o

¹⁴⁰ Management of Internet Names and Addresses, 63 Fed. Reg. 31, 741, 10 de junho de 1998, disponível em http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

¹⁴¹ Solicitação de Comentários sobre o registro e administração de nomes de domínio na Internet, 62 Fed. Reg. 35,896, 2 de julho de 1998, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/dn5notic.pdf>

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ Melhoria do gerenciamento técnico dos nomes e endereços da Internet, 63 Fed. Reg. 8826, 20 de fevereiro de 1998.

¹⁴⁴ *Consulte* Mgmt. of Internet Names & Addresses, 63 Fed. Reg. 31,741, 43, 10 de junho de 1998, disponível em http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

¹⁴⁵ *Id.* p. 31,742.

¹⁴⁶ Registro e administração de nomes de domínio da Internet – resumo dos comentários, nota no. 97061337-7137-01, 18 de agosto de 1997, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/other-%20publication/1997/registration-and-administration-internet-domain-names-summary-comments-docket>. O Comitê Internacional Ad Hoc organizado pela IANA, a Sociedade da Internet e outros estavam entre os grupos do setor privado que enviaram propostas. Ele propôs que uma sociedade internacional sem fins lucrativos de registradores concorrentes comandasse um novo registro com base na Suíça. *Consulte também* Estabelecimento de um memorando de entendimento do espaço de nomes de domínio genéricos de primeiro nível no sistema de nomes de domínio da Internet, 28 de fevereiro de 1997, disponível em <http://www.itu.int/net-itu/qliid-mou/gTLD-MoU.htm>

DNS e a função da IANA.¹⁴⁷ A publicação do whitepaper pelo Registro Federal identificou várias fontes legais para apoiar a autoridade da NTIA para a criação de tal organização para o gerenciamento do DNS. Primeiro, ela citava uma seção regulamentar do Título 15 que autorizava o DOC a "promover e desenvolver o comércio local e internacional".¹⁴⁸ Ela também mencionava várias seções da Lei de Autorização de Telecomunicações de 1992, que autorizava a NTIA a "responsabilizar-se pela coordenação das atividades de telecomunicações do poder executivo e ajudar na formulação de políticas e padrões para essas atividades", "desenvolver e aplicar políticas de telecomunicações relacionadas ao avanço econômico e tecnológico da Nação, e à regulamentação do setor de telecomunicações", e "realizar estudos e fazer recomendações em relação ao impacto da convergência das tecnologias de computação e comunicação".¹⁴⁹

No dia 25 de novembro de 1998, o DOC assinou um Memorando de Entendimento ("MOU") com a ICANN, reconhecendo formalmente a ICANN como a organização privada sem fins lucrativos solicitada no whitepaper. O MOU também estabeleceu um projeto conjunto (o "Projeto Conjunto do DNS") sob o qual a ICANN e o DOC concordaram em projetar, desenvolver e testar os mecanismos, métodos e procedimentos que deveriam ser usados e as etapas necessárias para transferir as responsabilidades de gerenciamento técnico do governo dos EUA para a ICANN.¹⁵⁰ As partes emendaram o MOU (que passou a ser conhecido como "JPA" (Joint Project Agreement, acordo do projeto conjunto)) várias vezes para ajustar a abrangência do Projeto Conjunto do DNS e para estender o termo do contrato.¹⁵¹

Em 2009, a ICANN e a NTIA assinaram uma Afirmação de Compromissos ("AOC"),¹⁵² que serviu para substituir o MOU/JPA como documento abrangente que reflete a relação entre o governo dos EUA e a ICANN.¹⁵³ Na AOC, o DOC afirmou "seu compromisso com um modelo de desenvolvimento de políticas ascendente, com várias partes interessadas, liderado pelo setor privado para a coordenação técnica do DNS que aja em prol dos usuários globais da Internet"¹⁵⁴, e a ICANN se comprometeu, entre outras coisas, a

¹⁴⁷ Consulte o whitepaper da NTIA, citado *supra*.

¹⁴⁸ 15 U.S.C. p. 1512.

¹⁴⁹ 47 U.S.C. 902(b)(2)(H)-(I),(M).

¹⁵⁰ Memorando de Entendimento entre o Departamento de Comércio dos EUA e a Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números, 25 de novembro de 1998, disponível em [http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned-](http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned)

¹⁵¹ Consulte Contratos DOC/ICANN: Memorando de Entendimento da ICANN/Acordo do Projeto Conjunto, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/page/docicann-agreements>. O MOU, que passou a ser chamado de Acordo do Projeto Conjunto em 2006, foi substituído em 2009 pela Afirmação de Compromissos. *Veja a seguir*.

¹⁵² Afirmação de Compromissos, citada *supra*

¹⁵³ Consulte A. Michael Froomkin, "Almost Free: An Analysis of ICANN's 'Affirmation of Commitments'," *J. Telecomm. & High Tech. L.*, Volume 9, 2001, p. 187, 198, 203, 206-07.

