

**O marco civil da internet e a neutralidade de rede: dilemas, debates e impasses relacionados a este princípio na tramitação do projeto de lei**

La ley brasileña de la internet y la neutralidad de red: dilemas, estancamientos y conflictos relacionados con este principio en el debate y aprobación en el congreso

The brazilian law of the internet and the network neutrality: dilemmas, impasses and disputes related to this principle in the discussion and approval in congress

**Nelia Rodrigues Del Bianco**

Professora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, doutora em Comunicação pela ECA-USP. Membro do Programa de Pós-Graduação em Comunicação na Linha de Pesquisa em Políticas de Comunicação e Cultura.

Contato: [nbianco@uol.com.br](mailto:nbianco@uol.com.br)

**Marcelo Mendes Barbosa**

Mestrando em Comunicação da Universidade de Brasília, na Linha de Pesquisa em Políticas de Comunicação e Cultura. Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal.

Contato: [marcelo.barbosa@gmail.com](mailto:marcelo.barbosa@gmail.com)

Artigo recebido em: 30/09/2014 e aprovado em 11/11/2014.

## Resumo

O presente artigo resgata o processo de elaboração, tramitação e aprovação do Marco Civil da Internet, com foco na discussão sobre a neutralidade de rede. Para que o projeto se transformasse na Lei 12.965/2014 foi necessário superar grandes dilemas, disputas e impasses relacionados à definição da redação do princípio da neutralidade de rede. No artigo são apontados os atores que se destacaram na mobilização em prol da retirada ou redução do alcance desse princípio no projeto de lei, e os que fizeram sua defesa; os principais argumentos utilizados; os fatores que contribuíram para a intensificação da mobilização do governo a favor da aprovação; as principais estratégias para conseguir apoio da maioria e aprovar o projeto; quem ganhou e perdeu com a aprovação dessa lei; os efeitos no cenário internacional; e a concepção ideológica sobre a Internet que prevaleceu.

Palavras-chave: Neutralidade de rede. Marco Civil da Internet. Internet. Governança da Internet. Políticas públicas de comunicações.

## Resumen

Este artículo presenta el proceso de elaboración, tramitación y aprobación de la ley brasileña de Internet, centrándose en el debate de la neutralidad de red. Para el proyecto se convertir en la Ley 12.965/2014 fue necesario superar los dilemas, estancamientos y conflictos relacionados con la definición del principio de la neutralidad de red. También es señalado en el artículo los actores que se destacaron contra el principio de la neutralidad de red y los principales argumentos usados; los actores que se destacaron en la defensa del principio; los factores que contribuyeron con aumento de la movilización del gobierno en favor de la aprobación; las principales estrategias utilizadas para lograr apoyo mayoritario y aprobar el proyecto; quien ganó y perdió con la aprobación de esta ley; los efectos en la escena internacional; y la concepción ideológica de la Internet que prevaleció.

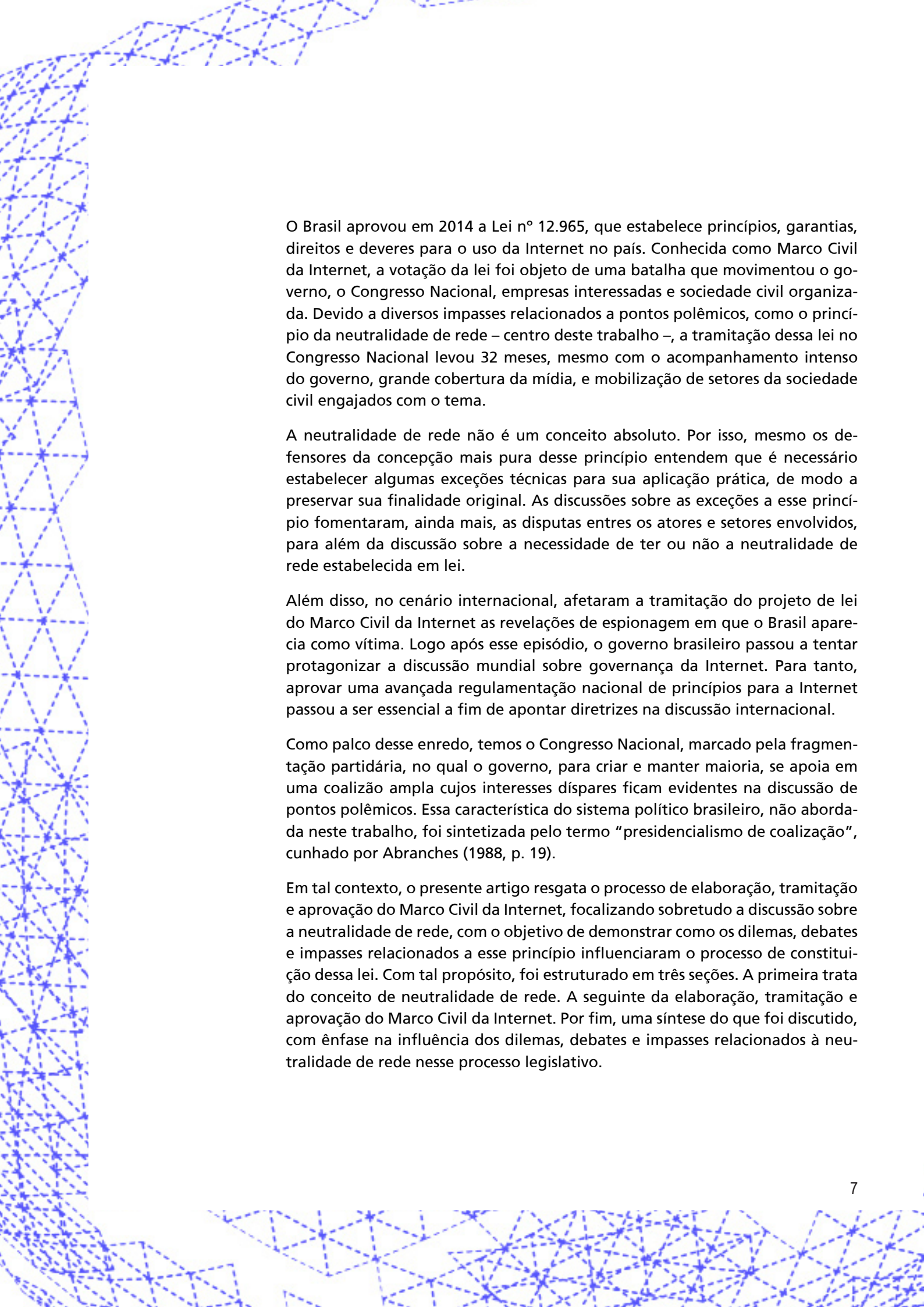
Palabras- clave: Neutralidad de red. Ley brasileña de la Internet. Internet. Gobernanza de Internet. Políticas públicas de los medios de comunicación.

