

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS**

**JOSÉ RENATO GAZIERO CELLA**

**AIRES JOSE ROVER**

**FERNANDO ALVES DOURADO GOMES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direito, governança e novas tecnologias [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Renato Gaziero Cella, Aires Jose Rover, Fernando Alves Dourado Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-563-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Tecnologia. 3. Cidadania. 4. Liberdade de expressão. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



# XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

## DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS

---

### **Apresentação**

Os encontros nacionais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (Conpedi) têm se consolidado como referência na disseminação de pesquisas que abordam os novos fenômenos envolvendo o direito. O Grupo de Trabalho Direito, Governança e Novas Tecnologias é exemplo desse interesse, no qual pesquisadores de diferentes regiões do Brasil apresentam seus estudos e debatem temas na sua grande maioria inovadores.

A convergência entre os temas abordados é significativa, visto que tratam de tecnologia e direito, porém destacam-se dois muito interligados, a aplicação da chamada inteligência artificial e seus algoritmos que mineram dados e a proteção dos dados pessoais. A maioria dos artigos, surpreendentemente, foi dentro destes dois eixos temáticos, especialmente o primeiro.

Temas que em outras edições eram muito representativos, agora foram tratados solitariamente como os crimes eletrônicos, governança e cooperação internacional, os movimentos sociais e o próprio processo eletrônico.

Em suma, diferentemente de outras edições, houve uma mudança significativa das temáticas mais trabalhadas, o que mostra a velocidade com que novos processos atravessam a sociedade e como tão rapidamente nossos pesquisadores os identificam e procuram analisar.

Enfim, os coordenadores do GT convidam os leitores para desfrutarem do teor integral dos artigos, agradecendo a participação dos autores pesquisadores desta edição.

Prof. Dr. Fernando Alves Dourado Gomes - CEUMA

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC

Prof. Dr. José Renato Gaziero Cella - PPGD/IMED

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O ACESSO ÀS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – “TICS”  
E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÕES DOS DESAFIOS JURÍDICO-POLÍTICOS  
PARA UMA SOCIEDADE INFORMACIONAL INCLUSIVA**

**ACCESS TO “INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES” –  
ICTS – AND PUBLIC POLICIES: DIMENSIONS OF LEGAL-POLITICAL  
CHALLENGES FOR AN INCLUSIVE INFORMATION SOCIETY**

**Fernando De Brito Alves <sup>1</sup>**  
**Joao Eder Furlan Ferreira De Souza <sup>2</sup>**

**Resumo**

O artigo aborda os desafios jurídico-políticos para a superação das desigualdades apresentadas e persecução de uma sociedade da informação efetivamente inclusiva. Analisa as inconsistências do arcabouço legal e regulatório, bem como as proposições de diversos setores para a promoção da universalização do acesso às TIC como pressuposto de concretização de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, à soberania e autonomia tecnológica nacional, aos direitos fundamentais inerentes à relação da sociedade com a tecnologia e, por fim, aos desdobramentos da democratização da democracia. Conclui-se que a unificação de esforços nas diferentes iniciativas é pré-requisito para a promoção de uma sociedade informacional inclusiva.

**Palavras-chave:** Acesso à tics, Desafios, Sociedade informacional inclusiva

**Abstract/Resumen/Résumé**

The article addresses legal and political challenges to overcome the inequalities presented and the pursuit of an effectively inclusive information society. It analyzes the inconsistencies of the legal and regulatory framework existing, as well as the propositions of several sectors for the promotion of the universalization of access to ICT as a presupposition of concretizing issues related to economic development, sovereignty and national technological autonomy, the fundamental rights inherent to the relationship between society and technology. It is concluded so that the unification of efforts in the different initiatives is a prerequisite for the promotion of an inclusive information society.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Access to ict, Challenges, Inclusive information society

---

<sup>1</sup> Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná

<sup>2</sup> Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná

## INTRODUÇÃO

O Banco Mundial<sup>1</sup>, no ano de 2016, traçou o panorama da disseminação das tecnologias digitais, elaborando questionamentos como “qual o papel das tecnologias digitais no mundo atual? Quais os seus custos e benefícios?”, lembrando que é “quando o avanço tecnológico paradoxalmente se confunde com crise, desemprego e aumento das desigualdades, que devemos busca melhor compreensão do impacto da Internet e das tecnologias digitais.” Nesta quadra, três conceitos trazidos pela publicação passam a ser analisados, tudo para fins da contextualização das assertivas seguintes.

Em primeiro lugar, o conceito de “dividendos digitais”, refere-se aos benefícios trazidos pelo investimento em Internet e tecnologias digitais. Seriam, portanto, o legado positivo do advento das Tecnologias da Informação e da Comunicação - TIC no contexto social atual, centrados em questões como crescimento econômico, geração de empregos e serviços de qualidade. A distribuição de tais dividendos na realidade nacional é desigual sobremaneira, principalmente pela pertença do Brasil, em âmbito global, ao grupo de países de desenvolvimento tardio (o “resto”).

Em tal conjuntura de desigualdade, acabam por beneficiar-se de forma mais efetiva de tais dividendos os países e indivíduos mais bem preparados para a adaptação às transformações da sociedade informacional, que pressupõe, entre outros, as condições regulatórias e estruturais necessárias para a adequação social à dinâmica da economia da informação. O autor denomina, outrossim, o conjunto de tais condições como os “complementos analógicos”, o segundo conceito que se pretende apresentar. Paralelamente, a sua ausência representa a incidência dos “riscos”, quais sejam o terceiro dos conceitos, que indica a existência de concentração econômica, aumento de desigualdades sociais e o controle excessivo dos cidadãos pelo Estado e os grandes *players* do mercado de tecnologia.

Se a mitigação dos “riscos”, causados pela desigualdade nos “dividendos digitais”, pressupõe a incidência dos “complementos analógicos”, pode-se afirmar que é imprescindível, para que possamos seguir para uma sociedade informacional inclusiva, que o ambiente regulatório adequado e o arcabouço legal protetivo de direitos humanos, no que tange ao relacionamento entre sociedade e as TIC, sejam variáveis cada vez mais constantes na agenda política nacional.

Da mesma forma, a formulação de políticas públicas adequada à complexa e multifacetada dinâmica da desigualdade digital constitui um dos fatores mais importantes na superação do fenômeno ora investigado. Neste sentido, tem-se estabelecido<sup>2</sup> quatro dimensões das políticas de acesso às TIC, quais sejam: o acesso à tecnologia como elemento de estratégia de desenvolvimento; o acesso à tecnologia como promoção da soberania e autonomia tecnológica; o acesso à tecnologia como direito e viabilizador de direitos e, por fim, o acesso à tecnologia como instrumento de democratização da sociedade. Apóia-se, neste particular, na classificação do autor para a apresentação de alguns desafios que se desenvolvem em cada aspecto.

O que se objetiva, neste breve artigo, é a apresentação de panorama sobre perspectivas relacionadas ao advento e a evolução das TIC no contexto da problemática das políticas públicas. Por outro lado, uma série de discussões permeiam as várias dimensões ao mesmo tempo, de tal sorte que a menção em uma ou outra não significa, necessariamente, que não haja desdobramentos sobre o mesmo assunto em dimensões concomitantes.

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Virgílio A. F. **Internet e os dividendos digitais**. In: Revista.br. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, n. 10, 2016, p. 55-57.

<sup>2</sup> VAZ, José Carlos. **O Acesso À Tecnologia Como Objeto De Política Pública: Direitos, Democracia, Desenvolvimento E Soberania Nacional**. In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 55-63 passim.

