



CADERNOS CGI.br Estudos

1

Combate ao spam na Internet no Brasil

*Histórico e reflexões sobre o combate
ao spam e a gerência da porta 25
coordenados pelo Comitê Gestor
da Internet no Brasil*

Org.

**Cristine Hoepers
Henrique Faulhaber
Klaus Steding-Jessen**

cgi.br

Comitê Gestor da
Internet no Brasil



Esta obra foi publicada nos termos da licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR>

**Núcleo de Informação
e Coordenação do Ponto BR**

Organizadores

Cristine Hoepers
Henrique Faulhaber
Klaus Steding-Jessen

Relatório e entrevistas realizados por

Carlos Affonso Pereira de Souza
Marília de Aguiar Monteiro



CADERNOS CGI.br Estudos

**Combate ao spam
na Internet no Brasil**

*Histórico e reflexões sobre o combate
ao spam e a gerência da porta 25
coordenados pelo Comitê Gestor
da Internet no Brasil*

Comitê Gestor da Internet no Brasil
2015

Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)

Diretor Presidente

Demi Getschko

Diretor de Assessoria às Atividades do CGI.br

Hartmut Richard Glaser

Diretor Administrativo

Ricardo Narchi

Diretor de Serviços e Tecnologia

Frederico Neves

Diretor de Projetos Especiais e de Desenvolvimento

Milton Kaoru Kashiwakura

Produção dos Cadernos CGI.br

Diretoria de Assessoria às Atividades do CGI.br

Assessoria Administrativa

Paula Liebert, Salete Matias

Assessoria Técnica

Carlos Francisco Cecconi, Diego Rafael Canabarro, Juliano Cappi, Nathalia Sautchuk Patrício, Vinicius Wagner Oliveira Santos

Coordenação Executiva e Editorial

Carlos Francisco Cecconi

Produção Editorial

Caroline D'Avo e Everton Rodrigues (Comunicação NIC.br)

Projeto Gráfico

Pilar Velloso

Produção desta publicação

Organizadores

Cristine Hoepers

Henrique Faulhaber

Klaus Steding-Jessen

Relatório e Entrevistas

Carlos Affonso Pereira de Souza

Marília de Aguiar Monteiro

Revisão

Neuza Paranhos

Diagramação e ilustrações

Papel Moderníssimo e Pilar Velloso

Fotos

Omar Paixão, Gettyimages e Istockphoto

Esta publicação está disponível também em formato digital na URL <<http://www.cgi.br>>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Combate ao spam na Internet no Brasil [livro eletrônico] : histórico de reflexões sobre o combate ao spam e a gerência da porta 25 coordenados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil / Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. -- São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015. -- (Cadernos CGI.br estudos)
4, 70 Mb ; PDF.

Vários colaboradores.

ISBN 978-85-60062-96-6

1. Internet - Medidas de segurança 2. Políticas públicas - Brasil 3. Redes de computadores - Medidas de segurança 4.

Spam (Mensagem eletrônica) - Combate I. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. II. Série.

15-02765

CDD-005.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Segurança de redes de computadores : Combate ao spam : políticas de Internet : Brasil
005.8

Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)

Composição em junho de 2015

Integrantes

Representantes do Setor Governamental

Cristiano Rocha Heckert
Francilene Procópio Garcia
Luiz Alberto de Freitas Brandão Horta Barbosa
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Marcelo Bechara de Souza Hobaika
Maximiliano Salvadori Martinhão
Marcos Vinícius de Souza
Renato da Silveira Martini
Virgílio Augusto Fernandes Almeida

Representantes do Setor Empresarial

Eduardo Fumes Parajo
Eduardo Levy Cardoso Moreira
Henrique Faulhaber
Nivaldo Cleto

Representantes do Terceiro Setor

Carlos Alberto Afonso
Flávia Lefèvre Guimarães
Percival Henriques de Souza Neto
Thiago Tavares Nunes de Oliveira

Representantes da Comunidade Científica e Tecnológica

Flávio Rech Wagner
Lisandro Zambenedetti Granville
Marcos Dantas Loureiro

Representante de notório saber em assunto da Internet

Demi Getschko

Coordenador

Virgílio Augusto Fernandes Almeida

Secretário Executivo

Hartmut Richard Glaser

Prefácio

por HENRIQUE FAULHABER

“Iniciativas para melhorar a segurança cibernética e enfrentar as ameaças de segurança digital devem envolver uma colaboração adequada entre governos, setor privado, sociedade civil, academia e comunidade técnica.”

Declaração Multissetorial do NETmundial, São Paulo - 2014

Prezado leitor,

Esta publicação procura relatar o esforço do Comitê Gestor da Internet no Brasil e de diversas pessoas e organizações no combate ao spam desde 2004. As mensagens não solicitadas em massa que chegam a nossas caixas postais são um dos primeiros desafios enfrentados pelos usuários, pelas empresas e por toda a cadeia envolvida na infraestrutura de acesso e de serviços de Internet.

A Comissão de Trabalho Anti Spam (CT-spam), criada no âmbito do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) em 2004, teve por principal atribuição a criação de uma estratégia nacional para endereçar o problema do spam. Devido ao fato do spam ser um dos principais veículos para distribuição de códigos maliciosos e uma ameaça séria à segurança da Internet, o CERT.br foi um ator fundamental para o sucesso da Comissão de Trabalho Antispam.

A importância desta publicação, Combate ao spam na Internet no Brasil, não é estimada por tratar-se de uma tentativa documental histórica das atividades desempenhadas ao longo dos últimos 10 anos para o combate de um determinado problema. Este relatório vem da necessidade de explicitar muito mais a concepção de uma das principais atribuições do CGI.br: a coordenação multissetorial de atores para política de Internet nacional.

Muitos desafios ainda se encontram no caminho da efetiva colaboração. A educação e o engajamento de grupos descentralizados, inclusive atores governamentais, passam por percalços.

Entre eles, a dificuldade de fazer entender a complexidade da colaboração por meio de distintas competências e desafiar modelos preestabelecidos de gestão em prol de um engajamento multisetorial mais inovador e participativo.

Este trabalho foi muito além da efetiva retirada do Brasil das principais listas mundiais de spammers. Ele é resultado de uma correlação entre segurança, liberdade e governança da rede a partir de um diálogo dinâmico e complexo entre distintos tomadores de decisão.

Boa leitura!

Henrique Faulhaber
Conselheiro do CGI.br

Sumário

- 15 I Relatório. Gerência da porta 25 a partir da experiência brasileira**
 - 16 Introdução
 - 25 Breve histórico das atividades de combate ao spam no Brasil pela CT-Spam
 - 35 A gerência da porta 25
 - 45 As questões político-regulatórias
 - 57 Uma gestão multissetorial de política pública
 - 64 Conclusões

- 68 II Entrevistas**
 - 70 Henrique Faulhaber
 - 81 Cristine Hoepers
Klaus Steding-Jessen
 - 96 Demi Getschko
 - 105 Carlos Afonso
 - 111 Marcelo Bechara
 - 120 Eduardo Parajo
 - 126 Rubens Kuhl
 - 129 Eduardo Levy
 - 134 Danilo Doneda
 - 143 Jaime Wagner
 - 148 Marcelo Fernandes





I Relatório

Gerência da porta 25 a partir
da experiência brasileira



Introdução

Questões envolvendo segurança de redes de comunicação ganham cada vez maior importância crítica nos cenários nacional e internacional, à medida que as tecnologias de comunicação e informação tornam-se elementos essenciais para efetivação de direitos como liberdade de expressão, ampliação de acesso em termos de políticas públicas e, em geral, para processos intrínsecos a diversas cadeias produtivas.

Por afetar de forma significativa a vida cotidiana de cidadãos, indústrias e poder público, atores distintos direcionam legitimamente esforços para garantir a segurança e a confiança nas redes. Não obstante, tais questões trazem uma complexidade em diferentes níveis: político, técnico, regulatório, econômico e social. Parte dessa complexidade deriva da natureza da própria rede: as escolhas regulatórias, tomadas de decisão empresariais ou mesmo decisões jurídicas concernentes à segurança da rede devem considerar sempre seu caráter mundial, sua fundação na interoperabilidade e na participação de diferentes atores.

Grande parte das ameaças à segurança da rede é de natureza sistêmica, afetando diferentes atores ao mesmo tempo e, portanto, fazendo da cooperação entre estes atores o melhor esforço para detectar e mitigar os efeitos destas ameaças

Tal natureza não é diferente para ameaças que envolvem o spam e que, por sua vez, possuem também suas particularidades, relacionando-se, de forma pontual, com o desenvolvimento das práticas de segurança de rede.

O combate ao spam tem sido um tema presente nos fóruns sobre governança e regulação da Internet nos últimos quinze anos. Os fatores que levam à persistência do tema são tão variados quanto as formas de investigar o problema, já que os esforços para reprimir o seu envio podem ser retratados e implementados através de perspectivas de natureza tecnológica, jurídica, política e social. O objetivo deste trabalho é apresentar o trabalho de coordenação realizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil com a gerência da porta 25 como um importante estudo de caso de sucesso, com iniciativas que apontam para a colaboração multissetorial como a melhor estratégia para enfrentar os temas de segurança cibernética.

Diversas iniciativas em níveis nacional e internacional, bem como fóruns internacionais, se valem da cooperação entre diferentes atores

a fim de combater incidentes e mitigar ameaças, algumas das quais passamos a mencionar. Na Holanda há o Conselho Holandês de Segurança Cibernética (Dutch Cyber Security Council), que conta com 15 membros do governo, comunidade científica, setor privado e indústria. O Conselho presta auxílio de ofício ou quando provocado pela sociedade e pelo governo holandês e é responsável pela implementação da Estratégia Holandesa de Segurança Cibernética Doméstica. Em 2013, o Conselho Holandês publicou uma recomendação de boa prática para uma nova estratégia de segurança cibernética que exaltava a importância da colaboração e da coordenação entre atores para atingir um nível eficiente de proteção, troca de informações e resposta a incidentes de segurança:

The advice specifically focused on the need for close cooperation and coordination in the field of incident detection and response. Only through active information sharing, timely response and seamless collaboration can a secure digital environment be established¹.

No Japão, o Cyber Clean Center (CCC) conta com a cooperação entre governo, indústria de software e provedores de conexão de Internet para prevenir a infecção de computadores de usuários, por meio de uma estrutura que possui um Comitê Gestor e grupos de trabalho especializados².

Em nível internacional, o Grupo de Trabalho Conficker (Conficker Working Group - CWG) foi uma coalizão entre pesquisadores de segurança de rede para combater um software malicioso conhecido como conficker, que afetou usuários por todo o globo. Este grupo de trabalho é reconhecido como uma cooperação sem precedentes entre organizações e indivíduos, em nível global, dos setores público e privado para o combate a uma ameaça à segurança de recursos críticos globais da rede:

1 "As recomendações focadas especificamente na necessidade de uma estreita cooperação e coordenação em matéria de detecção e resposta a incidentes. Só através do efetivo compartilhamento de informações, resposta rápida e colaboração contínua pode ser estabelecido um ambiente digital seguro". (tradução nossa). HEUVEL, E. Van Der; BALTINK, G.K. Coordination and Cooperation in Cyber Network Defense: the Dutch Efforts to Prevent and Respond. Disponível em: < <https://www.ncsc.nl/english/current-topics/news/best-practices-in-computer-network-defense.html> >. p. 122. Acesso em: 4 jul 2014.

2 Cyber Clean Center. Disponível em: < <https://www.telecom-isac.jp/ccc/en/index.html> >. Acesso em: 4 jul 2014.

In an unprecedented act of coordination and collaboration, the cybersecurity community, including Microsoft, ICANN, domain registry operators, anti-virus vendors, and academic researchers organized to block the infected computers from reaching the domains – an informal group that was eventually dubbed the Conficker Working Group (CWG). They sought to register and otherwise block domains before the Conficker author, preventing the author from updating the botnet. Despite a few errors, that effort was very successful³.

Da mesma forma, o DNS-changer Working Group (DCWG) foi um grupo ad hoc criado para remediar os efeitos dos servidores de DNS maliciosos da Rove Digital. A botnet operada por esta empresa alterava os parâmetros de DNS do usuário conectando-o a DNS maliciosos em diferentes países, promovendo uma experiência falaciosa e perigosa da Internet para o usuário. A coordenação se deu entre Georgia Tech, Internet Systems Consortium, Mandiant, National Cyber-Forensics and Training Alliance, Neustar, Spamhaus, Team Cymru, Trend Micro e a Universidade de Alabama em Birmingham, em colaboração com o FBI dos Estados Unidos, CERTs nacionais e provedores de conexão.

Dessa forma, os trabalhos do Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br) e do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), por meio da atuação de sua Comissão de Trabalho Antispam, figuram dentre as iniciativas globais de colaboração e coordenação multissetorial de sucesso para promoção de temas de segurança cibernética. Ao longo de mais de 20 anos, o Brasil vem desenvolvendo um modelo multissetorial de governança da Internet por meio do trabalho do CGI.br. Enquanto um dos braços mantidos pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, entidade sem fins lucrativos responsável pela implementação das

3 “Em um ato sem precedentes de coordenação e colaboração, a comunidade de segurança cibernética, incluindo a Microsoft, a ICANN, operadores de registro de domínio, fornecedores de antivírus e pesquisadores acadêmicos organizados para bloquear os computadores infectados e impedi-los de alcançar os domínios - um grupo informal que acabou sendo chamado de Grupo de Trabalho do Conficker (CWG). Eles buscaram registrar e de alguma forma bloquear domínios antes do autor Conficker, impedindo o autor de atualizar a botnet. Apesar de alguns erros, o esforço foi muito bem sucedido” (tradução nossa) Conficker Working Group: Lessons Learned. Disponível em: <http://www.confickerworkinggroup.org/wiki/uploads/Conficker_Working_Group_Lessons_Learned_17_June_2010_final.pdf>. Acesso em: 4 jul 2014.

decisões e projetos do CGI.br, o CERT.br tem na coordenação um dos elementos essenciais de suas atividades de segurança e resposta a incidentes na rede brasileira, além de comunicação e apoio à comunidade brasileira com respeito a tendências e ameaças.

O estudo e a documentação da iniciativa de gerência da porta 25 na rede brasileira têm como premissa principal demonstrar, a partir de um caso concreto, o desenvolvimento de políticas de Internet no país nos últimos 25 anos.

De forma secundária, este trabalho aponta para a importância da colaboração e da coordenação entre os atores como elemento premente da efetivação de políticas de segurança e do estabelecimento de confiança na Internet. Convergindo a experiência de dezenas de empresas de telecomunicações, milhares de provedores de serviços de Internet, representantes da sociedade civil e da comunidade acadêmica, bem como os técnicos do CGI.br o processo de gerência da porta 25 foi uma ampla troca de conhecimentos. A ampla discussão promovida pela coordenação do CGI.br foi de especial importância para sua efetivação, uma vez que demandava que primeiro os provedores de e-mail ofertassem a submissão de correio eletrônico por uma porta distinta, migrando pelo menos 90% dos usuários de diferentes empresas antes que os provedores de conexão pudessem bloquear o tráfego de saída da porta 25. Sendo, pois, a colaboração e a coordenação entre os atores o principal eixo deste estudo, os depoimentos dos mesmos são a fonte primária da narrativa desta iniciativa. Para além do pragmatismo teórico do multissetorialismo nas políticas de internet, este estudo se concentra na experiência e na colaboração dos atores no processo específico de coordenação da gerência da porta 25.

A coordenação da gerência da porta 25 no Brasil foi realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), órgão multissetorial criado em 1995⁴ por uma iniciativa interministerial para tratar de temas relacionados a políticas de Internet no país. Dentro do Comitê Gestor foi criado em 2004 um grupo de trabalho específico sobre spam sob iniciativa do então conselheiro Henrique Faulhaber, a Comissão de Trabalho Antispam (CT-Spam). A primeira parte deste trabalho, portanto, trará um breve histórico das atividades desenvolvidas no âmbito deste grupo de trabalho do Comitê Gestor da Internet. As atividades da CT-Spam refletem

4 Um histórico do CGI.br pode ser visto em < <http://cgi.br/historicos/> >. Acesso em: 2 jun 2014.

o número distinto de soluções que um problema de segurança de rede pode endereçar: necessidades jurídico-regulatórias, atividades empresariais e educação do usuário.

A segunda parte trata da gerência da porta 25 em si, enquanto a terceira parte demonstra os aspectos jurídico-regulatórios levantados no decorrer do processo. A quarta e última parte traz a atividade de coordenação a partir do histórico regulatório brasileiro dos serviços de telecomunicações e de Internet. Nesta etapa o leitor terá uma breve apresentação do modelo regulatório de telecomunicações brasileiro, bem como do modelo multissetorial de governança da Internet desenvolvido pelo Brasil nos últimos 25 anos.

De forma breve, o estudo apresenta as escolhas regulatórias brasileiras a partir dos processos de privatização da economia que se iniciaram na década de 90, refletindo no desenvolvimento da governança da Internet no país. O desenvolvimento deste estudo, portanto, é uma demonstração que soluções efetivas para políticas de Internet derivam da colaboração dos diferentes atores: provedores de telecomunicações, provedores de aplicações de Internet, organismos técnicos, academia, governo, entidades da sociedade civil e de representação dos usuários. O texto não almeja tratar com afinco teórico o crescente debate global acerca do multissetorialismo, porém pretende trazer a perspectiva dos atores em um processo exitoso de colaboração descentralizada, multiparticipativa e voluntária.

Brasil, o “Rei do spam”

Em 2009, o Brasil foi o primeiro colocado no ranking da Composite Blocking List dos países que mais enviavam spam, sendo classificado como “Rei do Spam” pela mídia internacional. A lista, atualizada todos os dias, atualmente inclui o Brasil na 25ª posição⁵. O êxito brasileiro é fruto de oito anos de implementação de políticas de combate ao spam pelo Comitê Gestor da Internet, por meio de sua Comissão de Tra-

⁵ Composite Blocking List. Disponível em: <<http://abuseat.org/country.html>>. Acesso em: 12 out 2013.

balho Antispam (CT-spam)⁶. A CT-Spam foi constituída tanto para desenhar uma estratégia nacional de combate aos abusos de rede perpetrados por spammers, quanto para articular medidas de combate com os diversos atores envolvidos.

O principal agente motivador das ações da CT-Spam foi a reputação da rede brasileira. Chegou-se a casos extremos de blocos inteiros de IPs brasileiros serem bloqueados no tráfego de entrada de outros países, por critério apenas de nacionalidade⁷.

Foi percebido, pois, um abuso de infraestrutura de Internet por spammers e a necessidade de reverter esse quadro, uma vez que os riscos da inércia eram sentidos diretamente pelo consumidor, tais como: (i) precarização da banda contratada pelo consumidor; (ii) inserção do consumidor em blacklists, o que inviabiliza a plena fruição de suas liberdades na rede e pode levar, em casos extremos, à limitação de sua liberdade de expressão; (iii) custos de suporte técnico desnecessariamente arcados pelo consumidor infectado; e (iv) precarização dos serviços globais de comunicação, na medida em que o trajeto dos spams é internacional.⁸

A CT-Spam trabalhou com esforços de conscientização dos atores setoriais envolvidos, tanto do seu papel quanto da sua importância na implementação dessas políticas, assim como na educação e na construção de capacidades dos consumidores sobre o uso seguro e eficiente dos serviços de Internet. Estas tarefas, dentre outras, tornam os trabalhos da CT-Spam um importante e crucial leading case do modelo multissetorial do CGI.br de amplo sucesso internacional e norteador temático da história da Internet brasileira.

A tecnologia e a política mais eficientes intentadas para essa finalidade estão na Gerência da Porta 25, “nome dado ao conjunto de políticas e tecnologias, implantadas em redes de usuários finais ou

6 CGI.br. Comissões de Trabalho - Antispam. Disponível em:

<http://www.cgi.br/pagina/comissoes-de-trabalho-antispam/121#a4>. Acesso em: 05 mai 2014.

A primeira reunião da CT-Spam foi realizada no dia 14 de janeiro de 2005 para definição da agenda do grupo e início dos trabalhos.

7 Razão apontada principalmente por Rubens Kuhl, Eduardo Parajo, Klaus Steding-Jessen e Cristine Hoepers em entrevistas distintas concedidas ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil.

8 MAAWG. MAAWG Recommendation: Managing Port 25 for Residential or Dynamical IP Space Benefits of Adoption and Risks of Inaction. Disponível em: <http://www.maawg.org/sites/maawg/files/news/MAAWG_Port25rec0511.pdf>. Acesso em: 12 out 2013.

de caráter residencial, que procura separar as [1] funcionalidades de submissão de mensagens daquelas de [2] transporte de mensagens entre servidores”.⁹

O longo processo de execução da Gerência da Porta 25 reflete que não se estava diante de uma trivialidade, tanto do ponto de vista técnico – mesmo os setores técnicos das empresas não sabiam sobre as consequências e os impactos da medida – quanto do ponto de vista regulatório e jurídico. Vários interesses, muitas vezes contraditórios, precisaram ser coordenados em nome de um resultado benéfico comum e, neste sentido, questões como a proteção ao usuário e garantias contratuais apareceram como argumentos que tornaram o processo mais complexo e conseqüentemente prolongado.

O processo de realização da medida foi impactado também, de forma tangencial, pelas discussões acerca do Marco Civil da Internet do Brasil, hoje Lei nº 12.965/2014. Esta lei foi resultado de uma consulta realizada entre 2009 e 2010 pelo Ministério da Justiça, através de um portal da internet, tendo sido o projeto finalmente apresentado ao Congresso Nacional em 2011. Dentre os temas centrais do Marco Civil, aquele que tangencia a Gerência da Porta 25 é a questão da garantia do princípio da neutralidade de rede.

Metodologia deste estudo

Em entrevista preliminar a este trabalho, Henrique Faulhaber, coordenador da CT-Spam, disse que, além da importância técnica da Gerência da Porta 25, apontada por especialistas nacionais e internacionais, a efetivação da gerência no Brasil se deu pelo papel individual de cada ator envolvido. Se não fossem por aquelas pessoas reunidas em prol de uma vontade comum, talvez a Gerência da Porta 25 não tivesse sido eficientemente adotada.¹⁰

O testemunho desses atores é a principal fonte deste trabalho, o que permitiu o desenvolvimento de uma documentação do processo a partir da compreensão de diferentes formas de articulação de atores e grupos, desvendando o impacto das ações dos indivíduos e de suas

9 HOEPERS, C.; STEDING-JESSEN, K. Gerência da Porta 25: Motivação, Importância da Adoção para o Combate ao Spam e Discussões no Brasil e no Mundo. Disponível em: <<http://www.cert.br/docs/ct-spam/ct-spam-gerencia-porta-25.pdf>>. Acesso em: 12 out 2013.

10 Henrique Faulhaber em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de setembro de 2013.

estratégias de atuação. Adicionalmente, esta metodologia também serve para o estudo do modo como pessoas ou grupos elaboraram e realizaram determinadas experiências, incluindo situações de aprendizado e tomada de decisões estratégicas.¹¹

O objetivo deste trabalho, portanto, é preservar a memória do combate ao spam no Brasil, por meio da realização da gerência da porta 25, a partir de uma perspectiva de documentação histórica para servir de legado não só de um caso paradigmático e exemplo internacional, mas também para que se contribua para o registro do desenvolvimento da Internet no país. Tal opção preserva detalhes pouco documentáveis do processo, como o olhar e o empenho pessoal dos indivíduos envolvidos, propiciando um intenso e rico material de pesquisa para gerações - presente e futuras - interessadas na história da Internet brasileira.

Foram entrevistados os principais atores representantes dos setores envolvidos na cadeia da Internet: governo, sociedade civil, setor privado e academia. Os relatos permitiram que fossem esclarecidos não só os esforços de articulação para a tomada de uma decisão estratégica, mas questões jurídico-regulatórias encontradas pelos indivíduos diante de um cenário de ausência de leis específicas para o tema e de tangenciamento de direitos fundamentais como privacidade, liberdade de expressão, defesa do consumidor e da concorrência.

A primeira parte deste trabalho traz um breve histórico das ações que levaram à realização da gerência da Porta 25. Como o problema foi identificado, as primeiras abordagens para solução e o processo de tomada de decisão estratégica para o bloqueio da Porta 25 são destacadas. A segunda parte, desenvolvida a partir das narrativas coletadas, aborda a efetivação da medida a partir de seus elementos políticos, jurídicos e regulatórios.

11 ALBERTI, V. Ouvir contar: Textos em história oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CT-Spam

UCE



1. Breve histórico das atividades de combate ao spam no Brasil pela CT-Spam

Comissão de Trabalho Antispam do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CT-Spam)

Conforme será desenvolvido com mais esclarecimentos na segunda parte deste trabalho, o Comitê Gestor da Internet no Brasil é um órgão que trata da governança da Internet no Brasil. Um dos principais efeitos de sua constituição foi justamente assegurar um caráter multissetorial para a governança da estrutura da Internet, ou seja os nomes de domínio e os endereços de IP, separando essa atribuição daquela usualmente atribuída à regulação estatal do setor de telecomunicações.

Com o desenvolvimento dos temas de governança da Internet, sobretudo em 2004, com a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, já havia uma demanda interna advogando que o Comitê Gestor deveria discutir outras camadas da governança da Internet, não só as camadas de estrutura.¹²

A Comissão de Trabalho Antispam (CT-Spam), do Comitê Gestor da Internet no Brasil, foi criada em 2005 como uma das iniciativas de aprofundamento de atuação do CGI.br para além da gestão de estrutura da rede. Por iniciativa do conselheiro Henrique Faulhaber, a vertente de combate ao spam começou a ser desenvolvida diante dos problemas evidentes que o spam trazia para a rede: em 2005, 90% das mensagens enviadas por correio eletrônico eram mensagens indesejadas, os chamados spams¹³. Além do incômodo para o usuário, havia a necessidade de abordar a questão do uso indevido da rede brasileira, que afetava não só a sua credibilidade internacional, mas também a performance das operadoras de telecomunicações e provedores de serviço de Internet, prejudicando os consumidores com pouca experiência da banda larga contratada e, em alguns casos, causando perdas financeiras através de mensagens com conteúdo fraudulento.

12 Henrique Faulhaber em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

13 Estimativa aproximada revelada por Henrique Faulhaber em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

Muitos esforços são empreendidos na definição de spam, como forma de impulsionar seu combate.¹⁴ A Cartilha de Segurança do CERT.br traz o conceito da não solicitação como um elemento fundamental para a caracterização do que seria um spam. Conforme consta no mencionado texto, spam “é o termo usado para se referir aos e-mails não solicitados, que geralmente são enviados para um grande número de pessoas. Quando este tipo de mensagem possui conteúdo exclusivamente comercial também é referenciado como UCE (Unsolicited Commercial E-mail)”¹⁵.

Desta forma, as definições - normativas ou não - do termo trabalham com aspectos subjetivos advindos da utilidade ou da conveniência da mensagem para o consumidor, ainda com a agravante da amplitude do tema a demais formas de mensagens eletrônicas, como SMS, IM ou mensagens em redes sociais. Uma vez que a subjetividade é um agente dificultador de definições de denominadores comuns, a CT-Spam realizou um estudo sobre os aspectos

14. O termo “spam” em si é uma marca norte-americana de carne processada e enlatada da Hormel Foods. Sua popularização e contextualização informática são incertas e uma das maiores curiosidades sobre o tema. Para muitos, o termo foi cunhado primeiramente pelo célebre grupo humorístico Monty Python, em um de seus episódios da década de 70 que se passa em uma taverna em que todos os pratos do cardápio são feitos com a carne enlatada “Spam”. Enquanto consumidores decidem sobre o prato, um grupo de vikings repete à exaustão o termo “Spam” entoando um verso, causando incômodo generalizado. Em sistemas informáticos, a controvérsia é ainda maior, chegando à origem do envio de mensagens não solicitadas a destinatários em massa, independentemente do termo spam. De acordo com as informações do sítio antispam.br: “As controvérsias acompanham o spam desde seu “nascimento”, cuja data oficial pode ser considerada como 5 de março de 1994. Neste dia, dois advogados, Canter e Siegel, enviaram uma mensagem sobre uma loteria de Green Cards americanos para um grupo de discussão da Usenet. O ato de enviar uma mensagem de propaganda para um fórum sem foco no assunto causou espanto e revolta em muitos assinantes do grupo. No entanto, o pior aconteceria no dia 12 de abril de 1994, quando os advogados enviaram a mesma mensagem para diversos grupos de discussão da Usenet. Foi utilizado um programa capaz de automatizar o envio em massa da mensagem de propaganda. As reações foram imediatas e negativas, gerando apelos sobre a violação da Netiqueta – um conjunto de regras de boas maneiras para os usuários da rede. O grande número de mensagens trocadas sobre o assunto comprometeu o desempenho da rede, causando um dos conhecidos efeitos colaterais do spam. As mensagens históricas podem ser encontradas em WebArchive.org, < <http://web.archive.org/web/20011214024742/math-www.uni-paderborn.de/~axel/BL/CS941211.txt> >. Durante as inflamadas discussões sobre o ocorrido, surgiu a referência ao termo spam, lembrando uma cena do programa de TV do grupo inglês Monty Python” Para saber mais, acesse < <http://antispam.br/historia/> >.

15. CERT.br. Cartilha de Segurança para Internet: 5. Spam. Disponível em: < <http://cartilha.cert.br/spam/> >. Acesso em: 8 mar 2014.

regulatórios do spam, estabelecendo alguns critérios básicos para a sua identificação¹⁶, como:

- (i) o caráter comercial;
- (ii) o envio em massa;
- (iii) a uniformidade de seu conteúdo; e
- (iv) o fato de não ter sido solicitado pelo destinatário.

Em suas atividades ao longo dos anos a CT-Spam desenvolveu várias soluções que auxiliaram a reverter o quadro do Brasil como um dos países que mais enviava spam no mundo. Desde campanhas educativas para a conscientização do usuário individual e das empresas, até a produção do referido estudo, passando pela construção de um sítio que se tornou referência no tema e estímulo à autorregulamentação na área, existe um universo bastante amplo de atividades da CT-Spam que poderia ser analisado.

Como o foco deste estudo é a gerência da Porta 25, comentamos aqui brevemente estas iniciativas, quando pertinentes, para que se compreenda que a sua implementação não foi uma atividade isolada, mas sim um passo adicional em esforços reiterados da CT-Spam para atacar o problema do envio em massa de spams a partir do país. No mesmo sentido, apontamos como estas atividades se relacionam e se diferenciam dos desafios encontrados quando do desenvolvimento da gerência da porta 25.

O Código de Autorregulamentação do E-mail Marketing

Uma das atividades incentivadas na CT-Spam foi a criação de um código de autorregulamentação do e-mail marketing. Essa iniciativa surgiu da percepção dentro da Comissão de que, ao lado do acompanhamento de propostas legislativas para regular a matéria, seria necessário o estabelecimento de padrões que pudessem guiar as empresas que se valem do e-mail como instrumento para dar publicidade aos seus produtos e serviços. Nas palavras do ex-conselheiro Jaime Wagner:

Eu sempre digo que existem vários tipos de spam. Um é o “spam bandido”, que estava sendo combatido via a gerência da porta

16 LEMOS, R.; DONEDA, D.; SOUZA, C.A.; et al. Estudo sobre a Regulamentação Jurídica do Spam no Brasil. Publicado originalmente em abril de 2007. Disponível em: <<http://www.cgi.br/media/comissoes/ct-spam-EstudoSpamCGIFGVersaofinal.pdf>>. abr. 2007. Acesso em: 12 out 2013.

25, o outro é o “spam ingênuo”, que se traveste de marketing. É o sujeito que compra uma base de dados e manda mensagens para todo mundo, na melhor das intenções e em busca de vender mais. É o caso de vários pequenos comerciantes que enxergam isso como um marketing barato. Ele tem um interesse legítimo, mas acaba se tornando um spammer¹⁷.

O objetivo da autorregulamentação do e-mail marketing era justamente evitar que uma atividade comercial legítima, o envio de publicidade a consumidores, caísse equivocadamente na tentativa geral de combater o spam, já que a prática em muitos aspectos adquire as características subjetivas do spam, como será colocado adiante.

Nesta frente de combate ao spam, o ex-conselheiro Jaime Wagner foi responsável pela coordenação dos atores envolvidos na cadeia de e-mail marketing. As diferenças de coordenação entre os atores requerida pela autorregulamentação do e-mail marketing e aquela demandada pela gerência da porta 25 residem no aprofundamento tecnológico e no distanciamento do consumidor.

Isto é, a autorregulamentação do e-mail marketing é uma atividade desempenhada por atores que utilizam a Internet apenas como um dos veículos de entrega do produto ou do serviço, no caso a publicidade de determinado produto ou serviço. Somado a isto, a percepção da conveniência e da utilidade do produto é percebida de forma clara pelo consumidor, que identifica de maneira quase automática a fonte do problema – o fornecedor. O esforço de coordenação da gerência da porta 25, por sua vez, molda-se com a gestão dos recursos da rede e de seus diversos agentes responsáveis pelo provimento do serviço de Internet. Aqui, o consumidor não tinha a percepção óbvia do problema, tampouco daquele ao qual poderia atribuir-se a falha do serviço.

O sítio antispam.br

A CT-Spam procurou atuar em diversas frentes de combate ao spam. De forma a promover uma educação, tanto do usuário final quanto de provedores e operadoras, foi criado o sítio antispam.br com materiais informativos para usuários finais, administradores de rede, operadores de comunicação; apresentando dicas de defesa e informações gerais sobre spam. Enquanto produto da Comissão de

17 Jaime Wagner em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 11 de março de 2014.

Trabalho Antispam, ele segue em importância ao bloqueio efetivo da porta 25, em virtude do legado que representa em informação e educação ao consumidor e seus direitos básicos, conforme as normas consumeristas pertinentes¹⁸.

Conforme destaca Henrique Faulhaber:

O sítio antispam.br foi o que deu suporte a essa conscientização toda em relação ao problema do spam. (...) O spam não terminou; a gente saiu da lista dos países que mais enviam spam, mas o spam ainda é um problema. Problema inclusive em outros meios: redes sociais, SMS. Então esse trabalho de educação, conscientização, alertar as pessoas é fundamental e é um subproduto que está aí até hoje. A gente fez campanha para divulgar esse sítio e ele é um sítio referência que a gente viu que acabou por ajudar muito na implementação da gerência da porta 25.”¹⁹

Sendo assim, a relação entre o sítio antispam.br e a gerência da porta 25 aponta para a necessidade de coordenar tanto atividades de atuação técnica complexa, como a gerência, quanto o desenvolvimento de uma plataforma de caráter informativo, que possa transmitir ao público-alvo as informações necessárias para sua atuação, garantindo assim melhores resultados. O sítio Antispam, nesse particular, parece ter funcionado não apenas como ferramenta de convencimento da importância de se gerir a porta 25, como também de mobilização e instrução para os mais diversos agentes.

O Projeto de Lei de Combate ao Spam

A CT-Spam promoveu um estudo comparado de leis mundiais sobre o combate ao spam analisando as proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional que abordavam o tema na esfera penal. Ao final do mencionado estudo, uma proposta de redação para

18 De acordo com o Art. 6º do Código de Defesa do Consumidor: “São direitos básicos do consumidor:

(...) II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (...).” (Brasil, Lei 8.078 de 11/09/90).

19 Henrique Faulhaber em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

um eventual projeto de lei foi apresentada. Este estudo, elaborado por Ronaldo Lemos, Danilo Doneda, Carlos Affonso Pereira de Souza e Carolina Rossini representou, em 2007, uma das primeiras investigações sobre os desafios jurídicos e regulatórios que poderiam ser enfrentados para implementar uma política efetiva de combate ao spam no país.²⁰

O trabalho propôs os seguintes critérios²¹ para uma técnica legislativa de combate ao spam:

- 1.** Adoção do sistema chamado opt-in como modelo para a qualificação das mensagens eletrônicas na Internet – dessa forma não há a legitimação da prática de envio de spam como meio de comunicação com consumidores na Internet. Antes do envio da publicidade é necessário que haja a relação de consumo e que o consumidor opte, portanto, por receber publicidade via e-mail daquele fornecedor. O estabelecimento do momento legítimo de envio, além do mais, permite uma neutralidade tecnológica em relação ao meio pelo qual a publicidade pode ser enviada: correio eletrônico, celulares e outras formas de comunicação eletrônica;
- 2.** Possibilidade de tutela coletiva de direitos para o combate ao spam, considerado o caráter difuso do dano provocado por sua prática;
- 3.** Explicitação de parâmetros para a aferição do dano por parte do juiz no âmbito da ação judicial relativa ao spam: diante de definições subjetivas e da dificuldade de valoração do dano em casos de responsabilidade, o projeto desenvolvido buscou inserir mecanismos de auxílio de tomada de decisão pelo magistrado diante de situações técnicas para balizamento do dano.
- 4.** Extensão do crime de falsidade ideológica para abranger as mensagens enviadas através de redes digitais ou análogas, com a finalidade de obter vantagem econômica ou causar dano.

