

Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Henri Georges Chevalier

**Neutralidade de rede: uma análise comparativa
entre Portugal e Brasil**

Henri Georges Chevalier **Neutralidade de rede: uma análise comparativa entre Portugal e Brasil**

UMinho | 2018

março de 2018



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Henri Georges Chevalier

**Neutralidade de rede: uma análise comparativa
entre Portugal e Brasil**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Ciências da Comunicação

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Helena Sousa

março de 2018

DECLARAÇÃO

Nome: Henri Georges Chevalier

Endereço eletrónico: emaildohenrichevalier@gmail.com

Título da dissertação: **Neutralidade de rede: uma análise comparativa entre Portugal e Brasil**

Orientadora:

Professora Doutora Helena Sousa

Ano de conclusão: 2018

Mestrado em Ciências da Comunicação

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura:

Agradecimentos

- À professora Dr. Helena Sousa, pela orientação e apoio;
- À Universidade do Minho, que abriu as portas para um estudo na área de Comunicação que foge do habitual mas tem importância ímpar para compreender a correlação de forças na Sociedade em Rede;
- Às entidades entrevistadas, pela atenção e tempo dedicados, pois contribuíram para a construção deste trabalho assim como constroem todos os dias os debates em torno da neutralidade de rede e Internet, seja no Brasil, seja em Portugal;
- Aos deputados Alessandro Molon, relator do Marco Civil da Internet no Brasil e Bruno Dias, redator do projeto de lei sobre neutralidade de rede em Portugal, pela disponibilidade demonstrada;
- Aos representantes da sociedade civil entrevistados: José Legatheaux Martins, Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa (UNL); Rosane Bertotti, Cientista Social e ex-coordenadora geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e Sérgio Amadeu da Silveira, Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC) e ex-membro do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br);
- Aos queridos Antonio Sardinha e Rui Fonseca, pelas discussões e reflexões sobre o trabalho, o mundo e a vida;
- À família e aos amigos, pela paciência e o apoio durante todo o processo de construção desse trabalho.

Resumo

Se durante toda a sua História a humanidade se construiu em meio a disputas de poder, com a existência da Internet e da Sociedade da Informação o cenário não seria diferente. É possível ver um deslocamento dos campos de disputa - do plano real para o plano virtual - tendo em vista a importância que a Internet adquiriu na construção simbólica coletiva e, por consequência, na cultura atual. Nesse novo cenário de disputas, há um nó central que já é alvo de debates entre diferentes atores sociais: a neutralidade de rede - capacidade de tratar todos os pacotes de dados com igualdade, sem filtros, bloqueios ou degradações, o que, em teoria, significaria Democracia na rede. O presente trabalho busca comparar, a partir desta perspectiva, como o debate sobre a neutralidade de rede se desenvolve em dois países: Brasil e Portugal (entre 2010 e 2017), baseando-se em suas legislações parlamentares do período e, quando não existente, nas iniciativas equivalentes. O trabalho foi concentrado nas seguintes iniciativas legais: no Brasil, a Lei 12.965/14, conhecida popularmente como Marco Civil da Internet (MCI) e o Decreto 8771/16, que a regulamenta e estabelece exceções para discriminações de tráfego; em Portugal, o Projecto de Lei 418/XI - 2ª e o Projecto de Lei 103/XII - 1ª, ambas apresentadas pelo Partido Comunista Português (PCP) - respectivamente em setembro de 2010 e novembro de 2011. Em relação a estes dois últimos, também foram analisados os pareceres sobre os Projectos, apresentados pelas Comissões ligadas à Comunicação durante o período de sua apresentação. Apesar de concentradas as análises em medidas que circularam nos parlamentos nacionais, também foram levados em consideração a Lei 51/2011, que era o enquadramento legal sobre assuntos relacionados à internet à época; o posicionamento na proposta de voto XII/3ª do Bloco de Esquerda, que condena quaisquer iniciativas que coloquem em causa o princípio da neutralidade de rede; o Projecto de Resolução nº264/XI/2ª apresentado pelo Grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, intitulado "Em defesa da neutralidade da internet" e a iniciativa mais importante na Europa sobre o assunto: o Regulamento 2015/2120, de 25 de novembro de 2015, do Parlamento Europeu e do Conselho, que tem transposição obrigatória a todos os Estados-Membros. Também considerase as linhas orientadoras do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrônicas (ORECE ou BEREC, em Inglês) e o relatório de 2016-2017 da Agência Reguladora Nacional portuguesa, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM). Nas iniciativas legislativas indicadas acima foram comparados dois eixos de análise: 1) os atores envolvidos no debate, bem como suas respectivas visões e 2) o conceito de neutralidade de rede prevalecente nas medidas legislativas. A análise comparativa foi complementada com entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo e, a partir disto isto, uma das conclusões estruturantes deste trabalho é de que a sociedade civil é fundamental para o desenvolvimento do tema neutralidade de rede. Sua presença ou ausência nos debates influencia tanto a aprovação ou não de uma lei quanto a abordagem de neutralidade de rede presente.

Palavras-Chave: Internet. Comunicação. Neutralidade da Internet. Neutralidade de Rede. Políticas de Comunicação.

Abstract

If throughout its history mankind was built amid power disputes, with the existence of the Internet and the Information Society the scenario would not be different. It is possible to see a displacement of the dispute fields - from the real plan to the virtual plan - in view of the importance that the Internet has acquired in the collective symbolic construction and, consequently, in the current Culture. In this new scenario of disputes, there is a central node that is already the subject of debates among different social actors: network neutrality - the ability to treat all data packets with the same equality, without filters, blocks or degradations, which, in theory, would mean Democracy on the Net. The present paper seeks to compare, from this, how the net neutrality debate unfolds in two countries: Brazil and Portugal (between 2010 and 2017), based on its parliamentary legislations and, when it doesn't exist, in their equivalents initiatives. The work was concentrated on the following legal initiatives: in Brazil, Law 12.965/14, popularly known as Marco Civil da Internet (MCI) and Decree 8771/16, which regulates and establishes exceptions for traffic discrimination; in Portugal, Draft Law 418 / XI - 2^a and Draft Law 103 / XII - 1^a, both presented by the Portuguese Communist Party (PCP) - respectively in September 2010 and November 2011. Although the analyzes were concentrated in measures which were circulated in the national parliaments, was also taken into account the XII / 3th of Bloco de Esquerda, which condemned any initiatives that call into question the principle of net neutrality; Draft Resolution No 264/XI/2 by the Parliamentary Group of the Bloco de Esquerda, entitled "In defense of Internet neutrality" and the most important initiative in Europe on the subject: the European Parliament's resolution 2015/2120, that must be transposed and the 2016-2017 report of the Portuguese National Regulatory Agency, the Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM). In the legislative initiatives indicated above, two lines of analysis were compared: 1) the actors involved in the debate, as well as their respective visions and 2) the concept of net neutrality prevailing in legislative measures. The goal is to understand the context of net neutrality in both countries in this time and why it is treated that way. The comparative analysis was complemented with semi-structured interviews with key actors of the process, providing a clearer view on the subject.

Keywords: Internet. Communication. Internet neutrality. Net Neutrality. Communication Policies.

Índice

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract.....	vii
1. Introdução.....	13
2. A Internet e as disputas de poder.....	19
2.1 Poder, Sociedade em Rede e capitalismo digital.....	19
2.2 Novos bastidores do poder.....	20
2.3 Estrutura física da Internet.....	26
2.4 Governança da Internet.....	28
2.5 Comunicação como um direito.....	30
3. Neutralidade de rede.....	32
3.1 Neutralidade: Contras e a favor.....	34
3.2 Neutralidade: Global ou local?.....	38
3.3 Um detalhe na polêmica: Zero-Rating.....	42
4. Metodologia.....	48
5. Termos de Comparação.....	49
5.1 O contexto sociopolítico do debate.....	49
5.1.1 Brasil em pressão: de manifestações populares a espionagem.....	49
As leis brasileiras: Marco Civil da Internet e Decreto Regulatório.....	53
5.1.2 Portugal:Fóruns públicos, mas baixa participação popular.....	56
Projeto de Lei português: alteração à LCE.....	58
Projeto de Resolução e voto em defesa à neutralidade.....	60
Regulamento supranacional: a maior pressão em Portugal.....	61
5.2 Os atores sociais no contexto do debate.....	64
5.2.1 Brasil: organização popular nas ruas e nas redes.....	64
5.2.2 Sociedade civil reduzida em Portugal.....	68
5.3 Conceitos inseridos na Legislação analisada.....	74
5.3.1 Brasil: Marco Civil da Internet defende neutralidade.....	74
5.3.2 Em Portugal: conceito cidadão de neutralidade de rede.....	77
6. Conclusão.....	81
Bibliografia.....	86

Lista de Siglas

Abert - Associação Brasileira de Radiodifusão
ANACOM - Agência Nacional de Comunicações
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
APDC - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações
APRITEL - Associação dos Operadores de Telecomunicações
ARN - Agência Reguladora Nacional
ASSOFT - Associação Portuguesa de Software
BE - Bloco de Esquerda
COTEC - Associação Empresarial para a Inovação
DPI - Deep Package Inspection
EPC - Economia Política da Comunicação
FCC - Federal Communications Commission
FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
ICP - Internet Content Provider
IGF - Internet Governance Forum
ISOC - Internet Society
ISOC-PT - Portugal Chapter da Internet Society
ISP - Internet Service Provider
LCE - Lei das Comunicações Eletrónicas
MCI - Marco Civil da Internet
MCI - Marco Civil da Internet
NSA - National Security Agency
ORECE - Órgão de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas
OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PCP - Partido Comunista Português
PS - Partido Socialista
TELEBRASIL - Associação Brasileira de Telecomunicações
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
VoIP - Voice over Internet Protocol

1. INTRODUÇÃO

Em 2013, o mundo viu publicado nos jornais *The Guardian* - pelo jornalista Gleen Greenwald - e *The Washington Post* as revelações de Edward Snowden sobre a vigilância que a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (*National Security Agency* - NSA) exercia sobre as comunicações e documentos privados de cidadãos e chefes de Estado de todo o planeta. Descobriu-se que alguns países eram vigiados com propósitos econômicos (como o Brasil, que havia recém-descoberto grandes campos de Petróleo)¹, outros com propósitos militares e outros com propósitos políticos (como a Alemanha², os G20³ e a União Europeia)⁴. E aprofundou-se a percepção de que era necessário um debate público sobre um assunto que já vinha sendo discutido em meios acadêmicos e especializados sobre internet: a sua regulação.

Enquanto alguns interpretavam essa regulação como enfrentamento ao cibercrime⁵, outros como tentativa de censura de conteúdo e outros como inviabilização de inovações⁶, havia grupos que discutiam um assunto mais técnico e menos sensível ao público: sua estrutura física⁷. Como eram geridos os satélites e cabos, tendo em vista que por eles passam todas as informações? Quem os detinha e que interesses tinham? Percebeu-se o oligopólio no setor e que, para garantir a privacidade, era preciso garantir mecanismos técnicos para que isso fosse feito.

¹ BBC. (2013, Setembro 8). EUA espionaram Petrobras, dizem papeis vazados por Snowden. *BBC Brasil*. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908_eua_snowden_petrobras_dilma_mm

² SAPO. (2016, Fevereiro 23). Espionagem dos EUA a Merkel foi maior do que se pensava, diz WikiLeaks. *Sapo.pt*. Disponível em <Http://24.sapo.pt/actualidade/artigos/espionagem-dos-eua-a-merkel-foi-maior-do-que-se-pensava-diz-wikileaks>

³ THE GUARDIAN (2013, Junho 17). GCHQ intercepted foreign politicians' communications at G20 summits. *The Guardian*. Disponível em <https://www.theguardian.com/uk/2013/jun/16/gchq-intercepted-communications-g20-summits>

⁴ DER SPIEGEL (2013, Agosto 26). How America Spies on Europe and the UN Disponível em <http://www.spiegel.de/international/world/secret-nsa-documents-show-how-the-us-spies-on-europe-and-the-un-a-918625.html>

⁵ Como exemplo, instituições policiais para enfrentamento de pedofilia online e indústrias de copyright que queriam acabar com a pirataria e proteger os direitos autorais.

⁶ Ao confundir regulação da rede (estrutura física) com regulação de conteúdo.

⁷ Tal como Laura DeNardis e Milton Mueller.

A discussão que girava em torno da privacidade na rede (incluído as medidas de *Deep Package Inspection* - DPI⁸) direcionou-se rapidamente para a questão do poder. O poder nas mãos de poucos, aliado à ausência de regulação abriu margem para uma discussão mais ampla sobre a Democracia na sociedade em rede (Castells, 2007). Cidadãos comuns de todo o mundo perceberam com mais clareza que a Internet não era tão segura quanto se imaginava e que um país ou empresa têm possibilidades de invadir a privacidade de outros países, empresas e cidadãos. E mais: que isso raramente era regulado. Estados viram-se com necessidades de legislar nacionalmente, movimentos sociais articularam-se e o tema tornou-se destaque na discussão sobre a correlação de forças - com mais afinco nos Estados Unidos, mas não só. E um novo campo de batalha na Comunicação se instala, adaptado à nova realidade sociotecnológica. Enquanto a regulação dos média se mostra necessária atualmente, a regulação da internet se mostra necessária tanto atualmente quanto para o futuro.

Um dos assuntos que se destacou na discussão técnica é considerado por este trabalho como o ponto central da discussão sobre o poder nas redes: **a neutralidade de rede**, que é a capacidade de gerenciar o tráfego de dados de forma que todos os pacotes tenham tratamento igual perante a rede, sem discriminação técnica relativa a origem, destino ou conteúdo. E ser um tema tão central nesta discussão é o motivo da escolha deste tema em específico.

Neste trabalho, defendemos que o poder na era digital é de quem controla o fluxo nas redes, na linha do pensamento de Castells (2011) e queremos saber qual o contexto e correlação de forças levou à situação atual no Brasil e em Portugal. Por isso a pergunta de partida desta dissertação é "Como o conceito de neutralidade de rede é tratado na legislação Portuguesa e brasileira, em termos comparativos, entre 2010 e 2017?".

Se o poder está na gestão das redes, quanto mais neutra ela é, mais democrática seria a sociedade na qual se insere. A neutralidade de rede torna-se um indicador da democracia e, para tanto, torna-se essencial seu estudo na era da sociedade em rede ou do capitalismo digital (Schiller, 2010). Para compreender a importância da neutralidade de rede, basta pensar no poder econômico e político das empresas de telecomunicações na construção de uma sociedade; a influência cultural que estas empresas podem ter; o risco da perda de direitos

⁸ Havia a visão de que a privacidade não poderia ser quebrada, no entanto, havia também a prática de *Deep Package Inspection* (DPI), uma forma de avaliar quais tipos de dados estão em um determinado pacote de dados para gerenciar melhor o tráfego da rede. Ora, se para gerenciar o tráfego era necessário ver seu conteúdo, então quebra-se a privacidade. Uma forma para manter a privacidade era, então, pela lógica, manter a neutralidade de rede e evitar a DPI.

sociais face aos interesses do mercado; o impacto de monopólios na mão de empresas privadas e; enfim, o poder de manipulação que empresas que visam lucros podem deter.

Entre as formas clássicas em que se baseia o poder político na visão apresentada na obra de Castells - violência, dinheiro e confiança -, o autor destaca que a confiança é o mais eficaz, já que pode ser construída com base em discurso e, portanto, é manipulável. Dinheiro só seria utilizável de duas formas: retirar ou dar, enquanto violência é intrinsecamente má (Castells, 2011). Saliente-se que o espaço simbólico da construção da confiança, para este trabalho, se dá na comunicação e a comunicação cada vez mais é em rede - reiterando este ponto como o ponto essencial das discussões e ressaltando as razões pelas quais este trabalho é relevante.

A importância destas reflexões aumentam quanto mais crescem as demonstrações empíricas de que a neutralidade impacta na rotina da população. Em 2017, Portugal começou a ser citado como exemplo negativo dos impactos da quebra de neutralidade de rede⁹ graças aos pacotes ofertados pelas operadoras MEO, NOS e Vodafone em *zero-rating*. Tal aconteceu, apesar de a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) afirmar que não havia problemas de neutralidade de rede no país (ANACOM, 2015). No início de 2018, após as repercussões internacionais da notícia, a ANACOM interveio¹⁰.

No Brasil, as empresas de telecomunicações prepararam uma ofensiva frente ao governo para alterar o Marco Civil da Internet¹¹, que garante a neutralidade de rede no país. E, talvez, o mais importante fato de 2017 tenha sido a decisão da Federal Communications Commission (FCC), nos Estados Unidos, para retirar a neutralidade de rede naquele país, o que é considerado como uma grande perda para a identidade da Internet, inclusive pelos criadores da Internet¹². Quanto à decisão da FCC, pouco se sabe sobre qual será a repercussão. No

⁹ QUARTZ (2017, Outubro 30). Without net neutrality in Portugal, mobile internet is bundled like a cable package. *Revista Quartz*. Disponível em <https://qz.com/1114690/why-is-net-neutrality-important-look-to-portugal-and-spain-to-understand/>

¹⁰ ANACOM (2018, Fevereiro 28). ANACOM dá 40 dias úteis à MEO, NOS e Vodafone para alterarem as ofertas que violam as regras da neutralidade da rede e do roaming. Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1429932>

¹¹ O GLOBO (2017, Dezembro 6). Teles brasileiras pressionam por mudança na gestão da internet. *Jornal O Globo*. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/teles-brasileiras-pressionam-por-mudanca-na-gestao-da-internet-22150036#ixzz58n80kdJw>

¹² Abaixo-assinado com lista dos fundadores da internet <https://pioneersforinternetneutrality.tumblr.com>

entanto, é possível conjecturar que haja desdobramentos por todo o mundo, devido a centralidade que os Estados Unidos têm em qualquer assunto ligado à Internet.

Tendo em vista este cenário recente da neutralidade de rede, a intenção do presente trabalho é fazer uma análise comparativa entre as iniciativas de regulamentação diretamente relacionadas com a neutralidade de rede em Portugal e no Brasil no período entre 2010 (ano em que foi aprovada a primeira lei que consagra a neutralidade de rede no mundo, no Chile¹³) e 2017, com vistas a perceber como se delineou, nos dois países, a discussão sobre o tema.

Para isso, após abordar o contexto do debate e aprovação (ou não) das leis em Portugal e no Brasil (o que permite analisar a situação geral da discussão no período) busca-se comparar: 1) os atores envolvidos no debate, bem como seus posicionamentos - o que clarifica a correlação de forças na disputa e sistematiza um esboço do cenário e 2) a visão de neutralidade de rede plasmada nas leis (ou iniciativas de leis) dos dois países no período supracitado - o que permitiria perceber qual o resultado da correlação de forças, qual conceito de neutralidade de rede prevaleceu e, portanto, qual o setor que permaneceu com mais poder na sociedade em rede. Com estas duas dimensões, parece haver uma base mínima para a compreensão do estado da arte sobre o assunto nos dois países lusófonos - o que possibilita posteriores análises e, claro, não esgotam as possibilidades de estudo neste campo, algo ainda vasto e por descobrir.

Vale lembrar que este trabalho pretende, assim, trazer à luz a situação atual e mostra-se importante tanto para o campo da Comunicação e suas investigações na área da neutralidade de rede, como para a população, que passa a ter acesso a um estudo que se pretende claro e acessível, trazendo informações para que a sociedade civil possa organizar-se e ir a debate.

O corpus de análise é constituído de 4 documentos de ordem legislativa oficialmente apresentados nos (e pelos) órgãos competentes, sendo 2 do Brasil e 2 de Portugal. Foram escolhidos os respectivos documentos por dizerem respeito diretamente ao assunto da

¹³ Trata-se da Lei nº 20.453 (Consagra el principio de neutralidad en la red para los consumidores y usuarios de internet), aprovada pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 2010 na sequência de uma decisão do Tribunal de Defesa da Livre-Concorrência a favor da VoissNet, uma companhia de telefonia de voz sobre IP (VoIP) que reclamou que a Telefónica CTC havia bloqueado ou degradado o uso da plataforma para seus usuários, por ser uma concorrência. Para mais informações sobre o caso chileno, aconselhamos a leitura de "Neutralidade de rede na América Latina: regulamentação, aplicação da lei e perspectivas. Os casos do Chile, Colômbia, Brasil e México", produzido pelo Coletivo Intervozes e Derechos Digitales em 2017 e disponível em <http://intervozes.org.br/publicacoes/neutralidade-de-rede-na-america-latina-regulamentacao-aplicacao-da-lei-e-perspectivas-os-casos-do-chile-colombia-brasil-e-mexic/>

neutralidade de rede e se situarem entre 2010 e 2017 e foram selecionados com base nos campos de busca dos órgãos legislativos dos dois países: a Assembleia da República, em Portugal; e a Câmara dos Deputados e Senado, no Brasil.

No Brasil, os documentos são 1) a Lei 12.965/14, também conhecida como Marco Civil da Internet (MCI) e 2) o Decreto 8771/16, que o regulamenta. Ambos aprovados e em vigor.

Em Portugal, os documentos são 1) Projeto de Lei 103/XII, 1ª e seu respectivo parecer; 2) Projeto de Lei 418/XI, 2ª e seu respectivo parecer. Também se teve em conta no caso deste, por ser membro da União Europeia, o Regulamento 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria regras únicas na União para a neutralidade de rede. É importante não ser deixado de lado, pois é uma legislação de transposição obrigatória aos Estados-membros.

Além desses documentos, foram também consultadas a Lei 51/2011, que altera a Lei das Comunicação Eletrônicas (LCE) e era o enquadramento legal em vigor sobre assuntos ligados à Internet; as diretrizes de implementação elaborados pelo Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrônicas (ORECE ou BEREC, em inglês); a Resolução 264/XI/2ª do Bloco de Esquerda; o Voto do Bloco de Esquerda e o Relatório anual (abril2016/abril2017) da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) - autoridade reguladora em Portugal das comunicações postais e das comunicações eletrônicas - sobre o cumprimento do Regulamento 2015/2120. No entanto, destaca-se que esta leitura é contextual e o foco é nas iniciativas legais dos dois Estados nacionais.

A literatura específica sobre neutralidade de rede vem crescendo na última década, no entanto ainda se encontra limitada quando comparada a outros temas clássicos da Comunicação. Não obstante, já há estudos como o de Barbosa (2014) sistematizando a bibliografia disponível e organizando - inclusive por quantidade de citações - os autores mais citados. Utilizam-se aqui os 5 principais nomes encontrados por Barbosa em sua sistematização. São eles: Tim Wu, Christopher S. Yoo, Lawrence Lessig, Barbara Van Schewick e Michael L Katz. Os cinco são norte-americanos. Na verdade, entre os 10 mais citados, 9 são dos EUA (e um da França), o que mostra a centralidade do debate naquele país (Barbosa, 2014, p.65). Para uma maior variedade institucional são citados neste trabalho outros autores, que em pesquisas também trazem contribuições para o assunto. São eles Milton Muller e Laura Denardis, que também são dos Estados Unidos e possuem alta publicação quando se pesquisa em bases de dados.

