

especial

NET NEUTRALITY

REGULAÇÃO DE REDES
E REGULAÇÃO DE CONTEÚDOS
NETWORK REGULATION
AND CONTENT REGULATION

Conferência
Conference

ANACOM



6 .10
.2010
Lisboa | Culturgest

NET NEUTRALITY
REGULAÇÃO DE REDES
E REGULAÇÃO DE CONTEÚDOS
NETWORK REGULATION
AND CONTENT REGULATION
Conferência
Conference

ANACOM

SESSÃO DE ABERTURA
Opening session

• José Amado da Silva – ANACOM

• Marvin Ammori – Universidade do
Nebraska

• António Mendonça – Ministro das Obras
Públicas, Transportes e Comunicações

6.10
.2010

4.^a CONFERÊNCIA ANACOM

“Net Neutrality – Regulação de Redes e Regulação de Conteúdos”

Realizou-se em Lisboa, a 6 de Outubro de 2010, a 4.^a Conferência Internacional da ANACOM, subordinada ao tema “Net Neutrality – Regulação de Redes e Regulação de Conteúdos”, que reuniu oradores de diversas áreas, da política à indústria, passando pelas autoridades reguladoras nacionais (ARN) e por associações sectoriais. Foram debatidos, numa perspectiva regulatória, de mercado e do consumidor, alguns dos desafios que as ARN enfrentam, nomeadamente gestão do tráfego e priorização de serviços, transparência da informação e defesa do consumidor, intervenção regulatória *ex post* e *ex ante*, papel de instâncias internacionais (Comissão Europeia, BEREC, etc.).

SESSÃO DE ABERTURA

O ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, António Mendonça, considerou que o tema da conferência é de fundamental importância para o futuro da Internet e salientou que há que garantir uma Internet aberta, de acesso democrático e em condições de igualdade, pois “não podemos permitir que exista uma Internet dos ricos e uma Internet dos pobres”.

O ministro referiu que os operadores deverão ter a capacidade de gerirem as suas redes – prevenindo congestionamentos decorrentes da crescente procura de conteúdos, sobretudo os mais exigentes em termos de capacidade –, bem como o direito a desenvolverem os seus modelos de negócio. No entanto, defende que não pode existir diferenciação da oferta ou gestão de tráfego se

o consumidor não tiver acesso a informação transparente sobre a oferta. “Transparência é a palavra de ordem.” Quanto à regulação sectorial, o ministro diz acreditar que “para já não será necessário intervir tão fortemente, bastando acompanhar de perto as novas práticas e modelos de negócio”.

Em jeito de desafio aos oradores e à audiência, o presidente do conselho de administração da ANACOM, José Amado da Silva, salientou que o problema da *net neutrality* ainda não está bem formulado e que, pese embora a neutralidade ser a palavra-chave, é preciso fazer um *trade off* entre a liberdade, na perspectiva da abertura da rede, e o conceito de gestão de rede. Neste sentido, e considerando que quando não há espaço suficiente há escassez e que esta implica uma escolha, José Amado da Silva ►



⤴ Sessão de abertura



⤴ António Mendonça



⤴ José Amado da Silva



⤴ Marvin Ammori



† “Novas Respostas Regulamentares” (Philippe Defraigne, Nadia Trainar, Elísio de Oliveira e Luís Magalhães)



† Luís Magalhães



† Nadia Trainar



† Philippe Defraigne

levantou algumas questões: pode alguma escolha ser neutra? Pode aplicar-se à gestão de rede a palavra neutralidade? Há gestões neutras?

Discorrendo sobre o tema do acesso e da exclusão, continuou a levantar dúvidas relativas à liberdade de acesso: é preciso que todos tenham capacidade para passar pela porta (leia-se ‘aceder à Internet’), mas qual é a largura da porta? Deve ser igual para todos? Deve ser diferente entre quem paga mais e quem paga menos? Qual é o critério para gerir a rede? Quem paga? E o serviço universal com banda larga resolverá os problemas? E a transparência? Quanto a esta última, o presidente da ANACOM sublinhou que a “transparência é uma condição necessária, mas não suficiente. É condição mas não é condição total”.

