

Produzido por

IP.rec - Instituto
em Pesquisa de
Direito e
Tecnologia do
Recife

Contribuição à Chamada
Pública da Federal
Communications
Commission (FCC):

Preventing Digital Discrimination

Coordenação
e Revisão:

André Lucas Fernandes

Pesquisadoras:

**Laura Pereira
Carolina Branco**

Contribuição à Chamada
Pública da Federal
Communications
Commission (FCC):

Preventing Digital Discrimination

Coordenação e Revisão

André Lucas Fernandes

Pesquisadoras

Laura Pereira
Carolina Branco

Tradução

Laura Pereira
André Ramiro
Mariana Canto
Caio Scheidegger

Projeto Gráfico

Paju Guerra

IPrec

INSTITUTO DE PESQUISA EM
DIREITO & TECNOLOGIA DO RECIFE

Sumário

Nosso trabalho e contexto

O acesso significativo à Internet livre, neutra e aberta, e a eliminação da discriminação digital

Considerações finais

Referências

Nosso trabalho e contexto

O Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife - IP.rec¹ é um centro brasileiro independente de pesquisa e incidência política, com foco na análise de políticas públicas e fenômenos tecnológicos que afetem o ecossistema de direitos na Internet.

A pauta do acesso universal à Internet para todas e todos é chave na agenda de pesquisa do IP.rec. O instituto trabalha com o tema do acesso de forma ampla desde sua fundação, sempre participando de iniciativas como o Fórum da Internet no Brasil - FIB e discussões em âmbito nacional e internacional, como no caso da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, em 2017. O IP.rec articula o tema do acesso a partir, ainda, da Coalizão Direitos na Rede, debatendo campanhas, políticas públicas e *advocacy* junto ao setor privado.

Está é uma contribuição à consulta da Federal Communications Commission (Comissão Federal de Comunicações, FCC) sobre o tema da prevenção e combate à discriminação digital. A FCC é o órgão regulador das telecomunicações nos Estados Unidos e a solicitação de contribuições públicas se insere na demanda legislativa de que a Comissão “deve tomar medidas para

¹ Contato: contato@ip.rec.br



garantir que todas as pessoas dos Estados Unidos se beneficiem de igualdade de acesso ao serviço de acesso à Internet de banda larga²”.

A prerrogativa está estabelecida na Seção 60506 do *Infrastructure Investment and Jobs Act*, lei estadunidense em vigor desde novembro de 2021. O texto da lei abarca o investimento em áreas de infraestrutura e emprego, como construção, transporte e energia. A Seção 60506 é do capítulo “Banda larga acessível”, no qual se estrutura a incorporação definitiva de prerrogativas anteriormente restritas ao contexto emergencial de Covid-19, marcando assim a passagem do programa *Emergency Broadband Benefit Program* (Seção 904) para o *Affordable Connectivity Program*, voltado para a redução da mensalidade para a contratação de planos de Internet de banda larga em domicílios elegíveis.

O IP.rec saúda a iniciativa da Federal Communications Commission em receber contribuições públicas sobre o combate à discriminação digital no acesso à banda larga. As considerações do Instituto brasileiro são apresentadas à Comissão em função do interesse público do debate proposto e dos benefícios em abordá-lo sob um olhar multissetorial e internacional.

² Tradução livre. No original: “should take steps to ensure that all people of the United States benefit from equal access to broadband internet access service” (Seção 60506, 3).



O acesso significativo à Internet livre, neutra e aberta, e a eliminação da discriminação digital

O IP.rec avalia que a consideração ativa e direcionada sobre a discriminação digital é etapa fundamental para a incorporação de um conceito mais significativo e atualizado de acesso à Internet.

Décadas após a criação da Internet comercial, há um crescimento constante do número de usuários conectados e uma redução significativa da chamada “*digital divide*”, inclusive nos Estados Unidos. No entanto, simultaneamente, verifica-se como as limitações e as características desse acesso se mostraram aspectos decisivos em um contexto no qual os serviços públicos e as mais diversas atividades sociais passaram a ocorrer, muitas vezes, de maneira exclusivamente digital. No Brasil, a pandemia de Covid-19 fez com que as [atividades escolares](#) ocorressem de forma exclusivamente online ao longo dos anos de 2020 e 2021. Além disso, a Internet também foi inicialmente a única forma facilitada para que os cidadãos pudessem movimentar os recursos financeiros do [auxílio governamental criado em função da pandemia](#). Nesse contexto crítico, disparidades na disponibilidade e na qualidade do acesso à Internet marcados por fatores de raça, classe e localização geográfica, por exemplo, impediram que os direitos à educação e à alimentação fossem



garantidos. Em 2020, a terceira [nota institucional do IP.rec](#) sobre a Covid-19 abordou os temas de “infraestrutura, banda larga e inclusão” a partir da perspectiva da desigualdade digital e da necessidade de uma conectividade efetivamente universal