¹⁵⁴ Afirmação de Compromissos, citada *supra*, página 4.

aderir a processos de destinação de verbas transparentes e responsáveis, ao desenvolvimento de políticas baseado em evidências, a deliberações entre comunidades e a procedimentos de consulta que fornecessem explicações da base das decisões, inclusive como os comentários influenciaram o desenvolvimento da política [;] . . . disponibilizar uma explicação detalhada e justificada das decisões tomadas, sua justificativa e as fontes de dados e informações em que a ICANN se baseou [;] . . . continuar sendo uma corporação sem fins lucrativos, com sede nos Estados Unidos da América e escritórios em todo o mundo para satisfazer as necessidades da comunidade global; . . . operar como uma organização liderada pelo setor privado, com várias partes interessadas e opiniões do público, em prol de quem a ICANN deve agir em todas as situações [;] . . . [e] manter e aprimorar mecanismos sólidos para colaboração pública, responsabilidade e transparência a fim de garantir que os resultados de suas decisões reflitam o interesse público e prestem contas a todas as partes interessadas. . . .¹⁵⁵

A ICANN também assumiu o compromisso de "preservar a segurança, estabilidade e resiliência" no DNS,¹⁵⁶ e de "promover a concorrência, a confiança e escolha do consumidor."¹⁵⁷

Independente da AOC (e do MOU/JPA que a precederam), o DOC e a ICANN assinaram um contrato de provedor único para que a ICANN desempenhasse as funções da IANA descritas anteriormente (o "Contrato da IANA"). As partes assinaram o Contrato da IANA inicialmente em fevereiro de 2000,¹⁵⁸ e subsequentemente o estenderam várias vezes.¹⁵⁹ O contrato mais recente seguiu uma Notificação de Consulta, nova Notificação de Consulta e uma concorrência formal.¹⁶⁰ A extensão atual do Contrato da IANA dura até setembro de 2015.¹⁶¹ O DOC tem a opção unilateral de estender o contrato até setembro de 2017, e novamente até setembro de 2019.

Tendência de desligamento do governo das funções da IANA

¹⁵⁵ Froomkin, citado *supra*, p. 200. O autor menciona a Afirmação de Compromissos, citada *supra*.

¹⁵⁶ Afirmação de Compromissos, citada *supra*, página 9.2.

¹⁵⁷ *Id.* p. 9.3

¹⁵⁸ Contrato de Funções da IANA, 9 de fevereiro de 2000, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract.pdf>.

¹⁵⁹ Consulte Contrato de Funções da IANA, 21 de março de 2001, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sb1335-01-w-0650.pdf>; Consulte também Contrato de Funções da IANA, 13 de março de 2003, disponível em http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianaorder_03142003.pdf; Consulte também Contrato de Funções da IANA, 11 de agosto de 2006, disponível em http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract_081406.pdf.

¹⁶⁰ Solicitação de comentários sobre as funções da IANA (Autoridade para Atribuição de Números na Internet), Administração Nacional de Telecomunicações e Informações, Nota No. 110207099-1099-01, disponível em <http://goo.gl/dGbByp>.

¹⁶¹ Consulte Contrato de Funções da IANA (2 de julho de 2012), F.1, disponível em http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sf_26_pg_1-2-final_award_and_sacs.pdf.

Em 1998, o whitepaper definiu "a política do governo dos EUA em relação à privatização do sistema de nomes de domínio de forma a permitir o desenvolvimento da concorrência sólida e facilitar a participação global no gerenciamento de nomes e endereços da Internet", e indicou que o DOC desejava a privatização do gerenciamento do DNS.¹⁶² Apesar das aspirações expressadas no whitepaper, o DOC não pôde livrar-se de sua participação nas funções da IANA, em parte devido a condições do ecossistema da Internet que impediam o desligamento. Em vez disso, o DOC continuou assinando contratos com a ICANN para o gerenciamento da IANA. Sua solicitação de comentários mais recente por meio da NTIA antes do contrato atual não reflete um desejo claro de aumentar a privatização.¹⁶³ O DOC não fez declarações formais recentes sobre sua intenção de acabar com sua função formal em relação ao Contrato da IANA. Por sua vez, a NTIA realizou uma reunião pública em 2006¹⁶⁴ e solicitou comentários em relação à transição do gerenciamento do DNS para o setor privado,¹⁶⁵ e continua afirmando que tem um compromisso com a abordagem de várias partes interessadas para decidir os termos de cada contrato da IANA subsequente,¹⁶⁶ especialmente em relação à segurança.¹⁶⁷

A AOC assinada pela NTIA e a ICANN em setembro de 2009 pode representar o acontecimento mais significativo na tendência de desligamento.¹⁶⁸ No mínimo, a AOC é simbolicamente importante por como foi caracterizada pelas partes no momento da assinatura:

A NTIA e a ICANN assinaram uma [AOC] que completa a transição da administração técnica do DNS para um modelo com várias partes interessadas liderado pelo setor privado. A [AOC] garante a responsabilidade e a transparência da tomada de decisões da ICANN com o objetivo de proteger os interesses dos

¹⁶² *Consulte* Whitepaper, citado *supra*. O Whitepaper foi publicado "para facilitar a saída [do governo] do gerenciamento do DNS".