Aceitando o desafio, o professor Marvin Ammori falou do tema, baseando-se na

realidade americana. Para ele, a definição básica de *net neutrality* implica que os ISP não podem discriminar arbitrariamente os fornecedores de conteúdos e aplicações, ou seja, a Internet será aberta e neutra para todos. Este especialista defende que é preciso ter cautela na tomada de decisões sobre esta matéria, pois “as decisões de hoje afectam decisivamente o futuro”.

Marvin Ammori concentrou-se depois nas três vertentes da *net neutrality*: a censura, no que concerne ao bloqueio do que apelidou de “*desfavorable speech*”; os conteúdos, a concentração do “poder do discurso”, citando exemplos de utilização da Internet aberta com fins de organização ou obtenção de apoio, como sucedeu com Barack Obama, e a privacidade, ressaltando as dificuldades em estabelecer limites à defesa dos diversos princípios, públicos e privados, em jogo.

O orador defendeu ainda que uma rede

aberta e neutra propicia mais e melhor inovação, não só porque os inovadores têm mais e maior retorno, mas também porque aqueles que possuem menos poder económico podem desafiar e competir com as grandes empresas. Quanto à gestão de tráfego, referiu que a solução para este problema pode passar pelo aumento da capacidade da rede ou pela priorização de determinados tipos de conteúdos, pese embora esta só seja viável nas situações de efectivo congestionamento da rede.

Para Ammori, as soluções para implementar a neutralidade passam por uma gestão razoável da rede, tão neutra quanto possível, com igual qualidade de serviço para todas as aplicações e escolhida pelo utilizador final; ou pela gestão de serviços, que não deve ser discriminatória nem usada para cercar a capacidade da Internet aberta. Por fim sublinhou a necessidade de se fixarem



† “Questões de Concorrência” (Vicky Hanley-Emilsson, Ian Fogg, Jaime Andrez, Ralf Nigge)



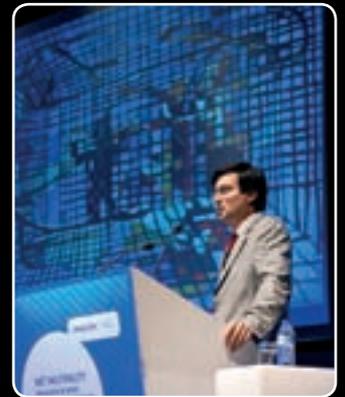
† Ian Fogg



† Ralf Nigge



† Vicky Hanley-Emilsson



† Pedro Sousa

remédios e multas/coimas compagináveis com as violações em causa e com a dimensão económica dos infractores.

NOVAS RESPOSTAS REGULAMENTARES

O moderador deste painel foi Elísio de Oliveira, vice-presidente do conselho regulador da ERC.

O primeiro orador, Luís Magalhães, presidente da UMIC, destacou as formas pelas quais pode ser quebrada a neutralidade: o bloqueio de certas origens ou destinos de informação; a discriminação, positiva ou negativa, através da maior ou menor velocidade de comunicação; a discriminação de tráfego com base na origem, destino, tecnologia, plataforma ou nos equipamentos de acesso, entre outras.

Em defesa da neutralidade da Net, Luís Magalhães referiu factores que se prendem com a liberdade de expressão e de infor-

mação, com a defesa da concorrência e do mercado livre, com a equidade no acesso e utilização da Internet e com a capacidade de inovação. Para este responsável, é preciso clarificar, legislar e regular de modo a permitir que a Internet permaneça uma plataforma propícia ao desenvolvimento de aplicações inovadoras, que assegure concorrência no mercado e que permita transparência.

A representante da ARCEP, Nadia Trainar, apresentou o trabalho que o regulador francês tem vindo a desenvolver sobre o tema, salientando que estamos perante um ambiente de mudança que requer uma regulação dinâmica, devendo os reguladores utilizar ferramentas simétricas sobre o acesso a conteúdos, de forma a promoverem a neutralidade da Internet.

