

Governança da internet no Brasil e no mundo: a disputa em torno do conceito de neutralidade da rede

Vinicius Wagner Oliveira Santos

Artigo

Contexto e conceitos

No Brasil, recentemente e, principalmente desde 2012, muito se ouviu falar em neutralidade da rede. Esse é um dos tópicos mais comentados, discutidos e difundidos no contexto regulatório de internet que temos vivido, quando o país tem debatido/votado algumas propostas de lei que visam a regulamentar a internet nacional. O projeto de lei em questão é o do Marco Civil da internet, que ficou conhecido como “a constituição da internet” no Brasil. É um projeto de lei de caráter principiológicoⁱ que trata de diversos aspectos que envolvem o uso da rede, como privacidade, liberdade de expressão, guarda e uso de dados e a neutralidade. Após um processo legislativo de quase 3 anos, o projeto se tornou lei no dia 23 de abril de 2014. Nesse texto, pretendo resgatar (não exaustivamente) o conceito de neutralidade da rede e contextualizá-lo no debate brasileiro do Marco Civil da internet e também no debate mundial.

A neutralidade da rede – em inglês, *net(work) neutrality* – foi um termo cunhado em 2003 pelo pesquisador norte-americano Tim Wu, que tem sido desde então uma das principais referências no assunto. A *neutralidade da rede* é um princípio que está no cerne do funcionamento da internet e diz respeito a uma gestão de tráfego de dados que não faz distinção de pacotes de acordo com seu conteúdo, plataforma ou site de origem, não privilegia determinados tipos de conteúdo, sendo que a rede apenas transporta os pacotes de dados, deixando para o usuário as decisões em relação ao tipo de uso que fará e aos dados que acessará. A definição de neutralidade é frequentemente associada a um dos princípios fundadores da internet, o *end-to-end*, que diz que o controle da rede deve estar nas pontas, ou seja, os intermediários (provedores de acesso) devem abster-se de tomar decisões que cabem apenas aos usuários finais.

Wu pondera que não necessariamente toda rede deve ser neutra para ser útil (ex.: redes privadas); ele acredita que uma rede que é pública (caso da internet) tem um valor singular que depende dessa sua característica de ser neutra. Tim Wu cunha o termo em seu artigo *Network neutrality, broadband discrimination (2003)*ⁱⁱ e traz uma visão do conceito de neutralidade bastante atrelada à economia e a questões de mercado. Ele faz uma relação direta entre a regulamentação da neutralidade e as políticas de inovação. Para ele, é a neutralidade que vai garantir a concorrência e a inovação na rede. Wu (2003) diz que o argumento da neutralidade deve ser entendido como uma expressão concreta de um sistema de convicção sobre a inovação, máxima que muito circulou também na defesa da neutralidade no Marco Civil da internet.

Wu (2003) toma a internet como uma rede de comunicações que pode ser vista como uma plataforma de competição entre desenvolvedores das mais diversas aplicações, batalhando por seu lugar nesse “mercado” e pelo interesse do usuário final. Assim, ele

vê o princípio da neutralidade como garantidor de que essa competição continuará “meritocrática”. Apesar dessa abordagem mais economicista, Wu também problematiza, nessa e em outras obras, outras questões sociais, transparência, cidadania e empoderamento pela rede, colocando a neutralidade como requisito para isso.

Além de Tim Wu, muitos outros pesquisadores têm desenvolvido estudos sobre o tema, como Barbara van Shewick, Dong-Hee Shin, Lawrence Lessig, Christopher Marsden, Marcelo Thompson dentre outros. Fora do escopo das ciências exatas, o debate fica fortemente centrado nas áreas do direito e da economia, como podemos ver com os exemplos dados. Apesar disso, outras áreas das ciências humanas também têm expandido a pesquisa sobre neutralidade da rede, incluindo sociologia e antropologia.

Esse cenário evidencia como o debate apresenta uma diversidade de visões. Christopher Marsden (2011)ⁱⁱⁱ, por exemplo, ressalta que a neutralidade não é uma problemática de caráter apenas econômico. Para ele, neutralidade da rede é “uma frase simples e enganosa que esconde uma multiplicidade de sentidos” (Ibid.). É o que de fato observamos nas arenas públicas de debates. O conceito de neutralidade é algo ainda em construção em todo o mundo, não existe apenas um conceito ampla e consensualmente aceito.