O objetivo do trabalho foi não criminalizar a atividade de envio de publicidade ao consumidor, mas desenvolver critérios legítimos compatíveis com a defesa do consumidor e o desenvolvimento econômico. Este trabalho subsidiou a coordenação feita pelo ex-conselheiro do CGL.br, Jaime Wagner, em 2009, para desenvolver um código de conduta para envio de publicidade eletrônica, conforme acima apontado. A autorre-

20 LEMOS, R.; DONEDA, D.; SOUZA, C.A.; et al. Estudo sobre a Regulamentação Jurídica do Spam no Brasil. Publicado originalmente em abril de 2007. Disponível em: <<http://www.cgi.br/media/comissoes/ct-spam-EstudoSpamCGIFGVversaofinal.pdf>>. abr. 2007. Acesso em: 12 out. 2013.

21 Idem, p. 62.

gulamentação do e-mail marketing, conseqüentemente, legitima essa forma de comunicação com o consumidor, criando limites relacionados à privacidade e à conveniência do consumidor.

Os fornecedores de publicidade direta demonstraram-se muito resistentes e críticos à proposta de regulamentação sendo desenvolvida pela Comissão de Combate ao Spam. Posto isso, os fornecedores e os provedores foram inseridos no debate de forma que fosse possível chegar a um consenso de uma proposta setorial que não fosse prejudicial comercialmente e que alcançaria os padrões de defesa do consumidor.

Criamos, então, uma forma de tratar do problema que não fosse pela lei, mas sim por um consenso entre os atores envolvidos nessa atividade.

Ao invés de procurar caracterizar o que é spam, como estavam fazendo os projetos de lei, optamos por definir o que seria o e-mail marketing legítimo e tudo o que ficar de fora é spam e pode ser afetado pela lei que se viesse a aprovar. Até porque definir o que é spam é muito complicado.²²

É importante reconhecer como a gerência da porta 25 se relaciona com as atividades até aqui comentadas, uma vez que o esforço de coordenação que ela representa está de forma imediata envolvida com uma seqüência de atividades realizadas em outras áreas, seja na técnica jurídico-legislativa, seja na coordenação setorial. Sem entrar nesse momento em um debate sobre a eventual preponderância dos aspectos jurídicos sobre os tecnológicos ou vice-versa, é relevante perceber, para a construção do mosaico de atividades desempenhadas pela CT-Spam, como o caráter multidisciplinar aparece de forma evidente na condução de medidas de ambas as naturezas.

Por mais tecnológica que possa parecer a gerência da porta 25, questões de natureza jurídica se impuseram notoriamente como elementos a serem considerados para a sua implementação. Aspectos contratuais e a defesa dos consumidores são apenas algumas destas questões. Por outro lado, compreender que a CT-Spam já vinha trabalhando com atividades de natureza jurídica para combater o spam auxilia na percepção desse caráter multidisciplinar.

22 Jaime Wagner em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 11 de março de 2014.

Honeypots e SpamPots

O Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br), mantido pelo Comitê Gestor da Internet, desenvolve desde 2003 o projeto Honeypots Distribuídos, que tem por objetivo fornecer métricas e informações sobre o abuso de redes, com cerca de 50 máquinas espalhadas pela rede brasileira. Por meio de máquinas que simulam certos sistemas operacionais e serviços de um computador, permite-se ver como elas seriam abusadas – p. ex. detectar tentativas de descobrimento de senhas.²³

A partir do uso desta técnica para constituição de métricas sobre abuso de redes, foi criado em 2006 o SpamPots – um tipo de especialização do sistema de honeypots voltado para análise específica de abusos promovidos por spammers.²⁴ Para isso foram instalados 10 honeypots, isto é, 10 equipamentos configurados para simularem computadores de usuários domésticos reais propensos a serem abusados.

Voluntários para medição em banda larga

Para um centro especializado em incidentes de segurança, o problema do spam era uma questão de estreitas relações com a segurança da rede. Independente do conteúdo circulado de forma não solicitada, o spam é, antes de tudo, um abuso na estrutura da Internet brasileira.

Contando com a cooperação de 10 voluntários, cinco deles dentre os próprios conselheiros do CGI.br, usuários das cinco principais operadoras brasileiras tiveram sensores colocados em suas residências. Sensores os quais, além de capturarem spam, detectaram também a instabilidade e a baixa qualidade da banda larga provida. Tamanho era o consumo de banda de upload pelos spammers, que mesmo os servidores do próprio CERT.br não conseguiam coletar os dados.²⁵

Um spammer varre a integralidade da rede procurando portas e proxies abertos, onde ele faz diversos testes de forma a averiguar se determinado computador está disposto a realizar certas ações, como

23 CERT.br. Distributed Honeypots Project. Disponível em: <<http://honeytarg.cert.br/honeypots/index-po.htm>>. Acesso em: 12 out 2013.

24 CERT.br, "SpamPots Project". Disponível em: <<http://honeytarg.cert.br/spampots/>>, Acesso em: 12 out 2013.

25 Entrevista de Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

encaminhar tráfego de rede. Desta forma, os honeypots emitiam uma resposta positiva ao spammer de que sua ação havia ocorrido de forma válida e ele passava, então, a enviar os spams para os honeypots.

Durante 466 dias, foram coletados 524.585.779 e-mails, provenientes de 165 países diferentes, destinados a mais de quatro bilhões de usuários. Os dois principais destinos finais desses e-mails não eram sequer o Brasil, mas Taiwan e China. Um estudo da Universidade de Minas Gerais (UFMG), comissionado pela CT-Spam, demonstrou que 90% dos spams coletados e que saíam do Brasil tinham conteúdo em chinês²⁶.

Concluiu-se, portanto, que os spams e os spammers não eram brasileiros, mas as máquinas dos usuários brasileiros estavam sendo sistematicamente abusadas por spammers internacionais, comprometendo a fruição do serviço e sua experiência de conexão.²⁷

O trabalho de desenvolvimento de métricas promovido pela equipe do CERT.br, sobretudo por Klaus Steding-Jessen e Cristine Hoepers, com o apoio do então conselheiro do CGI.br, Marcelo Fernandes, foi crucial para o convencimento de atores que muitas vezes julgavam os números e as informações acerca do spam como manipulações da indústria de softwares de antivírus e antispam.

A partir de todas as experiências narradas acima, foi tomada a decisão de avançar com a gerência da porta 25 como a medida mais eficiente para transformar a situação na qual o país se encontrava nos rankings de envio de spam. O tópico a seguir explora como se deu essa atividade.

26 Entrevista de Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

27 NIC.br. Taiwan e China lideram ataques de spams ao Brasil. Disponível em: <<http://www.nic.br/pagina/clippings-foram-movidos-de-local-no-site/247>>. Acesso em: 12 out 2013. Segundo o release de divulgação dos dados da iniciativa SpamPots, publicado em 11.07.2007: "A lista dos 10 países que mais abusam do Brasil, de acordo com os resultados preliminares, traz Taiwan em primeiro lugar, com 281.601.310 e-mails capturados, ou 76% das ocorrências. A China vem em segundo lugar, com 58.912.303 e-mails ou 16% do volume analisado. Estados Unidos, Canadá, Coreia, Japão, Hong Kong, Alemanha, Brasil e Panamá são os outros países que aparecem na listagem e que juntos somam menos que 8%".



2. A gerência da porta 25

A porta 25 é a porta padrão do protocolo TCP/IP utilizada para envios de correios eletrônicos entre servidores de e-mail que se utilizam do protocolo SMTP – Simple Mail Transfer Protocol. A porta 25 é uma porta implementada por uma conexão lógica para transmissão de dados. Uma porta física que transmite dados, por exemplo, é a parte do dispositivo do usuário que se conecta a um cabo de rede. Conforme explica Rubens Kuhl:

A porta 25 é utilizada para comunicação entre servidores de correio na Internet. Quando um usuário submete um e-mail na Internet ele não precisa usar a porta 25. Depois que essa mensagem é submetida aquele servidor ao qual ele submeteu usa a porta 25 para entregar para o servidor de destino.²⁸

A porta 25, enquanto um “caminho aberto”²⁹, estava sujeita a qualquer tipo de abuso. Nesta situação considera-se “abuso” como a utilização de máquinas de usuários brasileiros, sem seu conhecimento, para encaminhar correio eletrônico não solicitado e vindo de remetentes estrangeiros em quantidade massiva para usuários em todo o mundo, de forma não identificável.

Os Princípios para Governança e Uso da Internet no Brasil³⁰ orientam que a rede deve ser livre, aberta e ininputável. Posto isso, a limitação do uso de funcionalidades abertas deve justificar-se em requisitos não só técnicos, mas também pela identificação objetiva do abuso perpetrado que limita a usabilidade da rede, seu bom funcionamento e a livre fruição pelos usuários. Conforme esclarece Demi Getschko:

Nós não sabíamos se havia algum abuso ou não, nós fomos pesquisar o que acontecia com o spam brasileiro. (...) O e-mail batia na máquina e era remetido a inúmeros, dependendo da lista de destinatários que aquele e-mail tinha e

28 Rubens Kuhl em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro 2014.

29 Demi Getschko em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

30 CGI.br. Resolução CGI.br/RES/2009/003/P: Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil. Disponível em: <<http://www.cgi.br/regulamentacao/resolucao2009-003.htm>>. Acesso em: 12 out 2013.

voltava para lá. Vimos que o e-mail não era nacional – sem origem nacional, sem destino nacional, funcionávamos apenas como refletor, e aí o procedimento mais simples era que trocássemos essa porta por uma que tivesse senha para uso.³¹

Por meio do projeto SpamPots, o abuso foi comprovado e a tecnologia e política mais eficientes identificadas pelo CERT.br e, conseqüentemente, pela CT-Spam para reverter esse quadro foi a gerência de porta 25. Essa iniciativa marcou os trabalhos da Comissão e significou um importante *leading case* para a Internet brasileira em termos de coordenação multissetorial.

Como explicado por Klaus Steding-Jessen, gerente técnico do CERT.br e um dos engenheiros responsáveis pela implementação dos spampots:

(...) algo que ficou claro como água foi que independente de várias portas de proxy que estavam sendo abusadas, todas tinham um mesmo objetivo: sair com destino à porta 25, era isso que o spammer queria. Entrava via um malware, má configuração de e-mail do usuário, ele ia tentar tudo, mas todos tinham o mesmo destino: a porta 25. Lá onde tinha um servidor de e-mail, aonde ele ia efetivamente spammeiar. E isso foi algo meio bombástico para a gente mostrar: gerência da porta 25 seria devastador para isso aqui.

No começo algumas operadoras falaram que era melhor bloquear as conexões entrantes, com destino à proxy e nós desaconselhamos dizendo ‘olha, tem 30 hoje!’ E às vezes o malware pode ser colocado em qualquer uma, mas o destino dele tem que ser a porta 25 para interagir com um servidor de e-mail nessa porta, que é padrão do SMTP.³²

O bloqueio da porta 25 para usuários residenciais já era uma prática incentivada pela IETF – Internet Engineering Task Force – organização internacional responsável pela elaboração de padrões de diversos aspectos de funcionamento da rede através das RFCs (Request for Comments). Estas, apesar de adesão voluntária, são reconhecidas por toda a comunidade internacional como padrão de funcionamento da rede, uma vez que são construídas por meio do consenso entre os agentes participantes.

31. Demi Getschko em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

32. Klaus Steding - Jessen em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil em 25 de setembro de 2013. IETF. RFC 6409. Disponível em: <<http://tools.ietf.org/html/rfc6409>>. Acesso em: 14 mar 2014.

A RFC referente à submissão de mensagens de correio eletrônico apresentava a divisão de tarefas de submissão e transferência de correio eletrônico como uma técnica melhor de administração efetiva da rede, sendo identificados os principais benefícios: (i) a diminuição de envio de e-mails massivos não solicitados e (ii) a inclusão de aspectos de segurança e privacidade com a exigência de autenticação:

implement security policies and guard against unauthorized mail relaying or injection of unsolicited bulk mail; implement authenticated submission, including off-site submission by authorized users such as travelers; separate the relevant software code differences, thereby making each code base more straightforward and allowing for different programs for relay and submission; detect configuration problems with a site's mail clients; provide a basis for adding enhanced submission services.³³

De forma simplificada, pode-se afirmar que em todo serviço de e-mails existem duas funcionalidades principais: (i) a submissão, que importa no envio da mensagem pelo cliente ao servidor de e-mails e (ii) transporte, ou seja, o ato de um servidor de e-mails se comunicar com outro para transmitir a mensagem enviada. A gerência da porta 25, portanto, representa uma clara distinção entre essas funcionalidades.

A partir da efetivação da gerência, isto é, a partir da efetivação da distinção das funcionalidades do serviço de e-mail, o usuário residencial somente pode enviar correio eletrônico para um servidor de e-mails e não diretamente para outros usuários, uma vez que a atividade de transporte deve ser realizada por servidores de e-mails.

Em suma, a submissão fica bloqueada na porta 25 para usuários residenciais, passando a ser desempenhada por uma porta exclusiva para esse fim (a 587/TCP), com autenticação, deixando o transporte típico da porta 25 apenas para entidades competentes para tanto. Na gerência da porta 25 existe um controle e um dever impostos a

33 - Implementar políticas de segurança e proteger contra retransmissão de e-mail não autorizado ou injeção de e-mail em massa não solicitado; implementar envio autenticado, incluindo envio off-site por usuários autorizados, como viajantes; separar as diferenças de código de software relevantes, tornando assim cada base de código mais direta e permitindo que programas diferentes façam retransmissão e envio; detectar problemas de configuração de clientes de e-mail de sites; fornecer uma base para a adição de serviços de envio aprimorados. (Tradução nossa).

usuários de redes residenciais, que não se manifestam por códigos jurídicos, mas sim por um desenho da arquitetura da rede.

Por se tratar de um aspecto técnico de gerência de rede, a CT-Spam aproximou-se daqueles que tinham a capacidade técnica para efetivar o bloqueio da porta 25 e a migração de usuários para a porta 587: os operadores de telecomunicações, que prestam serviços de conexão à Internet e os grandes provedores de e-mail. Como Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen esclarecem:

Era uma medida técnica, uma ação em geral pouco complexa. Hoje eles (operadores de serviço de comunicação multimídia) implementam diversos filtros em suas estruturas; já participamos de diversas reuniões.

Nossa visão, talvez em geral, é a de que existem diversas boas práticas de rede que eles adotam e achamos que eram a mesma implementação de uma boa prática: impedir que máquinas de usuários domésticos fossem infectadas e enviassem spam. Imaginamos que com meia dúzia de reuniões com o pessoal mais técnico - que estaria vendo que aquilo é desperdício de rede, desperdício de banda, que é ruim para eles - faria com que entrassem na iniciativa, que virariam a chave. Mas aconteceu o contrário disso, mesmo quando vinha um pessoal mais técnico.³⁴

A coordenação apenas dos atores técnicos não rendeu os objetivos esperados pela CT-Spam. Foi percebido que havia receio, principalmente por parte dos atores regulados pelas regras de telecomunicações, como as prestadoras de serviços de comunicação multimídia³⁵, independentemente de ser uma implementação técnica internacionalmente aceitável e com uma específica RFC da IETF. Isso fez com que alguns atores responsáveis pela coordenação sugerissem a entrada dos dirigentes das empresas no lugar dos técnicos para a negociação da gerência da porta 25.

34 Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

35 Serviço de Comunicação Multimídia é a expressão utilizada pela ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) para designar a prestação de serviços de "oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à Internet", de acordo com o art.3º da Resolução nº 614/2013 da ANATEL. A relação entre o serviço de comunicação multimídia, que é um serviço de telecomunicações e o serviço de conexão de Internet, que é um serviço de valor adicionado, será exposto com mais detalhes no Capítulo 4.

O insucesso dessas articulações iniciais e das recomendações técnicas fez com que Brasil, em 2009, recebesse o título de “rei do spam” na imprensa internacional³⁶, pois figurava em 1º lugar em várias listas mundiais de averiguação de spam, mesmo com a solução do problema já identificada. A informação causou alarde, permitindo, todavia, que as atividades da CT-Spam fossem impulsionadas de fato.

Em 2009, dois outros fatos relevantes para a CT-Spam também ocorreram: na composição representativa do CGI.br, o representante das operadoras de telecomunicações, que até então era uma pessoa com maior especialização no setor de TV por assinatura, foi substituído na eleição por Eduardo Levy, que acelerou a articulação com as prestadoras de serviço de comunicação multimídia. Ainda em 2009 foi iniciado o debate legislativo do que se tornaria a Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet no Brasil. Dentre outras provisões, essa lei incluía um artigo específico sobre a regulamentação da neutralidade de rede no país. Isso implicou na adição de representantes jurídicos das empresas ao debate, para que fossem elucidadas dúvidas sobre a neutralidade de rede e sua forma de comunicação com as atividades de gerência da porta 25.

A presença de diferentes atores setoriais nas reuniões do CT-Spam foi algo natural para o Comitê Gestor da Internet no Brasil, intrínseco à sua forma de atuação. A gestão de recursos da rede, como pôde ser comprovado através do combate ao spam, implica em uma abordagem multissetorial. A criação de soluções concretas e efetivas depende da cooperação entre atores essenciais detentores de conhecimento e competências críticas para operacionalização da medida.

Na implementação da gerência da porta 25, a separação das funcionalidades de submissão e transporte de mensagens exigiu um arranjo acertado entre as operadoras de telecomunicações, provedoras de

36 Responsável pelo envio de 7.7 trilhões de e-mails spam, segundo a reportagem da revista Forbes, com informações da empresa Cisco. “O boom de spam do Brasil não é nenhum mistério. O país, diz o pesquisador de segurança da Cisco, Patrick Peterson, está sofrendo a mesma epidemia de lixo eletrônico que outras nações em rápido crescimento experimentaram ao se conectarem à Internet. (...) Nem o Brasil nem a Índia são responsáveis diretos pela enxurrada de spams que passaram a emanar dos dois países, conforme suas economias digitais se tornaram online. Ambos os países estão propensos a serem exploradas por criminosos virtuais globais que veem domínios baratos e um grande número de PCs desprotegidos como uma oportunidade de canalizar lixo eletrônico em todo o mundo”. (nossa tradução)FORBES. Brazil: The New Spam King. Disponível em: <<http://www.forbes.com/2009/12/08/spam-china-cisco-technology-cio-network-brazil.html>>. Acesso em: 4 out 2013.

Serviço de Comunicação Multimídia³⁷ (internet banda larga), os provedores de serviço de Internet (mais especificamente os provedores de hospedagem e e-mails), além da atuação da ANATEL, enquanto agência reguladora das operadoras de telecomunicações; o Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) e associações civis integrantes do sistema nacional de defesa do consumidor. Sem deixarmos de mencionar a atuação do setor técnico no processo inicial de coleta de dados e de pesquisadores da área na construção de métricas, além de proverem esclarecimentos e educação durante todo o processo.

Apesar da aparente facilidade da questão técnica para os técnicos envolvidos, sobretudo dada a experiência internacional de implementação autônoma pelos provedores de e-mails, a realidade brasileira fazia com que a solução se tornasse mais complexa. As operadoras de telecomunicações de SCM, primeiros atores a serem abordados pela CT-Spam, não tinham controle, por exemplo, de quantos de seus usuários utilizavam serviços de webmail ou programas como Outlook ou Thunderbird. Ou seja, cada operadora de SCM possuía inúmeros provedores e e-mails em sua estrutura.

A coordenação de todos os agentes envolvidos demonstrou ser, então, uma estratégia crucial para a realização da gerência da porta 25. Era preciso ouvir todos os interessados e fazer com que acompanhassem o processo passo a passo para evitar que um número significativo de usuários da Internet no Brasil, por alguma razão, se visse impedido de enviar e-mails justamente pelas partes interessadas não terem sido alertadas sobre o fechamento da Porta 25 e a necessidade de reconfiguração para envio de mensagens. Neste sentido, primeiro foi necessário migrar os provedores e os usuários para uma porta com autenticação e, apenas após a migração, realizar o efetivo bloqueio da porta 25. As operadoras de telecomunicações não poderiam, portanto, agir antes dos provedores de e-mails.

A coordenação das prestadoras de serviço de comunicação multimídia, um setor regulado, tornou necessária a inclusão do governo na legitimação da colaboração e, em 2010, a CT-Spam realizou um acordo

37 No Brasil, segundo a Lei Geral de Telecomunicações e a Norma do Ministério das Comunicações nº 004 de 1995, o Serviço de Conexão à Internet (SCI) é um Serviço de Valor Adicionado (SVA) que não depende de concessão, permissão ou autorização da Anatel, portanto o provedor de SVA é um usuário de um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, neste caso, o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Esta relação será explicada posteriormente no Capítulo 4.

de cooperação com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para implementar a recomendação da gerência da Porta 25. O acordo previa a adoção da medida pelas operadoras após a migração de 90% da base de usuários dos provedores de serviços de e-mail.

O ofício nº 195/2010-PR-Anatel, sobre a cooperação com as atividades de combate ao spam pelo CGL.br, fez com que as operadoras se comprometessem, então, com um cronograma de adoção, seguida das prestadoras de serviços de Internet. Como veremos a seguir, o documento de cooperação assinado junto à Anatel assumiu papel crucial na legitimação das atividades da Comissão e no comprometimento efetivo das operadoras de telecomunicações.

Em 2011, o Departamento de Defesa e Proteção do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC/MJ)³⁸ tornou-se outro órgão governamental inserido no debate, em exigência tanto das operadoras de telecomunicações quanto dos servidores de e-mails, que tinham a interpretação negativa da implementação da medida por parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor³⁹.

O DPDC/MJ expediu, então, uma Nota Técnica - NT nº 65 CGSC/DPDC/SDE⁴⁰ - tratando das consequências e benefícios para o consumidor da gerência da porta 25 e de esclarecimento aos Procons de todo o Brasil; havendo eventualmente reclamações quanto à conexão de Internet, deveria ser verificado se o problema estava relacionado com o bloqueio da porta 25. Consultada a operadora e havendo uma prerrogativa legítima do uso da porta 25 para aquele determinado consumidor, ela poderia permanecer aberta para atender essa necessidade concreta e legítima.

38 À época, o Departamento de Defesa e Proteção do Consumidor fazia parte da Secretaria de Defesa Econômica. A partir de 2012, o Departamento passou a fazer parte da Secretaria Nacional do Consumidor, criada pelo Decreto nº 7.738 de 28 de maio de 2012.

39 O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor abrange Procons (estaduais e municipais), Ministério Público, Defensoria Pública e entidades civis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor.

40 Antispam.br. Nota Técnica nº 65/CGSC/DPDC/SDE. Disponível em: < <http://www.antispam.br/porta25/brasil/notatecnica65.pdf> > Acesso em: 5 mar 2014.

O entendimento do DPDC/MJ⁴¹, abarcado por todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, revelou-se de crucial relevância para conferir segurança ante ao cumprimento das normas de defesa do consumidor, tanto para as operadoras de telecomunicações quanto para servidores de e-mail.

Com o Acordo para Implementação da Gerência da Porta 25 e a Nota Técnica acima citados, o caminho estava aberto para a implementação dessa iniciativa de combate ao spam no Brasil. Os entrevistados para este estudo destacaram que a elaboração dos mencionados documentos e a coordenação desempenhada pelo CGI.br foram fundamentais para que os diversos interessados tivessem segurança para desenvolver as atividades necessárias à gerência da porta 25.

Neste sentido, é importante destacar que tanto a Anatel como o Ministério da Justiça desempenharam papéis extremamente relevantes para oferecer conforto jurídico para que as partes interessadas e submetidas à sua área de atuação pudessem proceder com as atividades demandadas. Ao CGI.br coube, então, a missão de conectar os setores envolvidos, assegurando o cumprimento das fases do processo e providenciando um fórum de discussão e acompanhamento constante do processo de gerência da porta 25 então implementada.

Ao indagar aos entrevistados para este estudo se haveria qualquer outra entidade que pudesse ter coordenado a iniciativa de gerência da porta 25 no Brasil, pode-se destacar que em muitas entrevistas foi relatado o papel determinante, tanto da Anatel como do MJ, no convencimento das empresas, associações e demais atores pertinentes ao seu setor específico de atuação. Porém, concordam os entrevistados que a existência de uma instância multissetorial, como é o CGI.br, foi de inestimável valia para que o processo pudesse ser conduzido de modo a que as diferentes partes envolvidas pudessem entrar em

41 A CT-Spam não procurou primeiramente o DPDC/MJ, mas sim os Procons e as entidades civis, que demandaram o entendimento do Departamento sobre o assunto: "A CT-Spam procurou órgãos de defesa do consumidor e chegou até nós uma demanda para que nos pronunciássemos a respeito da viabilidade ou não do prosseguimento do gerenciamento da porta 25 e verificássemos de fato os potenciais impactos aos consumidores, se havia alguma coisa realmente a temer. E foi nesse momento que chegou ao nosso conhecimento todo o trabalho realizado pela CT-Spam, todas as questões técnicas e também engenharias de implementação circundantes ao gerenciamento da porta 25 vieram ao nosso conhecimento". Danilo Doneda, Coordenador Geral de Estudos e Monitoramento de Mercados do DPDC/MJ em entrevista ao Projeto de Memórias do Combate ao Spam no Brasil, em 27 de setembro de 2013.

contato com a realidade de outros agentes e, no debate sobre os seus diversos interesses e preocupações, tomarem decisões estratégicas que contribuíssem para a conquista da meta pretendida por todos: a redução do volume de spam enviado desde máquinas brasileiras com a gerência da porta 25.

A implementação da gerência da porta 25 foi responsável - inegavelmente entre os atores envolvidos - pela drástica redução no volume de spam enviado por máquinas brasileiras. No ranking da Composite Blocking List, o país saiu da posição de liderança em 2009 para o 25º lugar em 2013, conforme o gráfico abaixo⁴²:

Esse resultado foi alcançado através de debates em diversas reuniões técnicas, sensibilização de órgãos de representação dos setores interessados sobre a relevância da medida, realização de uma ampla campanha de informação ao público em geral e acompanhamento cuidadoso do processo de implementação e envolvimento das competentes instâncias governamentais. A seguir serão destacados aspectos regulatórios e jurídicos relevantes dessa iniciativa para que, então, se possa analisar as peculiaridades identificadas e os desafios enfrentados pela gestão multissetorial nos moldes adotados pelo CGI.br.

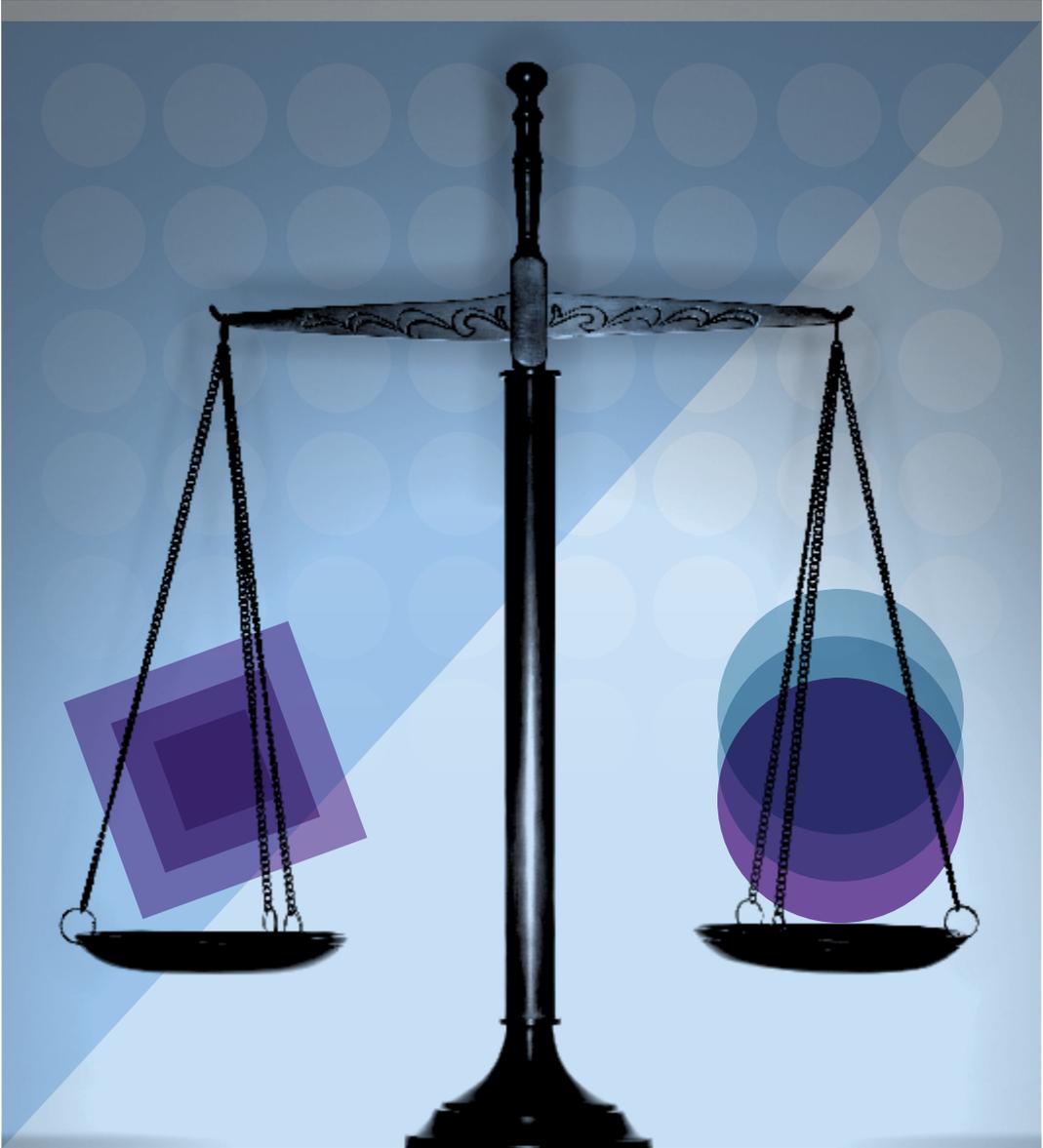
BRASIL (BR) NA CBL

IPs Listados e evolução no ranking



fonte: CBL / by Highcharts.com

42 CERT.br. Port 25 Management in Brazil: Overview and Results. Disponível em: <<http://www.cert.br/docs/palestras/certbr-lac-csirts-medellin2013-1.pdf>>. Acesso em: 12 out 2013.



3 • As questões jurídico-regulatórias

A dificuldade da articulação setorial não se deu por questões que afetavam os indivíduos ou por problemas de convergência de interesses. Todos os atores envolvidos demonstraram-se convencidos do interesse público envolvido na implementação da medida. O que restava controverso a todos eram os problemas jurídicos e regulatórios a serem enfrentados. Dessa forma, a articulação setorial provou ser um recurso crítico de fornecimento de expertise para os agentes governamentais e privados diante de questões ligadas a tecnologias e práticas sociais emergentes.

Um dos primeiros obstáculos jurídicos comentados nas reuniões da CT-Spam foi a possibilidade da gerência da porta 25 ser contestada sob o argumento de ferir a liberdade comercial. Com o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão, restou comprovado que a medida a ser sugerida seria a migração do tráfego de e-mails para a porta 587, que requer autenticação e muito menos a limitação de uma liberalidade. Essa autenticação, além de oferecer maior segurança (pois requer o uso de senha), desestimularia o envio indiscriminado de spam, colaborando assim para a redução do volume desse tipo de mensagem enviada a partir de máquinas brasileiras para a Internet global. Essa medida não onerava o envio de mensagens ou impunha qualquer limitação indevida.⁴³

Os prejuízos dos consumidores por conta do uso indevido da porta 25 para o envio de spam podiam ainda ser detectados em diversas frentes. De início e aprofundando a questão de sua vulnerabilidade técnica, os consumidores raramente atribuíam a performance baixa de suas máquinas e a má qualidade da banda larga contratada ao abuso de seus dispositivos por spammers. Enquanto era essa a razão para o baixo desempenho de sua máquina, o consumidor tendia a relacioná-lo a problemas de ordem geral da rede, frequentemente preferindo incorrer em custos adicionais com manutenção ou troca da máquina, softwares e contratação de velocidade superior de banda. Por isso mesmo, o spam é sentido primeiro pelo usuário como um custo em seu tempo e menos como algo que afeta toda sua experiência de conexão.

43 Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

A banda larga é um recurso assimétrico e com isso o usuário possui capacidades limitadas de download e upload. Foi percebido que os spammers internacionais consumiam toda a capacidade de upload dos usuários brasileiros, ou seja, todo o tráfego de saída, inviabilizando uma conexão estável e impedindo que o usuário enviasse, por exemplo, conteúdo em redes sociais.⁴⁴

Para o Ministério da Justiça, por meio de seu departamento especializado em defesa do consumidor, a implementação da gerência de porta 25 foi considerada benéfica ao consumidor, havendo não apenas a informação prévia sobre o processo, mas sendo ainda garantido um veículo de comunicação para saneamento de questões técnicas acerca da implementação. Foram identificados e considerados riscos para consumidores que usassem clientes de e-mails desatualizados ou outros meios de comunicação com a rede que dependeriam da porta 25. Uma análise de mercado revelou que o número desses consumidores era francamente residual em relação à massa que não seria afetada pela gerência da referida porta.⁴⁵

Dessa forma, o DPDC/MJ considerou que o número de pessoas prejudicadas seria consideravelmente menor em relação ao montante global de consumidores que seriam beneficiados com a medida. Adicionalmente, os consumidores prejudicados, ao serem alertados sobre um eventual problema, teriam a possibilidade de remediar a situação através do contato com seu provedor de Internet ou buscando orientações com os órgãos de defesa do consumidor.

Conforme explica Danilo Doneda:

O Código de Defesa do Consumidor tem um artigo que é muitas vezes deixado pra trás: a defesa do consumidor tem que se adequar, se equacionar com o desenvolvimento tecnológico. E foi justamente esse artigo que forneceu uma fundamentação quase ontológica para nossa Nota Técnica no sentido de que permitíssemos essa mudança técnica, a gerência da porta 25. Embora pudesse atingir um número pequeno de consumidores, era essencial para a criação do ambiente mais favorável a todos os consumidores. Eventuais prejuízos a consumidores - que no fundo não seriam prejudicados em nada, porque poderiam reverter essa situação - era francamente um problema

44 Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

45 Antispam.br. Nota Técnica 65-CGSC/DPDC/SDE/MJ. Disponível em: < <http://www.antispam.br/porta25/brasil/notatecnica65.pdf> >. Acesso em: 13 out 2013.

facilmente superável pelos benefícios que o bloqueio da porta 25 poderia trazer à generalidade dos consumidores⁴⁶.

Os departamentos jurídicos de alguns provedores levantaram ainda o questionamento sobre eventuais impedimentos contratuais para efetuar a gerência da porta 25. Esse argumento foi descartado após análise detalhada de cada contrato de serviço pela CT-Spam, concluindo que os contratos permitiam esse tipo de gerência, desde que sempre comunicada ao consumidor.

Outros argumentos comentados durante os trabalhos da CT-Spam foram os custos de implementação pelas operadoras da gerência da porta 25 e a possibilidade de eventuais processos administrativos serem movidos contra as mesmas por descumprimento de regulamentações. Após a participação da Anatel, com a assinatura do Acordo de Cooperação, esse argumento perdeu sentido, já que o próprio órgão regulador apoiou a iniciativa de fechar a porta 25. No que diz respeito aos fatores econômicos, a gerência da porta 25 permitiu ainda às operadoras uma economia de banda, utilizada anteriormente de forma injustificada para o envio de spam.⁴⁷

Considerações sobre a neutralidade da rede

Para alcançar o resultado de reduzir substancialmente o volume de spams enviados por máquinas brasileiras, a gerência da porta 25, coordenou esforços para o fechamento da referida porta. Essa medida, que atingiu de forma evidente os objetivos buscados, traz em si também uma reflexão importante para o amadurecimento do debate sobre o chamado princípio da neutralidade da rede no país.

O debate sobre o princípio da neutralidade da rede tem ocupado lugar de destaque nos fóruns internacionais e nacionais sobre governança e regulação da Internet, pelo menos nos últimos dez anos, com interesse crescente por parte tanto do público especializado como dos formadores de opinião e da imprensa em geral.

Em síntese bastante citada, o conselheiro do CGI.br Carlos Alberto Afonso definiu o princípio da neutralidade da rede como o preceito que determina que “todos os datagramas são iguais perante a re-

46 Danilo Doneda em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 27 de setembro de 2013.

47 Eduardo Parajo em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

de”.⁴⁸ Dessa forma, a regra é que o tráfego de dados na rede não deve ser discriminado, evitando assim que as operadoras possam dar preferência a certos tráfegos de dados em detrimento de outros por motivos os mais diversos. A regra em si visa combater as discriminações que poderiam acontecer com base em fatores comerciais (privilegiar um conteúdo próprio e, ao mesmo tempo, bloquear ou prejudicar a qualidade de acesso ao conteúdo do concorrente) ou mesmo políticos, religiosos ou culturais (proibindo uma espécie de discurso de circular na rede).