## Abstract

This article presents the process of preparing, discussing and approval the brazilian law of the Internet, focusing on the discussion of network neutrality. For the project become the Law 12.965/2014 was necessary to overcome major dilemmas, impasses and disputes related to the principle of neutrality network. This article also point out the actors who have excelled in mobilization to exclude or reduce the scope of the principle of network neutrality of the bill; the main arguments against net neutrality in Congress; the actors who stood out in defense of the principle of net neutrality; the factors that contributed to increase mobilization of government in favor of the approval; the main strategies used to achieve majority support and approve the project; who won and lost with its approval; the effects on the international scene; and the ideological conception of the Internet that prevailed.

Keywords: Network neutrality. Brazilian law of the Internet. Internet. Internet governance. Communications policy.





O Brasil aprovou em 2014 a Lei nº 12.965, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no país. Conhecida como Marco Civil da Internet, a votação da lei foi objeto de uma batalha que movimentou o governo, o Congresso Nacional, empresas interessadas e sociedade civil organizada. Devido a diversos impasses relacionados a pontos polêmicos, como o princípio da neutralidade de rede – centro deste trabalho –, a tramitação dessa lei no Congresso Nacional levou 32 meses, mesmo com o acompanhamento intenso do governo, grande cobertura da mídia, e mobilização de setores da sociedade civil engajados com o tema.

A neutralidade de rede não é um conceito absoluto. Por isso, mesmo os defensores da concepção mais pura desse princípio entendem que é necessário estabelecer algumas exceções técnicas para sua aplicação prática, de modo a preservar sua finalidade original. As discussões sobre as exceções a esse princípio fomentaram, ainda mais, as disputas entre os atores e setores envolvidos, para além da discussão sobre a necessidade de ter ou não a neutralidade de rede estabelecida em lei.

Além disso, no cenário internacional, afetaram a tramitação do projeto de lei do Marco Civil da Internet as revelações de espionagem em que o Brasil aparecia como vítima. Logo após esse episódio, o governo brasileiro passou a tentar protagonizar a discussão mundial sobre governança da Internet. Para tanto, aprovar uma avançada regulamentação nacional de princípios para a Internet passou a ser essencial a fim de apontar diretrizes na discussão internacional.

Como palco desse enredo, temos o Congresso Nacional, marcado pela fragmentação partidária, no qual o governo, para criar e manter maioria, se apoia em uma coalizão ampla cujos interesses díspares ficam evidentes na discussão de pontos polêmicos. Essa característica do sistema político brasileiro, não abordada neste trabalho, foi sintetizada pelo termo “presidencialismo de coalização”, cunhado por Abranches (1988, p. 19).

Em tal contexto, o presente artigo resgata o processo de elaboração, tramitação e aprovação do Marco Civil da Internet, focalizando sobretudo a discussão sobre a neutralidade de rede, com o objetivo de demonstrar como os dilemas, debates e impasses relacionados a esse princípio influenciaram o processo de constituição dessa lei. Com tal propósito, foi estruturado em três seções. A primeira trata do conceito de neutralidade de rede. A seguinte da elaboração, tramitação e aprovação do Marco Civil da Internet. Por fim, uma síntese do que foi discutido, com ênfase na influência dos dilemas, debates e impasses relacionados à neutralidade de rede nesse processo legislativo.

## A neutralidade de rede

A neutralidade de rede é um conceito mais antigo e mais amplo do que a Internet. Ele vem sendo aplicado a diversos tipos de infraestrutura em rede, como transportes e energia elétrica. Quando essas infraestruturas possuem características de monopólios naturais, como a energia elétrica, a neutralidade é utilizada como uma qualidade de regulação que visa evitar abusos que possam discriminar usuários ou prejudicar a competição entre empresas (PIRES & PICCININI, 1999, p. 222).

O conceito de neutralidade de rede utilizado neste artigo é aquele aplicado à Internet. Como a Internet é uma rede aberta, a aplicação de definições técnicas relacionadas a seu acesso e uso possui impactos práticos na sociedade. Escolhas técnicas sobre como o tráfego de dados deve ocorrer nessa rede geram efeitos econômicos e também efeitos sobre o pleno exercício de direitos fundamentais dos cidadãos, a considerar que a Internet cada vez mais se firma como meio de comunicação, de informação e de prestação de serviços, inclusive dos serviços públicos e de utilidade pública.