Para tanto, serão utilizadas técnicas da pesquisa qualitativa, além da revisão de literatura, e análise comparativa dos dados relativos ao fenômeno da exclusão digital, dos dividendos digitais, das políticas públicas de inclusão digital e das TICs.

## 1. A DIMENSÃO DO DESENVOLVIMENTO

Relativamente ao aspecto do desenvolvimento, Vaz<sup>3</sup> lembra que o contexto da desigualdade no efetivo acesso às TIC demanda a intervenção governamental para a ampliação da infraestrutura pública, seja de propriedade privada, seja de propriedade estatal. Considerando que as políticas de acesso às TIC pressupõem um aspecto econômico, é necessário, além disso, que se compreenda a sua cadeia econômica para a maximização do fomento às atividades do setor de provimento de conexão à Internet, bem como de prestadores de serviços, criadores de *software* e fabricantes de *hardware*.

Para o autor em comento, os gastos públicos no campo da tecnologia, enquanto investimento estratégico, devem ser realizados de maneira a promover o desenvolvimento econômico, estimulando a produção e circulação da tecnologia em âmbito nacional.

Em relação à melhoria infraestrutural, várias são as possibilidades de atuação estatal. Para fins de sintetizar a temática sem se aventurar na abordagem excessivamente técnica, menciona-se, neste particular, as discussões tratadas na Câmara de Universalização e Inclusão Digital, órgão consultivo do CGI.br, de forma a apoiar-se nas propostas veiculadas no relatório completo da trilha de Universalização e Inclusão Digital do VI Fórum de Governança da Internet no Brasil, realizado pelo CGI.br, em 2016, na cidade de Porto Alegre/RS.<sup>4</sup>

São vários os pontos abordados no mencionado relatório, dentre eles a recomendação, por exemplo, de extinção dos regimes de prestação dos serviços de telecomunicações, de forma a contemplar a regulação do setor de acordo com o grau de essencialidade que os serviços representam para a sociedade.

Além disso, ressalta que o foco dos investimentos em infraestrutura deve ser a implantação de redes de fibra óptica, ao passo em que recomenda a manutenção da reversibilidade dos bens relacionados aos contratos de concessão.

O documento tangencia, paralelamente, questões como a separação funcional no modelo de regulamentação brasileiro, de maneira a promover a separação em camadas de infraestrutura, serviços e, por fim, aplicações e conteúdos.

São dignas de menção, por outro lado, a importância de políticas de estímulo ao compartilhamento de redes privadas e à implantação de redes comunitárias. Os provedores comunitários de acesso à Internet, construídos de forma aberta e sob gestão dos próprios usuários, representam uma das possíveis alternativas na seara do desenvolvimento, vez que consistem na contratação de determinado serviço de Internet convencional e a subsequente distribuição de sinal para um número limitado de pessoas, de forma colaborativa. Vale a menção à atuação de entidades do terceiro setor nessa linha, inclusive com a elaboração de manuais<sup>5</sup> para a montagem e regularização de provedores comunitários.

---

<sup>3</sup> VAZ, José Carlos. **O Acesso À Tecnologia Como Objeto De Política Pública: Direitos, Democracia, Desenvolvimento E Soberania Nacional.** In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 60.

<sup>4</sup> **Relatório completo - Trilha 1 - Universalização e Inclusão Digital.** Disponível em: <[http://forumdainternet.cgi.br/files/RelatorioCompletoTrilha1\\_2016.pdf](http://forumdainternet.cgi.br/files/RelatorioCompletoTrilha1_2016.pdf)>. Acesso em: 03.04.2017.

<sup>5</sup> **Como montar e regularizar um provedor comunitário.** Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/01/Como-Montar-e-Regularizar-um-Provedor-Comunit%C3%A1rio1.pdf>. Acesso em: 05.05.2017.

Barbosa, Bittencourt, Senne e Oyadomari<sup>6</sup>, ao mencionarem aspectos relevantes para a agenda de políticas públicas de inclusão digital na realidade nacional, relembram que a complexa situação do cenário socioeconômico brasileiro demanda a ação em diversas frentes. Aliando a complexidade de um país de dimensões continentais à multifacetada problemática da desigualdade digital, vê-se que a coordenação dos esforços estatais em várias frentes deve ter o norte, portanto, de promoção do desenvolvimento continuado e progressivo, integrando o maior número de iniciativas possível para que a convergência dos resultados produza efeitos sociais positivos e eficazes.

## 2. A DIMENSÃO DA AUTONOMIA TECNOLÓGICA E SOBERANIA NACIONAL

Ainda que o assunto apenas tangencie a pesquisa, opta-se pela breve menção à argumentação de Vaz no que diz respeito à relação entre soberania nacional, autonomia tecnológica, acesso e apropriação das TIC (informação verbal)<sup>7</sup>. Para o autor, neste sentido, é latente a necessidade do Estado de deixar de lado a lógica do acesso enquanto mera questão econômica, passando a considerá-lo como recurso estratégico nacional, por sua vez, ligado à políticas de promoção do acesso às TIC, enquanto instrumento de desenvolvimento.

Nesta quadra, a mudança na concepção acima permite a valorização do setor público no sentido da organização da atuação em medidas que, de uma forma ou de outra, garantam a autonomia tecnológica e a diminuição da dependência internacional para a garantia da qualidade do acesso promovido nacionalmente.

Entre os pontos que se vê por bem mencionar neste particular, está a expansão da infraestrutura relacionada aos conceitos de Ponto de Troca de Tráfego Metropolitano (PTT)<sup>8</sup> e *Content Delivery Network* (CDN).

Os PTTs permitem a interligação direta das redes nacionais que compõem a Internet brasileira, de maneira a evitar a necessidade de deslocamento do tráfego de dados nacional para o exterior. Na prática, sua influência diz respeito à melhoria no tempo necessário para acessar conteúdos e a racionalização dos custos, o que confere autonomia e robustez à rede de Internet nacional, além de “desafogar” a infraestrutura em momentos críticos de pico de acessos. Sobre o seu funcionamento, explica Getschko:

A criação de pontos metropolitanos de interconexão era a forma de racionalizar essa ineficiência: conexões locais poderiam ser resolvidas localmente, com os interessados trocando tráfego de forma direta em um ponto de troca local, um PTT metropolitano. Assim, o PTT comporta-se como uma “praça” em que se resolve a troca de pacotes locais da Internet, a custo muito baixo e com alta eficiência. Ele elimina o “turismo” desnecessário de pacotes pelo mundo (reduzindo custos e diminuindo a exposição excessiva a “bisbilhotices”), melhora o tempo de trânsito e permite contato ágil e simples entre provedores e consumidores. Por não se localizar dentro de um ponto de presença local de

---

<sup>6</sup> BARBOSA, Alexandre *et al.* **Acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil**: uma perspectiva de demanda por banda larga. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) *Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo, Figurati, 2016, p. 165.

<sup>7</sup> Enquanto o texto referenciado menciona a “dimensão da soberania”, viu-se por bem complementar o conceito, no âmbito desta pesquisa, com a referência ao termo “autonomia tecnológica”, tendo em vista expressa menção do autor em aula ministrada durante a terceira turma do curso intensivo da Escola de Governança da Internet no Brasil, promovida pelo CGI.br e realizada pelo NIC.br em 5 de agosto de 2016, intitulada “Internet, Políticas Públicas e Acesso à Tecnologia”.