OCGI.br, ao definir os seus Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil, elegeu a neutralidade como um dos dez princípios. Ele foi previsto da seguinte forma:

“6. Neutralidade da rede. Filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento.”⁴⁹

Muitos são os especialistas que defendem o princípio da neutralidade da rede como um elemento fundamental para a conservação da Internet como um espaço aberto e inovador, garantindo a potencialização de liberdades e transformações na forma de comunicação, acesso ao conhecimento, formação de identidade de indivíduos e grupos, além de modelos de negócio para empresas nas mais diversas áreas de atuação.

Se por um lado parece haver consenso entre grande parte dos interessados no debate sobre a importância desse princípio, a necessidade de intervenções pontuais que possam gerar exceções à regra da neutralidade tem gerado debates no mundo todo.

O oposto ao princípio da neutralidade seria a liberação, para que todos os intermediários que tornam possível o tráfego de dados na rede possam adotar os critérios que bem entenderem, para discriminar o que é enviado na Internet. Em contraposição a esse cenário, Vint Cerf, reconhecido como um dos inventores da Internet, alega que “permitir que os provedores de banda larga controlem o que as

48 CGI.br. AFONSO, Carlos. Todos os datagramas são iguais perante a rede! Disponível em: <<http://www.cgi.br/publicacao/todos-os-datagramas-sao-iguais-perante-a-rede/>>.

Acesso em: 30 set 2014.

49 CGI.br. Resolução CGI.br/RES/2009/003/P: Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil. Disponível em: <<http://www.cgi.br/regulamentacao/resolucao2009-003.htm>>. Acesso em: 12 out 2013.

pessoas veem e fazem online pode erodir os princípios que tornaram a Internet um sucesso.”⁵⁰ E ainda:

“Uma série de justificativas foram criadas para apoiar o controle das operadoras sobre as escolhas do consumidor on-line, mas nenhuma resiste a uma análise mais detalhada. Dar às operadoras a opção de discriminar de forma ampla o tráfego de dados não é necessário para proteger os usuários contra vírus, bloquear spam, preservar a integridade da rede, fazer com que tráfego de VOIP ou vídeo funcionem corretamente - ou até mesmo para garantir que as operadoras sejam remuneradas pelos seus investimentos em banda larga. Em particular, estamos firmemente convencidos de que as operadoras serão capazes de definir os preços de mercado para acesso à Internet e ser bem remuneradas por seus investimentos - como operadoras de banda larga em outros países têm feito com sucesso.”⁵¹
(tradução nossa)

Especialmente no Brasil, a Lei 12.965 de 2014 identifica a neutralidade como um dos princípios basilares da Internet no País. O artigo 9º da lei assim está redigido:

Art. 9o O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.

§ 1o A discriminação ou degradação do tráfego será regulamentada nos termos das atribuições privativas do Presidente da República previstas no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, para a fiel execução desta Lei, ouvidos o Comitê Gestor da Internet no Brasil e a Agência Nacional de Telecomunicações, e somente poderá decorrer de:

I - requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações; e

II - priorização de serviços de emergência.

§ 2o Na hipótese de discriminação ou degradação do tráfego prevista no § 1o, o responsável mencionado no caput deve:

50 U.S. Senate Committee on Commerce, Science, & Transportation. Prepared Statement of Vinton G. Cerf, Disponível em: <<http://www.commerce.senate.gov/pdf/cerf-020706.pdf>>. Acesso em: 12 out 2013. Apresentação de V.G. Cerf na Audiência Pública sobre “Neutralidade da Rede”, realizada no Comitê de Comércio, Ciência e Transportes do Senado dos EUA, em 07.02.2006.

51 Idem.

- I** - abster-se de causar dano aos usuários, na forma do art. 927 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil;
 - II** - agir com proporcionalidade, transparência e isonomia;
 - III** - informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento e mitigação de tráfego adotadas, inclusive as relacionadas à segurança da rede; e
 - IV** - oferecer serviços em condições comerciais não discriminatórias e abster-se de praticar condutas anticoncorrenciais.
- § 3º** Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados, respeitado o disposto neste artigo.⁵²

A discussão sobre a gerência da porta 25 poderia aparecer neste contexto pois, ao se coordenar as atividades para o fechamento da referida porta, está sendo impedido um determinado tráfego de dados. O próprio relator do projeto de lei, deputado Alessandro Molon, diagnosticou essa questão e faz referência a ela no relatório que acompanhou o texto substitutivo proposto pelo deputado à redação original do projeto:

“No mesmo § 1º enumeramos a possibilidade de haver discriminação ou degradação do tráfego, se e somente se decorrer de requisitos técnicos indispensáveis à fruição adequada dos serviços e aplicações.

Portanto, admitimos que em casos específicos, e desde que decorram de requisitos técnicos indispensáveis à fruição adequada, por parte do usuário, dos serviços e aplicações, pode haver discriminação ou degradação do tráfego, desde que respeitado o previsto nos parágrafos seguintes – como por exemplo a abstenção de causar prejuízos injustificados aos usuários, o respeito à livre concorrência, e a transparência. O § 1º, assim, combinado com os demais parágrafos do mesmo artigo, torna possível que spams não sejam direcionados para a caixa de entrada do usuário. Em caso de ataques de segurança, desde que os requisitos do artigo 9º sejam preenchidos, também poderá haver tratamento diferenciado, de modo a propiciar uma fruição adequada aos usuários. O tratamento diferenciado a vídeos em tempo real ou mesmo a VoIP, por

52 BRASIL. Lei 12.965 de 23 de abril de 2014 - Marco Civil da Internet

exemplo, podem ser outros motivos justificáveis a serem priorizados sem que haja, contudo, violação ao princípio da neutralidade – desde que os demais requisitos do artigo 9º sejam observados.”⁵³

Neste sentido, tanto o texto do Marco Civil da Internet como o próprio Decálogo do CGI.br parecem indicar que as exceções admitidas ao princípio da neutralidade da rede devem ser “critérios técnicos”. Sob esta visão, a gerência da porta 25 se enquadraria com perfeição como um exemplo de exceção técnica adotada no país através de um amplo consenso alcançado com todos os agentes interessados e a montagem de uma estrutura técnica, jurídica e regulatória capaz de amparar essa tomada de decisão.

Dentre os entrevistados para este estudo foi possível notar que a maioria interpreta a gerência da porta 25 como um exemplo bem-sucedido de exceção à neutralidade da rede, adotada com as devidas cautelas, seguindo um rigoroso processo de acompanhamento e tomada de decisão estratégica multissetorial.

Alguns entrevistados, inclusive, destacaram que foi justamente pensando em situações como a gerência da porta 25 que o Decálogo do CGI.br restringiu exceções ao princípio da neutralidade apenas para “critérios técnicos e éticos”, descartando, assim, a discriminação por motivos “políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento”.⁵⁴

Em entrevista para elaboração deste estudo, Demi Getschko, Conselheiro do CGI.br e Diretor-Presidente do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), ressaltou que a gerência da porta 25 “não elimina nenhuma característica da Internet, pelo contrário, a mensagem continua a ser enviada, sendo essa medida apenas uma dificuldade que se coloca para quem pretende abusar da porta 25 para o envio de mensagens não solicitadas.”⁵⁵

Neste sentido, o Conselheiro Carlos Afonso aponta que: “mudanças de porta lógica para um mesmo serviço não afetam o trânsito dos respectivos pacotes; ou seja, o serviço continua a ser usado do mesmo modo, bastando mudar a porta nas configurações (algo que,

53 Relatório do Deputado Alessandro Molon ao Projeto de Lei nº 2126/2011, datado de 04.07.2012.

54 Rubens Kuhl em entrevista concedida ao Projeto Memória de Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

55 Demi Getschko em entrevista concedida ao Projeto Memória de Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

aliás, é sempre transparente no webmail - ou seja, o usuário não tem que se preocupar com que portas o provedor presta o serviço).”⁵⁶

A questão de não discriminar com base no conteúdo aparece em vários depoimentos colhidos para este estudo. Vale destacar ainda a reflexão trazida por Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen, do CERT.br, ao avaliar se a gerência da porta 25 poderia ser realmente enquadrada como um tema pertinente à neutralidade da rede. “O que parece existir é um jogo de palavras. Neutralidade da rede é não privilegiar um tráfego em detrimento de outro. O problema que se busca combater é a quebra de isonomia. No caso da porta 25 a mesma regra vale para todos. Adicionalmente, não se investiga o conteúdo do pacote.”

Acrescentando sobre a questão de inspeção sobre o conteúdo, que consistiria em quebra indevida da neutralidade da rede, argumentam ainda os entrevistados:

“O modelo de encapsulamento de dados do TCP/IP faz com que tenhamos envelopes dentro de envelopes. Metáforas sobre correios são sempre controvertidas porque Internet não é correio, mas elas ajudam aqui: o que é o conteúdo de um malote? As cartas. Mas para distribuir essas mesmas cartas eu preciso abrir o malote. Eu não abro as cartas, apenas vejo o seu endereçamento para que elas possam ser encaminhadas ao seu destino. Não existe uma análise sobre o conteúdo da carta ou do e-mail para saber se é propaganda ou qualquer outro conteúdo. Não existe análise sobre o conteúdo ou sobre a informação. E é justamente por isso que a gerência da porta 25 funciona tão bem.”⁵⁷

A preocupação com o argumento da neutralidade da rede na gerência da porta 25 se justifica para que, por melhores que tenham sido os resultados obtidos com essa iniciativa, ela não seja utilizada como exemplo para que se advogue em favor de exceções cada vez mais amplas e que possam, em última instância, esvaziar o próprio conteúdo do princípio da neutralidade.

No debate sobre o Marco Civil da Internet no Brasil esta questão tem sido frequentemente colocada e, na oposição entre entendimentos contrários sobre como o atual artigo 9º da lei deve dispor

56 Carlos A. Afonso em entrevista concedida ao Projeto Memória de Combate ao spam no Brasil, em 08 de outubro 2013.

57 Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen em entrevista concedida ao Projeto Memória de Combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

sobre o princípio e suas exceções, a gerência da porta 25 e o combate ao spam surgem recorrentemente como exemplos.

O Conselheiro do CGI.br e atual diretor executivo do SindiTelebrasil, Eduardo Levy, em entrevista ao sítio Convergência Digital, afirmou que “na questão da neutralidade temos uma palavra [monitorar] que gostaríamos suprimida, porque é importante gerenciar uma rede para que ofereça a maior qualidade pelo menor custo final. Significa que dentro dela tenha elementos pelos quais possamos fazer alguma interferência pelo bem de todos, como fizemos na porta 25”.⁵⁸

Embora reconheça os benefícios de adotar a gerência da porta 25 para a coletividade e enquadrá-la como uma exceção ao princípio da neutralidade, o Conselheiro questiona se valeria a pena ter esse mesmo princípio corporificado em lei, conforme entrevista dada a este projeto:

(A gerência da porta 25) é um exemplo bom de como casos semelhantes ou mesmo casos novos que venham a surgir e nos quais se demande alguma ação sob a rede podem ser desenvolvidos para que se tenha um benefício para a sociedade como um todo.

É o nosso receio no setor de telecomunicações da própria existência de uma lei rígida. Nós gostamos muito do Decálogo, mas muitas vezes entendemos que pode haver uma dicotomia entre aquilo que nós pregamos que a rede tem que ser a mais livre, a mais simples, a mais livre realmente para todos e trazer junto uma lei – algo que pode ter consequências que saiam do controle dessa liberdade.

Eu entendo perfeitamente que o grupo que mais atua na Internet reaja ao excesso de regulamentação. Eu também reajo e o setor de telecomunicações é extremamente regulado pela Anatel. Porque a sociedade tem que tirar benefício disso, não pode deixar que as empresas tenham a sua ação sem a regulamentação. Mas a Internet tem um grau de liberdade muito maior. Você tirar esse grau de liberdade através de uma lei feita no Congresso pode ser um contrassenso daquilo que se prega sobre liberdade da Internet.

58 Convergência Digital. GROSSMANN, L.O. QUEIROZ, L. Teles tratam neutralidade de rede como tema prioritário. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=34357&sid=4#_Ulh-XmQ0i1Q>. Acesso em: 13 out 2013.

Em apresentação realizada durante uma audiência pública na Câmara dos Deputados, em 12.06.2012, o SindiTeleBrasil defendeu a necessidade de reformar a redação sobre neutralidade da rede no Marco Civil como forma de viabilizar iniciativas como a gerência da porta 25 e o oferecimento de projetos de banda larga com preços acessíveis para os usuários que não utilizam todos os recursos da Internet. Em sua apresentação, a gerência da porta 25 é referida como uma das formas de “bloqueio ou discriminação de tráfegos razoáveis”.⁵⁹

Se por um lado o fechamento da porta 25 não é necessariamente uma novidade desenvolvida no Brasil, já que outros países⁶⁰ adotaram a medida e grandes provedores e operadoras internacionais também o fazem⁶¹, o debate sobre neutralidade assume contornos especialmente relevantes no país, dado que suas eventuais exceções estão próximas de ser regulamentadas, tal como consta no Marco Civil da Internet.

Como mencionado anteriormente, este estudo sobre a gerência da porta 25 procura, através de depoimentos e da análise das questões mais relevantes apresentadas por essa iniciativa, refletir sobre o seu processo de implementação, impacto e lições que podem ser tiradas para um momento de intensa transformação no cenário de governança e regulação da rede.

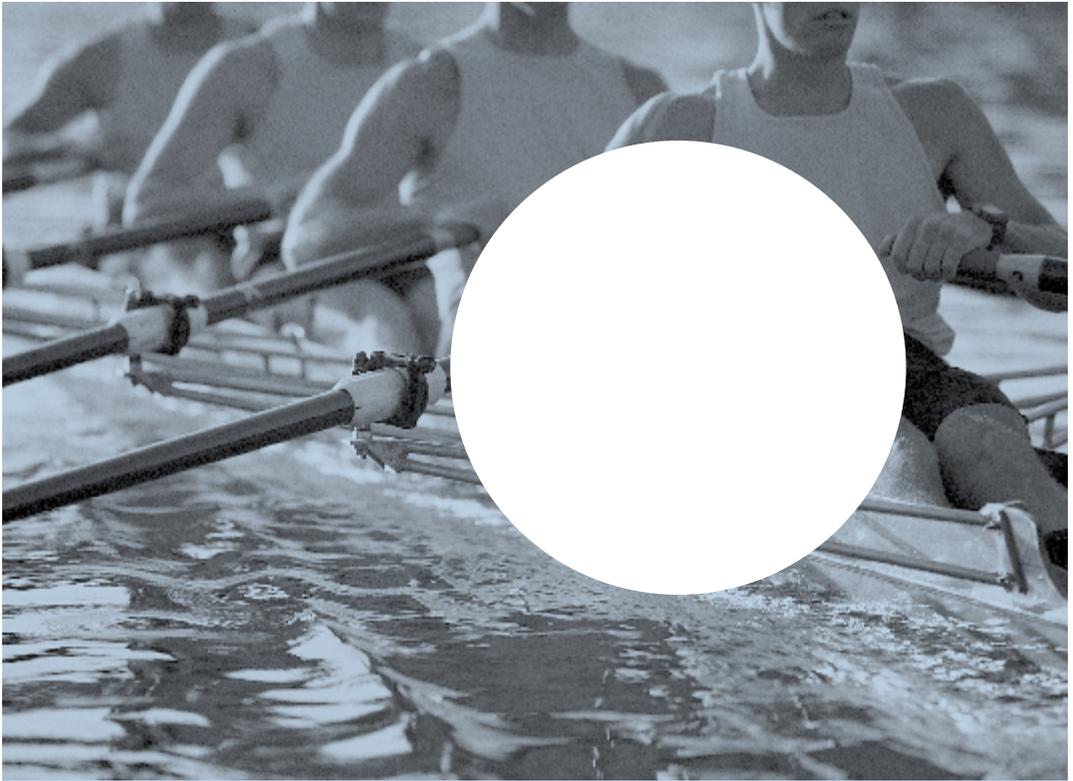
Justamente por ser percebida por atores deste processo como uma exceção ao princípio da neutralidade da rede é que se torna necessário ter clareza sobre (i) os motivos que levaram à sua adoção; (ii) o processo multissetorial empregado para garantir que a tomada de decisão não fosse arbitrária, unilateral ou causasse prejuízos a terceiros; e (iii) o constante acompanhamento do processo para promover avaliações sobre os seus impactos.

59 BRASIL. Câmara dos Deputados. A visão dos provedores de acesso fixo e móvel: Audiência Pública” - Comissão Especial - PL 2126/11. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2126-11-principios-do-uso-da-internet/reunioes-1/audiencias-publicas/apresentacoes-digitais-das-audiencias-publicas/apresentacao-eduardo-levy-12.06.2012>>. Acesso em: 13 out 2013.

60 Vide, por exemplo, o trabalho do Japan E-mail Anti Abuse Group. Disponível em: <<http://jeag.jp/index.html>>. Acesso em: 13 out 2013. Comentando a prática adotada em outros países, vide ainda o artigo de N. Rubenking, Port 25 Block Stalls Spam After All. Disponível em: <<http://securitywatch.pcmag.com/spam/290791-port-25-block-stalls-spam-after-all>>. Acesso em: 13 out 2013.

61 BEVERLY; R. BAUER, S. ; BERGER, A. The Internet’s not a Big Truck: Towards Quantifying Net Neutrality. Disponível em: <http://www.akamai.com/dl/technical_publications/truck-pam07.pdf>. Acesso em: 12 out 2013.

Neste sentido, é importante acompanhar a evolução dos debates para que se possa mapear a forma como uma estratégia vitoriosa de coordenação multissetorial será apropriada em outras frentes no futuro. O debate sobre neutralidade da rede é apenas um exemplo da importância da gerência da porta 25 e da necessidade de conhecer iniciativas como essa em profundidade.



4● Uma gestão multissetorial de política pública

As atividades da CT-Spam refletem, primordialmente, o modelo de governança da Internet implementado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil. De forma prática foi uma, senão a primeira, das vezes em que este modelo foi aplicado na gestão de uma política de Internet no país.

Logo no início da implementação da política, viu-se a necessidade de inserção de atores não técnicos no debate e a importância subsidiária e complementar do governo nesse processo. Ainda, foi um exemplo de como características da arquitetura da rede são relevantes para os debates políticos sobre a própria rede, dada a influência da gerência da porta 25 para as discussões do Marco Civil da Internet.

Foi um processo demorado e seus participantes atribuem ao tempo diversos fatores, desde o ineditismo da coordenação, à postergação desnecessária de certos atores. No entanto, inegavelmente, todos exaltam o sucesso e a relevância do processo para o futuro da governança da Internet no país.

Entender como esse modelo multissetorial foi criado é de grande relevo para compreender como foi possível a implementação da gerência da porta 25 e para que se possa refletir sobre o futuro de novas iniciativas multissetoriais para o desenvolvimento de políticas públicas.

Governança da Internet no Brasil e o multissetorialismo

Em 1995, o Ministério das Comunicações, durante o período brasileiro de privatizações que se iniciou pelos serviços de telecomunicações, expediu a Norma nº 004/95 que definiu a relação entre os provedores de serviço de conexão de Internet e os Serviços de Telecomunicações prestados pelas “Entidades Exploradoras de Serviços Públicos de Telecomunicações”. Esta norma, válida até hoje, determina que o provimento de conexão de Internet não é um serviço de telecomunicação, mas um Serviço de Valor Adicionado definido como:

(...) o serviço que acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas ou novas atividades produtivas,

relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações⁶².

Já o Serviço de Conexão à Internet foi definido da seguinte forma: (...) nome genérico que designa Serviço de Valor Adicionado, que possibilita o acesso à Internet a Usuários e Provedores de Serviços de Informações⁶³

Décadas após a criação dessas definições, elas ainda constituem uma incógnita para a regulamentação e governança da rede no Brasil. Segundo entrevista de Marcelo Bechara para este projeto:

(...) o dispositivo que conceitua Serviço de Valor Adicionado diz que a relação entre os prestadores de serviço adicionado e os prestadores de serviço de telecomunicação é feita pela Anatel. Então realmente existe um ambiente não muito claro e é compreensível que não seja muito claro, porque a modificação do ambiente de 1995 pra cá foi intensa, sobre até onde a Anatel pode ir.

Em relação a esse assunto, teve uma regulação específica – a Regulação do Serviço de Comunicação Multimídia⁶⁴ – que foi pra onde os provedores, os antigos provedores de conexão acabaram caminhando. Então hoje eles são também ainda

62 BRASIL. ANATEL, Portaria nº 148 de 31 de Maio de 1995 que aprova a Norma nº 004/95 sobre o Uso da Rede Pública de Telecomunicações para acesso à Internet. Disponível em: < <http://legislacao.anatel.gov.br/normas-do-mc/78-portaria-148> >. Acesso em: 5 mar 2014.

63 Idem.

64 Segundo a análise do Conselheiro Marcelo Bechara em relatório sobre Proposta de Alteração do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite, depois de submetida aos comentários da sociedade, por meio da Consulta Pública nº 45, de 08/08/2011:2. Por se tratar de serviço abrangente e dotado de inúmeras aplicações, inclusive o suporte à Banda Larga, o SCM apresenta-se como um dos instrumentos de democratização do acesso às tecnologias de informação, de redução das desigualdades nesse acesso e instrumentalização de garantias fundamentais como educação, saúde, informação e comunicação.(...)

O SCM criado pela resolução 272 de 2001 como resultado da velocidade da inovação tecnológica no setor de tecnologias da informação e da convergência entre os serviços de telecomunicações e Internet.

(...)

5.2. Assim, o SCM surgiu com a finalidade de abranger serviços de transmissão de dados, incluindo o Serviço Limitado Especializado nas submodalidades de Rede Especializada e Circuito Especializado, bem como as autorizações do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT), compreendendo o Serviço por Linha Dedicada, o Serviço de Rede Comutada por Pacote e o Serviço de Rede Comutada por Circuito.

prestadores de serviços de valor adicionado e prestadores de serviços de telecomunicação. Às vezes a mesma empresa dentro de uma estrutura empresarial.”⁶⁵

Tão importante, portanto, quanto as definições de Serviço de Valor Adicionado e Serviço de Conexão de Internet, a Norma nº004/95 foi o primeiro sinal descentralizador do desenvolvimento da Internet no país ao estabelecer uma relação de autonomia entre os provedores de serviço de conexão à Internet e as entidades exploradoras de serviço público de telecomunicações, estimulando a concorrência e a iniciativa privada.

Ainda nesse mesmo ano, o Ministério das Comunicações e o Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovação apresentaram uma Nota Conjunta sobre o desenvolvimento da rede brasileira, marcando o fim do provimento estatal de conexão, bem como a criação de um comitê gestor para organizar a Internet nacional com a presença de representantes do Ministério das Comunicações e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, representantes dos operadores de backbones, dos provedores de conexão, usuários e da comunidade acadêmica. Dentre os pontos da Nota, destacam-se:

1.4 A participação das empresas e órgãos públicos no provimento de serviços de Internet dar-se-á de forma complementar à participação da iniciativa privada, e limitar-se-á às situações onde seja necessária a presença do setor público para estimular ou induzir o surgimento de provedores e usuários. (...)

7.1 No sentido de tornar efetiva a participação da Sociedade nas decisões envolvendo a implantação, administração e uso da Internet, será constituído um Comitê Gestor da Internet, que contará com a participação do MC e MCT, de entidades operadoras e gestoras de espinhas dorsais, de representantes de provedores de acesso ou de informações, de representantes de usuários, e da comunidade acadêmica.

7.2 O Comitê Gestor terá como atribuições principais:
a) fomentar o desenvolvimento de serviços Internet no Brasil;
b) recomendar padrões e procedimentos técnicos e operacionais para a Internet no Brasil;
c) coordenar a atribuição de endereços Internet, o registro de

65 Marcelo Bechara em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

nomes de domínios, e a interconexão de espinhas dorsais; d) coletar, organizar e disseminar informações sobre os serviços Internet.⁶⁶

O ambiente regulatório para a Internet brasileira não foi desenvolvido ao longo de uma centralização política, não obstante moveu-se distante de um descontrolado. A criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil supriu a lacuna de um agente regulador específico, assumindo as principais características da rede: descentralização e colaborativismo, tecnicidade e política.

Seguindo a Nota Conjunta, a Portaria Interministerial nº 147⁶⁷, de 31 de maio de 1995 criou o Comitê Gestor da Internet no Brasil com a atribuição de acompanhar a disponibilização de serviços de Internet no país; estabelecer recomendações relativas à estratégia de implantação e interconexão de redes, analisar e selecionar opções tecnológicas, e papéis funcionais de empresas, instituições de educação, pesquisa e desenvolvimento (IEPD); recomendar padrões, procedimentos técnicos e operacionais e código de ética de uso, para todos os serviços de Internet no Brasil; coordenar a atribuição de endereços IP (Internet Protocol) e o registro de nomes de domínios; recomendar procedimentos operacionais de gerência de redes, dentre outras.

A representação multissetorial do CGI.br, portanto, configurou-se inicialmente da seguinte forma: (i) um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, que o coordenará; (ii) um representante do Ministério das Comunicações; (iii) um representante do Sistema Telebrás; (iv) um representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; (v) um representante da Rede Nacional de Pesquisa; (vi) um representante da comunidade acadêmica; (vii) um representante de provedores de serviços; (viii) um representante da comunidade empresarial; e (ix) um representante da comunidade de usuários do serviço Internet.

Marcelo Carvalho destaca a importância dos Grupos de Trabalho no âmbito do Comitê Gestor da Internet no Brasil para desenvolvimento de suas atribuições:

66 BRASIL. Nota Conjunta do Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações, 15 mai 1995. Disponível em: <<http://www.cgi.br/legislacao/notas/nota-conjunta-mct-mc-maio-1995>>. Acesso em: 5 mar 2014.

67 BRASIL. Portaria Interministerial nº 147 de 31 de maio de 1995. Disponível em: <<http://www.cgi.br/portarias/numero/147>>. Acesso em: 7 mar 2014.

Para desenvolver suas ações e aumentar a participação da sociedade em suas atividades, atendendo a um dos objetivos definidos na sua criação, o CGI.br começou, desde a sua primeira reunião, a criar e a aperfeiçoar a organização de Grupos de Trabalho (GTs) cujas atividades visaram fomentar o desenvolvimento de serviços na Internet no Brasil⁶⁸.

Ante este contexto, é unânime entre os atores envolvidos no projeto de gerência da porta 25 a essencialidade do protagonismo do Comitê Gestor. Isto é, do seu papel enquanto realizador da coordenação da sociedade na tomada de decisão e implantação de políticas de Internet. Não há consenso, todavia, na determinação específica do princípio do multissetorialismo.

DeNardis e Raymond atestam que o multissetorialismo não deve ser aplicado como um princípio em si mesmo, mas sim como a determinação de uma gestão que busque um ponto ótimo, promovendo equilíbrio e estabilidade entre os objetivos e prioridades envolvidas. Segundo os autores:

(...) multissetorialismo não deve ser visto como um valor em si mesmo para ser aplicado de forma homogênea em todas as funções de governança da Internet. Ao contrário, a abordagem apropriada para gerar uma governança mais eficaz e responsável da rede demanda uma reflexão sobre qual seria o arranjo que melhor equilibra inovação, interoperabilidade, liberdade de expressão e estabilidade operacional em cada contexto funcional e político.⁶⁹

Ainda, para os autores, o legado de modelo de governança baseado em órgãos padronizadores e decisões empresariais gera modelos de governança da Internet com duas características principais: (i) não envolvimento dos governos no processo de tomadas de decisão e (ii) o processo de tomada de decisão em governança da Internet considera apenas aspectos técnicos e decisões de mercado. Dessa forma, vê-se que problemas de coordenação são mais comuns do que problemas de cooperação.

68 REVOREDO DE CARVALHO, M.S.. A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição de mecanismos de governança. COPPE/UFRJ, 2006, p. 142.

69 DE NARDIS, L.;RAYMOND, M.. Thinking Clearly. Social Science Research Governance. 14 nov 2013. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2354377>>. Acesso em: 8 mar 2014.

Vê-se, pois, que atingir um nível satisfatório de coordenação é tão complexo quanto as ameaças que a rede enfrenta todos os dias. Mais ainda, atingir um nível padronizado de coordenação não é só inviável como também indesejável. Para além do atingimento de um modelo ótimo de coordenação, algumas premissas básicas são inquestionáveis, como as listadas pelo Conficker Working Group, em seu documento *Lessons Learned* de 2011. Estas premissas não mencionam precisamente um modelo multissetorial, mas exaltam a cooperação entre diversos níveis de atores e o envolvimento e apoio de governos diante da volatilidade e da velocidade das ameaças e a necessidade de uma comunicação rápida, fácil e efetiva.

Independentemente do termo, o processo de gerência da porta 25 foi marcado por um intenso processo de colaboração entre os atores em busca de um bem público, coordenados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil. Nesse quesito, portanto, não há dúvidas quanto ao êxito da implementação do modelo de governança multissetorial e multiparticipativa da Internet no Brasil. Esse resultado é reconhecido pelo Conselheiro Eduardo Levy, em entrevista para este projeto ao afirmar:

Então, isto é complexo, é bonito sob o ponto de vista da democracia e das diversas forças que atuam e é mais bonito ainda pelo resultado final em que a sociedade é quem saiu ganhando. Não houve nada muito forte que tivesse impedido a sociedade de trazer um ganho. Então isso eu acho que foi pra mim, pessoalmente e para o setor de telecomunicações, um orgulho muito grande de fazer parte desse processo e poder difundi-lo da forma como foi feito.

Acho que a ação do CGI.br foi fundamental sob o ponto de vista multistakeholder e de participação de todos. Mas se não houvesse, se todas as pernas não estivessem presentes, nós provavelmente ainda estaríamos patinando. Faltava ainda uma perna de telecomunicações ali que pode ser a menos ou a mais importante; dependendo do momento em que se esteja tratando ela, pode ter uma importância maior e em outros momentos uma importância menor. A discussão dentro do Comitê é de uma riqueza enorme pela característica que os segmentos têm.”⁷⁰

70 Eduardo Levy em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

Para os atores do processo de gerência da porta 25, a atuação do Comitê Gestor da Internet no Brasil demonstra que não existe um vácuo de poder em políticas de Internet no país. A atuação de identificação técnica de um problema e tomada de decisão colaborativa e coordenação eficaz de atores para sua solução fizeram do modelo implementado pelo CGI.br o arranjo democrático possível para governança sustentável da rede. Para uns, esse exemplo deve mesmo ser seguido em futuras coordenações de políticas de Internet. Conforme explicita Marcelo Bechara:

Eu acho que a porta 25 foi a primeira vez que o Comitê Gestor de Internet no Brasil atuou mais como Comitê Gestor e menos como NIC.br⁷¹, porque o NIC tem vida própria, a gestão mesmo de IP e nomes de domínio. (...) Já o Comitê, ele é muito mais de debate e menos de gestão. Dessa vez ele foi um comitê de gestão. Só que isto não é uma coisa que faz parte. E deveria fazer, na minha opinião, parte da sua rotina. Isso tem acontecido de forma bastante gradativa.”⁷²

A característica multissetorial do CGI.br na coordenação da gerência da porta 25 não revela a imposição de um modelo em si, mas, como se pode deduzir a partir dos relatos apresentados, o modelo multissetorial deriva das características da própria rede. Sem a coordenação dos atores, não haveria o desenvolvimento do processo e sua imposição governamental talvez nem efetiva, pois uma das maiores características da Internet que se revela em um processo multissetorial é sua democratização e descentralização.

Neste sentido, lembra Rubens Kuhl que:

(...) o resultado de um processo multissetorial sempre vai ser visto como melhor porque ele tem uma adoção de todos os proponentes, de todos os que discutiram esse processo. Então, independentemente dele ser melhor ou pior, ele vai ser sempre melhor percebido. Isso é uma vantagem do ponto de vista político, ou seja, existe também, neste processo da porta 25, um aprendizado de todos os atores de não defender apenas um ponto específico ou uma adequação

71 O Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br - foi criado para implementar as decisões e os projetos do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, que é o responsável por coordenar e integrar as iniciativas e serviços da Internet no País. Para saber mais < <http://www.nic.br/sobre-nic/nicbr.htm> >. Acesso em: 2 jun 2014.

72 Marcelo Bechara em entrevista concedida ao Projeto de Memórias do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

específica que cada uma tenha. Então, esse processo ter sido lento é um indicativo de qual era a nossa maturidade política para tomar este tipo de decisão.⁷³

5 • Conclusões

O Comitê Gestor da Internet no Brasil trabalha diariamente com temas relacionados à Internet, um recurso compartilhado por várias partes de forma intrínseca. Em compasso com estas características, o CGI.br não apenas construiu a sua estrutura, mas também moveu o seu processo de tomada de decisão.

A gerência da porta 25 pode parecer um tema árido, demasiadamente técnico e de difícil compreensão. Este relatório procurou lançar luz tanto sobre o processo como sobre reflexões fundamentais que podem ser retiradas da experiência de combate ao spam até o momento no Brasil. A democratização da sociedade passa necessariamente pela democratização de tomadas de decisão de interesse público e uma entidade como o CGI.br pode servir de exemplo para que as potencialidades deste processo sejam testadas.

Neste sentido, com o trabalho da CT-Spam, sobretudo com a implementação da gerência da porta 25, houve a operacionalização desse modelo de tomada de decisão e gestão de um recurso de forma multissetorial bastante exitosa, em que todos os interessados convergiram para melhoria de um interesse público.

Justamente por desempenhar este papel, o CGI.br se coloca em posição privilegiada para coordenar novas empreitadas multissetoriais com o objetivo de aperfeiçoar o uso e a governança da Internet no país. Conforme indicado em entrevista colhida para este estudo, a transição do IPv4 para o IPv6 parece ser uma das iniciativas que, aprendendo com a experiência de gerência da porta 25, segue a mesma trilha no sentido de gerar mais um desafio de coordenação multissetorial para a entidade.⁷⁴

No que diz respeito aos provedores e às operadoras de telecomunicações, a experiência de gerência da porta 25 representou uma iniciativa importante para evidenciar como diferentes empresas

73 Rubens Kuhl em entrevista concedida ao Projeto de Memória do Combate ao spam no Brasil, em 17 de janeiro de 2014.

74 Eduardo Parajo em entrevista concedida ao Projeto Memória do combate ao spam no Brasil, em 25 de setembro de 2013.

podem se organizar em torno de distintos interesses no que diz respeito a um mesmo tema de governança e regulação da rede. Com o desenvolvimento cada vez mais presente de um discurso que incentiva a tomada de decisões através de processos multissetoriais, é relevante perceber as diferentes perspectivas que podem existir dentro de um mesmo setor e como elas são apresentadas e resolvidas para um consenso que possa mover a discussão adiante.

Observando o problema sob o viés do consumidor, vale destacar que o Código de Defesa do Consumidor brasileiro norteou os trabalhos do sistema nacional de defesa do consumidor em sua colaboração na tomada de decisão estratégica multissetorial. Nesse sentido, a Política Nacional das Relações de Consumo deve atender às necessidades do consumidor, melhorando sua qualidade de vida, adequando-se à proteção do consumidor e às necessidades do desenvolvimento tecnológico.⁷⁵

Embora este novo desenho técnico pudesse atingir, negativamente, um número pequeno de consumidores, era essencial para a criação do ambiente mais favorável a todos. Eventuais prejuízos a consumidores, que no fundo não seriam prejudicados em nada porque poderiam reverter essa situação, significavam francamente um problema que seria facilmente superado pelos benefícios que o bloqueio da porta 25 poderiam trazer à generalidade dos consumidores.⁷⁶

O que se conclui primordialmente da gerência da porta 25 nas redes brasileiras é a imprescindibilidade da coordenação multissetorial para políticas de Internet. A coordenação pelo CGI.br dos atores dos setores empresariais, técnicos, governo, sociedade civil e academia não possui equivalência. Diante da necessidade de solução altamente técnica e especializada, seria pouco provável, de acordo

75 Conforme o Art. 4º do Código de Defesa do Consumidor: A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995) (...)II - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.

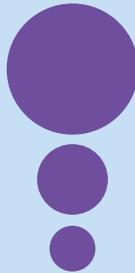
76 Danilo Doneda em entrevista concedida ao Projeto Memória do Combate ao spam no Brasil, em 27 de setembro de 2013.

com os depoimentos, que um órgão público pudesse tê-lo feito. Dessa forma, a parceria público-privada derivada da colaboração dos atores demonstra-se como a melhor via de respostas efetivas para segurança e políticas de rede.

Sendo assim, a partir das entrevistas realizadas e das reflexões por elas suscitadas, espera-se que, além dos frutos já colhidos no sentido de reduzir o volume de spam enviado pelo país, a memória deste processo possa servir para impulsionar os debates sobre governança e regulação no Brasil, de forma que experiências multissetoriais como esta sejam reproduzidas nacional e internacionalmente, ajudando a fortalecer o papel do país no cenário global de governança da rede.

