

Governança da Internet, Democratização do Aprendizado e Universalização do Conhecimento

Carlos A. Afonso – entrevista a Gustavo Gindre*

Esta entrevista foi publicada no *Boletim Técnico do Senac*, vol.33 nº 1, Rio de Janeiro: janeiro-abril de 2007, pp.76-81.

Carlos Afonso é um dos decanos da Internet no Brasil. Como diretor do Ibase, criou o primeiro provedor de Internet no Brasil, o Alternex. Nos últimos anos tem ajudado a Rits a se transformar em uma referência no trabalho de inclusão digital e, particularmente, de criação de ferramentas para anmentar a comunicação e a produtividade do terceiro setor. CA, como todos o conhecem, é membro eleito do Comitê Gestor da Internet no Brasil (Cgl.br) e fez parte do Working Group on Internet Governance (WGIG) que assessorou o então secretário geral da ONU, Kofi Annan, no debate preparatório para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI). O entrevistado mostra que o modelo atualmente adotado para “governança” da infraestrutura lógica da Internet – que considera um patrimônio da humanidade – deixa muito a desejar, e deveria ser efetivamente internacionalizada com um modelo participativo, pluralista, democrático e transparente. Defende a neutralidade da rede e denuncia a “infame” DRM (Gestão de Direitos de Propriedade Intelectual) que prejudica a democratização do aprendizado e a universalização do conhecimento. Lembra, ainda, que em 2007 irá acontecer no Rio de Janeiro o segundo encontro do Fórum de Governança da Internet (IGF), criado pela ONU, para discutir o futuro dessa “mídia que vem se tornando, indubitavelmente, a mais importante do século XXI.”

Gustavo Gindre – A Internet é vista, pelo senso comum, como uma mídia sem censura e sem controle. O que vem a ser a governança da Internet? Qual a diferença entre essa governança e censura?

Carlos Afonso – Depois de quase três anos de debate sobre o assunto na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI, 2002-2005), chegou-se à conclusão que a Internet tornou-se na prática uma espécie de patrimônio da humanidade e que requer a construção e adoção de consensos em torno de tudo que a envolve (temas que vão da infraestrutura internacional da rede até a armazenagem e distribuição de conteúdos). Essa construção e adoção de consensos requer mecanismos de coordenação entre sociedades e governos – o que constituiria em seu conjunto a governança da Internet.

Alguns dos componentes da rede já têm um sistema de governança em funcionamento, sendo que o mais acabado (e provavelmente o mais criticado) é a governança da infraestrutura lógica do sistema como um todo (que se resume à distribuição de números IP, nomes globais de domínio e adoção de protocolos de conexão e transporte de dados). Esse sistema está sob a égide da Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN).

Gustavo Gindre – A ICANN é uma instituição privada, com sede nos Estados Unidos, e exerce a governança sobre os nomes de domínio e os números IP. Como isso funciona? Qual sua avaliação sobre esse processo?

Carlos Afonso – A ICANN é uma entidade civil sem fins de lucro, incorporada na Califórnia, conveniada com o governo dos EUA para administrar mundialmente esses aspectos da rede. Um dos grandes debates sobre a governança mundial da Internet nos últimos anos tem sido, por um lado, fazer com que a ICANN deixe de ser sujeita às leis de um único governo e, por outro lado, que seja efetivamente internacionalizada, com um modelo participativo pluralista, democrático e transparente.

É um grande desafio, que encontra um formidável obstáculo: o “não” rotundo do governo dos EUA a qualquer mudança desse tipo. Mas encontra outra dificuldade: é preciso construir uma entidade internacional que não seja apenas intergovernamental, para que a governança da rede não se transforme em outra UIT (a União Internacional de Telecomunicação, que coordena a infraestrutura mundial de telecomunicações e é dominada por algumas dezenas de governos e grandes empresas de telecomunicações), com o risco de a Internet passar a ser de fato e de direito um “feudo” das grandes empresas apenas.

Gustavo Gindre – O que é neutralidade de redes e qual o seu impacto para a governança da Internet?