<sup>8</sup> A abreviatura PTT faz referência a nível nacional, o que passou a gerar uma série de problemas de confusão em termos internacionais. Passou, então, a ser também denominado, no âmbito do NIC.br, como *Internet Exchange* (IX), por se tratar de acrônimo internacionalmente unívoco.

uma operadora de telecomunicações, o PTT é neutro em relação à estrutura.<sup>9</sup>

Os CDNs, por sua vez, propiciam a instalação de diversos conteúdos de provedores participantes, geralmente interligados diretamente ao ponto central dos PTTs, de maneira a diminuir a distância física de grande quantidade de dados comumente acessados por determinado grupo de usuários. Assim como os PTTs, o investimento em alternativas como essa pode contribuir sobremaneira para o desenvolvimento da rede nacional.

Por fim, a título de menção e contextualização de medidas correlatas ao tema, cita-se o recente lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), cuja titularidade e controle pertencem ao governo brasileiro, e que prevê aplicações no sentido de expansão da cobertura da banda larga via satélite a regiões remotas do país, além de sua utilização para finalidades militares.<sup>10</sup>

Entretanto, não causa surpresa a existência de grande polêmica em seu entorno, uma vez que envolveu R\$ 2 bilhões de investimentos públicos. O intuito de levar banda larga às escolas, postos de saúde, hospitais e postos de fronteira, de maneira a dar especial atenção à região amazônica e outras regiões de baixa densidade demográfica, além da previsão de acesso à Internet a preços acessíveis pela mediação de pequenos provedores de acesso à Internet, passou a ser desvirtuado, de acordo com setores da sociedade civil, pois abriu-se margem à possibilidade de compra da capacidade do satélite pelas grandes operadoras de telecom, sem exigência de qualquer meta de universalização ou preço mínimo de venda, o que gerou a clara insatisfação popular.<sup>11</sup> Mais uma vez, a questão política torna-se determinante e, ao mesmo tempo, um evidente percalço para a concretização das propostas de desenvolvimento nacional.

Por fim, considerando a existência de disputas geopolíticas que, por sua vez, também são disputas sobre apropriação e domínio da tecnologia pelos países, a priorização da soberania tecnológica na agenda política requer uma mudança de paradigmas nas decisões públicas relacionadas, de maneira a refutar a subordinação nacional no contexto das relações internacionais.

### 3. A DIMENSÃO DOS DIREITOS

Como afirma Vaz, apesar da expansão contínua das tecnologias de acesso à Internet e surgimento das novas formas de acesso, não há como se falar na extinção do fenômeno da exclusão digital. O autor defende, inversamente, apenas a mudança de seus aspectos, pois os estratos sociais mais altos ampliaram suas oportunidades de acesso e uso da Internet em ritmo e dimensão mais acelerados do que a ampliação do acesso à rede pelos setores sociais menos favorecidos.

Da mesma forma, dizer que o direito ao acesso às TIC se justifica enquanto objeto de políticas públicas pressupõe reconhecer que tal direito possibilita a concretização de demais direitos, sejam relacionados à informação, ao acesso à serviços públicos, ao controle social dos governos ou à participação nos espaços democráticos.

Nesta esteira, serão realizadas breves considerações acerca do ambiente normativo e regulatório no qual se inserem os serviços de conexão à Internet (SCI), envolto em polêmicas

---

<sup>9</sup> GETSCHKO, Demi. **O papel do NIC.br na expansão da infraestrutura de banda larga e na melhoria da qualidade de serviço.** In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo, Figurati, 2016, p. 254.

<sup>10</sup> **Lançado com sucesso 1º satélite 100% controlado pelo Brasil.** Disponível em <<http://www.poder360.com.br/governo/lancado-com-sucesso-1o-satelite-100-controlado-pelo-brasil/>>. Acesso em: 07.06.2017.

<sup>11</sup> **Parlamentares Entram Com Representação Contra Edital Que Privatiza O Satélite Da Telebras.** Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/parlamentares-entram-com-representacao-contra-edital-que-privatiza-o-satelite-da-telebras/>>. Acesso em: 07.06.2017.



e disputas entre várias vertentes político-econômicas, diretamente relacionadas às dimensões principiológicas do acesso às TIC. Outrossim, inicia-se pelo debate regulatório e a essencialidade relativos ao serviço de conexão à Internet.

Destaque-se que o provimento de conexão à Internet é caracterizado como serviço de valor adicionado (SVA), nos exatos termos da Norma 004/95, editada pelo Ministério das Comunicações em meio ao contexto de reestruturação e privatização do setor relativo às telecomunicações nacionais, como já exposto. Enquanto mencionada norma define o conceito de Internet, também efetua a distinção legal entre o provimento de conexão à rede e o serviço de telecomunicações. Tal distinção ganhou força a partir da edição da LGT, sob n. 9472/97, que assenta em seu corpo legal a não confusão entre ambos os tipos de serviço, mais especificamente em seu artigo 61<sup>12</sup>.

Alguns aspectos da LGT são mencionados neste particular. Enquanto referida legislação estabelece dois regimes jurídicos diversos para as telecomunicações, quais sejam o público e o privado, define, a exemplo de seus artigos 79 a 82, uma série de medidas relativas à universalização do acesso dos serviços de telecomunicações prestados especificamente em regime público. Além disso, limita substancialmente a atuação do órgão regulador em relação aos serviços prestados sob regime privado. De forma brevíssima, aí reside o que pode ser considerado como uma das raízes das controvérsias existentes na tratativa da universalização do serviço de conexão à Internet.

Ao passo que diferencia o SVA do serviço de telecomunicações tradicional, a determinação legal da LGT o exclui das diversas disposições relativas às obrigações de universalização do acesso, pois enquadra na categoria de regime público apenas a prestação do Serviço Fixo Telefônico Comutado (STFC), que trata da telefonia fixa comum. Note-se que, à época da edição da lei, o serviço de telefonia fixa exercia o protagonismo no panorama nacional relativo à comunicação, enquanto a Internet passava por seu inicial desenvolvimento comercial, o que justificaria a intenção legislativa de seguir por tal caminho.

Paralelamente, a legislação limita a atuação do poder público no sentido da regulação do SVA, pois sua prestação acaba por ser legalmente enquadrada mediante regime privado, no qual a liberdade e o respeito às disposições concorrenciais constitucionais seriam a regra. Acreditava-se, outrossim, que a questão concorrencial seria responsável pela expansão do serviço.<sup>13</sup>

Com o passar do tempo, a evolução da tecnologia e a ascensão da Internet ao posto de protagonismo no tocante às TIC, mencionada conjuntura de passou a impossibilitar que o poder público interferisse no sentido da universalização do serviço de conexão à Internet, mediante a tomada de medidas tais como a utilização de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) ou o estabelecimento de tarifas e subsídios para a facilitação do acesso aos serviços de conexão à Internet.

Considerando que o regime público também prevê a reversibilidade dos bens vinculados à concessão, conforme o artigo 102 da LGT, a devolução à União dos investimentos em infraestruturas de telecomunicações e em redes de acesso à banda larga, ao fim do período contratual, referida devolução poderia significar um avanço no sentido da atuação estatal positiva para a universalização do acesso.

---

<sup>12</sup> “Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações”. In: BRASIL. **Lei n. 9.472/97, de 16 de julho de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 04.03.2017.

<sup>13</sup> Neste sentido, vale a leitura da síntese realizada em: SILVA, Guilherme Alves da. **Universalização do acesso à Internet no Brasil: o Programa Nacional de Banda Larga (2010-2014) e a meta de acesso privado domiciliar**. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo), Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. 77p.

Como menciona Lefèvre<sup>14</sup>, tal arranjo legal, além da alteração da LGT pela lei n. 12.845/11, que permitiu a prestação de serviços de telecomunicações em regime privado por concessionárias prestadoras do STFC em regime público, acabou por resultar, no decorrer dos anos, na distribuição não democrática da infraestrutura, vez que reflete majoritariamente o interesse econômico das empresas privadas que atuam no mercado.