¹⁶³ *Consulte* Solicitação de Comentários sobre as Funções da IANA (Autoridade para Atribuição de Números na Internet), 76 Fed. Reg. 10.569, 25 de fevereiro de 2011, O RFC declara: "Devido à [imminente expiração] deste contrato, a NTIA está buscando comentários públicos para aprimorar o desempenho das funções da IANA no desenvolvimento e concessão de um novo contrato de funções da IANA." *disponível em* <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-02-25/pdf2011-4240.pdf>.

¹⁶⁴ U.S. Dep't of Commerce, NTIA, Commerce's NTIA To Hold Public Meeting On Transition Of The Internet DNS To Private Sector, Press Release, 25 de julho de 2006, *disponível em* http://www.ntic.gov/legacy/ntiahome/press/2006/dnstransition_072506.htm.

¹⁶⁵ The Continued Transition of the Technical Coordination and Mgmt. of the Internet Domain and Addressing Sys., 71 Fed Reg. 30,388, 25 de maio de 2006, *disponível em* <http://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/domainname/dnstransition.html>.

¹⁶⁶ *Consulte* Solicitação de Comentários, citada *supra*, na 10570 O RFC declara: "A NTIA reconhece que o Operador das Funções da IANA [ou seja, a ICANN], no desempenho de suas responsabilidades, exige relações funcionais próximas e construtivas".

¹⁶⁷ *Id.* Explicando o seguinte: "Devido à importância da Internet como meio global que dá suporte ao crescimento econômico e à inovação, continuar mantendo a segurança e a estabilidade do DNS da Internet continua sendo prioridade para a NTIA. Essa é uma responsabilidade compartilhada entre todas as partes interessadas da comunidade da Internet."

¹⁶⁸ Afirmação de Compromissos, citada *supra*.

usuários globais da Internet. A [AOC] também estabelece mecanismos para abordar a segurança, estabilidade e resiliência do DNS da Internet, bem como promover a concorrência, confiança e escolha do consumidor.¹⁶⁹

A AOC não substitui o Contrato da IANA. Em vez disso, os dois documentos existem simultaneamente — a AOC foi assinada em 2009, e o Contrato da IANA foi renovado novamente em 2012. Assim, um contrato ativo entre o governo dos EUA e a ICANN continua em vigor, apesar da intenção declarada das partes de que a AOC regulamente o gerenciamento técnico do DNS.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Press Release, “U.S. Dep’t of Commerce, NTIA, Commerce’s NTIA and ICANN Establish a Long-Lasting Framework for the Technical Coordination of the Internet’s Domain Name and Addressing System,” 30 de setembro de 2009, disponível em <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordinatio-0>.

¹⁷⁰ Fromkin, citado *supra*, p. 206-07.

ANEXO B: Pode não haver um "momento constitucional" único

Ao desenvolver os princípios propostos, o Painel formou um subgrupo para revisar amplamente os princípios de governança na Internet. Esse subgrupo oferece esta observação suplementar sobre os pedidos de um "momento constitucional" para a Internet. Como todos sabem, os diferentes processos iniciados na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS) e no Fórum de Governança da Internet (IGF) deram origem a várias tentativas de codificação de princípios de normalização da governança da Internet, em sua maior parte globalmente. Até agora, nenhum deles foi adotado de forma universal. No entanto, 2014 pode ser o ano em que a comunidade avance no alinhamento, mesmo que seja um alinhamento flexível. Com isso, o Painel pergunta: como são desenvolvidos os princípios de governança na Internet e como poder haver um "momento constitucional" único? A comunidade da Internet deve forçar a existência desse momento?

Resumindo, a conclusão do Painel sobre isso é sim e não. Sim, a comunidade da Internet deve continuar se esforçando para criar princípios e, na medida do possível, estender esses princípios da maneira mais universal possível dentro do ecossistema de governança. Mas não, a comunidade não deve considerar que esse esforço culmine com um evento *constitucional* e não deve esperar por um *momento* especial. O avanço no ecossistema de governança na Internet não precisa ser definido por um momento constitucional único, mas pelos casos menores, em que os agentes contribuem com princípios para o ecossistema. Por ora, o Painel está contente com sua "governança suficientemente boa."¹⁷¹ Como explicamos a seguir, o processo de estabelecer, testar e trabalhar com princípios deve ser contínuo e sempre deve ser aprimorado. Um estudo das práticas constitucionais, emendas e modificações nos ajudou a chegar a essa conclusão.

a) Princípios e Constituições

O processo de propor e obter consenso sobre os princípios da Internet é um dos trabalhos contínuos mais complicados da governança na Internet -- o consenso ainda não foi atingido e pode ser que isso nunca aconteça. Isso não significa que o trabalho é