A Seção 60506 do Infrastructure Investment and Jobs Act aborda a igualdade de acesso aos serviços de banda larga oferecidos pelos *Internet Service Providers* (ISPs) e é o objeto deste *Notice of Inquiry*, em uma demonstração da natureza global da situação descrita. Em meio a um capítulo sobre medidas a longo prazo para a expansão da banda larga no país, a seção designa à Federal Communications Commission a função de garantir que esses serviços de banda larga sejam oferecidos sem diferenciações técnicas e econômicas por parte dos ISPs. Para além das medidas direcionadas aos ISPs, o [chamado à contribuição](#) ressalta a perspectiva de dar início ao processo “de estabelecer uma compreensão compartilhada em relação aos danos sofridos por comunidades historicamente excluídas e marginalizadas, com a intenção de fazer significativas reformas políticas significativas e aperfeiçoamentos ao sistema”³.

Na legislação em questão, “acesso igualitário” foi definido como “a igualdade de oportunidades para assinar um serviço com velocidades, capacidades, latência e outras métricas de qualidade comparáveis em uma determinada área, para termos e condições comparáveis⁴”, definição vinculada

³ Tradução livre. No original, “of establishing a shared understanding of the harms experienced by historically excluded and marginalized communities, with the intent of making meaningful policy reforms and systems improvements”.

⁴ Tradução livre. No original, “the equal opportunity to subscribe to an offered service that



ao objetivo de se eliminar a desigualdade de acesso “com base em nível de renda, raça, etnia, cor, religião ou nacionalidade⁵”. Para além disso, o corpo da lei traz a perspectiva de um conceito expandido de inclusão e de equidade digitais, reflexos da incorporação do “Digital Equity Act of 2021” (TITLE II, seções 60301 a 60307). Assim, propõe-se a promover a inclusão digital por meio do acesso à banda larga fixa e móvel, aos dispositivos eletrônicos e às habilidades necessárias para que todas as pessoas tenham acesso e possam fazer uso de “tecnologias acessíveis de comunicação e informação⁶”. A equidade digital, por sua vez, está associada à “situação na qual indivíduos e comunidades possuem as condições necessárias de tecnologia da informação para participarem integralmente na sociedade e na economia dos Estados Unidos⁷”.

Por essa combinação de diretrizes, a legislação avalia de forma conjunta os profundos impactos da exclusão digital durante a Covid-19 e a discriminação digital ainda existente no país. A articulação proposta pode ser utilizada para o estabelecimento de medidas que expressem o debate atualizado e urgente sobre a inclusão digital. São diagnósticos que demonstram como qualquer exclusão percentual pode trazer danos imensuráveis aos direitos humanos na contemporaneidade e também que as lacunas/desertos de conectividade são

provides comparable speeds, capacities, latency, and other quality of service metrics in a given area, for comparable terms and conditions” (Seção 60506, 2).

⁵ Tradução livre. No original, “affordable information and communication technologies” (Title III, 11).

⁷ Tradução livre. No original, “(...) condition in which individuals and communities have the information technology capacity that is needed for full participation in the society and economy of the United States” (Title III, 10).



definidos pelos fatores listados na Seção 60506, ou seja, “nível de renda, raça, etnia, cor, religião ou nacionalidade”. Esse reconhecimento é reforçado ao se analisar as populações incluídas como pertencentes ao escopo de ação do Digital Equity Act, que acrescenta grupos como a população encarcerada, a população com baixo nível de escolaridade, as pessoas com deficiência, os moradores de zona rural e os veteranos.

1. Na atualidade, combater a discriminação digital é enfrentar a ausência ou insuficiência de conectividade e, conseqüentemente, de direitos humanos. O IP.rec considera que o direcionamento de ações aos grupos mencionados deve ser incorporado pela FCC na definição das medidas para evitar a discriminação digital.