Para o trabalho a desenvolver, o regulador francês fixou os seguintes objectivos: garantir a liberdade de escolha dos utilizadores

(incluindo a concorrência no retalho) e o correcto funcionamento das redes e a inovação de longo prazo.

Nadia Trainar considera que a regulação da neutralidade deve envolver a fixação de boas práticas para todas as tecnologias, a avaliação casuística de cada cenário e ferramentas de monitorização dos mercados relevantes. Estes vectores devem ser implementados através de uma co-regulação que envolva todos os *stakeholders* e que, no limite, seja mais prescritiva, quer no âmbito de processos de resolução de litígios, quer através de *guidelines* mais detalhadas em matéria de gestão de tráfego, quer ainda através de requisitos para a qualidade de serviço.

Por fim, Phillippe Defraigne, director da Cullen International, sublinhou que “onde alguns vêem razões para impor restrições, outros vêem uma falha de mercado e uma oportunidade para fazer negócio” e que nes-



† “Gestão de Rede e Acesso a Conteúdos e Aplicações” (Jean-Jacques Sahel, Teresa Moreira, Eduardo Cardadeiro e Simon Milner)



† Teresa Moreira



† Simon Milner



† Jean-Jacques Sahel

te cenário a concorrência e a transparência nos podem levar longe em matéria de neutralidade.

Na sua apresentação, salientou duas razões para se implementar a gestão de tráfego: a necessidade de fazer face ao crescimento do tráfego, mantendo a qualidade do serviço para o consumidor, e a discriminação dos ISP verticalmente integrados, ou seja, a discriminação contra um concorrente num mercado a jusante. Quanto ao primeiro, o director da Cullen International entende que, face às actuais taxas de penetração e investimento, nos estamos a aproximar de um sério congestionamento na Internet e que ou se atinge o caos, ou então os operadores terão que impor restrições, gerindo ou

priorizando alguns tipos de tráfego. Qualquer uma destas medidas só será socialmente aceite se os operadores concordarem e se esforçarem por aumentar a transparência das suas práticas.

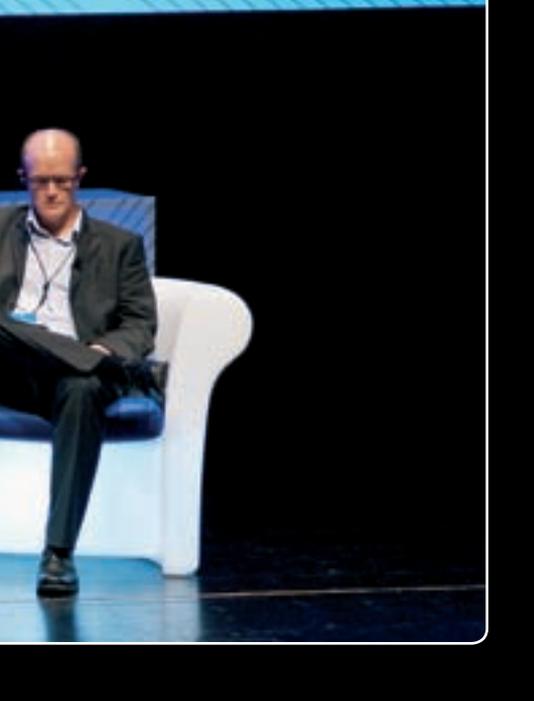
QUESTÕES DE CONCORRÊNCIA

O segundo painel foi moderado por Jaime Andrez, vogal do conselho de administração da Autoridade da Concorrência.