¹⁷¹ Stewart Patrick, "Unruled World: the case for good enough global governance," *Foreign Affairs*, Jan/Fev 2014, disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>. O autor explica o seguinte:

¹⁷¹ Há uma década, a pesquisadora de Harvard Merilee Grindle lançou um ataque contra a longa lista de reformas internas para a boa governança que o Banco Mundial [...]. Ela implorou que os doadores internacionais deixassem de lado suas listas de verificação enormes e se concentrassem na "governança boa o suficiente". Em vez de tentar resolver todos os problemas de uma vez, ela sugeriu que as agências de apoio se concentrassem em obter os requisitos institucionais mínimos para avançar. Essa recomendação de diminuir as expectativas e começar com o necessário e possível é ainda mais adequada na esfera internacional, devido aos obstáculos que existem no caminho da reforma institucional.

em vão. Ao contrário, as discussões sobre princípios são essenciais para qualquer processo de governança participatório. No entanto, devido à natureza filosófica dos princípios, os diferentes trabalhos para o desenvolvimento de princípios globais são contínuos e é improvável que sejam concluídos no futuro próximo. Pode ser que eles nunca sejam concluídos. Na verdade, se analisarmos a ideia da redação de princípios com constituições, veremos que sua definição e redefinição acontece o tempo inteiro. Como no mundo real, talvez o mundo virtual - a Internet - possa ter vários conjuntos de princípios e constituições em constante evolução?

Em muitas situações, a comunidade da Internet fez analogias entre essa necessidade de definir princípios e pediu um "momento constitucional". David Post fez uma observação relativamente conhecida sobre isso em 1998.¹⁷² Dez anos depois, Susan Crawford declarou que "este ano, 2008, é um momento constitucional para a ICANN".¹⁷³ No IGF em Nairóbi, o Conselho Europeu realizou um workshop que também analisava a necessidade de um momento Constitucional.¹⁷⁴ E agora, em 2014, os Painéis de Estratégia da ICANN estão analisando princípios. Além disso, foi anunciado que um dos principais itens da agenda da Reunião Global de Partes Interessadas sobre o Futuro da Governança na Internet no Brasil. Na verdade, os códigos de ética e princípios são um recurso permanente na evolução da Internet.

Muitos países muito grandes nunca finalizaram suas constituições (por exemplo, Reino Unido e Israel), e a cada ano, há de cinco a seis reformulações de constituições completas em todo o mundo. Outros países como a França parecem estar em um constante estado de reformulação. Na University of Chicago, Thomas Ginsburg, Zachary Elkins e James Melton disseram que as constituições são "mecanismos frágeis". Eles fazem referência a esta piada: "um cliente entra em uma biblioteca e pede uma cópia da Constituição Francesa, mas o bibliotecário responde que essa biblioteca não tem jornais".¹⁷⁵ Depois de estudar as constituições do mundo, Ginsburg e seus coautores determinaram que a vida útil média das constituições desde 1789 é de 17 anos. Na verdade, esse tempo é menor em algumas regiões: "Nossa análise atual sugere que a vida útil média na América Latina (origem de quase um terço de todas as constituições) e na África é de 12,4 e 10,2 anos, respectivamente, sendo que 15% das constituições dessas regiões perecem no primeiro ano de existência."¹⁷⁶

Se o desenvolvimento dos princípios da Internet for como as constituições, pode ser

¹⁷² David G. Post, "Cyberspace's Constitutional Moment" *The American Lawyer*, novembro de 1998, disponível em <http://www.temple.edu/lawschool/dpost/DNSGovernance.htm>

¹⁷³ Susan Crawford, "ICANN's Constitutional Moment," *Publius*, 20 de maio de 2008, disponível em http://publius.cc/icanns_constitutional_moment.

¹⁷⁴ Conselho Europeu, "Human Rights come first – a 'constitutional moment' for Internet governance?" *Relatório do IGF para o Workshop 144*, 27 de setembro de 2011, disponível em <http://goo.gl/yQj08A>

¹⁷⁵ Thomas Ginsburg, Zachary Elkins, and James Melton, "The Lifespan of Written Constitutions," *The Record Online* primeiro semestre de 2009, disponível em <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan>

¹⁷⁶ *Id.*

que nunca haja um "momento" mágico em que a constituição será escrita. De maneira alternativa, os princípios podem estar em uma fase preliminar permanente sem nunca chegar a um consenso total, mas em um formato utilizável (uma "fase beta" dos princípios). Ou, pode ser que já tenha acontecido um momento constitucional na WSIS em 2005. É possível que, apesar de muitos pedidos por um momento constitucional singular, o desenvolvimento da constituição da Internet já esteja em andamento há décadas (muito antes da sua concepção), e continue pelas próximas décadas. Como o estudioso de constituições Lawrence Tribe destaca, uma constituição deve ser criada de forma a "proteger as pessoas, não os lugares".¹⁷⁷ Assim, o próprio processo de redação de princípios pode ser tão (ou mais) valioso que encontrar um momento em que as coisas sejam escritas permanentemente em um documento único com consenso universal.