Como demonstrado pelos dados de 2020 do Brasil, a exclusão desses grupos muitas vezes não quer dizer completa e absoluta falta de conectividade, mas uma “conectividade de segunda classe”. Isso pode ocorrer por restrições de velocidade, de dados de navegação ou de dispositivos. [Dados recentes do cenário estadunidense](#) mostram que o perfil de usuários conectados apenas via celular é de maioria negra, hispânica e de faixas reduzidas de renda. Geograficamente, os menores índices de desenvolvimento econômico dos Estados do sul são acompanhados por conexões mais lentas e menos alastradas,



disparidade regional que não é estranha ao caso brasileiro⁸. Para além dos dados da pesquisa de 2021 do Pew Research Center sobre o acesso mobile e o acesso à banda larga para os grupos mencionados, destaca-se a significativa desigualdade na posse de dispositivos de conexão entre [pessoas sem deficiência e pessoas com deficiência](#).

Por isso, a importância de se focar na expansão de acesso à banda larga fixa nos domicílios. Esses fatores reforçam a importância de uma noção qualificada de conectividade. O conceito de “*meaningful connectivity*”, ou conectividade significativa, estabelece requisitos que vão além do conceito de conexão utilizado, inclusive, pelas pesquisas mencionadas, ou seja, o de qualquer acesso à Internet nos últimos três meses. Segundo a [Alliance for Affordable Internet](#), “Temos conectividade significativa quando podemos usar a Internet todos os dias com um dispositivo apropriado, dados suficientes e uma conexão rápida⁹”. A ênfase na regularidade, velocidade e disponibilidade procura refletir a distinção entre um uso restrito da Internet e um uso ativo da rede.

2. O IP.rec considera que as medidas de combate à discriminação no acesso à Internet devem se pautar pela utilização de um conceito qualificado e atualizado, como o de “conectividade significativa”. Essa chave foi parcialmente incluída pela definição

⁸ Ver Arretche, 2019.

⁹ Tradução livre, no original “We have meaningful connectivity when we can use the internet every day using an appropriate device with enough data and a fast connection”.



adotada no Invest Act. O IP.rec avalia que a FCC pode operacionalizá-la para suas ações junto aos ISPs e no estabelecimento de garantias contra a discriminação digital no nível da conectividade.

A partir das considerações anteriores, compreende-se que a igualdade de acesso à banda larga para cidadãos de diferentes nível de renda, raça, etnia, cor, religião ou nacionalidade envolve desafios variados. Frequentemente de forma combinada, os marcadores sociais em questão associam-se a índices inferiores de qualidade de vida, de poder de compra e, sobretudo, de acesso consolidado aos direitos humanos. Não por acaso, os grupos em relação aos quais é necessário evitar a discriminação de acesso por parte da operação dos ISPs são também os grupos mais efetivamente desconectados ou limitados a um acesso de menor qualidade, mesmo quando o primeiro nível da exclusão digital¹⁰ já foi notavelmente reduzido.

O fato da totalidade desses indivíduos ainda não ter sido alcançada e das condições dos serviços por eles recebidos ainda serem desiguais demonstram “danos sofridos por comunidades historicamente excluídas e marginalizadas” e indicam que os desafios exigem uma abordagem holística e intensiva a nível de políticas públicas.

Uma das necessidades envolvidas nesse esforço envolve superar desconhecimentos ou imprecisões a nível de diagnóstico, para que assim seja

¹⁰ Ver Van Deursen e Van Dijk (2019).



possível definir estratégias, alocar subsídios e intervir *in loco* para o trabalho direto com os ISPs e com as comunidades. Os grupos listados pela Seção 60506 e incluídos no *Affordable Connectivity Program* correspondem às populações mais desconhecidas e apartadas do escopo de interferência propositiva do Estado, logo sujeitas a vazios estatísticos. Questionando as formas mais utilizadas de se medir a conectividade, Bronzino et al. (2021) destacam que as populações mais vulneráveis são também as que menos participam de testes de mensuração de velocidade de conexão ou *surveys* de diagnóstico de acesso.

Ao avaliar que há uma cadeia de invisibilidade do nível do diagnóstico ao nível da ação pública, pode-se instar que o perfil dos grupos seja diretamente incorporado pela atividade de policy making da FCC. O relatório *“State of the Digital Divide in the Hispanic Community”*, produzido pela *National League of Cities* em 2021, ressalta como parte expressiva da população latina tende a não participar de programas governamentais em função da relação de desconfiança com as autoridades estadunidenses, por razões que envolvem o medo de políticas de deportação até a preferência por manter privadas suas informações pessoais. Barreiras idiomáticas e econômicas também são elencadas no documento.