A primeira intervenção esteve a cargo de Ian Fogg, analista principal da Forrester Research, que falou dos custos dos operadores e dos desafios que se colocam relativamente aos modelos de negócio. Afirmou que se passou de um modelo assente na relação entre os ISP e as empresas da Internet, que

esquecia que estava em causa uma relação triangular entre o consumidor, os prestadores de serviços e os ISP, para um que a contempla mas que levou a um paradoxo preço-velocidade, já que os operadores querem investir em novas redes de fibra óptica, com maior velocidade de acesso, mas os utilizadores estão mais preocupados com o preço (87% dos inquiridos num inquérito da Forrester), relegando para segundo lugar a largura de banda/velocidade da ligação à Internet (62% das respostas).

Esta circunstância cria algumas dificuldades aos operadores quanto à sustentação dos seus negócios e à realização de investimentos em redes de acesso de nova geração, defende. Uma situação que se poderá ultrapassar



recorrendo a novas fontes de receita (cobrando às empresas da Internet), diversificar produtos (entrar na área da publicidade e de conteúdos como a televisão) e persuadir os consumidores de que vale a pena pagar por mais qualidade nos acessos à Internet.

Ian Fogg salientou ainda que a inovação na Internet tem características disruptivas particularmente desafiantes para os ISP e que, actualmente, assistimos a uma colisão de mercados, com novos *players* fora do sector das telecomunicações a entrarem no mercado e a utilizarem *software* específico para criar produtos e tutelar ofertas verticalmente integradas. Referiu, a propósito, o caso do Facebook, com 500 milhões de utilizadores, e do Skype, também com 500 milhões de contas activas.

O debate em torno da neutralidade da rede resulta directamente desta pressão colocada nas cadeias de valor pela chegada de concorrentes da área dos serviços de Internet ao sector das telecomunicações. Mais do que convergência, está em causa uma colisão que torna obsoletas as velhas definições de mercado. O analista da Forrester considerou, contudo, que ainda se está a tempo de persuadir os consumidores a pagarem mais pelo fornecimento de acesso à Internet, sendo para tal essencial maior clareza e transparência em todo o mercado.

Considerou ainda que devem ser aplicados os mesmos princípios de neutralidade

às redes *wireless* e que a diferenciação de tráfego por aplicação (*peer-to-peer versus Web versus e-mail*, por exemplo) com base em critérios técnicos será uma necessidade das redes e vai acontecer. Já a diferenciação de tráfego por marca/empresa será muito mais difícil de justificar, concluiu.

O orador seguinte, Ralf Nigge, presidente do grupo de trabalho Política Regulatória, da ETNO, abordou a ligação entre concorrência e uma Internet aberta na Europa, considerando que o investimento em redes de nova geração (NGN) de alta velocidade é o pano de fundo sobre o qual se está a discutir a neutralidade de Rede. Para a ETNO, o investimento em NGN depende da liberdade dos operadores para inovarem e desenvolverem novos modelos de negócio, respeitando as regras europeias da concorrência e da protecção do consumidor.

Do ponto de vista dos operadores de rede, o quadro regulamentar das comunicações electrónicas e as leis da concorrência na UE são adequados para assegurar a abertura da Internet. Ralf Nigge deu como exemplo os mercados europeus da banda larga fixa e móvel, que considerou altamente concorrenciais, fornecendo escolhas efectivas ao utilizador final.

A ETNO considera ainda que a diferenciação de serviços e a inovação suportam a abertura da Internet. Uma Rede aberta significa que os utilizadores têm de ser livres de escolher as ofertas de acesso que melhor servem os seus interesses individuais e os operadores devem, por princípio, ser livres de desenvolver tais ofertas.

Para concluir, Ralf Nigge afirmou que na Europa deve ser mantida uma abordagem baseada nos factos e assegurado o diálogo com todos os intervenientes da Internet, enfrentando os problemas se eles existirem e se forem pertinentes. O responsável da ETNO defendeu o apoio às redes inteligentes e à inovação nas redes, bem como a criação de um *level playing field* em toda a Internet, na medida em que seja possível de acordo com o actual quadro regulamentar.

Por sua vez, Vicky Hanley-Emilson, representante da ECTA, defendeu que, quando se fala de neutralidade da rede e gestão do tráfego, a concorrência nos serviços de telecomunicações é o factor determinante para atenuar preocupações, já que promove a escolha dos consumidores.