Por outro lado, passa-se ao advento do Marco Civil da Internet, sob n. 12.965/14, conhecido pelo pioneirismo, amplitude e pluralidade das visões abordadas em seu processo colaborativo de elaboração e, da mesma forma, considerado por Longhi<sup>15</sup> como exemplo de democracia participativa na instrumentalização de mecanismo *sui generis* de exercício da iniciativa popular.

Com nítido caráter garantista e principiológico, a denominada “constituição da Internet” alça o acesso à Internet ao patamar, *ipsis literis*, de “serviço essencial ao exercício da cidadania”, mediante o disposto no *caput* de seu artigo 7º. Considerando, ainda, a conjugação de seu texto com disposições constantes dos artigos 1º a 4º, com destaque para o respeito aos direitos humanos e exercício da cidadania em meios digitais (art. 2º, II), à finalidade social da rede (art. 2º, VI), à preservação e garantia da neutralidade de rede (art. 3º, IV) e à promoção do direito de acesso à Internet a todos (art. 4º, I), não há como negar a latente essencialidade do serviço de conexão à Internet para a promoção de transformações sociais que rendam, por sua vez, dividendos digitais positivos.

Pode-se compreender pela LGT que o serviço de acesso à Internet, enquanto SVA, é caracterizado como não essencial (vez que prestado em regime privado). De outro modo, o MCI estabelece de forma concreta a essencialidade do acesso para a consecução dos objetivos estabelecidos nas diretrizes de atuação do Poder Público. Eis a central questão sobre a qual se debruça o recente debate, com especial menção aos esforços engendrados pela sociedade civil para sua superação.

Sobre tal aspecto, Lefèvre defende “a dimensão pública do serviço de acesso à Internet, que está contemplada pelo direito administrativo pós-moderno”, em razão do “alto grau de essencialidade” e “considerando seu papel importante para a satisfação das necessidades sociais, culturais, comerciais e industriais, públicas e privadas”.<sup>16</sup> Vários são os argumentos apresentados para tanto: destaca que a Constituição Federal, em seu artigo 9º, parágrafo primeiro prevê a possibilidade de estabelecimento de serviços essenciais por lei federal, como é o caso do MCI, além do estabelecimento na lei de um “sistema de controle social para a regulação do serviço de acesso à Internet de forma participativa e democrática”. Para além, o tratamento análogo do serviço de conexão à Internet ao dos serviços públicos essenciais faz com que aos primeiros se imponha o cumprimento do princípio da universalidade e continuidade, prezando-se pela disponibilização isonômica e sem discriminação a todos os cidadãos e cidadãs.

Da mesma forma, considerando a edição do Decálogo de Princípios para a Governança e Uso da Internet pelo CGI.br, mediante aprovação da Resolução CGI.br/RES/2009/003/P<sup>17</sup>, a essencialidade do serviço de conexão à Internet ganha contornos ainda mais robustos, considerando o terceiro dos princípios, denominado Universalidade, que prevê, por sua vez, que “o acesso à Internet deve ser universal para que ela seja um meio para

<sup>14</sup> LEFÈVRE, Flávia. **Política e regulação:** conquistas e desafios. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo, Figurati, 2016, p. 170.

<sup>15</sup> BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. **Processo Legislativo Colaborativo:** A participatividade pela Internet no Trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet), p. 4. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=37968ad196a5085f>>. Acesso em: 25.04.2017.

<sup>16</sup> LEFÈVRE, Flávia. **Política e regulação:** conquistas e desafios. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo, Figurati, 2016, p. 174.

<sup>17</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Resolução CGI.br/RES/2009/003/P.** Disponível em <<http://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>>. Acesso em: 25.04.2017.

o desenvolvimento social e humano, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória em benefício de todos”.

Neste sentido, o protagonismo da sociedade civil organizada no processo de envolvimento e discussão sobre o tema é notável, a exemplo da campanha “Banda Larga é um direito seu”. Referida iniciativa, composta de várias entidades do terceiro setor de grande relevância, realizou a análise estatística e o acompanhamento de perto das atividades do poder público, sobretudo no que se refere aos programas de massificação de banda larga (como o Programa Nacional de Banda Larga). Foi, também, responsável pela elaboração de uma proposta<sup>18</sup> de reformulação do regime de prestação de serviços de telecomunicação, que colaborou sobremaneira para a compreensão dos entraves e a noção de eventuais soluções para a problemática posta em questão.

Ao mesmo tempo, destaca-se a firme atuação da Coalizão Direitos na Rede, coletivo de organizações da sociedade civil, ativistas e acadêmicos que tem, entre seus objetivos, o da contribuição no processo de conscientização sobre o direito ao acesso à Internet<sup>19</sup>, mediante a coordenação de campanhas como a “Internet sob ataque”, que monitora o cenário normativo-regulatório e as nuances dos atos estatais que venham, de uma forma ou de outra, lesar os usuários finais e priorizar interesses econômicos.

Pode-se dizer, portanto, que a temática do regime de prestação dos serviços de conexão à Internet diz respeito, pela síntese aqui apresentada, à flagrante antinomia jurídica, com normativas legais conflitantes entre si. Demanda-se, portanto, especial atenção dos diversos setores aos desdobramentos da seara jurídica e política, que certamente terão precípua importância na definição dos rumos das políticas públicas de expansão do acesso às TIC no âmbito nacional.

Outro ponto de controvérsia influencia diretamente na capacidade das TIC em atuarem na concretização de direitos fundamentais. Trata-se do debate acerca do princípio da neutralidade de rede confrontado com práticas comerciais de *zero rating* como, por exemplo, o programa *Free Basics*, capitaneado pelo *Facebook*.

Como mencionado, o instituto da neutralidade (ou não discriminação) da rede, além de permear a agenda nacional e internacional, exerce fundamental papel na concretização de direitos, tais quais o da inclusão social, mediante o acesso às TIC, o que justificativa a opção por sua menção dentro da dimensão dos direitos. Referido conceito, que não se pretende definir de maneira exaustiva, diz respeito à garantia do caráter neutro da Internet em relação à atividade de transmissão, comutação e roteamento de quaisquer pacotes de dados que nela transitem, assegurando o dever do tratamento isonômico de todo e qualquer conteúdo transmitido e/ou acessado por seu intermédio.

Vale mencionar, *a priori*, o aspecto legal do tratamento do instituto no âmbito nacional. Nesta quadra, o Marco Civil da Internet disciplina o tema em seu artigo 9º, posteriormente regulamentado pela edição do decreto n. 8.771/16<sup>20</sup>, especificamente no âmbito dos artigos 3º a 10. Além disso, o já mencionado decálogo de princípios do CGI.br trata do conceito em seu sexto princípio, deixando clara a proibição de motivação política, comercial, religiosa, cultural ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento no tráfego de dados.

Na esteira dos dizeres de Lefèvre<sup>21</sup>, a neutralidade se caracteriza hodiernamente

<sup>18</sup> **Banda larga é um direito seu - Proposta para a universalização do acesso à banda larga no país.** Disponível em <<http://campanhabandalarga.campanhacompleta.com.br/proposta/>>. Acesso em: 25.04.2017.

<sup>19</sup> **Coalizão Direitos na Rede.** Disponível em: <<https://direitosnarede.org.br/>>. Acesso em: 25.04.2017.

<sup>20</sup> **BRASIL. Decreto n. 8.771/16, de 11 de maio de 2016.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm)>. Acesso em: 25.04.2017.