3. O IP.rec considera que o trabalho da FCC para operacionalizar o combate à discriminação digital pode se beneficiar do contínuo aperfeiçoamento e



detalhamento de diagnósticos e mapeamentos de conectividade. A cadeia de invisibilização só pode ser superada se as particularidades histórico-sociais das populações destacadas forem incorporadas ao longo de todo o ciclo de política da Comissão.

A nível técnico e econômico de expansão da infraestrutura técnica e institucional para a prestação e atendimento qualificado do serviço de banda-larga, um mercado mais distribuído de ISPs pode favorecer a chegada do serviço aos grupos desconectados ou pouco conectados. O estímulo econômico e regulatório da agência pode incentivar os provedores a se instalarem em áreas economicamente menos vantajosas. Além disso, considerar intencionalmente as condições sociais, geográficas, políticas e econômicas dos grupos almejados pode levar ao contato estratégico com provedores próximos ou oriundos das comunidades. A FCC pode exercer um papel importante ao trabalhar para facilitar o diálogo e viabilizar o funcionamento de um perfil diverso de ISPs, em conjunto com os atores locais. A construção de uma agenda em conjunto com a sociedade civil também incorpora boa-prática fundamental no sentido de implementação de ambientes multissetoriais na criação e execução de políticas voltadas à Internet.

4. No combate à discriminação digital no acesso à Internet, a expansão da cobertura e qualidade de



acesso pode se beneficiar com níveis reduzidos de concentração de mercado, igualdade de condições para a competição e incentivos para os pequenos provedores.

Além disso, os desafios em questão justificam a avaliação de outros modelos de conectividade. Uma das possibilidades a serem estudadas pela FCC envolve a expansão de redes públicas. Segundo dados da empresa *Broadband Now*, em 2021, 18 estados americanos “[explicitamente proíbem ou tornam excessivamente difícil](#)” a instalação de redes municipais, sendo que nos demais estados aponta-se para uma correlação entre a existência dessas redes e planos mais acessíveis.

Um modelo especialmente adequado para uma ação direcionada é o das redes comunitárias. O estímulo e facilitação para iniciativas locais de conexão pode garantir a eliminação da discriminação a nível do serviço oferecido e dialogar diretamente com os desafios colocados. A [Tribal Virtual Network](#), o ISP comunitário [Acorn Wireless](#) e o caso de [Waimanalo - Havaí](#) são internacionalmente conhecidos como boas experiências, parte delas [com o auxílio da Internet Society](#), entidade sem fins lucrativos que acumula expertise e materiais de referência quanto ao modelo de redes comunitárias.

5. Estratégias criativas podem compor a caixa de ferramentas discutida pela FCC, como a

¹¹ Tradução livre, no original “explicitly bar or make it unreasonably difficult”.



implementação de redes municipais e redes comunitárias.

Em referência direta à possibilidade de discriminação por parte dos ISPs, destacamos a importância do princípio da neutralidade de rede e do impedimento à atuação discriminatória em termos dos serviços críticos oferecidos por esses provedores. O Brasil tem [larga experiência no debate sobre o tema](#), sendo o estudo, pesquisa e implementação legal do princípio um dos baluartes do Marco Civil da Internet, com ampla recepção internacional. Ainda que o 5G baseie-se no *network slicing* (fatiamento da rede) para atingir os níveis de velocidade prometidos, cabe à FCC [evitar que essa prática justifique a diferenciação indiscriminada de serviços de Internet](#). Considera-se que tal questão deve ser avaliada como sensível pela FCC e convida-se a Comissão a atuar a partir do que é sabido, a nível internacional, a respeito da relação entre instâncias governamentais e os provedores de conexão. Em 2021, o IP.rec publicou o [“Relatório amostral \(norte-sul global\) de conceitos relativos à responsabilidade civil de intermediários na internet”](#), abordando também o caso dos Estados Unidos

No Brasil, nos termos do Marco Civil da Internet, o provedor de conexão não pode oferecer um plano mais barato para que o usuário acesse apenas determinados sites: ele só pode diferenciar o serviço em termos de preço dos planos e velocidade de navegação. Ainda assim, uma das características da desigualdade digital no país é a limitação à conexão por meio de franquias



reduzidas de dados móveis. *Por meio do zero rating*, os ISPs discriminam o acesso ao oferecerem banda ilimitada para aplicações específicas, prática que restringe a navegação do usuário, inviabiliza sua autonomia informacional e restringe direitos. **O IP.rec defende uma Internet livre, neutra e aberta.**