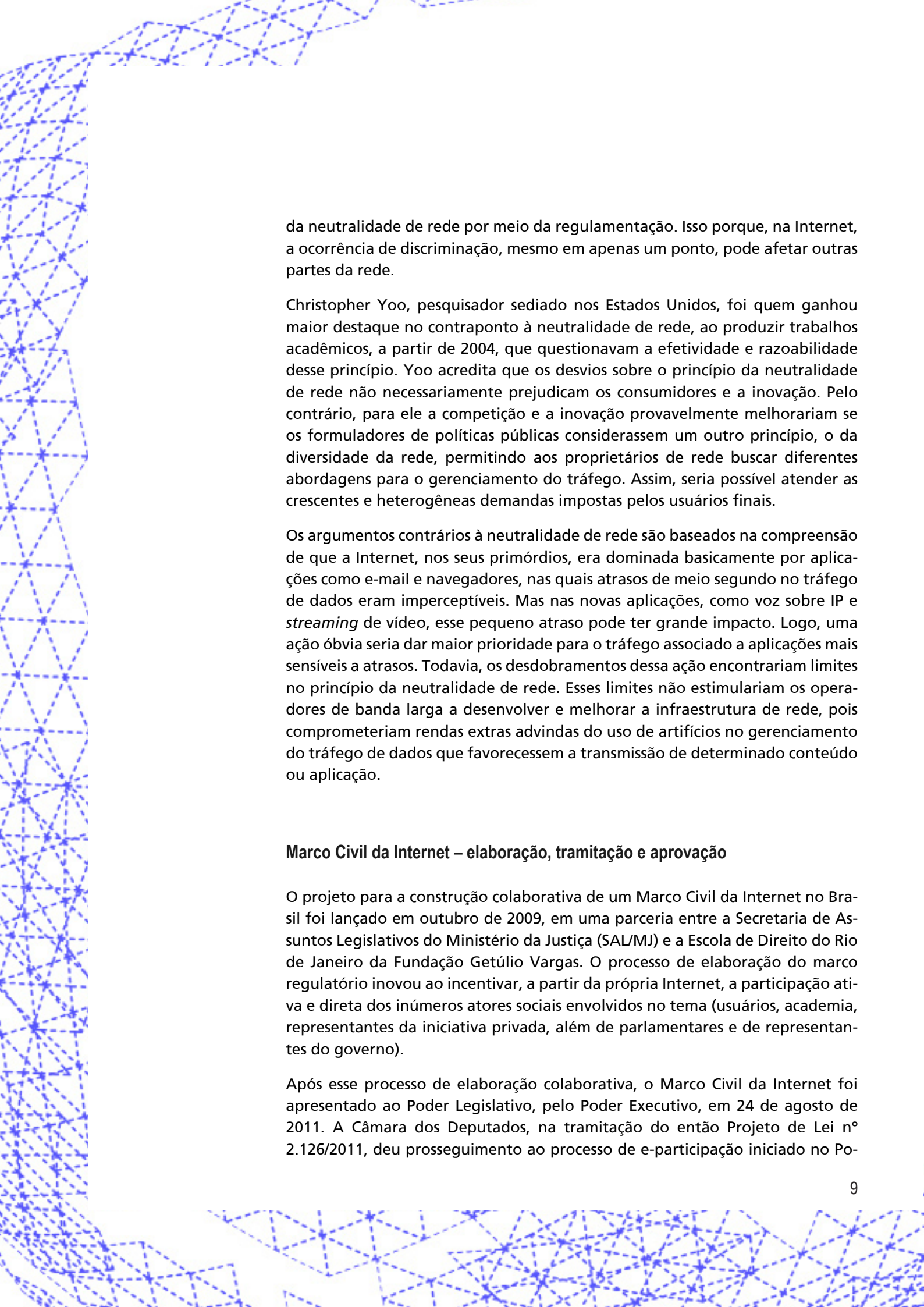
O termo neutralidade de rede, disseminado na academia norte-americana por Tim Wu<sup>1</sup> no início dos anos 2000, designa um princípio de desenho de rede que, ao visar à maximização da utilidade pública da informação, traz consigo a ideia que todos os conteúdos, independentemente de origem, destino 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*<sup>2</sup>). Isso permitiria a essa rede compartilhar todo tipo de informação e suportar todo tipo de aplicação. O princípio sugere que a rede é mais valiosa quando permite a integração de diversos usuários e a agregação de conteúdo, pois isso incentivaria a adesão de novos usuários e a inserção de mais conteúdos.

Complementarmente, o termo tem sido associado ao afastamento de práticas anticompetitivas por parte das empresas de telecomunicações, devido ao tratamento igualitário dos dados, de maneira independente de sua origem e destino; à manutenção da liberdade de comunicação e da produção de conteúdos dos usuários, associada ao tratamento democrático de conteúdos diversos; e à garantia do ambiente inovador de aplicativos da Internet, por não discriminar formatos e tamanhos.

De modo geral, para os adeptos da neutralidade de rede, em uma visão idealista, não haveria necessidade de regulamentação para garantir esse princípio, pois as operadoras preservariam a arquitetura *end-to-end* sem necessidade de discriminação entre os pontos da rede. No entanto, se elas discriminam o tráfego de dados, por qualquer motivo, geram-se externalidades negativas e motivam-se as discussões sobre a necessidade de garantir *enforcement* ao princípio

1-Tim Wu é professor do Departamento de Direito da Universidade de Columbia. Ele liderou em parte a discussão norte-americana sobre a regulamentação do princípio da neutralidade de rede. Disponível em: <<http://timwu.org/>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

2- O princípio *end-to-end* estabelece que a inteligência da Internet deve ficar nas pontas: computadores que compõem a rede (máquinas que estabelecem a ligação entre redes) devem executar somente funções simples que são demandadas por muitas e diferentes aplicações, enquanto as funções que são demandadas por somente algumas aplicações devem ser desempenhadas na margem (pelos computadores e dispositivos usados para acessar a Internet). Assim, são retiradas a complexidade e inteligência de dentro da rede, mantendo-as em suas pontas e/ou aplicações.



da neutralidade de rede por meio da regulamentação. Isso porque, na Internet, a ocorrência de discriminação, mesmo em apenas um ponto, pode afetar outras partes da rede.

Christopher Yoo, pesquisador sediado nos Estados Unidos, foi quem ganhou maior destaque no contraponto à neutralidade de rede, ao produzir trabalhos acadêmicos, a partir de 2004, que questionavam a efetividade e razoabilidade desse princípio. Yoo acredita que os desvios sobre o princípio da neutralidade de rede não necessariamente prejudicam os consumidores e a inovação. Pelo contrário, para ele a competição e a inovação provavelmente melhorariam se os formuladores de políticas públicas considerassem um outro princípio, o da diversidade da rede, permitindo aos proprietários de rede buscar diferentes abordagens para o gerenciamento do tráfego. Assim, seria possível atender as crescentes e heterogêneas demandas impostas pelos usuários finais.

Os argumentos contrários à neutralidade de rede são baseados na compreensão de que a Internet, nos seus primórdios, era dominada basicamente por aplicações como e-mail e navegadores, nas quais atrasos de meio segundo no tráfego de dados eram imperceptíveis. Mas nas novas aplicações, como voz sobre IP e *streaming* de vídeo, esse pequeno atraso pode ter grande impacto. Logo, uma ação óbvia seria dar maior prioridade para o tráfego associado a aplicações mais sensíveis a atrasos. Todavia, os desdobramentos dessa ação encontrariam limites no princípio da neutralidade de rede. Esses limites não estimulariam os operadores de banda larga a desenvolver e melhorar a infraestrutura de rede, pois comprometeriam rendas extras advindas do uso de artifícios no gerenciamento do tráfego de dados que favorecessem a transmissão de determinado conteúdo ou aplicação.

### **Marco Civil da Internet – elaboração, tramitação e aprovação**

O projeto para a construção colaborativa de um Marco Civil da Internet no Brasil foi lançado em outubro de 2009, em uma parceria entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. O processo de elaboração do marco regulatório inovou ao incentivar, a partir da própria Internet, a participação ativa e direta dos inúmeros atores sociais envolvidos no tema (usuários, academia, representantes da iniciativa privada, além de parlamentares e de representantes do governo).