Para dar um exemplo de caráter mais cotidiano sobre o funcionamento da neutralidade da rede, tomemos um usuário que contratou um serviço de internet por um preço X e com a promessa de receber uma conexão de banda larga de velocidade 10 megabytes. Em nosso contexto, comparativa e proporcionalmente a médias nacionais e regionais, é um pacote de velocidade razoável no que diz respeito à experiência do usuário, navegabilidade, facilidade de acesso etc. Receber um serviço que respeite o princípio da neutralidade da rede significa dizer que, dentro desse pacote de velocidade contratado, o provedor não poderá interferir na navegação do usuário baseando-se, para isso, em uma distinção por conteúdo. Assim, se esse usuário tentar acessar um portal de notícias famoso, um blog de mídia alternativa ou um vídeo em algum serviço online, ele deverá ter garantido, por parte de seu provedor de acesso, a mesma velocidade de banda^{iv} em todos os casos, isso é, o que foi contratado junto à empresa. Um serviço que não respeita o princípio da neutralidade é aquele que interfere no uso individual por meio de uma diferenciação no gerenciamento de tráfego de acordo com o tipo de conteúdo que se tentou acessar. Exemplo: o usuário não tem seu tráfego afetado quando acessa um portal de notícias, mas tem sua banda drasticamente reduzida ao tentar acessar um vídeo.

Esse seria um exemplo mais geral, existem outras formas de enquadrar a discussão da neutralidade. Por exemplo, na Colômbia, já é permitida uma prática de rede não neutra que fragmenta a internet do usuário. Nesse caso, o usuário tem que escolher entre pacotes de acesso que são classificados e precificados de acordo com os tipos de conteúdo que oferece: apenas e-mail; e-mail e redes sociais; navegação etc. Essa foi uma das possibilidades mais combatidas nos debates que ocorreram no contexto do Marco Civil da internet no Brasil e, felizmente, impedida na versão final do projeto.

Esse tipo de prática não é algo novo e ocorre também em outros países. Desde o início dos anos 2000, quando a internet entra em uma fase de maior expansão no Brasil, já existiam serviços que praticavam o que ficou conhecido como *traffic shaping*^v, que é a prática de bloquear/degradar certos “tipos” de tráfego de dados. Nesse caso, isso era

bastante usado com as redes *peer to peer*^{vi} (P2P), o que fazia com que usuários, temporariamente, tivessem seu tráfego drasticamente reduzido a partir de determinado volume de dados que era acessado de maneira contínua. Apesar dos menores índices, a prática ainda é adotada por algumas empresas, conforme pesquisas do Measurement Lab^{vii}.

A quebra de neutralidade também é comum, seja por interesses comerciais, seja por interesses de controle estatal, como acontece, nesse último caso, em países como China e Irã (Marsden, 2011). Nos Estados Unidos, por exemplo, temos uma situação clara de cisão entre a banda larga fixa e a móvel^{viii}. Enquanto a banda larga fixa norte-americana teve alguma garantia de neutralidade até recentemente^{ix}, a móvel já se apresentava explicitamente não neutra, com gerenciamento de dados e diferenciação de conteúdos de maneira bastante sensível, incluindo favorecimento de parcerias comerciais com as empresas fornecedoras do acesso.

Esse tipo de parceria entre empresas é uma das formas de quebra de neutralidade que mais se tenta legitimar. Hoje, o exemplo mais conhecido é o acordo firmado entre as empresas Netflix (vídeo sob demanda) e Comcast (provedor de conexão) nos Estados Unidos. A intenção é estabelecer uma “pista rápida” para que os vídeos da Netflix trafeguem com maior velocidade, conseqüentemente amenizando oscilações na transmissão. É importante pontuar que esse tipo de prática não é algo banal, e afeta toda a estrutura da rede. Técnicas de gerenciamento de tráfego afetam todos os conteúdos, pois só se consegue construir “pistas rápidas” a partir da produção de desigualdades, ou seja, ao privilegiar alguns conteúdos você degrada o tráfego de outros (Marsden, 2011).