Foi realizada ainda uma pesquisa com as palavras-chave "net neutrality", "neutralidade de rede" e "neutralidade da internet" em bases de dados com alto fator de impacto para saber o que se produziu entre 2010 e 2017. Quando se busca os termos supracitados na base de dados Communications Abstract (EBSCO), na parte dos títulos, encontra-se 33 artigos. Na base de dados Reccap - que reúne bases de dados de Portugal e do Brasil, foram encontradas apenas 2 resultados. Na BOCC - Biblioteca Online de Ciências da Comunicação, não foram encontrados resultados. E no Brasil, foram procuradas na Revista Eptic, ligada à Universidade Federal de Sergipe, e no Intercom, duas entidades que tem trabalhos sobre a matéria e que possuem um acervo relativamente amplo de discussão sobre o tema. Fez-se ainda pesquisa em algumas das mais conceituadas revistas mundiais na área da comunicação: European Journal of Communication (com 3 resultados); Media, Culture & Society (também com 3 resultados); Information, Communication & Society (17 artigos); New Media & Society (18); Journalism & Mass Communication Quarterly: (10) e Journal on Telecommunications and High Technology Law (32).

Esta tese está disposta em capítulos.

Após a Introdução, no primeiro capítulo procuramos trazer um cenário mais amplo da discussão sobre o campo da Comunicação, começando pelo conceito mais abrangente, afunilando para Internet e abrindo espaço para o segundo capítulo, que fala especificamente sobre a Neutralidade de rede.

O segundo é destinado à Neutralidade de Rede, destacando diferentes visões teóricas e alguns conceitos conexos com o tema, como o importante assunto do *Zero-Rating*, também conhecido como franquia zero.

No terceiro capítulo é apresentada brevemente a metodologia utilizada.

No quarto capítulo, após abordagem dos contextos - eles mesmos também em perspectiva comparada -, dedica-se espaço à apresentação dos dois eixos de análise supracitados (atores sociais e conceito de neutralidade de rede plasmado nas leis), analisando e sistematizando as iniciativas legislativas que são objetos empíricos deste estudo. É nesta seção também que há uma sinalização do impacto da manutenção ou quebra da neutralidade de rede para alguns setores-chave da comunicação, quais sejam, por exemplo, a Cultura e o Jornalismo.

Por fim, há as conclusões, que se transformam em novas perguntas de investigação úteis para a construção de trabalhos futuros.

2. A INTERNET E AS DISPUTAS DE PODER

O objetivo prático desta seção é clarificar o conjunto de conceitos que são relevantes para o debate sobre a neutralidade de rede. Elemento central da sociedade em rede, a importância da neutralidade só pode ser compreendida quando se identificam as lógicas nas quais está imersa. A disposição desta seção começa pela discussão da comunicação em seu sentido amplo. Dentro deste setor, passa-se a verificar a sua correlação com a construção cultural. Em seguida, analisa-se a Internet neste contexto e por fim, conceitualiza-se e sistematiza-se as visões em torno da neutralidade de rede, no esquema da Figura 1.

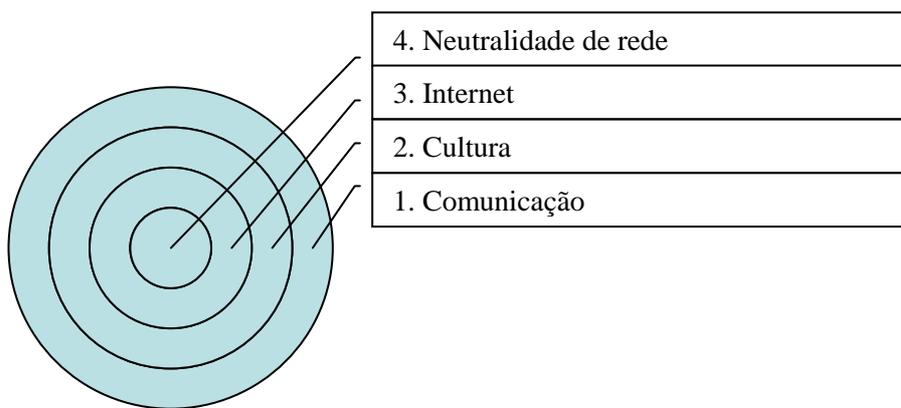


Figura 1. Lógica sequencial de abordagem dos temas. Fonte: o autor.

2.1 Poder, Sociedade em rede e capitalismo digital

Analisando-se a história da Comunicação Social, é possível perceber que os mais diversos meios de comunicação - telégrafos, telefones, rádios, televisões - seguiram um padrão comum em sua existência (Wu, 2012): 1) foram criados - em termos de tecnologia - com uma lógica universal para clarificar e facilitar a comunicação entre os indivíduos; 2) expandiram-se em estrutura física, com construção de redes; 3) se massificaram em termos sociais, com facilitação de acesso (inclusive em termos financeiros) e 4) concentraram seus serviços nas mãos de poucas empresas, até que surgisse uma nova tecnologia de comunicação e repetisse o mesmo processo. Este ciclo (Wu, 2012) é o ciclo da construção dos monopólios ou oligopólios.

Quando falamos em monopólios ou oligopólios na Comunicação, falamos da centralização da produção e da construção simbólica¹⁴ coletiva nas mãos de poucos (ou de um), que, sem terem muitos concorrentes, têm a possibilidade de manipular como bem desejar as estruturas simbólicas, principalmente em caso de ausência de legislações e regulações no sentido de democratizar ou ao menos de equilibrar a correlação de forças entre as empresas (e seus interesses) e a sociedade civil (e seus direitos).

Ao nível da infraestrutura (dimensões físicas palpáveis), a concentração e os efeitos são mais perceptíveis, pois são mais claramente visíveis os riscos de domínio da estrutura física que os da imaterial. São as empresas de telecomunicação que detém a infraestrutura responsáveis pelo setor ligado à Internet e, portanto, detém cabos coaxiais, satélites, fibras ópticas, entre outros elementos. É neste nível infraestrutural que se encontra a neutralidade de rede, um tema que nos parece central para a construção da Internet em uma lógica mais democrática e que pode ser fatalmente afetada caso haja monopólio ou ausência de regulação específica.

Mantendo sempre em mente que a lógica da sociedade da comunicação (Wolton, 2004), também dita digital ou sociedade em rede (Castells, 1999) continua a ser de essência capitalista - mais concretamente, um capitalismo digital (Schiller, 1999) - cabe fazer uma contextualização de alguns pontos introdutórios para se compreender a necessidade de investigar neutralidade de rede.

2.2 Novos bastidores do poder

O primeiro ponto a ter em consideração para compreender a importância da neutralidade de rede é o contexto de disputas de poder na sociedade em rede (Castells, 2009), dada pelo exercício da Comunicação. É neste contexto de disputas que estão estruturadas as discussões sobre o tema, tendo em vista que os sistemas de comunicação são

"em larga medida, causa e consequência do patrimônio cultural e informativo das sociedades. A comunicação e os media contribuem concomitantemente para a construção social de conceitos e de valores que os cidadãos mobilizam quotidianamente para ler o mundo. **Não estudar o pano de fundo em que se joga a definição dos sistemas de comunicação**

¹⁴ Sobre este tema em específico, sugerimos a leitura da obra de Jean Baudrillard.

e as estruturas de poder que permanentemente o configuram significa a não habilitação para a análise dos resultados informativos, culturais e simbólicos e das suas causas e consequências sociais" (Sousa, 2006, grifo nosso)

As estruturas de poder e sua construção são assentes na lógica social que se impõe em determinada era e são reguladas, hoje, pela Comunicação, que medeia e constrói contextos simbólicos coletivos (Castells, 2011, p.23). Essa relação entre comunicação e poder é bem sintetizada por Castells quando afirma que

"O poder é a capacidade relacional que permite a um ator social influenciar de forma assimétrica nas decisões de outros atores sociais, de modo que se favoreça a vontade, os interesses e os valores do ator que tem o poder. O poder se exerce mediante a coação (ou a possibilidade de exercê-la) e/ou mediante a construção de significados, partindo dos discursos através dos quais os atores sociais guiam suas ações" (Castells, 2011, p.33)

Os significados coletivos são construídos na Comunicação (Wolton, 2006). Esta ideia não é recente, como podemos ver pelo conceito Habermasiano de ação comunicativa¹⁵, processo pelo qual se constrói a legitimação de significados. Segundo Castells (2011) concorda, há duas formas principais de formação de poder: violência e discurso. Porém o segundo é mais efetivo por poder ser construído, reconstruído e manipulado como desejado.

A tecnologia considerada como o meio de comunicação mais forte atualmente (e com maior potencial de ampliação) é a Internet, com foco crescente no uso dos dispositivos móveis¹⁶. É nesse campo que se constrói, hoje, a disputa de poder pelos discursos. Retomaremos um pouco deste pensamento sobre a Internet mais à frente.

¹⁵ Jürgen Habermas (1929 -), um dos representantes mais conhecidos do movimento intelectual que se convencionou chamar de Escola de Frankfurt, concebeu a teoria do agir comunicativo colocando a razão comunicativa como alternativa à razão instrumental.

¹⁶ Segundo o PORDATA, em Portugal, que tem cerca de 12 milhões de habitantes, o número de assinantes de serviço móvel terrestre foi de 9.202.232 em 2002 para 14.953.227 em 2008 e 19. 927.577 em 2016. Quase duas assinaturas por pessoa. Essa tendência é vista um pouco por todo o mundo. No entanto, no Brasil, segundo a ANATEL, vem havido queda de linhas móveis em operação: 236,2 milhões de linhas móveis em operação em janeiro de 2018, cerca de 7,2 milhões a menos em relação a janeiro de 2017. Essa informação da ANATEL está

A rede mundial de computadores é vista por grandes autores da Comunicação e Cibercultura, como Pierre Levy, como a grande revolução da Comunicação e teríamos, enfim, encontrado a solução para o diálogo mundial na grande aldeia global¹⁷ e mesmo para a superação do sistema capitalista¹⁸. Levy chega a afirmar, por exemplo, que "a evolução contemporânea da informática constitui uma espantosa realização da meta marxista de apropriação dos meios de produção pelos próprios produtores" (Levy, 1998).

Adotando uma postura mais desconfiada em relação a este posicionamento, lembremos apenas que toda a tecnologia, em seu tempo, revolucionou a lógica de Comunicação e a Cultura da época, pois a ligação entre Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), Comunicação e Cultura é íntima, sendo conceitos interligados por meio de uma relação simbiótica e dialógica na qual uma modifica a outra a todo momento.

As TICs trouxeram ao mundo uma profunda alteração, mas nunca resignificaram a essência do sistema capitalista, que continua desigual e baseado na capitalização e acumulação (Wu, 2007; Schiller, 1999; Zallo, 2011). Em linha com o quadro mais amplo da Economia Política da Comunicação (EPC), Zallo (2011), Schiller (1999), Castells (2011) afirmam que a Internet é mais uma reconfiguração desse sistema, não um rompimento do mesmo.

Para Zallo (2011), por exemplo, as novas TICs e a utilização do conhecimento como matéria-prima pelo mercado transforma o capitalismo industrial em capitalismo digital, pois usa o conhecimento para acumulação de capital. "O capital financeiro - parte e líder do capital imaterial - ordena prioridades, fluxos e movimentos de financiamento das mudanças em curso" (Zallo, 2011, p. 62-63). Para o autor, o capital cognitivo centra-se na apropriação, acumulação e gestão de valores e propriedades imateriais, além de ser "um capital transversal à gestão do capital financeiro, organizacional, informático, energético, cultural, comunicativo ou telecomunicativo" (Zallo, 2011, p. 62-63)¹⁹.

disponível e pode ser melhor analisada em <http://www.anatel.gov.br/dados/destaque-1/283-brasil-tem-236-2-milhoes-de-linhas-moveis-em-janeiro-de-2018>

¹⁷ Ideia central do filósofo Herbert Marshall McLuhan.

¹⁸ LEVY, Pierre (1998). A cibercultura é hoje herdeira legítima das idéias progressistas do iluminismo <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs16089803.htm>

¹⁹ Caso haja mais curiosidade, Zallo (2011) faz um levantamento dos termos utilizados por teóricos nesse sentido:

A visão coaduna com a visão de Castells que diz que a economia do nosso tempo é "indubitavelmente capitalista" (Castells, 2011, p.61), mas capitalismo de um novo tipo, que depende da inovação, de mercados interconectados globalmente, mão de obra flexível e adaptável, e de redes de relações. É nesse contexto que se desenha as relações de poder e quem tem poder regula as relações na sociedade. O poder seria a matriz que regula as relações.

A lógica de capitalismo digital, portanto, em pouco diferiria (na essência), do capitalismo tradicional. Passamos do capitalismo industrial para o financeiro e do financeiro para o digital, trocando os "meios e objetos" de se conseguir a acumulação, mas ainda almejando-a. Como o capital cognitivo torna-se cada vez mais a matéria-prima do sistema atual, todos os seres humanos são culturalmente atravessados por essa lógica em diversos níveis. A área da Comunicação não passaria incólume.

Zallo (2011), lembrando que o pano de fundo em que hoje se estabelecem as relações é uma cultura capitalista apenas cosmeticamente alterada, destaca que

"Certamente não está acontecendo uma mudança de sistema. [...] O que está mudando são seus modelos e suas prioridades organizacionais, assim como a escala (interna e internacional) de suas operações e, paralelamente, uma parte dos modelos sociais" (Zallo, 2011, p.50)

Para Schiller (1999), os sistemas de telecomunicação têm, atualmente, um propósito social baseado na lógica neoliberal e orientado para o mercado, o que faz com que grandes corporações transnacionais ganhem poder social e político e que desigualdades sociais já existentes sejam agravadas. Essas desigualdades se agravam, principalmente, porque o ciberespaço proporciona o aprofundamento do consumismo transnacional e por causa da importância que vem tomando no campo da Educação, que acaba incutindo lógicas do mercado no inconsciente coletivo da população. O autor afirma que

Estamos em La era Del conocimiento que empuja a uma nueva fase Del capitalismo, El que entendido genéricamente como post-fordista, ES definible como 'capitalismo global'(Martínez Peinado, 1999), 'globalización capitalista' (Taibo, 2008); o basado em El principio tecnológico/organizacional/informacional (Castells, 1999) o em El capitalismo cognitivo como dicen los neofoucaultianos (Y. Moulier, 2004; Lazzarato, 2007; Rullani, 2007), o em El capitalismo inmaterial, o infocomunicacional (Becerra, MAstrini...) o vectorialista. (Zallo, 2011, p. 62)

"Além de ampliar o alcance efetivo do mercado, o ciberespaço está tornando viável o que Edward S. Herman chama de "aprofundamento do mercado" - tanto para o entretenimento doméstico comercial quanto para a Educação, que tem sido isenta, pelo menos em parte, de imperativos comerciais. As redes estão generalizando o alcance social e cultural da economia capitalista como nunca antes. É por isso que eu me refiro a esta nova época como capitalismo digital". (Schiller, 1999, p.3)

Com essas palavras, Dan Schiller desloca a discussão da comunicação para o campo da Cultura. Comunicação e Cultura estão intimamente ligados, sendo cultura vista, na sociedade em rede, como conjunto de valores e crenças que dão forma, orientam e motivam o comportamento das pessoas (Castells, 2011, p.65). Uma visão mais alargada de Cultura seria a do filósofo Paulo Freire (1921-1997), que dedicou sua vida ao estudo da relação entre Educação e Cultura.

"A cultura é compreendida por Freire como sendo 'toda criação humana [...] um produto da atividade transformadora do homem sobre o mundo [...], o universo simbólico e 'abrangente' em que os homens atuam como seres conscientes'. Mas a cultura - que é criação do homem - de certa maneira também o cria. Na condição de superestrutura, ou seja, como "universo simbólico e 'abrangente', a cultura não só influencia como sobredetermina a infraestrutura" (Lima, 2011, p.141)

Freire define comunicação como a situação social na qual as pessoas criam conhecimento juntas, transformando o mundo em vez de transmiti-lo (Lima, 2011, p.89), o que pode ser lido como a construção da cultura. Essa construção pode se dar no diálogo entre partes mas é amplificado substancialmente com a existência da internet.

"O Sujeito pensante não pode pensar sozinho. Não pode pensar acerca dos objetos sem a coparticipação de outro sujeito. Não existe um "eu penso", mas sim um "nós pensamos". É o "nós pensamos" que estabelece o "eu penso" e não o oposto. Esta coparticipação dos Sujeitos no ato de pensar se dá na Comunicação. [...] A Educação é comunicação, é diálogo, na medida

em que não é transferência de saber, mas encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados" (Freire apud Lima, 2011, p. 88-89)

Para Castells, os protocolos de comunicação entre diferentes culturas são a pedra angular da sociedade em rede. Sem eles não há sociedade, somente redes dominantes e comunas de resistência (2011, p.67). Com isso o autor traz para o centro do debate a Comunicação no tempo atual, fortemente centrada nas estruturas de Internet. Se a internet é o campo onde se dão as disputas discursivas de poder, então ela se torna eixo central da construção simbólica coletiva e discutir seu estatuto é fundamental para garantir rumos mais igualitários nas políticas de comunicação do setor. Daí a necessidade de um campo neutro.

Ramon Zallo (2011) trata da interligação entre Comunicação e Cultura de uma forma ímpar, criando, inclusive, o conceito de Economia Política da Comunicação e da Cultura. Para ele, a interrelação dialógica que há entre as duas áreas, principalmente em tempos de conexão de redes, faz necessário fluidificar fronteiras historicamente construídas na academia entre conceitos como Comunicação, Cultura, Educação, criando campos que permitem ver a realidade como ela é no período pós-globalização.

Os autores que discutem a Cultura em tempos de comunicação via internet são vários e vários também seus pontos de vista. Há quem diga que as novas formas de tecnologia da comunicação criam uma cultura de isolamento, no qual impera o individualismo e desconstroi-se o coletivo (Turkle, 2012), assim como há quem retome a ideia de aldeia global de McLuhan, dos anos 1960²⁰, e diga que se está a criar uma sociedade mais pluralista e interconectada. O que parece ser consenso real é que as novas tecnologias de comunicação são importantes e trazem profundas mudanças na forma de ser e estar no mundo.

É nesse sentido que podemos também colocar em perspectiva a neutralidade de rede: ela condiciona nossa maneira de estar no mundo por meio da internet, e sua existência ou sua ausência podem significar alterações culturais significativas a curto, médio e longo prazo.

A curto prazo, a quebra da neutralidade de rede pode significar a distribuição, pelas empresas de telecomunicação, das aplicações e conteúdos em diferentes pacotes de dados que possuiriam diferentes preços e, em consequência, atingiria diferentes públicos. Isso significaria que não haveria mais o acesso igualitário à internet por inteiro, mas sim um

²⁰ A ideia de Aldeia Global foi primeiramente trabalhada em “A Galáxia de Gutenberg” (1962) e, em seguida, em “Os Meios de Comunicação como Extensão do Homem” (1964).

acesso mais restrito, em termos de conteúdo, a quem pague menos. É importante levar em consideração que há a possibilidade de que quem pagar menos, o fará por não ter condições financeiras para investir maior capital para pagar mais por internet. Essa faixa da população estaria confinada a pequenos guetos digitais, facilmente manipuláveis em termos de informação e conteúdo, que seriam limitados. Criaria-se uma grande massa dependente das empresas e seus filtros - políticos, ideológicos, econômicos - a menos que haja regulação específica que, como sabe-se, é resultado de uma correlação de forças.

A médio prazo, o condicionamento da circulação de informações condicionaria também o conhecimento e a visão coletiva de mundo. Reforçaria-se, por exemplo, a lógica de elitização da Educação. Apenas teria acesso às universidades online quem pagasse pelo acesso, além do curso em si. Os cursos de idiomas, cada vez mais comuns em sites gratuitos e em vídeos no Youtube, seguiriam a mesma lógica. Sites de conteúdo acadêmico *open access* perderiam espaço para os pagos, o que pode até mesmo restringir os caminhos a serem seguidos pelo saber científico em suas mais diversas facetas. E novas soluções que estavam sendo pensadas para problemas antigos podem ser cortadas pela raiz, como, por exemplo, a crescente utilização da Realidade Virtual como forma de pensar estrategicamente a reconfiguração do jornalismo tradicional online, ou a utilização de simuladores e emuladores para tratamentos psicoterapêuticos.

A longo prazo, cria-se uma cultura baseada na naturalização da exclusão, onde se torna completamente inquestionável o fato de que alguns têm acesso porque pagam e outros não tem porque não pagam. Num cenário-limite, esqueceria-se que a internet já havia sido aberta um dia. E seria possível, além disto, apontar questões como a monopolização (e mesmo manipulação) do debate eleitoral, uma baixa participação política da população e pouco conhecimento do mundo, de outras culturas, de outras realidades, o que pode dificultar o intercâmbio cultural e fortalecer as visões nacionalistas extremistas que têm dificuldade no sentimento de alteridade.

2.3 Estrutura física da Internet

Como dito antes, a tecnologia em destaque na Comunicação, hoje, é a Internet, com foco cada vez maior no uso dos dispositivos móveis²¹. Não será abordado o

²¹ CANAVILHAS, J. Palestra "Jornalismo em 2025", ocorrida durante a III Jornada ObCiber, em dez/15. Durante a referida palestra, o professor Doutor João Canavilhas afirma que, no momento presente, a tendência

desenvolvimento histórico da internet por já ser amplamente trabalhada na academia, apenas destaque-se que, desde o início, ela funciona pela lógica de redes que são interligadas por nós de comunicação, que permitem a reconfiguração do espaço e do tempo²² e, assim, alteram o campo no qual se disputa o poder. É nesse campo - pelos discursos - que se constrói, hoje, a batalha pela razão ou pelo poder. A lógica da internet, como todo o ciclo, também teve início na estrutura antidemocrática de outros meios até então existentes e na lógica democrática de construção de vida, como diz Tim Berners-Lee, um dos fundadores da internet. Assim como ele, outros grandes nomes são defensores da neutralidade de rede^{23 24}.

Para compreender a neutralidade de rede, talvez seja interessante a explicação dos três níveis que compõem a internet, resumidamente apontada por Sabido (2009) em seu trabalho.

" i) No nível mais abaixo temos a camada física composta por linhas, cabos, estruturas de transporte (fibra óptica, amplificadores, etc.), os roteadores e servidores.

ii) Depois temos a camada lógica, que é o protocolo de comunicação, o chamado TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol); este permite encaminhar as comunicações no sistema (inclui as direções).

iii) Por último temos a camada das aplicações, que são os programas usados pelos computadores (por exemplo, Google)." (Sabido, 2009, p.33)

A neutralidade de rede é abordada no nível i), o da infraestrutura física. Sobre o mesmo assunto, Laura DeNardis (2010) lembra que

do Jornalismo e da utilização da internet em geral é por meio dos telemóveis, mas em breve será uma tecnologia incorporada, tais como smart relógios.

²² Para Castells o espaço da sociedade em rede é espaço de fluxo. Na sociedade em rede, espaço é a articulação de três elementos: 1) o local da atividade, 2) a rede material que vincula isso e 3) o conteúdo dos fluxos (função e significado) (2011, p.63). O tempo, na sociedade em rede, também se redefine: por um lado se comprime (coisas como transações bancárias são imediatas) e por outro reorganiza passado, presente e futuro, como é possível ver, por exemplo, na lógica de links (2011, p.64)

²³ Internet Pioneers and Leaders Tell the FCC: You Don't Understand How the Internet Works - Disponível em <https://pioneersforinternetneutrality.tumblr.com>

²⁴ Outro criador da internet, Vint Cerf -que atualmente é "Chief Internet Evangelist" da Google -, também se posiciona publicamente hoje sobre internet, afirmando que a Internet não é um direito humano (Internet Access Is Not a Human Right - <http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html>).