Após esse processo de elaboração colaborativa, o Marco Civil da Internet foi apresentado ao Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, em 24 de agosto de 2011. A Câmara dos Deputados, na tramitação do então Projeto de Lei nº 2.126/2011, deu prosseguimento ao processo de e-participação iniciado no Po-



3. Endereço eletrônico:  
<http://edemocracia.camara.gov.br/>. Acesso em: 8 dez. 2013.

der Executivo ao lançar, em abril de 2012, a comunidade virtual do Marco Civil da Internet no portal e-Democracia<sup>3</sup>. Na versão do Marco Civil da Internet apresentada pelo Poder Executivo ao Legislativo, a neutralidade de rede foi introduzida da seguinte forma:

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 aplicativo, sendo vedada qualquer discriminação ou degradação do tráfego que não decorra de requisitos técnicos necessários à prestação adequada dos serviços, *conforme regulamentação*. [Grifo nosso].

Parágrafo único. Na provisão de conexão à Internet, onerosa ou gratuita, é vedado monitorar, filtrar, analisar ou fiscalizar o conteúdo dos pacotes de dados, ressalvadas as hipóteses admitidas em lei. (BRASIL, 2011)

A indefinição de como se daria essa regulamentação, assim como quem seria responsável por ela e mesmo quem deveria ser ouvido, foi apontada como um dos motivos para os constantes adiamentos da votação do texto em 2012. Em tese, essa regulamentação poderia ser toda definida em Decreto presidencial ou mediante Portaria/Resolução de algum órgão ou entidade pública. O meio de regulamentação poderia afetar sua estabilidade (dificuldade de se alterar as regras estabelecidas), bem como poderia favorecer o viés do órgão/entidade reguladora – por exemplo, alguns possivelmente suporiam que essa regulamentação, se emanada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), pudesse ficar restrita à perspectiva das telecomunicações.

De acordo com a página oficial da Câmara dos Deputados na Internet<sup>4</sup>, o relator do projeto, deputado Alessandro Molon (PT-RJ), apontou como principal resistência a seu substitutivo, apresentado em julho de 2012, a garantia da chamada neutralidade de rede. De acordo com o substitutivo, o princípio deveria ser regulamentado por decreto e, no processo de regulamentação, deveria ser ouvido o Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br). Apesar de o Poder Executivo ser favorável à neutralidade de rede, defendia, em 2012, que tal regulamentação fosse realizada pela Anatel. Já a Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), na Carta de Brasília 2012 – documento que reúne as sugestões de políticas públicas das principais operadoras de telefonia do Brasil –, atacou a neutralidade de rede, ao afirmar que “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).

4- HAJE, Lara. Votação do Marco Civil da Internet fica para após as eleições. Câmara dos Deputados, Brasília, 19 set. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/COMUNICACAO/426432-VOTACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-FICA-PARA-APOS-AS-ELEICOES.html>>. Acesso em: 24 set. 2014.

O imbróglio continuou em 2013, e mesmo o discurso da presidente Dilma Rousseff na abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2013, não conseguiu superar o forte lobby que emperrava a votação. Naquela ocasião a presidente propôs, no então contexto de casos internacionais de vio-

5-ROUSEFF, 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-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> >. Acesso em: 7 out. 2013.

6- Diário Oficial da União de 11 set. 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=11/09/2013>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

7-SIQUEIRA, Carol. Falta de acordo pode adiar Marco Civil da Internet para 2014, diz líder do governo. Câmara dos Deputados. Brasília, 26 nov. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/458001-FALTA-DE-ACORDO-PODE-ADIAR-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-PARA-2014,-DIZ-LIDER-DO-GOVERNO.html>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

lação da privacidade de dados por intermédio de operações de vigilância de alguns países, em especial os Estados Unidos, a implementação de mecanismos multilaterais de governança da Internet capazes de garantir, entre seus princípios, a neutralidade de rede, ao respeitar apenas critérios técnicos e éticos, tornando inadmissível a restrição por motivos políticos, comerciais e religiosos<sup>5</sup>.

Em 11 de setembro de 2013 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU<sup>6</sup>) o pedido de urgência à proposta do Marco Civil da Internet. Com a urgência a Câmara teve 45 dias para votar a proposta (até 26 de outubro de 2013), quando o projeto passou a trancar a pauta de votações. A justificativa para a não votação é que havia mais de 250 emendas aglutinativas para alterar o projeto do Marco Civil da Internet e que, sem acordo, não haveria como votá-lo até o fim de 2013<sup>7</sup>. Mais uma vez a neutralidade de rede figurou como protagonista entre os pontos polêmicos.

De acordo com Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Lei nº 2.126/11 (Marco Civil da Internet), de outubro de 2013,

Há diversos segmentos da sociedade e grupos econômicos que possuem interesses antagônicos com relação aos pontos polêmicos. De maneira resumida, 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 têm interesses por vezes conflitantes que dificultam a aprovação da matéria. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p. 4)

No início da Sessão Legislativa de 2014, a votação do Marco Civil da Internet continuou inviabilizada, mesmo com a manutenção do pedido de urgência à proposta, e manteve-se o consequente trancamento de pauta na Câmara dos Deputados. O movimento de resistência à proposta do Marco Civil da Internet foi liderado pelo deputado Eduardo Cunha, que, na tentativa de rejeitar integralmente o projeto de lei ou, no mínimo, excluir dele o princípio da neutralidade de rede<sup>8</sup>, chegou a organizar, em um movimento tido como insurreição<sup>9</sup>, uma união partidária, chamada de “blocão”, contra os interesses do Poder Executivo Federal<sup>10</sup>. Eduardo Cunha, apesar de ser filiado ao PMDB – principal partido da base aliada do governo federal –, fez forte campanha para permitir às operadoras de telecomunicações a implantação de um modelo de negócio baseado na contratação de pacotes com condições especiais para quem quisesse conteúdo diferenciado, o que contraria o princípio da neutralidade de rede.

Contudo, o contexto político em vigor exigia a aprovação do Marco Civil da Internet. Isso porque o governo brasileiro, após o discurso da presidente Dilma na abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2013, teve a ideia de realizar um evento internacional, o NETmundial.