Os opositores da neutralidade no Brasil, com a aprovação do Marco Civil da internet com garantia do princípio, tentam argumentar principalmente no sentido de legitimar uma interpretação da lei que permitiria esse tipo de acordo. Por hora, ainda é especulação, pois é preciso esperar o decreto de regulamentação da lei e, ainda, observar como vai se conformar a aplicação das novas regras. Mesmo assim, esse tipo de investida é parte central da disputa conceitual em torno da neutralidade, que ocorre principalmente por meio de discursos e narrativas que são colocados em circulação.

Na Coreia do Sul, país com um dos melhores contextos de banda larga no que diz respeito às médias de velocidade alcançadas e disponibilidade/garantia de banda contratada, temos também falta de regulação sobre a prática da quebra de neutralidade, havendo relatos e discussões em andamento que advogam contra as empresas que degradam tráfego dos usuários (Shin, 2011)^x.

No Chile, ao contrário, já temos regulação clara de garantia da neutralidade da rede desde 2010, sendo que recentemente já apareceram as primeiras análises positivas do período pós-regulação no país^{xi}. Da mesma forma, também se observa uma regulação clara na Holanda, onde a quebra de neutralidade é ilegal, com os processos relacionados à gestão da rede altamente judicializados^{xii}.

Vemos que o tema é essencialmente controverso, com uma série de posicionamentos diferenciados entre os países. Dessa forma, a tentativa de legislação mais completa no caso brasileiro coloca o país em uma posição central no debate em âmbito internacional. Apesar de países como Chile e Holanda já possuírem leis ativas, outros ainda estão debatendo e tentando aprovar suas leis e, no caso europeu de forma geral, uma lei

recém-aprovada^{xiii}. O Brasil aparece nesse contexto de forma bem representada pelo Marco Civil da internet, que ficou globalmente conhecido, apesar das dificuldades de consenso durante o longo processo de tramitação na Câmara dos Deputados^{xiv} e mesmo durante a “veloz” tramitação no Senado^{xv}.

Governança da rede e rumos do debate

Na perspectiva de equacionar esse cenário global de disputas em torno da neutralidade e demais princípios que devem orientar a governança da internet mundial, diversos eventos, encontros e conferências têm ocorrido. Na cidade de São Paulo, nos dias 23 e 24 de abril de 2014, teve lugar o Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance, mais conhecido como NETmundial. O evento é parte de um contexto global complexo^{xvi}, que tem relação direta com as denúncias de espionagem do governo norte-americano que emergiram no ano de 2013 com Edward Snowden^{xvii}. O encontro teve o intuito de debater questões importantes sobre a governança da internet e elaborar um documento com o intuito de formalizar os pontos de consenso. Esse documento poderia ser utilizado em outros espaços de discussão e deliberação sobre governança global de internet, bem como na política interna dos países.

Arelados a esse grande evento, outros dois encontros completaram o que foi uma verdadeira “semana da internet” na cidade de São Paulo. No total, entre os dias 22 e 26 de abril, foram três grandes eventos. Paralelamente ao NETmundial, realizou-se o Arena NETmundial com o intuito de ser um espaço mais aberto de discussões sobre governança. Também de caráter propositivo, um de seus objetivos era, de alguma forma, interferir no evento central, provendo-o com as manifestações populares mais diversas.

Nos dois dias que se seguiram ao NETmundial, ocorreu, no mesmo local, o Fórum da Internet no Brasil, evento anual do Comitê Gestor da Internet, antecipado para acontecer em conjunto com o fórum global. Um dos focos dessa edição foi a avaliação do encontro mundial que acabara de ocorrer, tendo em vista, inclusive, contextualizá-lo com a atualidade nacional do debate sobre a rede.

Não (totalmente) por acaso, o Marco Civil da internet, projeto de lei que tramitou na Câmara dos Deputados por pouco mais de dois anos, foi sancionado pela presidenta da República durante a abertura do NETmundial. A sanção do Marco Civil naquele momento teve simbolismo político muito forte, tendo em vista o papel do país no encontro. A velocidade de aprovação no Senado, os regimes de urgência colocados para a tramitação do projeto, tanto na Câmara como no Senado, possuem relação direta com esse momento da sanção, demonstrando a complexidade política, nacional e internacional, envolvida no processo.