"A Internet possui uma arquitetura física tanto quanto uma virtual. No nível da infra-estrutura, os estudos tem focado principalmente no acesso e em questões de interconexão na "última milha". Por exemplo, trabalhos sobre neutralidade de rede focam principalmente na última milha e no uso doméstico da Internet. Muito menos atenção acadêmica foi dada à infra-estrutura de *backbone* da Internet. A Internet é uma coleção de redes IP possuídas e operadas por empresas privadas de telecomunicações, como a British Telecom, a Verizon, a AT&T, a Comcast e muitas outras. Essas empresas operam centenas de milhares de quilômetros de instalações, incluindo fibra óptica terrestre, instalações de microondas, cabos submarinos e satélites. [...] Para a Internet operar com êxito, os *backbones* da Internet, obviamente, devem se interligar" (DeNardis, 2010, p.12)

Neste ponto, é importante destacar que a infra-estrutura, embora aparentemente seja um assunto mais técnico e fixo em relação aos conteúdos e aplicações, é, também, político (Schewick, 2006) e econômico. O domínio e concentração da infra-estrutura da internet pelas empresas de telecomunicação fazem com que elas tenham controle fundamental na lógica da internet, pois impacta diretamente no processo de circulação de bens virtuais, de informação, de conhecimento, de sentido. E isso é decisivo no jogo do poder nas redes. As empresas sairiam favorecidas na correlação de forças se não houvesse uma regulação do Estado e Governança (ou Governação, segundo a grafia em Portugal) da Internet.

2.4 Governação da Internet

Internet Governance é um termo complexo e não consensual. O campo tem se dividido mais comumente entre uma parte que tem uma ideia de determinismo tecnológico utópico e outra de modelo de vigilância de Estado supermoderna: uma dicotomia entre "cyberlibertarianism" e "cyberconservatism" (Muller apud DeNardis, 2010, p.1). DeNardis (2010) afirma, ao mesmo tempo, que as duas visões são extremistas e de algum modo equivocadas e que há certa centralização nas decisões operacionais em torno da internet, o que justificaria uma investigação pormenorizada do funcionamento do setor:

"Ambos ignoram as bases de governança que já permeiam a arquitetura técnica da internet. Enquanto a relativa maleabilidade do conteúdo e a natureza distribuída da internet podem erroneamente transmitir a impressão de que ninguém controla a Internet, a coordenação - às vezes a coordenação centralizada - ocorre em várias áreas técnicas e administrativas necessárias para manter a internet operacional" (DeNardis, 2010, p.2)

DeNardis esclarece que Governança da Internet não é simplesmente sobre a distribuição de domínios²⁵, nem somente sobre instituições específicas, e nem é o Internet Governance Forum (IGF)²⁶, mas o conceito "geralmente se refere a políticas e questões de coordenação técnica relacionadas à troca de informação pela Internet" (DeNardis, 2010, p. 12). Ou seja, é uma questão técnica na qual se insere a neutralidade de rede, mas não só. Tanto a governança quanto a neutralidade são temas de caráter político na medida em que condicionam a interação dos atores no campo da comunicação na internet e, portanto, tem influência nas disputas de poder. A Governança da Internet, portanto, é basicamente, um conjunto de regras para regular e organizar a internet, tendo em vista que ela não é uma instituição e nem pertence a um Estado específico, empresa ou pessoa, mas é uma entidade coletiva, popular e de acesso aberto.

"O que é interessante sobre a governança da Internet é que ela transcende os mecanismos tradicionais centrados no governo, como os estatutos nacionais ou os tratados intergovernamentais. **A governança é decretada coletivamente pelo design da tecnologia**, pelas políticas das empresas privadas e pelas funções administrativas de novas instituições globais como

²⁵ Domínios são os nomes que podemos ver na barra de endereço dos sites ao qual acessamos. Eles são a tradução de um código Internet Protocol (por exemplo, IP 192.398.299) por uma forma legível (por exemplo, www.oursite.com.pt). Em geral, as extensões nomeiam os países de origem dos sites, como o .pt (Portugal) o .br (Brasil) o .fr (França) e assim por diante.

²⁶ Internet Governance Forum (IGF) é um Fórum internacional dentro do qual se discutem as questões de governança por inúmeros multistakeholders - sociedade civil, governos, empresas. Surgiu a partir das controvérsias da reunião da Organização das Nações Unidas (ONU) chamada Cimeira Mundial da Sociedade de Informação (WSIS - World Summit on Information Society) sobre quem é responsável e quem manda na internet. Na ocasião foram criada a agenda de Tunes e o IGF, que tem filiais em diversos países. O IGF Europeu chama-se Eurodig e o IGF Português é a Iniciativa Portuguesa sobre Governança da Internet, que em 2017 esteve em sua sexta edição.

a ICANN e a Força Tarefa de Engenharia da Internet (IETF), **bem como leis nacionais e acordos internacionais**. Este amplo ecossistema de instituições, leis e ordenações privadas que mantêm a infraestrutura da Internet operacional, bem como a promulgação de políticas públicas em torno dessa infraestrutura, geralmente é chamado de governança da Internet. Essas funções administrativas e de coordenação sempre foram instrumentos de poder devido à crescente importância da Internet nos sistemas globais econômicos, da vida social e da esfera política. Mas, em uma época em que as leis nacionais em relação ao conteúdo já não são consistentes com a arquitetura globalmente dispersa e descentralizada da Internet, há um crescente reconhecimento de que os pontos de controle de infraestrutura podem servir para recuperar (ou ganhar) controle ou manipular o fluxo de dinheiro, informação e o mercado de idéias na esfera digital. (DeNardis & Musiani, 2014, p.3)

Apesar da dispersão e descentralização da Internet apontada por DeNardis, ainda é corrente a utilização das políticas e regulação de Estados para discutir temas relacionados com a internet como Privacidade, acesso aberto, e a própria neutralidade de rede. É no ordenamento jurídico do Estado, por meio de leis e órgãos reguladores, que a batalha entre os atores de um determinado país mais frequentemente se instala quando o assunto é neutralidade de rede, tendo em vista ser um assunto, em geral, alheio à população.

2.5 Comunicação como um direito

A liberdade de Comunicação (que implica troca, diálogo, o que a diferencia do conceito da liberdade de expressão, que seria o direito de se exprimir) é, em uma sociedade democrática, um pilar da Democracia (Wolton, 2004; 2006). Para o autor, comunicação é a busca da relação e do compartilhamento com o outro.

"Comunicar é antes de tudo expressar-se. Mas expressar-se não basta para garantir a Comunicação, pois deixa de lado a segunda condição da comunicação: saber se o outro está ouvindo e se está interessado no que digo. [...] O segundo tempo, a construção da relação, é obviamente mais

complicado no plano pessoal, familiar, profissional, político e cultural"
(Wolton, 2006, p.14)

O autor ainda lembra o paradigma da comunicação, dizendo que ela não existe mais somente para transmitir informações, mas "para organizar o espaço simbólico em que se pode facilmente identificar a legitimidade própria de cada um dos discursos" (Wolton, 2006, p.42). Quanto à Informação, Wolton afirma categoricamente que a informação é a mensagem, enquanto a comunicação é a relação (2011, p.12).

Compreender a diferença conceitual entre Comunicação e Informação e, ainda, entre a Comunicação como um produto e a Comunicação como um direito é essencial para compreender este trabalho, pois estas duas visões sobre a Comunicação e Informação se plasam em duas formas de tratar o tema da neutralidade de rede.

Informação como mercadoria implica a comercialização desta. Informação como direito é a visão que vem da liberdade de expressão, do acesso à cultura e que os direitos, para serem plenos, necessitam de ter uma base de informações acessíveis ao demandante do direito.

A ideia que há por trás da Comunicação como uma mercadoria é a da ideologia tecnicista (Wolton, 2011). Ideologia tecnicista da Comunicação é pensar que quanto mais tecnologia, melhor para comunicar - em consequência, melhor para a sociedade. O progresso da tecnologia é que ditaria o progresso da comunicação humana e social e também seria a tecnologia que teria "o poder de mudar estruturalmente o modelo de sociedade" (Wolton, 2011). Wolton propõe uma reflexão para sair desta lógica.

"Sair da ideologia tecnicista significa sair do tecnicismo. Lembrar que os avanços da comunicação humana não são proporcionais aos avanços técnicos. Separar comunicação e tecnologia mesmo se nos últimos 200 anos elas estiverem ligadas num mesmo movimento pela emancipação. O progresso tecnológico não é mais sinônimo de progresso da comunicação, assim como informar não é comunicar. Essa onipresença das tecnologias engoliu o espírito crítico a tal ponto que para muitos a comunicação sem tecnologia tornou-se impossível" (Wolton, 2011 p. 46-47)

Para completar, o autor destaca que é essencial para o pensamento da área retirar o peso da importância da tecnologia na comunicação e trazer de volta a história, a política e a

cultura. "É reconhecer a importância das sociedades por trás dos sistemas tecnológicos" (Wolton, 2011, p.89).

As duas correntes diferem entre si não apenas nesse ponto, mas em todos os que derivam dele. Quando centra-se na lógica da informação como mercadoria, ela se torna comercializável e sujeita às regras do mercado, tais como a lei da oferta e da procura, monopólios, cartéis e outras ideias aliadas ao setor financeiro. Se, ao contrário, houver a lógica da comunicação como um direito, se tornam universais e inegociáveis e devem ser garantidos a todos, inclusive às minorias sociais e étnicas, por exemplo, por meio de rádios comunitárias, televisões públicas e afins.

Em linhas gerais, o posicionamento contra a neutralidade de rede é mais alinhado com a ideia de mercantilização e monetização, a favor do mercado, e um posicionamento pela manutenção da neutralidade de rede é mais alinhado aos movimentos que defendem uma construção mais democrática na produção e acesso à informação.

3. NEUTRALIDADE DE REDE

Entre os assuntos a serem discutidos no vasto campo da Governança da Internet que, como é dito por Laura DeNardis (2010), é o conjunto de medidas para regulação da existência e funcionamento do que hoje conhecemos como a rede mundial de computadores, está um conceito central: a neutralidade de rede²⁷. O tema tem ganho espaço nas discussões entre atores sociais como a sociedade civil, governos e empresas (quer sejam essas empresas ligadas à infraestrutura da rede, como as empresas de telecomunicações; sejam elas ligadas à produção de conteúdo, como canais noticiosos; quer sejam ligadas à produção de aplicações, como Google, Facebook e afins). Esta importância prende-se com a característica central da sociedade em rede: tanto as dinâmicas de dominação quanto as de resistência estão em rede e na rede (Castells, 2011 p.81). É a mesma lógica da fábrica na sociedade industrial (de trabalho e sindicatos) que se reproduz nas redes.

Neutralidade de rede é um conceito técnico primeiramente trabalhado pelo Professor Tim Wu (2003) que significa que todos os pacotes de dados que são produzidos na internet

²⁷ Segundo as pesquisas realizadas para este trabalho, os três termos mais encontrados para se referir ao tema são "Neutralidade de rede", "Neutralidade da Internet" e "Net Neutrality". O primeiro é utilizado no Brasil e também em Portugal, o segundo é utilizado em Portugal e o terceiro é internacional. Neste trabalho, utiliza-se o termo neutralidade de rede por representar, na opinião do autor deste trabalho, uma percepção mais acurada do significado que a expressão quer alcançar.

serão igualmente tratados ao nível infraestrutural. Significa que não importa qual conteúdo seja produzido, terá igualdade de circulação nas infovias. Dessa forma, quer seja a reprodução de um vídeo ou quer seja o acesso a um site de notícias, o acesso é permitido igualmente, pois a internet é uma só.

O exemplo mais paradigmático que se utiliza nas discussões sobre neutralidade de rede é a energia elétrica (Bianco & Barbosa, 2015), a qual é considerada uma rede neutra. Na rede elétrica, não importa se está conectada uma geladeira ou uma lâmpada em casa, um aparelho de raio X ou uma ressonância em um hospital, ou um computador ou carro elétrico no trabalho: a energia elétrica é a mesma, independente do conteúdo a ela conectado. Isto porque ela foi desenhada para ser neutra.

O conceito de neutralidade de rede é, portanto, anterior à internet e aplicado a várias tecnologias que têm funcionamento em rede, como a energia elétrica e os transportes. Diz respeito ao desenho de funcionamento da rede, conhecido como design da rede: se estes têm tendência a monopólios naturais, a neutralidade se torna uma "qualidade de regulação que visa evitar abusos que possam discriminar usuários ou prejudicar a competição entre empresas". (Pires & Piccinini, 1999, p.222, apud Bianco & Barbosa, 2015)

Todo sistema que funciona em rede - no sentido de funcionar interconectadamente e possuir uma interligação intrínseca entre pequenos sistemas sem a qual o sistema maior deixa de existir - possui uma lógica de funcionamento específica. Essa lógica, inserida no cerne do sistema, é o chamado design de rede sob o qual o sistema funciona. É o conjunto de normas, regras ou códigos - em outras palavras, a arquitetura - que são desenhados - portanto, estabelecidos - para garantir o funcionamento e manutenção daquilo que era o propósito da tal rede. Lessig (2006, p.123) atenta para quatro fatores que criam uma "regulação" na internet: normas, mercado, arquitetura e lei. E as quatro devem ser analisadas em conjunto.

Os constrangimentos trabalham juntos, embora suas funções sejam diferentes e o efeito de cada um seja distinto. As "normas" constroem pelo estigma que uma comunidade impõe; o "mercado" constroem pelo preço que ele impõe; a "arquitetura" constroem pelas lógicas físicas que impõe; e a "lei" constroem pelas punições que aplica. Nós podemos chamar cada um desses constrangimentos de "regulador" e podemos pensar em cada um

como um modelo distinto de regulação. [...] Nós podemos usar o mesmo modelo para descrever a regulação do comportamento no ciberespaço. Leis regulam comportamento no ciberespaço. Leis de direitos autorais, leis por difamações e leis por obscenidades, todas continuam a impor sanções por violação de direitos. [...] Normas também regulam comportamento no ciberespaço. Mercados regulam comportamento no ciberespaço.[...] Finalmente, uma analogia à arquitetura regula o comportamento no ciberespaço - o código. (Lessig, 2006, p.124)

Portanto, assim como a arquitetura de uma casa impõe a forma como nós interagimos com ela (por exemplo, as escadas são colocadas como interligações de um andar a outro, as portas são colocadas como condicionantes de local de entrada e saída, as luzes são colocadas como condicionante de iluminação noturna, etc.), a arquitetura de um sistema impõe a relação com ele. É à arquitetura da Internet (ao design da rede) que a neutralidade pertence. Ela determina as possibilidades de interação que temos com a rede mundial de computadores, estando no código dos sistemas em rede.

3.1 Neutralidade: Contrás e a favor

Neutralidade de rede é um conceito complicado, delicado e não consensual (Wu, 2003), com inúmeras sutilezas. Neutralidade, em sentido lato, faz referência à ausência de preferências. O mesmo princípio poderia ser estendido à neutralidade de rede.

A internet tem diferentes níveis: a camada de conteúdo, aplicações e de infraestrutura (Sabido, 2009). A cada área destas, é recomendável, desde o princípio da construção da internet e do protocolo TCP/IP, que não haja interferências de forças externas, como forma de se garantir a igualdade de tratamento. Assim sendo, a internet em si não discrimina quais sites e vídeos podem ser assistidos pelos usuários, assim como não discrimina o acesso às diferentes aplicações que podem ser desenvolvidas livremente por indivíduos e start-ups, tendo igualdade de direitos de competição e acesso, em nível prático, com qualquer outra aplicação criada por grandes empresas.

O termo neutralidade de rede designa um princípio de desenho de rede que, ao visar à maximização da utilidade pública da informação, traz consigo a ideia de que todos os conteúdos, independentemente de origem, destino e

plataformas envolvidas, devem ser tratados de forma equitativa, sem controles discriminatórios de tráfego entre as pontas da rede (origem e destino) por onde os dados devem passar (princípio *end-to-end*). (Bianco & Barbosa, 2015)²⁸

O nível da infraestrutura é o mais delicado de lidar porque não há, em geral, regras para se contrapor o que acontece em geral na história da comunicação, chamado por Wu (2002) de "O ciclo", como já referido na introdução. Tem sido assim historicamente com todos os meios de comunicação que, inicialmente democráticos e abrangentes, tornaram-se monopolizados, inibidos de sua capacidade inovadora e voltado para a lógica do mercado antes que para a lógica da democratização das comunicações.

O conceito que aqui discutimos insere-se no nível da infraestrutura, onde se pode correr maior risco de interferência direta por parte das empresas (detentoras, inclusive, das próprias estruturas físicas) e onde há, em geral, menos proteção por parte das regulações nacionais. O manejo das estruturas físicas podem significar facilidades ou dificuldades técnicas próprias que interferem diretamente em todos os outros níveis de construção da rede.

Barbosa (2015), em seu estudo, sistematiza os autores específicos sobre neutralidade de rede em três blocos (Barbosa, 2015, p.70): 1) pela preservação (ou seja, a favor) da neutralidade, por perceber a Internet como uma conquista e um direito social (este bloco é composto, por exemplo, por Tim Wu e Barbara Van Schewick); 2) o crítico à neutralidade de rede, que vê a Internet como modelo de negócio, logo, tem visão econômico-financeira (composto por Christopher Yoo); e 3) a perspectiva neutral, que trata da neutralidade como tema tangencial a outros temas e é principalmente focada em questões econômicas - ainda que se posicionem contra ou à favor da neutralidade de rede (como Nicholas Economides e Michel Katz).

Segundo Tim Wu (2005), o autor mais lembrado na discussão sobre neutralidade de rede por ser pioneiro ao abordar o tema, "é melhor entender neutralidade de rede como um fim e acesso aberto e discriminação de banda como diferentes caminhos para o fim" (Wu, 2005, p.145). Com uma visão de que a neutralidade é importante para garantir a meritocracia e a competição (uma visão também voltada para a lógica neoliberal de mundo, típica do sistema capitalista), o autor cita a neutralidade como "uma internet que não favorece uma

²⁸ Nessa perspectiva, temos ainda a concepção de Informação e Comunicação como um direito público, na linha do discutido por Wolton e citado anteriormente.

aplicação (digamos, os sites da World Wide Web) sobre outras (digamos, email)" (Wu, 2005 p.145). Uma concepção de tratamento igualitário entre todos os dados que circulam pela internet. Vale lembrar, no entanto, que o autor é favorável a algumas exceções à não-discriminação de dados, porém é preciso ter atenção com quais dados e com que finalidades se discrimina.

O conceito, quando aplicado à internet, precisa ser apurado, por haver ainda confusão entre gerenciamento de banda larga e neutralidade de rede (Mueller, 2007). Os dois termos são conceitos distintos, apesar de interrelacionados. A origem do conceito é baseada no argumento *e2e* (*end-to-end*) e significaria acesso universal e recíproco entre os usuários conectados ao redor do mundo à internet (Mueller, 2007, p.2). Para o autor, a abordagem voltada para o acesso centra-se nos incentivos dos operadores de rede - e dos governos - para bloquear ou restringir o acesso aos recursos da Internet.

"A abordagem preocupa-se em preservar o acesso universal, recíproco e não discriminatório tradicionalmente associado à conectividade com a Internet, e não com métodos específicos de gerenciamento de largura de banda ou a oferta de serviços diferenciados. Um princípio de acesso universal e não discriminatório visa preservar a capacidade de qualquer usuário da Internet se conectar a qualquer conteúdo ou serviços legais na Internet e o direito recíproco de ter seus recursos universalmente acessíveis a outros na Internet. (Mueller, 2007, p.6)

O setor da sociedade civil que é composto por movimentos sociais vê a internet como um direito social conquistado e que não pode ser alterado por estar intimamente ligado ao direito à expressão, à comunicação e à própria existência humana. Como exemplo do que pode acontecer sem a neutralidade de rede, lembra Califano (2013), é possível citar o que aconteceu no Canadá em 2005, quando a empresa Telus, uma das principais companhias telefônicas do país, bloqueou o acesso ao site da organização sindical "Voces para el cambio" durante um protesto, alegando que os sindicalistas haviam publicado fotos que danificavam a imagem da empresa e dos clientes com finalidade de intimidar seus funcionários. Em consequência, em 2006, o governo canadiano modificou suas políticas de telecomunicações para universalizar ainda mais o acesso e promover a eficiência dos mercados comunicacionais sem afetar os direitos de expressão da sociedade. Um outro exemplo a ser citado seria o bloqueio realizado pela Verizon, nos Estados Unidos, de mensagens de uma organização Pró-

Aborto com base no "direito" de bloquear mensagens de texto controversas²⁹. Isso ocorreu em 2007. E, também, o caso no Chile que deu origem à Lei que garante a neutralidade de rede no país: o bloqueio realizado pela Telefónica CTC à companhia de telefonia de voz sobre IP, pela segunda ser concorrência da primeira.

Barbara Van Schewick é outro nome a se destacar na defesa pela neutralidade de rede, sendo autora de grandes trabalhos e participante de debates sobre o assunto em todo o mundo. Pode-se destacar que, para Van Schewick (2015), é necessário recriar o ambiente que havia quando a internet foi criada, onde não se podia olhar para os pacotes de dados e ver o que estava acontecendo na rede e, assim, não se podia fazer nada sobre isso. "Estamos tentando recriar esse ambiente através do direito, dizendo que mesmo que você saiba o tipo de aplicações que os usuários estão usando, você não pode agir com base nessa informação" (Van Schewick, 2015). Assim, as empresas não podem fazer discriminação específica de aplicações, mas ter um tratamento que Schewick chama de agnóstico.

É importante referir que a defesa da neutralidade de rede não é uma posição consensual. Para além das empresas de telecomunicação e setores do mercado de tecnologia, há políticos e acadêmicos que dizem que a neutralidade de rede é um impedimento ao desenvolvimento das potencialidades da rede. O mais conhecido dos estudiosos sobre o assunto alinhados a esta vertente é Christofer Yoo, que afirma categoricamente:

"Não estou convencido de que os desvios da neutralidade da rede prejudiquem necessariamente os consumidores e a inovação. Pelo contrário, a concorrência e a inovação podem ser melhor atendidas se os formuladores de políticas adotarem um princípio de "diversidade de rede" que permita aos proprietários de redes buscar saídas diferentes para rotear o tráfego (Wu & Yoo, 2007, p.575 - 576)

Para o autor, com a quebra de neutralidade, não haveria bloqueios. Segundo Yoo, os motivos que permitiriam bloquear seriam objetivos, como uma competição direta entre serviços. O autor não aborda motivos subjetivos como possíveis trocas de favores políticos e

²⁹ NEW YORK TIMES. Verizon Blocks Messages of Abortion Rights Group (27/09/2007) Disponível em <http://www.nytimes.com/2007/09/27/us/27verizon.html>

empresariais, convicções ideológicas, culturais ou religiosas, trazendo à tona apenas questões puramente comerciais. Para ele,

A única vez que os proprietários de rede teriam um motivo plausível para bloquear um site é quando patrocinam sites que competem diretamente com o site bloqueado. Por outro lado, os proprietários de redes que não operam sites de leilões não têm incentivo para bloquear o eBay, pois isso simplesmente reduziria o valor de sua própria rede (e, portanto, reduziria o valor que eles podem cobrar por isso) sem fornecer benefícios compensatórios. Da mesma forma, enquanto os provedores de DSL podem ter algum incentivo para bloquear VoIP, eles não têm nenhum incentivo plausível para bloquear serviços como o streaming de vídeo que eles atualmente não oferecem. No máximo, as preocupações com o bloqueio sustentariam uma intervenção regulatória limitada que só proibiria os proprietários de redes verticalmente integrados de bloquear o conteúdo e as aplicações que competiam diretamente com suas próprias ofertas. Não justificaria amplas restrições à discriminação. (Wu & Yoo, 2007, p.581)

O autor, portanto, não considera a resolução do problema por meio da concepção da Internet como um direito. Há, ainda, dois outros autores que são situados em um eixo mais econômico sobre o assunto: Michel Katz e Nicolas Economides. O primeiro manifesta-se contra a neutralidade, enquanto o segundo se posiciona a favor.