Reconhecer a falta de permanência das constituições e a natureza dinâmica de "beta eterno" da Internet, seria consistente com a recomendação do Painel na Seção 6 do relatório principal em relação à *capacidade de evolução e excelência dos negócios*. A definição de princípios de orientação aceita o valor dos acordos flexíveis, em que a ambiguidade e a informalidade podem ser qualidades desejáveis, mesmo se essa informalidade criar mal-estar. Em todo caso, a realidade é que as constituições e os princípios que as formam muitas vezes são reformulados, alterados, discutidos ou talvez nunca sejam abordados. Sendo assim, o Butão era um país sem habitantes há 4 mil anos, mas só escreveu sua primeira Constituição em 2008.¹⁷⁸ Nos Estados Unidos, houve 11.593 tentativas de emendar a Constituição, e somente 27 foram aprovadas.¹⁷⁹ As revelações de Snowden também revelaram ao mundo que o Reino Unido não oferece garantia constitucional de liberdade de imprensa.¹⁸⁰

b) Tendências para a redação de princípios

Os princípios propostos pelo Painel são, de muitas formas, uma compilação de outros princípios que vêm de pesquisadores que estudaram o trabalho da definição de princípios na governança. Algumas das principais fontes incluem: o estudo de Jeonghyun Baak e Carolina Rossini;¹⁸¹ uma tabela comparativa criada por Wolfgang Kleinwächter;¹⁸² e os princípios recomendados pela OECD,¹⁸³ Internet NZ,¹⁸⁴ e CGI

¹⁷⁷ Laurence H. Tribe, "The Constitution in Cyberspace," *Proceedings from the Conference on Computers, Freedom & Privacy*, março de 1991, disponível em <http://goo.gl/GnlsW3>.

¹⁷⁸ Neil Fraser, Anima Bhattacharya, and Bimalendu Bhattacharya, *Geography of a Himalayan Kingdom: Bhutan*, Concept Publishing, 2001. Consulte também "Mix and Match: Countries Change their Constitutions Often. There's an App for That," *The Economist*, 9 de novembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/expV6Z>

¹⁷⁹ Senado dos EUA, *Medidas propostas para emendar a Constituição*, disponível em <http://goo.gl/oYi9vv>.

¹⁸⁰ NYT Editorial Board, "British Press Freedom Under Threat," *New York Times*, 14 de novembro de 2013, disponível em <http://goo.gl/DyuaAB>.

¹⁸¹ Jeonghyun Baak e Carolina Rossini, "Issue Comparison of Major Declarations on Internet Freedom," Segundo semestre de 2013, disponível em <http://goo.gl/PNcnkV>

¹⁸² Wolfgang Kleinwächter, "Internet Governance Outlook 2014: Good News, Bad News, No News?" *CircleID*, 31 de dezembro de 2013, disponível em

Brasil¹⁸⁵ (os últimos dois têm alcance apenas nacionais). Várias empresas do setor privado enviaram recentemente ((AOL, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter e Yahoo!) uma proposta de cinco princípios,¹⁸⁶ e enquanto o Painel finalizava seu relatório, outro conjunto de princípios foi proposto pelo Painel de Estratégia presidido por Beth Noveck.¹⁸⁷

Pesquisadores independentes lideraram a análise. O trabalho de Baak/Rossini e Kleinwächter são especialmente notáveis porque capturam, dentro de suas análises, a maioria dos outros princípios propostos. Isso reduz a necessidade de seleção de exemplos específicos para destacar, e permite que os pesquisadores que fizeram esse trabalho continuem com suas análises.

Embora pesquisadores independentes estejam fazendo um bom trabalho de análise de tendências e proposta de itens de consenso, há pelo menos três exceções notáveis à observação anterior. A primeira é o OECD, porque a recomendação representa um consenso de mais de 30 países (embora observemos que a visão do OECD não reflete as economias em desenvolvimento).¹⁸⁸ A segunda exceção são os princípios do CGI Brasil, que incluímos por serem testados e aplicados no país, e também porque é provável que eles sejam discutidos nos próximos meses. Além disso, alguns dos princípios do CGI Brasil foram transportados para a legislação do "Marco Civil", que está sendo discutida pelo poder legislativo do país. A terceira exceção é a entrada do setor privado na discussão com a colaboração proposta em dezembro de 2013 por Google, AOL, Apple, Facebook, LinkedIn, Microsoft, Twitter e Yahoo.¹⁸⁹

Os trabalhos de Baak/Rossini e Kleinwächter demonstram que é extremamente difícil extrair um conjunto único de princípios do superconjunto de todas as propostas estudadas por eles. Esse conjunto não pode ser refletido em uma visão abrangente dos princípios para a governança da Internet que, em geral, geram mais consenso. Há grandes contradições, diferenças de prioridades e preferências linguísticas. A classificação de Baak/Rossini (por exemplo, a "árvore de questões"), demonstra que há algum alinhamento nas principais questões, mas também demonstra que são necessários trabalhos adicionais consideráveis para dar o próximo passo e propor um conjunto de princípios a partir dessas fontes que seja aceito de forma universal. O

http://www.circleld.com/posts/20131231_internet_governance_outlook_2014_good_news_bad_news_no_news/