Ainda, a documentação deste processo deve servir também para aprimorar iniciativas de coordenação em níveis nacional e internacional para temas de governança de Internet. É importante destacar novamente as recomendações da estratégia do Dutch Cyber Security Council, em sua segunda fase, ressaltando a importância das coalizões nacionais e internacionais para efetivação de padrões estabelecidos internacionalmente; o diálogo permanente, transparência, regulamentação (autorregulamentação ou institucional) e a criação de conhecimento.

Posto isto, a coordenação e a colaboração efetivas entre atores para temas de governança da Internet operacionalizam pilares democráticos fundamentais, tais como diálogo, abertura, transparência, cooperação e constante construção de informação e conhecimento colaborativos.



II

Entrevistas

Entrevistas realizadas por

Marília de Aguiar Monteiro

Bacharel em Direito pela Escola de Direito do Rio de Janeiro, da Fundação Getúlio Vargas, com intercâmbio acadêmico no Institut d'Etudes Politiques de Lille, França. Coordenadora de Consumo e Sociedade da Informação na Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça. Pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS/RJ).

Carlos Affonso Pereira de Souza

Doutor e Mestre em Direito Civil na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS/RJ). Professor dos cursos de graduação e de pós-graduação da UERJ, PUC-Rio e IBMEC. Pesquisador Visitante do Information Society Project, da Faculdade de Direito da Universidade de Yale. Membro da Comissão de Direito Autoral da OAB/RJ. Conselheiro eleito do GNSO/ICANN como representante dos usuários não comerciais da Internet (2008-2009) e Membro eleito do Comitê Executivo do NCUC (NonCommercial Users Constituency). Policy Fellow da ONG Access e membro do Conselho Consultivo do Instituto NUPEF.



1 ● Entrevista com Henrique Faulhaber

Realizada no Rio de Janeiro, em 12/02/2014.

Carlos Affonso Pereira de Souza: Começando por uma perspectiva histórica, você poderia explicar as razões pelas quais foi criada a CT-Spam dentro do Comitê Gestor da Internet no Brasil?

HF: O Comitê Gestor da Internet no Brasil é um órgão que trata da governança da Internet no Brasil. Sempre houve muita preocupação, desde o início, com a governança relacionada à estrutura, ou seja, com os nomes de domínio e os endereços de IP.

Depois de 2004, com a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação¹, eu cheguei ao CGI.br em 2005 para o meu primeiro mandato e já havia uma massa crítica de que o Comitê Gestor deveria discutir outras camadas da governança da Internet, não só as camadas de estrutura.

1 Sobre a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação veja a publicação dos Cadernos CGI.br com os documentos de Genebra e Túnis em <http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernosCGIbr_DocumentosCMSI.pdf>

Nessa perspectiva, eu propus que formássemos o grupo de trabalho antispam no Comitê Gestor da Internet. Por quê? Porque é um problema que aflige, afeta todos os internautas; porque naquela época, já em 2005, 90% das mensagens eletrônicas que vinham por e-mail eram mensagens indesejadas e era um vetor importante de injeção de vírus e programas maliciosos ou botnets ou programas que procuravam roubar senhas.

O spam era um veículo importante para infectar as máquinas dos usuários. Então, por um lado, havia um incômodo muito grande de separar o joio do trigo, de ver qual mensagem vinda para você interessava, não era propaganda que carregava um vírus. E era também um desperdício para toda a cadeia e em especial os provedores de acesso, que tinham que gastar muitos recursos para filtrar para o usuário, tirar fora todo o spam; mas mesmo assim, carregavam um volume muito grande de spam aos usuários. E para as empresas de telecomunicações, já que o tráfego de e-mail é 90% spam, você está gastando, pagando uma banda enorme que poderia estar sendo utilizada para navegar na Internet, fazer outras coisas. Então, certamente o spam, que já era um problema na criação da Internet, foi aumentando. Era um tema que merecia a preocupação do Comitê Gestor, discussões, estudos. Então, esse grupo começou. Foi uma iniciativa que eu tomei e colegas logo aderiram.

Começamos fazendo seminários para discutir dentro do Brasil o que poderia ser feito para diminuir a quantidade de spam, qual seria o comportamento do usuário no recebimento dessas mensagens indesejadas e se caberia algum tipo de legislação nacional, já que alguns países (a Comunidade Europeia, os Estados Unidos, o Canadá) já tinham legislações para coibir a prática do spam; examinar aspectos de segurança, em que medida poderíamos melhorar a qualidade da segurança da Internet combatendo o spam. Estudamos iniciativas internacionais, a OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a própria ITU (International Telecommunication Union - União Internacional de Telecomunicação) no sentido de fazer o que poderia ser um programa nacional de combate ao spam. Essas iniciativas se desenvolveram em trilhas independentes.

Fizemos seminários, fizemos um sítio importante por volta de 2006, 2007 que é o <antispam.br>, voltado para usuários finais e para administradores de rede explicando problemas, dando dicas de como se defender; explicando o que é e o que não é spam. Criamos, na época,

um projeto junto com o Centro Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro para fazer um estudo da legislação internacional do spam e propor um texto de lei que pudesse ajudar o Congresso Nacional a colocar o combate ao spam em uma lei brasileira à altura do que havia de mais moderno, atual e pertinente para o combate ao spam.

Em paralelo a isso, encomendamos da Universidade, no caso a UFMG, um estudo para verificar por que o Brasil se situava entre os países - ora era o primeiro, ora era o segundo - que mais mandavam spam. Além do incômodo nas nossas caixas postais, todo usuário brasileiro recebia uma quantidade de spam grande. Isso não era só no Brasil, mas em todos os lugares do mundo, mesmo assim o Brasil era conhecido como “rei do spam”. De acordo com os indicadores internacionais, o Brasil era um dos países que mais enviava spam - como eu falei, primeiro, segundo, terceiro; sempre lá no topo dos que mais enviavam. E esse estudo demonstrou que, na verdade, a rede brasileira enviava muito spam para o exterior, mas esse spam não era enviado por brasileiros. A rede brasileira foi utilizada como um hub, quer dizer, a rede brasileira tinha muitas máquinas infectadas por vírus; muitas máquinas brasileiras faziam parte de botnets. Então, spammers do exterior utilizavam a rede brasileira para redirecionar spam para outro país. Por isto havia uma quantidade enorme de spam vinda dos países asiáticos escrito em chinês, em mandarim; passava pelo Brasil e voltava lá pra Ásia.

Isto que constatamos era inequívoco. Foi o trabalho do SpamPots que mostrou que estávamos sendo usados; que o spam era um veículo importante para transportar vírus, para contaminar outras máquinas; mas também que o spam brasileiro vinha de outro lugar.

Isto tudo somado - nossos estudos, iniciativas de outros países, discussões de leis, essa pesquisa - nos levou à conclusão de que tínhamos que ter um meio técnico para fazer com que a rede brasileira deixasse de enviar essa quantidade de spam tão grande.

Já havia uma recomendação adotada em outros países de bloquear a porta 25 para evitar que o spam saísse da rede na sua origem. Quer dizer, em lugar de combatermos o spam depois que ele chega à caixa do usuário, filtrando, selecionando, jogando fora; buscamos um método que já havia sido recomendado por outros, mas que ainda não havíamos testado no Brasil, de fazer com que as máquinas dos usuários finais, mesmo que contaminadas, não conseguissem mandar e-mails diretamente usando a porta 25. Isto é o chamado bloqueio da

porta 25 ou gerenciamento da porta 25 que foi, das ideias discutidas pelo grupo Antispam brasileiro do Comitê Gestor, aquela na qual mais investimos recursos e a que trouxe um resultado final bastante bom, porque agora, em 2013, saímos da lista dos três mais e hoje estamos numa posição bem melhor, variando entre 25º, 30º lugar da lista dos países que mais enviam spam.

CAF: Como isso foi feito?

HF: Assim que percebemos que uma medida técnica deste tipo poderia diminuir a incidência de spam na rede brasileira e a incidência de spam que o país enviava para fora, passamos a conversar com os segmentos envolvidos na cadeia da Internet. Porque o spam saía da casa do usuário, passava pelo provedor, passava pelos canais de comunicação das operadoras de telecomunicação, que são de vários tipos, não é? Podem ser de Internet fixa, DSL, Internet móvel, TV a cabo ou telefonia celular. Então passamos a montar um grupo de trabalho, isso já em 2008, para discutir como implementar um tipo de bloqueio como este. Isto significava instituir que usuários de e-mail a partir de seu correio eletrônico – Outlook, Thunderbird, etc. – teriam que mudar, não poderiam mais usar a porta 25 porque ela ia ser bloqueada pela operadora. Então, o provedor tinha que instruir o usuário a mudar o seu programa de e-mail da porta 25 para outra porta, no caso, a porta 587. E o operador de comunicação desses diversos meios - cabo, celular, etc. - deveria bloquear na rede, impedir que um e-mail saindo da porta 25 desses usuários seguisse adiante. Isto só afeta o usuário doméstico, não afeta a empresa. Para mandar e-mail para outra pessoa o usuário doméstico utilizava necessariamente um provedor de correio eletrônico, Gmail, qualquer um. Não poderia instalar na máquina dele um servidor para sair disparando e-mail para todo mundo. Na verdade, as pessoas não faziam isso, quem fazia esse envio maciço de e-mails da casa do usuário eram programas colocados na máquina do usuário, sem que ele soubesse, através de vírus. E a máquina ficava ali mandando milhares de e-mails por dia, sem conhecimento do usuário, degradando a banda do usuário, colocando o Brasil no topo da lista de spam. Essa medida era principalmente para evitar que máquinas brasileiras da rede doméstica contaminada - que na época eram muitas, ao redor de 1 milhão - conseguissem enviar por meio desses programas maliciosos spam para o mundo todo.

A partir de 2008, passamos a conversar com os diversos segmentos envolvidos no problema: (i) Anatel, porque como a Anatel regula as empresas de telecomunicações, o bloqueio da porta 25 precisaria con-

tar com o auxílio da Anatel, como a história mostrou que era necessário mesmo; (ii) os provedores de acesso; (iii) as próprias empresas de telecomunicações; e (iv) os usuários através dos órgãos de defesa do consumidor. E isso levou à conclusão de que para mover tantos players - estamos falando de 2 mil provedores, 40 empresas de telecomunicação, Anatel – teríamos que seguir alguns formalismos, vamos dizer assim, alguns passos que deveríamos seguir daí pra frente. Por isso, em 2009, o Comitê Gestor fez uma resolução indicando que os usuários não deveriam mais utilizar a porta 25 para comunicar-se por e-mail, mas sim a porta 587 através dos servidores de e-mails. Os provedores deveriam auxiliar os usuários a fazer essa migração e as teles a fazer o bloqueio da porta 25. Tudo isso amparado por aquilo que a gente já havia concluído que seriam boas práticas para diminuir o spam que saía da rede brasileira.

Fizemos a resolução e começamos a reunir mais intensamente o pessoal em reuniões mensais em que compareciam quinze, vinte pessoas representando esses diversos segmentos. Então percebemos que, apesar dos provedores já estarem fazendo as instruções aos usuários para mudar para a porta 587, os provedores de comunicação, os prestadores de serviço de comunicação ainda não tinham tomado a decisão de fazer, porque isso dependeria de uma regulação da Anatel. Como eles eram regulados pela Anatel, poderiam ser multados ou sancionados caso eles fizessem algo fora da regulamentação.

Fomos eu e o Demi à Anatel, ao presidente da Anatel na época. Embora a Anatel fizesse parte do Conselho, já havia uma migração. O Dr. Plínio Aguiar estava saindo e estava vindo o embaixador Sardenberg. Nós fomos conversar com o embaixador Sardenberg e dissemos que a Anatel, a exemplo do Comitê Gestor, deveria ter uma resolução dizendo às teles, às operadoras de telecomunicações, que elas deveriam efetivamente bloquear a porta 25 para o bem da Internet brasileira e sua segurança.

E isso aconteceu. Foi demorado, mas os trâmites dentro da agência são demorados; passam pelo Conselho Diretor, por todo um corpo de técnicos.

Mas em 2010, a Anatel, através de seu Conselho Diretor, fez uma recomendação também de que as teles deveriam fechar a porta 25, assim como recomendava o Comitê Gestor. As coisas foram bem, esse era um passo que tinha que ser dado realmente. Como eu falei antes, grandes provedores de acesso já tinham migrado inteiramente sua base. Por exemplo, Terra, Uol - ninguém mais estava

usando a porta 25. Eles tinham feito um ótimo trabalho, mas não adiantava que o usuário não enviasse mais pela porta 25; aquelas máquinas que estavam contaminadas mesmo nesses provedores já eram muitas. Vários provedores já haviam feito essa mudança, mas continuavam mandando spam pela porta 25, porque a porta 25 ainda não estava fechada.

Essa resolução da Anatel foi um grande passo, mas daí esbarramos no passo seguinte. Os advogados das companhias de telecomunicações, nas reuniões, disseram o seguinte: “Olha, a Anatel disse que devemos fechar, mas agora estamos preocupados com os nossos contratos. O que os consumidores, as associações de consumidores, os Procons, vão fazer com esse bloqueio que estamos fazendo da porta 25? O contrato não diz que a porta 25 vai ser bloqueada; a porta 25 estava aberta desde então”. Aí fizemos uma incursão no Ministério da Justiça, no Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, que na época tinha a Juliana Pereira como Secretária Nacional e aí fizemos um trabalho de convencer que realmente para o consumidor aquilo só viria a beneficiar ele mesmo e a segurança da rede. Então, depois de um tempo, aproximadamente em 2012, o Departamento de Proteção do Consumidor fez uma Nota Técnica dizendo que o bloqueio da porta 25 seria benéfico para a Internet brasileira, proporcionando o conforto que os advogados queriam e nenhuma ONG de defesa do consumidor poderia se opor; e nem o próprio Ministério poderia multar a operadora pelo fato dela estar bloqueando.

Isso deu suporte para que em 2012 assinássemos o Acordo de Cooperação em que o Comitê Gestor, a Anatel, os provedores, os provedores de telecomunicações apoiados pelo Ministério da Justiça e pelo Departamento de Defesa do Consumidor se comprometessem para no prazo de 12 meses bloquear a porta 25.

Então, em março de 2012 se iniciou o processo que demorou um ano. Ficamos um pouco preocupados porque esse trabalho seria feito progressivamente: cidade por cidade, central por central, simultaneamente por várias operadoras: fixas, móveis, TV a cabo, etc. Que reflexo isso teria para o usuário final? Porque um dia alguém que não estivesse informado sobre a porta 587 poderia não conseguir mais que seu e-mail saísse. Então montamos uma operação de guerra para descobrir se não estava havendo problemas, porque tudo o que não queríamos que acontecesse era o processo parar no meio. Havia até a previsão no acordo que se houvesse uma grita muito grande ele poderia parar.

O fato é o seguinte: como havíamos começado muito antes com o sítio; a divulgação, a imprensa, o seminário, as pessoas mais técnicas da Internet; os gestores de rede, quem têm um conhecimento mais técnico, já estavam por dentro da operação, quando o bloqueio propriamente dito começou a ser implementado. Mas sempre havia o receio de que pessoas que vivessem mais afastadas, em cidades no interior do Brasil, começassem a reclamar que não conseguiam enviar e-mail. Porém, na própria rede havia instruções sobre o que fazer e praticamente, para nossa surpresa e das operadoras, os call centers das operadoras e dos provedores não foram congestionados pela virada da chave. Na verdade, foi muito menos traumático. Estávamos preparados para uma mudança muito mais traumática do que realmente aconteceu. Foi um sucesso, porque no prazo conseguimos fechar todas as operadoras e verificamos efetivamente que, de uma semana para outra, foi caindo a colocação do Brasil nos rankings. Caímos da 3ª para a 15ª posição e passamos a acompanhar com muito cuidado a quantidade de spams que saíam da rede brasileira nessas listas.

CAF: Pensando nos primórdios da gerência da porta 25, como foram desenvolvidos os spampots da parceria com a UFMG que você mencionou? Poderia dar mais de detalhes sobre como essa fase foi desenvolvida?

HF: Já existia um projeto no Comitê Gestor, tocado pelo CERT, que cuidava de incidentes de segurança. Esse projeto de antispam e porta 25 só foi possível porque foi tocado operacionalmente pelo CERT.br. A equipe que estava o tempo todo ao lado dos aspectos técnicos foi a equipe de segurança da informação. Eles já tinham no Brasil um projeto que se chamava Honeypots no mesmo modelo aplicado no exterior. E o que eles faziam? Honeypots são potes de mel – computadores colocados na rede especialmente para serem atacados e coletarem informações sobre o ataque. E essas informações são utilizadas para aprimorar nossa defesa. Então isso é o honeypot. Baseado no Honeypots, que é uma experiência internacional já aplicada no Brasil, o pessoal do CERT.br contratou o departamento liderado pelo professor Wagner Meira, na UFMG, para fazer a depuração de dados do que ficou conhecido como spampots – que são máquinas, novamente, prontas para serem atacadas, são máquinas zumbi para enviarem spam, como a gente verificou depois, para o mundo inteiro.

Então, instalou-se uma série de spampots pelo Brasil inteiro nas diversas redes e máquinas ali preparadas somente para coletar dados sobre como o spammer agia e para onde o spam ia. E a partir desses

bancos de dados e das informações coletadas por diversas máquinas preparadas para isso, chegou-se à conclusão, a partir desse experimento, que os computadores brasileiros eram utilizados na rede internacional para servir de passagem para um spam que ia para outro lugar. Esse foi o princípio do projeto SpamPots, no qual a UFMG se envolveu basicamente nos algoritmos de depuração dos dados de identificação - de onde vêm, para onde vão, em que língua estão e etc.

CAF: Você diria que a característica multissetorial do Comitê Gestor se refletiu nesse processo? Em caso positivo, quais são as vantagens e os desafios dessa característica?

HF: Bem, antes de tudo essa experiência brasileira de combate ao spam, particularmente da gerência da porta 25, foi um exemplo clássico de como um ambiente multissetorial ou multistakeholder pode funcionar para prover ou melhorar a governança da Internet. Ou seja, esse projeto mostra tipicamente como a academia, o setor técnico (porque gerência da porta 25 é uma solução técnica), os usuários, a sociedade civil e o segmento da cadeia de valor da Internet; provedores de acesso e provedores de serviço de comunicação, junto com o governo, têm que se unir para atingir a solução de um problema que afeta a todos.

O governo sozinho poderia fazer isso? Até poderia, mas numa forma impositiva, não numa forma de diálogo, como foi feito. Na verdade, envolvemos o governo porque houve a necessidade de entrar a regulação, teve que entrar a Anatel, teve que entrar o Ministério da Justiça, mas até então o projeto estava andando. A questão do spam é um problema nacional, o Brasil não poderia resolver externamente, deveria ser uma solução criada dentro das nossas fronteiras. E foi preciso, efetivamente, da cooperação de todos: da academia estudando o problema, propondo as melhores práticas; dos provedores e das operadoras fazendo a sua parte também. Então eu acho que é um exemplo de como a governança na Internet também deve ser exercida nas camadas de serviço e por que faz sentido uma governança multissetorial.

CAF: Como você relaciona o processo de gerência da porta 25 ao debate sobre a neutralidade da rede?

HF: A questão da neutralidade da rede relacionada à gerência da porta 25 surgiu logo no início, até antes da resolução do Comitê Gestor, levantado pelo próprio representante da Anatel no Conselho. Porque a Anatel já se preocupava com essa discussão, uma vez que iria ser bloqueada uma coisa que normalmente estaria aberta e isso ia ser um

critério aplicado à rede e que poderia ser arguido, por ser uma quebra de neutralidade. Acontece que a conclusão, já na época - nesse momento o terceiro setor também já se posicionava tentando entender se havia quebra de neutralidade ou não - era de que o gerenciamento da porta 25 era uma medida técnica que se justificava pelo benefício à operação e segurança da própria rede. Então ela poderia ser caracterizada, se entendida como alguma coisa que mexesse na neutralidade, como uma exceção, como uma medida tomada de comum acordo, com todas as partes concordando que isso seria uma boa prática.

De fato, a quebra de neutralidade é até mesmo discutível quando você bloqueia a porta 25, já que você examina o cabeçalho da mensagem, mas não a mensagem propriamente dita, não entra no mérito do conteúdo da mensagem que está sendo enviada. É simplesmente um endereçamento. A porta 25 é um campo de endereçamento que tem que ser verificado pelos roteadores para entregar a mensagem.

Até mesmo a quebra de neutralidade é um ponto polêmico. Algumas pessoas nem consideram sequer que haja uma quebra de neutralidade. Com certeza se houvesse uma quebra de neutralidade por ter sido analisado o cabeçalho do pacote, o assunto foi tão discutido, tão negociado e aprofundado que não haveria dúvidas sobre ser algo para o bem de todos. Quer dizer, não teve nada a ver com uma filtragem ou uma priorização de tráfego de uma forma não transparente no benefício de alguém.

Então, o que a gente defende em relação à neutralidade da rede é a transparência das práticas de gerenciamento de rede e que não haja privilégios sobre pacotes ou conteúdos. O que não foi o caso. Objetivamente, essa questão era uma falsa questão, na verdade. Não houve quebra de neutralidade e isso não ofende nada que defendemos sobre ela.

CAF: Alguns governos, em relação à gerência da porta 25, acabaram optando por uma decisão administrativa, executiva, a ser cumprida pelo setor privado e que bastaria para coordenar a gerência da porta 25. No Brasil não aconteceu assim e tivemos esse longo processo, que teve vantagens por ter sido diverso, mas demorou mais do que certamente demoraria se tivéssemos tido simplesmente uma ordem executiva. Você acredita que o processo multissetorial, mesmo demorando mais, alcança um resultado melhor? Você poderia elaborar um pouco sobre essa questão envolvendo a qualidade de um processo multissetorial aplicado à gerência da porta 25?

HF: O exemplo que me vem à cabeça quando você fala em outros países que adotaram essa medida de outra forma é o Japão. O Japão

optou efetivamente por uma decisão governamental. Bloqueou a porta 25: lá não tinha exceção. Os japoneses vieram ao Brasil, conversamos com eles enquanto estávamos no processo de entender o que poderia ser feito. Mas a cultura e a realidade brasileiras de mercado são muito diferentes.

No Brasil temos uma multiplicidade de players, tanto do ponto de vista de provimento de acesso, quanto do ponto de vista de provedores de comunicação, o que me parece muito mais complicado para atingir o mesmo objetivo através de uma medida governamental.

Na Europa ou nos EUA, onde isso não foi feito de maneira global, mas por meio de iniciativas de algumas operadoras, foram obtidos efeitos semelhantes aos nossos sem ter havido um esforço de uma entidade multistakeholder de governança da Internet, como é o Comitê Gestor. Eu acho que, para o mundo em desenvolvimento e para os países que ainda figuram na lista dos que mais enviam spam, a abordagem multistakeholder seria a melhor porque é bastante complicado fazer isso de maneira top down, via governamental enforcement, em um ambiente de alta competição, em que há players de tamanhos diferentes. Demorou muito em nosso caso porque tivemos que envolver o governo. Caso tivesse havido um convencimento puramente técnico das razões pelas quais poderia ser feito, tudo teria se resolvido muito antes. Demorou mais porque tivemos que seguir todos esses trâmites governamentais, mas eu acredito que seja um bom encaminhamento para os países que ainda não fizeram o fechamento da porta 25 e hoje são os campeões em nosso lugar.

Concluindo, embora o gerenciamento da porta 25 tenha sido um projeto que deu certo e é o que mais aparece no trabalho desse grupo do Comitê Gestor, o Antispam, na verdade todas as coisas se somaram e ajudaram mutuamente. Do nosso projeto de lei antispam, na verdade, saiu uma iniciativa importante que ainda está em curso e que é a autorregulamentação para o pessoal de e-mail marketing. Mensagens comerciais não desejadas, que são recebidas pelos usuários comerciais, são inconvenientes; por outro lado o pessoal de e-mail marketing precisa vender os seus produtos. Sempre defendemos que não deveria ser enviado o primeiro e-mail antes de haver uma relação comercial ou o usuário dizer que deseja receber o e-mail, mas certamente o e-mail marketing é uma atividade importante para dar suporte a várias atividades da rede. Então, o pessoal de e-mail marketing se reuniu em torno da discussão se deveria haver ou não regulamentação. E o nosso colega Jaime Wagner que ajudou muito no

processo como representante dos provedores na época, entre 2009 e 2010; tomou a frente de um processo interno dos provedores de e-mail marketing para criar o código de conduta para envio de mensagens eletrônicas. Esse código iria reger o bom comportamento; e os maus propagandistas que enviassem e-mail sem que tivessem sido solicitados, caracterizando um spam, seriam punidos ou advertidos por essa associação interna deles. Então isso foi um resultado que eu acho que ainda está se provando, mas foi uma boa iniciativa. Passamos a aceitar que o e-mail seja usado como propaganda, mas foram estabelecidos limites à privacidade e à vontade do indivíduo, criando um bom efeito que esse grupo acabou por produzir.

E outra questão que eu acho que foi fundamental foi quanto à educação. O sítio <antispam.br> deu suporte a toda essa conscientização em relação ao problema do spam.

O problema do spam não terminou. Saímos da lista dos países que mais enviam spam, mas ele ainda é um problema. Problema inclusive em outros meios: redes sociais, SMS. Então esse trabalho de educação, de conscientização, de alertar as pessoas é fundamental e é um subproduto do que está aí até hoje. Fizemos campanha para divulgar este sítio e detectamos que ele é referência por nos ter ajudado muito na implementação da gerência da porta 25.

Então, o balanço que eu faço é bastante positivo, porque atingimos nossos objetivos nesta questão do spam que vai pra fora. E todo este trabalho deixou, vamos dizer, um caldo interessante para questões futuras, para que saibamos que é possível, através de projetos que envolvam diversos setores, fazer as coisas mudarem. Quando começaram os problemas com spam todos diziam que seria um problema intratável, complicado demais. E realmente é complicado, continua complicado, mas mostramos que é possível fazer alguma coisa e esta é a minha conclusão sobre o processo como um todo.



2. Entrevista com Cristine Hoepers e Klaus Steding-Jessen

Realizada em São Paulo, em 25/09/2013

Marília de Aguiar Monteiro: Vocês poderiam se apresentar e mencionar quais são as suas funções no CERT?

CH: Meu nome é Cristine Hoepers, sou atualmente gerente do CERT.br. Entrei aqui como analista de segurança. Tratávamos inicialmente só de incidentes mais técnicos, mas com o passar do tempo isso foi ficando mais político. Hoje em dia trabalho com a assessoria do Comitê Gestor, com treinamento de novos profissionais na área, em alguns projetos, na parte de conscientização. Na época da CT-Spam, minha atuação foi mais na área técnica, mas também foi um envolvimento muito grande para entender o problema e convencer os atores de que a solução proposta seria efetiva; e tentar explicar exatamente o que era para todos os atores que não eram da área. Acho que isso foi a maior dificuldade na época.

KJ: Meu nome é Klaus Jessen, sou gerente técnico do CERT.br, também comecei na época que ainda não era o CERT, era o NBSO, em 1999, então estou há um tempinho aqui no CERT. Sobre minhas atividades hoje, tenho maior interação com o nosso time que trata de incidentes, mas estou na maior parte do tempo com projetos, em análise de tendências, analisando as ameaças à Internet no Brasil, colocando alguns sensores. O SpamPots é um desses sensores. A gente tem outros tipos de sensores. Estou envolvido também na parte de treinamentos, novos times de respostas a incidentes, projeto que começou em 2004. E também na assessoria aos grupos do CGI.

No que diz respeito à gerência da porta 25, minha atribuição foi principalmente reconhecer que isto tem uma interseção grande com a parte de segurança. O pessoal no início falava muito “mas o que isso tem a ver, spam com segurança?” e para nós isso sempre foi muito associado a abuso de infraestrutura, abuso de rede. Independente do que está circulando no conteúdo do spam, isto é, antes de mais nada, um abuso da nossa estrutura, um abuso da nossa rede. Assim foi que começamos a nos envolver com o assunto spam, antes que isso chegasse ao Henrique. Na época, eu também estava fazendo meu doutorado e algumas coisas de lá acabaram ajudando no projeto. Um primeiro protótipo desses sensores para capturar spam começou lá. E, conversando com conselheiros, conversando com o Marcelo Fernandes, ficou claro que esse era um projeto que a gente podia desenvolver lá no Comitê Gestor; havia um “sensorzinho” que estava se mexendo e detectava o que acontecia em termos de spam. E isso foi crescendo e contribuiu, do ponto de vista do projeto como um todo, produzindo números. No início, como a Cristine falou, ninguém estava muito convencido de que isso realmente acontecia, até aparecermos com números chocantes. “Olha, a gente capturou meio bilhão de spams só com 10 sensorzinhos em redes brasileiras”. Uma reação típica da época quanto a isso era ouvir que se tratava apenas de um problema teórico. Acho que a nossa maior contribuição foi justamente sair de um patamar teórico e mostrar que estávamos falando de números palpáveis.

CH: Só complementando essa parte de números, uma coisa que a gente ouvia antes da nossa investigação era que os números disponíveis eram advindos de fabricantes de antispam e antivírus. Então, por mais que no fundo soubéssemos que havia algum problema, precisávamos ter uma métrica, um dado que fosse neutro e mostrasse que o problema existia; e fizesse sair do problema teórico mostrando

o que realmente acontecia na Internet no Brasil. Isso foi um ponto que surgiu numa conversa com o Marcelo Fernandes. Ele disse: “Se dá para vermos que existe esse problema, então vamos fazer um projeto que mostre o tamanho desse problema e como ele está acontecendo”. E começamos isso em 2006.

KJ: Em 2006 começamos com os spambots.

MM: Na linha do SpamPots, eu gostaria que vocês explicassem qual é o prejuízo que o spam traz e, principalmente, os resultados desse projeto inicial – o SpamPots – que levou conseqüentemente ao projeto de implementação da gerência da porta 25. E continuando a pergunta para vocês emendarem, peço que expliquem o que é a gerência da porta 25 e por que ela foi escolhida como a medida principal para combater os resultados.

KJ: Na minha percepção, a imagem do Brasil lá fora sempre nos proporcionou um grande efeito, foi algo que sempre nos norteou. O Brasil estar listado no Top X de várias blacklists por aí. Isso sempre foi algo que nos motivou: a melhora sobre como o Brasil era visto. Sempre havia alguma conferência de segurança em que íamos, acho que desde 99, onde alguém acabava falando: “Ah, mas o Brasil manda muito spam. O que está acontecendo? Está nos top não sei quanto...”. Desde 1999. E a mesma coisa com incidentes de segurança “Ah, mas muito incidente de segurança sai do Brasil”. Ano após ano presenciamos uma melhora nessa parte de incidentes através do nosso esforço para criar mais grupos de resposta a incidentes. Isso foi acontecendo de pouquinho em pouquinho, mas não víamos essa melhora do ponto de vista do spam. Era a mesma ladainha de sempre sobre o Brasil ser o rei do spam. Não sei o que você acha, Cris, mas um dos nossos principais motivadores era “como melhorar a imagem do Brasil lá fora”. E outro motivador era que nem se tratava de spam do Brasil. Era o pior de dois mundos. Se já estava ruim num negócio, esse é um spammer de fora que está abusando das redes brasileiras.

CH: Acho que esse é o principal ponto. A gente não estava atacando aqui de “Ah, estou recebendo muito e-mail, vou fazer um filtro melhor”. A questão não era só que eu estava perdendo tempo, é que eu estava perdendo banda aqui no Brasil. Havia todo o problema operacional de ter que lidar com excesso de tráfego; todos os endereços de IP do Brasil entrando em redes de bloqueio mundo afora; todas aquelas blacklists – em algumas delas já era possível ler “Quero bloquear qualquer e-mail vindo do Brasil”, já nem se especificava mais rede. Então chegamos a um ponto em que o mundo inteiro estava reagindo, bloqueando as coisas que vinham do Brasil. Isso é um impacto

muito grande que a gente sofria e era preciso provar que a origem estava fora do Brasil, em elementos que abusavam de máquinas infectadas no Brasil e para enviar spam para fora do país. E aí entra o maior problema: como você sabe que estão fazendo isso? É claro que a gente que lida no dia a dia na linha de frente via aquilo, mas realmente faltava um número, um projeto didático de convencimento das pessoas. E eram dois desafios: o convencimento do pessoal técnico, que era um misto de não saber que as decisões que eles tinham tomado de projeto de rede podiam tornar mais caro implementar a gerência de porta 25; a gente notava isso, mas não podia ter certeza. A gente não tinha muita explicação do motivo para não adotarem, então, se eles não pensaram em gerência de rede, poderia haver mais dificuldades na implementação.

Mas do ponto de vista de impacto eu acho que era isso, a imagem do Brasil. Acho que foi o maior impacto político que tivemos; que levou àquela visita da delegação japonesa. Eles vieram cobrar por que não estávamos atacando o problema. Éramos os “laranjas” do spam mundial. E o resultado da gerência nasceu disso.

KJ: Na verdade tem um contexto nesta história que é importante. O CERT.br mantém este outro projeto chamado Honeypots Distribuídos, que existe desde setembro de 2003 e visa a medir outras coisas na Internet no Brasil, como ataques e máquinas comprometidas em geral que não entravam no mérito do spam. É um projeto que existe até hoje, completou 10 anos em setembro de 2013 com cerca de 50 sensores espalhados pela rede brasileira.

Então a gente já tinha know-how com honeypots. Sabíamos colocar uma máquina que emula certas medidas, que não é manipulada pelo abusador, mas que permite que ele pratique certos ataques, como forçar senha, que é um ataque de força bruta. O SpamPots, foi, vamos dizer, uma especialização desse projeto. Vamos esquecer todo o resto dos ataques e vamos focar em ataques específicos tentados pelos spammers: configurações mal feitas de proxy, configurações mal feitas de servidores de e-mail.

A primeira encarnação do SpamPots nada mais era do que uma modificação do que a gente já tinha no projeto anterior, que usava alguns serviços como o software HoneyD e alguns scripts que escrevi e que basicamente emulavam isso.

O spammer saía varrendo a Internet, procurando portas. Ele fazia um conjunto de testes para ver se a máquina estava disposta a realizar certas ações, encaminhar tráfego de rede e tal. E este nosso

sistema fornecia respostas para o spammer dando a entender que “sim, funcionou”. Ele basicamente instruía nessas portas de proxy aberto o computador a conectar o servidor de e-mail no destino X, devolvíamos que “sim, funcionou o seu comando, o que você gostaria de fazer agora”?

É claro que jamais conectava a lugar nenhum, mantinha o spammer numa espécie de loop. E quando ele achava que havia chegado ao seu local de destino, começava a injetar mensagens, spams. Essa foi a primeira encarnação que começou como um teste e depois, conversando com Marcelo Fernandes, passou a ser colocado em máquinas em banda larga. A gente queria realmente recriar esse cenário do usuário doméstico, usando seu Windows infectado em uma conexão em banda larga. E foi isso. Escolhemos cinco operadoras na época e para cada uma delas usamos uma modalidade empresarial – IP fixo, residencial e outra residência, IP dinâmico... e com isso fizemos cinco operadoras.

CH: Era para ter sido seis, mas nunca conseguimos a ativar as conexões na Oi, que na época era Brasil Telecom.

KJ: Isso. E era 100% em cima de voluntários. Então tínhamos conselheiros do CGI.br que colocaram máquinas em casa. Foi o caso do Carlos Afonso, do Henrique Faulhaber e do Marcelo Fernandes também. Tínhamos uma maquininha em que instalávamos um Unix, um OpenBSD, e o voluntário pegava essa maquininha, colocava em sua conexão de banda larga e deixava rodando. E tinha que me aguentar ligando quando sumia lá a conexão.

CH: Por que escolhemos fazer isso? As operadoras não sabiam que estávamos medindo. Queríamos fazer uma medição sem a operadora saber. E o segundo ponto é que realmente queríamos emular uma situação real, uma banda larga real, na casa do usuário, onde falta luz, a faxineira puxa o cabo; uma máquina real, mas sem ter alguém efetivamente mandando spam. Queríamos tirar o máximo de influências do experimento e fazê-lo o mais crível possível. Naquela época, o problema de qualidade começou a ser mostrado. Ainda não havia o projeto da Banda Larga, o SIMET, mas já contávamos com alguns relatórios.

KJ: Foi com o CA, no Rio, com o Velox, que ficou claro. Não era possível ficar no ar 15 minutos com aquele negócio. E era a banda larga que caía. Ligava pra ele: “Dê reset no modem, faz isso...” e tal. Foi o precursor de qualidade. Lembra a Mariana? Era qual? Ajato? Nunca caía! Era mais estável que muito datacenter.

CH: No fundo, pensando no projeto, o que queríamos medir ali? Exatamente uma máquina que não tinha um spammer. Importante lembrar, já que você falou de proxy, que era muito difícil de explicar que porta, que serviço estávamos emulando. Um que era um serviço de proxy: você tem o computador em casa e quer compartilhar a sua banda larga, então tem um monte de revistas que dão dicas, configura aqui e ali; e o padrão é aberto para qualquer um na Internet acessar sua banda larga. Hoje, a maioria dos códigos maliciosos infecta a máquina, principalmente as botnets, eles exploram diversos serviços. E um que eles fazem sempre - podem alugar - é abrir uma porta de proxy que é especificamente um serviço para ficar fazendo isso.