Por fim, destacamos que a expansão da conexão à Internet deve ocorrer com a preservação de opções de *opt-out*, ou seja, sem que ela se afirme como opção exclusiva para o usufruto de direitos fundamentais. Assim, mesmo os cidadãos que optem por não estarem diretamente conectados não podem deixar de ter acesso às políticas públicas e aos seus direitos fundamentais. A autonomia que resguarda a possibilidade da desconexão por *opt-out* não deve nem justificar a exclusão digital pela inércia, nem a imposição externa e deslocada. Por isso, reforça-se como estratégias baseadas em provedores locais e em redes comunitárias podem promover uma inclusão digital significativa e promover o combate à discriminação. Conhecer e englobar os grupos que ainda sofrem com as diferentes camadas da desigualdade digital é tarefa indispensável para a promoção multissetorial e global de direitos humanos.

6. A preservação da neutralidade de rede é uma barreira contra a discriminação digital. O acesso universal e significativo deve levar em conta a autonomia informacional de indivíduos e grupos.



Considerações finais

O IP.rec volta a elogiar a chamada de contribuições da FCC e reforça a necessidade de debates e processos consultivos de natureza multissetorial. Entende, também, que o tema é de interesse público e transcende fronteiras nacionais.

A tomada global e multissetorial de subsídios contribui para que a Comissão se municie de informações, dados e considerações, podendo atuar imbuída de uma abordagem equivalente. Por sua vez, cabe enfatizar o papel da conectividade significativa e universal para os direitos individuais e coletivos dos usuários de Internet, uma rede de conexão transfronteiriça, o que torna urgente a ação para o combate à exclusão e à discriminação digitais em todos os países.



Referências

A4AI. Meaningful Connectivity – unlocking the full power of internet access.

Retrieved from <https://a4ai.org/meaningful-connectivity/>

Acorn Wireless | Wireless internet for Hoopa. Retrieved from

<https://acornwireless.net/>

Arretche, M. (2019). A geografia digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. In M. S, Martinhão (Coord.). Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Bronzino, F., Feamster, N., Liu, S., Saxon, J., & Schmitt, P. (2021). Mapping the Digital Divide: Before, During, and After COVID-19. TPRC48: The 48th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3786158

Cetic.br (2021, October). Executive Summary ICT Households Survey 2020.

Retrieved from

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201635/executive_summary_ict_households_2020.pdf



IEEE. Communities Collaborating to Bridge the Digital Divide: The Tribal Virtual Network. Retrieved from <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/1592965>

Internet Society. Connecting to sovereignty with the Waimanalo Community Network. ([s.d.]). Retrieved from <https://www.internetsociety.org/issues/community-networks/success-stories/waimanalo/>

Cooper, T. (2021) Municipal Broadband Is Restricted In 18 States Across The U.S in 2021, Broadband Now, retrieved from <https://broadbandnow.com/report/municipal-broadband-roadblocks/>

DeFazio, P. A. (2021, November 15). Text - H.R.3684 - 117th Congress (2021-2022): Infrastructure Investment and Jobs Act (2021/2022) [Legislation]. Retrieved from <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/text>

Internet Society (2021, December 10). Indigenous Connectivity: New Tribal Grant for Three US Community Networks. Internet Society. <https://www.internetsociety.org/blog/2021/12/indigenous-connectivity-new-tribal-grant-for-three-us-community-networks/>

IP.rec (2020). Nota Institucional nº 3 - Covid-19: infraestrutura, banda larga e inclusão. Retrieved from <https://ip.rec.br/2020/04/08/nota-institucional-no-3-covid-19-infraestrutura-ban>



da-larga-e-inclusao/.

NLC (2021). State of the Digital Divide in the Hispanic Community. Retrieved from

<https://www.nlc.org/wp-content/uploads/2021/11/HELO-POLICY-BRIEF-1.pdf>.

Perrin, A (2021, September). Americans with disabilities less likely to own computer, smartphone. Pew Research Center. ([s.d.]). Retrieved from

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/09/10/americans-with-disabilities-less-likely-than-those-without-to-own-some-digital-devices/>

Perrin, A. (2021, June 3). Mobile Technology and Home Broadband 2021. Pew Research Center: Internet, Science & Tech. Retrieved from

<https://www.pewresearch.org/internet/2021/06/03/mobile-technology-and-home-broadband-2021/>

Van Deursen, A. J., & Van Dijk, J. A. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New media & society*, 21(2), 354-375.



Produzido por

IP•rec
INSTITUTO DE PESQUISA EM
DIREITO & TECNOLOGIA DO RECIFE