8-De acordo com notícia divulgada no Portal da Câmara dos Deputados, “o líder do PMDB, deputado Eduardo Cunha (RJ), apresentou [...] um texto alternativo ao projeto do marco civil da Internet (PL 2126/11). A emenda faz parte da estratégia do PMDB para tentar derrubar a proposta do governo. Primeiro vamos votar pela rejeição do Marco Civil; se não for rejeitado, vamos discutir a emenda”, disse Cunha. A emenda exclui os serviços de Internet da regra geral da neutralidade e libera a contratação de pacotes com condições especiais para quem quiser conteúdo diferenciado – só redes sociais, só vídeos. Fonte: SIQUEIRA, Carol. PMDB apresenta alternativa ao Marco Civil da Internet sem a neutralidade da rede. Câmara dos Deputados. Brasília, 13 mar. 2014b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/COMUNICACAO/463614-PMDB-APRESENTA-ALTERATIVA-AO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-SEM-A-NEUTRALIDADE-DA-REDE.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

9-Conforme matéria da Folha de S.Paulo: NERY, Natuza; HAUBERT, Mariana; FALCÃO, Márcio; TALENTO, Aguirre. Planalto negocia com PMDB saída para votar lei da internet. Folha de S.Paulo. Brasília, 18 mar. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1427039-planalto-negocia-com-pmdb-saida-para-votar-lei-da-internet.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

10. Dentre as táticas utilizadas pelo “blocão” esta-

Portanto, havia uma forte motivação política, por parte do governo federal, para ter aprovado até a data do NETmundial o Marco Civil da Internet, pois esta seria uma forma de sinalizar ao mundo, objetivamente, o encaminhamento das propostas brasileiras sobre a Internet e sua governança<sup>11</sup>. Esse ímpeto do governo pela aprovação tempestiva do Marco Civil da Internet aumentou a pressão sobre a base aliada no Congresso Nacional para viabilizar a busca de um consenso da maioria visando à aprovação do Projeto de Lei nº 2.126/11. Em resposta ao blocão, o governo federal isolou Eduardo Cunha e começou a negociar diretamente com outros líderes do PMDB<sup>12</sup>. Além disso, o governo cedeu em alguns pontos polêmicos do projeto, como a proposta que obrigava as empresas estrangeiras a manter *data centers* no Brasil para armazenamento de dados. Também procedeu a ajustes na redação sobre a regulamentação do princípio da neutralidade de rede, estabelecendo a regulamentação por Decreto da Presidência da República, ouvidos Anatel e CGI.br, e limitando-a à fiel execução da lei, para, segundo o relator Alessandro Molon, deixar mais claro que o decreto abrangerá apenas as exceções à neutralidade, minimizando as críticas da oposição<sup>13</sup> quanto a um eventual poder excessivo dado ao governo para regulamentar a neutralidade de rede.

Como resultado, o governo federal obteve consenso na base aliada<sup>14</sup>, inclusive com mudança de posição do até então maior opositor do Marco Civil da Internet, o líder do PMDB na Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha<sup>15</sup>. Assim, no dia 25 março de 2014, a menos de um mês da realização do NETmundial, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 2.126/11 – Marco Civil da Internet<sup>16</sup>.

O Marco Civil da Internet iniciou sua tramitação no Senado Federal sob nova nomenclatura: Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 21, de 2014. A pressão que o governo realizou no Câmara dos Deputados para a finalização da votação antes da realização do NETmundial foi transferida para o Senado. Somou-se a essa pressão a movimentação de entidades da sociedade civil, que conseguiram colher 350 mil assinaturas virtuais a favor da aprovação do Marco Civil da Internet<sup>17</sup>. No entanto, havia um agravante. Para o governo cumprir a agenda de uma tramitação e votação rápida, o Marco Civil da Internet não poderia sofrer emendas quanto ao mérito, pois isso implicaria nova remessa do projeto de lei à Câmara dos Deputados, para discussão das alterações. Assim, o governo federal, aproveitando o consenso obtido em sua bancada de apoio, assim como a entrada de novas lideranças no processo, tais como o presidente do Senado, Renan Calheiros; o presidente do PMDB, Valdir Raupp; e os líderes do PMDB no Senado, Eunício Oliveira, e do governo no Senado, Eduardo Braga, conseguiu tramitar o Marco Civil da Internet por três comissões<sup>18</sup> e colocá-lo em votação no Senado Federal em apenas 28 dias.

Como resultado da união e força do governo conseguida no Senado Federal, no dia 22 de abril de 2014 foi retirado o pedido de urgência para a votação<sup>19</sup>, o



va a aprovação de requerimentos de CPI contra o governo e a convocação de ministros para audiências públicas, conforme notícia divulgada no Portal da Câmara dos Deputados. Fonte: SIQUEIRA, Carol. Líder do PMDB diz que bancada quer derrotar Marco Civil da Internet. Câmara dos Deputados. Brasília, 11 mar. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/463450-LIDER-DO-PMDB-DIZ-QUE-BAN-CADA-QUER-DERROTAR-MARCO-CIVIL-DA-INTER-NET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014

11. Por exemplo, o jornal francês Le Monde, em 22 de abril de 2014, opinou, em manchete principal, que o projeto do Marco Civil da Internet brasileiro "poderia servir de modelo aos países convidados para a Net Mundial". Disponível em: <[http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/04/22/le-bresil-a-l-avant-garde-de-la-fronde-du-net\\_4405175\\_3234.html?xtmc=le\\_bresil\\_mene&xtrc=99](http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/04/22/le-bresil-a-l-avant-garde-de-la-fronde-du-net_4405175_3234.html?xtmc=le_bresil_mene&xtrc=99)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

12. Como o vice-presidente da República, Michel Temer; os presidentes da Câmara, Henrique Eduardo Alves, e do Senado, Renan Calheiros; o presidente do PMDB, Valdir Raupp; e os líderes do PMDB no Senado, Eunício Oliveira, e do governo no Senado, Eduardo Braga. AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Líder do PT vai propor pauta positiva para superar divergências com PMDB. Câmara dos Deputados, Brasília, 10 mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/463366-LIDER-DO-PT-VAI-PROPOR-PAU->

projeto de lei obteve pareceres nas três comissões por onde tramitou, os governistas conseguiram inverter a pauta de votações e realizar a votação no mesmo dia, apesar da tentativa da oposição de ganhar mais tempo de tramitação para discussão. Na votação do PLC nº 21, de 2014, das 43 emendas apresentadas, apenas duas emendas de redação foram acatadas, e assim o projeto foi aprovado<sup>20</sup> sem alterações quanto ao mérito, evitando, como queria o governo, seu retorno à Câmara dos Deputados.