A gente emulava isso. Não é que emulávamos uma técnica para enviar spam, mas sim o que o pessoal usava para ficar oculto. Então pudemos dizer que o problema existia e que não era pequeno, porque o volume, com apenas dez máquinas, deixou o mundo inteiro chocado. Acho que hoje, depois de termos feito nosso roteiro interno, fizemos em escala mundial.

KJ: Por maiores que fossem os problemas, foram 10 máquinas, 15 meses de coleta e 500 milhões de spam capturados.

CH: Spam entrando! Isto teria alcançado uma média de 10 vezes maior de pessoas, pois cada spam tinha em média 10 destinatários.

KJ: Às vezes era um problema até para nós. Tamanho era o consumo de banda do spammer, que muitas vezes nosso servidor não conseguia pegar o dado. Tivemos que desenvolver um esquema de fila para dar mais prioridade para nós, da coleta, do que para os spammers, pois senão não conseguiríamos pegar os dados.

CH: E teve uma coisa que a gente levantou muito na discussão de porta 25: a banda larga é assimétrica. Isto é, você tem download e as operadoras tentam sempre não te dizer quanto é o upload, mas hoje em dia o máximo que você vai ter é quase sempre 1 mega. Víamos que o limite que os spammers tinham era a banda de upload, porque são coisas saindo da sua máquina. No fundo, isto afetava toda a experiência do usuário. O usuário não conseguia mais manter uma conexão estável, não conseguia subir nada em um sítio de redes sociais. Então o spammer afogava completamente a banda larga do usuário.

E é aí que entra um pouco do que foi discutido como outro efeito, o efeito de banda. Você tinha ali spammers consumindo mais que apenas o upload do usuário. Mas daí foi o trabalho da UFMG. Eles fizeram um data mining nos e-mails e um trabalho em cima dos idiomas dos e-mails. Não só vimos que 99% das conexões de IP vinham de fora

do Brasil, mas também que 90% com certeza ia para destinatários de fora do Brasil, em chinês. Ficou claro que se tratava de pessoas do exterior abusando de nossa estrutura.

KJ: China e Taiwan.

CH: Cerca de 70%. O que acontece hoje? Estamos vendo um processo internacional que vai mudando. A gente vê o Brasil sendo menos abusado, mas vai migrando. E é aquela história, uma medida que vai tornar o spam mais caro a partir de quando todos os países implementarem. Para eles ficou muito mais custoso permanecer anônimo. Todo objetivo do spammer é evitar o rastreo; você está sempre correndo atrás de vítimas.

Todos sofrem nesta cadeia: é o IP do provedor que está indo para bloqueio, é o usuário que fica com a luzinha do modem, do disco, com coisas piscando e não sabe o que está mexendo na banda larga dele. É um conjunto de coisas. Então, se conseguimos deixar mais difícil o spammer abusar dessa maneira, ele vai ter que partir para técnicas mais custosas, não necessariamente em dinheiro, mas em tempo, efetividade, em número de spams que ele conseguir mandar. Ele vai ter que criar uma senha ou uma conta facilmente detectável.

KJ: Só pra enfatizar algo que você falou e que não foi só importante para destacar o volume de abusos, mas foi algo que ficou claro como água, foi que, independente de várias portas de proxy estarem sendo abusadas, todas tinham um mesmo objetivo: sair com destino à porta 25, era isso que o spammer queria. Entrava, via um malware, uma má configuração de e-mail do usuário. Ele ia tentar tudo, mas todos tinham o mesmo destino: a porta 25. Lá onde tinha um servidor de e-mail, aonde ele ia efetivamente spammeiar. E isso foi algo meio bombástico para mostrarmos: a gerência da porta 25 seria devastadora para isso aí. Foi algo que não só mostrou que existe o abuso, mas que todas têm em comum esse mesmo mecanismo: destino à porta 25.

No começo, algumas operadoras disseram que seria melhor bloquear as conexões entrantes, com destino a proxy e nós desaconselhamos dizendo “olha, tem 30 hoje!”. E às vezes o malware pode ser colocado em qualquer uma, mas o destino dele tem que ser a porta 25. Caso contrário, ele não consegue interagir com um servidor de e-mail nessa porta, que é padrão do SMTP.

CH: Em 2005, quando começou a CT-Spam, pensado com o Rubens Kuhl, acabamos fazendo um documento técnico do que poderia melhorar. Naquela época isso havia sido falado sem que chamássemos de gerência da porta 25, porque era algo que estava começando a ser

discutido entre ISPs (Internet Service Provider – Provedores de Serviço de Internet) no mundo e aqui no Brasil fomos os primeiros a recomendar em um documento. Posteriormente, em 2005, saiu uma recomendação chamando isso de “Port 25 Management”².

MM: De onde veio essa recomendação?

CH: Essa recomendação é do MAAWG (Messaging Anti-Abuse Working Group: , grande grupo de trabalho de ISPs da Europa e dos EUA), mas a nomenclatura depende. O Japão chama de OP25B (ou seja, Outgoing Port 25 Blocking). O primeiro desafio foi definir um tema que não assustasse gestores: bloqueio sempre assusta. Aquela coisa do termo técnico versus o termo não técnico. E no final é uma gerência mesmo e não um bloqueio. Se você bloquear, acaba com o e-mail. Era preciso diferenciar o usuário de quem era servidor transportando, trocando mensagem.

MM: Vocês poderiam explicar a gerência?

KJ: Essa foi uma experiência que tivemos em todas as nossas reuniões com jornalistas. Foi incrivelmente difícil explicar o que era.

CH: Uma das partes mais difíceis do trabalho foi explicar a gerência da porta 25.

KJ: Eu diria assim: em todo esquema de e-mail, existem basicamente dois serviços que devemos entender: submissão, que é o cliente submetendo o e-mail ao servidor. E há um segundo serviço que é o transporte, ou seja, servidores falando com servidores. Na gerência da porta 25 é evidente essa divisão de características e é um enforcement de que, em certas redes, no caso as residenciais, só é possível haver submissão. Então, basicamente, o que a gerência da porta 25 faz é impedir o transporte - não faz sentido falar em transporte numa rede residencial, afinal não tem servidores de e-mail lá... É garantir que só a submissão vai acontecer em redes de caráter residencial, 3G, IP dinâmico e tal; e que o transporte é feito pelo resto. Basicamente é forçar que isso aconteça assim.

Antes da gerência da porta 25, em redes comportadas isso não aconteceria; em redes não comportadas você teria máquinas lá dentro, que estão no fundo fazendo transporte, querendo falar com o servidor e não com alguém no meio do caminho para fazer a submissão - e submissão implica em autenticação. Separação e

2 MAAWG, MAAWG Recommendation: Managing Port 25 for Residential or Dynamical IP Space Benefits of Adoption and Risks of Inaction. Disponível em <http://www.maawg.org/sites/maawg/files/news/MAAWG_Port25rec0511.pdf>. Acesso em: 12 out 2013

um enforcement entre atividades muito distintas que são a submissão e o transporte, acho.

CAF: Eu entendo porque os jornalistas se assustaram.

KJ: A gente falava em porta e os caras perguntavam: “o que é a porta”?

CH: Acho que fomos tentando melhorar nossa definição de gerência da porta 25 ao longo dos anos. Cada vez que havia uma reunião com alguém não técnico e cada vez que mudavam representantes no grupo da gerência da porta 25, tínhamos que reexplicar.

E, há algo que não sei se mencionamos agora ou não, mas é uma coisa que foi o cerne desse grupo de trabalho. Estávamos recomendando em 2005/2007, ainda estávamos trabalhando. Tentávamos levar para o pessoal do CGI e dizer que isto devia ser implementado de uma forma mais política e eles argumentavam que se tratava de uma decisão técnica.

E as reuniões começaram em 2009 de fato. E acho que um ponto importante aconteceu quando foi publicada aquela matéria Brasil, the king of spam, que teve um impacto enorme. Saiu em um monte de jornais americanos, saiu na mídia e foi aí que percebemos a dimensão da coisa. Todos caíram em si pensando “mas como não fazemos alguma coisa”? Eu lembro que o coordenador do CGI na época falou para eu escrever um artigo desmentindo esse fato.

Na época veio do CGI a orientação de que teríamos que desmentir essa informação. E aí eu escrevi um artigo explicando que não tínhamos spammers, que se tratava de um abuso da rede e já puxava para os resultados dos spampots. E isso deu o empurrão que faltava pra fazer uma reunião interna no CGI, só com os conselheiros. Então foi decidido fazer uma reunião formal para ver o que acontecia, porque havia saído do controle, estávamos entre os top 10 e, de repente, alcançamos o top 1 em todas as listas. Certamente esse “Brasil, o rei do spam” foi o ponto de mudança na postura geral.

Tecnicamente a verificação seria simples: separar submissão de transporte – tecnicamente simples para nós. Separar submissão de transporte nunca gerou problemas para ninguém. Baixar e-mails do seu provedor é um protocolo, ou imap ou pop. Você usa alguma outra coisa para buscar seus e-mails e a parte de submissão foi que gerou mais estresse. Mas você ter essa divisão e mudar os usuários da porta 25 para autenticação na porta 587 só ia ser efetivo se quem provê conectividade conseguisse bloquear a saída da porta 25. Esse foi um elemento que deu muito trabalho com aquela história de que primeiro você tinha que ter a migração do usuário, depois das empre-

sas implantando. Porque aqui no Brasil você não tem esse conceito de que quem provê conectividade também prove e-mail. Então, existem alguns países que vimos – no próprio EUA a Comcast foi a primeira a implementar, em 2003, depois a AT&T; e eles falavam “olha, você é meu cliente, quer mandar e-mail por mim? Pode até continuar usando a porta 25, mas se tiver outro, se vira”.

No caso, aqui no Brasil era um pouco mais complexo porque as operadoras falavam que não poderiam servir e-mail, que não teriam como bloquear. Clientes da Telefônica tem “n” provedores, clientes da Vivo, da Oi, clientes de provedor de rádio lá do interior. Então era preciso gerar essa coordenação óbvia para não ter um impacto no Brasil e ninguém conseguir mandar e-mail. Era meio lógico: primeiro migrar os provedores e seus usuários para uma porta nova, que é basicamente abrir o leitor de e-mail e mudar uma porta, nada muito complexo. E então efetivamente implementar o bloqueio. E daí tem toda a parte que a gente só sabe das reuniões - porque não posso, porque não vou fazer... Uma dificuldade específica do nosso modelo regulatório era essa: não tinha como uma operadora fazer muito antes da outra e precisava ter essa coordenação entre os atores – quem era provedor de serviço de e-mail e quem era provedor de conexão, seja rádio, 3G e etc.

KJ: Só para completar que no entendimento do processo a gente via na mídia “Então vamos bloquear porta 25!” e a gente dizia “Não, olha só, ela continua sendo usada no transporte, ela continua sendo utilizada”. Daí vinha o parecer de um especialista, um cara que não entendia muito bem o que estava sendo proposto e dizia “Isso é um absurdo! Os caras querem bloquear o serviço da porta 25? Isso mata o serviço de e-mail!” Sim, mata o transporte, né?

Essa diferenciação entre submissão e transporte não estava clara para todo mundo. A diferenciação de quem faz o quê, a partir do acesso de serviço de e-mail, nessas discussões havia uma grande dificuldade que era entender os números. Quem provia a conectividade não sabia quantos provedores de e-mail existiam por aí. O raciocínio era: “Eu não sei quem está nesse negócio, então não vou sair bloqueando se eu não tiver certeza de que o meu usuário tem alternativas de submissão”.

E tinha outra dúvida, que era ligada ao webmail. Falamos desde o início que o webmail não seria afetado. Mesmo para grandes provedores, como Terra, não estava claro quem usava webmail e quem usava outro serviço. Então a questão se resume a eles dizendo que não iam

fazer, não iam virar a chave se o concorrente não fizesse e se todos os usuários estivessem migrados.

CH: E aí começou: se as teles não fizerem, não migramos os usuários.

KJ: Cada um esperando pelo outro e a coisa não andava.

MM: A próxima pergunta é sobre a coordenação entre os atores. Ela inicialmente deu-se entre os provedores de conexão e as empresas de telecomunicações; eles foram os primeiros a serem contatados a partir da implementação da CT-Spam. Então, pensou-se desde o início que seria uma coordenação entre atores de diferentes setores ou somente entre atores técnicos?

CH: Pois é. Acho que a nossa esperança era que não precisasse burocratizar tanto. Era uma medida técnica, uma ação de todo complexo, hoje eles implementam diversos filtros em suas estruturas; já participamos de diversas reuniões.

KJ: Nossa visão, talvez em geral, é que existem diversas boas práticas de rede que eles adotam e achamos que era a mesma implementação de uma boa prática: impedir que máquinas de usuários domésticos fossem infectadas e enviassem spam. Imaginamos que, com meia dúzia de reuniões com o pessoal mais técnico, ficaria claro que aquilo é desperdício de rede, desperdício de banda, que é ruim para eles. Faria com que eles entrassem na iniciativa, que virassem a chave. Mas foi o contrário disso, mesmo quando vinha um pessoal mais técnico.

CH: Mas daí acho que você está entrando nos problemas, nessa parte inicial do atores. Na verdade antes de começar a CT-Spam havíamos tido uma reunião com o pessoal mais técnico das operadoras e eles diziam “Eu me convenci, mas precisamos ver com o meu pessoal do jurídico e o meu pessoal do comercial” ou ainda “Vou ter que colocar no meu orçamento troca de equipamento”? Eram várias dificuldades e a coisa não andava pra frente.

Havia muitos que diziam que só fariam se a Telefônica ou a NET fizesse. Esse impasse foi sendo gerado mesmo em reuniões 100% técnicas. A partir das reuniões com o Henrique Faulhaber já não era mais o pessoal mais técnico, eles mandaram o convite para os gestores.

KJ: Só fazendo um parêntese nessa parte de dificuldades e um link com a definição da porta 25, sinceramente eu acho que muitas das pessoas que vinham, mesmo os técnicos, tinham dificuldade. Muitos, acho, não entendiam como o e-mail funciona; ou não entendiam parte do que estávamos falando. Muitos saíam daqui com uma prevenção do tipo: “Vocês estão loucos! Querem que a

gente bloqueie porta no backbone”? Até mesmo nas reuniões mais técnicas, demorou para entenderem que não era no backbone, era só na rede, nas redes residenciais e em conexões saintes.

CH: Foi aí que começou essa história de trazer o pessoal do jurídico, o pessoal da regulação. Quando começou a entrar o pessoal do regulatório, do comercial e do jurídico, as discussões se mesclaram muito com as do Marco Civil. Chegou em um ponto em que todas as discussões passaram a ter impasses, vários obstáculos. Ouvir que “A gente só vai fazer se os jurídicos derem um ok” era frequente. Então os jurídicos deram um ok.

Os argumentos levantados passaram a ser “A gente só poderia fazer se fossem envolvidos os grandes de conteúdo ou os Procons”. A Telefônica disse que tinha que envolver os 600 Procons do Brasil, mas como ninguém se manifestou, sugerimos que fosse apenas o Procon de São Paulo.

Então começou o discurso de que teria que trazer o IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, a Proteste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e alguém falou em Ministério Público. Para nós nunca ficou muito claro até onde ia a insistência em trazer todo mundo ou se era apenas uma postergação. Chegou um momento em que sempre havia alguém à mesa dizendo ser regulado pela Anatel.

Com a Anatel foi assinado um Acordo de cooperação – primeiro só em relação às operadoras de telecomunicações, depois com outros anuentes.

Sempre existia o argumento de que, se você defende neutralidade de rede, não pode fazer a gerência da porta 25. Não vai ter ninguém beneficiado, a regra será igual para todos, não vai haver o impedimento de nenhum serviço – não há ninguém em detrimento de outro. Mesmo depois do acordo de cooperação assinado, demorou a implementação.

O MAAWG já estava implementando a gerência da porta 25. Eu conversava muito com o chair e perguntava se ele não tinha um estudo de caso que mostrasse benefícios da implementação, benefícios econômicos para os provedores e eles diziam que não, porque isso era obviamente benéfico para os provedores.

Enquanto aqui só apontavam problemas do tipo: “Isso vai ter custo para implementação, será que vocês não tem um estudo”? A questão financeira nunca foi muito aventada e, para ter métricas, era preciso que as próprias operadoras gerassem estatísticas e isto elas

também não queriam fazer. Por quase um ano falou-se em métricas e estatísticas, mas ninguém queria liberar informação nenhuma.

CAF: Cristine, por que você liga esse momento ao Marco Civil?

CH: Na verdade, o que notávamos era mais uma questão retrospectiva, de timing das coisas. Quando o Marco Civil foi apresentado ao Congresso?

CAF: A discussão pública foi em 2009 e o projeto foi levado ao Congresso em 2011.

CH: 2011? Essa foi uma época em que a víamos as mesmas discussões que estão acontecendo hoje: a Anatel querendo regular a Internet. Víamos uma influência muito grande das operadoras dizendo que só fariam se fosse regulado pela Anatel. Até mesmo no final, com o acordo de cooperação, muitos disseram que não fariam nada sem uma regulamentação da Anatel. Era uma forma deles quererem que a Anatel regulasse a Internet.

KJ: Nessa fase, muitos dos que vinham das operadoras eram responsáveis pelo setor regulatório. Eles apresentavam um misto de medo de reclamações de usuários e de a Anatel cair em cima deles.

CH: Não sei se foi o Marco Civil, mas ficou bem mais claro depois de 2010, depois da discussão pública, essa necessidade de um regulamento da Anatel. Você poderia ver isso como forma de forçar a barra para ter regulamentos da Anatel sobre Internet. Mas por que um regulamento? O jurídico dizia que, se o usuário reclamasse nas operadoras, eles teriam que abrir um chamado na Anatel.

A partir daí houve várias fases - desde alguns dizendo bastar uma carta do presidente da Anatel até outros querendo um regulamento em si. O Sardenberg fez a carta e, para alguns, não foi o bastante. Como sempre, a parte regulatória da Anatel vinha sendo chamada pela SindiTelebrasil ou por alguma operadora isolada e eram elas que queriam que a Anatel regulasse isso bem.

MM: Mas esse estudo sobre o spam passa em análise de rede de empresas de telecomunicações, não?

CH: É TCP/IP. Passa pelo roteador, mas o bloqueio da saída da porta 25, algumas operadoras implementaram no CPE (Customer Premises Equipment), no modem na casa dos usuários; outras implementaram em concentrador, não sei se umas implementaram em roteador, mas de qualquer jeito ele é um filtro TCP/IP, não é a base da Internet que é a telecomunicação.

KJ: Durante a discussão havia essa distinção bem demarcada entre telecomunicações e, ai sim, a Anatel entrar e a parte de Internet, TCP/

IP e outros protocolos, que não são telecomunicações. Então eu não entendi muito bem sua pergunta, se você acha que isso é a parte de telecomunicações mesmo ou...

MM: Se era por isso que as empresas estava forçando uma anuência da Anatel...

KJ: Tecnicamente falando isso aí é TCP/IP, portas, camada 3.

CH: Se ela vinha por celular, sinal de fumaça, tanto faz.

KJ: É Internet. Vou como a Cristine falou: a mídia onde ela está implementada é indiferente. Eu também acho que a discussão tinha a ver com rede, TCP/IP e não tinha nada a ver com a Anatel. Essa prerrogativa da Anatel na história é outra discussão.

CH: Que há usuários com problemas na rede que ligam para a Anatel, isso tem. Nós mesmos, no CERT, recebemos e-mails: “Mande e-mail na Anatel, a minha banda larga está recebendo muitos ataques e eles me mandaram falar com vocês”. Não está muito definido o que a Anatel faz com reclamações de Internet que chegam por lá.

Mas poderia ter, sim, um usuário com problema ligando para Anatel, para a tele, ou mesmo para o Procon. Um ponto realmente afetado foi esse de envolvimento dos atores.

Houve aquele ponto, em 2009, quando já estávamos a um tempo advogando para o envolvimento de alguém mais político. Mas teve um ponto em que eles começaram a ficar muito firmes na questão econômica de não implementar porque é muito caro. E nessa fase em que se falava em prejuízo ao consumidor começamos a fazer reuniões pra explicar a parte técnica. Uma parte chave, quando as coisas começaram a desentruar, foi quando o DPDC (Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor) entrou.

KJ: Mas tem um ponto aqui, Marília, que é como soava para nós, parecia uma medida para ganhar tempo. Quando chegava próximo, aparecia o obstáculo, como o atingimento de porcentagem de usuários migrados. Parecia que isso nunca ia acontecer, até o UOL dizer que tinha migrado 100% dos usuários. Ai, alguém vinha e dizia: “não, tem que ter a carta da Anatel”; então para nós sempre soou como uma medida protelatória, mesmo sabendo ser injusto generalizar.

CH: Mesmo quando trouxemos a defesa do consumidor, eles disseram que tinha que haver o DPDC, trouxemos o DPDC e eles disseram que tinha que ter uma nota técnica. E nunca era assim: “Você tem esse leque de coisas para resolver”. Eles sempre traziam uma questão nova depois que você trazia um problema resolvido.

KJ: Outra coisa que aparentava é que eles estavam mal assessorados.

Nem todo o pessoal técnico estava convencido de que o problema seria resolvido, mas eles não falavam isso.

CH: Chegou a um ponto em que todos os empecilhos estavam colocados e que só faltava a assinatura do acordo de cooperação, que já estava pronto. E as operadoras sentaram-se à mesa e disseram que queriam um regulamento da Anatel. Isso foi quando o Levy entrou no Comitê Gestor, abraçou a causa e a levou até o final. Isso foi em 2010.

Chegamos a uma reunião da SindiTeleBrasil com todos os Vice-Presidentes de regulatório de todas as operadoras e ouvimos aquelas frases célebres: “Não, gerência da porta 25 é igual a Biotônico Fontoura: não vai fazer mal, mas pode fazer muito bem”. Aí teve o VP de uma operadora que disse: “Mas isso parece ser muito bom, porque não foi implementado ainda?” Aquilo pra mim foi o auge.

KJ: Isso é muito frustrante pra nós. Aquele documento que foi escrito por nós em 2005, propondo boas práticas...

CH: Foi o primeiro país a propor formalmente...

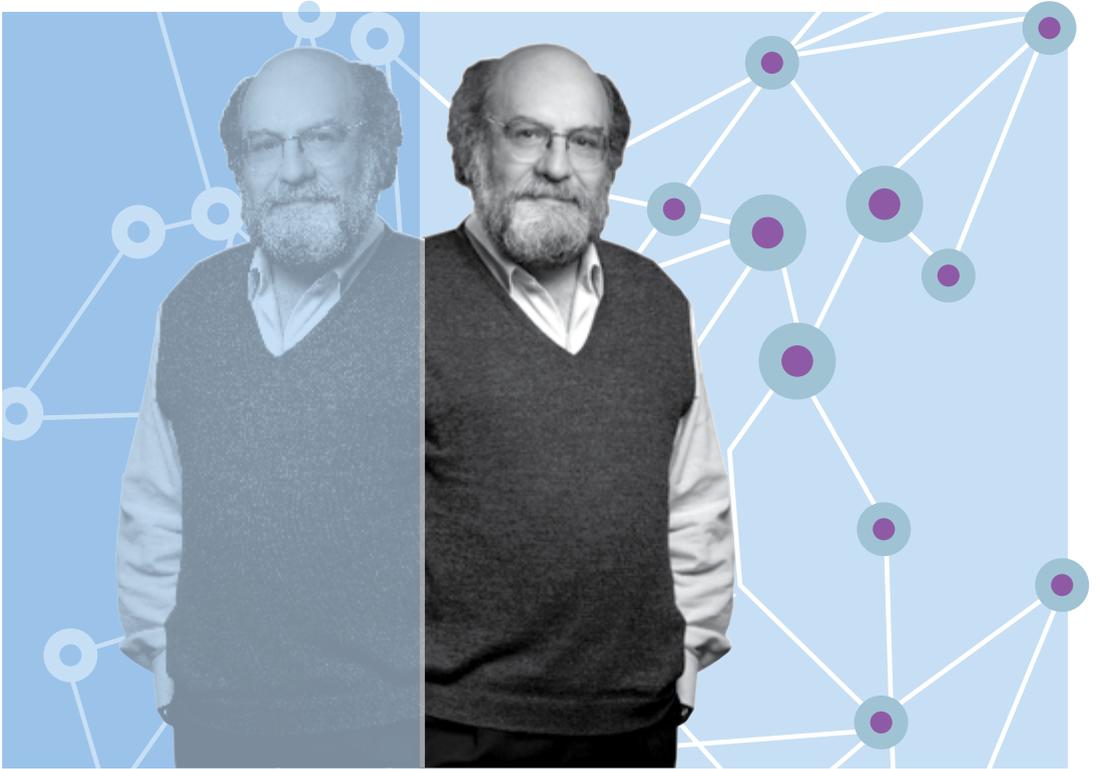
KJ: E aí ouvir o Japão perguntar em uma reunião por que não implementávamos, 5 anos após termos escrito o texto? E aí o Japão decidiu e em 6 meses implementou. Tá certo que é uma forma diferente de como a Internet é instituída no Brasil. O caso Comcast foi muito mais simples, se você dá o meio e provê o serviço, é muito mais simples tomar a decisão.

CH: Interessante ver como funciona na Noruega. Fizemos uma pesquisa dentro do nosso grupo, nos CERTs de todo o mundo e eles disseram que já tinham ouvido falar disso. Lembraram que receberam um comunicado das operadoras dizendo que iam implementar isso porque o problema do spam estava muito grande.

No fundo é o que a gente inocentemente esperava disso: porque é uma coisa tecnicamente simples, barata de implementar, traz enormes benefícios. Por exemplo, havia uma operadora que, no intervalo de uma reunião, disse que estava implementando toda uma área de gestão internacional para estabelecer cooperações e tirar os provedores dela das listas de bloqueios. Perguntaram se não tínhamos alguma dica de como sair das listas de bloqueio.

E eles estavam aqui há dois anos! Mostrávamos pontos, apresentávamos métricas e nada. E eles estavam gastando dinheiro, criando uma gerência com custos internacionais.

A única exceção clara foi a Sercomtel, que em 2006 implementou, após a gente ter recomendado em 2005 e ainda apresentou relatório do porquê tinha feito.



3. Entrevista com Demi Getschko

Realizada em São Paulo, em 25/09/2013.

DG: Meu nome é Demi Getschko, sou engenheiro eletricista, formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1975. Foi lá que fiz meu mestrado e meu doutorado e estou envolvido em redes desde meados da década de 80, em especial na Fapesp, onde fizemos as primeiras conexões de Internet e de lá pra cá estamos envolvidos com temas de Internet. A Gerência da porta 25 foi um tema que começou quando ficamos incomodados com a posição notável que o Brasil estava conseguindo nas tabelas mundiais de gerador de spam e aí resolvemos entrar a fundo no problema, ver o motivo disso e como eventualmente podia ser contornado.

Carlos Affonso Pereira de Souza: E você poderia explicar o que seria a porta 25?

DG: Porta 25 é uma porta usada no protocolo conhecido como SMTP. SMTP é Simple Mail Transport Protocol – protocolo simples de transmissão de correio eletrônico e, como tudo na Internet,

ele é simples e de alguma forma emula esse processo de colaboração que a Internet tem.

Então o que é a porta 25? Na porta 25 qualquer máquina pode acessar outra máquina nessa porta, a máquina vai dar um hello e pedir para ela mandar um e-mail pra você, quer dizer, você vai pedir ajuda para ela encaminhar um e-mail para alguém. Então, isso era perfeitamente aceitável na Internet – que você se apoiasse em alguém no meio do caminho para enviar um e-mail e essa é a base para o SMTP. Só que isso evidentemente é uma porta aberta, um caminho para abusos. Nós não sabíamos se havia algum abuso ou não, fomos pesquisar o que acontecia com o spam brasileiro. Isso já deve ter sido contado por mais de um: descobrimos que o spam brasileiro não era em português. Então, foi visto claramente que havia spam, por meio de máquinas que atraem esse tipo de relação, chamados honeypots, ou potes de mel. Você via, então, que as máquinas eram usadas para que pudessem enviar e-mails, em grande quantidade, vindos de algum lugar do oriente e retornados para o oriente. O e-mail batia na máquina e era remetido, dependendo da lista de destinatários que aquele e-mail tinha e voltava para lá.

Vimos que o e-mail não era nacional – sem origem nacional, sem destino nacional. Funcionávamos apenas como refletor e aí o procedimento mais simples era que trocássemos essa porta por uma que tivesse senha para uso. Uma porta com senha, você também pede para ela mandar um e-mail para você e tudo mais, mas você não tem a senha, digamos o abusador do negócio vai procurar uma máquina que precisa de senha, ou seja, você fica um alvo mais chato, você não é mais a primeira escolha, na medida em que a porta sem senha é a porta 25. Você, então, deixa de ser alvo, o que nos fez cair abaixo da 20ª posição, o que é até melhor proporcionalmente, porque o Brasil estava sempre na 8ª ou na 10ª posição. Estamos melhor do que a média que era de se esperar pelo nosso tamanho e pela nossa grande participação na Internet. E, de forma resumida, essa é uma descrição do processo.

Ao fazer isso, você está sugerindo algo que pode ser considerado uma restrição às coisas que na Internet estariam abertas. De forma mais dura você estaria quebrando a neutralidade da Internet, que contém, desde a sua origem, em vários RFCs (Requests for Comments), a possibilidade de ser quebrada. E a resposta é simples: estamos de fato sugerindo uma quebra da neutralidade. Porque, de fato, não é uma neutralidade, mas sim um abuso. E na verdade, ao fecharmos a porta 25, não eliminamos nenhuma característica da Internet, pelo

contrário. Ele continua a ser enviado de forma colaborativa, só estamos dificultando um pouco a vida daqueles que pretendiam abusar da porta 25 para envio de mensagens não solicitadas. Isto é uma saudável exceção ao princípio de neutralidade, com um vasta justificativa de benefício geral. Então isto pode ser usado em uma eventual discussão sobre neutralidade, Marco Civil e coisas desse tipo, para mostrar que as regras são mais justificáveis pelas suas exceções do que por suas formulações.

CAF: Alguns interlocutores dizem que não se trata de uma quebra da neutralidade de rede, porque o conteúdo em si não é acessado. O que haveria seria simplesmente uma análise sobre o endereçamento.

DG: Se você fecha a porta do VoIP, por exemplo, não entra no mérito da mensagem, mas impede o cara de fazer isso. Ou fecha porta do telnet ou do tcp. Em suma, é uma quebra da neutralidade porque você está eliminando o acesso a uma porta padrão... Eliminando, não. Solicitando que não seja acessada uma porta padrão na Internet por algum motivo. Então, não é uma quebra de neutralidade no sentido de que você entrou e vetou o conteúdo de alguma mensagem, mesmo porque quando combatemos o spam, acreditamos que isso nunca deve ser feito pela definição de conteúdo, pois se formos combater spam pelo conteúdo estaremos entrando em um terreno movediço e perigoso. Definimos spam pelo comportamento da mensagem e não pelo seu conteúdo. Então, o que eu acho que aconteceu aí foi uma quebra da neutralidade, pois foi solicitado que não se utilizasse uma porta padrão da Internet em benefício geral.

MM: A não análise, então, do conteúdo é uma questão de privacidade?

DG: A não análise é uma questão que estabelece que o conteúdo nunca deve ser analisado nas instâncias intermediárias. O único que tem o direito de acessar o conteúdo é o receptor. Por exemplo, como receptor, eu tenho direito de não querer receber mensagens de conteúdo adulto e colocar um filtro nisso aí. Ninguém durante a intermediação tem o direito de dizer “Ah, essa mensagem não é boa pra você”. Apenas eu, como destinatário final, que posso ser pai ou mãe de família, posso impedir que meus filhos vejam isso em casa. Mas isso é uma decisão do usuário final, seja ele uma família ou o responsável por uma família. E esse sujeito pode fazer uma filtragem a partir do que ele acha razoável – eu não quero conteúdo preconceituoso, não quero conteúdo adulto, não quero conteúdo de piada. Em suma, isso é uma decisão dele, ninguém no meio do caminho pode fazer esse tipo de filtragem, exceto se tiver procuração dele para fazer isso.

MM: Então a questão da privacidade não foi levantada no combate ao spam e na gerência da porta 25?

DG: Não, a questão da privacidade nunca foi levantada. Nunca definimos spam como algo que tenha conteúdo comercial ou não comercial. Achemos que spam é algo que você recebeu sem pedir, sem se interessar pelo que é. De repente tem algo que te interessa. Logo no começo do spam, no começo da rede, falávamos “Esse negócio de spam é legal porque eu nunca recebo nada, aí de repente vem um negócio divertido, às vezes vem uma sugestão de uma compra bacana”. Então, no começo da rede, quando a rede era mais parada e você não recebia e-mail de ninguém, nessa época tinha quem dissesse que queria receber um pouco de lixo, porque às vezes poderia interessar, etc. e tal. Claro que, com o tempo, isso virou uma protela de lixo e passou a ser algo que você deixou de gostar. Mas definimos spam como algo que não é solicitado, independente se a mensagem é ótima ou péssima.

MM: O bloqueio da porta 25 não é, então, uma limitação a uma liberdade comercial?

DG: Poderia ser uma limitação a uma liberdade comercial, mas na verdade, se você pensar bem, como esse uso é aberto e gratuito, a porta 587 é tão barata quanto a 25, só precisa de senha, então não há nenhuma limitação comercial ao processo. E acho, por exemplo, que essas campanhas de e-mail marketing sem opt-in, sem que o usuário opte por receber, fazem parte da categoria spam. Você não deveria acessar alguém com publicidade sem que antes essa pessoa houvesse concordado com isso. Por mais que você caracterize uma atividade comercial como spam, ela já está em uma zona cinzenta a respeito de se você deve ou não estimular isso aí. O usuário tem o direito de não ser aborrecido mais do que eu tenho direito de mandar e-mail. Claro que tenho o direito de mandar e-mail para quem eu quiser, mas a pessoa tem o direito de não receber.

MM: Os custos de implementação dessa medida foram vistos, de alguma maneira, como barreira de implementação do combate ao spam?

DG: Não. Em geral as pessoas não percebem que você economiza ao fazer isso. Certamente as operadoras gastam muita banda mandando spam pra lá e pra cá, então já há um custo injustificado de banda. A primeira questão que você tem é a economia. Na última milha, o usuário final também tem uma economia quando não assumida pela empresa que a contratou. O que gerou de perigo nisso e, é claro, quando você fecha um porta desse tipo, você deve avisar seu usuário, que usa interfaces de baixar e subir e-mail, emap e outras coisas desse tipo.

O usuário tem que ser avisado que deve trocar a porta na definição. Dessa forma, existe um risco de que, se seus usuários não tomarem as medidas cabíveis, vão parar de receber e-mail por um tempo e depois reclamem. Justamente por isso fizemos com todo cuidado a gerência, com campanhas de esclarecimento. E os provedores comunicaram aos usuários. Nós chamamos em cena também o pessoal do Procon, do Ministério da Justiça, porque os provedores queriam ter certeza de que não seriam processados por sugerirem aos usuários trocar uma porta - e perder um e-mail no meio desse processo. O risco foi que eles poderiam ser criticados por isso, mas aconteceu o contrário. Eles foram elogiados por isso no final das contas. Acredito que esse receio não se justifica, mas você tem que prever todos os riscos.

MM: E a demora na implementação? Pode ser atribuída a quê?

DG: Primeiro que isso não pode ser implementado rapidamente. Vamos dizer que você tem 200 mil usuários, 50 mil usam emap ou outra forma de correio. Um por um vai ter configurar uma porta antes de poder fechar a porta velha. Existe esse tempo de configuração.

Depois teve uma fase mais jurídica em que os provedores começaram a ficar preocupados com responsabilização, se eles teriam responsabilizados perante isso. Um consumidor poderia ir a um Procon, reclamar “Me obrigaram a fazer isso, mas eu não sei fazer isso...”. Então garantimos a comunicação via Ministério da Justiça, Procons, etc. Havia um ritmo, poderia ter sido feito mais rápido, mas também requer todo um processo de cautela. Primeiro vimos os resultados de quem implementou e, com isso, outros foram estimulados a implementar. Algumas operadoras começaram antes, operadoras de correio brasileiras, operadoras de conteúdo na Internet começaram antes. Foi visto que não era complicado e o pessoal foi agindo cada vez mais rápido. Até ter uma enxurrada. Essa é nossa esperança com o IPv6, mas eu não acredito que vá acontecer.

CAF: E como está esse processo de implantação do IPv6? Alguma indicação?