3.2 Neutralidade: Global ou Local?

Milton Mueller (2007) destaca um aspecto importante: diferentemente de outros objetos da Comunicação, a Internet funciona em escala global e interconectada, transcendendo políticas nacionais. Para ele,

"Neutralidade de rede pode ser promovida como uma norma global para orientar as políticas de Internet, independentemente de essas políticas serem implementadas internamente ou internacionalmente. Ou seja, assumindo que concordamos sobre o que é uma política de neutralidade de rede e sobre a sua natureza benéfica, as propostas de neutralidade de rede podem ser

retomadas por advogados do interesse público, defensores da indústria e formuladores de políticas em muitas nações diferentes e promovidas em suas próprias políticas domésticas de telecomunicações". (Mueller, 2007, p.2)

O autor destaca que, como a conectividade com a Internet não está em conformidade com as fronteiras nacionais, "a neutralidade da rede é realmente um *princípio global* que pode orientar a governança da Internet" (Mueller, 2007). Quando se fala em comunidade global e princípios internacionais, é importante destacar o redimensionamento das disputas de poder. Para autores como Valente (2007, p.39), há uma clara ampliação do campo de batalha da Realpolitik, transformando-se em Cyberpolitik. Para ele, a era da informação não significa uma igualdade de poder nas Relações Internacionais, mas sim uma ressignificação e reorganização das nações hegemônicas, que seriam determinadas a partir da importância que dessem à integração virtual. O autor afirma que:

Para Joseph Nye, o novo contexto comunicacional contribui para a diferença ainda maior de poder entre as já nações hegemônicas e os países pobres. Quanto mais capacidade de se integrar a esse novo contexto [...], quanto mais recursos possui para se integrar no mundo virtualizado, mais condições tem de expandir sua influência e seu poder brando [*soft power*]. A Era da Informação, portanto, não estaria fluindo para uma democratização das Relações internacionais e para uma melhor distribuição do poder no tabuleiro internacional. Tanto para Rothkopf quanto para Nye [...] essa nova era possui o risco de solidificar ainda mais o *status quo* do poder atual, fortalecendo ainda mais os Estados mais fortes, e deixando mais vulneráveis os que historicamente são mais fracos". (Valente, 2007, p.32-33)

Uma iniciativa global de interesse público sobre Governança da Internet e neutralidade de rede foi apresentada na reunião de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2013 pela então presidente do Brasil, Dilma Rousseff. A medida foi apresentada em decorrência dos escândalos de espionagens realizadas pela *National Security Agency* (NSA), para ser analisada como uma proposta global, justamente porque a rede de cabos, satélites e internet em si é uma organização transnacional. Essa proposta viria a ser

posteriormente o Marco Civil da Internet (Lei nº12.965/14), a lei brasileira que serve de base à análise comparativa deste trabalho. Na ocasião, a presidente afirmou que

"As tecnologias de telecomunicação e informação não podem ser o novo campo de batalha entre os Estados. Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestrutura de outros países. A ONU deve desempenhar um papel de liderança no esforço de regular o comportamento dos Estados frente a essas tecnologias e a importância da internet, dessa rede social, para construção da democracia no mundo." (Rousseff, 2013)³⁰

No ano seguinte, no mesmo espaço, a presidente voltou ao tema.

Em setembro de 2013, propus aqui, no debate geral, a criação de um marco civil para a governança e o uso da Internet com base nos princípios da

³⁰ A íntegra do trecho descrito é: "O problema, porém, transcende o relacionamento bilateral de dois países. Afeta a própria comunidade internacional e dela exige resposta. As tecnologias de telecomunicação e informação não podem ser o novo campo de batalha entre os Estados. Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestrutura de outros países. A ONU deve desempenhar um papel de liderança no esforço de regular o comportamento dos Estados frente a essas tecnologias e a importância da internet, dessa rede social, para construção da democracia no mundo. Por essa razão, o Brasil apresentará propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam. Precisamos estabelecer para a rede mundial mecanismos multilaterais capazes de garantir princípios como: 1 - Da liberdade de expressão, privacidade do indivíduo e respeito aos direitos humanos. 2 - Da Governança democrática, multilateral e aberta, exercida com transparência, estimulando a criação coletiva e a participação da sociedade, dos governos e do setor privado. 3 - Da universalidade que assegura o desenvolvimento social e humano e a construção de sociedades inclusivas e não discriminatórias. 4 - Da diversidade cultural, sem imposição de crenças, costumes e valores. 5 - Da neutralidade da rede, ao respeitar apenas critérios técnicos e éticos, tornando inadmissível restrições por motivos políticos, comerciais, religiosos ou de qualquer outra natureza. O aproveitamento do pleno potencial da internet passa, assim, por uma regulação responsável, que garanta ao mesmo tempo liberdade de expressão, segurança e respeito aos direitos humanos.

A íntegra do discurso de 2013 pode ser encontrada em <http://migre.me/n6Kum> <Último acesso em 25-11-2017>

liberdade de expressão, da privacidade, da neutralidade da rede e da diversidade cultural. Noto, com satisfação, que a comunidade internacional tem se mobilizado, desde então, para aprimorar a atual arquitetura de governança da internet. Passo importante nesse processo foi a realização, por iniciativa do Brasil, da Reunião Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet - a NETmundial - em São Paulo, em abril deste ano. O evento reuniu representantes de várias regiões do mundo e de diversos setores. Foram discutidos os princípios a seguir e as ações a empreender para garantir que a internet continue a evoluir de forma aberta, democrática, livre, multissetorial e multilateral. (Rousseff, 2014)³¹

Castro & Olmos (2013), em estudo realizado no âmbito da OpenForum Academy (OFA), analisaram como estava a situação na Europa em termos de debate oficial sobre a neutralidade de rede. Por meio de entrevistas a figuras políticas representativas dos Estados-Membros e análise de documentos, discursos e matérias jornalísticas, a associação selecionou e sistematizou o estado da arte naquele momento. Segundo o relatório, neutralidade de rede estava definida como:

"o princípio no qual todo o tráfego que atravessa uma rede deve ser tratado de forma igual, independente do conteúdo, aplicação, serviço, dispositivo, fonte ou destino. Ao garantir que os intermediários técnicos não discriminem nesta base, ele garante um verdadeiro campo de jogo de nível para o benefício mútuo dos usuários da Internet e dos prestadores de serviços. (Castro & Olmos, 2013, p. 1)

Foi constatado neste estudo que Portugal possuía um posicionamento oficial sobre regulação da neutralidade de rede - pois o país enviou uma resposta à consulta pública sobre o assunto aberta pela Comissão Europeia em 2010 - mas não incluiu em lei ou proposta de lei e nem sinalizou medidas futuras sobre neutralidade. Como se verá mais à frente, Portugal possuiu duas propostas de lei em defesa da neutralidade, uma apresentada em 2010 e outra em

³¹ A íntegra do discurso de 2014 pode ser conferida em <http://migre.me/n6KHo> <Último acesso em 25-11-2017>

2011, ambas pela Bancada do Partido Comunista Português (PCP) na Assembleia da República. São as iniciativas legislativas levadas em consideração para a comparação no presente trabalho.

Algumas iniciativas regionais foram traçadas, com legislações mais abrangentes. Este é o caso da União Europeia. Em termos nacionais, o assunto é mais debatido, mesmo em países da União Europeia que já tem a regulação a nível supranacional. O motivo é justamente a imprecisão e abrangência deixada pelo Regulamento 2015/2120, de 25 de novembro de 2015, do Parlamento Europeu e do Conselho, que, para os países, significaria uma ameaça tanto à liberdade de expressão (não apenas individualmente mas também em relação ao mercado interno jornalístico) quanto liberaria o setor para a exploração do mercado pelas empresas de telecomunicação com vistas às suas estratégias de mercado, não baseadas na concepção de Comunicação como um direito. As principais críticas ao Regulamento sobre neutralidade são em torno das brechas deixadas à exploração das telecomunicações por não regular o chamado *zero-rating* pois "decidir se as regras de neutralidade da rede devem ou não proibir o *Zero-Rating* - ou seja, a prática de não contar certas aplicações nos limites mensais de largura de banda dos usuários - tornou-se a próxima fronteira no debate sobre a neutralidade da rede" (Van Schewick, 2014, p.1).

3.3 Um detalhe na polêmica: *Zero-rating*

Zero-Rating, conhecido também como franquias zero, é uma prática conhecida por oferecer acesso a determinadas aplicações na internet sem incluir esta cobrança nos planos oficiais. Ou seja, é apresentado como acesso à internet gratuito, não incluído no pacote de dados contratado. Vale lembrar que as aplicações ofertadas não são gratuitas de fato. A diferença é que quem as paga - em vez do usuário - são as grandes empresas fornecedoras das aplicações ofertadas, que o fazem diretamente às empresas de telecomunicação.

Em geral, os programas que apresentam *zero-rating* incluem algumas redes sociais mais famosas. No entanto, a depender do país, podem haver aplicações específicas de streaming, de telefonia via internet (*Voice over Internet Protocol* - VoIP) e mesmo de outros tipos, como no caso de Portugal, no qual a prática de *zero-rating* é considerada crescente em Relatório Oficial da União Europeia (Comissão Europeia, 2017). Os defensores do *zero-rating* dizem que a medida permite o acesso à internet e a troca de informações - bem como a escolha livre por parte do cliente -, principalmente em países subdesenvolvidos onde os preços podem ser um elemento proibitivo. Os oponentes ao *zero-rating* dizem que a medida

se aproveita dos mais pobres e cria uma classe de aplicações mais usadas, monopolizando a atenção para elas e distorcendo a capacidade de liberdade de expressão (apesar da ilusão de que ajudam a liberdade de expressão) (Van Schewick, 2014 ; Comissão Europeia, 2017). No geral, as críticas são de que as práticas de *zero-rating* quebram a neutralidade de rede e, a longo prazo, trazem uma lógica de naturalização da liberdade de acesso ser restrita a alguns conteúdos e não a outros.

Segundo Van Schewick (2014), as regras de neutralidade de rede tem um objetivo claro: evitar que os fornecedores de acesso à Internet (Internet Service Provider - ISP) distorçam o cenário dos aplicativos e interfiram nas escolhas dos usuários. Há quem defenda que *zero-rating* não é tão prejudicial porque os aplicativos continuam com o mesmo tratamento técnico que os outros que não estão em *zero-rating*. Mas mesmo que a franquia zero funcione de uma forma "um pouco diferente, o efeito de discriminação é o mesmo: aplicativos *zero-rating* são mais atraentes para usuários do que aplicativos que não são *zero-rating*" (Van Schewick, 2014, p.1-2).

O Regulamento 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, como falado anteriormente, é polêmico neste assunto. Segundo Fernandes (2017), não há referência clara à admissibilidade de *zero-rating*. No entanto, também não há referência clara à interdição, o que permite dúvidas interpretações.

"Ponto muito controverso do diploma diz respeito à admissibilidade, no ordenamento jurídico europeu, dos chamados *zero-rate agreements*. Vários textos, especialmente notícias, dão como certa a admissibilidade, em face do regulamento da Internet Aberta, destes acordos. Não se crê, contudo, que semelhante interpretação seja de tão fácil sustentação. Isto porque dos vários parágrafos do n.º 3 do art. 3.º que regulam as exceções ao princípio do tratamento equitativo dos dados, não consta qualquer referência clara à possibilidade de isenção de certas aplicações ou serviços da contabilidade dos limites de tráfego. Não há dúvida de que a não sujeição de certas aplicações ao limite de dados pré-contratado, em especial nos serviços móveis, representa uma forma de discriminação no tratamento dos dados pelo fornecedor de acesso, violadora do princípio do tratamento equitativo." (Fernandes, 2017, p.82)

O debate em torno da neutralidade de rede tem caráter fortemente político e econômico. Empresas de telecomunicação argumentam que as empresas de produção de aplicações e conteúdo - como por exemplo a Google ou o Facebook - têm um lucro muito maior do que elas em termos financeiros, mesmo trabalhando com conteúdos que "não existem fisicamente" e por isso não tendo os custos associados a manutenções e expansões de infraestrutura. O trabalho destas empresas seria mais imaterial, mais intelectual³². Além do mais, por muitas serem transnacionais, pouco ou nada contribuem com o desenvolvimento econômico nacional³³.

Por outro lado, a matéria-prima das empresas de telecomunicações é a infraestrutura física de rede, como fibras óticas, cabos coaxiais, antenas de transmissão e satélites. A manutenção desta rede física é custosa e, por esse alto custo, os rendimentos são menores. Com essa disparidade de receitas, as empresas de telecomunicação argumentam que precisam de novas fontes para ampliar seus lucros - e mesmo sua sustentabilidade - o que implicaria em novas formas de gerir seus bens. A principal visão obtida é a quebra da neutralidade de rede. Isto porque abre margens para conteúdos diferentes serem cobrados de forma diferente de acordo com a exigência que determinado arquivo (áudio, vídeo, etc) tenha da infraestrutura. Se um vídeo, que é mais pesado (exige mais banda, mais espaço nas infovias) que um e-mail for cobrado diferentemente, há uma lucratividade maior. Principalmente em era onde a imagem, os streaming e os áudios vem conquistando espaço. E isso seria descoberto por meio da prática de *Deep Package Inspection* (DPI)³⁴.

³² Castells (2009, p.57) discute a mudança da força de trabalho na sociedade em rede, na qual os trabalhadores são divididos essencialmente em dois: os que se tornam autoprogramáveis - combinam informações e produzem conhecimentos, sendo fundamentalmente vinculados à estrutura imaterial e ganhando destaque no novo mundo -, e os que são genéricos, os vinculados aos trabalhos físicos. Os autoprogramáveis se vinculariam às empresas-rede, que possuiriam as atividades produtivas mais valiosas para esta nova sociedade (investigação, desenvolvimento, marketing, design) e seriam caracterizadas pela flexibilidade (2009, p.59). A esse respeito, vale também ver a discussão de Schiller (1999) sobre a forma de transição do capitalismo financeiro para o capitalismo digital.

³³ Esse posicionamento das telecomunicações pode ser visto claramente no documento produzido pela Sinditelebrasil à época da discussão sobre o Marco Civil da Internet, que diz que "verifica-se que entre os *provedores de aplicação* estão grandes empresas mundiais que atuam no Brasil de forma quase que virtual, com baixíssima contribuição social e econômica em relação às altas receitas que auferem a partir de seus usuários locais, principalmente quando comparadas aos *provedores de acesso e conexão* responsáveis pelo recolhimento, nos últimos 12 anos, de R\$ 468 bilhões em impostos e R\$ 62 bilhões para os Fundos Setoriais, além de investirem R\$ 273,8 bilhões em infraestrutura de telecomunicações (desde o início da privatização) e gerarem mais de 500 mil empregos.

³⁴ Deep Packet Inspection (DPI) é uma tecnologia que permite ao proprietário da rede (ISP) analisar o tráfego da Internet, através da rede, em tempo real e diferenciá-los de acordo com sua carga (ou conteúdo). Com isso, o

Mais ainda, a quebra da neutralidade abre margem para bloqueio de aplicações que sejam concorrentes com a tradicional forma de telefonar, como o Facebook Messenger, Skype e Whatsapp. São concorrentes, mas para o usuário que está na China e deseja falar com o Chile é mais vantajoso financeiramente usar Skype do que telefonar via telefonia tradicional.

4. METODOLOGIA

Não sendo, a Internet, uma revolução que romperia o paradigma do sistema capitalista (mas sim um elemento fundamental para sua reestruturação em outros moldes, o que faz com que a Internet seja pensada pela lógica da rentabilização e mercantilização em vez de um direito), torna-se compreensível a transformação do conteúdo intelectual em mercadoria. Essa visão guia parte da política em torno da regulamentação da rede, na qual se insere a neutralidade de rede e é necessário perceber como ela está estruturada. Eis a importância de se discutir o tema.

Este trabalho busca comparar e analisar como a neutralidade de rede é tratada no ordenamento jurídico em dois países de língua portuguesa: Brasil e Portugal, entre os anos de 2010 - ano da primeira aprovação mundial de Lei sobre neutralidade de rede, no Chile³⁵ - e 2017. Para isso, foi realizado um levantamento de Leis aprovadas nos Parlamentos Nacionais dos dois países ou, na ausência destes, Projetos de Lei que passaram pelos Parlamentos Nacionais e que tratem de neutralidade de rede nesse período.

O levantamento foi realizado por meio de pesquisa junto à Assembleia da República Portuguesa e da Câmara e Senado da República Federativa do Brasil, da qual resultaram dois projetos de lei portugueses (Projeto de Lei 103/XII, 1ª e Projeto de Lei 418/XI, 2ª, bem como os respectivos pareceres pelas Comissões ligadas à Comunicação em cada período) e duas leis aprovadas brasileiras (Lei 12.965/14, também conhecida como Marco Civil da Internet - MCI e o Decreto 8771/16, que a regulamenta e estabelece exceções para discriminações de tráfego).

ISP monitora o tráfego de entrada e saída dos equipamentos conectados à rede e pode filtrar os dados, podendo encaminha-los para um destino diferente ou armazenar para futura análise. O DPI pode servir tanto no sentido de detetar ou de prevenir problemas com os sistemas. No entanto, essa capacidade de inspeção de conteúdo é fortemente questionada quanto à sua aplicação frente à privacidade (uma vez que os dados ficam expostos) e frente às possibilidades de utilização para fins comerciais, políticos e mesmo apropriações ideológicas.

³⁵ Lei nº 20.453/2010 (Consagra el principio de neutralidad en la red para los consumidores y usuarios de internet).

A escolha de iniciativas legislativas como objeto empírico de estudo foi feita pela importância prática que o contexto regulatório possui enquanto medida que impacta diretamente a forma de uma sociedade interagir com determinado assunto. Com a neutralidade de rede, tema complexo e comumente resguardado das atenções do público em geral, a percepção de como as Leis tratam o assunto é determinante para compreender a visão do contexto possuída por determinada sociedade.

Os casos presentes foram escolhidos tendo em consideração que há estudos acadêmicos comparativos entre Estados Unidos da América e outros países, mas não foram encontrados trabalhos que comparem o referido debate entre países lusófonos. Tal fato talvez se deva à grande dificuldade de acesso a fontes, dados e informações sobre questões internas dos países, o que se verificou mesmo pela presente pesquisa, enquanto nos Estados Unidos há concentração de estudiosos pesquisando a neutralidade de rede.

A pesquisa referida acima foi realizada com a inserção das palavras-chave "net neutrality", "neutralidade de rede" e "neutralidade da internet" no campo de busca de bases de dados internacionais com alto fator de impacto. Os 33 artigos encontrados na Communications Abstract (EBSCO) versam basicamente sobre competição entre Internet Service Providers (ISPs) e Internet Content Providers (ICPs); análises em relação a medidas legais da Federal Communication Commission (FCC) e comparações entre Estados Unidos e países como Índia, Coreia do Sul e Reino Unido sobre neutralidade e governação da rede. Foram também procuradas na Revista da Rede de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (Eptic), ligada à Universidade Federal de Sergipe³⁶, e na Revista da Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação³⁷ além da base de dados Reccap e Biblioteca Online de Ciências da Comunicação (BOCC). Nestas últimas os resultados foram residuais. Ainda fez-se pesquisa em algumas das mais conceituadas revistas mundiais na área da comunicação: European Journal of Communication (com 3 resultados); Media, Culture & Society (também com 3 resultados); Information, Communication & Society (17 artigos - focando em impactos da *Deep Package Inspection - DPI* e ativismo digital); New Media & Society (18); Journalism & Mass Communication Quarterly: (10) e Journal on Telecommunications and High Technology Law (32). Grande parte dos trabalhos são focados na neutralidade de rede com viés voltado para a proteção da privacidade, pois são

³⁶ Revista Eptic Online disponível em <http://eptic.com.br/quem-somos/>

³⁷ Revista Intercom disponível em <http://portalintercom.org.br/a-intercom>

dois assuntos interdependentes do ponto de vista técnico - se não há neutralidade de rede, dificilmente haverá privacidade.

Verifica-se, ainda na literatura que há iniciativas de comparação entre ativismos sociais de diferentes países e de posicionamentos de atores-chave dentro do mesmo Estado, mas pouca informação cruzada. A quantidade de trabalhos utilizando a mesma abordagem metodológica reforça a utilização do referido método de análise para angariar informações sobre Portugal e Brasil.

O método de investigação escolhido foi, portanto, a análise comparativa a partir de indicadores/dimensões consideradas relevantes, de ordem explanatória, com investigação de documentos, arquivos e entrevistas semiestruturadas, já que essa forma de entrevista permite tanto que "indague respondentes-chave sobre os fatos de uma maneira quanto peça a opinião deles sobre determinados eventos" (Yin, 2001 p. 112).

Para uma compreensão mais profunda, as entrevistas semiestruturadas³⁸ foram realizadas com atores diretamente envolvidos na discussão política sobre neutralidade de rede nos dois países: o Professor Catedrático José Legatheaux Martins, atual presidente do Portuguese Chapter da Internet Society (ISOC-PT); Rosane Bertotti, ex-coordenadora-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), representante da entidade à época da aprovação do Marco Civil da Internet no Brasil; e o Professor Adjunto Dr. Sérgio Amadeu da Silveira, representante da sociedade civil no Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), organismo multissetorial institucional brasileiro.

Também foi realizada análise documental de pareceres das Comissões da Assembleia da República Portuguesa nas quais as medidas sobre neutralidade foram apreciadas; atas de encontros nacionais de Portugal sobre o assunto, publicizadas pela Iniciativa Portuguesa sobre a Governação da Internet (conhecida até 2016 como Fórum para a Sociedade da Informação - Governação da Internet) e relatórios. Foi feita uma recolha de dados recorrendo a vários métodos e fontes, nomeadamente: pesquisa em sites institucionais das referidas entidades;

³⁸ As entrevistas com Rosane Bertotti e Sérgio Amadeu da Silveira foram realizadas por Skype, pela distância física entre o entrevistador (que se encontrava em Portugal) e os entrevistados (que se encontravam no Brasil). Apesar de não ter sido encontrado em manuais metodológicos, acreditamos que a utilização do Skype não altera a lógica de "entrevista semiestruturada", pois permite a interação e ambientação de ambas as partes. A entrevista com José Legatheaux Martins foi realizada via e-mail devido à incompatibilidade de agenda e de cidade, motivo pelo qual consideramos esta entrevista como Comunicação Pessoal, segundo as normas da American Psychological Association (APA).

pequisa em motores de busca online; consulta a bibliotecas físicas; levantamento de bibliografia em literatura relevante e recolha direto com entrevistados.

Adota-se um viés explicativo-descritivo para compreender as diferentes dinâmicas dos dois países lusófonos e seus diferentes contextos culturais e institucionais. Compreender o contexto no qual a construção das leis está ligado é compreender as disputas de poder que estão por trás da versão final dos documentos jurídicos.