<sup>21</sup> LEFÈVRE, Flávia. **Política e regulação:** conquistas e desafios. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) *Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro.* São Paulo, Figurati, 2016, p. 177.

como um dos principais instrumentos para a universalização do acesso às TIC, sobretudo à Internet. Isso porque se trata de princípio que tem por escopo a preservação do caráter aberto da arquitetura de redes, garantindo a consecução de valores como a democracia, a liberdade de expressão, o fluxo livre de informações, a privacidade, o ambiente concorrencial, a inovação entre outros direitos fundamentais. O acesso irrestrito às diversas naturezas de serviços e conteúdos constituem, outrossim, pré-requisito para a superação do fenômeno da desigualdade digital tal como se configura atualmente.

Consequentemente, dada importância conceitual movimenta um debate multifacetado, tendo em vista as disputas conceituais que ocorrem ao longo das diversas interpretações que permeiam os setores envolvidos na governança da rede. Assim, como afirmam Santos, Canabarro, Patrício e Cappi:

Uma Internet neutra tem como benefícios o maior incentivo para a inovação através da criação de aplicações disruptivas e de novas tecnologias de rede, se comparado com uma arquitetura fechada; a possibilidade de concorrência entre novos entrantes e empresas já estabelecidas, seja na área de aplicações, seja no provimento de acesso à Internet; e o acesso a qualquer serviço que o usuário desejar sem a necessidade de pagamento extra ao provedor de conexão.<sup>22</sup>

O protagonismo da neutralidade de rede ficou ainda mais evidente com a oferta, por provedores de conexão à Internet, de planos de dados dotados de isenção de cobrança em relação a aplicações, *sites* ou serviços específicos, seja por estratégia econômica, seja por parcerias empresariais entre os donos das aplicações isentas e os mencionados provedores. Tal prática, que diz respeito ao conceito denominado *zero rating*, aliada principalmente à oferta de planos com consumo mensalmente limitado de dados, passou a ser cada vez mais comum ao longo dos últimos anos, configurando-se como grande desafio regulatório e verdadeiro “alerta vermelho” para a quebra do princípio da neutralidade de rede.

À primeira vista, os eventuais benefícios da utilização de planos de dados atrelados ao zero rating podem parecer atrativos. A lógica empresarial, continuando o raciocínio, é a de atração e retenção dos usuários que contratam planos com baixas franquias (ou limites) de dados, ofertados sob a justificativa da racionalização da infraestrutura disponível para o acesso à Internet.

Entretanto, os dados trazidos pela última pesquisa TIC Domicílios<sup>23</sup> demonstram a crescente adoção dos serviços de *streaming*, caracterizados, entre outros, pelo alto consumo do volume de dados e, conseqüentemente, das franquias ofertadas neste particular. A partir do momento em que o consumo de dados cresce, e se permite apenas o acesso a determinadas aplicações ou serviços (por conta do estabelecimento de parcerias comerciais), desenha-se, de forma patente, situação na qual incide o ferimento ao princípio da neutralidade de rede.

Neste diapasão, como lembra Lefèvre<sup>24</sup>, é patente o potencial lesivo de programas baseados no *zero rating* como o programa *Internet.org* (ou *FreeBasics*), proposto pela rede social *Facebook*, ao desenvolvimento social, cultural, educacional e econômico. O condicionamento do acesso à Internet à utilização de determinado tipo de serviço (como é o

---

<sup>22</sup> SANTOS *et al.* **Programas De Gratuidade No Acesso À Internet: Conceitos, Controvérsias E Indefinições.** In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 88.

<sup>23</sup> NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros** [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

<sup>24</sup> LEFÈVRE, Flávia. **Política e regulação: conquistas e desafios.** In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) *Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro.* São Paulo, Figurati, 2016, p. 185.

caso do mencionado programa), aliado à lógica orientada ao interesse comercial dos parceiros empresariais, perpetua a discriminação digital já existente, sujeitando os usuários de áreas mais remotas a uma navegação inadequada ao conceito por natureza de Internet - livre e aberta.

Para além da discussão de caracterização ou não de violação ao mencionado princípio, acompanha-se, por fim, o raciocínio dos autores *supra*<sup>25</sup>, no sentido de que, considerando as práticas efetuadas até então, qualquer discriminação de tráfego que não esteja prevista em uma das duas hipóteses autorizadoras do artigo 9º do MCI constitui flagrante quebra ao princípio da neutralidade de rede, o que implica em prejuízos de aspecto socioeconômico, principalmente no sentido da superação de todos os níveis de desigualdade digital.

Diante disso, a fiscalização pelos órgãos competentes e o cumprimento das determinações legais atinentes à espécie, aliados ao acompanhamento das discussões na agenda global sobre o tema, são medidas necessárias e imprescindíveis para que se garanta o acesso às TIC de maneira inclusiva e democrática.

#### 4. A DIMENSÃO DA DEMOCRACIA

Por azo de conclusão, Vaz<sup>26</sup> correlaciona o acesso às TIC com a promoção da democracia, inicialmente tratando tal relação sob dois aspectos: em primeiro lugar, a atuação no sentido de garantia de direitos ligados à atuação estatal na sociedade, tais quais os direitos à informação e aqueles relacionados à participação e controle social da gestão dos governos. De outra maneira, aponta as dinâmicas de criação de espaços de ativismo e uma esfera pública interconectada como consequências benéficas da democratização do acesso à rede.

Isso significa que o acesso dito qualificado (aqui entendido como aquele que propicia a superação ao menos do segundo nível de exclusão digital) às TIC é primordial para a promoção de transformações sociais e na relação com o Estado. Tal passagem pode significar, em certa medida, a obtenção de resultados concretos, denotando uma eventual superação do terceiro nível de exclusão digital.

Uma das transformações mencionadas pelo autor, neste particular, é o fortalecimento da participação cidadã, de maneira a incentivar a construção de um ou mais espaços públicos plurais. Tal análise é consonante, outrossim, com aquela mencionada pela corrente otimista moderada sobre o uso das TIC no contexto da democracia, partindo da ideia de que as tecnologias participativas baseadas na Internet são fruto de um processo de construção social, em relação de bi implicação entre elementos tecnológicos e transformações sociais.<sup>27</sup> Isso significa que a mera incidência da tecnologia nos processos democráticos não promove benefícios de imediato (com o risco de efeito inverso, como já visto), ao passo que os “dividendos digitais” que se objetivam só poderão ser obtidos, mais uma vez, com a

---

<sup>25</sup> SANTOS *et al.* **Programas De Gratuidade No Acesso À Internet: Conceitos, Controvérsias E Indefinições.** In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 99.

<sup>26</sup> VAZ, José Carlos. **O Acesso À Tecnologia Como Objeto De Política Pública: Direitos, Democracia, Desenvolvimento E Soberania Nacional.** In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 55-63 *passim*.

<sup>27</sup> VAZ, Anita Gea Martinez Stefani e José Carlos. **O Marco Civil Da Internet E As Lições Aprendidas Sobre A Capacidade Dos Governos Brasileiros Em Promover A Participação Cidadã Por Meio Da Internet.** In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 112.

condicional presença dos “complementos analógicos”.

Por outro lado, o incremento do controle social do Estado passa, no contexto da sociedade informacional, pela dimensão democrática do acesso às TIC. Em outras palavras, medidas governamentais que reforcem a disponibilização de serviços de qualidade pelo Estado nas plataformas informacionais, bem como a tendência da abertura à participação e controle popular dos dados governamentais são primordiais para a criação de espaços que priorizem as novas práticas de governança eletrônica.

São pertinentes, portanto, algumas considerações sobre as conjunturas acima mencionadas.