Carlos Afonso – Procuo uma definição simples. A Internet essencialmente é uma rede de redes cuja infraestrutura (conexões, roteadores, circuitos terrestres e via satélite) é mantida por milhares de operadoras de telecomunicações em todo o mundo. É como uma gigantesca malha rodoviária, cuja concessão está entregue a empresas que a mantêm e que, para isso, exploram o pedágio. Pelas rodovias passam veículos e pelos circuitos da Internet passam datagramas (os “pacotes” de dados que constituem cada mensagem de e-mail, vídeo, conversa de voz sobre IP etc). Tal como em uma rodovia, a concessionária não pode discriminar entre um carro azul e um vermelho ou se um carro está levando água ou maconha (este é um problema da polícia, não da concessionária).

Na Internet as operadoras não devem interferir no tráfego de qualquer datagrama. É o que enfatizo com o slogan: “Todos os datagramas são iguais perante a Rede!”. Se interferirem de algum modo (fazendo com que os datagramas atrasem, se percam ou mesmo sejam copiados para bisbilhotagem de terceiros), estão violando a neutralidade da rede. Este é um tema central da governança da Internet. Se não for rigorosamente garantido, o futuro da Internet será o das redes dedicadas a serviços, onde o usuário tem muita escolha, mas não necessariamente a escolha que deseja. Se quiser ver um filme oferecido pela sua operadora de banda larga, poderá vê-lo com alta qualidade, mas se o filme for oferecido por outra operadora que não aquela com a qual ele tem contrato, terá dificuldades em vê-lo pela mesma conexão.

Já pensou, tal como no mundo da TV a cabo da Globo hoje, você ficar preso aos serviços multimeios da Telemar ou da Brasil Telecom ou da Telefónica e não poder escolher qualquer outro dos milhões de programas ou serviços que estão no resto da Internet (ou escolher, mas obtê-los com péssima qualidade)? Sem rigorosa regulação da neutralidade impedindo a interferência das operadoras no livre tráfego de datagramas, é exatamente isso que vai acontecer.

Gustavo Gindre – Como você avalia o sistema de espionagem Echelon?¹

Carlos Afonso – Não me preocupa mais do que os sistemas de monitoramento hoje instalados pelas operadoras de espinhas dorsais² dos EUA nos principais pontos de troca de tráfego da Internet. Enquanto o suposto Echelon, que existiria desde a década de 80, teria a capacidade de ver e ouvir tudo que se transmite por qualquer meio de telecomunicação mundo afora (o que envolve um bocado de fantasia, mesmo hoje), esses sistemas instalados pelas operadoras são extremamente eficazes pelo menos na

1 Sistema de espionagem criado pela comunidade de inteligência que reúne Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, conhecida como “Five Eyes”) e que monitora transmissões de rádio, satélites, telefones fixos e móveis, fax e e-mails.

2 As grandes estruturas de transmissão de dados que interligam as redes nacionais e locais.

identificação e armazenagem (em geral ilegal) das informações que trafegam por essas espinhas dorsais.

Mas em qualquer caso há que processar petabytes³ de informação por dia. Portanto, é difícil acreditar na eficácia desses sistemas maciços para espionar as pessoas. Além disso, mensagens podem ser facilmente criptografadas e decodificá-las, mesmo em pequenas quantidades, é, pelo menos hoje, uma tarefa tão demorada que perde o sentido. Osama não envia mensagens em texto aberto..

Notemos que as operadoras monitoram tráfego para tentar cobrar de outras operadoras (por exemplo, repasse de conexões de voz sobre IP) e para priorizar certos tipos de dados (por exemplo, um fluxo de vídeo gerado por uma operadora em detrimento de outra). Também monitoram (e armazenam) por determinação da National Security Agency (NSA) dos EUA, principalmente depois do Ato Patriótico.⁴ Ontem e hoje (e por muito tempo ainda), a espionagem eficaz é seletiva e não automática.

Gustavo Gindre – O tema dos softwares de código-fonte aberto tem algum impacto na governança da Internet?