A análise comparativa permite uma análise prática de uma questão concreta, propiciando informações que podem ser utilizadas de imediato pelos formuladores de políticas públicas e pelos atores que se querem envolvidos no debate sobre neutralidade de rede. Tendo em consideração que a atual pesquisa não deixa de ter um recorte temporal (entre 2010 e 2017) que retrata um momento específico na discussão sobre neutralidade de rede, o método escolhido busca ter uma função clara e prática também por isso.

Na análise comparativa foram escolhidas duas categorias de análise consideradas essenciais para a compreensão do fenômeno em si, sendo elas: 1) os atores envolvidos no debate, bem como suas respectivas visões e 2) o conceito de neutralidade de rede prevalecente nas medidas legislativas.

É importante lembrar que o objeto não são as leis. Este é, claro, o objeto empírico, mas o objeto da pesquisa é o conteúdo que pode ser lido por meio da Lei, são os conceitos de análise, os significados internos, o contexto e pano de fundo que é possível depreender por meio da leitura. Qual o contexto e a correlação de forças que levou o contexto a ser desenhado como está? Eis uma pergunta de direção desta pesquisa, assim como "Como o conceito de neutralidade de rede é tratado na legislação Portuguesa e Brasileira, em termos comparativos, de 2010 a 2017?". Segundo Yin (2001), "questões do tipo 'como' e 'por que' são mais explanatórias" e "lidam com ligações operacionais que necessitam ser traçadas ao longo do tempo, em vez de serem encaradas como meras repetições ou incidências" (Yin, 2001, p. 25).

Quanto ao método comparativo, diz Yin que uma estrutura comparativa repete as descrições ou explicações de determinados casos, sendo possíveis outras variantes. No entanto, elas tem em comum que os resultados são remetidos e situados de maneira claramente comparativa (Yin, 2001, p.172)

5. TERMOS DE COMPARAÇÃO

Segundo Barbara Van Schewick (2015), é possível sempre separar duas partes do debate de neutralidade de rede. Uma é o debate sobre o tipo de regras que você quer e porquê.

"Esse debate, em geral, é o mesmo em todo o mundo" (Van Schewick, 2015). O outro ponto é a questão sobre como transpor estas regras para o direito local. Este "muitas vezes é fortemente influenciado pela situação jurídica de um determinado país" (Van Schewick, 2015). Partindo então do pressuposto de que os debates gerais sobre as regras estão dispostos no mundo mais ou menos em linhas semelhantes (que foram abordadas no capítulo anterior), este trabalho pode ser interessante para o segundo ponto de debate citado por Van Schewick, tanto em Portugal como no Brasil. A autora, que é advogada, cita, ainda, dois pontos a atentar quando o assunto é legislação: 1) a escolha e uso das palavras utilizadas e 2) a clareza na redação da Lei. Em entrevistas para o presente trabalho, tanto Rosane Bertotti quanto Sérgio Amadeu também citam a questão da linguagem utilizada nas leis como um fator importante a se atentar, pois pode significar brechas para interpretações equivocadas e manipulações de conteúdo.

5.1 O contexto sociopolítico do debate

5.1.1 Brasil em pressão: de manifestações populares a espionagem

A neutralidade de rede foi assegurada no Brasil a partir da sanção da Lei 12.965/14 (conhecida como Marco Civil da Internet - MCI, termo utilizado neste trabalho para se referir à esta Lei) pela então presidente Dilma Rousseff durante o NETmundial 2014 - evento que reuniu, em São Paulo, representantes de mais de 90 países em torno da discussão sobre Governança da Internet.

No entanto, o debate público sobre o assunto iniciou-se antes. Já havia medidas dispersas e algumas organizadas no Congresso Nacional Brasileiro e debates na sociedade civil organizada e na Academia sobre Internet e a possibilidade ou não de sua regulação. No entanto, a primeira medida oficial que buscou estruturar e sistematizar várias iniciativas legislativas se deu em 2013, pelo Senador Eduardo Azeredo, após atualização de um projeto de lei de 1999. O conteúdo era considerado tão rígido e conservador - abordando inclusive possibilidades de censura de conteúdo - que foi apelidado pelos movimentos sociais como AI5digital (uma referência ao Ato Institucional nº5, que instalou a censura durante a ditadura militar brasileira). O projeto foi fortemente combatido e não virou Lei.

Antes, em 2009, por meio de uma parceria entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e a Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, cria-se um site para sensibilizar a população e incentivar a participação ativa dos diversos atores sociais que estariam envolvidos ou seriam afetados pelo tema, como a Academia,

empresas - tanto de produção de conteúdo quanto de infraestrutura física - parlamentares, membros do governo e, claro, a sociedade civil, organizada ou não. Iniciou-se então o processo de elaboração coletiva pela qual o Marco Civil da Internet ficaria conhecido até o fim de sua tramitação.

É fundamental notar que a construção da proposta do MCI apresentada no site tem por base um decálogo elaborado pelo Comitê Gestor da Internet, órgão consultivo multissetorial independente e defensor da neutralidade de rede no Brasil. Os dez princípios fundamentais aprovados por consenso pelos integrantes do CGi.br direcionou grande parte do debate³⁹.

O poder executivo apresenta o resultado do processo inicial da construção coletiva ao Congresso em 24 de agosto de 2011, onde começa a tramitar na Câmara dos Deputados. Segundo o regimento brasileiro, toda iniciativa de Lei tem que ser votada e aprovada na Câmara Federal para depois ser votada e aprovada no Senado, até a sanção (negativa ou positiva) da Presidência da República. Em qualquer dessas etapas pode haver alterações ou vetos, o que pode atrasar uma votação por meses pois haveria a necessidade de a Iniciativa retornar à instância anterior para nova apreciação.

A partir do momento em que foi à Câmara Federal, o projeto começou a ser analisado. Em abril de 2012, a Câmara cria uma comunidade virtual para debater o assunto por meio de uma plataforma pública no site do Ministério da Justiça chamada e-Democracia, da qual participam ativamente movimentos sociais organizados. Após o período de recolha de opiniões, começa-se a discussão no Plenário e nas Comissões Internas da Câmara.

O princípio da neutralidade de rede era expressamente assegurado no texto do Projeto de Lei, o que suscitava reações dos setores empresariais representados pelas empresas de telecomunicações (Telebrasil) que o questionavam ativamente, alegando que a neutralidade engessaria inovação e que precisaria haver exceções. Um dos políticos mais engajados nessa visão era o próprio presidente da Câmara à época, Deputado Eduardo Cunha.

Do outro lado, os defensores da neutralidade não eram contrários às exceções, mas defendiam que elas deveriam ser de caráter técnico e não poderiam afetar os direitos dos usuários. Grande parte da batalha em torno da neutralidade de rede centrou-se neste eixo, sendo a regulação das exceções um grande motivo de consecutivos adiamentos da votação por

³⁹ Nominalmente, os dez princípios são: 1) Liberdade, privacidade e direitos humanos; 2) Governança democrática e colaborativa; 3) Universalidade; 4) Diversidade; 5) Inovação; 6) Neutralidade da rede; 7) Inimputabilidade da rede; 8) Funcionalidade, segurança e estabilidade; 9) Padronização e interoperabilidade e 10) Ambiente legal e regulatório. A Resolução CGI.br/RES/2009/003/P, onde os princípios estão dispostos, está disponível em <http://www.cgi.br/principios/>

todo o ano de 2012. O Poder Executivo (representado pelos Ministérios e a Presidência da República) defendia que regulação fosse feita pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL, a Agência Reguladora Nacional do setor no Brasil). O relator do projeto na Câmara, Deputado Alessandro Molon, queria que fosse por decreto presidencial - o que afastaria influência das grandes empresas na decisão final⁴⁰ - e ouvido o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br).

Houve dois grandes eventos que pesaram fortemente na aprovação do Marco Civil da Internet, ambos ocorridos em junho de 2013. O primeiro foram as chamadas "manifestações de junho", e o segundo, as revelações de Edward Snowden sobre a vigilância que a Agência de Segurança Nacional norte-americana (NSA) exercia sobre as comunicações e documentos privados de cidadãos e chefes de Estado de todo o planeta.

Sobre as manifestações de junho, cabe lembrar que foi o movimento de saída às ruas por parte da população por exigência de direitos, criando pressões públicas em entes políticos nos mais diversos assuntos. As saídas à rua começaram com a demanda por tarifa zero nos transportes públicos e a seguir outras pautas foram acrescidas. Havia desde movimentos pela legalização do aborto, pela adoção por casais de pessoas do mesmo sexo, até demandas mais genéricas como "a favor da Educação" e "contra a corrupção", todas com milhares de pessoas, nas ruas e nas redes sociais, fazendo pressão por demandas que passavam por todo o espectro ideológico, da extrema-esquerda à extrema-direita - incluindo minorias que demandavam o retorno à ditadura militar no Brasil. Entre as questões demandadas, havia a defesa da Internet como bem público e a discussão sobre o Marco Civil da Internet, que estava no Congresso Nacional nesse período.

Alinhado às manifestações, outro evento, no mesmo mês, reforçou o debate e a pressão para a aprovação do MCI. Foi a revelação feita por Edward Snowden, em 2013, das espionagens feitas pela agência estadunidense (NSA) a grandes líderes mundiais, entre as quais estava a presidenta Dilma Rousseff e nomes do governo federal ligados à Economia - mais especificamente ao setor petrolífero brasileiro (lembrar que a empresa pública do setor petrolífero, chamada Petrobrás, havia, há pouco, descoberto grandes bacias de petróleo ainda totalmente inexploradas na camada de Pré-sal da costa brasileira).

O Brasil decidiu, então, protagonizar a discussão mundial sobre Governança da Internet, que não havia, até ali, alcançado o espaço condizente com a importância do assunto.

⁴⁰ Mais detalhes sobre como isso se daria será visto na parte posterior, ao analisarem-se as atuações dos diferentes atores envolvidos no processo de discussão.

Assumindo uma posição pela neutralidade de rede e privacidade, o país discursou, na abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre governança Global da Internet, enviou ao parlamento da ONU uma proposta - juntamente ao governo alemão - e convocou, ainda, especialistas e movimentos sociais de todo o mundo para um grande evento na cidade de São Paulo na qual se discutiria formas de Governança Internacional da Internet e se articularia formas de enfrentar coletivamente os perigos que poderiam advir das medidas equivocadas em relação ao uso da Internet.

O evento se chamaria NETmundial, e sua existência virou um instrumento de pressão política interna para a aprovação da proposta do Marco Civil da Internet, que ainda se encontrava travado pelas discussões políticas em torno - entre outras coisas - das regulamentações das exceções à neutralidade de rede.

Um trecho do relatório técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados à época sintetiza a correlação de forças políticas, afirmando que

"os usuários, as empresas de provimento de banda larga (as operadoras de telecomunicações), as provedoras internacionais de conteúdo (como Facebook e Google), as provedoras nacionais de conteúdo (por exemplo, a Globo) e o governo tem interesses por vezes conflitantes que dificultam a aprovação da matéria". (Câmara dos Deputados, 2013, apud Bianco & Barbosa, 2015)

Em 11 de setembro de 2013, foi publicado no Diário Oficial da União um pedido de urgência para votação do MCI. Trata-se de um instrumento legal para acelerar a tramitação de um projeto que, após 45 dias, impede votações sobre outros assuntos na Câmara até que o projeto seja votado. Após negociações intensas no período entre setembro e março - entre as quais figuram o recuo quanto à obrigação de instalação de data centers no Brasil e a inclusão da Agência Nacional de Telecomunicações na lista de entidades a serem ouvidas durante aplicação da lei, juntamente ao CGI.br -, o projeto é aprovado em 25 de março de 2014 e enviado ao Senado, onde, sob pressão do governo e da sociedade civil, foi aprovado em 28 dias - tempo considerado acelerado -, passando por 3 comissões e sendo sancionado na abertura do NETmundial.

A partir de então, é estabelecido o Marco Civil da Internet, que "resolveu o problema do baixo *enforcement* e insegurança jurídica associados aos enunciados e princípios norteadores da governança da internet, dentre eles a neutralidade de rede" (Bianco & Barbosa,

2015, p.15). As exceções foram adiadas e decididas pelo Decreto presidencial 8771/16, o qual foi emitido em 2016.

As leis brasileiras: Marco Civil da Internet e Decreto regulatório

Há, no Brasil, a Lei Geral das Telecomunicações (LGT)⁴¹, com suas emendas, e diretrizes da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), porém as duas Leis que disciplinam diretamente a neutralidade de rede no Brasil são a Lei 12.965/14, conhecida popularmente como Marco Civil da Internet (MCI), e o Decreto 8771/16, que a regulamenta e estabelece exceções para discriminações de tráfego.

O Marco Civil da Internet, já em seu Artigo 3º deixa explícito como princípio norteador da Lei a preservação e garantia da neutralidade de rede, o que é reafirmado de diferentes formas ao longo do documento. No Artigo 4º, inciso I, por exemplo, a lei coloca como objetivo central o "direito de acesso à internet a todos", reafirmando no Artigo 7º que "o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania". No entanto, é no Artigo 9º da referida lei onde encontra-se o mais claro posicionamento frente à neutralidade de rede, principalmente em seu §3º - ainda que não esteja com o nome de neutralidade de rede:

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.**

[...]

§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. (Lei nº 12.965/14, de 23 de Abril, da República Federativa do Brasil, 2014)

⁴¹ Havia o Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT (Lei nº4.117/62), organizado segundo o movimento nacionalista fortemente presente à época. No entanto, na sequência da onda privatista da década de 1990, deixou de vigorar a partir de 1997, quando privatiza-se o setor por meio da Lei Geral das Telecomunicações (LGT), agora em vigor.

É de se notar que, nas Diretrizes para o poder público, estabelecidas no Artigo 24 do MCI, está a otimização da infraestrutura das redes sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa. No entanto, não há qualquer disposição de sanções para aqueles que desrespeitarem o disposto no Marco Civil da Internet quanto à neutralidade de rede. Em seu Artigo 12, o Marco Civil impõe como possíveis sanções uma advertência; multa de até 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil em seu último exercício; suspensão temporária de atividades e, em último caso, proibição de exercício de atividades. No entanto, diz claramente que são referentes às infrações previstas nos Artigos 10 e 11 da Lei, que tratam especificamente de proteção aos registros, dados pessoais e Comunicações Privadas. Ou seja, as sanções são relativas à quebra de privacidade, não especificamente da neutralidade de rede, ainda que os dois temas tenham ligação, como se vê, entre outras formas, pela prática do DPI.

Outra questão relevante e não apenas no Marco Civil mas em qualquer legislação nacional é o caráter internacional da internet, que impede que uma única lei nacional consiga garantir a neutralidade em toda a rede. Esta crítica tem circulação entre estudiosos do MCI como Tomasevicius Filho (2016), que afirma que a Lei é inócua e sem conteúdo inovador e realmente normativo.

Após o Marco Civil da Internet ser aprovado, era necessário regulamentar as exceções de degradação de tráfego permitidas na Lei, por isso foi aprovado, em 2016, o Decreto Presidencial 8771/16. No Decreto, em seu Artigo 4º, a discriminação ou degradação do tráfego são medidas excepcionais. Nos Artigos 5º e 6º, estabelece-se que pode haver gerenciamento de redes por questões técnicas e coloca duas instituições a serem consultadas: a ANATEL e o Comitê Gestor da Internet (CGI.br). No Artigo 8º, aponta-se que é possível a degradação ou a discriminação de tráfego decorrente da priorização de serviços de emergência.

Para a neutralidade de rede, um dos trechos mais importantes é o Artigo 9º do Decreto, que diz:

Art. 9º Ficam **vedadas condutas unilaterais ou acordos entre o responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento e os provedores de aplicação que:**

I comprometam o caráter público e irrestrito do acesso à internet e os fundamentos, os princípios e os objetivos do uso da internet no País;

II **priorizem pacotes de dados em razão de arranjos comerciais;** ou

III privilegiem aplicações ofertadas pelo próprio responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento ou por empresas integrantes de seu grupo econômico. (Decreto nº 8771/16, de 11 de Maio, da Presidência da República Federativa do Brasil, 2016)

A partir do Artigo 17, estabelecem-se quais órgãos serão responsáveis pelo cumprimento da Lei. O Artigo 17 diz que a ANATEL atuará na regulação, fiscalização e apuração das infrações. O Artigo 18 diz que a Secretaria Nacional do Consumidor atuará na fiscalização e na apuração de infrações relacionadas à defesa do consumidor e o Artigo 19 diz que a apuração de infrações à ordem econômica ficará a cargo do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O Artigo 20 diz que os órgãos e entidades da administração pública federal zelarão pelo cumprimento da legislação brasileira, inclusive quanto à aplicação de sanções cabíveis de acordo com a Lei 12.965, o Marco Civil da Internet. Por fim, o Artigo 21 determina que a apuração de infrações, tanto ao Marco Civil da Internet quanto ao Decreto que o regulamenta atenderão aos procedimentos internos de cada um dos órgãos fiscalizatórios dispostos nos artigos anteriores. Esta abrangência de instituições nominadas como responsáveis pelos artigos 17 a 19 cria uma lacuna à aplicação da Lei, bem como cria o risco de deixar o assunto à mercê de influências internas nos respectivos órgãos responsabilizados.

5.1.2 Portugal: Fóruns públicos, mas baixa participação popular

Em Portugal, já há muitos anos se discute sobre os desafios da Sociedade da Informação para o país, tendo sido aprovado em 1997 o que é considerado o primeiro texto político sobre o assunto: o Livro Verde para a Sociedade de Informação, que afirma:

"Não somos tecnicistas. Ao tomarmos como nosso esse lema geral, sedutor e aparentemente neutro da Sociedade da Informação, retirámo-lhe a falsa neutralidade e tomámos, antes de mais, partido pela **cidadania**, contra a exclusão; pelo **conhecimento**, contra a manipulação do espírito; pela **liberdade**, contra a opressão, especialmente contra a opressão confortada tecnicamente; **pela inovação, contra os monopólios.**" (Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal do Ministério da Ciência e Tecnologia, 1997, p.5)

A neutralidade de rede (tratada mais comumente em Portugal por neutralidade da Internet) começou a ser sistematicamente debatida publicamente algum tempo depois, mais especificamente por uma série de Fóruns Públicos nacionais com o nome de "Fórum para a Sociedade da Informação - Governação da Internet", iniciados em 2010 em decorrência da criação do IGF (Internet Governance Forum). A partir de 2017, o nome do Fórum passou a ser "Iniciativa Portuguesa sobre a Governação da Internet"⁴².

A primeira medida efetivamente buscada para normatizar a questão da neutralidade da rede em Portugal foi uma iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), em 2010, que apresentou o Projecto de Lei nº 418/XI - 2ª, que é uma alteração à Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE), o mais alto regulamento sobre o assunto em Portugal.

Na exposição de motivos, os deputados afirmam ter questionado - em audição na Assembleia da República realizada em 2009 - o Ministro da Ciência e Ensino Superior sobre a posição do governo português, ao que foi respondido que o governo era pró neutralidade da internet (Projecto de Lei nº 418/XI - 2ª, de 23 de Setembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2010).

O projeto foi aprovado na Comissão de Ética, Sociedade e Cultura da Assembleia da República por unanimidade, ainda em 2010, mas teve seu prazo expirado e não foi votado na Assembleia. Há a indicação de solicitar um parecer único, de carácter facultativo, à ANACOM. Não há a indicação para solicitar parecer a outra entidade. A bancada parlamentar do PCP reapresentou o projeto na legislatura seguinte com algumas alterações na redação e a nova iniciativa se torna o Projecto de Lei nº 103/XII - 1ª. Na exposição de motivos desta, o grupo parlamentar afirma que era de conhecimento público

"movimentações políticas de grandes empresas transnacionais do sector, designadamente junto das autoridades do EUA, mas também de alguns operadores de telecomunicações na Europa, defendendo que as empresas possam pagar aos operadores de redes móveis para que os dados dos respectivos sites e serviços circulem mais depressa do que os de quem não pagar. Tal significa a pretensão de abrir caminho a uma alteração de fundo na política da Internet, com o princípio do fim da Neutralidade da Rede".

⁴²"Iniciativa Portuguesa sobre a Governação da Internet", Disponível em <http://www.fct.pt/dsi/govinternet/iniciativaportuguesa>

(Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2011)

O partido também resgata a Resolução B7-0572/2011 do Parlamento Europeu sobre Internet aberta e neutralidade de rede; o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia e Relatório da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) sobre o mesmo assunto, demonstrando que no intervalo de um ano houve um aumento significativo nas iniciativas de debates e defesas da Neutralidade de Rede na Europa.

Este segundo projeto também foi aprovado, em 2012, na Comissão referente à Comunicação à época: Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação. No parecer da relatora, a deputada Ana Sofia Bettencourt (PSD), há anexa uma nota técnica indicando que já há iniciativas na Europa sobre o assunto e a sugestão de se ouvir as seguintes entidades: Associação dos Operadores de Telecomunicações (APRITEL); Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações (APDC); Associação Empresarial para a Inovação (COTEC) e Associação Portuguesa de Software (ASSOFT). Todas são vinculadas ao setor empresarial. Não há a citação de ouvir nenhuma organização civil ou movimento social. Na nota técnica, sugeria-se já ouvir a Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN) e a ANACOM, dois órgãos ligados, em certa medida, ao governo.

Um detalhe interessante a destacar no contexto sobre Portugal é que o país tem um representante oficial no comité de representação dos Governos na ICANN (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números), entidade subordinada ao Governo dos Estados Unidos, responsável pela alocação do espaço de endereços do Protocolo da Internet e no qual também se discute a neutralidade de rede.

"Nunca foi dado conhecimento público sobre qual a posição de Portugal nesse comité, nem sequer houve qualquer discussão pública sobre o assunto. Nos fóruns nacionais, em que esse representante esteve presente, nunca essas posições foram referidas, quanto mais discutidas. No entanto, o Governo de Portugal está sempre representado nesse comité, e como o mesmo reúne 3 ou 4 vezes por ano, não faltaram oportunidades para o assunto ser discutido" (J L Martins, Comunicação Pessoal, 12 de fevereiro de 2018).

A atuação e divulgação das discussões que tem lugar no setor, portanto, como visto pela comunicação acima, são criticadas pelos movimentos sociais portugueses, que se sentem alijados do debate.

Projeto de Lei português: alteração à LCE

Como visto, há duas propostas de leis especificamente destinadas à preservação da neutralidade de rede em Portugal no período entre 2010 a 2017: o Projecto de Lei 418/XI - 2ª e o Projecto de Lei 103/XII - 1ª, ambas apresentadas pela Bancada Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) - respectivamente em setembro de 2010 e novembro de 2011. A segunda foi apresentada após o fim do prazo de apreciação da primeira, motivo pelo qual a redação das duas leis são semelhantes. No entanto, há uma Lei aprovada em 2011 (Lei nº51/2011) que procura garantir a neutralidade tecnológica e a neutralidade de serviços - e não cita a neutralidade de rede. A omissão também pode ser um dado de pesquisa.