Como citamos, em diversos locais do mundo o debate sobre a rede tem se intensificado, indo desde leis sobre gestão de infraestrutura até demais regras de uso e práticas online. Nesse contexto, o Brasil de fato acabou por assumir uma posição de liderança, a partir da chamada para o NETmundial, quando conseguiu reunir delegações de dezenas de países para debater os rumos da internet aqui em território nacional. E o Marco Civil da internet, apesar de ser uma lei interna, exerce papel importante em todo esse cenário. NETmundial e Marco Civil da internet se inter-relacionam e afetam um ao outro. Um

primeiro ponto que ambos compartilham de forma explícita: o debate acalorado sobre o princípio da neutralidade da rede.

O NETmundial foi a primeira conferência desse tipo. Ele visou a debater a estrutura atual que rege o ecossistema de governança da rede global, adotando para isso um foco multissetorial, em que diversos “stakeholders” – como são assim chamados todos os atores que de alguma forma exercem um papel no debate – tiveram a possibilidade de se colocar, contribuir com as discussões antes e durante o evento.

A proposta era organizar duas discussões principais: 1- Princípios para a governança da internet; e 2- Roteiro para a evolução futura do ecossistema de governança da internet. As contribuições enviadas à organização foram sistematizadas em um documento que funcionou como direcionamento para o evento. Ao fim, modificações e adições foram realizadas originando o documento final que foi nomeado como “Declaração multissetorial de São Paulo”.

Do ponto de vista da discussão que traçamos aqui sobre a neutralidade da rede, alguns pontos merecem destaque nessa declaração. O debate sobre a neutralidade foi central. No documento, contudo, a neutralidade não apareceu como um princípio de forma explícita, constando apenas nos itens que foram listados como “pontos a serem discutidos para além do NETmundial”. Isso, naturalmente, causou grande descontentamento por diversos dos “stakeholders” participantes. Apesar disso, é importante atentarmos para duas questões: 1- o silenciamento do termo neutralidade da rede na declaração final materializa algo crucial: a disputa conceitual/política em torno da neutralidade; e 2- apesar do termo não aparecer de forma explícita, ele aparece fragmentado, em outra roupagem.

Esses pontos sugerem importantes análises sobre o processo, já que, como admitiram publicamente membros do comitê, essa foi uma estratégia para possibilitar a inserção da neutralidade, nos limites dos constrangimentos políticos em curso nas negociações. Dentre os trechos do texto^{xviii} que representam menções à neutralidade, podemos elencar:

1- Espaço unificado e não-fragmentado: a internet deve continuar sendo a “rede das redes”, globalmente coerente, interconectada, estável, não-fragmentada, escalonável e acessível, baseada em um conjunto comum de identificadores únicos, que permita que informações e pacotes de dados fluam livremente em um princípio fim-a-fim, independentemente de conteúdo legal;

2- Arquitetura aberta e distribuída: a internet deve ser mantida como um ambiente fértil e inovador baseado em uma arquitetura de sistema aberto, com colaboração voluntária, administração coletiva e participação, além da garantia da natureza fim-a-fim da internet aberta;

3- Ambiente propício à inovação sustentável e à criatividade: a habilidade de inovar e criar esteve no coração do crescimento marcante da internet e isso trouxe grande valor para a sociedade global. Para a preservação desse dinamismo, a governança da internet deve continuar a permitir a inovação sem necessidade de permissão por meio de um ambiente favorável, consistente com outros princípios deste documento.

“Espaço unificado e não-fragmentado”, “rede das redes”, “princípio fim-a-fim”, “ambiente propício à inovação” são todos termos bastante usados para construir um argumento consistente sobre neutralidade da rede. Dessa forma, podemos perceber que a conformação de um documento como a declaração final de um evento global como o NETmundial é muito mais complexa que o simples fato de conter ou não um termo de maneira explícita.

Além dos trechos citados, ao fim do documento o termo neutralidade da rede é nomeado na seção de “pontos a serem discutidos para além do NETmundial”. Lá, é dito que a neutralidade foi um ponto bastante debatido, com muitas divergências e preocupação dos atores com o conceito e com a falta dele no documento resultante. Assim, ficou colocado como item a continuar sendo tratado em outros espaços apropriados para que se chegue a um entendimento consensual entre países e setores.