Carlos Afonso – A Internet como rede lógica nasceu com base em software livre e em padrões abertos – justamente por isso viabilizou a interconexão de quaisquer computadores, seja qual for o sistema operacional de cada um. A Internet como conteúdo nasceu e explodiu com os padrões abertos do hipertexto, das linguagens de programação associadas (HTML, XML etc) e da interação em modo gráfico (a “World Wide Web”).

Hoje um usuário de computador não precisa adquirir licenças de nenhum software proprietário para utilizar todos os recursos da Internet – basta utilizar software livre. É responsabilidade dos vários consórcios (formais ou informais, mas autoritativos), como a IETF,⁵ o Consórcio WWW⁶ e outros, preservar esse espaço de liberdade do conhecimento na Internet. Se uma empresa lograr um dia impor um protocolo ou serviço proprietário na rede, de modo que isso afete serviços que de outro modo poderiam ser realizados com software livre, isso viola todos os princípios de construção da rede até agora. Notemos, no entanto, que a Internet é constituída de várias redes – muitas das quais são redes privadas. E estou referindo-me apenas ao espaço público da rede.

Gustavo Gindre- O conteúdo que circula pela Internet deve ser totalmente livre ou devem haver regras como na radiodifusão?

Carlos Afonso – Infelizmente, mesmo a Internet sendo mundial, as legislações são nacionais e isso inclui as leis de direitos de autor e as famigeradas leis de “propriedade intelectual” (a fonte parasítica de riqueza das grandes distribuidoras de cinema, vídeo e música). Minha opinião é que a luta pela liberdade do conhecimento tem que buscar mudanças na legislação, para garantir acesso a conteúdos de todo tipo sem ônus para qualquer usuário. Isso é essencial para democratizar o aprendizado e universalizar o conhecimento.

3 Cada petabyte contém um bilhão de megabytes e cada megabyte pode conter um minuto inteiro de música ou milhares de mensagens de email.

4 “Patriot Act”: legislação aprovada nos EUA como consequência dos ataques de 11 de setembro de 2001 e que permite ao governo daquele país violar a privacidade de seus cidadãos.

5 “Internet Engineering Task Force”, <https://ietf.org>

6 <https://www.w3.org>

É importante notar que a comunidade de software livre reconhece o direito do autor ao licenciamento – tanto é que temos vários tipos de licenças com variações significativas para conteúdos (incluindo códigos-fonte) de uso livre (GPL, LGPL, Creative Commons etc etc). O grande desafio é minimizar ou desaparecer de vez com a infame DRM, a Gestão de Direitos Digitais⁷ – algo que, hipocritamente, até o “chefão” da Apple propõe que aconteça.

Gustavo Gindre – À ONU organizou dois turnos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), que discutiu muito diretamente o tema da governança da Internet. Desta cúpula surgiu o Internet Governance Forum (IGF), em 2006. Qual a sua avaliação desse processo?

Carlos Afonso – O IGF foi criado em boa parte graças aos esforços da delegação brasileira, que contou com a presença de membros da sociedade civil através do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Foi uma maneira encontrada para, ao menos, manter um espaço mundial periódico e organizado a fim de continuar o debate sobre a governança da rede depois da CMSI.

Se a intenção era fazê-lo pluralista, na prática a ONU criou um Grupo de Aconselhamento Multissetorial (o MAG) com cerca de 40 pessoas, em que apenas cinco são membros de entidades civis. Por outro lado, entidades favoráveis ao governo dos EUA e à própria ICANN conseguiram forte representação. O MAG, na prática, define a agenda e o formato das reuniões do IGF. Na primeira reunião, em Atenas, escolheram-se apenas quatro temas como prioritários, deixando de lado assuntos cruciais como os custos internacionais de interconexão e a governança da infraestrutura lógica (ICANN). Isso foi contornado por vários grupos que conseguiram a aprovação de oficinas de trabalho, em paralelo às reuniões formais do IGF,⁸ sobre vários dos temas deixados de lado pela organização do evento. Disso derivaram-se algumas “coalizões dinâmicas” internacionais. A lista de oficinas e de coalizões pode ser vista no sítio Web do IGF.⁹ A maioria das coalizões mantém listas de discussão via e-mail.

