
Relatório

Mesa: “Zero-rating no contexto pandêmico: solução para a conectividade da população brasileira?”

Fórum da Internet no Brasil

2021

PROPONENTES

Nathalia Sautchuk Patricio

Raquel Renno

MEDIADORA

Raquel Renno (Terceiro Setor)

Raquel é Digital Program Officer com foco em questões de gerenciamento de espectro. Trabalha com temas relacionados a direitos humanos e impacto social das tecnologias digitais desde 2003 e desde 2010 é membro do International Centre for Info Ethics (ICIE). Ela é doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC-São Paulo, com foco na intersecção entre os estudos urbanos e o ambiente midiático.

RELATORA

Juliana Novaes (Comunidade Científica e Tecnológica)

Juliana é bacharel em Direito pela USP, pós-graduanda em Big Data e Inteligência Artificial no Instituto de Ciências Matemáticas e Computação da

USP e mestranda na Universidade de Maastricht (Holanda). É também Internet of Rights Fellow da ARTICLE 19 e Global Engagement Director do Youth Observatory (Internet Society Youth SIG).

DEBATEDORES

Bruna Zanolli (Terceiro Setor)

Bruna é uma ativista na área de comunicação autônoma e direitos humanos com experiência na implantação e manutenção de redes autônomas e comunitárias. É mestra em Comunicação pelo MediaLab UFRJ, onde explorou as experiências feministas no espectro eletromagnético. Foi Mozilla fellow na Artigo 19 Brasil em 2018 e 2019.

Jesaias Arruda (Setor Privado)

Jesaias é bacharel em ciência da computação graduado pela Universidade Paulista de Manaus. Há 12 anos trabalha como Gerente de Infraestrutura de TI nas Lojas Bemol com projetos nas frentes de Internet, redes Wi-Fi, cloud computing, transformação digital e inovação tecnológica. Atualmente exerce o cargo de Diretor na Abranet (Associação Brasileira de Internet).

Renata Figueiredo Santoyo (Governo)

Renata Santoyo trabalha na Assessoria Internacional da Anatel, onde acompanha em especial as atividades do Conselho da União Internacional de Telecomunicações - UIT e como vice-chair do grupo de trabalho do WSIS Fórum pela região das Américas. Graduada em Direito e Mestre em Direito Romano e Sistemas jurídicos contemporâneos pela Universidade de Roma – Tor Vergata, possui Especialização em Telecomunicações pela Universidade de Brasília - UNB e pelo Instituto Nacional de Telecomunicações – Inatel e integra o Grupo de Estudos em Direito de Telecomunicações da UNB. Na Anatel desde 2005, trabalhou no jurídico em Regulamentação de Satélites, Engenharia do Espectro, Certificação de Produtos de Telecomunicações e Numeração. Também exerceu funções de presidente da Comissão de Ética, bem como de vice-corregedora da Anatel.

Nathalia Sautchuk Patrício (Comunidade Científica e Tecnológica)

Possui graduação e mestrado em Engenharia de Computação pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é German Chancellor Fellow pela Alexander von Humboldt Foundation, pesquisando neutralidade da rede no Centre for Global Cooperation Research da Universidade de Duisburg-Essen na Alemanha. Atua como professora convidada no curso de Transformação Digital da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

***ZERO-RATING NO CONTEXTO PANDÊMICO: SOLUÇÃO PARA A
CONECTIVIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA?¹***

RESUMO

No contexto pandêmico, a Internet adquiriu uma importância ainda maior em diferentes segmentos da vida da população brasileira. Tendo isso em vista, o debate sobre conexão à Internet no Brasil ressurge sob novos contornos, incluindo o debate do zero-rating como uma estratégia de acesso à informação sobre serviços de saúde e de conexão à conteúdos educacionais à parcela da população desconectada no país. A sessão explorou o impacto desse tipo de política na inclusão digital da população.