No dia seguinte o Marco Civil da Internet foi sancionado pela presidente na cerimônia de abertura do NETmundial, na presença de representantes de mais de 90 países<sup>21</sup>, e tornou-se a Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. O resultado do NETmundial foi uma declaração<sup>22</sup> com o propósito de contribuir com a evolução do ecossistema de governança da Internet. Ressalta-se que a neutralidade de rede foi um dos pontos em que não houve entendimento, ficando registrado na declaração a necessidade de se discutir mais esse princípio em momentos e ocasiões posteriores ao evento. A neutralidade de rede entrou, contudo, de forma implícita na declaração do NetMundial, por meio de uma redação, na parte dos princípios de governança da Internet, que a descreve sem utilizar explicitamente seu termo:

A Internet deve continuar a ser uma rede de redes globalmente coerente, interconectada, estável, não fragmentada, escalável e acessível, baseada em um conjunto comum de identificadores únicos e que permita que datagramas e informação fluam livremente de ponta a ponta independentemente de seu conteúdo legal (AFONSO, 2014, grifo nosso)<sup>23</sup>.

[TA-POSITIVA-PARA-SUPERAR-DIVERGENCIAS-COM-PMDB.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464093-GOVERNO-PREVE-AJUSTE-DE-TEXTO-PARA-RESOLVER-IMPASSE-SOBRE-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

13.SIQUEIRA, Carol. Governo prevê ajuste de texto para resolver impasse sobre Marco Civil da Internet. Câmara dos Deputados, Brasília, 19 mar. 2014a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464093-GOVERNO-PREVE-AJUSTE-DE-TEXTO-PARA-RESOLVER-IMPASSE-SOBRE-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

14.HAJE, Lara. Votação do Marco Civil da Internet hoje é consenso na base aliada. Câmara dos Deputados, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464427-VOTACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-HOJE-E-CONSENSO-NA-BASE-ALIADA.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

15.SIQUEIRA, Carol. PMDB muda de posição e passa a defender aprovação do Marco Civil da Internet. Câmara dos Deputados, Brasília, 25 mar. 2014c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464519-PMDB-MUDA-DE-POSICAO-E-PASSA-A-DEFENDER-APROVACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

**Quadro 1: Comparativo de versões entre os trechos do Marco Civil da Internet que tratam da neutralidade de rede – proposta do Poder Executivo apresentada ao Poder Legislativo / PL nº 2.126, de 2011 e o texto aprovado / Lei nº 12.965, de 23.04.2014.**

(Fonte: elaborado pelo autores)

Projeto enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional – PL nº 2.126, de 2011	Texto aprovado – Lei nº 12.965, de 23.04.2014
CAPÍTULO III	CAPÍTULO III
DA PROVISÃO DE CONEXÃO E DE APLICAÇÕES DE INTERNET	DA PROVISÃO DE CONEXÃO E DE APLICAÇÕES DE INTERNET
Seção I	Seção I
Do Tráfego de Dados	Da Neutralidade de Rede
<b>Art. 9º</b> 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 aplicativo, sendo vedada qualquer discriminação ou degradação do tráfego que não decorra de requisitos técnicos necessários à prestação adequada dos serviços, conforme regulamentação.	<b>Art. 9º</b> O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.
	§ 1º A discriminação ou degradação do tráfego será regulamentada nos termos das atribuições privativas do Presidente da República previstas no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, para a fiel execução desta Lei, ouvidos o Comitê Gestor da Internet e a Agência Nacional de Telecomunicações, e somente poderá decorrer de:
	I – requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações; e
	II – priorização de serviços de emergência.
	§ 2º Na hipótese de discriminação ou degradação do tráfego prevista no § 1º, o responsável mencionado no <i>caput</i> deve:
	I – abster-se de causar dano aos usuários, na forma do art. 927 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil;
	II – agir com proporcionalidade, transparência e isonomia;
	III – informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento e mitigação de tráfego adotadas, inclusive as relacionadas à segurança da rede; e
	IV – oferecer serviços em condições comerciais não discriminatórias e abster-se de praticar condutas anticoncorrenciais.
Parágrafo único. Na provisão de conexão à Internet, onerosa ou gratuita, é vedado monitorar, filtrar, analisar ou fiscalizar o conteúdo dos pacotes de dados, ressalvadas as hipóteses admitidas em lei.	§ 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.



16. PIOVESAN, Eduardo. Câmara aprova projeto do Marco Civil da Internet. Câmara dos Deputados, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/464530-CAMARA-APROVA-PROJETO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

17. OLIVEIRA, Patrícia. Manifestantes entregam ao Senado 350 mil assinaturas pela aprovação do Marco Civil da Internet. Senado Federal. Brasília, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/04/22/manifestantes-levam-ao-senado-350-mil-assinaturas-pela-aprovacao-do-marco-civil-da-internet>>. Acesso em: 15 jun. 14.

18. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

19. AGÊNCIA SENADO. Governo desiste da urgência e aposta em inversão da pauta para votar Marco Civil. Senado Federal, Brasília, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/04/22/governo-desiste-da-urgencia-e-aposta-em-inversao-da-pauta-para-votar-marco-civil>>. Acesso em: 15 jun. 14.

Conforme pode ser observado no quadro, as principais mudanças entre a minuta de projeto de lei apresentada pelo Poder Executivo e a lei aprovada pelo Poder Legislativo foram: o *caput* final do artigo centrou-se no estabelecimento do conceito de neutralidade de rede, deixando para os dois primeiros parágrafos o tratamento das hipóteses e condicionantes excepcionais da discriminação ou degradação do tráfego; foi abandonada a referência genérica à regulamentação das exceções à neutralidade de rede, ficando definido que um decreto presidencial regulamentará o assunto, ouvidos o CGI.br e a Anatel; detalhou-se melhor a preservação da neutralidade de rede, incluindo entre os serviços em que não pode haver quebra da neutralidade a transmissão, comutação ou roteamento de pacotes de dados, e adicionando entre as vedações as práticas de bloqueio; retirou-se referência à vedação da fiscalização dos pacotes de dados, permanecendo as vedações de monitorar, filtrar, analisar esses pacotes; condicionaram-se todas as exceções ao estabelecido neste artigo específico desta lei, excluindo-se a menção genérica às hipóteses ressalvadas em lei.

## Conclusões

Conforme exposto, a ideia do Marco Civil da Internet surgiu com o propósito de determinar de forma clara direitos e responsabilidades relativas à utilização dos meios digitais, em contraponto à tendência de regulamentar o uso da Internet de forma fragmentada, pontual, casualista. Com isso, o Marco Civil da Internet 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.