Gustavo Gindre – A próxima reunião do IGF será no Rio de Janeiro, em 2007. Como você avalia o papel do Brasil no debate internacional sobre a governança da Internet?

Carlos Afonso – O próximo IGF será no Rio, em novembro de 2007. O processo até lá será uma oportunidade crucial para as entidades civis brasileiras se aproximarem mais desse debate importante (a menos que a Internet e suas conseqüências não sejam importantes para elas!), tanto procurando informações sobre os eventos preparatórios quanto buscando contatos com as entidades mais diretamente envolvidas, como a RITS, o INDECS, o Intervezes, o grupo “Creative Commons” da FGV do Rio, entre outras.

Gustavo Gindre – O Brasil possui um organismo de governança da Internet chamado Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Você poderia contar um pouco da história do CGI.br e avaliar o seu atual momento?

Carlos Afonso – O CGI.br é uma preciosidade que precisa ser melhor compreendida, tanto pelo governo federal quanto pela sociedade civil. É uma referência internacional de qualidade em governança pluralista de um bem que, aqui no Brasil, é considerado um patrimônio da comunidade – o nome de domínio de país, no nosso caso, o “.br”.

7 Os que lutam pela liberdade do conhecimento justamente chamam de Gestão de Restrições Digitais, que em inglês resulta na mesma sígla (“Digital Restrictions Management”).

8 Plenárias “moderadas” por animadores de TV em que nada de prático se concluiu.

9 <https://intgovforum.org>

Conforme descrito no sítio Web do comitê:

“...o CGI.br foi criado pela Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995 e alterada pelo Decreto Presidencial nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no país, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados. Também é responsável por assegurar a justa e livre competição entre os provedores e garantir a manutenção de adequados padrões de conduta de usuários e provedores. Composto por membros do governo, do setor empresarial, do terceiro setor e da comunidade acadêmica, o CGI.br representa um modelo de governança na Internet pioneiro no que diz respeito à efetivação da participação da sociedade nas decisões envolvendo a implantação, administração e uso da rede. Com base nos princípios de multilateralidade, transparência e democracia, desde julho de 2004 o CGI.br elege democraticamente seus representantes da sociedade civil para participar das deliberações e debater prioridades para a Internet, junto com o governo.”

O Brasil foi pioneiro na formulação e realização de uma abordagem particular para a governança da Internet, por conta de um intenso *lobby* realizado pela comunidade acadêmica e pelas organizações da sociedade civil em 1994-1995. Em maio de 1995, os ministros das Comunicações e da Ciência e Tecnologia formaram o CGI.br, composto por cerca de 12 voluntários e formado por representantes do governo federal, operadoras de telecomunicações, provedores de acesso, comunidade acadêmica e representante dos usuários.

A missão do CGI.br, desde então, tem sido a de resolver a coordenação e integração de todas as iniciativas relacionadas à Internet no Brasil bem como a de gerenciar o registro de nomes de domínio e a distribuição de endereços IP. O CGI.br criou uma entidade civil de direito privado, o NIC.br, para operar os serviços de Internet atinentes a domínios e endereços IP, e um organismo subordinado ao NIC.br, chamado registro.br, a registradora oficial de domínios “.br” no país e que, desde 2003, opera o primeiro servidor-espelho latino-americano de um dos servidores-raiz da Internet.

Desde a sua formação, o CGI.br formulou uma política de governança que define o ccTLD¹⁰ “.br” como um patrimônio da comunidade e como a identidade do Brasil na Internet. Assim, a função de registro de domínio é um serviço sem fins lucrativos no qual todos os nomes de domínio custam a mesma coisa (atualmente R\$ 30 por ano). A cobrança existe apenas para cobrir os custos anuais de operação e desenvolvimento do sistema de governança. Portanto, uma pessoa ou entidade que deseja registrar um domínio sob o “.br” precisa apresentar comprovante de status legal no país (identificado por seu número de registro na Receita Federal — CPF ou CNPJ — e documentação demonstrando que tem um endereço físico no país).