OBJETIVOS PROPOSTOS E ATINGIDOS

A mesa reuniu especialistas multissetoriais para discutir questões relativas aos desafios de conectividade apresentados no contexto da pandemia do COVID-19 e algumas das soluções oferecidas por agentes do mercado na tentativa de superar alguns dos gaps de inclusão digital nesse contexto, como é o caso do zero-rating.

Os convidados compartilharam seu conhecimento, suas visões e experiências, tratando da polêmica de utilização de alternativas que podem ferir a neutralidade da rede frente ao problema estrutural de conectividade em algumas regiões do Brasil.

¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bvNCVMQY6AE>

Temos por objetivos atingidos: o compartilhamento e visões de cada debatedor; a reflexão sobre os ganhos, limites e aspectos controversos da matéria; a proposição de um olhar crítico sobre esse cenário de pandemia e as expectativas para o futuro; o debate sobre medidas alternativas que favorecem comunidades locais desconectadas.

SÍNTESE DO DEBATE

- Moderadora: Independentemente das discussões sobre zero-rating e neutralidade da rede, é sabido que as práticas de zero-rating oferecem um atrativo econômico que, para muitos, é a única forma de se ter acesso à Internet. Além disso, especialistas do tema no Brasil apontam como o zero-rating também alivia a demanda de infraestrutura em algumas áreas, principalmente em grandes centros urbanos, e acaba se tornando parte fundamental do ecossistema de acessibilidade mais além da camada de conteúdo. Vocês concordam com essa afirmação? É possível pensar em alternativas para um aumento da infraestrutura de acordo com a demanda mantendo o serviço atraente economicamente? Que iniciativas seu setor está desenvolvendo ou pretende desenvolver para contribuir nesse sentido?

- Nathalia Sautchuk Patricio: A questão do zero rating não é nova e é uma discussão que já existe há bastante tempo. Iniciativas como o Free Basics como alternativa de inclusão digital da população levantaram um grande debate, mas a pandemia traz um novo contexto para isso. O argumento que favorece práticas como o zero rating é de que ele não violaria a naturalidade de rede por não ser uma prática de gerenciamento de rede, mas de tarifação que afetaria apenas a cobrança pelo pacote de dados e não o controle dos conteúdos. Um estudo de um centro de regulação na Europa analisou as motivações para utilização de zero-rating e concluiu que, na verdade, uma das razões para o gerenciamento de tráfego é gerar mais eficiência na capacidade de rede. Inclusive um dos principais cálculos que os provedores fazem é em relação ao congestionamento durante os horários de pico e a capacidade da rede em atender essa demanda. Um outro estudo chegou à conclusão de que o uso do zero-rating tem a tendência a reduzir os investimentos na rede, pois há menos incentivos para o provedor de Internet aumentar sua capacidade, num reflexo dessa tendência do provedor em maximizar lucro. Isso influencia na capacidade desses provedores de discriminar conteúdos e afetar de forma geral a qualidade do que é oferecido. Então é importante contextualizar que o zero - rating tem sim um aspecto de gerenciamento de rede.

- Jesaias Arruda: Na região amazônica, existe um grande problema de indisponibilidade de infraestrutura e de comunicação, de forma que qualquer conteúdo e tipo de conectividade já produzem um grande impacto durante a pandemia. Temos um projeto que disponibiliza Internet para os nossos clientes, tendo atingido 35 dos 62 municípios do Amazonas. Nos lugares onde nós oferecemos infraestrutura, houve um impacto muito grande nos últimos anos, foram criados novos negócios, a educação melhorou e a saúde também. Esse modelo é vantajoso para nós, pois oferecemos conteúdo de graça, mas, ao mesmo tempo, disponibilizamos recursos de internet para que os clientes possam fazer acessos que não teriam condições de fazer e aumentar seu poder de compra. Nós levamos internet através conexão por satélite, então atendemos cidades que não têm telefone celular ou um provedor de Internet nem que seja pequeno. Os pequenos provedores que estão nesses lugares têm utilizado o compartilhamento de infraestrutura, mas há uma limitação muito grande de recursos. Então, quando falamos em zero-rating, é preciso mostrar essa realidade, porque o benefício que isso tem trazido para essa região é muito importante.