O artigo resgatou o processo legislativo do Marco Civil da Internet, com foco na discussão sobre a neutralidade de rede, e demonstrou como os dilemas, debates e impasses relacionados a esse princípio influenciaram o processo de constituição da Lei 12.965, de 23 de abril de 2014. A redação final do Marco Civil da Internet estabeleceu uma definição de neutralidade de rede bem próxima à concepção clássica de Tim Wu, e também à estabelecida pelo CGI.br por intermédio da Resolução CGI.br/RES/2009/003/P, que definiu, no ano de 2009, princípios para a governança e o uso da Internet no país<sup>1</sup>.

Um dos pontos de maior divergência em relação à proposta inicial apresentada pelo governo ocorreu em relação à questão da regulamentação das exceções ao princípio da neutralidade de rede, mais notadamente sobre os limites dessa regulamentação e sobre quem teria competência para realizá-la.

Entre os atores que se destacaram na mobilização em prol da retirada ou redução do alcance do princípio da neutralidade de rede do projeto de lei estão as entidades sindicais patronais e de classe das operadoras de telecomunicações; e o bloco partidário da oposição liderado por dissidentes do PMDB, com atuação

20. AGÊNCIA SENADO. Aprovado no Senado, Marco Civil da Internet segue à sanção. Senado Federal. Brasília, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/04/22/aprovado-no-senado-marco-civil-da-internet-segue-a-sancao>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

21. ARAÚJO, Bruno. Dilma sanciona o Marco Civil da Internet na abertura da NETMundial. G1. São Paulo, 23 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2014/04/netmundial-inicia-com-obrigado-snowden-e-defesa-da-internet-livre.html>>. Acesso em 15 jun. 2014.

22. NETmundial Multistakeholder Statement IN: GLOBAL MULTISTAKEHOLDER MEETING ON THE FUTURE OF INTERNET GOVERNANCE, São Paulo: CGI.br e 1net, 2014. Disponível em: <<http://netmundial.br/netmundial-multistakeholder-statement/>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

23. Tradução não oficial de Carlos A. Afonso – Instituto NUPEF do original em inglês: “Internet should continue to be a globally coherent, interconnected, stable, unfragmented, scalable and accessible network-of-networks, based on a common set of unique identifiers and that allows data packets/information to flow freely end-to-end regardless of the lawful content”. Disponível em: <<http://www.rets.org.br/?q=node/2530>>. Acesso em: 23 set. 2014.

especial do deputado federal Eduardo Cunha – PMDB/RJ. O movimento de resistência ao Marco Civil da Internet se concentrou na Câmara dos Deputados, com uma tentativa fracassada da oposição de repetição do adiamento da votação no Senado Federal.

Os principais argumentos contrários à neutralidade de rede no Congresso Nacional eram o aumento de custos e o engessamento do modelo de negócio da banda larga. Esses argumentos eram baseados no entendimento de que a neutralidade de rede impediria a oferta de pacotes diferenciados, dificultaria a otimização da rede, vedaria negócios baseados na venda de qualidade diferenciada de serviço para determinados provedores de Internet, e proibiria a venda de pacotes de banda larga baseados em franquia de dados.

Já entre os atores que se destacaram pela defesa do princípio da neutralidade de rede nos moldes do projeto original do Marco Civil da Internet estão os provedores de conteúdos, a base do PT no Congresso Nacional – em especial o deputado federal Alessandro Molon do PT/RJ –, e a sociedade civil organizada.

Dentre os principais fatores que contribuíram para a intensificação da mobilização do governo na defesa do projeto de lei do Marco Civil da Internet estava a divulgação dos casos internacionais de violação da privacidade de dados mediante operações de vigilância de alguns países, em especial os Estados Unidos, que evidenciaram a necessidade de garantir princípios para a Internet. Esse fato aumentou a importância política de sinalizar ao mundo um movimento do Brasil na garantia desses princípios, tendo como palco para essa sinalização o NetMundial.

Como estratégia do governo para conseguir maioria e aprovar o projeto foram abertos novos canais de interlocução e negociação com o PMDB. Nas negociações o governo cedeu em alguns pontos polêmicos do projeto – como a proposta que obrigava as empresas estrangeiras a manter *data centers* no Brasil para armazenamento de dados –, e fez ajustes na redação sobre a regulamentação do princípio da neutralidade de rede.

Por fim, pode-se concluir que: a) contabilizando o saldo da batalha do Marco Civil da Internet sob o viés da neutralidade de rede, ganharam governo, sociedade civil organizada e provedores de aplicações e conteúdos, e perderam as operadoras de banda larga; b) um dos efeitos mais importantes da aprovação da Lei 12.965/2014 foi ter colocado o Brasil em evidência na discussão internacional sobre governança da Internet, por meio da: b.1) defesa pela adoção de princípios globais de governança que preservem a Internet aberta, livre e profícua à inovação; e b.2) indução da regulamentação desses princípios no âmbito dos países, inclusive da neutralidade de rede; c) nessa batalha, que envolveu grandes conglomerados e interesses econômicos, prevaleceu a concepção ideológica da Internet como um domínio público, ficando garantido: c.1) aos usuários, median-



24. Essa Resolução do CGI.br estabelece que a “filtração ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento”. Disponível em: <<http://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>>. Acesso em 14 fev. 2014.

te o princípio da neutralidade de rede, o direito de usar dispositivos de rede ou suas aplicações; e c.2) aos inovadores a correspondente liberdade de suprir as necessidades dos usuários.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

AFONSO, Carlos A. Internet should continue to be a globally coherent, interconnected, stable, unfragmented, scalable and accessible network-of-networks, based on a common set of unique identifiers and that allows data packets/information to flow freely end-to-end regardless of the lawful content. **RETS – A Revista do Terceiro Setor**, dia 28 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.rets.org.br/?q=node/2530>>. Acesso em: 23 set. 2014.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Líder do PT vai propor pauta positiva para superar divergências com PMDB. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 10 mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/463366-LIDER-DO-PT-VAI-PROPOR-PAUTA-POSITIVA-PARA-SUPERAR-DIVERGENCIAS-COM-PMDB.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

AGÊNCIA SENADO. Governo desiste da urgência e aposta em inversão da pauta para votar Marco Civil. **Senado Federal**, Brasília, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/04/22/governo-desiste-da-urgencia-e-aposta-em-inversao-da-pauta-para-votar-marco-civil>>. Acesso em: 15 jun. 14.