É importante percebermos nesse processo: a disputa em torno do princípio da neutralidade, as divergências entre os países, o silenciamento da expressão, a presença fragmentada ao longo do documento. Representantes do setor privado e países como Estados Unidos e França, por exemplo, não concordaram em colocar neutralidade da rede como um princípio no documento, por isso o termo acabou por aparecer nessa seção de discussões posteriores. Aqui, vemos a política em ação. Em uma mesa de negociações composta por delegações de diversos países em que se precisa chegar a um consenso, as disputas e concessões são ponto comum, necessitando um alinhamento textual muito específico para se conseguir, minimamente, agradar a maior parcela dos envolvidos.

Durante o Fórum da Internet no Brasil, evento que se seguiu ao NETmundial e que serviu como espaço de avaliação do mesmo, Carlos Afonso – representante da sociedade civil no comitê multissetorial executivo do NETmundial – disse que o texto final só foi o possível de ser atingido dessa forma, para que os opositores da neutralidade a aceitassem de alguma maneira na versão final.

Vinicius Wagner Oliveira Santos é doutorando em política científica e tecnológica pelo Instituto de Geociências da Unicamp e mestre em divulgação científica e cultural pelo Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo da mesma instituição.

NOTAS

i

Que trata de princípios. No caso, uma lei de caráter mais generalista que não sofra obsolescência precoce.

ii WU, Tim. Network Neutrality, Broadband Discrimination. *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, Vol. 2, p. 141, 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=388863>>. Acesso em 6 de maio de 2014.

iii Marsden, Christopher. “Network eutrality: A Research Guide” (May 26, 2011). *Handbook of Internet Research*, I. Brown, ed., Edward Elgar, 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1853648>>. Acesso em 6 de maio de 2014.

iv Neste caso, em relação ao que é responsabilidade do provedor de acesso. Naturalmente, existem oscilações de velocidade que são responsabilidade do servidor em que se encontra hospedado o site que o usuário tenta acessar.

v <<http://tecnoblog.net/109523/estudo-net-traffic-shaping-torrent/>>

vi As redes *peer to peer* são redes de troca de arquivos que utilizam determinados protocolos de conexão para realizarem tráfego de dados direto entre as máquinas dos usuários, utilizando-se para

-
- isso de servidores de rastreamento conhecidos como *trackers*. Dessa forma, os usuários conseguem obter arquivos, os mais diversos, ao mesmo tempo que fornecem retroalimentando a rede. Esse tipo de mecanismo ficou bastante conhecido pelo grande volume de troca de arquivos de mídia, como músicas e filmes, o que também causou muitos constrangimentos com a indústria de direitos autorais. Mais informações em: <http://compnetworking.about.com/od/p2ppeer/g/bldef_p2p.htm>
- vii <<http://gizmodo.uol.com.br/quais-provedores-mais-reduzem-a-velocidade-de-videos-e-torrents-no-brasil/>>
- viii <<http://www.broadbandchoices.co.uk/guides/mobile-broadband/mobile-broadband-vs-fixed-line-broadband>>
- ix Acontecimentos recentes em território norte-americano causaram certa reviravolta na questão da neutralidade no país. São dois exemplos principais: o caso da batalha judicial entre FCC e Verizon <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=35755>>; e o caso do acordo entre a Comcast e a Netflix <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=36499&sid=4#.U2jh0B9xmR0>>.
- x Shin, Dong-Hee, “Demystifying internet neutrality of Korea with stakeholder analysis: a case study of network neutrality in Korea”. 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1976122>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1976122>>. Acesso em 6 de maio de 2014.
- xi <<http://www.digitalrightslac.net/pt/una-evaluacion-de-la-ley-de-neutralidad-de-la-red-en-chile/>>
- xii <<https://www.eff.org/deeplinks/2012/05/netherlands-passes-net-neutrality-legislation>>
- xiii <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.php?id=92549>>
- xiv <http://www.brasilpost.com.br/2014/03/25/marco-civil-aprovado_n_5031433.html>
- xv <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/04/22/para-oposicao-marco-civil-da-internet-foi-aprovado-em-tempo-recorde-para-agradar-dilma>>
- xvi <<http://www.brasilpoder.com.br/wp/brasil-sediara-conferencia-mundial-governanca-internet-2014/>>
- xvii <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>
- xviii Tradução livre a partir do documento original, em inglês, que pode ser acessado em <<http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>>.