- Bruna Zanolli: O zero-rating gera um grande impacto e eu não acho que esse seja algo a se desconsiderar e essas políticas vão continuar acontecendo. Porém, é necessário considerar também os impactos negativos. Lembrando o estudo da Mozilla sobre a saúde da Internet de 2017, que afirma que mais de cinquenta por cento da população brasileira confunde Facebook e Internet, então liberar acesso apenas a determinadas plataformas também faz com que as pessoas tenham um acesso muito restrito à informação. E já faz um tempo que a Internet é considerada um direito humano, então falar em criação de acesso à infraestrutura é falar de um direito e mais recursos e políticas devem ser alocadas para garantir isso. Outro perigo nessa questão do zero-rating é o fato dessa relação ser similar ao acordo da Google com as universidades brasileiras, em que o Google vai lá e disponibiliza acesso irrestrito aos serviços de nuvem, porém esse acesso é gratuito apenas quando se chega em determinada capacidade. E aí você tem toda uma infraestrutura de conhecimento público que está dependendo de uma plataforma e essa plataforma pode fazer o que quiser e eu acho que a relação de dependência é muito parecida com a das plataformas que oferecem serviços por zero-rating.

- Renata Santoyo: Eu vejo o zero-rating não com uma solução final para atender a coletividade, mas uma solução paliativa muito útil para o momento atual que a gente

vive. Os desafios geográficos e a questão de baixa renda prejudicam a atividade de cobertura. Eu vejo até os projetos do Google e do Facebook como incentivos para conseguir cumprir essas metas de *affordability*, mas existem outras alternativas, como a destinação de baixas frequências para poder fazer a cobertura em áreas mais remotas que vem como contrapartida do zero-rating.

- Moderadora: Sabemos que o zero-rating é geralmente uma iniciativa promovida por parcerias entre grandes empresas privadas, mas há pouca informação sobre o impacto dessa modalidade de serviços para os pequenos provedores e comunidades localizadas em áreas remotas. Considerando a experiência da Bruna com comunidades com acesso limitado à Internet e do Jesaias com provedores locais, como vocês vêem o impacto do zero-rating tanto nas comunidades quanto nos pequenos e médios negócios? Quais efeitos e limitações isso traz a longo prazo?

- Bruna Zanolli: Muita gente tem planos de dados mínimos e, quando acaba o plano, continua funcionando só WhatsApp e, quando falamos em WhatsApp, existe uma questão de proteção de dados. Então, acho que esse é o primeiro impacto muito grande que chega para as comunidades, porque a maior parte da população brasileira não tem consciência sobre políticas de privacidade e a coleta desses dados impacta de forma muito mais pesada quem não tem acesso a essas discussões. Além disso, se a pessoa só tem acesso ao WhatsApp e ao Facebook, ela passa a confiar nessas plataformas como um veículo de mídia. Então a possibilidade de que a desinformação se propague muito mais nessas localidades que têm menos acesso a outras formas de comunicação ou não tem nenhum outro acesso é muito grande. Acho que em termos práticos, a pessoa acaba tendo pouco acesso a essa troca de conhecimento que é a Internet.

- Jesaias Arruda: É necessário ter políticas públicas para resolver o problema de infraestrutura. Em diversos lugares do Brasil, as grandes operadoras figuram como tendo infraestrutura, mas quem tem levado conectividade para essas regiões são os pequenos e médios provedores, empresas que começam às vezes com 500-800 mil. Eu também tenho a preocupação em relação à concentração de informação canalizada em um único lugar e isso poder gerar desinformação. Mas, em alguns lugares, o nível de informação é zero, então em vários lugares no Brasil hoje, se não houvesse zero-rating,

essas pessoas teriam zero acesso a qualquer tipo de coisa. Olhando para o cenário da pandemia, o crescimento dos pequenos e médios provedores foi muito grande, porque chegou em alguns lugares em que as pessoas decidiram abrir mão de algumas coisas para contratar Internet. Porém, em lugares onde isso não é uma opção, trocar uma mensagem pelo WhatsApp é uma chave de ouro. Então, a pergunta que fica é: como achar um meio termo para disponibilizar um recurso sem que ele prejudique a qualidade das informações que circulam?