¹⁸³ Recomendação do Conselho sobre Princípios para a Criação de Políticas para a Internet, OECD, 13 de dezembro de 2011, disponível em <http://goo.gl/2dUJhG> [Doravante: Princípios da OECD]

¹⁸⁴ "Princípios," *InternetNZ*, disponível em <https://internetnz.net.nz/principles>

¹⁸⁵ "Princípios para a Governança e Uso da Internet, Resolução," CGI.br RES/2009/003/P, disponível em <http://www.cgi.br/regulamentacao/pdf/resolucao-2009-003-pt-en-es.pdf>

¹⁸⁶ Consulte o site da reforma da vigilância governamental, disponível em <http://www.reformgovernmentsurveillance.com/>

¹⁸⁷ "Quest for a 21st Century ICANN: A Blueprint," *The GovLab*, 31 de janeiro de 2014 disponível em <http://thegovlab.org/the-quest-for-a-21st-century-icann-a-blueprint/> [Doravante: Esquema do GovLab]

¹⁸⁸ Princípios da OECD, citados *supra*.

¹⁸⁹ Associação da Internet, "Reforma da vigilância governamental," disponível em <http://reformgovernmentsurveillance.com/>

trabalho de harmonização desses esforços (se é que é possível harmonizá-los) será mais demorado. A seguir, o Painel analisa as tendências da redação de princípios que são importantes de acordo com nossos critérios, definidos no relatório:

i) Baak/Rossini

Esse projeto resume um total de 18 declarações, inclusive 7 da sociedade civil, 4 de organizações corporativas, 4 de coalizões governamentais e 3 de organizações internacionais. Baak/Rossini categorizam esses princípios em várias "famílias de questões" e em uma "árvore de questões." Os autores ficaram "impressionados pela aleatoriedade das famílias de questões" e notaram que as diferentes partes interessadas têm opiniões muito fortes sobre a escolha de palavras, como "abertura", "liberdade de expressão" e assim por diante.

ii) Wolfgang Kleinwächter

O trabalho de Wolfgang Kleinwächter oferece outro conjunto independente de análises de diferentes propostas. Em um artigo recente, Kleinwächter diz "uma análise básica mostra que mais de 80% dos princípios nesses documentos são os mesmos".¹⁹⁰ Notamos que é extremamente difícil extrair um conjunto único de princípios, mas a observação de Kleinwächter merece ser mais estudada.

iii) OECD

A OECD disponibilizou uma Recomendação do Conselho sobre Princípios para a Criação de Políticas para a Internet em 2011.¹⁹¹ Esses princípios representam a visão de consenso dos 34 países-membros que participaram. Destacamos que a formação da OECD não tem representação dos países em desenvolvimento.

iv) CGI Brasil

Os princípios adotados pelo CGI Brasil são referências úteis porque foram estabelecidos por uma comunidade com várias partes interessadas e são usado regularmente por todas as partes interessadas para o desenvolvimento de políticas para a Internet no Brasil. Os princípios são enunciados e mantidos pelo CGI.BR tanto para a função operacional principal da organização, que é gerenciar o ccTLD .BR, quanto para sua função de aconselhamento sobre questões de políticas de Internet nesse país.¹⁹²

v) InternetNZ

Os princípios usados pela InternetNZ são divididos em dois subconjuntos, um para

¹⁹⁰ Kleinwächter, citado *supra*.

¹⁹¹ Princípios da OECD, citados *supra*

¹⁹² Princípios do CGI, citados *supra*

políticas e outro para o ambiente de TLD (domínios do primeiro nível). Ambos os conjuntos formam as listas curtas, a seguir.¹⁹³

Princípios para Políticas

1. A Internet deve ser aberta e não capturável.
2. Os mercados da Internet devem ser competitivos.
3. A governança na Internet deve ser determinada por processos abertos, com várias partes interessadas.
4. As leis e políticas devem trabalhar com a arquitetura da Internet, e não contra ela.
5. Os direitos humanos devem ser aplicados on-line.
6. A Internet deve ser acessível por todos e inclusiva para todos.
7. A tecnologia muda rapidamente, então as leis e políticas devem se concentrar na atividade.
8. A Internet é uma infraestrutura de importância nacional, por isso deve ser protegida.

Princípios para domínios de primeiro nível

1. Os mercados de nomes de domínio devem ser competitivos.
2. As opções de registrantes devem ser mantidas e expandidas.
3. Os registros de domínios devem ser feitos por ordem de chegada.
4. No registro de domínios, as partes devem estar em nível de igualdade.
5. Os dados dos registrantes devem ser públicos.
6. As operações do registro / registrador em um TLD não devem ser divididas.
7. A política de TLD deve ser determinada por processos abertos, com várias partes interessadas.