As funções do sistema brasileiro de governança encabeçado pelo CGI.br são:

- estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas com o uso e o desenvolvimento da Internet no Brasil;
- estabelecer diretrizes para a organização do relacionamento entre o governo e a sociedade na administração do registro de nomes de domínio, distribuição de

¹⁰ “Country-Code Top Level Domain”: os domínios de topo de países na Internet, como, por exemplo, “.br” para Brasil, “.ar” para Argentina e “.de” para Alemanha. Cada país tem autonomia para definir os critérios e as instâncias de administração de seu próprio ccTLD.

números IP e administração do ccTLD “.br” em prol dos interesses do desenvolvimento da Internet no país;

- propor programas de pesquisa e desenvolvimento relativos à Internet em conformidade com elevados padrões e inovações técnicas, bem como estimular a disseminação da Internet por todo o Brasil, buscando oportunidades para agregar valor aos bens e serviços relativos à rede;
- promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos e operacionais relativos à segurança adequada para redes e serviços;
- coordenar ações ligadas à formulação de normas e procedimentos para a regulação de atividades relacionadas com a Internet;
- participar de fóruns técnicos de âmbito nacional e internacional relativos à Internet;
- adotar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para que a governança da Internet no Brasil seja realizada conforme padrões internacionais aceitos pelos organismos de governança globais, com os quais pode assinar convênios, contratos e instrumentos semelhantes.

Até 2006, as funções administrativas relacionadas à operação do sistema DNS¹¹ brasileiro e à arrecadação das anuidades de nomes de domínio (o CGI.br não cobra pela distribuição de números IP) ficavam a cargo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), já que o Comitê Gestor não tinha uma estrutura institucional que permitisse executar essas funções. Em 2006 passou a operar a entidade civil NIC.br, que assumiu a administração do sistema e a gestão também das funções antes executadas pela FAPESP.

O registro do Brasil vem angariando uma reputação internacional como iniciativa muito bem administrada e tecnicamente sofisticada. Além de sediar todos os serviços técnicos do registro latino-americano de números IP (LACNIC), mantém servidores-espelho para vários outros países e exporta sua tecnologia de administração de DNS (baseada em software livre e de código aberto) para vários outros países (especialmente na África), para os quais também provê treinamento.

Mas o grande salto de qualidade do CGI.br foi dado em 2004, quando ele se tornou o primeiro organismo nacional de governança da Internet a ter parte de seus membros eleitos. São quatro representantes do empresariado, três da academia e quatro do terceiro setor, num total de 11 eleitos. Oito são indicados pelo governo federal e um pelos secretários estaduais de ciência e tecnologia; ainda há um representante de notório saber escolhido por consenso. Portanto, o governo é minoria diante dos membros eleitos. E uma nova eleição ocorrerá no segundo semestre deste ano.

Por tudo isso, o CGI.br é sem dúvida uma experiência a ser seguida em outras parcerias entre a sociedade e o governo. No entanto, a estrutura atual traduz uma fragilidade. Nada está sacramentado em lei, apenas formalizado em portarias e decretos que correm o risco de ser mudados. É preciso assegurar que haja uma garantia legal estrutural a longo prazo, para que o Brasil não corra o risco de perder uma rica experiência traduzida na prática de um dos melhores sistemas de governança da rede no mundo.

11 “Domain Name System”: é o sistema que gerencia os nomes de domínio, como o “.br”.

(*) Carlos A. Afonso é conselheiro eleito do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e Diretor de Planejamento e Estratégias da Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS). Pos-graduado em Economia, estudou engenharia naval na EPUSP. Gustavo Gindre é jornalista (UFF), mestre em Comunicação e Cultura (UFRJ), conselheiro eleito do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), coordenador geral do Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (INDECS), membro do Coletivo Intervezes.