Ao tratar sobre a incidência de tecnologias como as TIC e suas aplicações à democratização da democracia, Alves<sup>28</sup> considera possível compreender a tecnologia enquanto processo de empoderamento, o que significa a possibilidade de criação de espaços que permitam a afirmação de direitos das minorias e/ou grupos vulneráveis, além da própria condição de participação ativa. Por outro lado, ainda que assim o seja, o autor é claro quando afirma, em tom de ressalva, que a democracia digital não pode ser reduzida à mera oferta de produtos ou serviços pela Internet, a exemplo da disponibilização de materiais de consulta pública para envio e recebimento de sugestões *online*, ou então da publicação de dados financeiros em linguagem quase ininteligível para o atendimento dos princípios que regem a administração pública. Democracia digital ocorreria, outrossim, quando os processos de deliberação efetivamente se concretizassem no espaço comunicacional digital.

Neste particular, Magrani<sup>29</sup> trata sobre a e-democracia (aqui entendida enquanto sinônimo de democracia digital) sobre dois vetores. O primeiro deles é denominado não institucional, compreendido pelas experiências realizadas pela sociedade com objetivos cívico-políticos, mas sem interação direta com o Estado. O segundo trata do aspecto institucional, mencionado por Alves como “governo eletrônico”, reunindo as experiências organizadas pelo Estado, de maneira a viabilizar as formas de colaboração entre a sociedade e os entes estatais.

O viés não institucional da e-democracia, segundo o autor, pode ser examinado sob quatro categorias principais: a mobilização eleitoral, o ativismo social, o jornalismo cidadão e a transparência, lembrando a existência de exemplos concretos para cada uma das categorias no *mainstream* da política nacional e internacional. Sem o escopo de exaurimento das iniciativas existentes, faz-se menção à plataforma denominada “Mudamos+”, criada pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro e cujo funcionamento baseia-se em “ciclos de mobilização”, abarcando ferramentas que possibilitam a discussão, entendimento, aprofundamento e proposição de projetos de lei de iniciativa popular, com todo o seu funcionamento baseado na Internet e disponível, por sua vez, na forma de aplicativo para plataformas móveis.

Paralelamente, o autor analisa a e-democracia institucional principalmente pela ótica da experiência, em primeiro lugar, do portal e-Democracia, de iniciativa da Câmara dos Deputados e que objetiva a participação direta da sociedade brasileira no processo legislativo e, por outro lado, da iniciativa denominada Gabinete Digital, de titularidade do Governo Federal, cujo principal objetivo gira em torno da incorporação de novas ferramentas de participação social na gestão pública.

A respeito do conceito de governo eletrônico, Alves traz algumas perspectivas de análise, a saber: a dimensão do cidadão, que busca o acesso a informações e serviços; a dimensão dos processos, que diz respeito à disponibilização procedimental online de gestão

---

<sup>28</sup> ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 180-200 passim.

<sup>29</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014, p. 64-75.

eletrônica (a exemplo de licitações); a dimensão de governança cooperativa (entre órgãos governamentais e entidades externas) e, por fim, a dimensão da informação bruta (ou do conhecimento), que diz respeito ao armazenamento de informações e conhecimentos gerados na iniciativa estatal, de maneira a propiciar seu fácil acesso à população interessada.

Seguindo-se no raciocínio do autor, é importante a menção à classificação de serviços oferecidos pelo governo eletrônico, tudo pela correlação com a problemática da desigualdade em seu acesso, como exposto anteriormente. Em uma escala progressiva, classificam-se tais serviços como 1) uma simples brochura eletrônica, 2) um bom serviço de informação, 3) um serviço que reinventa e simplifica processos, 4) um serviço transacional de fato no qual é possível alterar dados dos bancos de dados do governo, 5) um serviço que oferece pagamento *online*, 6) um serviço integrado de órgãos do governo e, por fim, 7) um serviço completo de governo eletrônico.

A despeito das iniciativas existentes e em processo de consolidação, é certo que a estrutura governamental ainda não é capaz de ofertar serviços que se enquadrem nos altos níveis de classificação trazidos à baila. O descompasso com os anseios da sociedade, sobretudo a parcela pertencente aos mais baixos estratos socioeconômicos, bem como aquela residente em regiões de menor incidência de acesso às TIC, pode ser verificado como uma das principais razões para a baixa atratividade dos serviços governamentais disponibilizados *online*. Mas não só.

A análise de Lobato e Aguiar<sup>30</sup> em relação à série histórica da pesquisa TIC Domicílios, notadamente na relação entre a população e os serviços governamentais ofertados *online*, permite identificar, entre as barreiras para a ampliação da integração entre governo e população no que pertine a tais serviços, motivações como a preferência de contato pessoal, a preocupação com a proteção e segurança dos dados pessoais, a complicação no acesso aos serviços ofertados digitalmente e, por fim, a dificuldade na localização de formas de acesso a tais serviços. Isso significa, outrossim, que consiste em um dos principais desafios atuais, para a gestão governamental, o fortalecimento da prestação de serviços públicos ofertados nas plataformas digitais (e-serviços), adotando-se medidas como a redução da burocracia, a simplificação de processos e procedimentos, a transparência e abertura dos dados governamentais, além da melhoria das interfaces de interação com os usuários. A este respeito, afirmam Stefani e Vaz:

Do ponto de vista do fortalecimento da democracia participativa, o desafio, portanto, é assegurar que esses processos sejam consistentes, sustentáveis e capazes de influenciar a gestão e a elaboração de políticas públicas. A consecução dos objetivos dos processos participativos demanda do governo preparação específica, além de requerer que este seja capaz de gerir tais processos.<sup>31</sup>

É indispensável, portanto, ainda na esteira do pensamento dos autores, modificar a maneira como o governo encara e viabiliza os serviços ofertados na seara do governo eletrônico, para isso comprometendo a estrutura da administração pública com as

---

<sup>30</sup> AGUIAR, Fernanda Hoffmann Lobato e Everson Lopes de. **Políticas E Iniciativas De Governo Eletrônico Do Governo Federal Brasileiro, Uma Reflexão A Partir Da Série Histórica Da Pesquisa Tic Domicílios**. In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2014. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015, p. 73-84 passim.

<sup>31</sup> VAZ, Anita Gea Martinez Stefani e José Carlos. **O Marco Civil Da Internet E As Lições Aprendidas Sobre A Capacidade Dos Governos Brasileiros Em Promover A Participação Cidadã Por Meio Da Internet**. In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 112.

necessidades e anseios dos cidadãos, sobretudo aqueles oriundos de estratos sociais e regiões desfavorecidas, de maneira a promover o empoderamento social como objetivo precípuo da administração pública.

Por isso, com vistas à conclusão do raciocínio até então desenvolvido, e baseando-se nas disposições legais do Marco Civil da Internet, notadamente em seu capítulo IV, pretende-se mencionar brevemente três diretrizes de atuação estatal necessárias para a transformação do *status quo* das relações entre governo e sociedade, de forma a contribuir para a democratização da democracia: a transparência estatal (VERIFICAR LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DISSERTAÇÃO PÂMELA) e sua promoção pelos dados abertos governamentais, o fomento à adoção do *software* livre pelas instâncias de governo e, por fim, as iniciativas de promoção da Internet como ferramenta social.

Faz-se sintética referência, em primeiro lugar, à relação entre transparência estatal, o processo de abertura de dados governamentais e o direito ao acesso à informação. No âmbito nacional, o tema ganhou relevância na agenda pública com a edição, em 2010, pelo Ministério do Planejamento, da normativa que criou a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, contando com recursos de áreas temáticas diversas, como orçamento, censos escolares, atendimentos a cidadãos entre outros. Além disso, menciona-se o Portal da Transparência, de responsabilidade da Controladoria Geral da União e que conta com a disponibilização de informações como a consulta a despesas, receitas, convênios, empresas sancionadas e impedidas de negociações/contratações com o governo entre outros.