Em ambos os casos, podemos ver que há sementes que podem orientar a ICANN como um todo - internamente e em seu trabalho no ecossistema - mas embora sejam satisfatórias em nível nacional, elas não são suficientes para a ICANN.

vi) Coalizão pelos direitos e princípios na Internet

A Coalizão pelos direitos e princípios na Internet (Coalizão IRP) é uma "coalizão dinâmica", no linguajar do IGF.¹⁹⁴ A IRP iniciou seu trabalho de promoção de princípios baseados em direitos em 2008.¹⁹⁵ As discussões com partes interessada globais ganharam destaque depois do IGF em Vilnius em 2010, e chegaram ao IGF em Nairóbi, em 2011. Desde então, a Coalizão IRP realizou vários workshops para desenvolver uma Pauta de Direitos Humanos e Princípios.¹⁹⁶ Além disso, a discussão da Coalizão IRP foi levada ao EuroDIG (Diálogo Europeu sobre Governança na Internet).¹⁹⁷ A Pauta do IRP traz 10 direitos e princípios para a governança na Internet. (As

¹⁹³ Princípios da InternetNZ, citados *supra*

¹⁹⁴ Site do IGF, "Coalizões Dinâmicas," disponível em <http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions>

¹⁹⁵ Pauta de Direitos Humanos e Princípios para a Internet (Versão 2.0), disponível em <http://goo.gl/j8yTzh>

¹⁹⁶ Amigos do site do IGF, disponível em <http://goo.gl/yRRmKU>. Termo de pesquisa usado: "IRP Coalition".

¹⁹⁷ Site do EuroDIG, "Towards a Human Internet? Rules, Rights, and Responsibilities for Our Online Future," disponível em <http://goo.gl/GiF9h>

informações da Pauta e seu histórico são tão completos que não os reproduziremos aqui.)¹⁹⁸ A Pauta apresenta um conjunto de princípios para toda a Internet, em contraste com os princípios voltados para a ICANN que o Painel de Estratégia sobre Inovação de Várias Partes Interessadas e o Painel sobre o Ecossistema sugeriram.

vii) Painel de Estratégia sobre a Inovação de Várias Partes Interessadas

Enquanto este Painel sobre o Ecossistema concluía seu trabalho, o Painel de Estratégia simultâneo sobre Inovação de Várias Partes Interessadas (MSI), presidido por Beth Noveck, apresentou seu relatório. O trabalho do Painel sobre MSI representa mais evidências de que uma abordagem flexível pode gerar alinhamento de maneiras inesperadas. O Painel sobre MSI sugere várias propostas, dentro das quais três princípios importantes se alinham muito bem ao trabalho do Painel sobre o Ecossistema. São eles: *eficácia, legitimidade, capacidade de evolução*.¹⁹⁹ Uma breve descrição do trabalho de cada painel em relação a isso:

Eficácia. A definição de eficácia do Painel sobre MSI propõe o desenvolvimento de redes de especialistas, usando dados abertos e ferramentas de contratação abertas, e incentivando a redação colaborativa on-line. A descrição de eficácia do Painel sobre o Ecossistema (como subconjunto do Princípio de Realidade) sugere que os mecanismos de governança precisam ser capazes de chegara decisões e aplicá-las com eficiência. Essas duas definições são complementares.

Legitimidade. O Painel sobre MSI sugeriu que legitimidade envolve uma abordagem inclusiva por meio de crowd sourcing em todos os níveis da tomada de decisões, julgamento pelos cidadãos, e protocolos inovadores de votação e fóruns públicos. Isso combina com as ideias expressadas no princípio de racionalidade do Painel sobre o Ecossistema, que inclui responsabilidade, transparência e justiça como focos primários da legitimidade. A legitimidade de qualquer sistema depende da confiança que os participantes depositam no processo.

Capacidade de evolução. Ao desenvolver seu princípio de capacidade de evolução, o Painel sobre MSI sugeriu a aprendizagem experimental por meio de jogos e a adoção das evidências geradas pelos dados. No relatório do Painel sobre o Ecossistema, destacamos a importância do princípio da Realidade: é necessário avaliar o que funciona e o que não funciona. Observamos que essa é a natureza de um ecossistema em evolução.

c) Revisão dos princípios existentes da ICANN

Como muitas organizações, a ICANN desenvolveu princípios consagrados em diferentes partes de sua documentação e histórico organizacional (por exemplo,

¹⁹⁸ Site da Pauta do IRP, disponível em <http://internetrightsandprinciples.org/wpcharter/>

¹⁹⁹ Esquema do GovLab, citado *supra*

estatutos emendados,²⁰⁰ declarações de missão, etc.). Nossa recomendação é que a ICANN tente consolidar seus princípios em um documento curto, que possa ser consultado com facilidade. Adotando essa abordagem, os princípios da ICANN poderão ser acessados de forma clara por todos os membros da comunidade. Se os princípios precisarem de modificações, somente um documento precisará ser atualizado, e a referência a ele será incorporada automaticamente.