Na exposição de motivos, os redatores afirmam que a intenção da lei passa: 1) por permitir que pequenos projetos de negócio realizados por iniciativa particular não sejam discriminados e possam competir no mesmo terreno que as grandes empresas; 2) pela preocupação com a possibilidade de grandes empresas transnacionais poderem pagar a operadores de telecomunicações para que dados de sites circulem mais depressa; 3) pelo resolução do Parlamento Europeu que pede atenção para o risco de comportamento anticoncorrencial na gestão do tráfego na internet (a lembrar que ainda não havia o atual Regulamento 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre neutralidade, que só seria aprovado em 2015) e 4) pelo relatório da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) que diz ser preocupante que 80% dos países participantes da OSCE não tenham disposições legais para garantir a neutralidade de rede. A proposta leva em consideração, ainda, a então recente alteração à Lei das Comunicações Eletrónicas resultada da Lei nº51/2011 de 13 de setembro. Mas, quanto a esta, apresenta um motivo para apresentar outra proposta de Lei:

"É que esta lei, recentemente aprovada na Assembleia da República determinou o aditamento do artigo 16º-A que menciona a "neutralidade tecnológica" e a "neutralidade de serviços". No entanto, essa menção é claramente insuficiente: por um lado apenas se refere à gestão do espectro radioelétrico, e por outro lado mesmo assim em nada refere ou responde ao risco de as empresas operadoras poderem bloquear, interferir, discriminar,

limitar, filtrar, condicionar ou restringir o acesso de qualquer utilizador às redes de comunicações electrónicas, com base em critérios de hierarquização comercial de conteúdos, aplicações ou serviços, ou em função da sua origem ou propriedade" (Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2011)

As referências ao termo neutralidade de rede são constantes durante as propostas portuguesas. Já no Artigo 1º, está descrito claramente que "**A presente lei determina a adopção do princípio da neutralidade da rede nas Comunicações eletrônicas** e estabelece o enquadramento jurídico para a sua protecção". No Artigo 4º, "os operadores estão obrigados ao cumprimento da garantia da neutralidade da rede e ao tratamento em termos de igualdade no transporte de pacotes de dados". O maior destaque aparece no artigo 9º do Projecto de Lei 103/XII - 1ª, que adita à Lei das Comunicações Eletrônicas o artigo 29º A com a seguinte redação:

"Artigo 29º-A

Neutralidade da Rede

É proibido bloquear, interferir, discriminar, limitar, filtrar, condicionar ou restringir o acesso de qualquer utilizador às redes de comunicações electrónicas, com base em critérios de hierarquização comercial de conteúdos, aplicações ou serviços, ou em função de sua origem ou propriedade" (Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2011)

Um detalhe importante que diferencia a proposta de lei portuguesa da lei aprovada no Brasil é a presença de sanção no caso do incumprimento da Lei.

No Artigo 5º, o Projeto afirma que o incumprimento da lei "constitui contra-ordenação e determinará aplicação de coima e também de sanção acessória e ou de sanção pecuniária compulsiva, nos termos do disposto na Lei das Comunicações Eletrónicas" (Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2011). Mais ainda, há o Artigo 8º que altera a Lei das Comunicações Eletrónicas no seu Artigo 113º que diz respeito às contra-ordenações e coimas (multas), afirmando que o incumprimento da neutralidade de rede e do Artigo 29º-A "constituem contra-ordenações muito graves".

Projeto de Resolução e Voto em defesa à neutralidade

Há, ainda, a proposta de voto XII/3ª do Bloco de Esquerda que condena quaisquer iniciativas que coloquem em causa o princípio da neutralidade de rede, inclusive citando o professor da Columbia Law School, Tim Wu, já referido neste trabalho. A destacar que em sua exposição de motivos o Bloco remete à preocupação sobre a alteração que estava em causa nos Estados Unidos afirmando que qualquer coisa que aconteça naquele país afetaria o mundo inteiro. Por curiosidade, o cenário em que o Bloco escreveu a proposta de voto em setembro de 2014 se assemelha muito a 2017, em que o presidente da Federal Communications Commission (FCC) - órgão regulador da área de telecomunicações e radiodifusão dos Estados Unidos - nomeado pelo presidente norte-americano Donald Trump, anunciou a intenção de não permanecer com a neutralidade da rede no país.

Outro documento a tomar em consideração é o Projecto de Resolução nº264/XI/2ª apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda em Dezembro de 2013 intitulado "Em defesa da neutralidade da internet". Na exposição de motivos, o Bloco lembra a importância da neutralidade de rede para a manutenção da internet livre e aberta; o resultado socioeconómico da quebra da neutralidade, já que pequenas empresas podem ser desvalorizadas face às grandes; a distorção do contexto favoravelmente aos mais poderosos economicamente e a segurança na liberdade de expressão que a neutralidade de rede traz. Também apontava notícias de que os provedores querem introduzir práticas discriminatórias de conteúdo, aplicações e dispositivos, podendo oferecer serviços que garantem a prioridade do tráfego de dados de certos servidores em troca de dinheiro.

A resolução tem a seguinte redação:

"1) Que o governo garanta, através de mecanismos legislativos e administrativos adequados, a consagração do princípio da neutralidade da internet no território nacional.

2) Que o governo diligencie junto à Comissão Europeia no sentido de esta defender, em futura legislação comunitária o princípio da neutralidade da internet."

(Projecto de Resolução nº264/XI/2ª, de 29 de Dezembro, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, 2013)

Regulamento supranacional: a maior pressão sobre Portugal hoje

A iniciativa mais importante aprovada em toda a Europa no que diz respeito à neutralidade de rede foi o Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que tem transposição obrigatória a todos os Estados-Membros. Nele, há quatro artigos a destacar quanto à neutralidade de rede (vale lembrar que a maior parte do regulamento é sobre *Roaming* e telefonia móvel): os Artigos 3º, 5º, 6º e 9º.

O Artigo 3º diz que os utilizadores têm direito de aceder a informações e conteúdos e de os distribuir, de utilizar e fornecer aplicações e serviços e utilizar equipamento terminal à sua escolha. Também diz que os prestadores de serviço tratem equitativamente todo o tráfego, mas permite "medidas razoáveis de gestão do tráfego", as quais não podem basear-se em razões comerciais. No inciso 3 do Artigo 3º, o Regulamento do Parlamento Europeu afirma ainda que "não podem bloquear, abrandar, alterar, restringir ou degradar conteúdos, aplicações ou serviços específicos" exceto em casos de a) determinação legal, b) segurança ou c) congestionamento de tráfego.

O Artigo 5º afirma que são os órgãos reguladores nacionais (no caso de Portugal, a Autoridade Nacional de Comunicações - ANACOM), que fiscalizam, controlam e asseguram o cumprimento da lei, publicando relatório anual. Também neste artigo fica decidido que o ORECE emitirá orientações para cumprimento do assunto.

O Artigo 6º dispõe que são os países-membros da União Europeia - logo, Portugal - que decidem as sanções para o não cumprimento da lei sobre neutralidade de rede. Este artigo expõe a importância de uma legislação interna sobre o assunto.

E, por fim, gostaríamos de destacar o Artigo 9º por se tratar de uma cláusula de reexame. Mas não se trata de reexame de toda a lei, se trata apenas de reexame dos artigos que dizem respeito à neutralidade de rede. O Artigo 9º diz:

"Cláusula de reexame. Até 30 de abril de 2019 e, posteriormente, a cada quatro anos, a Comissão reexamina os artigos 3º, 4º, 5º e 6º e apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, acompanhado, se necessário, de propostas adequadas para alterar o presente regulamento" (Regulamento 2015/2120, de 25 de novembro, do Parlamento Europeu e do Conselho, 2015)

Em comparação, podemos ver diferenças e semelhanças entre os contextos dos dois países no tempo apontado. Enquanto Portugal, como país, não teve sinais de invasões realizadas pelos Estados Unidos à época dos vazamentos apontados por Snowden - não se sentindo, assim, ferido diretamente -, o Brasil foi massivamente vigiado, principalmente pelo cariz econômico e o potencial de consumo construído por uma população de mais de 200 milhões de habitantes e com perspectiva de crescimento nos próximos anos. Portugal, estando inserido num bloco maior, manifestou-se em conjunto e a influência externa que sentiu internamente para reagir em relação à matéria foi essencialmente realizada pela União Europeia, que mais fortemente exigiu - após os vazamentos - a construção de um ordenamento jurídico mais firme (que já era deabtido, mas ainda frágil).

Ainda sobre esse assunto, acresce que o governo do Brasil, à época, pertencia a um partido originado de movimentos sociais, o que o sensibilizava para o conteúdo de suas demandas, seja por vontade pessoal, seja por estratégia política de ouvir suas bases, e viu no assunto da neutralidade de rede uma oportunidade para exercer um *Soft Power* nas Relações Internacionais, tentando elevar o Brasil a um patamar de disputas num terreno que é visto como inovador. Desta percepção sobre a importância de um posicionamento e do que ele poderia significar para o país em termos de disputas internacionais, o governo tomou iniciativas que o colocassem em destaque, como a própria convocação do NetMundial e a manifestação pública de altos cargos políticos nacionais, como o discurso da Presidente da República na reunião de abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. No Brasil, o mesmo partido governava desde 2002 até o afastamento da presidenta Dilma no segundo semestre de 2016, numa continuidade de 14 anos de governo.

Em Portugal, pode dizer-se que os governos estavam com outras preocupações. No início dos anos 2010, a União Europeia passava pela grande crise da dívida pública da Zona do Euro que se iniciou em 2008 e tem seu ponto crítico atribuído a 2011 e 2012, principalmente em países como Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha. Os partidos e governos em Portugal se alternaram neste período, assim como as suas diretrizes políticas. Até meados de 2011, o primeiro-ministro foi José Sócrates, do Partido Socialista (PS), e durante seu mandato, aprovou o chamado Plano Tecnológico da Educação por meio da Resolução do

Conselho de Ministros n.º 137/2007, de 18 de Setembro⁴³, com o objetivo da modernização tecnológica do país.

Entre as dificuldades apontadas pelo estudo realizado pelo Ministério da Educação (e anexo à Resolução) está a questão da banda larga com velocidade reduzida e abrangência limitada, com intuito de aumentar progressivamente a velocidade mínima de acesso das escolas à Internet, assegurar que todos os computadores das escolas estão ligados à Internet de banda larga e ter a proporção de dois alunos por ligação à Internet de banda larga. O Plano permitia um terreno fértil para debates sobre neutralidade de rede também, inclusive com posicionamentos como os do Eurodeputado Carlos Zorrinho, à época à frente da coordenação do Plano Tecnológico, ainda que por vezes tratado de formas tangenciais.

Entre 2011 e 2015, o primeiro-ministro foi Pedro Passos Coelho, do Partido Social Democrata (PSD) e de 2015 até o presente, Antonio Costa, do Partido Socialista (PS), que se dedicavam à recuperação econômica da crise, não havendo registros de propostas concretas e claras que envolvessem a questão da neutralidade de rede. Durante esse período e até o momento, as iniciativas se limitaram a debates e alguns Grupos de Trabalhos, trabalhos partidários e na Iniciativa Portuguesa sobre a Governação da Internet.

Outro ponto que pode ser apontado como distinto em uma comparação é o contexto interno de cada país em relação ao tema da neutralidade de rede: como já havia certa sensibilização sobre o tema no Brasil (na sequência da chamada Lei Azeredo), quando surgiram as grandes manifestações de junho de 2011, a sociedade civil aproveitou para recolocar em pauta a questão dos direitos na rede, com fortes atuações nas redes sociais, nas ruas e pressão popular no Congresso para que se avaliasse as medidas que lá estavam. O contexto socioeconômico permitiu que, na época, os brasileiros saíssem às ruas em grandes multidões em manifestações, inclusive porque a grande crise mundial levou mais tempo a chegar ao país, assim como não se sentiu a gravidade dos efeitos como na Europa.

Enquanto isso, em Portugal, a crise estava no seu auge, com aumento de desemprego e as medidas de austeridade da Troika, o que naturalmente desmobiliza atuações públicas coletivas que não dizem respeito diretamente ao motivo da crise em si. Acresce a isso que a força e quantidade de entidades dos movimentos sociais em Portugal são menores em relação ao Brasil, o que pode ser explicado por motivos históricos (como as consequências da censura

⁴³ Para ver a íntegra do Plano Tecnológico da Educação, consultar o Diário da República, 1.ª série — N.º 180 — 18 de Setembro de 2007, p. 6564. Disponível em [http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=244&fileName=RCM_137_2007.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=244&fileName=RCM_137_2007.pdf)

e desmobilização de corporações, associações ou organizações livres por parte do Estado Novo português⁴⁴); sociais (forte imigração da juventude portuguesa⁴⁵ que constitui o núcleo potencial de organizações sociais, principalmente em assuntos como Internet); político (a supranacionalização natural causada pela União Europeia, que pode diminuir o impacto de ações nacionais) e mesmo demográficos (concentração populacional no litoral e principalmente nas regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto).

5.2 Os Atores sociais no contexto do debate

Consideram-se como atores de um processo, para efeito deste trabalho, as organizações, entidades, forças políticas e sociais que atuam na disputa pela construção de sentido que melhor convenha a seu grupo de interesse - seja Estado, seja Sociedade Civil⁴⁶. São eles que participam, na prática, da discussão e da materialização de ideias, por meio de posicionamentos, influências, atuações, negociações e enfrentamentos, seja em ambientes públicos ou privados.

5.2.1 Brasil: organização popular nas ruas e nas redes

Em termos gerais, pode-se dizer que a sociedade civil foi muito mobilizada no Brasil em torno do tema da neutralidade da rede, não apenas no momento de sua construção efetiva pelo portal e-Democracia mas principalmente no período em que a Lei esteve em votação no Congresso Nacional. Houve petição popular com mais 250 mil assinaturas a favor da

⁴⁴ No título IV da Constituição Portuguesa de 1933, é especificado que cabe ao Estado reconhecer e ajudar na formação de organizações, incluindo sindicatos, e que seu funcionamento será regulado por normas especiais posteriormente decididas. Na prática, essas normas impediam o livre funcionamento das organizações. Havia, ainda, a transgressão a leis que garantiriam Direitos Humanos - desmobilizando associações; a instalação da censura prévia e suspensão do direito de greve. Uma grande marca do Estado Novo seria a distância entre o discurso - de liberdade - e a prática - de sanção (Campina, 2013).

⁴⁵ Segundo o Observatório da Emigração, vinculado ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa, as estimativas das Nações Unidas para o número de portugueses emigrados saltou de 1.750.702 em 2005 para 2.266.735 em 2017. Para mais informações, <http://observatorioemigracao.pt/np4/1315/>

⁴⁶ Como Sociedade Civil, para efeitos deste trabalho, consideramos o conjunto de organizações (ou seja, uma entidade coletiva de indivíduos) que é diferente de Estado, família e mercado, mesmo com as fronteiras entre estes conceitos sendo flexíveis. A Sociedade civil organizada medeia poderes públicos e cidadãos, tendo atuação coletiva na esfera pública manifestando posicionamentos políticos e sociais. Por essa razão, Sociedade Civil pode ser compreendida, aqui, como os atores sociais que não estão no âmbito do Estado.

neutralidade de rede, que foi anexada ao pedido de aprovação do Marco Civil da Internet. Este documento teve peso importante na fase de apreciação da lei no Senado Federal, se juntando às pressões então existentes referidas anteriormente. Grande parte dos ativistas pela neutralidade de rede se originou como forma de resistência a uma outra lei que havia sido organizada pelo então senador Eduardo Azeredo, que por suas características conservadoras recebeu forte oposição. É o que lembra em entrevista a este trabalho o ex-membro do CGI.Br, professor Sérgio Amadeu da Silveira.

"No Brasil, o movimento em defesa da neutralidade de rede está misturado com a luta pela aprovação do Marco Civil da Internet. E o movimento do Marco Civil surgiu do ativismo contra a lei sistematizada pelo senador Eduardo Azeredo. O movimento não era forte de massas mas era muito bem articulado, com entidades de peso, e que surtiu efeitos" (SA Silveira, Comunicação Pessoal, 25 de fevereiro de 2018).

Os atores sociais envolvidos no debate sobre neutralidade de rede no Brasil podem ser divididos em sociedade civil organizada e governo. A sociedade civil organizada pode ser ainda dividida em duas: movimentos sociais populares e movimentos empresariais.

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) é uma organização de movimentos sociais populares que veem a centralidade do campo da comunicação na discussão da sociedade democrática e foi criada nos anos 1980 para defender o direito à Comunicação no país. Segundo o site oficial da entidade⁴⁷, são mais de 500 filiadas, entre associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais e coletivos que

"se articulam para denunciar e combater a grave concentração econômica na mídia, a ausência de pluralidade política e de diversidade social e cultural nas fontes de informação, os obstáculos à consolidação da comunicação pública e cidadã e as inúmeras violações à liberdade de expressão". (FNDC, 2015)

⁴⁷ Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação - FNDC: <http://www.fndc.org.br>

À época da discussão sobre Marco Civil, a diretoria do FNDC era composta por entidades como a Central Única dos Trabalhadores (movimento sindical), o Coletivo Brasil de Comunicação Social - Intervozes (pelo Direito à Comunicação), o Centro de Estudos da Mídia Alternativa “Barão de Itararé”, o Conselho Federal de Psicologia e a Federação Nacional dos Jornalistas - Fenaj. E ainda contava com entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), Marcha Mundial de Mulheres e UNEGRO - ligado ao Movimento Negro. Podem ser percebidos diferentes setores sociais em defesa do Direito à Comunicação. O Fórum tinha impacto no poder político Brasileiro e fazia pressão e mobilização organizada pelas lutas da Comunicação. Rosane Bertotti, então coordenadora-geral do FNDC, em entrevista para este trabalho, destaca a correlação de forças dos movimentos sociais.

"Nós tínhamos 4 grandes grupos - com o governo, 5 atores. Nós tínhamos o setor das telecomunicações, para o qual o grande interesse era traçar um plano de negócios onde pudessem oferecer serviços e barganhar em cima desses serviços; tínhamos o sistema de radiodifusão, que tinha o objetivo, também ligado a um plano de negócios, de ter a produção e também o direito de cabo. E tínhamos o movimento social, que separamos em dois: um mais diretamente ativo, como FNDC e outro que não se envolveu diretamente, como MST e MTST, mas que apoiavam indiretamente." (R Bertotti, Comunicação Pessoal, 19 de janeiro de 2018)

Um grande destaque da época foi a Associação Brasileira de Radiodifusão (Abert)⁴⁸, representante de grandes empresas da imprensa brasileira - e de *copyright* -, se manifestarem pela neutralidade de rede, pois seriam prejudicadas em seu modelo de negócio caso a neutralidade fosse quebrada. Com maior cobertura da mídia sobre o assunto - aliado à constante mobilização dos movimentos sociais nas redes sociais - a sensibilização da população brasileira sobre o tema aumenta.

As empresas de *copyright* (direito do autor) se manifestavam, no início, no sentido de que a possibilidade de se analisar os pacotes de dados por parte das empresas de

⁴⁸ Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT: www.abert.org.br/

telecomunicações poderiam evitar, já na origem, o que era considerado um grande problema para seu negócio: a pirataria online. Assim, haveria uma forma segura de se manter os direitos de autor. No entanto, no decorrer dos debates, percebe-se que não apenas elas estavam sendo acusadas de quererem a censura, como ainda sofreriam impactos financeiros consideráveis em outras partes de sua cadeia de negócios. A partir do momento em que as negociações em torno da Lei deixaram de lado medidas que afetariam o *copyright*, as empresas de radiodifusão diminuíram sua parceria estratégica com as empresas de telecomunicações.

Da parte dos empresários havia, principalmente, duas organizações de entidades à época da discussão do Marco Civil da Internet: a Telebrasil (Associação Brasileira de Telecomunicações, organização de empresas de telefonia e telecomunicações como Vivo, Tim e Claro) e a já citada Abert (organização de empresas de radiodifusão comandada principalmente pelas empresas Globo).

A Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) se manifesta sobre a neutralidade de rede durante seus eventos nacionais - chamados de "Painel Telebrasil"- desde quando o tema entrou em discussão, em 2012, mesmo que não cite explicitamente o termo técnico. É interessante acompanhar o desenvolvimento do posicionamento da entidade ao longo dos anos.

Na Carta de Brasília de 2012 - resultado do 56º Painel Telebrasil - o setor coloca como princípio norteador do setor para o ano,

"Assegurar que o Marco Civil da Internet incentive a massificação de seu uso no país, **permitindo oferta diversificada de serviços para diferentes perfis de usuários, preservando a neutralidade da rede, sem deteriorar a qualidade dos serviços** ou infringir a legislação. Não se pode tratar como igual aquilo que é por natureza desigual, já que colocar todos no mesmo patamar pode significar prejuízo de muitos em função do privilégio de alguns" (56º Painel Telebrasil, 2012)

No ano seguinte, o documento final não apenas deixa de citar o termo neutralidade de rede, como propõe "Assegurar um modelo sustentável de Internet que estimule os investimentos e inovação, **com a possibilidade de oferta de serviços diferenciados**" (57º Painel Telebrasil, 2013). Em 2015, após aprovação do Marco Civil da Internet, quando as atenções estavam voltadas para o seu Decreto regulamentatório, a Carta de Brasília apontava como medida o investimento de esforços para uma "Regulamentação do Marco Civil da

Internet que mantenha a **liberdade de modelos de negócio** nele previstos e que estimule novos investimentos no Brasil." (59º Painel Telebrasil, 2015). E, em 2016, a diretriz da Carta sobre o assunto era "Garantir às prestadoras de serviços de telecomunicações a **necessária liberdade na formulação de modelos de negócios, na gestão e na escolha das tecnologias de suas redes**" (60º Painel Telebrasil, 2016).

Há, ainda, como ator estratégico na discussão, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). A ANATEL é composta por um conselho deliberativo de 5 membros, contando o presidente. O presidente durante o processo do Marco Civil foi João Rezende, envolvido em escândalos nos quais era acusado de defender interesses de operadoras e empresários - aqueles que deveria fiscalizar. O Jornal Folha de S Paulo, em matéria intitulada **Conselheiro da Anatel brinda 'aprovação' de projeto com tele, de 8/7/2011**, divulgou encontro de Rezende com empresários do setor, no qual o então conselheiro prometia mudanças no regulamento que impedia investimento de capital estrangeiro no setor brasileiro. A partir de 2016 - até o momento - o presidente é Juarez Martinho Quadros do Nascimento, engenheiro e ex-oficial da Polícia Militar do Pará, que também é associado honorário da Telebrasil. A íntima ligação entre a chefia da ANATEL e os empresários do setor causam ainda hoje reações na sociedade civil e colocam em causa a neutralidade do órgão regulador perante decisões que se fazem necessárias.

Para o Professor Sérgio Amadeu da Silveira (Comunicação Pessoal, 25 de fevereiro de 2018), as organizações de telecom têm facilidade de arregimentar a capacidade de saber e acabam sensibilizando muito os agentes técnicos, fazendo com que essas Agências, em vez de defender os interesses da sociedade, defenda os interesses dos oligopólios.

5.2.2 Sociedade civil reduzida em Portugal

Em Portugal não se verifica mobilização expressiva da sociedade civil em torno da neutralidade de rede. No entanto, os atores sociais envolvidos no processo também podem ser divididos em sociedade civil organizada (por sua vez dividida em movimentos sociais e movimentos empresariais) e governo.

Os movimentos sociais em Portugal não tem uma organização coletiva na qual se reúnem para manifestarem posicionamento unívoco sobre os temas da comunicação, como há o FNDC no Brasil. Apesar disso, há a Iniciativa Portuguesa pela Governação da Internet, um Fórum onde podem se reunir e discutir as demandas e assuntos do setor. Os organismos mais ativos deste setor segundo os documentos finais dos seis fóruns existentes até 2017 são a

Portugal Chapter da Internet Society (ISOC-PT), DNS.pt, Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e ANACOM. Neste Fórum, há a presença não apenas das entidades populares, mas também das empresariais, como a Aritel e empresas de telefonia como Vodafone, MEO e NOS.