BRASIL. **Apresentação do Projeto de Lei nº. 2126/2011**, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria Legislativa. Nota Técnica. Claudio Nazareno. Comentários acerca do Projeto de Lei nº 2.126/11, que “[e]stabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil”, o chamado Marco Civil da Internet. **Câmara dos Deputados**. Brasília, out. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema4/CP13039.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Resolução CGI.br/RES/2009/003/P**, de 2009. Princípios para a governança e uso da Internet no Brasil. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.cgi.br/regulamentacao/resolucao2009-003.htm>>. Acesso em: 16 out. 2012.

HAJE, Lara. Votação do Marco Civil da Internet fica para após as eleições. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 19 set. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/COMUNICACAO/426432-VOTACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-IN->

[TERNET-FICA-PARA-APOS-AS-ELEICOES.html](#)>. Acesso em: 24 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Votação do Marco Civil da Internet hoje é consenso na base aliada. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464427-VOTACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-HOJE-E-CONSENSO-NA-BASE-ALIADA.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

PIOVESAN, Eduardo. Câmara aprova projeto do Marco Civil da Internet. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/464530-CAMARA-APROVA-PROJETO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

PIRES, J.C.L., PICCININI, M. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (orgs.). **A economia brasileira dos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 217-260.

ROUSEFF, 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-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> >. Acesso em: 7 out. 2013.

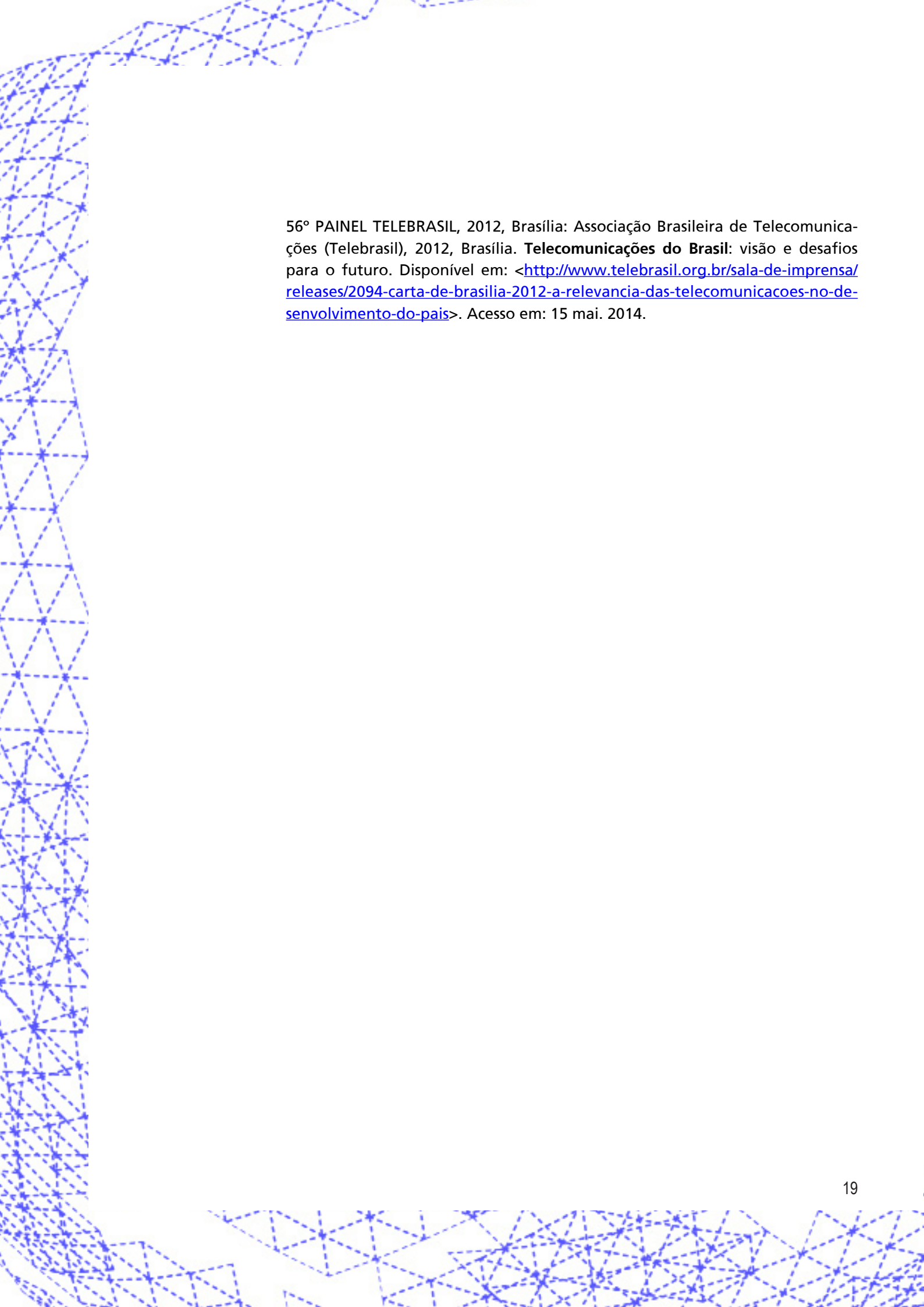
SIQUEIRA, Carol. Líder do PMDB diz que bancada quer derrotar Marco Civil da Internet. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 11 mar. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/463450-LIDER-DO-PMDB-DIZ-QUE-BANCADA-QUER-DERROTAR-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Governo prevê ajuste de texto para resolver impasse sobre Marco Civil da internet. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 19 mar. 2014a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464093-GOVERNO-PREVE-AJUSTE-DE-TEXTO-PARA-RESOLVER-IMPASSE-SOBRE-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. PMDB apresenta alternativa ao Marco Civil da Internet sem a neutralidade da rede. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 13 mar. 2014b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/463614-PMDB-APRESENTA-ALTERNATIVA-AO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET-SEM-A-NEUTRALIDADE-DA-REDE.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. PMDB muda de posição e passa a defender aprovação do Marco Civil da Internet. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 25 mar. 2014c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/464519-PMDB-MUDA-DE-POSICAO-E-PASSA-A-DEFENDER-APROVACAO-DO-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>>. Acesso em: 13 jun. 2014.





56° PAINEL TELEBRASIL, 2012, Brasília: Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), 2012, Brasília. **Telecomunicações do Brasil: visão e desafios para o futuro.** Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/sala-de-imprensa/releases/2094-carta-de-brasilia-2012-a-relevancia-das-telecomunicacoes-no-desenvolvimento-do-pais>>. Acesso em: 15 mai. 2014.