

RELATÓRIO DE PARTICIPAÇÃO EM REUNIÃO INTERNACIONAL

Reunião: 13ª edição do Fórum de Governança da Internet (IGF)

Data e Local: Paris, 12 a 14 de novembro de 2018

Participantes: Embaixador Benedicto Fonseca Filho e Ministro Carlos da Fonseca (Ministério das Relações Exteriores)

Realizou-se, conforme previsto, em Paris, no período de 12 a 14 de novembro último, a 13ª edição do Fórum de Governança da Internet (IGF). Participaram, pelo governo brasileiro, o Secretário de Políticas Digitais do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Thiago Camargo Lopes, o Secretário de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa, Franselmo Araújo Costa, o Diretor do DCT, Embaixador Benedicto Fonseca Filho, o Chefe da DI, Ministro Carlos da Fonseca, o Senhor Luis Fernando Martins Castro, representante do MCTIC no Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), bem como o Conselheiro Murilo Komniski, da Missão do Brasil junto à Unesco, e o Secretário Pedro Fontoura, Da Embaixada do Brasil em Paris. Também participaram do referido evento o secretário-executivo do CGI.br, Hartmut Glaser, bem como os seguintes conselheiros do CGI.br: Demi Getschko, diretor do Núcleo de Informação e Coordenação do ponto BR (NIC.br) e de notório saber; Tanara Lauschner, do setor acadêmico; Henrique Faulhaber e Nivaldo Cleto, do setor privado; Thiago Tavares, Flávia Lefèvre e Percival Henriques, da sociedade civil. Vale mencionar, ainda, a participação de numeroso contingente de brasileiros não vinculados ao governo ou ao CGI.br, incluindo expressivo número de jovens.

2. O tópico central do IGF 2018 foi "Internet da Confiança" ("Internet of Trust"). Ao longo de seus três dias de reuniões, o IGF abrigou mais de 150 eventos nas modalidades de "sessões principais", workshops, "lightning sessions" e outros, em torno das seguintes grandes áreas: tecnologias emergentes; mídia e conteúdo; segurança cibernética, confiança e privacidade; evolução da governança da Internet; desenvolvimento, inovação e temas econômicos; direitos humanos, questões de gênero e juventude; inclusão

digital e acessibilidade; e questões técnicas e operacionais.

3. A exemplo das edições anteriores, o Brasil teve participação destacada no conjunto das atividades do IGF 2018. Representantes do CGI.br foram proponentes e/ou co-organizadores de workshops sobre as implicações do "Cloud Act" norte-americano para os países em desenvolvimento; neutralidade de rede; Internet e eleições; e implementação da tecnologia IPv6. Além disso, representantes de governo, do CGI.br e outros participantes brasileiros não vinculados ao CGI.br atuaram em numerosos eventos na condição de painelistas, debatedores ou apoiadores.

4. O Embaixador Benedicto Fonseca atuou como co-moderador da "main session" sobre Evolução da Governança da Internet, que focalizou a experiência e os desafios dos Fóruns de Governança da Internet nacionais e regionais (NRIs, da sigla em inglês). Ao final da sessão, foi homenageado com a imposição de insígnia alusiva a sua atuação em temas relativos à governança da Internet, de um modo geral, e ao IGF, em particular, ao longo dos anos em que esteve à frente do DCT. Tal comenda, estabelecida pelos próprios "National and Regional IGFs", havia sido anteriormente conferida apenas aos senhores Markus Kummer e Janis Karklins, cujas trajetórias apresentam-se intimamente associadas às discussões internacionais em matéria de governança da Internet, inclusive desde época anterior à da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS, da sigla em inglês). Markus Kummer, diplomata suíço já aposentado, atuou com destaque na primeira fase da WSIS, em Genebra, em 2003, ocasião em que esteve à frente dos principais grupos negociadores. Foi, posteriormente, coordenador-executivo do Secretariado do IGF. Janis Karklins, por sua vez, é o atual embaixador da Letônia junto às Nações Unidas, em Genebra. Foi presidente do Comitê Preparatório da WSIS, Diretor-Geral Assistente da UNESCO para Comunicação e Informação e presidente do Grupo Multissetorial Assessor-MAG responsável pela organização dos IGFs de 2014 e 2015 (este último realizado, como se sabe, em João Pessoa).