DG: No processo do IPv6 conta ao nosso favor que não somos o primeiro lugar do mundo em que o IPv4 acabou. Não há mais estoque no registro asiático, que é o APNIC e na Europa acho que foi em abril deste ano (2013) que o RAIP anunciou o final desse bloco. Então, fomos precedidos pelos asiáticos e pelos europeus nesse processo. O próximo a ficar sem endereço é de fato a América Latina junto com América do Norte. É difícil saber quem ficará sem antes, porque a América do Norte, além de ter um legado forte, é

grande consumidora, então é difícil saber. Por último vai ficar a África, que tem uma reserva grande e pouco para consumir.

Temos sempre que ter em mente que essas coisas não são interoperáveis. O IPv4 e o IPv6 são diferentes. Você vai ter aqui o IPv4 para acessar o mundo IPv4, vai ter o IPv6 para acessar o mundo IPv6. Na verdade, não é que você vai ter que ter o IPv6, você obrigatoriamente vai ganhar um endereço IPv6 quando os endereços IPv4 acabarem. Então, a nova leva de usuários vai vir falando IPv6. Se eles não encontrarem um mundo que compreenda a linguagem deles, que é o IPv6, eles vão ter uma experiência fracionada, truncada, ruim da Internet.

Vou dar um exemplo. Todo mundo faz imposto de renda em março ou abril usando receitafazenda.gov.br e você acessa e funciona. Se você for um usuário novo e acessar em janeiro, fevereiro por um PNBL, seja lá o que for, e receber um IPv6, porque não existe mais IPv4, se você chegar à receitafazenda.gov.br você conseguirá fazer o imposto de renda? Hoje, não. Quer dizer, poucos sítios brasileiros funcionam com IPv6. Se você quiser um exemplo, hoje temos a Universidade Federal de Santa Catarina, outro lugar que funciona bem é a UNESP, acho que o Ceará tem um sítio do governo que funciona bem. Nós temos um programa chamado “Validador” que possibilita escrever o nome do sítio e ver se ele responde em ipv6 ou não.

Os grandes portais já respondem em IPv6. Se você for usar o UOL, ele responde. Terra, também. E, claro, todos os serviços internacionais Google, Facebook, porque esse pessoal não está dormindo.

Temos um problema bastante importante que precisa ser tratado que são sítios que oferecem serviços aos cidadãos, sítios do governo, federal, estadual municipal e que, em geral, não estão prestando atenção a isso. Há uma resolução do CGI que saiu agora, que é para estimular o pessoal a prestar atenção: a amпуlqueta escorre e o tempo do IPv4 está se esgotando.

CAF: Então existe um paralelo entre o processo da gerência da porta 25 e o IPv6 em relação à comunicação, educação, parcerias?

DG: Na verdade não vejo paralelo entre os dois. No final, você tem que convencer o pessoal que não enxerga. Quer dizer, nesse ponto os processos são iguais. Existe a impressão de que “Nós estamos muito bem; por que precisamos disto”? Eu espero, neste caso, que os paradigmas internacionais sejam até mais importantes que a nossa pressão. Se você continuar insistindo que isto é importante, eles vão adotar lentamente, mas se eles percebem que lá fora a coisa está mudando, é diferente.

MM: Você acredita que aconteceu a mesma coisa na gerência da porta 25, que desde 2005 o CERT vem sugerindo como boa prática realizar o bloqueio, mas somente a partir de 2010, com a vinda inclusive de um grupo do Japão falar que o Brasil precisava implementar a medida, que os atores brasileiro aceleraram?

DG: Na verdade mostramos ao governo japonês, quando estiveram aqui a diferença de o Brasil ter fechado a porta 25. Eles não vieram dizer que o Brasil tinha que fazer isso, eles vieram dar o exemplo de como tinha sido feito lá. E isso foi usado por nós aqui para dizer “Olha, o pessoal tem conseguido resultado lá”. Conseguimos algo interessante: a primeira coisa que as operadoras diziam era que não podiam fazer nada que não estivesse regulado pela Anatel, que eram operadoras de telecomunicações e respondiam à Anatel. Na época fizemos um texto assinado pelo Sardenberg, que era o coordenador da Anatel e pelo o Gadelha, que era coordenador do CGI, enfatizando esse problema. Em seguida, entrou o Levy, representante das teles que comprou a briga: “Se as teles não assinam isso individualmente eu vou assinar pela Sindi Telecom, Sindi Telebrasil” e etc. E saiu a assinatura disso aí e todos os argumentos contra foram sendo derrubados no sentido de que não haveria exposição a riscos e sim ganho de elogios. No final todos ficaram felizes e essa parte foi vencida.

Agora estamos ouvindo um argumento contrário: “Tá vendo? Se a gente tivesse Marco Civil não poderia ter feito isso, porque isso viola a neutralidade”. É algo sem pé nem cabeça, mas todo argumento é argumento.

CAF: Inclusive com “Vamos desligar os controles da porta 25 se o Marco Civil for aprovado”.

DG: Exatamente. Vão abrir a porta 25 com a aprovação do Marco Civil e dizem que não vai acontecer nada. Se você liberar a porta 25, lentamente vão recomeçar os spams. Não vai ser imediatamente, porque você mudou no seu micro para 587. Se eles ameaçarem, podem fazer, não tem problema. Mas é claro que não queremos que eles façam isso.

Mas com o IPv6 estamos torcendo para alguns progressos. Não é algo trivial. O problema da Internet, que é tanto uma coisa boa quanto uma coisa ruim, é que ela sempre se defende no sentido de que ela consegue arrumar sobrevidas. O IPv4 era pra ter acabado em 2001. Por que não acabou em 2001? Porque foi criado algo chamado NAT, que é aquele negócio de você usar redes não roteáveis. Por exemplo, a rede 10. Todos usam a rede 10 em todas as redes locais. A rede 10 foi eliminada do roteamento à mão por um RFC do IETF. Então o

que significa isso? Você pega 8 milhões de endereços repetidos pelo mundo e deixa apenas 3 ou 4 na porta. Você tem uma bela economia de endereços. Em vez de precisar de 8 milhões, você pega 8 endereços e deixa 8 milhões escondidos naqueles 8. Isso deu uma sobrevida de 12 anos aí ao IPv4.

E agora tem outra jogada que é o duplo NAT. Nele, em lugar de jogar um mar de endereços únicos, você pega esses endereços únicos e faz várias portas neles para mesma tradução. Você pega um IPv4 simples e além de esconder atrás dele toda uma rede IPv4, você ainda pode mapeá-lo para IPv6, usando portas diferentes. Não é muito bom, se chama duplo NAT. Mas é uma forma de prolongar mais um pouco, tentar fazer uma sobrevida. O ideal seria se, enquanto o IPv4 ainda estivesse com folga, tivéssemos feito a dupla abordagem IPv4/IPv6 e seria absolutamente indolor e trivial a migração. Agora vamos ter falta de endereço IPv4 para fazer essa dupla migração, então vamos ter que usar essa história de duplo NAT. Mas isso é um detalhe técnico que não precisa, tem várias alternativas...

CAF: Gostaríamos de ressaltar nesse trabalho a participação de diversos setores, diversos atores, diversos agentes. De representantes governamentais, nessa questão da porta 25, você se recorda de alguma entidade, representante governamental, que tenha sido relevante?

DG: A Anatel não é bem governo, é agência reguladora. Mas a Anatel apoiou a iniciativa do CGI prontamente. O Sardenberg assinou isso com o Gadelha dizendo que recomendava às operadoras que fizessem esforços para fechar a porta 25.

CAF: Mais algum outro órgão governamental?

DG: Que eu me lembre, não. Não me lembro de envolvimento do Ministério das Comunicações, até porque eram somente as operadoras. Quem estava envolvido era, basicamente, provedores de acesso, de informação, grandes portais, Uol, Terra, pessoal que fornecia correio eletrônico e que ia ter que ensinar o usuário e as teles, que em geral o last mile da banda larga é sempre na mão da tele.

CAF: Além do debate de liberdade comercial, você se lembra de algum debate sobre liberdade de expressão? Porque são dois debates distintos.

DG: O debate sobre liberdade de expressão só apareceu quando começaram as discussões sobre a definição de spam. Inclusive, isso surgiu também um pouquinho em Dubai, porque em Dubai apareceu uma redação um pouco estranha do que seria spam, que depois foi retirada, teve contra-ataque e eu não sei em que pé está. Existe sempre o risco de ter uma definição de spam que leve alguém a ter que ler os

e-mails para dizer se é spam ou não. E aí você está abrindo uma porta que nunca mais conseguirá ser fechada. “Eu lerei pra ver se aquilo é spam ou não” - daí foi aberta a privacidade de uma forma inadequada. Então acho que foi o único momento em que esse debate apareceu, na definição do spam, porque poderia fazer algum estrago aí.

MM: Você acha que algum outro órgão, se não o CGI.br, teria sido capaz de implementar a gerência da porta 25?

DG: O problema é que nós passamos o dia discutindo temas de Internet. Não existem outras pessoas dedicadas exclusivamente a isso. A Agência de Telecomunicações discute espectro, a Anatel discute alocação de frequência, cada um tem seu foco. E tem o CERT, nosso pessoal que talvez devesse discutir um pouco mais sobre honeypots, que eles têm ali e que não pega só spam, mas softwares maliciosos, novos vírus. Então já tínhamos uma tradição nessa área de discutir estatisticamente ou pesquisar qualitativamente quais eram os ataques que estávamos sofrendo, ou seja, qual era o novo vírus surgido. Então, por exemplo, há uma discussão de spam sobre negação de serviço que é mais ou menos na mesma linha. Quer dizer, máquinas que são cooptadas para serem zumbis em um ataque de negação de serviço. O spam não é tão grave, pois existe uma porta para prestação do serviço, mas é a mesma coisa: você procura uma fraqueza no micro do internauta e procura explorar essa fraqueza a seu interesse e aí essa foi a solução que encontramos com a gerência da porta 25.



4 ● Entrevista com Carlos Afonso

Realizada em São Paulo, em 24/01/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Você poderia explicar didaticamente o que é a porta 25 e porque foi importante o CGI.br coordenar o seu processo de gerência?

CA: A porta 25 é a porta padrão usada pelos servidores de e-mail. Essa porta é a porta de envio de mensagens. É o protocolo SMTP – simple mail transport protocol. Servidores de e-mail usam esse padrão para dialogar entre eles. Pode ser mudado se todo mundo decidir que mude, mas essa é a convenção. Como a FTP tem a porta 21, que é a cópia de arquivos, etc. O usuário do serviço que envia mensagens a partir de um programinha de e-mail como o Thunderbird, o Outlook, não pode usar qualquer porta pré-definida entre ele e seu provedor de serviço de e-mail. Nada disso afeta a facilidade que ele tem para enviar e receber e-mails. E não tem

nada que ver com receber, tem com enviar.

Qual o problema de você deixar essa Porta 25 aberta para qualquer usuário na ponta? É que, como a inteligência da Internet está nas pontas, qualquer máquina ligada a Internet pode, em tese, rodar um servidor de e-mail. Funcionar como um servidor de e-mail. E isso é usado pelos spammers, porque ele contrata uma conexão de banda larga, liga lá um laptop com servidor de e-mail. Uma maquininha Windows, Linux, que seja, e esse maquininha fica lá automaticamente enviando mensagens pela porta 25 como se fosse um servidor de e-mail. Então ele é reconhecido pela comunidade de servidores de e-mail como mais um servidor de e-mail.

E aí reside o problema porque facilita enormemente o envio de spam, porque se você quer enviar o seu spam e precisa usar o seu provedor de e-mail todo organizado, as coisas ficam mais difíceis porque há controles, há regras operacionais, acordos, inclusive éticos, entre os provedores que visam minimizar isso tudo. Mas se você tem a sua própria conexão Internet caseira, ele pode rodar o servidor lá sem estar sob controle de ninguém. A ideia é que seja mudado o endereço lógico da porta para que o usuário na ponta envie e-mail para o servidor de e-mail. E essa porta, por convenção, já existia antes e por padrão também é sempre uma conexão criptografada; usa o padrão starttls, que é a porta 587 e só serve para isso: enviar uma mensagem ao seu servidor como usuário, através da própria conta de e-mail. Para o usuário final nada mudou. Para o spammer muda, porque ele não pode mais atuar como um servidor de e-mail na ponta. Então essa é a importância de mudar essa porta. Para o usuário final, em vez de usar a porta 25, usa a porta 587. Se você tem uma conexão banda larga e é uma empresa ou uma organização qualquer, pode solicitar que essa porta 25 seja aberta, porque você quer usar seu próprio e-mail.

Não tem nada de proibido aí. Isso foi uma proposta colaborativa para minimizar o spam a partir desse recurso, que é colocar um servidor na ponta e ficar enviando spam à vontade. O efeito disso foi muito bom. Houve uma redução expressiva dos e-mails. Porque, pelo menos no Brasil, os provedores de serviço de e-mail conhecidos seguem regras padrão para evitar spam. É lógico, até por conta de que a banda no Brasil é muito cara. O provedor tem uma conexão, vamos dizer, de 100Mbs, um pequeno provedor. E ele não vai querer que aquela máquina ali, aquela conexão seja 30, 40% usada por spammers. Então ele economiza em banda, o que é uma vantagem pra ele.

É interessante lembrarmos do princípio número seis entre os 10

princípios para governança e uso da internet do CGI. Quando nós, após anos de discussão, aprovamos este princípio da neutralidade da rede, tivemos o cuidado de dizer “exceto por razões de ordem técnica”. Todo o resto é, como eu costumava dizer e costume dizer ainda: “todos os datagramas devem ser iguais perante a rede”.

Então, essa é uma razão de ordem técnica, é a mudança de um número de porta. E você sabe que existem milhares de portas que você pode usar para todos os serviços. Se houver um acordo entre uma ponta e outra para utilizar uma porta, utiliza-se. Pode-se utilizar qualquer porta desde que sejam configuradas. Por exemplo, envio de arquivos não é porta 21, é porta 2221. Você tem que combinar com o outro cara. Se você combinou com ele, funciona do mesmo jeito.

O problema é seguir padrões para que a rede toda possa reconhecer que aquilo que você está enviando é um e-mail ou aquilo que você está enviando como transferência de arquivo. Estes são os protocolos-padrão.

CAF: Gostaria ainda de ouvir seus comentários sobre a participação multissetorial (e o papel do CGI.br) e a questão da neutralidade. Vamos continuar com a questão da neutralidade. Então o fechamento da porta 25 seria uma razão técnica para que se analisasse, investigasse o cabeçalho dessa mensagem e por conta disso essa mensagem não seguiria. A pergunta é: podemos dizer que o fechamento da porta 25 é uma exceção ao princípio da neutralidade de rede, conforme previsto na regulamentação do CGI.br ou ele nem entraria na discussão da neutralidade de rede porque não se estaria privilegiando um tráfego em detrimento de outro? Essa é uma discussão que aparece bastante nas entrevistas conduzidas até aqui.

CA: Entra na discussão, mas entra como uma exceção. E, olha, deixa eu te dizer um negócio: todos os cabeçalhos, de todos os pacotes, são analisados automaticamente. Por quê? Porque o roteador, a switch que está decidindo pra onde enviar determinado pacote precisa saber os dados, os metadados desse pacote para saber o número de porta; para saber pra onde enviar; para saber se é FTP, SMTP, etc. Toda a informação está nesse header, esse cabeçalho, e ele é automaticamente lido senão os pacotes não viajam. Ele tem que saber para poder rotear. Isso não é violação de neutralidade de rede, pelo contrário, ele tem que ler o cabeçalho para justamente poder usar o princípio, que é um princípio originário da Internet, que é o menor esforço para entregar o pacote para o outro lado. Então não é um problema de ler o cabeçalho, pelo contrário, ele é lido automaticamente sempre. É diferente de ler o cabeçalho para poder extrair dele outras informações e tentar com

isso fazer profiling, impedir que esse pacote seja entregue na maneira como devia ter sido, conforme está definido na porta, no endereço IP. Aí é diferente, você estaria interferindo no que o roteador automaticamente decide para enviar esse pacote. É diferente!

CAF: Nesse processo todo a participação do CGI.br foi muito importante para coordenar diversos atores. Você pode explicar qual foi o papel do CGI.br nessa coordenação?

CA: Isso foi uma coisa muito importante, de novo, não só porque reforça os princípios que fizemos, mas também esse trabalho que o CGI.br vem fazendo de ser um facilitador de problemas da rede. Vamos resumir desta maneira. Nós não temos autoridade, mas temos “autoratividade” para propor recomendações para o melhor desempenho da rede. E, neste sentido - inclusive tivemos antes disso - fizemos um esforço de desagregação de rede na ponta para que mais de um provedor de banda larga pudesse usar a mesma infraestrutura física; e não tivemos sucesso junto a Anatel simplesmente porque as operadoras disseram que não. Mas isso é parte das nossas tarefas: fazer recomendações. Como essa do chamado unbundling, uma desagregação de rede para conseguir mais opções da banda larga na ponta, mais opções na conexão de telefonia fixa equivalente.

Esse trabalho da porta 25 é a mesma coisa: identificamos um problema que não é só nosso, é um problema mundial e propusemos discussão com os principais operadores de banda larga para que tomassem essa decisão de bloquear essa porta. Lembrando que o usuário pode solicitar o desbloqueio - aí ele está se responsabilizando, certo? Não significa que está proibido usar a porta 25. A operadora bloqueará - e nem sempre está bloqueando, a gente tem testado por aí e nem sempre está bloqueado - mas vamos supor que todos bloqueassem? Não é obrigatório, não existe uma resolução sobre isso, foi um acordo colaborativo. E nós atuamos como facilitadores técnicos, que conhecem o problema. Temos um setor de segurança que opera aqui analisando esse problema e é qualificado para dizer: “Se esta porta for bloqueada na ponta do usuário final, vai haver tal redução significativa de spam e inclusive de tráfego de rede” e tudo isso. E foi assim. Por isso demorou tanto! Demorou muito. Passamos anos batalhando nessa história. Então é isso: o CGI tem um papel muito específico e não tem poder de regulação ou legislação sobre todos esses assuntos. Tem só alguns muito específicos sobre nomes e números. Distribuição de nome e distribuição dos números de

domínio do ponto br. Nada mais do que isso.

CAF: O processo da Porta 25 é visto como um processo multissetorial e uma experiência que pode ser levada para o público em geral e aqui existe o trabalho de traduzir aspectos muito técnicos para o público geral, além do debate atual de governança da Internet e é importante que apareçam exemplos de práticas multissetoriais como esta.

CA: É interessante isto no âmbito dos, vamos dizer assim, definidores de regras para definição da rede em si. Existe uma organização internacional aberta que se chama IETF – Internet Engineering Task Force – vamos dizer “força tarefa de engenharia de rede”, que desde o começo da Internet trabalha através de recomendações que se chamam RFC (request for comments). E através desses RFC eles recomendam padrões de funcionamento de todos os aspectos da rede. Esta você pode dizer que é uma instituição pluralista, multistakeholder. Qualquer um pode entrar, qualquer um pode ir lá discutir e inclusive elaborar essas RFCs para serem discutidas pela IETF. Aí, conforme for, ela fará parte do acervo de RFCs, que são milhares. Lá estão as RFCs que definem estas portas padrão, as RFCs que definem os serviços, como eles funcionam nos roteadores, como distinguir um tráfego de uma página de um tráfego de e-mail mesmo que a porta lógica mude. Você pode consultar um portal web na porta 8085 em lugar da porta 80, por exemplo, que é o padrão da Web.

Então, todas essas características de funcionamento da rede são definidas de maneira pluralista pela IETF e do ponto de vista técnico. Técnico! Dos roteadores, switches, etc. Então esse é um exemplo de acordo colaborativo. Não é a UIT (União Internacional de Telecomunicação - International Telecommunication Union) que faz uma regulamentação qualquer. Essa é uma característica que, vamos dizer, é da Internet. A IETF segue o padrão Internet de trabalho colaborativo. A mesma coisa nós fazemos aqui.

E nesse trabalho da porta 25, já somos por natureza uma organização pluralista: o CGI.br é uma comissão em que os membros não governamentais são eleitos pelas suas comunidades. Então nós temos essa representação. Se não fazemos direito essa representação é outro problema, mas temos essa representação. Quando trabalhamos com uma empresa de telefonia ou um provedor de acesso, trabalhamos trazendo essa representação pra discussão. E informando as comunidades sobre essa decisão de incentivar o bloqueio de uma porta ou incentivar a desagregação de rede. Então

essa eu acho que é uma experiência importante que é seguida em outros modelos para a Internet como é a IETF.

CAF: A Internet brasileira está melhor depois do fechamento da porta 25?

CA: Sem dúvida está melhor! É só ver as estatísticas do CERT.br sobre os países que mais enviam spam. Definitivamente fez uma diferença muito grande e assim que houve adoção mais abrangente do bloqueio pelas grandes operadoras, a queda foi significativa. É igual formiga, porque a Internet é muito complexa e uma das maravilhas da Internet é essa. Você não extermina formigas, mas você minimiza. Então se um cara vai enviar spam da Rússia ou da Arábia, tudo bem, mas aqui no Brasil, nesse território a gente conseguiu um acordo tácito de que aqui não passa.

CAF: Mais alguma consideração?

CA: Eu diria uma frase clássica: no big deal em relação a essa história da porta 25. Alguns lobistas das operadoras costumam dizer “Isso é uma violação da neutralidade de rede que vocês defendem tanto!” Mas como? Que contradição é essa? Acho que já expliquei que isso não faz sentido. Ao contrário, estamos melhorando o desempenho da rede com isso.



5 • Entrevista com Marcelo Bechara

Realizada em São Paulo, em 24/01/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Você poderia comentar sobre a sua participação na gerência da porta 25?

MB: Apesar de ser membro do Comitê Gestor da Internet no Brasil por seis ou sete anos, eu diria que minha participação foi muito mais como profissional da Anatel do que do CGI.br. Digo isso porque o Comitê Gestor vinha tratando, com grupos específicos – dos quais eu não participei – de um debate que era mais técnico da gerência da porta 25. Na verdade nos incomodava muito estarmos em segundo lugar no ranking mundial de spammers.

E a minha participação aconteceu no diálogo necessário do CGI.br com a Anatel. Naquela época eu havia acabado de entrar na Anatel e ainda era representante do Ministério das Comunicações no Comitê Gestor da Internet no Brasil. E foi um processo interessante, teve que ser levado inclusive ao Conselho Diretor da Agência, afinal o Diretor

da Agência estava assinando um documento do próprio CGI.br, com empresas e, salvo engano, o próprio Ministério Público. Na verdade é um documento bastante importante, pois envolvia diversos atores. Então teve que ser submetido à presidência da Anatel. E eu acabei sendo a voz do projeto dentro da própria Anatel. Isso foi uma coisa bastante importante que, no final das contas, foi um belo exemplo de produção colaborativa.

CAF: Falando de Anatel, CGI.br e competências, você poderia comentar de forma bem sucinta, de forma bem didática, as competências da Anatel para a regulação de provedores de conexão e a Norma 4? Só um parêntese antes de entrarmos na discussão da porta 25?

MB: A Norma 4 é na verdade anterior à própria Anatel. A Anatel nasceu em 1997, o processo de leilão aconteceu em 1998 e em 1995 a houve a portaria que instituiu a Norma 4, que tratava da relação entre os provedores de conexão e as empresas, ainda se chamava assim, as empresas públicas de infraestrutura e de telecomunicações. Eram públicas por um motivo muito simples: eram estatais, ainda não havia acontecido o processo de privatização e o modelo de conexão de Internet era totalmente discado. Eu diria que até pouco mais de 2006, 2007, ainda havia mais conexão discada do que banda larga.

Isso só mudou com a banda larga móvel e obviamente a conexão discada, pelos números que lembro, chegaram a quase 10 %, mas esse número deve estar despencando. E assim esperamos que aconteça.

Então, qual foi papel da Anatel? O papel de Anatel quando assumiu a regulação do setor de telecomunicações foi passar a ficar responsável pela estrutura de telecomunicações, que é onde a Internet acontece. E tratar sobre as funcionalidades da rede. E tem lá um dispositivo que diz assim: serviço de valor adicionado - alguns chamam de agregado - não é serviço de telecomunicações, ou seja “Anatel, não se meta nisso”.

Só que o dispositivo que conceitua serviço de valor adicionado diz que a relação entre os prestadores de serviços adicionados e os prestadores de serviços de telecomunicações é feita pela Anatel. Então realmente existe um ambiente não muito claro e é compreensível que não seja muito claro, porque a modificação do ambiente, desde 1995 pra cá, foi intensa quanto a até onde a Anatel pode ir.

Em relação a esse assunto, teve uma regulação específica – a Regulação do Serviço de Comunicação Multimídia – que foi pra onde os provedores, os antigos provedores de conexão acabaram caminhando. Então, hoje eles ainda são também prestadores de serviços de valor adicionado e prestadores de serviços de telecomunicação. Às vezes,

a mesma empresa dentro de uma estrutura empresarial. Hoje são mais de quatro mil prestadores.

E a própria questão da neutralidade de rede já está no regulamento de serviço de comunicação multimídia como um valor não detalhado. E por que não detalhado? Porque há uma expectativa de que isso seja feito pelo Poder Legislativo e que não haja um conflito entre aquilo que a Anatel regulou e o que o Poder Legislativo decidiu e a Anatel vai ter que cumprir.

CAF: Vamos deixar a neutralidade um pouco mais para frente. Voltando ao papel das empresas de telecomunicações, você poderia falar sobre a relação entre as teles e o CERT, do CGI.br? Como se deu essa relação entre as empresas de telecomunicações e os reports de incidentes de segurança?

MB: Eu desconheço, mas se houver alguma comunicação, não deve ser por iniciativa da Anatel, mas por do próprio CERT e das empresas. Qual foi o papel da Anatel nesse processo todo? Se para fazer a questão da administração e da gestão da porta 25, se não precisasse da atuação das prestadoras de serviço de telecomunicações, que são as detentoras de infraestrutura e também prestam serviços de comunicações de dados, a Anatel não estaria nesse acordo. Por que a Anatel está nesse acordo? Por uma razão muito simples: as empresas de telecomunicações são nossas reguladas, são nossas administradas e isto está muito claro, inclusive no acordo. Ou seja, quando a Anatel assina e as empresas de telecomunicação assinam, as coisas acontecem assim no universo destes dois agentes: “Se você não cumprir, eu, regulador, posso tomar medidas administrativas e fazer você cumprir, inclusive com multas por isso”. Então é uma ideia de que, além de dar uma legitimidade maior à proposta, gera um enforcement específico, uma obrigação de cumprimento, um dever de fazer das empresas de telecomunicações. Então eu acho que esse foi o papel.

Nessa área mais de segurança, usabilidade da Internet em si, a Anatel ainda é bastante tímida em relação à sua própria atuação, até porque isso é uma questão que é colocada em dúvida. O Marco Civil da Internet coloca em dúvida o papel da Anatel. Eu costumo dizer que não existe vácuo de poder. A porta 25 é um exemplo positivo da ausência de vácuo de poder. Por quê? Nós tínhamos um problema real por causa da atuação de estrangeiros, porque nossas máquinas estavam sendo consideradas máquinas zumbis. Ou seja, os usuários brasileiros não sabiam, em sua grande maioria, que estavam sendo usados como instrumento para disseminação e proliferação de spams, mas o Brasil já estava numa posição extremamente incomoda. Isso já

está até provado. Houve consequências danosas para a navegabilidade na própria economia e a maioria das pessoas não gosta de conviver com isso. E a adoção de softwares, isso tudo não foi muito eficiente. A porta 25 se mostrou um processo extremamente eficaz. O CGI.br percebeu que para fazer acontecer, tinha pedido do Ministério Público; os próprios usuários, consumidores e internautas deveriam ter uma visão mais sofisticada do direito do consumidor na Internet. Deveriam saber que haveria um direito de consumidor lesado ao receberem uma mensagem ou publicidade pela qual não tinham interesse e que ainda ficasse se repetindo exaustivamente mesmo sem terem autorizado participar daquela lista.

Como se articula esse modelo? Quem é o responsável? Não tem um único responsável! Geralmente, quando você não tem um responsável, o MP atua. Mas o MP, para atuar, utiliza ferramentas que demandam processos mais lentos, passa pela Justiça, por exemplo. Como conseguimos resolver isso tudo? Pegamos um pouquinho de cada um e aí foi efetivo, passou a ser efetivo. Desde que foi adotado, há uns 2, 3 anos, nós já despencamos, assim, nesse ranking e, graças a Deus, já não estamos mais nessa posição que deixava o país com uma imagem péssima perante a comunidade internacional.

CAF: Sobre o processo em si, ao que você deve o fato do processo ter demorado tanto? Porque essa é uma crítica frequente a essa iniciativa.

MB: Nada. Processos nos quais já existem padrões de adoção e que já são rotina, muitas vezes já são extremamente lentos. Isto é a máquina, a burocracia. No caso da Anatel, eu posso falar que temos o instrumento de consulta pública, passa por uma assessoria jurídica e existe um instrumento de tramitação. O Comitê Gestor da Internet no Brasil também é lento. Eu faço parte dele. Posso falar isto: é lento! Por quê? Eu acho que a porta 25 foi a primeira vez em que o Comitê Gestor da Internet no Brasil atuou mais como Comitê Gestor e menos como NIC.br, porque o NIC.br tem vida própria e a gestão, mesmo de IP e de nomes de domínio não é feita pelo Comitê Gestor. Ele tem uma visão hierárquica do Comitê Gestor, mas o operacional já está no NIC ele tem vida própria do ponto de vista dos seus processos.

Já o Comitê, ele é muito mais de debate e menos de gestão. Dessa vez ele foi um comitê de gestão. Só que isso não é uma coisa que faz parte e que deveria fazer, na minha opinião, da sua rotina. Isso tem acontecido de forma bastante gradativa. Até um tempo atrás as resoluções do Comitê Gestor não eram publicadas, não eram colocadas online. A porta 25 é um caso típico de “precisamos fazer”. Como talvez

tenha sido um caso traumático, pela questão da unanimidade, começamos assim. Então, por si só, já seria um processo lento pra convencer o comitê gestor internamente de como fazer isso, como adotar isso e ainda ter que envolver outros atores. Você pode imaginar? Ter que passar pela área jurídica da Anatel, ter que passar pela área jurídica do Comitê Gestor, pelo NIC.br, ter que chamar o Ministério Público, a defesa do consumidor, chegar a um texto final. Olha, eu sei o quão difícil foi chegar a um texto final. As empresas de telecomunicações foram extremamente meticolosas e cuidadosas, como é o padrão que elas têm, então eu acho realmente que não teria outra forma senão aquilo que foi feito, muito dificilmente seria rápido. Não se pode perder é o aprendizado. Que a medida que você trata isso de uma forma mais sistêmica, a tendência é que se encontrem mecanismos que tornem mais ágeis e mais céleres esse processo.

CAF: Vamos abordar a parte das empresas de telecomunicação dentro do processo da porta 25. Houve uma demanda muito forte pela presença da Anatel. Você pode explicar qual era a demanda, qual era o pleito pela presença da Anatel? E na sua avaliação, qual foi a importância de ter a Anatel também participando desse processo?

MB: As empresas de telecomunicações já estão habituadas a lidar com órgãos. Apesar dos nossos conflitos diuturnos com as empresas, elas preferem lidar com quem já conhece como funciona o procedimento, ou seja, já sabe como é a multa, já sabe como funciona, que é a Anatel, que é o órgão ao qual elas são vinculadas, do ponto de vista regulatório, do que, por exemplo, com órgãos de defesa do consumidor, com quem estão em eternos e constantes conflitos. É natural. São os usuários e os prestadores de serviços. A Anatel fica mais como um intermediário, mas a favor do usuário, nós não somos um Procon, não fazemos parte do sistema brasileiro de defesa do consumidor. Tratamos dos mercados com agentes econômicos e consumidores e empresas são agentes econômicos e nós tratamos do equilíbrio desse mercado.

Em um ambiente em que você tem a defesa do consumidor, o Ministério Público e o CGI.br; e aí, de repente, as empresas são instadas a entrar nesse processo, elas ficam imaginando “Como vamos assumir compromissos sobre questões de gestão de rede, sendo que o órgão que nos regula, inclusive sobre funcionalidade de rede, é a Anatel”? Então acho que a Anatel surge nesse processo como uma forma inclusive de viabilizar, de fazer essa ponte e legitimar a participação das empresas de telecomunicações e até dos próprios usuários. Não que os usuários precisassem disso. Eles não precisavam já que eles têm

uma legitimidade, uma representatividade muito própria e com o Ministério Público do lado ficava mais sacramentado. Mas eu acredito até que, para os próprios usuários, ter a Anatel presente deu uma legitimidade, porque passou a ter uma instituição que inclusive tem uma superintendência só para tratar de usuário; e que tem os seus processos específicos para fazer o sancionamento, enfim, as imposições que sejam necessárias para essas empresas.

CAF: Uma vez implementada a porta 25, você tem notícias se a Anatel ou as empresas de telecomunicações deram algum feedback sobre a melhoria da qualidade de banda larga?

MB: Eu acredito que sim. Porque evidentemente a gente tem um grupo só para tratar da banda larga, tanto da banda larga móvel quanto da banda larga fixa. Vários elementos são considerados nesse grupo, inclusive ele é um grupo formado pela própria agência, com empresas e especialistas. Foram criadas ferramentas para aferição de qualidade. Não tenho a menor dúvida de que elementos como spams interferem muito, porque acabam sobrecarregando excessivamente a rede e isso acaba gerando impactos. Então eu acredito que sim, devemos ter algum nível de informação. Não sei se com o olhar sobre a porta em si, mas talvez com um olhar sobre o sistema como um todo.

CAF: No processo de gerência da porta 25, algumas empresas alegaram que isso incorreria em custos. Como esse assunto foi resolvido, como essa questão acabou sendo alimentada dentro do debate e decidindo-se que mesmo com custos era importante proceder dessa forma?

MB: O argumento das empresas em relação a custos é um argumento que elas usam em todos os casos. Ou seja, em toda e qualquer medida de melhoria, de qualidade, e que impacte investimentos ou não. Porque às vezes não há esses investimentos todos. Você às vezes pode tomar medidas que tenham impacto na prestação de serviço muito maior do que na questão dos investimentos que deveriam ser feitos para conseguir.

Eu, sinceramente, não sei se eles tiveram que fazer esse investimento todo e acho que não, mas eles usam isto sempre como argumento.

A Anatel fez uma coisa muito boa - na época ainda não existia, porque o regimento interno era anterior ao vigente hoje - que foi tornar obrigatória a adoção das medidas de grande porte para as análises de impacto regulatório. Eu não sei se seria o caso, porque não era uma regulação, era um acordo, mas mesmo que pudesse ser feito uma AIR (Análise de Impacto Regulatório), ela demonstraria o

quê? O que é uma AIR? É o custo-benefício regulatório. Eu acho que nesse caso você não precisa ser economista pra verificar que o benefício tem sido realmente extraordinário. Então, mesmo se custos e investimentos tivessem que ter sido feitos, eu acho que faz parte do jogo do negócio delas e do nosso querer que as coisas funcionem. Pra mim já foi tratado com bastante naturalidade e normalidade, nós que já estamos acostumados a lidar com elas.

CAF: E como você conecta o debate da porta 25 com o debate sobre neutralidade de rede?

MB: Eu tenho uma visão muito própria sobre a questão da neutralidade de rede. Uma visão muito própria mesmo. Eu tenho uma visão da importância da neutralidade, porque todo mundo é a favor da neutralidade. Você não vai encontrar ninguém hoje que diga assim “Eu sou contra a neutralidade de rede”. A neutralidade de rede é um princípio, é um valor e eu acho que isso nunca esteve em questão, a não neutralidade.

Agora o que é neutralidade é onde começa a ficar bastante mais interessante esse debate. Esse conceito foi evoluindo. Acho que hoje atribuem à neutralidade de rede coisas que não são neutralidade de rede. Por exemplo: pacote de velocidade e capacidade pra mim não é neutralidade de rede. Se eu tenho um pacote que eu pago mais por capacidade é uma questão de perfil de consumo, não é neutralidade de rede. Para mim, neutralidade de rede pressupõe uma gestão na rede, independente da velocidade ou da capacidade que eu tenha. Eu posso ter a melhor banda larga do mundo, com capacidade ilimitada, se é que existe. E aí, ainda assim, minha rede ser degradada para que eu não tenha acesso a um tipo de informação. Isso para mim é neutralidade de rede.

Acho que a gerência da porta 25 faz todo sentido dentro da neutralidade de rede. Por quê? Bem ou mal você está criando mecanismos para bloquear ou dificultar conteúdos indesejáveis, que são conteúdos. Que aí a gente vai ter que entrar no conceito da qualidade de conteúdo de spam, sendo que isso não é discussão, senão eu posso dizer que determinado conteúdo é prioritário em relação a outro.

Eu acho que a porta 25 é um grande exemplo de que nem todos os conteúdos são iguais e nem todos os conteúdos devem necessariamente ter a mesma prioridade. A Internet em si já faz isso. Você tem algumas aplicações que são determinísticas, algumas de maior esforço. Por exemplo, 2 segundos, 3 segundos numa conversa de Skype fazem diferença numa comunicação, enquanto 3 a 4 segundos

para chegar um e-mail não faz a mesma diferença, ou talvez não faça diferença alguma.