Segundo o verificado nos documentos finais disponibilizados pelo Fórum e posteriormente confirmado pelo presidente da ISOC-PT, José Legatheaux, em entrevista ao presente trabalho, somente duas associações civis têm participado do debate, ainda que parcialmente, e as suas vozes quase não tem repercussões: a ISOC-PT e a Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI). "A Sociedade Civil em Portugal tem pouca participação nesta discussão porque a Sociedade Civil em Portugal é muito fraca e pouco activa. Por outro lado, a sua participação também não é incentivada na prática" (J L Martins, Comunicação Pessoal, 12 de fevereiro de 2018).

O Internet Society (ISOC) é uma organização internacional pela liberdade da internet que possui organizações em mais de 100 países em todo o mundo, sendo uma em Portugal, chamada ISOC Chapter Portugal, reconhecida desde 2011. Segundo o site da entidade, é "uma associação sem fins lucrativos, tendo como fim a promoção em Portugal do desenvolvimento harmonioso, acessível, aberto, não discriminatório e seguro da Internet, com respeito pelos princípios da liberdade de expressão e da privacidade" (ISOC-PT, 2017).

Há apenas um movimento social oriundo da sociedade civil exclusivamente português no debate, a Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), fundada em 2001 e com o estatuto de Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) desde 2009. A APDSI tem como objetivo auxiliar no combate à info-exclusão e maximizar os benefícios da Sociedade da Informação, tendo como base a segurança, desenvolvimento, governação, inclusão e lusofonia.

As organizações DNS.pt, FCT e ANACOM são todas vinculadas, de uma forma ou outra, à estrutura institucional portuguesa. A DNS.pt é uma organização que tem a responsabilidade pela "gestão, registo e manutenção de domínios" no território português e tem entre seus criadores a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), que é a agência pública nacional de apoio à investigação em ciência, tecnologia e inovação, vinculada, por sua vez, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. E a ANACOM é o órgão regulador independente, mesmo ligado ao Ministério do Planeamento e das Infraestruturas do Governo de Portugal.

Em Portugal há duas grandes organizações coletivas de entidades no setor empresarial das comunicações, divididas em Aritel (Associação dos Operadores de Telecomunicações) e

a Associação Portuguesa de Imprensa - API (organização de entidades da radiodifusão e também imprensa escrita).

Com a quebra da neutralidade de rede, empresas de telecomunicação podem cobrar taxas extras de outras empresas que querem ter mais presença da internet. Enquanto busca-se novas formas de financiamento para o jornalismo tradicional, a quebra de neutralidade abre margem para dificultar o acesso aos conteúdos e, conseqüentemente, a necessidade de mais investimento de capital com estratégias para ampliar a visibilidade de seu conteúdo⁴⁹.

No estudo "Modelos de negócio e comunicação social: Telcos, Legacy Media, Novos media e Start-ups Jornalísticas em Navegação Digital, um estudo prospetivo (2015-2020)", realizado em 2015 pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) sobre modelos de negócio para a Comunicação em Portugal, o cenário da quebra de neutralidade de rede é apontado como uma das possíveis soluções que podem ser tomadas para o futuro da comunicação social no país. A seção do estudo chamada "Cenário 2: Abordagem para Navegar" diz, na íntegra, que:

"Seria necessário que fosse eliminado o atual modelo de *Net Neutrality* (ou neutralidade da Rede, referindo-se à não discriminação de velocidade e preço associada a conteúdos circulando na Internet). No contexto deste relatório, "Abordagem" refere-se à adoção de modelos de negócio que não estão centrados numa estratégia de monetização e de prática jornalística que permita cumprir simultaneamente funções económicas e sociais da comunicação social. Neste modelo de negócio o objetivo não é a compatibilização entre funções sociais e económicas, mas sim a primazia das funções económicas. **É um modelo de negócio vocacionado para a obtenção de valor económico no longo prazo e valor de tesouraria no curto prazo. Para ser implementado necessita de uma articulação de atuação entre diferentes *stakeholders* e tem de estar ancorado num forte investimento de curto prazo para alterar o contexto regulatório, os atuais equilíbrios existentes e os paradigmas presentes. [...]** No estudo de

⁴⁹ Nota-se que essa abordagem sobre modelo de negócio é específica para o jornalismo tradicional online e desconsidera as discussões sobre as novas formas de fazer jornalismo, que propõem, por exemplo, novos modelos de negócio baseados na mudança estrutural do Jornalismo em si, no investimento em Jornalismo em bandas-desenhadas, na organização de pequenos grupos colaborativos auto-gestionados, no enfoque em redes sociais, no aprofundamento das grandes reportagens, nos documentários, na realidade virtual etc.

caso do mercado português da comunicação social, mas também de outros mercados, os protagonistas deste cenário são também as empresas de *Legacy Media*, tanto privadas como públicas, a par das "Telcos" presentes no nosso mercado. O motivo é que são estas as empresas com maior poder de alavancagem política perante reguladores e governos, e com capacidade económica para fazer frente aos *Novos Media* e à sua política de não pagamento de conteúdos aos *Legacy Media* e "Telcos". (ERC, 2015, p.50)

Segundo o estudo, a introdução de uma artificial escassez de informação limita a atuação e modelos jornalísticos tradicionais e "privilegia o 'Jornalismo Digital' em detrimento do 'Jornalismo em Rede'" (ERC, 2015, p.50). Este trecho do estudo deixa claro alguns fatos: 1) a possibilidade de articulação de stakeholders para a quebra da neutralidade; 2) a estratégia de impactar os marcos regulatórios como forma de quebrar a neutralidade e 3) o poder de "alavancagem política perante reguladores e governos" das Telcos, bem como sua grande capacidade económica.

Quando falamos em relação às empresas de comunicação tradicionais, que trabalham com Jornalismo, elas tendem a posicionarem-se a favor da neutralidade de rede, principalmente baseadas em argumentos económicos. Uma vez que, com a quebra da neutralidade de rede, haveria sites aos quais acederíamos de forma mais lenta e outros que acederíamos de forma mais rápida, as empresas que pagassem mais aos fornecedores de acesso conseguiriam ter seus sites com maior velocidade. Logo, empresas de jornalismo possivelmente teriam que investir mais dinheiro para serem vistas, o que se torna pouco sustentável diante o modelo de negócio atual e as crises do jornalismo tradicional.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) se manifestou favorável à neutralidade de rede em diversas ocasiões, desde Audiências Públicas no Congresso Nacional até em editoriais em seu site institucional⁵⁰, assinados pelo então presidente Daniel Slaviero. O mesmo se pode falar sobre a Associação Portuguesa de Imprensa (API), em Portugal, que manifesta preocupação quanto à neutralidade de rede e seu impacto no Jornalismo tradicional há tempos. Em Audiência na Comissão de Cultura,

⁵⁰ "O princípio da neutralidade, que conta com o apoio do setor de radiodifusão, é fundamental para preservar o direito de milhões de internautas, de pequenas empresas e de novos empreendimentos, ao evitar uma tarifação "customizada", acessível apenas aos grandes sites comerciais. A regra já é adotada por países como Chile, Colômbia, Holanda e EUA, mas no Brasil enfrenta resistência das companhias de telecomunicações. Disponível em <http://www.abert.org.br/web/index.php/impreartigos/item/20930-na-internet-liberdade-com-responsabilidade>

Comunicação, Juventude e Desporto⁵¹, por exemplo, realizada no dia 21 de novembro de 2017, o presidente da instituição - João Palmeiro - manifestou esta preocupação ao falar da possível compra da TVI (rede de televisão portuguesa) pela Altice (multinacional holandesa de telecomunicações).

"Temos preocupação com neutralidade de rede. Eu confesso que, se um operador de telecomunicações é também proprietário de um produtor de conteúdos, me preocupa muito se este operador tenha possibilidade de dar a seu conteúdo condições tecnológicas e técnicas que permitam que, em termos de concorrência, eles cheguem de forma mais interessante - estamos a falar em largura de banda e velocidade de transmissão. Isso, sim, porque nos últimos três anos grande desenvolvimento do nosso setor se deu entrando também na produção de vídeos e difusão pela internet" (Palmeiro, em Audiência na Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, 2017)

Contactada para entrevista, a Apritel não se manifestou sobre a neutralidade de rede.

Ficam evidentes, com a comparação, as diferenças entre Portugal e Brasil relativamente aos atores envolvidos no debate sobre o tema. No Brasil, a sociedade civil popular de diversos segmentos tem uma grande entidade voltada para as questões da Comunicação, que se soma às batalhas individuais de cada entidade-membro. As batalhas pelo direito à Comunicação são transversais. Enquanto isso, em Portugal, não há a quantidade de entidades e nem a organização vista no Brasil quando o assunto é defesa da Internet, ou do direito à Comunicação. Esta é a principal diferença percebida durante a realização do estudo e, acreditamos, a mais central.

Outra diferença é entre os órgãos reguladores dos dois países, que têm papéis e atuações distintos, bem como as influências que sofrem. Como semelhanças, destacam-se as críticas da sociedade civil a estes órgãos reguladores, vistos como apáticos e permissivos diante das grandes empresas de telecomunicações. Ressalta-se, no entanto, o claro envolvimento e influência do setor das telecomunicações na ANATEL - inclusive na direção

⁵¹ Audiência Parlamentar N° 41-CCCJD-XIII (21 de novembro de 2017). Audiência da Associação Portuguesa de Imprensa sobre a situação económica e financeira dos media, em especial do setor da imprensa. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudiencia.aspx?BID=107043>

da entidade -, algo que não aparenta ocorrer na ANACOM, ao menos de forma claramente perceptível.

Outra semelhança que pode ser vista é a força e o poder das empresas de telecomunicação. Seja no Brasil (por meio da ANATEL, da Telebrasil e do poder financeiro associado às empresas de telecomunicações), seja em Portugal (por meio da desmobilização dos movimentos sociais populares e da ocupação dos espaços de discussão pelas empresas de telecomunicações) são elas que frequentemente conseguem impor sua visão aos resultados finais dos debates. A força das empresas é similar, a grande diferença está na atuação dos movimentos sociais, que garantem mais avanços no Brasil pela penetração e correlação de forças que possuem nas esferas de poder.

Uma outra questão essencial indica o peso político que os governos atribuem à discussão sobre internet e neutralidade de rede: a presença de membros oficiais e que papéis exercem na escala de poder. No Brasil os debates continham a presença de figuras de grande importância da política nacional. Além de deputados e Ministros, a própria presidente da república se manifestava e participava em eventos a ponto de convocar a reunião Multissetorial #NetMundial, realizar sua abertura e sancionar publicamente o Marco Civil da Internet na ocasião. Em Portugal, a participação de entidades oficiais é assegurada por funcionários intermédios, sem poder de decisão, e sem influência na estrutura de topo das instituições. Esse detalhe comparativo é confirmado pelo Professor José Legatheaux, presidente da ISOC-PT, que afirma:

"Ultimamente nenhuma entidade oficial com poder de decisão governamental sobre a Internet, ou regulatório sobre a Internet, tem participado de facto. Na prática [os participantes oficiais] apenas se representam a eles próprios quando emitem opiniões, porque essas opiniões não veiculam posições oficiais ou das suas tutelas" (J L Martins, Comunicação Pessoal, 12 de fevereiro de 2018).

Dessa forma, entre os desafios a enfrentar em Portugal, destacam-se o desinteresse das entidades oficiais com responsabilidades governativas, legislativas ou regulatórias; a fraqueza da sociedade civil e o que os movimentos sociais traduzem como "total desinteresse da ANACOM em velar por uma aplicação firme do regulamento europeu e das directivas do BEREC" (J L Martins, Comunicação Pessoal, 12 de fevereiro de 2018). Em comparação com o Brasil, há duas semelhanças: o desafio de reorganizar os movimentos sociais em torno da

luta pelo Direito à Comunicação e o desafio de pressionar os órgãos de regulação a exercerem seu papel de garantir a legislação com mais afinco.

5.3 Conceitos inseridos na Legislação analisada

5.3.1 Brasil: MCI defende neutralidade

A partir da leitura atenta da Lei e do Decreto brasileiros, é possível depreender a visão de neutralidade de rede que está impressa em cada iniciativa. Quando se analisa os artigos em que está definida a neutralidade, percebe-se que há uma diferença entre o Marco Civil da Internet e seu Decreto regulamentatório. A visão de neutralidade de rede impressa no Marco Civil é decididamente firme pela defesa dos direitos, estabelecendo regras, situando a discussão e vincando um posicionamento que seria próximo ao defendido, por exemplo, pelo acadêmico Tim Wu e os movimentos em defesa da Internet. A destacar que a concepção de neutralidade de rede segue a lógica impressa no decálogo do CGI.Br, já citado anteriormente.

As lacunas no Marco Civil da Internet - como a questão das sanções a quem infrinja a Lei e a autoridade responsável pelas fiscalizações, que não são mencionadas no Marco Civil da Internet - podem ser consideradas um problema, mas, para a sua aprovação, foi necessário o adiamento destas discussões para o Decreto presidencial 8771/16.

Em comparação, a concepção de neutralidade de rede apresentada no Marco Civil da Internet - estipulada no Art. 9 - é voltada à ideia cidadã, de direito. Concepção similar pode ser vista no projeto de lei português, como pode ser visto na Tabela 1. Com atenção que a visão extremamente restritiva da neutralidade (que não admite absolutamente nenhuma hipótese de exceção) não é defendida nem mesmo pelo especialista Tim Wu, pioneiro na discussão pela neutralidade de rede. O autor admite ser necessário haver exceções, desde que estas estejam voltadas para o bem comum.

Tabela 1	
Artigos relativos à neutralidade de rede em perspectiva comparada	
Marco Civil da Internet (Brasil)	Projeto de Lei N.º 103/XII-1ª (Portugal)
Artigo 9.º O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento	Artigo 4.º 1 – Os operadores estão obrigados ao cumprimento da garantia da neutralidade da

<p>tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação. [...]</p> <p>§ 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.</p>	<p>rede e ao tratamento em termos de igualdade no transporte de pacotes de dados.</p> <p>2 – É proibido bloquear, interferir, discriminar, limitar, filtrar, condicionar ou restringir o acesso de qualquer utilizador às redes de comunicações electrónicas, com base em critérios de hierarquização comercial de conteúdos, aplicações ou serviços, ou em função da sua origem ou propriedade.</p>
<p>Fonte: o próprio autor</p>	

Em relação ao Decreto, destaca-se dois sinais de flexibilização que podem fragilizar o disposto na Lei:

- 1) em relação às sanções, que não existem explicitamente, sendo deixadas para decisões internas dos órgãos apontados como fiscalizadores ou para a justiça comum; e
- 2) em relação à responsabilidade de fiscalização, que é dividida entre ANATEL, Secretaria Nacional do Consumidor e Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Em termos de infrações técnicas (como quebra de neutralidade de rede) a entidade que ficaria a cargo da fiscalização seria a ANATEL, como mostrado nos artigos elencados na Tabela 2. Some-se a isso as informações sobre o envolvimento das empresas de Telecomunicações no órgão regulador brasileiro e tem-se um cenário que pode desigular a correlação de forças na questão da neutralidade de rede.

Tabela 2

Artigos do Decreto presidencial 8771/16 relativos à participação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) na fiscalização e apuração de infrações

<p>Art. 5o Os requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações devem ser observados pelo responsável de atividades de transmissão, de comutação ou de roteamento, no âmbito de sua respectiva rede, e têm como objetivo manter sua estabilidade, segurança, integridade e funcionalidade.[...]</p> <p>§ 2o A Agência Nacional de Telecomunicações Anatel atuará na fiscalização e na apuração de infrações quanto aos requisitos técnicos elencados neste artigo, consideradas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor da Internet CGIbr.</p>	<p>Art. 6o Para a adequada prestação de serviços e aplicações na internet, é permitido o gerenciamento de redes com o objetivo de preservar sua estabilidade, segurança e funcionalidade, utilizando-se apenas de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais, desenvolvidos para o bom funcionamento da internet, e observados os parâmetros regulatórios expedidos pela Anatel e consideradas as diretrizes estabelecidas pelo CGIbr.</p> <p>Art. 17. A Anatel atuará na regulação, na fiscalização e na apuração de infrações, nos termos da Lei N 9.472, de 16 de julho de 1997.</p>
<p>Fonte: o próprio autor</p>	

Não se pretende, com essa observação, insinuar a retirada da ANATEL das instituições responsáveis pela fiscalização, mas atentar para a necessidade de articular outros setores no processo, principalmente voltados para a sociedade civil para que haja uma correlação de forças mais equiparável. Há, a esse respeito, uma proposta apresentada por 15 entidades da sociedade civil brasileira para a criação de uma instituição chamada "Autoridade para Fiscalização da Neutralidade" e uma proposta para a criação do "Sistema de Proteção à Neutralidade da Rede" que, além das três entidades referidas no Decreto (ANATEL, Secretaria Nacional do Consumidor e Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), também contemplaria o CGI.Br, tornando-se, assim, multissetorial e com participação ativa da sociedade civil.

Os dois pontos destacados que podem significar uma flexibilidade na defesa da neutralidade de rede podem ser explicados, em parte, pela mudança de contexto político e de correlação de forças durante a produção dos dois documentos. O Marco Civil da Internet foi produzido coletivamente num momento de força do governo Dilma Rousseff, enquanto o Decreto presidencial foi publicado sem grandes discussões e já durante o período de crise que

causou o impeachment da presidente, momento em que o governo apresentava maior fragilidade institucional.

Como exemplo dessa fragilidade e da dificuldade contextual, cita-se que o Decreto 8771/16 foi publicado no Diário Oficial da União em 11 de maio de 2016, e no dia 12 de maio de 2016 houve a votação no Senado brasileiro que afastou a presidente e iniciou oficialmente a análise de *Impeachment*. Já o Marco Civil da Internet foi aprovado em outro contexto: em 2014, enquanto a presidente gozava de altos índices de aprovação popular, tendo, inclusive, sido reeleita no ano seguinte para o cargo. Os movimentos sociais tinham, portanto, diferentes prioridades nos dois períodos, interferindo na organização para a defesa da neutralidade de rede.

Tanto a ex-coordenadora-geral do FNDC, Rosane Bertotti, quanto o ex-membro do CGI.Br, Sérgio Amadeu, concordam que o contexto de cada aprovação foi sensivelmente diferente, assim como a origem de cada medida, o que explicaria a diferença de abordagem entre o MCI e o Decreto que o regulamenta. Durante a produção e aprovação do MCI a participação da sociedade civil foi alta, já durante o Decreto quase não teve participação social. Sem dúvida é extremamente importante haver uma disciplinarização do que se pode ou não fazer em relação à neutralidade de rede, e a ausência de clareza nas possíveis punições em caso de infração - bem como a falta de clareza na estrutura institucional que garante seu funcionamento - são fatores que demonstram o prevalecimento de uma visão menos próxima da garantia de direitos do que de uma visão de mercado. Adicione-se que, quando há uma legislação - ainda que incompleta em alguns aspectos - há uma certa desmobilização da sociedade civil, pela crença de que o objetivo final já teria sido alcançado e, portanto, a batalha ganha. Desconsidera-se que assim como direitos são conquistados, podem ser tirados se não houver acompanhamento ativo da situação.

Um ponto importante a destacar: não há qualquer menção ao *zero-rating* nas Leis, o que significa uma importante lacuna que pode ser explorada pelo mercado para exercer, na prática, a quebra da neutralidade de rede.

5.3.2 Em Portugal: conceito cidadão de neutralidade de rede

É importante, primeiramente, destacar que em 2011, houve uma alteração à Lei das Comunicações Eletrônicas realizada pela Lei nº 51/2011, de 13 de setembro⁵², a qual

⁵² Lei nº51/2011, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2011/09/17600/0438304461.pdf>

estabelece o regime jurídico aplicável às redes e serviços conexos. No período analisado por esta pesquisa, era esse o enquadramento em voga. Nesta Lei, está estipulado dois tipos de neutralidade (que têm que ser garantidas pela ANACOM), ambas em seu artigo 16: "neutralidade tecnológica" e "neutralidade de serviços". Neutralidade tecnológica é a permissão para que todos os tipos de tecnologia utilizadas para serviços de comunicações eletrônicas possam ser utilizadas. E neutralidade de serviços significa que todos os tipos de serviços de comunicações eletrônicas podem estar em todos os tipos de tecnologia. Ou seja, nada se fala de neutralidade de rede, que, como visto anteriormente, é a capacidade de igual tratamento de conteúdo. A ausência do termo "neutralidade de rede" é um dado a destacar na medida em que a omissão também é um dado de pesquisa. Essa insuficiência foi citada como argumento para a elaboração dos Projetos de Lei específicos sobre neutralidade de rede.

O conceito de neutralidade utilizado nos Projetos de Lei portugueses é mais voltado para o conceito cidadão de neutralidade, demonstrando a preocupação que sua quebra pode causar e apontando uma visão próxima da de Tim Wu. No projeto português não há margens para dúvidas em relação ao seu conteúdo, apesar de ser necessário destacar que se trata apenas de um projeto, não uma lei aprovada. Portanto, não passou pela disputa de forças pela qual a Lei brasileira passou no Congresso. Se analisada a primeira versão do projeto de lei do Marco Civil da Internet, a visão plasmada era bem mais completa - alguns diriam radical - do que a aprovada.

Com redação clara e concisa, o projeto do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português faz um detalhamento dos termos utilizados, conceitua neutralidade de rede e estipula sanções para seu não cumprimento. As comissões parlamentares aprovaram na íntegra os projetos.

Para o projeto, em seu Artigo 9, é aditado à Lei das Comunicações Electrónicas, alterada o Artigo 29.º-A, afirmando que "é proibido bloquear, interferir, discriminar, limitar, filtrar, condicionar ou restringir o acesso de qualquer utilizador às redes de comunicações electrónicas, com base em critérios de hierarquização comercial de conteúdos, aplicações ou serviços, ou em função da sua origem ou propriedade" (Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2011).

Na União Europeia, o Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, deixa margens para dúvidas. Além de não citar expressamente o *Zero-rating*, ainda há os artigos 5º e 6º que passam para os Estados-membros, logo, Portugal, a responsabilidade de regulamentar o assunto de forma mais específica. A destacar que, até o momento, há atuação da ANACOM pela neutralidade mesmo

sem a explicitação da necessidade, como visto na iniciativa frente à NOS, MEO e Vodafone em relação aos pacotes de *zero-rating*⁵³.

Em comparação, vemos que uma semelhança é que, o grande desafio, tanto no Brasil como em Portugal, neste instante, é o controle da franquia zero, ou *zero-rating*, que não está previsto em nenhum dos dois países. No Brasil, com o Marco Civil da Internet garantindo oficialmente a neutralidade de rede, dificilmente se quebrará a neutralidade, pois é facilmente impedida do ponto de vista legal. Mesmo que o órgão regulador não fiscalize, é possível que promotores, advogados e associações entrem como ações na justiça, por ter a neutralidade de rede garantida por Lei. No entanto, a brecha para a quebra da neutralidade é por meio da oferta de pacotes de dados com acesso a aplicações gratuitas, principalmente nos dispositivos móveis. Em Portugal, nem mesmo a neutralidade é diretamente garantida por Lei, mas como está sobre a alçada do Regulamento 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, está por ele abrangido. No entanto, vale destacar que fica à mercê das mudanças políticas europeias e que, caso haja alteração significativa (lembrar que há cláusulas de revisão relativos a esse assunto) Portugal não está protegido no cenário atual, o que destaca a importância de uma legislação interna sobre o assunto.