5. O Embaixador Benedicto participou, também, de "lightning session" organizada pelo professor Wolfgang Kleinwächter sobre a NETMundial, conferência organizada pelo Brasil em São Paulo, em abril de 2014, no contexto da discussão de possível evento de comemoração dos 5 anos do evento por ocasião do IGF

2019, a ser realizado em Berlim, de 25 a 29 de novembro de 2019.

6. O Ministro Carlos da Fonseca participou, como palestrante, do workshop intitulado "Well-being in the Digital Age (OECD Going Digital Project)". Organizado pelo secretariado do Comitê de Políticas Econômicas Digitais da OCDE, com o apoio do Itamaraty, o workshop focalizou o projeto horizontal "Going Digital", lançado em novembro de 2016. Em sua apresentação, o Ministro Carlos da Fonseca discorreu sobre a aplicação dos princípios e metas do "Going Digital" no contexto da implementação da Estratégia de Transformação Digital adotada pelo governo brasileiro em março deste ano.

7. Entre outras atividades empreendidas pela delegação, vale mencionar participação no workshop intitulado "A BRIC hit the Web: Finding patterns in Digital Policymaking", que visou a examinar desdobramentos relevantes recentes no âmbito do BRICS com impacto na governança da Internet. Embora tenha reunido representantes de todos os países do bloco (à exceção da África do Sul), chamou atenção o fato de os países serem representados por pessoas oriundas do setor acadêmico (com exceção da Índia, representada por funcionário de governo). Pelo Brasil, dissertou representante da Fundação Getúlio Vargas. O Embaixador Benedicto interveio, a propósito, no debate que se seguiu à apresentação inicial dos painelistas, com o objetivo de retificar e complementar informações prestadas pelo representante da FGV, em particular no tocante à lei sobre proteção de dados pessoais e à estruturação dos centros de emergência e respostas a incidentes (CERTs, da sigla em inglês) no Brasil.

8. O IGF 2018, a exemplo das edições anteriores, confirmou a vocação do Fórum para servir de espaço relevante para a discussão dos principais temas que, na atualidade, referem-se de uma forma ou outra, à chamada "governança da Internet" - que, na acepção adotada pela WSIS, estende-se, para além dos aspectos técnicos e de infra-estrutura, às questões envolvendo direitos humanos, segurança, temas econômicos, etc.

9. Por outro lado, persiste a dificuldade em transplantar para o terreno prático a riqueza de informações circuladas e de debates mantidos nas sessões anuais do IGF. O Fórum não tem logrado, como se sabe, influenciar significativamente outros processos de diálogo sobre temas afetos à Internet

seja no seio de organizações internacionais como a UIT e a UNESCO; seja no âmbito das instâncias de seguimento na Organização das Nações Unidas propriamente dita (Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento-CSTD e Comissões temáticas da AGNU, com especial destaque para o item "Tecnologias da Informação e das Comunicações para o Desenvolvimento" da Segunda Comissão); seja no contexto dos trabalhos da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números-ICANN, organização multissetorial que, à diferença do IGF, adota decisões que moldam os aspectos de engenharia e endereçamento (nomes e números) da Internet. Tal limitação tem sido, nos últimos anos, objeto de intenso esforço de reflexão, e constitui preocupação superlativa na medida em que, para além dos foros, processos e organizações diretamente envolvidos com governança da Internet, a ambição do IGF e seus participantes é que o resultado de suas discussões possam influenciar atores dos mais variados setores econômicos e agentes sociais, em reconhecimento da transversalidade da Internet.