Então, o meu receio em relação à neutralidade da rede é que o Marco Civil, em lugar de se preocupar em preservar a neutralidade de rede, tente avançar sobre conceitos tecnológicos. Porque a tecnologia tem uma dinâmica muito própria. Internet, então, nem se fala. Estamos entrando numa era em que eu nem chamo mais de Internet das coisas, mas Internet de tudo. O que é a Internet de tudo? A minha geladeira vai conectar na Internet, mas será que a minha geladeira tem que ter o mesmo respeito de neutralidade do que a telemedicina? Sinceramente eu não sei! Mas a minha geladeira está lá e é uma máquina conectando com outra máquina e a minha interação é só na programação, mas eu não estou ali navegando. E nós vamos caminhar para essa Internet das coisas ou a Internet de tudo.

Então, sobre a discussão da neutralidade de rede eu temo que a pergunta é: será que se o Marco Civil da Internet já tivesse saído antes do acordo da porta 25, nós conseguiríamos ter feito esse acordo? Esta é uma pergunta que precisa ser respondida. Sinceramente? Eu não sei se conseguiríamos, porque ia depender, porque ainda existe um vácuo, continua existindo um vácuo. É melhor que se diga que vai ser o CGI.br, a Anatel, a Presidência da República, não importa. Mas é importante que se defina quem vai cuidar disso, porque alguém precisa cuidar, porque senão vamos ter um buraco, como já tivemos e talvez a gente não consiga exatamente, existindo amarras, ter a mesma solução, mesmo sendo lenta, que tivemos.

Então, eu acho que este é um debate bastante importante e outras medidas importantes como esta devem ser tomadas; e que o Comitê Gestor da Internet no Brasil seja realmente mais gestor da Internet naquilo que a Internet realmente precisa.

CAF: Alguma consideração final que você queira fazer sobre aspectos técnicos ou sobre aspectos políticos desse processo?

MB: Sobre aspectos políticos. Até porque eu não vou ousar falar sobre assuntos técnicos sendo que vocês devem ter conversado com especialistas de toda grandeza. Eu acho que do ponto de vista do aspecto político, o óbvio é dizer que foi um aprendizado, claro, mas a questão do aprendizado sob o aspecto político provou o seguinte: é possível. Essa foi a grande resposta: é possível. Existe um caminho para se fazer possível, uma força-tarefa, multissetorial, não multissetorial, não importa. Uma força-tarefa que em alguns momentos pode ser multissetorial em outros pode ser que não seja, dependendo do as-

sunto. Agora, que dá pra encontrar caminhos para tomar decisões que tenham resultados efetivos, isso dá. E isso tem que ser feito. Então, falando pela Anatel, a quem eu represento, não é à toa que a Anatel tem uma cadeira dentro do Comitê Gestor da Internet, uma representação. Isso não é à toa. Isso tem um sentido, um significado e esse significado é exatamente isso: é você ter uma interação que não seja apenas do ponto de vista do debate, mas do ponto de vista operacional de concretização das coisas. Porque isso é política. Política é diálogo. E pressupõe diálogo num ambiente em que você tem algumas indefinições do ponto de vista de competência. Eu espero que possamos usar este modelo como um processo de amadurecimento do debate político e que foi de certa forma, na minha opinião, uma revolução silenciosa. Não saímos batendo muito tambor durante as negociações da porta 25. Depois que o acordo foi fechado é que foi dada uma ampla divulgação. Acho que esse foi o melhor exemplo de que é possível trabalhar, trabalhar em silêncio, não com falta de transparência, mas em silêncio, que é diferente para fazer as coisas acontecerem, até porque o tema é muito técnico e talvez 99% dos internautas brasileiros não tenham a menor ideia do que é a porta 25, menor ideia do que foi feito, mas com certeza está fazendo a diferença na vida dessas pessoas enquanto elas estão usando a Internet.



6. Entrevista com Eduardo Parajo

Realizada em São Paulo, em 24/01/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Você pode explicar o que é a porta 25?

EP: Vou tentar colocar isto numa linguagem bastante simples. Porta 25 é a porta que até então era utilizada quando seu software cliente de e-mail vai encaminhar um e-mail para outra pessoa na Internet. O problema é que o software de cliente e os servidores de e-mail utilizam também esta porta para mandar mensagens. Passou a existir um abuso de máquinas de clientes enviando spams, transformando máquinas de clientes em minisservidores, sem muitas vezes o usuário ter qualquer conhecimento disso. Acabamos, então, tendo uma inundação de spams sendo enviados por computadores de brasileiros para o mundo todo.

CAF: Qual foi o efeito dessa infestação de máquinas de brasileiros?

EP: Efeitos devastadores para a Internet brasileira. Primeiramente um usuário, quando tinha sua máquina capturada por spammers, chegava à exaustão de processamento da máquina e

de capacidade de banda que ele tinha com a Internet de tanto ficar enviando e-mails. Então o usuário, às vezes, podia estar percebendo que existia uma lentidão enorme na máquina dele para acessar a Internet. Às vezes podia até culpar a máquina, o software ou até o provedor que oferece conexão Internet para ele. No final das contas, alguém estava utilizando os recursos por ele. Então esse era o primeiro efeito que eu diria que era bastante devastador para o usuário.

O segundo efeito, que é bastante complicado, é que a reputação da qualidade e da segurança da Internet brasileira no mundo começou a ser atingida muito fortemente. O Brasil começou a figurar numa lista de grandes spammers mundiais, então muitos IPs brasileiros começaram a circular nessas listas com consequências graves: a partir do momento em que esses IPs ou essa range de IPs começou a figurar nessas listas de spammers, começaram também a existir bloqueios por parte de vários servidores de e-mails no mundo, no sentido de bloquear o recebimento de mensagens do Brasil. E tivemos casos mais radicais, por exemplo, em uma época em que a Europa bloqueou todos os e-mails encaminhados do Brasil para qualquer servidor lá situado. Aí começou um trabalho nessa linha para tentar desenvolver o projeto da porta 25.

CAF: Você pode explicar, então, esse processo?

EP: Constatados todos estes fatos e a utilização indevida de máquina de usuários, o Comitê Gestor começou o Grupo de Trabalho que estava buscando justamente minimizar estas questões.

Apareceu logo uma questão muito técnica que era você modificar a forma como o usuário encaminhava o e-mail, a porta na qual o usuário mandava e-mail. Isso não foi uma invenção brasileira, já que havia sido feita uma RFC no sentido de criar uma porta chamada 587, que é bastante utilizada. O grupo criado pelo CGI.br passou a envolver os atores da Internet brasileira, sejam os provedores de acesso, sejam as grandes operadoras de backbone de Internet, sejam os grandes provedores de e-mail brasileiros e aí começou a reunir esse pessoal para conscientizar a todos sobre a necessidade de fazer esse trabalho de mudança de configuração no servidor deles, no software de cliente para envio de e-mails.

Então foi um trabalho longo, de longo tempo, mas que o objetivo final era o seguinte: fazer com que o usuário não tivesse uma máquina capturada e que essa máquina não fosse transformada em um servidor de e-mails spammers na Internet.

CAF: Quais foram os agentes chamados para o desenvolvimento da gerência da porta 25?

EP: Basicamente os provedores que davam acesso aos usuários e também as operadoras de telecomunicação que davam estrutura a esse usuário. Por que isso? Precisava ser feito um trabalho conjunto em três linhas. A primeira diz respeito aos grandes provedores de e-mail que precisavam alterar essa RFC para começar a aceitar e receber e-mails pela porta 587 e não mais só na porta 25. Um segundo aspecto que também estava ligado a esses provedores era informar para o usuário que existia uma nova configuração, que essa nova configuração deveria ser feita nos clientes de e-mails dos provedores para que conseguissem continuar a comunicação com o usuário. Você também tem outra característica dos provedores de acesso, que davam conectividade ao usuário à Internet. Esses eram os que geralmente tinham contato com o usuário final, então teriam também a função de comunicar ao cliente “Olha, estamos fazendo uma configuração de segurança, uma modificação importante que você vai ter fazer no seu cliente aí”. Por fim, as operadoras de telecomunicação, que davam o fio de conexão para o usuário a partir de um determinado momento em que constatássemos que uma grande maioria desses usuários já estava migrada para essa outra porta. Efetuar um bloqueio físico dessa porta especificamente para os usuários residenciais na ponta. Quer dizer, mesmo que o software de malware tivesse infestado a máquina da pessoa e quisesse continuar enviando e-mail pela porta 25, existiria um bloqueio físico da porta 25 que impediria que o e-mail saísse.

Então essa conjunção dos atores envolvidos com provedores, operadoras de telecomunicações, provedores de e-mails foi fundamental na instrução do usuário. Obviamente envolvemos a Anatel também no processo por causa das operadoras, que estavam muito receosas com relação a fazer o bloqueio. Envolvemos também as entidades de defesa ao consumidor nesse projeto. Então houve mesmo uma movimentação muito grande desses atores para chegarmos ao final desse projeto.

CAF: O final desse projeto demorou um certo tempo. A que você atribui essa demora na conclusão do processo?

EP: Na verdade eu acho que foram vários fatores, desde, por exemplo, a operadora de telecomunicação efetuar o bloqueio, o usuário dela não estar preparado e o volume de reclamações no call center dela aumentar. A mesma coisa do lado dos provedores de e-mail e dos provedores de conectividade. Demorou-se bastante tempo, eu diria,

para esse grupo achar uma interlocução, principalmente por parte das operadoras, no sentido de dar um grau de importância grande a esse processo. Do lado dos provedores, tanto de conexão como de e-mails, essa consciência já existia e o trabalho começou a ser feito, porém você estava falando com milhões de usuários de e-mails. Vou dar um exemplo: um dos atores tem mais de 10 milhões de contas de e-mail e como ia ser feita essa comunicação? Então você estava como na história do ovo e da galinha: quem faz primeiro? Quem nasceu primeiro? E aí, na hora em que os grandes provedores de e-mail e os grandes provedores de conexão lógica começaram a dar os primeiros passos, aí sim as operadoras começaram do lado delas a se movimentar. Acho que houve um elemento importante para as operadoras, que foi o fato de termos acertado um canal de comunicação desse grupo com uma representação delas, aqui inclusive no Comitê Gestor e a partir disso o processo começou a fluir.

CAF: Em que medida você analisa a importância desse procedimento ter sido multissetorial? Ele poderia ter sido feito de outra forma?

EP: De forma nenhuma. Eu acho que a Internet como um todo é um processo multiparticipativo. Não depende de um segmento e não é um segmento que vai resolver o problema. Ele vai ter uma ideia, mas não vai conseguir colocar em prática se não tiver o outro para ajudar. Então esse projeto multistakeholder é muito necessário.

A Internet é um ambiente colaborativo. Existe uma estrutura básica que é provida pelas operadoras de telecomunicações, mas se ela não tem uma interação na parte do negócio em si, as coisas que circulam no processo não andam. Desde o usuário, até uma grande operadora, um grande provedor de conectividade, provedor de e-mail, setor empresarial; então houve efetivamente a participação para que o processo pudesse ser vitorioso.

CAF: Uma das questões de conteúdo que se levanta sobre a porta 25 é como esse processo se relaciona com a neutralidade de rede. Você pode falar um pouco sobre o fechamento da porta 25 e a neutralidade de rede?

EP: Eu acho que o processo não tem nada a ver uma coisa com a outra. Minha opinião é muito clara e houve uma preocupação desse grupo desde o início que ficasse muito claro que esse processo não é uma interferência na neutralidade de rede.

Na verdade o trabalho do grupo foi uma recomendação técnica para a questão da segurança da Internet brasileira. Nós não falamos em nenhum momento em discriminar um e-mail do Zezinho que é mais lento ou o do fulaninho que é mais rápido. Então não houve nenhuma

interferência no processo de neutralidade. Entendo que há alguns que assim digam. Talvez o foco da sua pergunta seja se o bloqueio estaria efetivamente influenciando o debate sobre neutralidade. Se você pegar o próprio Decálogo do CGI.br, a gerência da porta 25 não feriu o Decálogo, em nenhum momento, porque o próprio Decálogo diz que não é recomendável bloquear, filtrar, monitorar por motivos comerciais, culturais, religiosas e etc. Não feriu de forma nenhuma o Decálogo. Pelo contrário! Foi uma decisão inclusive tomada em um modelo participativo, trazendo toda a sociedade para discussão. O próprio princípio fundador da Internet é o princípio colaborativo, não individualista de um único só setor.

CAF: E pensando o Marco Civil e o processo do fechamento da porta 25, ele estaria adequado a uma eventual cláusula de neutralidade de rede?

EP: Vamos separar um pouco a questão do Marco Civil e da neutralidade. A questão da neutralidade, especificamente, é que ninguém quer que exista qualquer discriminação ou priorização de tráfego de dados. Acho que esse é um dos fundamentos básicos que estamos defendendo na questão da neutralidade. Que não existam filtros, bloqueios ou priorizações com interesses comerciais, políticos ou religiosos. Esse a gente tem que deixar e preservar esse processo. E isso se aplica também ao Marco Civil. Independente do texto que seja aprovado, acho que ele deve se inspirar muito mais no texto do Decálogo do que criar uma nova nomenclatura para o que se chama neutralidade de rede. Acho que o Comitê Gestor foi muito feliz nas palavras do Decálogo e na forma como ficou definida a neutralidade de rede. Eu acho que o Marco Civil ou qualquer projeto de lei deve extrair esse texto e colocar na lei o princípio.

CAF: E pensando no processo da porta 25, que lições podem ser aprendidas do modelo multissetorial, que podem ser levadas para futuros processos?

EP: É um processo difícil de prazos. É um processo que começamos e não sabemos bem quando vai terminar. Esta é uma lição que acabamos tirando desse processo. Demorou 5, 6 anos para resolver. Eu posso dar outro exemplo que está acontecendo agora e que é um processo que já tem três anos de implementação do IPv6. As coisas acontecem, em geral, no Brasil aos 49 do segundo tempo da prorrogação. Esta é uma lição desse processo que a gente pode ter para tentar não ser assim. Existe um esforço muito grande dos atores envolvidos neste processo, não é uma coisa muito simples.

Por exemplo, muito se pensou na porta 25 sobre o processo de comunicação do provedor com o usuário, que realmente é complicado,

porque as vezes você tem usuário que entende e às vezes você pega um usuário do computador que não entende absolutamente nada. Então eu acho que temos todo esse aprendizado adquirido na porta 25 para não demorar tanto em outros processos que possam surgir.

Acho que vamos ter um trabalho enorme, agora em abril, maio, que vai acontecer o esgotamento do IPv4, que é este processo que está em curso. Acho que não podemos ser radical ao extremo para não deixar o processo acontecer de qualquer jeito. Mas também não deixar a coisa postergar indefinidamente. Acho que essa é a principal lição. Que primeiro, temos que unir todo mundo e temos que tentar fazer o mais rápido possível.

CAF: Então o saldo final do fechamento da porta 25 é um saldo positivo?

EP: Eu acho que eu me lembro da última vez que olhei e estávamos para lá de trigésimo na lista de spammers no mundo em uma das listas mais conhecidas. Acho que a experiência foi extremamente positiva para Internet no Brasil, para a qualidade da Internet no Brasil, porque você imagina milhões e milhões de usuários infectados, usando 100% da sua capacidade, no mesmo segundo, jogando lixos de spam não para o Brasil, mas pra fora do Brasil. Quer dizer, é um custo absurdo que o usuário acaba pagando, que as próprias empresas estão arcando.

Infelizmente a gente não consegue transformar ou mensurar essa conta em dinheiro, que daí fica fácil fazer um paralelo de um resultado objetivo de quanto isso impactou. Por exemplo, tinham empresas, principalmente as grandes operadoras, que tinham todos os seus blocos de IP listados. Então imagina o prejuízo para esses usuários que não conseguiam mandar e-mails para diversos lugares. É um estudo talvez interessante tentar mensurar o custo ou o quanto de recurso acabou sendo obtido nesse processo.



7 ● Entrevista com Rubens Kuhl

Realizada em São Paulo, em 24/01/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Você poderia explicar o que é a porta 25?

RK: A porta 25 é utilizada para comunicação entre servidores de correio na Internet. Quando um usuário submete um e-mail na Internet ele não precisa usar a porta 25. Depois que essa mensagem é submetida, aquele servidor ao qual ele submeteu usa a porta 25 para entregar para o servidor de destino.

CAF: E qual a importância do fechamento da porta 25?

RK: A porta 25 vinha sendo abusada por pessoas que queriam entregar e-mails indesejados, então elas faziam com que usuários, sem o conhecimento deles, entregassem correios para que os verdadeiros remetentes não fossem identificados por essa atitude nefasta, que é entregar correio eletrônico que as pessoas não querem receber.

CAF: Como a pessoa explora essa vulnerabilidade da máquina?

RK: Essa vulnerabilidade é explorada enviando daquela máquina

a mensagem de correio que ela, então, vai entregar para o servidor de e-mail que ela normalmente usa e ele vai enviar para frente o correio.

CAF: Qual foi o efeito do fechamento da porta 25?

RK: O Brasil, que estava entre os países que mais enviava spam, que mais enviava e-mails indesejados, caiu muitas posições, dúzias de posições para uma posição mais razoável, mas compatível, vamos dizer assim, com as práticas internas

CAF: Qual foi a sua participação no processo da porta 25?

RK: Eu, em conjunto com a Cristine Hoepers e o Klaus Steding-Jessen, fomos os primeiros a propor isso. Eles estavam no CERT.br e eu tinha recém-saído de um grande provedor de correio eletrônico. E já notávamos o quanto difícil estava ficando entregar mensagens porque o Brasil tinha uma fama de emissor de spam.

CAF: Como você conecta o debate sobre a neutralidade de rede e a porta 25?

RK: A porta 25 tem uma ligação com a neutralidade de rede porque ela, do ponto de vista técnico, é uma violação de neutralidade. E assim como estão previstos em alguns marcos regulatórios que ainda estão para ser aprovados, existem bons motivos para se quebrar a neutralidade técnica da rede. Um objetivo que é interessante para todos, no caso do Brasil, é ganhar confiabilidade no uso da Internet mundial.

CAF: Voltando para o processo da porta 25 em si, como você vê o papel do CGI.br nesse processo como um todo?

RK: O papel do CGI.br no processo de gerência da porta 25 foi fundamental porque o CGI.br era o único ambiente em que todas as partes envolvidas, que eram tanto usuários, como provedores de telecomunicações, provedores de acesso e provedores de serviço na Internet podiam se encontrar, debater e chegar a uma conclusão se deviam fazer isso ou não. Qualquer atitude somente do Poder Executivo teria sido vista como uma intrusão da Administração Pública nesses atores de mercado. Então essa decisão, tendo sido tomada dentro de um ambiente multissetorial, onde todos os atores envolvidos estavam representados permitiu uma adesão mais espontânea e efetiva a essa iniciativa.

CAF: O fechamento da porta 25 era o melhor remédio?

RK: O fechamento da porta 25 era o melhor remédio para esse problema de confiabilidade. Era o remédio que já havia sido adotado em outras grandes redes de outros países. Demoramos, infelizmente, a adotar, mas era o melhor e possivelmente o único remédio para a questão do spam. As outras questões, como confiabilidade

de rede, a gente ainda tem que trabalhar, mas para a credibilidade da entrega de correio eletrônico era a única saída.

CAF: Como você compara a experiência brasileira com a experiência de outro países?

RK: A experiência brasileira acabou repetindo a experiência de grandes redes americanas, como a Comcast, que quando implementou isso conseguiu diminuir bastante o índice de reclamações de spam que recebia e conseguiu melhorar a confiabilidade de entrega. Porém, no caso do Brasil havia algo mais grave: o Brasil era classificado como um país inteiro. Então muita gente tinha nas listas de bloqueios blocos inteiros de IPs brasileiros e isso não acontecia com as redes americanas, ou seja, ninguém bloqueava todos os endereços de correio dos EUA. Mas isso acontecia com o Brasil. Então esse tipo de iniciativa foi benéfica não só para as redes que implementaram, mas para todas as redes brasileiras.

CAF: Alguma consideração a mais que você queira fazer sobre esse projeto, seja no aspecto técnico ou no aspecto político?

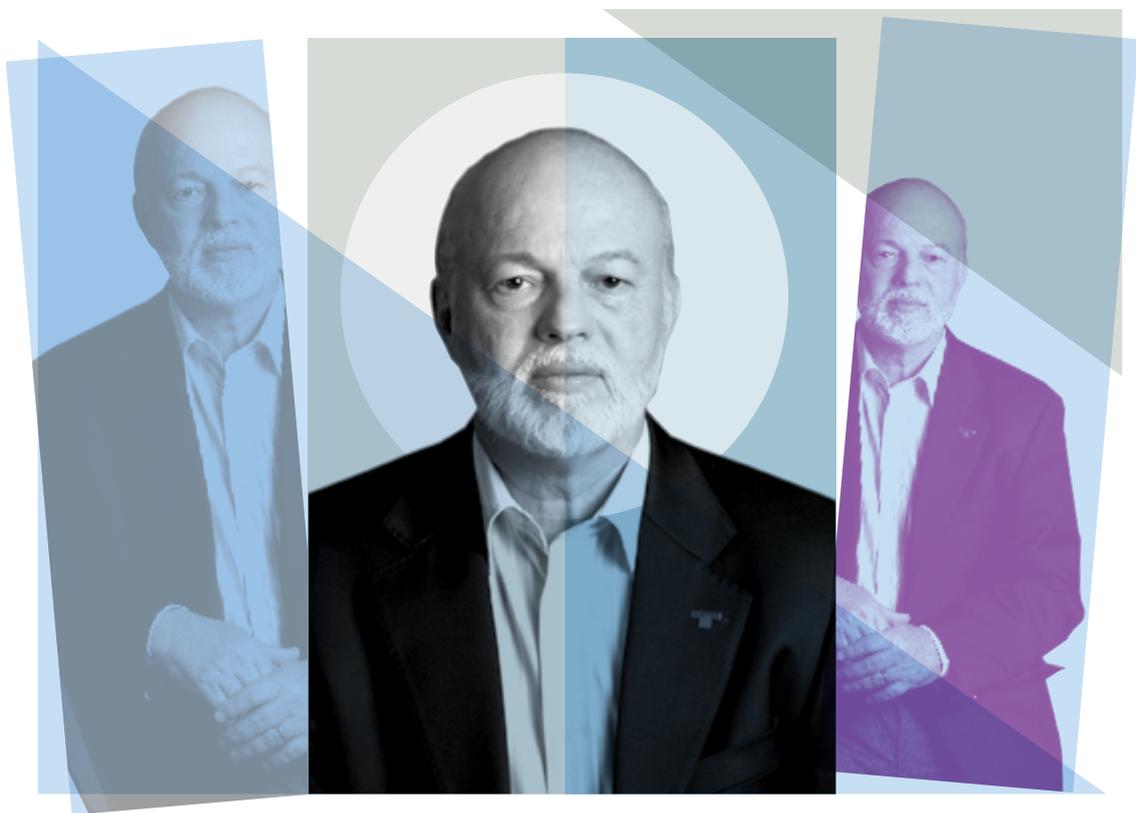
RK: A implantação da porta 25 foi efetiva, mas ela levou bem mais tempo do que poderia ter levado. Acho que foi uma lição para os atores envolvidos de que é possível, às vezes, agilizar alguma iniciativas, logo que elas se tornam claras, mas mesmo assim alguns atores protelam esse tipo de adoção. Então ela é uma lição para as próximas vezes em que tivermos que implementar processos políticos.

CAF: Mas isso não é inerente ao processo multissetorial?

RK: É inerente ao processo multissetorial que ele seja um pouco mais lento. O que a gente precisa é tornar ele um pouco menos lento. Ele vai continuar sendo um processo que envolve debates longos, mas ele pode levar menos do que levou este.

CAF: Se for colocar na balança a duração de um processo multissetorial que parece ser mais longo e os resultados alcançados, o resultado de um processo multissetorial é necessariamente melhor?

RK: O resultado de um processo multissetorial sempre vai ser visto como melhor, porque ele tem uma adoção de todos os proponentes de todos os que discutiram esse processo, então independentemente dele ser melhor ou pior ele vai ser sempre melhor percebido. Isto é uma vantagem do ponto de vista político, ou seja, existe também nesse processo da porta 25 um aprendizado de todos os atores de não defender apenas um ponto específico ou uma adequação específica que cada um tenha, então esse processo ter sido lento é um indicativo de qual era a nossa maturidade política para tomar esse tipo de decisão.



8. Entrevista com Eduardo Levy

Realizada em São Paulo, em 24/01/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Como as suas atribuições no CGI.br se relacionam com o processo que levou à gerência da porta 25/TCP?

EL: Acho importante começar contando minha história dentro do CGI.br. Não só a minha história, mas a história do setor de telecomunicações. O processo de eleição no CGI.br nunca havia despertado interesse por parte do setor de telecomunicações, tanto é que o setor efetivamente nunca teve uma representação dentro do Comitê. E a não representação do setor de telecomunicações ficava uma ponta solta porque o trabalho já estava sendo feito de uma forma brilhante pelo Henrique Faulhaber, que eu não conhecia. Aliás, eu só conhecia o professor Glaser do passado, mas aquele trabalho brilhante que ele estava fazendo só vim a conhecer quando, depois da eleição em que pela primeira vez o setor de telecomunicações se fez representar no CGI.br, participei em uma reunião na qual, eu me lembro bem, contamos com a apresentação do Henrique

sobre em que ponto estava a questão da porta 25 e ele falou que uma das questões, a principal talvez, que tinha que colocar a mão na massa, no atacado, seria o envolvimento do setor de telecom.

Eu não era familiarizado com o processo. Não era minha vida dentro de telecom, não envolvia a porta 25 e coisas assim. Eu olhei, pensei e falei “Acho que não estou entendendo, porque isso me parece tão óbvio que deve ser feito, tão óbvio”, mas como eu estava chegando, resolvi estudar melhor isso para poder me posicionar em uma próxima reunião. Assim o processo para a telecom passou a existir e talvez isso seja uma demonstração de que sempre o setor de telecomunicações deve estar representado em um Comitê, pela importância do setor neste assunto, não só na porta 25, mas no assunto Internet em geral.

Eu voltei a conversar com o pessoal que estava mais familiarizado e aqui vamos fazer um gancho até para neutralidade. As perguntas eram “Por quê?”, “Quais eram as grandes reações a essa iniciativa”? Existia uma reação, até com certa lógica, que era sob o ponto de vista daquilo que nós tínhamos ligado com a Anatel e aquilo que nós tínhamos ligado com o Procon: você vai tirar a liberdade de um determinado cliente de usar uma porta que ele tem à sua disposição dentro do seu computador? O Procon pode reclamar. Por que você está tirando a liberdade. Se você está tirando a liberdade, o Procon pode reclamar e mover uma ação sobre as empresas e sobre a Anatel. A Anatel, por outro lado, pode interpretar também que estamos agindo de um forma não autorizada e podemos ser multados por estarmos interferindo na liberdade do cidadão. Mas há um entendimento maior e para nós isto é mais fácil, se a gente para, reflete e diz o seguinte: “O que está à disposição da sociedade tem que servir à sociedade e não a sociedade que tem que servir a alguma coisa. Então o fechamento da porta 25 é um benefício inegável para toda a sociedade, temos que trabalhar nessa direção e eliminando as arestas”.

A minha parte, não vou dizer que tenha sido a mais fácil, porque o trabalho maior foi de quem participou desse grupo coordenado pelo Faulhaber, mas coube à mim um trabalho interno de convencer as empresas e que culminou em uma assinatura formal entre todos. Fizemos uma grande reunião em que eu trouxe mais advogados do que técnicos porque os advogados queriam estar seguros não sobre a questão do processo técnico, porque não é a especialidade deles, mas eles queriam estar seguros para o caso de

amanhã não serem responsabilizados por deixar o setor assinar um documento pelo qual poderia receber muitas posteriores. Então, isto é complexo, é bonito sob o ponto de vista da democracia e das diversas forças que atuam e é mais bonito ainda pelo resultado final em que a sociedade é quem saiu ganhando. Não houve nada muito forte que tivesse impedido a sociedade de obter um ganho. Então isso eu acho que foi pra mim, pessoalmente e para o setor de telecomunicações, um orgulho muito grande fazer parte desse processo e poder difundi-lo da forma como foi feito e poder observar o Brasil ir caindo no ranking de spam mundial.

No meu caso, como enxergo esse processo, não havia como isso ter conseguido fechar, não pelo mérito das pessoas, mas porque não havia o setor de telecomunicações que participasse das reuniões.

A questão da neutralidade de rede para mim tem o mesmo raciocínio que é a sociedade que tem que se beneficiar daquilo que é colocado à sua disposição. Então quando falamos em neutralidade de rede eu acho que é quase como dizer que você é Flamengo; ninguém é contra (risos). A neutralidade de rede é uma coisa que você é contra ou a favor? Eu não consigo imaginar no mundo alguma pessoa que diga que é contra a neutralidade de rede a partir do pressuposto de que a rede não pode interferir em alguma coisa que eu queira vir a fazer. Mas ela também é uma coisa que é colocada à disposição da sociedade. O fechamento da porta 25 tirou de um conjunto de clientes, de pessoas, a oportunidade de utilizarem alguma coisa que estava à sua disposição. Naquele momento, a rede, sob nosso ver, não estava sendo neutra, mas existe alguma coisa acima disto, que é o benefício à sociedade. Aquele que estava passando por ali tem que ser retirado, tem que ser impedido de entrar, porque a princípio não é um cliente que está fazendo uso dele, então vamos partir do princípio que a sua máquina trabalhando não sabe que naquele momento ela está consumindo banda e gerando um spam porque provavelmente ali foi inoculando um vírus que está consumindo a banda do cliente. Por isto fizemos aquele acordo que envolveu o Ministério da Justiça, envolveu Anatel, apesar de estarmos tirando em tese uma liberdade ou um pouco de liberdade, na verdade não é a pessoa que está fazendo aquilo ali, mas é um terceiro de má fé que está usando a banda que não é feita para o mal; o que você está fazendo é um benefício para a sociedade.

Mas é um exemplo bom de como casos semelhantes ou mesmo casos novos que venham a surgir e nos quais se demande alguma

ação sob a rede podem ser desenvolvidos para que se tenha um benefício para a sociedade.

É o nosso receio no setor de telecomunicações da própria existência de uma lei rígida. Nós gostamos muito do Decálogo, mas muitas vezes entendemos que pode haver uma dicotomia entre aquilo que nós pregamos que a rede tem que ser a mais livre, a mais simples, a mais livre realmente para todos e trazer junto uma lei – algo que pode ter consequências que saiam do controle dessa liberdade.

Eu entendo perfeitamente que o grupo que mais atua na Internet reaja ao excesso de regulamentação. Eu também reajo e o setor de telecomunicações é extremamente regulado pela Anatel. Porque a sociedade tem que tirar benefício disso, não pode deixar que as empresas tenham a sua ação sem a regulamentação. Mas a Internet tem um grau de liberdade muito maior. Você tirar esse grau de liberdade através de uma lei feita no Congresso pode ser um contrassenso daquilo que se prega sobre liberdade da Internet.

Entendo também perfeitamente que, da mesma forma que o setor de telecomunicações é regulado, devemos coibir abusos que possam haver por parte de quem detém um poder econômico forte. Mas para isso temos CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), defesa de concorrência, os próprios regulamentos da Anatel. Até desse ponto de vista, acho que a liberdade seria maior se apenas ficássemos com o Decálogo, que é o que existe hoje na Internet brasileira e é um exemplo para o mundo.

CAF: Gostaria de ouvir a sua opinião sobre a importância do Comitê Gestor neste processo. Como você vê o papel do Comitê Gestor na gerência da porta 25 e como isso impacta ações futuras, já que muito se discute sobre multissetorialismo e poucas são as práticas e evidências para que se possa levar para os fóruns internacionais?

EL: Eu tenho críticas também. Acho que a ação do CG foi fundamental sob o ponto de vista multistakeholder e de participação de todos. Mas se todas as pernas não estivessem presentes, nós provavelmente ainda estaríamos patinando. Faltava ainda uma perna de telecomunicações ali, que pode ser a menos ou a mais importante; dependendo do momento em que se esteja tratando, ela pode ter uma importância maior e em outros momentos uma importância menor. A discussão dentro do Comitê é de uma riqueza enorme pela característica que os segmentos têm. A única questão que eu vejo de certo desequilíbrio é sobre quem investe e quem consome. O CGI é formado por uma extensa maioria de

consumidores de banda, de uso e possui apenas um representante daqueles que investem. É necessário sempre que de uma atividade que depende basicamente de investimentos maciços seja levado em conta quem vai pagar a conta do almoço. Então, quem vai pagar a conta do almoço não pode ser quem lidera e quem domina a discussão, mas deve ser sempre uma voz ativa e importante, porque paga a conta do almoço. Recebe também alguma coisa? Recebe. Mas deve ter também algum equilíbrio. Como a nossa regulação – e nós temos muita experiência com regulação na Anatel – ela sempre leva em consideração o equilíbrio econômico financeiro de quem está praticando o negócio.

Quando a Anatel coloca uma regulação, principalmente para a concessão do serviço, ela leva em consideração os benefícios que a sociedade vai ter, mas ela leva em consideração quem vai ter que investir naquilo, retirar daquilo algo que consiga viver, que não possa ser nem deficitário, porque não há como você existir, mas que também não explore a sociedade tirando dali lucros fantásticos. Então ela trabalha com o equilíbrio.

E eu aqui com a minha experiência de vir aqui todos os meses durante três anos, eu nunca participei de uma só discussão em que tivéssemos lembrado: “Quem vai pagar? Quem vai investir nisso”? Ou “Quem está recebendo recursos demais? O cidadão está sendo explorado por isto”? Equilíbrio é uma das coisas que sinto falta nas discussões aqui, porque envolve investimentos extraordinários na rede brasileira.



9 • Entrevista com Danilo Doneda

Realizada em Brasília, em 27/09/2013

Marília de Aguiar Monteiro: Você poderia descrever as suas atuais atribuições na SENACON (Secretaria Nacional do Consumidor) e como elas se relacionam com as atividades de gerência da porta 25?

DD: Eu sou o coordenador geral de estudos e monitoramento de mercado na Senacon. Na minha coordenação trato dos temas que dizem respeito a comércio eletrônico, comunicações e Internet. Nós fazemos estudos, análises regulatórias, análises de impacto, eventualmente com intervenções de forma a contribuir em políticas públicas que venham a colaborar com a defesa do consumidor nessas áreas.

Na época da CT-Spam, eu acompanhei paralelamente o trabalho e especificamente participei do acordo que visava implementar o gerenciamento da porta 25 e do envolvimento dos órgãos de defesa do consumidor. Alguns participantes do acordo, empresas de telecomunicações, associações de classe dessas empresas, vinham identificando como um eventual óbice ao gerenciamento da porta

25 as reclamações de consumidores que seriam atingidos por esse gerenciamento.

Visto que esse problema não tinha sido equalizado tecnicamente a princípio, mesmo porque é um problema de natureza jurídica, a CT-Spam procurou órgãos de defesa do consumidor e chegou até nós uma demanda para que nos pronunciássemos a respeito da viabilidade ou não do prosseguimento do gerenciamento da porta 25 e verificássemos, de fato, os potenciais impactos aos consumidores; se havia alguma coisa realmente a temer. E foi nesse momento que chegou ao nosso conhecimento todo o trabalho realizado pela CT-Spam, todas as questões técnicas e também engenharias de implementação circundantes ao gerenciamento da porta 25.

Acho que isso foi em 2010, até antes de eu estar aqui na Senacon. Houve, para ser sincero, um problema de compreensão técnica do que se tratava, já que era um universo completamente novo. A defesa do consumidor tem um problema crônico justamente por ela abranger todos os mercados, todas as situações de consumo e aqui onde há alguns dados técnicos que não são óbvios para quem é da área, houve de início uma curva muito grande de ser cumprida. Isso eu sei porque tive narrativas de quando essa demanda chegou aqui na Senacon antes de eu estar aqui.

Em agosto de 2011, quando vim trabalhar aqui, a questão foi retomada e fomos chamados a participar de uma reunião do Comitê Gestor, da CT-Spam especificamente, onde me lembro de terem participado vários membros do governo: Anatel, MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e o próprio Comitê Gestor da Internet no Brasil, empresas de telecomunicações; e nesse momento tomamos conhecimento especificamente de qual era natureza técnica do problema e qual era a resposta que estava sendo buscada em nós, isto é, de que forma o gerenciamento da porta 25 poderia ser um problema para o consumidor ou não.

A CT-Spam e o CERT se colocaram inteiramente à nossa disposição para que tirássemos dúvidas dessa natureza. Houve uma reunião muito importante aqui na secretaria, na época departamento, se não me engano em 2011, na qual veio o Henrique Faulhaber, a Cristine e o Klaus, do CERT, fazer uma explanação técnica do gerenciamento da porta 25 e do que era a implementação. Na época, participou toda a cúpula do então departamento nacional de defesa do consumidor.