Decerto que, voltando à Alves<sup>32</sup>, direito de acesso à informação de interesse público é, sem dúvidas, um dos principais pilares das democracias contemporâneas, de tal sorte que implica, ladeado à transparência administrativa, em pressuposto de legitimidade dos governos democráticos. A disponibilização das informações governamentais implica diretamente, portanto, em questões como a confiança, a proteção e a imparcialidade governamental, além de atuar positivamente no sentido de garantia da *accountability* das decisões tomadas. Entretanto, um dos entraves encontrados para a garantia do acesso à informação reside no baixo valor agregado dos dados divulgados, pois costumeiramente incompreensíveis e direcionados a parcelas específicas da população, o que reduz significativamente as possibilidades de *accountability*.

Como se não bastasse, o próprio Marco Civil preconiza, em seus artigos 24 e 25, a publicidade e a disseminação dos dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada, ao passo que sejam compatíveis com a leitura humana e o tratamento automatizado das informações, de maneira acessível e interoperável.

Entretanto, conforme consignado nos anos de 2014 e 2015 pelo projeto Democracia Digital, de iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e cujo objetivo vai no sentido da compreensão da apropriação das TIC pelo governo brasileiro, há pouca disponibilização de documentos ou informações de aspectos relacionados a responsabilização e controle democrático, ao mesmo tempo em que os portais estão sendo cada vez mais utilizados para informações relacionadas a dados financeiros e orçamentários, o que mais uma vez denota a menor exploração da abertura e *accountability*.<sup>33</sup>

A pesquisa aponta, ainda, que pode haver diferenças conforme as diferentes esferas de governo, no sentido de que o governo federal tende a ser mais transparente do que os governos estaduais que, por sua vez, tendem a ser mais transparentes que os governos

---

<sup>32</sup> ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 187-193 passim.

<sup>33</sup> TEIXEIRA, et al. **Transparência Governamental Na Federação Brasileira**: Resultados Heterogêneos Motivados Por Diferentes Capacidades De Ti. In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2015 [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 45.



municipais. Sem surpresas, localidades com menores índices socioeconômicos apresentaram menor grau de transparência.

Concluindo-se este primeiro aspecto, pode-se afirmar que a garantia da abertura dos dados estatais deve ser assegurada não para meros fins de cumprimento de ditames legais, mas sim com o intuito precípua de aproximação da população e promoção do controle social das atividades governamentais, de maneira a superar as barreiras de confiança e engajamento popular nas plataformas de governo.

Outrossim, a preferência pela adoção estatal de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres, como prevista no artigo 24, V do Marco Civil e enquanto segunda diretriz que aqui se menciona, constitui importante garantia de promoção da participação social no sentido das políticas de gestão governamental.

A caracterização de *software* livre está condicionada, por sua vez, a quatro fundamentais liberdades, quais sejam 1) a liberdade de utilização do programa sem restrição do propósito adotado, 2) a liberdade para modificação do programa, para adaptação às necessidades individuais e/ou coletivas, 3) a liberdade para distribuição de cópias, a título gratuito ou oneroso e, por fim, 4) a liberdade para distribuição de versões melhoradas do programa original, tudo para fins de benefício da comunidade de usuários como um todo.<sup>34</sup>

A adoção do *software* livre nos ambientes governamentais é de importância social, desenvolvimentista e estratégica, haja vista que possibilita a transferência de uma imensa quantia financeira, periodicamente empregada no pagamento de *royalties*, para iniciativas que permitam a construção coletiva de aplicações e serviços, de maneira a promover o desenvolvimento da economia local e a modernização da conjuntura empresarial regional e nacional. Enquanto os códigos de programas tradicionalmente utilizados constituem-se de *softwares* proprietários, ou seja, sem a possibilidade de averiguação do código-fonte, o processo da cadeia de inovação e melhoria fica condicionado ao bel prazer e interesse econômico dos grandes conglomerados fornecedores de tecnologia. O que se verifica em jogo, neste sentido, é o claro sentido da inovação tecnológica, fundamental, como já visto nesta pesquisa, para a promoção de transformações sociais robustas e com a necessária profundidade.

Nesta quadra, a priorização à adoção do *software livre*, aliada e alinhada ao restante das políticas públicas vinculadas ao governo aberto, indica a abertura da possibilidade de criação conjunta entre governo e sociedade, o que incentiva a passagem dos usuários da dinâmica informacional passiva à ativa, ou seja: de consumidores da informação para efetivos cocriadores de soluções criativas e democráticas.

Além disso, outro ponto correlato de necessária atenção diz respeito à legislação autoral tal como posta que, além de incapaz de assegurar efetivos direitos de propriedade intelectual sobre os programas proprietários, interfere de maneira negativa no destravamento do processo inovativo, vez que constantemente é utilizada com a finalidade não de proteção de determinada criação, mas sim como prática perversa de hegemonia e monopólio mercantil.

Por fim, já direcionando-se à conclusão da discussão, reputa-se imprescindível que, para a promoção da “democratização da democracia” por meio do acesso às TIC, seja dada inequívoca atenção à promoção da Internet enquanto ferramenta social, de maneira a contribuir para a promoção da inclusão digital e a redução das desigualdades regionais e socioeconômicas no acesso às ditas tecnologias.

O cumprimento estatal das disposições constantes dos artigos 26 e 27 do Marco Civil da Internet pressupõe, para além da disponibilização de serviços e ferramentas de discussão e participação, a formulação de políticas públicas alinhadas às diversas particularidades sociais

---

<sup>34</sup> BRANCO, Marcelo. **Software Livre e Desenvolvimento Social e Econômico**. In: CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Imprensa Nacional–Casa da Moeda: Belém-Portugal, 2005, p. 230.

e regionais inerentes à realidade brasileira. Deve-se pensar para além da mera provisão e acesso às TIC: a compreensão holística da interação entre a sociedade e a tecnologia faz-se imprescindível para a superação das diversas barreiras enfrentadas a respeito da problemática situação de desigualdade digital encontrada a nível nacional.

Isso significa que a estratégia de promoção e universalização do acesso às TIC deve ser coerente, realizada com objetivos específicos, recursos, mecanismos de implantação, monitoramento e avaliação, tendo em vista a direta relação entre o acesso, o crescimento econômico e a inclusão social, como forma de concretização da cidadania inerente a todos.

Com efeito, Alves<sup>35</sup> afirma que a cidadania, enquanto reverso da exclusão social, é uma condição complexa, devendo ser considerada como antecedente lógico (ou pressuposto) para a concretização da democracia, pois caracteriza-se como a aptidão-direito do homem a ter direitos, derivada da própria condição humana. Negar a condição de cidadania a alguém é negar-lhe a própria humanidade, ao passo em que deixar de reconhecer as diferenças e especificidades fundantes dos diversos grupo sociais não é negar-lhes os seus direitos de cidadãos, mas sim sua própria condição humana.

Se a inclusão social é direito fundamental, diretamente extraído das disposições do artigo 6º, aliado aos incisos III e IV do artigo 3º da Constituição Federal, a compreensão estatal das várias condições de desigualdade digital expostas ao longo deste trabalho se faz, para além de necessária, primordial para a concretização do princípio da igualdade material, como previsto no artigo 5º do arcabouço constitucional.