10. Têm sido envidados esforços concretos para extrair dos trabalhos no âmbito do IGF resultados tangíveis, embora não negociados, que possam ampliar o alcance e a repercussão, a exemplo dos compêndios de melhores práticas para proporcionar acesso mais amplo à internet ("Connecting the Next billion(s) online). Também tem-se intensificado esforço de replicar o modelo de discussão multissetorial no âmbito nacional e regional (esforço em cujo contexto a experiência brasileira, consubstanciada no CGI.br, é sempre celebrada e tida como um dos paradigmas mais completos).

11. Nesse contexto de permanente busca de novos caminhos para aperfeiçoar o IGF e tornar seus resultados mais relevantes, despertou grande interesse o discurso pronunciado na abertura do evento pelo presidente Emmanuel Macron que, entre outras propostas, manifestou-se favorável à reforma do IGF e ao estabelecimento de vínculo direto do Fórum com o SGNU.

12. O discurso do presidente Emmanuel Macron na abertura do 13º Fórum de Governança da Internet (Paris, 12 a 14 de novembro de 2018) teve, com efeito, ampla repercussão. À diferença do tom meramente protocolar que costuma marcar pronunciamentos de autoridades nacionais nesse tipo de cerimônia - em

que, via de regra, se busca elencar ações adotadas internamente para dar cumprimento à visão emanada da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS, da sigla em inglês) de que a governança da Internet requer participação plena de todos os setores interessados em seus respectivos papéis e responsabilidades, bem como enaltecer o papel do próprio IGF na promoção do debate global sobre o assunto -, Macron proferiu vigoroso discurso, em que apresentou visão abrangente sobre os desafios enfrentados pela comunidade internacional em matéria de segurança cibernética e avançou propostas concretas.

13. Em suas palavras na abertura do IGF 2018, ficou evidente o esforço de Macron de procurar conciliar a defesa do multilateralismo na ordem internacional, que havia constituído a tônica da declaração conjunta firmada pelo governo francês com organizações internacionais à margem do Fórum da Paz de Paris, com o reconhecimento de que, em matéria de governança da Internet, deve prevalecer o princípio do multissetorialismo conforme entronizado pela WSIS. Para tanto, propõe, conforme indicado por Vossa Excelência, uma nova via, em que governos, juntamente com todos os demais setores interessados possam atuar juntos na regulação da Internet. Esse "novo multilateralismo" ou "novo método colegiado" deveria ser ao mesmo tempo ajustado à realidade do espaço cibernético e eficaz.

14. Macron demonstrou ter ciência de que a maior parte dos participantes do IGF teria reservas a tais propostas (conforme versão disponível apenas em inglês na webpage do secretariado do IGF): "As you know, France and Europe have, for several years, been proposing greater regulation of activities on the Internet. As I use the verb "regulate", I already hear some disapproving murmurs. But the healthy mistrust of businesses and civil societies as regards governments should not be a barrier to pursuing a common interest. Firstly, I would like to say that this mistrust is in a way unfair. Not all governments are equal: there are democratic governments and undemocratic governments; some governments are driven by liberal democracy, while there are also illiberal democracies; and lastly, there are non-democracies. In relations with governments, we cannot accept a certain lack of differentiation".

15. Com efeito, para muitos, se não a maior parte dos participantes do IGF (de cujas sessões representantes da sociedade civil e do setor privado costumam participar em número desproporcionalmente elevado em relação aos representantes de governo), não apenas "regulação", como também "multilateralismo" são palavras normalmente evitadas, dada sua associação a ações de governo, seja individual ou coletivamente, de natureza excludente. Nesse contexto, sua proposta de um "novo multilateralismo" com o objetivo de justamente viabilizar a regulação de uma forma que conte com o engajamento desses setores foi recebida com interesse, mas com forte dose de descrença.