É importante ressaltar que, além de não haver referências ao *zero-rating*, assim como a Lei brasileira, ainda não especifica condições de exceções na qual a quebra da neutralidade seja aceita, mesmo que temporariamente.

Os movimentos sociais não defendem essa visão absoluta, que não prevê exceções à neutralidade de rede. A ISOC-Portugal, por exemplo, "é totalmente a favor da 'neutralidade da rede' mas entendida de uma forma que não é dogmática. Na nossa opinião os operadores podem gerir a rede, dar prioridade ao tráfego que o exija para funcionar correctamente, aplicar políticas adequadas de combate à saturação" (J L Martins, Comunicação Pessoal, 12 de fevereiro de 2018). O que as empresas não podem fazer é usar a gestão do tráfego para obterem vantagens competitivas para os seus conteúdos e serviços, ou para os dos seus parceiros.

Em relação às exceções, que são defendidas mesmo pelos mais tradicionais defensores da neutralidade de rede, como o célebre Tim Wu, o projeto português não admite nenhuma, ainda que seja possível inferir por meio do trecho "com base em critérios de **hierarquização**

⁵³ ANACOM (28 de fevereiro de 2018). "ANACOM dá 40 dias úteis à MEO, NOS e Vodafone para alterarem as ofertas que violam as regras da neutralidade da rede e do roaming". Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1429932>

comercial de conteúdos, aplicações ou serviços, ou em função da sua origem ou propriedade" (Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, 2011) que situações como a de calamidade pública ou serviços de emergência possam ser excluídas do projeto na medida que não têm função comercial.

Por sua vez, o Decreto brasileiro afirma:

Art. 5o Os requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações devem ser observados pelo responsável de atividades de transmissão, de comutação ou de roteamento, no âmbito de sua respectiva rede, e têm como objetivo manter sua estabilidade, segurança, integridade e funcionalidade.

§ 1o Os requisitos técnicos indispensáveis apontados no caput são aqueles decorrentes de: I tratamento de questões de segurança de redes, tais como restrição ao envio de mensagens em massa (spam) e controle de ataques de negação de serviço; e II tratamento de situações excepcionais de congestionamento de redes, tais como rotas alternativas em casos de interrupções da rota principal e em situações de emergência.

[...]

Art. 8o A degradação ou a discriminação decorrente da priorização de serviços de emergência somente poderá decorrer de: I **comunicações destinadas aos prestadores dos serviços de emergência, ou comunicação entre eles**, conforme previsto na regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações Anatel; ou II **comunicações necessárias para informar a população em situações de risco de desastre, de emergência ou de estado de calamidade pública.** (Decreto nº 8771/16, de 11 de Maio, da Presidência da República Federativa do Brasil, 2016)

Por fim, apontamos a diferença das sanções, fundamental para o cumprimento ou não da Lei e para compreender-se a visão de mundo imposta ali.

Não há sanção clara implementada pelas Leis Brasileiras, sendo deixadas a cargo das três Instituições já anteriormente citadas como responsáveis pela fiscalização. A atribuição da punição em caso de quebra de neutralidade fica a cargo da justiça comum, o que pode apresentar problemas por dois motivos intrínsecos à realidade brasileira: 1) a morosidade da justiça devido ao número crescente de processos nas mais variadas instâncias e a redução de pessoal, e 2) a partidarização da justiça, onde muitos advogados e juízes alteram a

interpretação de leis para manipularem a favor de suas convicções pessoais, políticas e partidárias - além da facilidade de interferência por parte de empresas e poderosos. Esses dois pontos podem fazer com que uma ação se arraste por anos sem ser decidida ou sua decisão efetivada. Sobre o segundo ponto, Sérgio Amadeu destaca que

"Hoje há uma sequência de interpretações de leis que inadequadamente alteram as concepções das leis, porque a justiça está partidária. A lei é um parâmetro e possibilita interpretações, mas tem redações claras que não permitem tanta distorção. Remeter ao judiciário, hoje, é remeter a uma correlação de forças que está sendo uma força política direta quando deveria ser força política indireta, como decidido pela lógica da tripartição de poderes". (SA Silveira, Comunicação Pessoal, 25 de fevereiro de 2018)

6. CONCLUSÕES

Conforme visto na comparação entre Portugal e Brasil durante o trabalho, o contexto político, social e econômico é decisivo para a aprovação ou não de legislação específica em torno da neutralidade de rede. Isto porque o tema não é tratado como central nas discussões de políticas públicas, mesmo tendo em conta que o tema é um nó fundamental da sociedade da informação e que, portanto, o seu tratamento tem forte impacto sociocultural. Logo, o assunto só toma relevância quando outras questões de ordem mais prática e socialmente evidentes estão controladas.

A participação ativa da sociedade civil é fundamental para trazer à tona o reforço da dimensão cidadã da neutralidade de rede, voltada para a defesa da Internet como um direito, da Comunicação como um direito social. Enquanto os grandes oligopólios não têm problemas em se estruturar e exercer influências para fazer valer suas demandas, seja no Brasil, seja em Portugal, é na capacidade de resistência dos movimentos sociais que reside a força para pressionar Estados e governos a atender à demanda popular. Uma vez que o movimento social se torna pequeno ou residual, o grupo empresarial se impõe com suas estratégias e valores, os quais se direcionam fundamentalmente pelos modelos de negócio e rentabilidade. Em Portugal, as entidades sociais ativas são duas (ADPSI e ISOC-PT), mas não contém poder de decisão, até mesmo porque não há lei aprovada e nem existe um organismo multilateral onde possam expressar-se. No Brasil, tanto a quantidade (mais de 500) quanto a organização de instituições em coletivos e as ações em organismos multilaterais como, no caso, o Comitê

Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), dão uma nova dinâmica de enfrentamento ao poder do capital, que foi fortalecido pelo cenário político nacional e internacional no momento estudado, nominalmente as manifestações públicas no Brasil e os casos de espionagem revelados por Edward Snowden, ambos em junho de 2013.

Há, portanto, a **necessidade de se fortalecer a organização social para a luta pela neutralidade, bem como sensibilizar a população em geral sobre o tema.** Uma diferença entre os dois países que se acredita ser determinante para a aprovação ou não de projetos que lidem com essa temática. Ainda que tivesse havido iniciativa por parte da bancada parlamentar do Partido Comunista Português, há a necessidade de participação da sociedade civil para a construção não apenas do documento como de uma estratégia de lutas para a apreciação e aprovação do mesmo. No Brasil, ainda que houvesse grande atuação e defesa do Marco Civil por parte do relator do projeto, Alessandro Molon, a atuação dos movimentos sociais foi de extrema importância.

O cenário de discussão do tema aparenta ser mais favorável em 2018 para Portugal, momento em que o país está a retomar o crescimento econômico, estabilidade política e social, ainda que não tenha deixado de sentir os reflexos da crise do Euro. Com isso, políticos e organizações têm maior margem para tratar de temas que não são imediatamente visíveis à população. A iniciativa da ANACOM de advertir as empresas de telecomunicações sobre os pacotes de *zero-rating* que infringem as regras da neutralidade da rede (além de dar 40 dias úteis à MEO, NOS e Vodafone para alterarem as ofertas que violam essas regras) é um elemento que merece destaque em Portugal. No Brasil, por outro lado, o cenário é mais obscuro após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, evento que trouxe instabilidade política, social e econômica ao país, e desestruturou movimentos diretos pela neutralidade de rede e outros temas. Como visto, quando o contexto socioeconômico não está equilibrado, a tendência é que o tema da neutralidade seja retirado do foco de atenção.

A aprovação de uma Lei se torna instrumento fundamental para a defesa da neutralidade, pois constitui um documento-base para debates em situações complexas a serem decididas pela justiça ou instituições públicas. Ainda que não haja sanções explícitas no Marco Civil da Internet e que o Decreto que o regulamenta seja falho, no Brasil, há mais segurança na garantia do direito à não discriminação do tráfego. Enquanto Portugal não possuir uma legislação interna sobre o assunto, estará guiado pelo Regulamento 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, que contém brechas importantes e uma cláusula de revisão que deixa em aberto o verdadeiro sentido daquela Lei.

No entanto, ambos os países têm o desafio de regular o *zero-rating*, que se apresenta como um modelo de negócio rentável para as operadoras, mas infringe a neutralidade da rede. O *zero-rating*, apesar de ser um ponto fundamental na discussão sobre neutralidade de rede, não é mencionado em nenhuma das três legislações (do Brasil, de Portugal ou da União Europeia), abrindo brecha para a quebra da neutralidade por via indireta. Tal medida já está a ser debatida em Fóruns Nacionais e Internacionais, no entanto exige regulamentação específica e o poder desta regulamentação está nas mãos do Estado, em ambos os países.

É preciso cautela frente às entidades mais política e economicamente influentes, pois exercem poder que só podem ser contrabalanceados frente à organização social e ligações destas nas instituições públicas e nas instancias decisórias. Uma das características das leis que a transformam em um documento ativo de disputas é a determinação de sanções para o seu não cumprimento, algo que não é estabelecido claramente nas legislações estudadas.

No caso do Marco Civil da Internet brasileiro, não há sanções claramente impostas em relação à quebra de neutralidade na rede, o que postergou a discussão para o Decreto. No entanto, nem mesmo neste houve a discussão, transpondo a decisão de eventuais punições a outros órgãos. No caso das iniciativas portuguesas, a sanção estava claramente determinada, mas a lei não foi aprovada.

Nos dois cenários, o setor das telecomunicações está em vantagem face aos outros atores sociais. As empresas de telecomunicação, com as legislações atuais, conseguem ampliar seu espectro de negócios com base na desigualdade de oportunidade de acesso. E a naturalização dessa realidade pode trazer, a longo prazo, maior desmobilização da sociedade civil e consolidação de uma lógica liberal e discriminatória da internet.

Deixamos como sugestão a produção de um estudo que possa analisar as estratégias e ações específicas dos setores de telecomunicações internacionais - como os órgãos nos quais tem influência, a organização formal em associações empresariais de caráter não lucrativo, etc. Acreditamos que seria de grande contribuição para compreensão clara do padrão de atuações e interferências do setor.

As Agências Reguladoras Nacionais, que têm papel estrutural e decisivo na organização, fiscalização e cumprimento das leis, mostram-se com atuação fraca quando o assunto é neutralidade de rede. Isto pode dever-se à estrutura organizacional interna de ambas, bem como a dificuldades políticas e técnicas, mas também à compreensão do que é Comunicação e de como ela se relaciona com a construção cultural, como abordado no primeiro capítulo deste trabalho. Um estudo específico sobre como se dá internamente a

correlação de forças políticas e econômicas nas agências reguladoras seria útil para aumentar a quantidade de informações sobre o cenário aqui disposto.

Uma conclusão favorável para os que defendem a neutralidade de rede é que **o conceito de neutralidade de rede que se plasma nos documentos analisados é claramente ligado a um conceito cidadão**, ou seja, posiciona-se a favor do interesse público, da manutenção da lógica da internet como ela foi concebida inicialmente e da Internet como um direito.

A atentar para o fato de que, mesmo que este conceito prevaleça agora, a correlação de forças políticas em torno do assunto não acaba e, portanto, tal visão pode ser alterada por meio de outras iniciativas regulamentares, exigindo uma constante vigilância dos movimentos sociais e do poder público para que a neutralidade seja garantida. Mesmo com o conceito cidadão sendo o diretor das Leis, outros pontos se posicionam em espectros opostos nos dois países.

Por exemplo, no Brasil, a Legislação tem conceito abertamente defensivo da neutralidade, o que pode ser considerado uma vitória dos movimentos sociais. Porém, três pontos fazem com que uma visão neoliberal ou mercadológica consiga se apropriar e distorcer facilmente as limitações impostas pela Lei: 1) a ausência de sanção clara; 2) a delegação desta decisão à justiça comum, como estipulado pelo Artigo 30 do Marco Civil da Internet⁵⁴ e 3) deixar a cargo da ANATEL (com sua constituição atual permeada pelo setor das Telecomunicações) a fiscalização.

Há duas visões possíveis sobre o assunto: uma diz que seria melhor não ter as leis que se tem hoje, pois a existência da lei dá a falsa sensação de que há uma completa proteção e isso desmobilizaria a sociedade para discutir e continuar acompanhando o desenvolvimento legal do assunto. Outra, na qual nos inserimos, entende que a existência das leis é um passo fundamental para garantir a defesa da neutralidade, principalmente levando em consideração a correlação de forças entre sociedade, governos e empresários. O debate e a pressão de cada setor constroi a lei que é possível num dado contexto social e histórico e isso deve ser valorizado, assim como se deve ter em mente que a negociação e o diálogo são elementos importantes da política democrática e na construção de consensos entre os diferentes atores envolvidos no debate que têm, naturalmente, diferentes pontos de vista.

⁵⁴ O Artigo 30 do Marco Civil da Internet diz: Art. 30. A defesa dos interesses e dos direitos estabelecidos nesta Lei poderá ser exercida em juízo, individual ou coletivamente, na forma da lei.

Por sua vez, o projeto de Lei português apresenta uma visão rígida da neutralidade, não abrindo espaço para sua flexibilização em pontos que podem ser sensíveis - como em caso de catástrofes naturais e serviços de emergência. O fato de ser um projeto e não uma lei aprovada pode ser suficiente para explicar essa visão, pois após apreciação e negociação, há, naturalmente, alterações. Bem visto que sempre haverá exceções, estas devem estar previstas na Lei. Caso contrário, pode significar uma invalidez da sua aplicação prática e na possibilidade de alterações e substituições por outras que podem ter conteúdo regressivo e conservador, pois, como visto, cada conjunto de Leis representa a situação daquele determinado contexto em que foi produzido e da correlação de forças presentes. Destaque-se, ainda, que na Legislação efetivamente em voga (Lei nº51/2011), o conceito de neutralidade de rede está ausente.

Por isso reafirmamos a importância deste trabalho: é necessário compreender o estado geral da situação para perceber que tipo de exceções existem, que tipo de abordagens já existem e como se dá a discussão em outros países. A escolha do método comparativo, nesse contexto, é essencial para se estabelecer o cenário geral no qual as discussões sobre neutralidade de rede se desenvolvem em Portugal e no Brasil no período de 2010 e 2017. Creemos que o resultado deste trabalho e o cenário aqui apontado poderá servir de conhecimento inicial e de direcionamento para tantas outras pesquisas que envolvam o assunto. Podemos destacar uma lista de novas temáticas e perguntas de pesquisas que surgem do trabalho aqui exposto: Quais as implicações políticas e legais em cada país, da discussão do tema da neutralidade de rede? Em que medida Portugal pode e deve destacar-se da União Europeia nesta temática? Qual a correlação de forças políticas que agem internamente nos órgãos de regulação? Como os movimentos sociais podem se estruturar-se e reestruturar-se nos dois países? Que fatores históricos condicionam a atuação destes?

Um elemento de análise não pode ser deixado ao lado na discussão: o cenário político e econômico internacional, que provou ser determinante. Atualmente, o caráter internacionalizado da internet faz com que as atenções sejam voltadas para os Estados Unidos, país em que se concentram os fornecedores de acesso à internet e no qual atualmente se predomina uma visão extremamente conservadora e desregulamentada da neutralidade de rede. Em fevereiro de 2018, uma decisão daquele país no sentido de não haver neutralidade pode significar uma reação em cadeia, que por sua vez pode significar uma necessidade maior de legislação interna dos diferentes países que garantam o contrário. A neutralidade de rede é um tema que se mostra muito importante no presente e fundamental no futuro.

BIBLIOGRAFIA

ANACOM (2018). ANACOM dá 40 dias úteis à MEO, NOS e Vodafone para alterarem as ofertas que violam as regras da neutralidade da rede e do roaming. Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1429932>

BARBOSA, Marcelo Mendes (2014). NEUTRALIDADE DE REDE: Sistematização da produção acadêmica e seu reflexo na discussão política sobre o Marco Civil da Internet - Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília/UnB. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19292/1/2015_MarceloMendesBarbosa.pdf

BIANCO, N. R. ; BARBOSA, Marcelo Mendes (2015). O marco civil da internet e a neutralidade de rede: dilemas, debates e impasses relacionados a este princípio na tramitação do projeto de lei. Eptic (UFS) , v. 17, p. 5-19, 2015.

CALIFANO, Bernadete. (2013) Políticas de internet: la neutralidad de la red y los desafíos para su regulación. Revista Eptic Online Vol.15 n.3 p.19-37.

CAMPINA, Ana. (2013). António de Oliveira Salazar: Discurso Político e “retórica” dos Direitos Humanos. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca. (Colección Vítor). Disponível no Repositório UPT, <http://hdl.handle.net/11328/1814>

CASTAÑEDA SABIDO, Alejandro (2009). Análisis de la literatura teórica sobre neutralidad de red y sugerencias de política. EconoQuantum, 6(1), 31-57. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-66222009000200003&lng=es&tlng=ES>

CASTELLS, Manuel (1999). A sociedade em rede. Paz e Terra. São Paulo.

CASTELLS, Manuel (2009). Comunicación y Poder. Alianza Editorial. Madrid.

CASTRO, Jorge; OLMOS, Ana. (2013). Net Neutrality in the EU - Country Factsheets. OpenForum Academy

CRUZ, F.C.B. e RAMOS, P.H.S. (2015, dezembro). [Entrevista com Barbara van Schewick, coordenadora do Center of Internet and Society, da Stanford Law School]. Disponível em <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/12/bvs-entrevista.pdf>

Decreto nº 8771/16, de 11 de Maio, da Presidência da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição Extra, 11/5/2016, Página 7. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm

DENARDIS, Laura (2010). The Emerging Field of Internet Governance. In Yale Information Society Project Working Paper Series. New Haven: Yale Law School.

DENARDIS, Laura; MUSIANI, Francesca (2014). Governance by Infrastructure: Introduction, 'The Turn to Infrastructure in Internet Governance' (September 15, 2014). Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2730689>

DENARDIS, Laura (2010). The Emerging Field of Internet Governance. Yale Information Society Project Working Paper Series.

ERC (2015). Modelos de negócio e comunicação social. “Telcos”, *Legacy Media*, *Novos Media e Start-ups* Jornalísticas em Navegação Digital - Estudo Prospetivo (2015-2020).

EUROPEAN COMMISSION (2017). Zero-rating practices in broadband markets - Final report. Publications Office of the European Union. Luxembourg. Disponível em <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0217687enn.pdf>

FERNANDES, José Manuel Coelho Dias (2017). O contrato de fornecimento de acesso à internet e o princípio da neutralidade da rede: contributo para a regulação do ciberespaço. *Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Porto*. Portugal

FOLHA DE S PAULO (8/7/2011). Conselheiro da Anatel brinda 'aprovação' de projeto com tele. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0807201121.htm>

Lei nº 12.965/14, de 23 de Abril, da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Seção 1, 24/4/2014, Página 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm

LESSIG, Lawrence (2006). *Code*. Version 2.0. Basic Books. New York.

LEVY, Pierre (1998). A cibercultura é hoje herdeira legítima das idéias progressistas do iluminismo <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs16089803.htm>

LIMA, Venício A. De (2011). *Comunicação e cultura: as ideias de Paulo Freire*. Editora Universidade de Brasília: Fundação Perseu Abramo.

Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal do Ministério da Ciência e Tecnologia (1997). Missão Para a Sociedade da informação. Lisboa. Disponível em <http://www.acessibilidade.gov.pt/docs/lverde.htm>

MUELLER, Milton; COGBURN, Derrick L.; MATHIASON, John; HOFMANN, Jeanette. (Nov/2007). Net Neutrality as Global Principle for Internet Governance. GigaNet: Global Internet Governance Academic Network, Annual Symposium 2007. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2798314>

Projecto de Lei nº 103/XII-1ª, de 30 de Novembro de 2011, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que Estabelece o princípio da Neutralidade da Rede nas Comunicações Eletrónicas.

Projecto de Lei nº 418/XI - 2ª, de 23 de Setembro de 2010, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que Estabelece o princípio da Neutralidade da Rede nas Comunicações Eletrónicas.

Projecto de Resolução nº264/XI/2ª, de 29 de Dezembro de 2013, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, em defesa da Neutralidade da Internet

Regulamento 2015/2120, de 25 de novembro de 2015, do Parlamento Europeu e do Conselho, estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta, aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas e à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rouseff na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova Iorque/EUA. **Palácio do Planalto – Presidência da República**, Brasília, 24 set. 2013. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidentada-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleiageral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> >.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rouseff na abertura do Debate Geral da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova Iorque/EUA. **Palácio do Planalto – Presidência da República**, Brasília, 24 set. 2014. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da->

presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu

SANTOS, Vinicius Wagner Oliveira (2016). Neutralidade da rede e o Marco Civil da Internet no Brasil : atores, políticas e controvérsias / Vinicius Wagner Oliveira Santos. Unicamp. Campinas, SP.

SCHEWICK, Barbara Van (2006). Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation. *J. on Telecomm. & High Tech. L.* 5 (2), 329-391.

SCHILLER, Dan (1999). *Digital Capitalism: Networking the Global. Market System.* MIT Press, Cambridge.

SOUSA, Helena (2006). Comunicação, economia e poder: uma visão integrada. In *Comunicação, Economia e Poder.* Porto Editora. Porto-Portugal.

TELEBRASIL (2012). 56º Painel Telebrasil. O papel das telecomunicações para o desenvolvimento do País. Brasília. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/posicionamentos/posicionamentos/cartas-de-brasilia>>.

TELEBRASIL (2013). 57º Painel Telebrasil. Carta de Brasília. Brasília. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/posicionamentos/posicionamentos/cartas-de-brasilia>>.

TELEBRASIL (2015). 59º Painel Telebrasil. Carta de Brasília 2015. Brasília. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/posicionamentos/posicionamentos/cartas-de-brasilia>>.

TELEBRASIL (2016). 60º Painel Telebrasil. Carta de Brasília. Brasília. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/posicionamentos/posicionamentos/cartas-de-brasilia>>.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. (2016). Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. *Estudos Avançados*, 30(86), 269-285.

TURKLE, Sherry. (2012) *Alone Together: Why We Expect More from Technology and Less from Each Other.* New York: Basic Books, 2011.

VALENTE, Leonardo (2007). **Política Externa na Era da Informação.** Rio de Janeiro: Ed. Revan/UFF. Rio de Janeiro.

VAN SCHEWICK, Barbara (19 de fevereiro de 2015). Network Neutrality and Zero-Rating. Stanford Law School. Center for Internet and Society. Disponível em <http://cyberlaw.stanford.edu/publications/network-neutrality-and-zero-rating>

WOLTON, Dominique (2004). Pensar a comunicação. Tradução Zélia Leal Adghirni. Editora Universidade de Brasília. Brasília.

WOLTON, Dominique (2006). É preciso salvar a comunicação. Tradução Vanise Pereira Dresch. Paulus. São Paulo.

WOLTON, Dominique (2011). Informar não é comunicar. Sulinas. Porto Alegre.

WU, Tim (2003). Network Neutrality, Broadband Discrimination. Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=388863>

WU, Tim (2012). Impérios da Comunicação: Do telefone à internet, da AT&T ao Google. Editora Zahar. Rio de Janeiro.

WU, Tim; YOO, Christopher (2007). "Keeping the Internet Neutral?: Tim Wu and Christopher Yoo Debate" Federal Communications Law Journal: Vol. 59 : Iss. 3 , Article 6. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/fclj/vol59/iss3/6>.

YIN, Robert K. (2001) Estudo de caso: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi- 2.ed. Bookman. Porto Alegre.

ZALLO, Ramón. (2011) Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital. Barcelona: Gedisa.