- Moderadora: Tendo em vista o cenário pandêmico e a importância da conexão à Internet para o acesso à informação neste momento de crise, quais são os desafios que persistem a nível de infraestrutura e de políticas públicas para concretizar a meta de acesso universal?

- Nathalia Patricio: A internet está inserida em uma lógica de mercado. Então, em locais onde não há interesse de mercado, não há acesso ou o acesso é precário e isso é uma dificuldade que precisa ser superada. Existem fundos como o FUST e há uma dificuldade de acesso a ele que precisa ser repensada para que esse recurso possa ser utilizado para desenvolver políticas públicas. Existem também redes comunitárias, que podem ser uma saída para quebrar essa lógica de mercado em lugares onde não há interesse dos grandes provedores, possibilitando levar conexão a áreas remotas. Porém, essas redes enfrentam algumas dificuldades para se tornarem sustentáveis, pois as comunidades às vezes não sabem gerenciar uma rede e faltam políticas públicas que incentivem essas iniciativas, como é um exemplo o próprio FUST. O terceiro setor e o próprio setor privado têm desenvolvido vários trabalhos interessantes nesse sentido, mas vemos que isso é um problema estrutural que requer políticas públicas de longo prazo.

Renata Santoyo: Nós buscamos tomar algumas ações durante a pandemia focadas em conectividade. É necessário atingir a meta de acesso universal de forma que não tenhamos que recorrer ao zero-rating em excesso, sabendo que é uma coisa que, apesar de apresentar um benefício, também pode trazer aspectos ruins. É necessário que as operadoras ofereçam um serviço mais resiliente para os usuários móveis diante da mudança. Realizamos também um estudo sobre algumas soluções e políticas públicas para melhor conectividade. Também temos um projeto com o Reino Unido que tem

relação com pequenos provedores e redes comunitárias. Todos esses projetos têm foco na conectividade e temos colhido bons frutos disso, mas ainda há muita coisa a ser feita para melhorar a qualidade do serviço prestados.

Tipo de manifestação (posicionamento ou proposta)	Conteúdo	Consenso ou Dissenso	Pontos a aprofundar
Posicionamento	Tendo em vista os desafios trazidos pela pandemia do COVID-19 e a exclusão digital de brasileiros residentes em áreas não servidas pelas telecomunicações, o zero rating é uma alternativa válida para superar problemas de conectividade no Brasil?	Dissenso. Nenhum dos painelistas considera que o zero-rating seja suficiente para resolver os problemas de conectividade no Brasil, mas os painelistas do governo e setor privado concordam que poderia vir a ser uma medida paliativa. Terceiro setor e comunidade científica discordam	Quais são os limites do uso do zero-rating para que esses serviços não afetem excessivamente a qualidade da navegação do usuário e limite seu acesso à informação?
Posicionamento	É necessário construir políticas públicas de longo prazo para superar os	Consenso	

	<p>problemas estruturais da desigualdade de acesso aos serviços de telecomunicações no Brasil.</p>		
<p>Posicionamento</p>	<p>Redes comunitárias são uma alternativa mais inclusiva do que zero-rating para comunidades sem acesso à Internet.</p>	<p>Consenso</p>	<p>Ainda existem inúmeras dificuldades para a sustentabilidade de redes comunitárias no Brasil, algumas a nível de organização interna das populações locais e outras a nível de políticas públicas</p>
<p>Posicionamento</p>	<p>Recursos do FUST devem ser utilizados para expandir a conectividade em áreas sem cobertura.</p>	<p>Consenso com uma abstenção (Governo não se manifestou)</p>	