16. Na verdade, porém, a falta de resultados tangíveis a partir das sessões anuais do IGF (considerado como o espaço em que o multissetorialismo é exercido em sua forma mais pura, com igualdade de oportunidades de participação para representantes de todos os setores indistintamente) tem levado muitos observadores a questionar a viabilidade de insistir em modelo "puro" mas incapaz de produzir resultados concretos, em face de questões prementes referentes à governança da Internet, ligadas, por exemplo, a privacidade, fluxos transfronteiriços de dados, segurança das comunicações e das transações, taxaço, comércio eletrônico, etc. Afirma-se cada vez mais o entendimento, mesmo entre setores mais radicais, da necessidade de intervenção governamental para regular aspectos essenciais da Internet, cabendo registrar, por exemplo, a ausência de reações negativas significativas - e mesmo o aplauso - de setores não governamentais à Regulação Geral Europeia sobre Proteção de Dados-GDPR.

17. Nesse sentido, as propostas preconizadas por Macron poderiam visar, no fundo, a apontar para o acerto de processos que, à semelhança daquele conduzido no âmbito da União Europeia, no caso da GDPR, poderão, com apoio declarado ou silencioso dos setores mais ativos da sociedade civil e do setor privado, contribuir para moldar o futuro regime internacional de governança da Internet.

18. A rigor, as idéias apresentadas Macron não colidem com a visão que tem sido defendida pelo governo brasileiro no que diz respeito ao entendimento de que não há, necessariamente, incompatibilidade entre o formato multilateral, como regra, e o enfoque multissetorial nos temas relativos à Internet e de que ambos podem e devem ser utilizados em forma simultânea

com vistas à consecução de interesses comuns. Nesse sentido, vale ter presente que o Brasil tem defendido, em linha com o disposto na Agenda de Túnis sobre a sociedade da informação adotada na segunda fase da WSIS, em 2005, de que todos os setores interessados ("stakeholders") devem participar da governança da Internet em seus respectivos papéis e de acordo com as respectivas responsabilidades. Os defensores do "purismo" multissetorial argumentam que a participação de representantes de todos os setores deve ocorrer em pé de igualdade (tal como no IGF), dessa forma ignorando que a expressão em pé de igualdade ("on an equal footing") aparece na Agenda de Túnis apenas no parágrafo 69, que se refere à cooperação intergovernamental: "We further recognize the need for enhanced cooperation in the future, to enable governments, on an equal footing, to carry out their roles and responsibilities, in international public policy issues pertaining to the Internet, but not in the day-to-day technical and operational matters, that do not impact on international public policy issues."

19. As propostas contidas no discurso de Macron diferenciam-se, contudo, das posições que vêm sendo defendidas pelo Brasil em pelo menos dois aspectos centrais. Em primeiro lugar, por dividir o mundo entre grupos distintos de países, em que nem todos estariam capacitados (e que, de acordo sua visão, nem seria desejável que o fizessem) a participar, juntamente com os setores não governamentais, da regulação de atividades de Internet. Em segundo lugar, a visão de que regimes de governança global deverão ser moldados a partir, sobretudo, de esforços sendo empreendidos no âmbito europeu.

20. Caberia, por fim, argumentar que os dois "modelos" de governança da Internet assinalados por Macron ("modelo californiano" e "modelo chinês") não dão conta da complexidade de arranjos institucionais e mecanismos existentes no ecossistema da governança da Internet. Caberia ter presente, a propósito, entre outros, o próprio "modelo europeu" - em que o processo decisório é (inter)governamental, porém com mecanismos institucionalmente robustos para permitir a participação de setores não governamentais - ou o "modelo brasileiro", consubstanciado no Comitê Gestor da Internet, que reúne representantes de governo (em menor número) e representantes dos setores não governamentais para deliberar, por consenso, sobre temas referentes ao uso e à governança da Internet no Brasil.

21. De qualquer modo, e independentemente das críticas a aspectos pontuais de sua intervenção, o discurso proferido por Emmanuel Macron no IGF, no contexto, inclusive, da importância conferida aos temas da governança da Internet e da segurança cibernética nos demais eventos realizados em Paris ao longo da mesma semana, foi amplamente interpretado como janela de oportunidade para buscar promover a elevação do perfil desses temas no debate internacional, com a possível exploração de novas formas de cooperação em temas relativos à Internet.