No entanto, isso não impede os grupos constituintes de desenvolverem os próprios princípios de orientação, adequados a sua operação ou perspectiva. Na verdade, todas as instituições envolvidas na governança da Internet devem formular claramente os processos usados para tomar decisões. Esses processos devem incluir regras claras, controles entre partes suficientemente independentes da organização, definições dos processos devidos e oportunidades de revisão e, se necessário, reversão de decisões.

Text Box 4. Estatuto da ICANN — Seção 2. Valores Principais

Para cumprir sua missão, a ICANN deve ter suas decisões e ações orientadas pelos seguintes valores:

1. Preservar e aprimorar a segurança, a credibilidade e a estabilidade operacional e a interoperabilidade global da Internet.
2. Respeitar a criatividade, a inovação e o fluxo de informações disponibilizados pela Internet, limitando as atividades da ICANN às questões relacionadas à sua missão, exigindo ou tirando proveito significativo da coordenação global.
3. Na medida do possível, delegar as funções de coordenação a outras entidades responsáveis que reflitam os interesses das partes envolvidas, ou reconhecer as funções de política destas entidades.
4. Buscar e apoiar uma participação ampla e informada, refletindo as diversidades funcionais, geográficas e culturais da Internet, nos níveis de desenvolvimento de política e tomada de decisões.
5. Quando possível, utilizar mecanismos de mercado para estimular e manter um ambiente competitivo.
6. Introduzir e promover a competição no registro de nomes de domínio, quando for possível e benéfico para o público.
7. Utilizar mecanismos de desenvolvimento de política abertos e transparentes que (i) promovam decisões bem informadas, baseadas na orientação de especialistas, e (ii) garantam que as entidades mais afetadas possam participar do processo de desenvolvimento de política.
8. Tomar decisões aplicando políticas documentadas de forma neutra, objetiva, íntegra e justa.
9. Agir com uma rapidez que atenda as necessidades da Internet, ao mesmo tempo que, como parte do processo de tomada de decisões, obtém informações sobre as entidades mais afetadas.
10. Manter-se responsável pela comunidade da Internet, através de mecanismos que melhorem a eficiência da ICANN.
11. Embora estabelecida no setor privado, reconhecer que os governos e as autoridades públicas são responsáveis pela política pública e levar devidamente em consideração as recomendações do governo ou de autoridades públicas.

²⁰⁰ "Estatuto da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números", ICANN, 11 de abril de 2013, disponível em <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

Esses valores principais são expressos em termos bastante gerais, para que possam fornecer uma orientação útil e relevante na maior variedade possível de circunstâncias. Como sua prescrição não é limitada, a forma específica como esses valores são aplicados, individual ou coletivamente, a cada nova situação dependerá de vários fatores que não podem ser totalmente previstos ou enumerados. Além disso, como são questões mais de princípio do que de prática, haverá situações em que não será possível atingir uma fidelidade completa aos onze valores. O órgão da ICANN que estiver fazendo uma recomendação ou tomando uma decisão deverá fazer uma avaliação para determinar quais desses valores são mais relevantes e como eles devem ser aplicados às circunstâncias específicas de um determinado caso, e além disso, deverá definir, se necessário, um equilíbrio adequado e defensável entre valores competitivos.

d) Conclusão

A comunidade da Internet deve continuar propondo, discutindo, debatendo, modificando, emendando e estabelecendo princípios para sua governança. 2014 pode ser um ano de muitas redações e discussões de princípios em vários fóruns, mas o "momento constitucional" pode nunca acontecer. Esse resultado pode ser perfeitamente aceitável, contanto que haja um movimento consistente rumo ao estabelecimento de um conjunto de princípios comuns. Todas as organizações que desenvolvam os próprios princípios estão dando um passo positivo rumo ao senso de comunidade, pois isso expressa o desejo de aplicar princípios. Por ora, ter princípios em desenvolvimento entre diferentes agentes do ecossistema da Internet é uma "governança boa o suficiente".²⁰¹

* * *

ANEXO C: Lista de Figuras e Caixas de Texto

Figura 1: Descrição do Processo de Gerenciamento da Zona Raiz Por meio das Funções da IANA

Figura 2: Perspectiva da Casca de Cebola

Figura 3: Modelo da Internet em Camadas - Problemas

Figura 4: Uma Visão Funcional do Ecossistema da Internet

Figura 5: Uma Rede de Relações

Figura 6: Expandindo a Rede de Relações da ICANN

²⁰¹ Stewart Patrick, "Unruled World: the case for good enough global governance" *Foreign Affairs* (janeiro/fevereiro 2014), disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>.

Figura 7: Modelo da Internet em Camadas - Organizações
Figura 8: Tensões Entre Agentes do Ecosistema

Caixa de Texto 1: Governança em Outros Setores

Caixa de Texto 2: Contribuição da /1net

Caixa de Texto 3: Declaração de Montevideu sobre o Futuro da Cooperação na Internet

Caixa de Texto 4: Estatuto da ICANN, Seção 2, Valores centrais