A questão iria ser tecnicamente examinada pela minha coordenação geral, que era competente para apreciar a matéria e verificaríamos

se o processo seria benéfico ao consumidor, muito embora pudesse trazer tangencialmente algum pequeno problema, necessitando aqui de informação. Se isso fosse verificado conforme foi exposto pela CT-Spam nós procuraríamos informar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que é formado pelos Procons, que iriam ouvir as reclamações caso houvesse de fato algum problema com um consumidor a respeito.

Foi decidido que analisaríamos a questão e informariamos os órgãos do sistema nacional de defesa do consumidor. E a partir disso, nos meses que se seguiram, estudamos o tema, elaboramos uma NT a respeito e a NT disse que, tendo em vista a natureza do problema, o spam, que aflige o consumidor tanto em relação ao incômodo, à perda de tempo e as perdas de privacidade que ele causa; tanto quanto muitas vezes ele faz com que o consumidor pague, seja com dinheiro, seja com tempo, para utilizar serviços que seriam mais simples, seriam mais baratos, sem que muita parte do tráfego de rede fosse tomado pelo spam, verificamos que havia um ganho concreto ao consumidor, se houvesse uma redução específica e significativa do tráfego de spam na Internet do Brasil.

Chegar a essa conclusão foi bastante facilitado pelo fato de eu ter participado pessoalmente de um estudo comissionado pelo CGI.br no Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV no Rio de Janeiro, que era justamente sobre o combate ao spam, perspectivas e uma eventual redação de um projeto de lei. Eu me lembro de que na parte que me coube desse estudo minha conclusão clara, que depois transformei em um artigo pessoal, era que os instrumentos jurídicos seriam incapazes de resolver de forma significativa os problemas relacionados ao spam. Por vários motivos. Pelos agentes diretamente envolvidos na atividade do spam estarem abaixo de uma linha de civilidade ou de legitimidade ou até mesmo do alcance do braço da lei, o spam, por sua economia de custos bastante particular, é algo que não vai ser inibido pelo mandamento legal, formal; sendo necessária uma abordagem jurídica também complementada por uma abordagem técnica e até mesmo uma abordagem econômica. Diante desse acúmulo de experiências e da verificação do resultado do gerenciamento da porta 25, decidimos redigir a Nota Técnica com a nossa conclusão de que existia também uma possibilidade de que alguns usuários, consumidores tivessem algum problema. Especialmente aqueles que usavam algum equipamento antigo, alguns terminais que não são clássicos como um computador ou tablet de uso médico, equipamentos particulares

que tivessem conexão à Internet com padrões já obsoletos de certa forma e que ainda poderiam estar em uso, eventualmente poderiam ser atingidos por uma política de gerenciamento da porta 25.

Neste sentido, a Nota Técnica procurou esclarecer os Procons de todo o Brasil que, eventualmente havendo reclamações neste sentido, deveria ser verificado se o problema na conexão à Internet teria a ver com o bloqueio da porta 25. E, em sendo o caso, que fossem procurados os agentes, no caso o CERT e outros, que não me lembro agora e que estão presentes na nota, que indicariam de que forma sanar os problemas ou até chamar diretamente a operadora, o provedor de Internet, para que havendo uma prerrogativa legítima do uso da porta 25, que ela fosse aberta para pessoas que tivessem necessidade concreta e legítima do seu uso.

Hoje em dia, a informação que nós temos do tempo do gerenciamento da porta 25 e até mesmo da Nota Técnica foi de absolutamente zero problemas que chegaram ao nosso conhecimento na Senacon. Eventualmente alguns problemas chegaram ao varejo, nos Procons, ouvi falar, nem sei dizer se foi reclamação ou denúncia, que chegou, não há estatística fechada sobre isto e até onde consta não houve nenhum problema que prosperou até uma reclamação específica, uma disputa entre consumidores e fornecedores pelo bloqueio da porta 25.

Neste sentido, avaliamos a nossa ação neste procedimento inteiro na esperança de que tenha sido útil no sentido de afastar os temores de que essa medida poderia ter um efeito contrário, nocivo aos consumidores, capaz de bloquear ou dificultar essa implementação que a nosso ver trouxe muitíssimos benefícios ao consumidor.

MM: Antes da implementação da Gerência da Porta 25, alguma reclamação sobre spam chegou ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor?

DD: Não é uma coisa natural que um consumidor reclame de spam na Internet em um Procon. É um problema que nós vínhamos monitorando. Tínhamos e temos uma visão contrária, de que ele é nocivo ao desenvolvimento da Internet ou ao consumidor na Internet. Mas é um tipo de problema que se revela em uma análise sistêmica e não num análise de dados do Procon. As pessoas recorrem aos Procons porque têm um problema que as afligem diretamente, que impedem que elas comprem alguma coisa, que impedem que elas fruam de um serviço, enfim, algo que influa diretamente no bolso delas, de forma concreta e incisiva.

O problema do spam é um aborrecimento crônico, que aflige a muitas pessoas, mas que pela sua própria natureza não costuma ser

capaz de fazer com que uma pessoa saia da tranquilidade da sua casa e vá até um Procon. Então, qualquer denúncia em um Procon de spam que eventualmente tenha existido não influenciou na nossa análise. Nós desenvolvemos nossa análise de mercado através de outros indicadores, para análise mais específica de um mercado, de aspectos de funcionamento de mercado, que autorizou a Senacon a intervir mesmo que não afligisse diretamente ao consumidor.

MM: Durante a elaboração da NT, algum prejuízo ao consumidor foi identificado e desconsiderado?

DD: Se foi desconsiderado? Bom, eventuais riscos identificados foram considerados para pessoas que usariam agentes de e-mails desatualizados, pessoas que usariam sistemas pendurados na Internet que não seriam computadores em geral e que eventualmente se utilizasse a porta 25 para sua comunicação. Neste ponto haveria um problema potencial a esses consumidores. Por outro lado, uma análise de mercado também revela que o número desses consumidores é francamente residual em relação à grande massa de consumidores que não usa. Nós consideramos o que nesse sentido? Que o número de pessoas prejudicadas seria consideravelmente menor ao montante global de consumidores que seriam, sim, beneficiados com a medida. E, esses eventuais poucos consumidores prejudicados seriam consumidores que, ao serem alertados sobre um eventual problema, teriam possibilidade de remediar a situação comunicando ao seu provedor de Internet, entrando em contato com órgãos de defesa do consumidor. Com a NT procuramos esclarecer a respeito para que eles tivessem a informação rápida de que o problema que eventualmente estariam atravessando com a gerência da porta 25 não era um problema de conexão, de qualidade, de continuidade do serviço, mas um caso específico, quase que, entre aspas, artificialmente criado por uma nova arquitetura de rede, mas que poderia ser sanado e efetivamente foi. Nós temos contato com o CGI.br e através dele tivemos notícia de que várias operadoras abriram a porta 25 para esses consumidores que reclamaram de forma a estabilizar um patamar praticamente insignificante para o número de pessoas atingidas. Nós aqui da Senacon, desde o começo do bloqueio, não recebemos diretamente nenhuma reclamação a respeito. Apenas soubemos de reclamações perante operadoras que identificaram o problema e corrigiram para o consumidor.

MM: E quanto a eventuais violações de direitos do consumidor? Foi identificada alguma potencialidade?

DD: Veja bem, o CDC (Código de Defesa do Consumidor) tem um artigo que é muitas vezes deixado pra trás, deixado de lado, que a defesa do consumidor tem que se adequar, se equacionar ao desenvolvimento tecnológico. E foi justamente este artigo que forneceu uma fundamentação quase ontológica para nossa NT no sentido de permitir que essa mudança técnica, a gerência da porta 25, embora pudesse atingir um número pequeno de consumidores era essencial para a criação do ambiente mais favorável a todos os consumidores. Eventuais prejuízos a consumidores e que no fundo não seriam prejudicados em nada, porque poderiam reverter essa situação, eram, francamente, um problema facilmente superado pelos benefícios que o bloqueio da porta 25 poderiam trazer à generalidade dos consumidores.

MM: As atividades de educação e conscientização feitas no âmbito da CT-Spam foram eficientes, foram percebidas pelos órgãos de defesa do consumidor ou não?

DD: O único indicativo que eu teria para avaliar isso seria alguma reclamação a respeito, algum comentário ao material educativo nos ter chegado de algum jeito. Isso não aconteceu. E, desde o primeiro momento em que tivemos contato com a CT-Spam, uma das coisas que mais ressaltamos e mantivemos como ponto firme era a necessidade de que alguém nos apoiasse para educação, para que nos sanasse as dúvidas, caso houvesse algum problema, porque deixamos claro que, diante da generalidade da nossa atuação, seria impossível que adentrássemos em detalhes esmiuçados sobre o funcionamento específico da rede. E desde o princípio a CT-Spam se mostrou disponível e até, vou dizer, contente em poder contribuir em algo que nos pareceu estar muito perto, em nosso DNA, que é o esclarecimento, a produção de material informativo, etc. Este material chegou ao nosso conhecimento, nós mandamos para alguns Procons. Talvez o Procon mais sensível tenha sido o Procon de São Paulo, onde certamente se concentrariam o número maior de pessoas, usuários da Internet, talvez de usuário de serviços dedicados, especializados, que porventura poderiam encontrar algum tipo de problema. Isto até onde eu sei aconteceu e foi como eu disse, a única métrica que teríamos seria a boa vontade de comunicar a reclamação. O que não houve, então do nosso ponto de vista, isso foi plenamente exitoso, esse flanco da CT-Spam.

MM: O processo de implementação da gerência da porta 25 foi considerado um processo demorado, de implementação demorada. Pode-se

dizer que a entrada de outros organismos do poder público, como o próprio Ministério da Justiça, além da Anatel os quais você mencionou que estavam presentes na reunião pode ter sido algo protelatório ao processo.

DD: Esta avaliação, em última análise, não cabe a nós. O que nos apareceu é o seguinte: eventualmente muitas pessoas usam o nome do consumidor em vão. Isso me pareceu que estava presente na reunião que tivemos com a CT-Spam. De toda forma a nossa análise do problema é que os problemas específicos para o consumidor eram puramente residuais e a prática mostrou isso cabalmente. Não tivemos até o momento nenhuma reclamação, nenhum problema de porte que não tenha sido facilmente atravessado. E neste sentido, a nossa atuação foi, espero, e ficaria muito feliz se pudesse ser confirmada, no sentido de exorcizar algumas bruxas, alguns fantasmas que poderiam dizer que o consumidor deveria ser protegido de uma maneira a evitar que alguns ganhos de escala pudessem ser revertidos em prol do consumidor.

Talvez uma das primeiras atuações que presenciei aqui na Secretaria, na qual certo amadurecimento pode ser percebido, no sentido de encarar o problema não somente do lado de algo que deve ser reparado, mas algo que deve ser sopesado por eventuais benefícios. E, nesse sentido, estamos nada mais do que fazendo um cálculo de risco que é plenamente condizente com o CDC.

Carlos Affonso Pereira de Souza: A experiência da porta 25 foi uma quebra da neutralidade de rede? Qual é a sua avaliação sobre esse tema?

DD: Bom, a neutralidade da rede não é um valor absoluto no sentido de que a neutralidade de rede deve servir a algum propósito ontológico, claro. A neutralidade da rede, a nosso ver, serve para privilegiar a Internet, a comunicação sem amarras quanto à liberdade de expressão, quanto ao livre fluxo de informação e consentimento. Sendo que medidas de gerenciamento técnico que comprovadamente tenham como objetivo potencializar a liberdade de expressão, o acesso ao conhecimento, a livre comunicação não podem ser caracterizadas propriamente como uma forma de amarrar a neutralidade da rede; mas sim, exceções, é claro, cuidadosamente, implementadas e estudadas, mas como exceções que vão reforçar o caráter, o núcleo duro da neutralidade da rede. Neste sentido, com o Marco Civil estamos sendo plenamente condizentes com as outras dicções de neutralidade no resto do mundo, no sentido de não confundir neutralidade com um termo a ser visto de forma absoluta e que deixe de lado a necessidade de gerencia-

mento técnico para que a própria Internet sirva as suas funções. Enfim, a função a que ela é vocacionada, uma rede livre e aberta à comunicação para todas as partes integrantes.

MM: E quanto à privacidade?

DD: Quanto à privacidade em gerenciamento da porta 25? Bom, a Senacon não identificou nenhum problema ligado à privacidade que fosse estritamente ligado ao gerenciamento da porta 25. Qualquer problema seria mais um desdobramento focado dentro de outro espectro e a Senacon não identificou nada neste sentido.

CAF: Uma das razões deste projeto é entender a gerência da porta 25 como uma experiência multistakeholder no Brasil. Como é que você, como representante do governo chamado a participar desta questão, viu a gerência da porta 25 como uma iniciativa multistakeholder, se é que assim a viu? Qual seria sua avaliação da participação dos demais agentes neste processo?

DD: Olha, pessoalmente eu posso ter chegado a esta fórmula, mas institucionalmente, a Senacon tinha pouca experiência com governança multistakeholder. E encarou, numa primeira análise, como falei com a Marília, que o que chegou aqui, antes mesmo que eu estivesse no Ministério, encarou em primeiro lugar como um pedido feito em órgão público, não necessariamente encarando a questão por um prisma mais sofisticado, que o próprio órgão encarregado de implementar era um órgão em que os pólos divergentes já estavam contidos. Estavam todos representados. Então, dentro desse caldo de representação multistakeholder, nós fomos a uma primeira reunião em que eu estive na CT Spam e lá ficou claramente visível que havia uma divergência de opiniões que poderia ser canalizada através do posicionamento de algum de nós.

Verificamos que talvez nosso posicionamento com a NT, com perdão do trocadilho, com uma tecnicidade talvez inédita, nas manifestações oficiais da Senacon, foi uma NT que nós entendemos que - ficamos felizes por ver - tenha contribuído para direcionar as conclusões possíveis para serem alcançadas por aquele órgão.

Aqui, como parênteses, até hoje, em alguns Procons, as pessoas me conhecem como quem fala sobre coisas incompreensíveis, desde que o dia em que, em uma reunião com mais de 150 Procons e o órgão de defesa do consumidor, eu fui explicar o gerenciamento da porta 25. E algumas pessoas talvez tivessem ficado menos surpresas se um marciano tivesse descido à Terra do que comigo falando sobre SMTP e Porta 25, interesse do consumidor, etc. Mas o importante é que ninguém reclamou, as pessoas entenderam

o fundo da mensagem e consideram até aqui um procedimento satisfatório.

CAF: Considerando o consumidor tecnicamente hipossuficiente nessas relações, como você vê o papel da Senacon como mediador de questões técnicas como esta?

DD: Geralmente, quando a relação de consumo tem uma complexidade técnica tamanha, sobre qual é a melhor opção a tomar, a melhor opção a comprar, entra o papel que nós vemos como regulador, que no caso somos nós, de funcionar como um “consumidor substituto”. Isto é, um ente que vai traduzir tecnicamente os termos do problema, tendo em vista os interesses do consumidor, no auxílio à tomada de decisão. Nesse sentido, como já disse, a gerência da porta 25 é um pouco mais moderna no sentido de incluir aspectos regulatórios de natureza bem aprofundada; no sentido de que nos colocamos, enquanto consumidores substitutos, para tentar antever riscos em uma situação em que o próprio consumidor não teria conhecimento técnico suficiente. Nós fizemos o quê? Funcionamos como consumidor final, não somente perante o consumidor, mas também ante os demais órgãos de defesa do consumidor, que têm a função nobre de atender ao consumidor no balcão diariamente, mas que por isso mesmo têm uma dificuldade muito grande em estudar em fazer pesquisas sobre temas quase esotéricos como esse.



10. Entrevista com Jaime Wagner

Realizada por telefone em 11/03/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Quais são as suas recordações sobre a gerência da porta 25 na CT-Spam?

JW: O Código de Autorregulamentação para Prática do E-mail Marketing surgiu como uma derivação do trabalho da Comissão Antispam do Comitê Gestor da Internet. Durante o tempo em que estive no Comitê Gestor, a CT-Spam desenvolveu duas importantes atividades que foram a gerência da porta 25 e a elaboração do Código de Autorregulamentação do e-mail marketing.

Sobre a gerência da porta 25 é importante destacar que tudo começou com a iniciativa dos chamados honeypots, desenvolvida pelo pessoal do CERT. E foram as conclusões a que se chegou a partir dos dados gerados pelos honeypots que acabaram gerando a base técnica para o que se fez depois. Mas até então tratava-se de questões eminentemente técnicas e que envolviam o diálogo entre técnicos.

Quando eu entrei no CGI.br em 2008, o pessoal do CERT estava prestes a “jogar a toalha” no que dizia respeito à gestão da porta 25. Por que isso estava acontecendo? Na minha percepção estava claro que havia uma oposição por parte das telefônicas em querer seguir com o projeto. Nas reuniões que estavam sendo feitas havia mesmo a impressão de que aquilo não ia andar.

Eu sugeri, então, ao Henrique Faulhaber, que coordenava a CT-Spam, a estratégia de trazer para as reuniões sobre porta 25 não o pessoal técnico, mas a direção das operadoras, além de tentar também atrair as entidades representativas em lugar das empresas. A estratégia, até então, era manter um diálogo entre técnicos, mas até aí esbarrávamos no obstáculo de que a gerência da porta 25 ia dar muito trabalho e que por isso seria melhor não fazer.

O xeque-mate nessa história foi justamente quando o pessoal da direção das empresas passou a frequentar as reuniões e entender que o aspecto era mais do que técnico. No final das contas acabou resultando em uma combinação em que eu e o Henrique íamos para a reunião e eu falava o que queria enquanto o Henrique adotava um tom mais conciliador. No final das contas funcionou.

Eu dizia que não queria falar com os técnicos, mas sim com a direção. Dizia que queria falar com quem iria decidir e não com quem estava com preguiça de trabalhar. O meu argumento era: “Vocês não conseguem ver que o custo que isso vai gerar para as empresas não é nada perto da perda de banda que a situação atual está gerando”? No final das contas, as empresas estavam aumentando a capacidade, mas parte da banda era jogada fora. “Bastava mostrar para os acionistas” - eu dizia. E olha que eu também sou acionista da Telefônica, por exemplo. O meu ponto era que esse trabalho ia permitir um aumento de lucro.

Além dessa mudança de discurso, também tentamos trazer as entidades de representação para o diálogo. Mas aqui existia um problema que era o grau de correspondência que as associações encontravam no seu representante no CGI.br. Nessa altura, as teles não tinham o representante do CGI.br, na época, como uma pessoa próxima. Ele era mais ligado ao mercado de TV por assinatura.

A coisa só andou mesmo quando conseguimos vencer a barreira técnica e no CGI.br teve a mudança de representante, entrando o Eduardo Levy. Quando eu saí do CGI.br, lembro que ele abraçou o processo e o levou a bom termo. Sem ele não teríamos chegado ao resultado.

Inicialmente ele também mostrou resistência, mas percebeu que (a gerência da porta 25) era a melhor coisa a fazer. Percebeu que a situação que havia naquela época gerava uma economia porca. Do ponto de vista das empresas, ficar preso no discurso dos técnicos gerava uma economia porca, você vai economizar trabalho, mas o prejuízo é maior.

Na verdade nós tínhamos dois obstáculos na conversa com as teles. O primeiro eram os técnicos e o segundo eram os advogados. Você sabe como são os advogados, não? Sempre dizendo que não podemos fazer isto ou aquilo. E eram os advogados que estavam indo às reuniões e isso contribuiu para com o impasse. Quando chegou à direção, resolveu.

Conseguimos dar um bom avanço, mas do ponto de vista político, sem a participação do Levy teria sido complicado ou pelo menos não teria saído com a mesma velocidade.

CAF: E o Código de Autorregulamentação de E-mail Marketing?

JW: A elaboração do Código foi o segundo trabalho mais importante que a CT-Spam desenvolveu quando eu estava no CGI.br; e ele também envolveu a mobilização de empresas em torno de uma causa em comum.

Eu sempre digo que existem vários tipos de spam. Um é o “spam bandido”, que estava sendo combatido via a gerência da porta 25, o outro é o “spam ingênuo”, que se traveste de marketing. É o sujeito que compra uma base de dados e manda mensagens para todo mundo, na melhor das intenções e em busca de vender mais. É o caso de vários pequenos comerciantes que enxergam isso como um marketing barato. Eles têm um interesse legítimo, mas acabam se tornando spammers.

No final das contas é um tiro no pé, porque a imagem da empresa acaba sofrendo. Ele acaba tendo 1% de retorno positivo e todo o resto é negativo. Este é um spam ingênuo.

O que procuramos fazer? Trouxemos as empresas que faziam um e-mail marketing sério para discutir o Código de Autorregulamentação. Havia na época uma série de projetos de lei sobre spam sendo debatidos no Congresso Nacional, alguns querendo transformar spam em crime. O próprio CGI.br estava se envolvendo no debate e procurando chegar a uma redação que pudesse ajudar a cuidar do problema do spam através da lei. Alguns projetos de lei eram bem malucos e o CGI.br estava fazendo um trabalho de esclarecimento junto aos deputados sobre as implicações técnicas de se adotar uma ou outra definição. Mesmo assim não havia consenso porque o CGI.

br não tinha ainda consultado a própria comunidade afetada por essa regulação, que era o conjunto de empresas que usavam este tipo de comunicação. O número de empresas que viviam dessa atividade estava aumentando em 2008, 2009. Era um setor promissor que poderia ser morto com um projeto de lei ruim, dificultando a vida de empresas nascentes, que é do que esse mercado é feito. É gente jovem reunida.

Então, o que aconteceu? Eu estava lendo um e-mail enviado por um pessoal, endereçado ao CGI.br, no qual criticavam nosso trabalho na CT. Eu chamei esse pessoal para uma conversa e bolamos, então, uma forma de tratar do problema que não fosse pela lei, mas sim por um consenso entre os atores envolvidos nesta atividade.

Em vez de procurar caracterizar o que é spam, como estavam fazendo os projetos de lei, optamos por definir o que seria o e-mail marketing legítimo e tudo o que ficasse fora seria spam e poderia ser afetado pela lei que se viesse a aprovar. Até porque definir o que é spam é muito complicado.

Trabalhamos, então, nas regras deste código e este trabalho demorou um ano para conseguir fechar um acordo entre todos os envolvidos. Tivemos representantes na conversa de entidades de representação dos usuários, provedores, incluindo a ABRANET (Associação Brasileira de Internet). Quando chegamos à redação vimos que era preciso mais do que um código porque ele precisa ser eficaz.

Se o código não fosse eficaz, ele seria letra morta, sem uma instância que o promova. A autorregulamentação, para ser eficaz, precisa funcionar e ser acompanhada. Criamos, então, uma entidade nos moldes do CONAR (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária), cujo nome era derivado do próprio Código. Surgiu assim a CAPEM (Código de autorregulamentação para prática de e-mail marketing), tendo em seu estatuto uma série de normas que impulsionam a aplicação do Código.

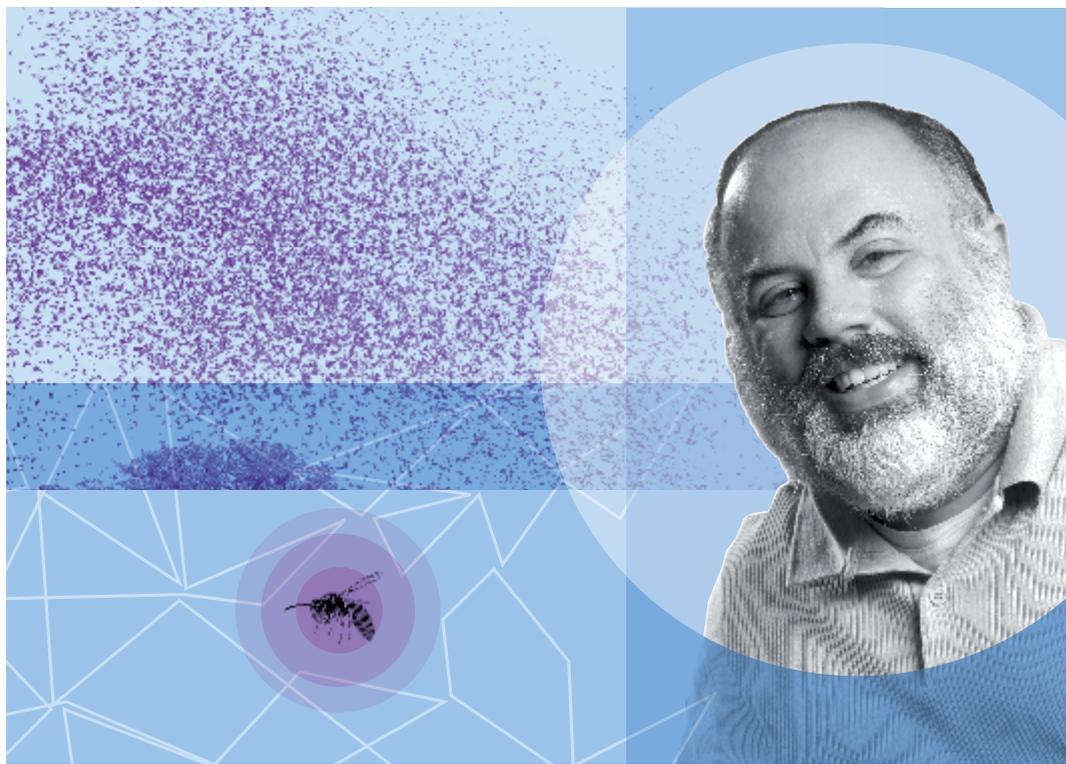
Era um CONAR mais simples, com menos instâncias de recursos e secundado por um processo automático de distribuição e auxílio ao julgamento. Trabalhamos nisso mais um ano e quando saí do CGI.br a entidade já existia. Como não fui reeleito, acabei me afastando porque entendia que essa atividade não deveria ser desenvolvida por mim, mas sim por quem fosse o representante do setor no CGI.br.

Quando saí, a grande questão era como seria o financiamento da entidade e a sua manutenção. Tínhamos, então, o código e a entidade. A minha ideia naquela época era organizar essa bagunça que existia com a discussão do spam, criando até mesmo uma blacklist brasileira,

cujo processo seria mais regulamentado do que os das blacklists que existem pelo mundo. Como você sabe, essas blacklists privadas que existem por aí têm um critério técnico para inclusão do domínio na lista, mas a retirada do nome de lá é eminentemente uma questão política; é quem conhece quem para ligar e pedir para tirar, como se fosse numa repartição.

Escrevi nessa época um artigo sobre os vários tipos de spam e ele ajudou nesse trabalho e nas conversas para definir o que seria o e-mail marketing profissional. Uma grande empresa de comunicação, por exemplo, participou do CAPEM e, por conta das nossas discussões, parou de vender a sua base de dados. Começou, então, a vender um serviço que era a possibilidade de mandar a mensagem para a sua base de clientes, mas não vender a base como um todo.

Esses foram alguns efeitos interessantes do trabalho da CT-Spam enquanto eu pude acompanhar como conselheiro do CGI.br, destacando a gerência da porta 25 e o Código de Autorregulamentação do E-Mail Marketing.



11. Entrevista com Marcelo Fernandes

Realizada por telefone em 10/02/2014

Carlos Affonso Pereira de Souza: Você poderia descrever como se deu o seu envolvimento com o projeto de gerência da porta 25?

MF: Em 2005 eu, Henrique Faulhaber e Klaus Steding-Jessen fomos participar de uma reunião da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em Genebra, que abordaria a questão do spam. Fomos representando o CGI.br e a nossa missão era apresentar a posição do Brasil no combate ao spam. Ao chegar ao evento, fomos abordados por um representante da SpamHaus, que nos disse que “gostaria de matar os brasileiros, especialmente vocês que estão produzindo esse lixo na Internet.” Durante a conversa ficou claro que a questão do spam no Brasil não era apenas um problema nacional, mas também afetava outros países e agentes, que sentiam os efeitos do grande volume de mensagens enviadas a partir do Brasil. Curiosamente, na mesma

reunião, percebemos que mesmo estando dentro da OCDE e de uma rede oficial, nós não conseguíamos enviar e-mails. O Klaus prontamente descobriu que a razão estava no fato de que eles estavam usando a porta 587 para o envio de mensagens e, por isso, com a nossa configuração da época, não era possível enviar mensagens. Essa situação trivial acabou despertando no grupo a vontade de avançar no debate sobre spam no Brasil e incrementar a atuação do Comitê Gestor da Internet no Brasil nessa área. A primeira medida que tomamos foi a criação da Comissão de Trabalho sobre Spam (CT-Spam).

Mas a princípio ninguém queria mexer nesse vespeiro. Foi preciso muito convencimento e investigação para entender qual seria a melhor medida a tomar e, a partir daí, desenvolver as atividades necessárias para reverter o quadro de envio em massa de spam a partir de máquinas brasileiras. Foi uma briga de cinco ou seis anos para que os bons resultados fossem alcançados e que o país pudesse chegar a um patamar que os Estados Unidos e a Europa já haviam alcançado há muito tempo, com uma medida como a vedação a que conexões residenciais continuassem a usar a porta 25 para enviar e-mails.

O foco das atividades, no início, era identificar o que estava realmente acontecendo: nós éramos “mulas” ou simples disparadores dos e-mails? Foi nesse momento que o projeto de gerência da porta 25 começou a ser desenvolvido.

O meu papel nesta história se dá desde o momento zero em Genebra e em seguida auxiliando a equipe do CERT em uma iniciativa que é, na minha opinião, um dos projetos mais vitoriosos para a gestão da Internet no Brasil, que é o projeto SpamPots. Ele foi determinante porque foi com ele que ficou claro que as medidas que estavam sendo adotadas para o combate ao spam não estavam sendo tão efetivas como gostaríamos e nos apontou uma nova direção para seguir, levando então à gerência da porta 25. Esta iniciativa do SpamPots gerou até trabalhos acadêmicos que refletem sobre o impacto da pesquisa e como ela foi importante para que enxergássemos o que deveria ser feito. Ficou claro que, se não partíssemos para a gestão da porta 25, com o apoio das operadoras, nós estaríamos fritos. O Google já usava a porta 587 e o Brasil não.

Neste ponto a minha participação se deu com a identificação, a partir de dados, sobre qual era o nosso problema, apontar caminhos que poderiam ser seguidos e a partir daí implementar a solu-

ção escolhida, neste caso a gestão da porta 25. A partir daí começa a parte da história que envolve as reuniões com as operadoras, a conversa com o Ministério da Justiça, os Procons e as confusões que vocês já fazem ideia.

CAF: Você chegou a participar dessas reuniões que se seguiram à decisão de implementar o controle da porta 25?

MF: Fui apenas às duas ou três primeiras reuniões com terceiros que seriam agentes na implementação da gestão da porta 25, porque nessa fase eu acabei me dedicando mais ao SpamPots e a articulação com as operadoras ficou a cargo do Henrique Faulhaber. Em seguida, começou a participar também o Jaime Wagner com o debate envolvendo a criação de um código de autorregulamentação para o e-mail marketing.

CAF: Você poderia descrever, então, um pouco mais como se deu a iniciativa do SpamPots?

MF: Quando voltamos de Genebra estávamos com a ideia na cabeça de que todas essas denúncias contra o Brasil, tal qual aquela que presenciamos com o representante da SpamHaus, além de toda a confusão de blacklists e graylists precisava acabar. Mas para isso era preciso entender quem, de onde e para qual destino estavam saindo esses spams. Tínhamos algumas ideias, pistas, mas na época posso dizer que ainda era uma fase de “achismos”, já que faltavam dados reais que comprovassem as nossas suspeitas de que as máquinas brasileiras estavam sendo abusadas com uma finalidade que não era primordialmente enviar spam para dentro do Brasil.

Em uma das conversas com o pessoal do CERT, chegamos à conclusão de que era chegada a hora de mostrar que a impressão que o mundo estava tendo do Brasil era infundada. Desenvolvemos, então, um protótipo de servidor e colocamos em diversos pontos da rede no Brasil, tanto corporativos como residenciais e a partir daí passamos a escutar. Esse servidor se anunciava na rede com as suas portas liberadas para quem quisesse ver. Começamos a perceber que, muito rapidamente, no mesmo dia até, os servidores começaram a receber trânsito em suas portas buscando testá-las para ver qual funcionava. Mas o software que desenvolvemos tinha uma peculiaridade: ele dizia para quem chegava nesse servidor querendo mandar spam que a mensagem estava sendo entregue de forma regular, quando não era esse o caso. A partir dessa confirmação de que era enviada para quem procurasse explorar o servidor, começamos a ver volume. Em dois ou três meses tivemos que fazer upgrade de armazenamento tamanho

era o volume de dados que estavam sendo enviados. O volume era tão absurdo que, mesmo sendo só texto, estourou a capacidade de armazenamento.

Então, a questão que ficou para nós desse teste foi: como demonstramos isso para o mundo? Contratamos, então, a Universidade Federal de Minas Gerais a partir de contatos vindos pelo Rogério Santana, com especialistas em data mining. O CERT preparou uma lista com tudo o que gostaríamos de saber desses e-mails: de onde vinham, em que língua estavam escritos, quem estava enviado. Selecionamos todos os assuntos, tais como se era phishing, por exemplo; e essa mineração de dados começou a ser feita. Foram terabytes e mais terabytes mostrando que a rede brasileira, por ser aberta na porta 25, era atrativa para toda a rede de spammers do mundo. O spammer tinha facilidade em não encontrar bloqueios para mandar as suas mensagens. A rede brasileira era uma rede perfeita: os usuários não estavam acostumados a fazer atualizações de segurança e upgrades, não usavam antivírus; existia uma banda larga razoavelmente adequada para esses fins e tudo isso explodiu com o resultado de intensa exploração da rede nacional. O SpamPots mostrava isso claramente.

CAF: E como vocês divulgaram essa notícia?

MF: Acho que a primeira exposição sobre o tema, mostrando que estávamos sofrendo ataques de usuários localizados fora do Brasil e que a gerência da porta 25 poderia ser a solução foi feita na própria OCDE. Foi interessante ver como o efeito da descoberta no Brasil acabou gerando interesse de outros países. O Klaus, por exemplo, foi para o Qatar e instalou spampots lá. Outros países que iam aprendendo com a gente tinham exatamente o mesmo problema e eram abusados pelas mesmas redes de spammers. Começamos, então, a fazer uma gestão em cima dessas informações. O nosso trabalho foi ganhando repercussão internacional e acabamos assinando pelo menos uns dez ou doze acordos com outros países e empresas de telecomunicação para uso da tecnologia. Interessante foi ver que alguns eram justamente os mesmos países que acusavam o Brasil de ser uma dos maiores fontes de spam do mundo.

Com as iniciativas feitas a seguir, envolvendo governo e outros órgãos, além da sociedade civil, os Procons e toda uma diversidade de atores da iniciativa privada, o resultado foi tirar o Brasil das listas dos países que mais enviam spam. Caímos dez ou quinze posições só porque começamos a dificultar a vida dos spammers. Alguns dados dos spampots são públicos e qualquer um pode consultar. Não temos

hoje mais nenhum sensor instalado, mas esse trabalho rendeu louros para a UFMG, que foi um grande colaboradora do CGI.br. Tenho muito orgulho dessa iniciativa.

CAF: Você se recorda de alguma resistência à iniciativa de gestão da porta 25?

MF: A decisão de que era esse o melhor caminho a seguir já havia sido tomada. Houve resistências das teles no sentido de que elas não quiseram implementar de imediato porque ficaram com receio de serem processadas por seus consumidores alegando mudanças em seus contratos. E esse debate fez com que o projeto todo durasse cinco anos. A Anatel, mesmo apoiando a iniciativa, acabou não regulamentando porque entendeu que essa era uma questão ligada à Internet e não a telecomunicações. Olhando hoje, fica claro que esse foi um dos projetos mais complexos em termos de articulação de agentes que o CGI.br já coordenou.

CAF: Quais são as lições que você pôde tirar desse projeto?

MF: Podemos tirar várias lições da iniciativa de gerência da porta 25. A primeira é compreender que, uma vez identificado o problema, a busca por dados que possam comprovar qual é a melhor solução é mais importante do que ficar em “achismos” ou recorrer aos índices internacionais. Com os resultados que temos hoje não dá mais para dizer que o Brasil é um país que enche a Internet de spam. Em segundo lugar é importante saber desde logo quais são as responsabilidades que serão assumidas e por quem. É importante sair de uma situação cheia de “glamour e romance” e entender que apenas a educação resolve. O usuário vai entender, mas só se as pessoas que geram o recurso crítico ofertado ao mercado assumirem as suas devidas responsabilidades dentro do projeto. Em terceiro lugar, acho que a existência de um planejamento interno faz toda a diferença, com metas e objetivos levando em consideração que, por mais importante que seja a iniciativa, ela não vai durar para sempre; e por isso não podemos ficar esperando sem agir. Por fim, um fator que não foi exatamente o desejado foi o tempo que se tomou para implementar a gerência da porta 25. Até porque, como vocês puderam ver em outras entrevistas, a articulação entre todos os parceiros, com seus interesses específicos, está longe de ter sido simples.

nic.br

**Núcleo de Informação
e Coordenação do
Ponto BR**