Em suma, exige-se o redesenho da lógica atual governamental no que pertine às inovações trazidas na relação entre sociedade e Estado, de maneira a fortalecer as capacidades de governo vinculadas à participação social. Percebe-se, também, que ainda se faz necessária, em especial no nível médio da burocracia governamental, uma mudança cultural que incorpore a noção de que a tecnologia pode favorecer e possibilitar um novo tipo de participação social.

Somente com um compromisso mais forte e sério por parte do governo para o fortalecimento das capacidades relacionadas ao uso das tecnologias de informação e comunicação em processos participativos que o Brasil, enfim, poderá promover e perceber avanços, definitivamente consolidando a promoção da participação cidadã, por meio da Internet e demais tecnologias, em nossas políticas públicas.

## CONCLUSÕES

Pretendeu-se identificar os principais aspectos da problemática desigualdade digital no contexto brasileiro. Para tanto, além de demonstrar-se a existência de uma série de desafios jurídico-políticos enfrentados pelos setores sociais e governamentais, viu-se que o mero fornecimento do acesso às TIC não é medida suficiente para a superação da problemática, reputando-se necessária a formulação de políticas públicas específicas e integradas para os diversos âmbitos regionais e locais da realidade brasileira, de maneira a permitir a melhor compreensão das particularidades relacionadas a fatores como acesso, habilidades, conteúdos e motivação social para a interação com as TIC.

Verificou-se que o cumprimento do papel estatal na concretização de uma sociedade informacional mais inclusiva está ligado ao alinhamento nacional de várias políticas públicas relacionadas a distintas dimensões de atuação, tais quais a desenvolvimentista, de soberania e autonomia tecnológica, de concretização de direitos e de democratização da democracia. São vários os desafios de necessário enfrentamento para que se combata a conjuntura de profunda desigualdade digital identificada no contexto nacional.

Da universalização do acesso à banda larga, passando pela garantia da neutralidade

---

<sup>35</sup> ALVES, Fernando de Brito. **Margens do direito**: a nova fundamentação do direito das minorias. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

de rede, do incentivo a investimentos público-privados para a melhoria da infraestrutura de banda larga fixa, da adoção da lógica de independência tecnológica estatal na promoção do acesso às TIC, da melhoria dos serviços de governo eletrônico que permitam a garantia da transparência e do direito ao acesso à informação e, por fim, à promoção de uma sociedade mais democrática, que tenha condições de assegurar o cumprimento de direitos fundamentais tais quais o da inclusão social, conclui-se por várias frentes de atuação que permitem, ao menos, a elucidação de caminhos a serem seguidos, de tal sorte que a participação social eficaz constitui pressuposto da superação da desigualdade digital em toda sua complexidade.

Em suma, a persecução dos benefícios da tecnologia de maneira equânime e universal depende da melhor compreensão sobre os impactos das TIC sobre o processo de transformação social em curso, respeitando-se os diversos contextos em cada particularidade, sob pena de agravamento das desigualdades digitais e sociais já profundamente marcadas por processos históricos e/ou econômicos.

Se a reinventada lógica capitalista passa a cada vez mais valorizar o indivíduo, de maneira a exacerbar diferenças e desigualdades já consolidadas, cabe aos diversos setores sociais e governamentais a atuação contra majoritária, mediante a coordenada tomada de atitudes em diversas frentes, com o principal objetivo de garantia das fundamentais características da Internet e sua universal acessibilidade por todas e todos, sem qualquer distinção que possa mitigar tal acesso, mas com a necessária cautela de respeito e garantia das diferenças e particularidades culturais, regionais e sociais de cada contexto.

Enquanto isso, acompanhamos a evolução da conjuntura ora analisada, certos de que somente então será possível vislumbrar uma sociedade informacional efetivamente inclusiva e centrada na tecnologia enquanto plataforma de promoção, garantia e concretização de direitos fundamentais relacionados à consecução da igualdade social nos contextos democráticos.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Fernanda Hoffmann Lobato e Everson Lopes de. **Políticas E Iniciativas De Governo Eletrônico Do Governo Federal Brasileiro, Uma Reflexão A Partir Da Série Histórica Da Pesquisa Tic Domicílios**. In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2014. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015.

ALMEIDA, Virgílio A. F. **Internet e os dividendos digitais**. In: Revista.br. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, n. 10, 2016.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

\_\_\_\_\_. **Margens do direito: a nova fundamentação do direito das minorias**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

**Banda larga é um direito seu - Proposta para a universalização do acesso à banda larga no país**. Disponível em <<http://campanhabandalarga.campanhacompleta.com.br/proposta/>>. Acesso em: 25.04.2017.

BARBOSA, Alexandre *et al.* **Acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil: uma perspectiva de demanda por banda larga**. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) **Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo, Figurati, 2016.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. **Processo Legislativo Colaborativo: A participatividade pela Internet no Trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)**, p. 4. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=37968ad196a5085f>>. Acesso em: 25.04.2017.

BRANCO, Marcelo. **Software Livre e Desenvolvimento Social e Econômico**. In: CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à ação política. Imprensa Nacional–Casa da Moeda: Belém-Portugal, 2005.

BRASIL. **Decreto n. 8.771/16, de 11 de maio de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm)>. Acesso em: 25.04.2017.

**Coalizão Direitos na Rede**. Disponível em: <<https://direitosnarede.org.br/>>. Acesso em: 25.04.2017.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Resolução CGI.br/RES/2009/003/P**. Disponível em <<http://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>>. Acesso em: 25.04.2017.

**Como montar e regularizar um provedor comunitário**. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/01/Como-Montar-e-Regularizar-um-Provedor-Comunit%C3%A1rio1.pdf>. Acesso em: 05.05.2017.

GETSCHKO, Demi. **O papel do NIC.br na expansão da infraestrutura de banda larga e na melhoria da qualidade de serviço**. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo, Figurati, 2016.

**Lançado com sucesso 1º satélite 100% controlado pelo Brasil**. Disponível em <<http://www.poder360.com.br/governo/lançado-com-sucesso-1o-satelite-100-controlado-pelo-brasil/>>. Acesso em: 07.06.2017.

LEFÈVRE, Flávia. **Política e regulação: conquistas e desafios**. In: KNIGHT, P. FEFERMAN, F. FODITSCH, N. (Orgs.) Banda Larga no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo, Figurati, 2016.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014.

NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros** [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016

**Parlamentares Entram Com Representação Contra Edital Que Privatiza O Satélite Da Telebras**. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/parlamentares-entram-com-representacao-contra-edital-que-privatiza-o-satelite-da-telebras/>>. Acesso em: 07.06.2017.

**Relatório completo - Trilha 1 - Universalização e Inclusão Digital**. Disponível em: <[http://forumdainternet.cgi.br/files/RelatorioCompletoTrilha1\\_2016.pdf](http://forumdainternet.cgi.br/files/RelatorioCompletoTrilha1_2016.pdf)>. Acesso em: 03.04.2017.

SANTOS *et al.* **Programas De Gratuidade No Acesso À Internet: Conceitos, Controvérsias E Indefinições**. In: NIC.br, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]: TIC domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

SILVA, Guilherme Alves da. **Universalização do acesso à Internet no Brasil: o Programa Nacional de Banda Larga (2010-2014) e a meta de acesso privado domiciliar**. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo), Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. 77p.

TEIXEIRA, et al. **Transparência Governamental Na Federação Brasileira: Resultados Heterogêneos Motivados Por Diferentes Capacidades De Ti**. In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2015 [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

VAZ, Anita Gea Martinez Stefani e José Carlos. **O Marco Civil Da Internet E As Lições Aprendidas Sobre A Capacidade Dos Governos Brasileiros Em Promover A Participação Cidadã Por Meio Da Internet**. In: NIC.br, Núcleo de Informação e

Coordenação do Ponto BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.