Considerando que a gestão de tráfego já existe, afirmou ser necessário que chegue ao nível retalhista para, por exemplo, evitar o congestionamento da rede e melhorar a qualidade de serviço, mas não deverá afectar o nível grossista, para que se mantenha a promoção da concorrência e deste modo se facilite a escolha dos consumidores. A representante da ECTA alertou ainda para a

questão da mudança de tecnologia, que pode criar novas ameaças de captura de mercado, como aconteceu em 2001 quando se passou das ligações *dial-up* para a banda larga, com o DSL.

No mercado de acesso e das infra-estruturas de rede, a mais importante ferramenta para evitar o sequestro de mercado e o abuso de posição dominante é a regulação *ex ante*. E quando existem falhas que permitem contornar a regulação *ex ante* é fundamental a aplicação de regulação *ex post* de modo a desencorajar comportamentos anticoncorrenciais, sublinhou a oradora.

Por sua vez, Pedro Sousa, da Holo, defendeu que a Internet já não é apenas uma realidade económica, estando associada à própria democracia. Por isso, considerou, os fornecedores de acesso à Internet devem ser regulados, para que estejam asseguradas a “liberdade de acesso” e a “qualidade de serviço”. Já a abertura e a liberdade da Internet estarão asseguradas se existir transparência, clarificação e possibilidade de escolha.

GESTÃO DE REDE E ACESSO A CONTEÚDOS E APLICAÇÕES

O terceiro painel foi moderado por Eduardo Cardadeiro, vogal do conselho de administração da ANACOM.

A perspectiva do consumidor foi trazida por Teresa Moreira, responsável máxima da Direcção-Geral do Consumidor (DGC), que defendeu a necessidade de regular as redes e os conteúdos já que, na óptica do consumidor, não se pode presumir que a liberdade inerente à Internet não vá ser abusada (e.g. conteúdos ilegais) e não se pode confiar no mercado para regular e conseguir acomodar todos os interesses em presença.

Teresa Moreira lembrou que a defesa dos direitos e interesses dos consumidores (e do interesse público) exige uma intervenção determinada e contínua da parte das autoridades públicas envolvidas. “Havendo regulação sectorial – e concordarei que é preciso muito cuidado para que não haja uma espécie de *over-regulation* que desincentive a inovação e acabe por criar mais barreiras e ter efeitos negativos –, é evidente que ela terá de ser articulada com intervenções *ex post*, de carácter sancionatório, sendo ambas necessárias e complementares”, afirmou.

Por fim, alertou para a urgência do reforço da fiscalização.

Seguiu-se a visão de um operador incumbente, a British Telecom (BT), através de Simon Milner, director do Group Industry Policy, que constatou que a evolução da Internet exige cada vez maior largura de banda, já que existe um cada vez maior número de clientes ligado mais vezes, de locais diversos e de diferentes equipamentos, acedendo a um leque alargado de aplicações. ▶



† Sessão de encerramento

O responsável lembrou que o crescimento da Internet levou ao desenvolvimento, entre 1994 e 1998, de técnicas de priorização de tráfego e de garantia de qualidade de serviço, a que se seguiu, a partir de 2000, o desenvolvimento de equipamento de *deep packet inspection* para a identificação automática das diferentes aplicações.

Para o director da BT, a gestão do tráfego é algo positivo e tem sido essencial para o desenvolvimento da Internet, permitindo ainda que os ISP possam promover e experimentar diferentes modelos de negócio, incluindo permitir a fornecedores de aplicações e conteúdos que queiram alta qualidade de serviço a pagar por ela.

O representante do grupo BT defendeu ainda que o factor-chave na protecção da liberdade na Internet é a existência de um mercado retalhista competitivo, sendo para tal necessário que se regulem os mercados grossistas de acesso em que exista PMS, transparência sobre as práticas de gestão de tráfego e capacidade de mudança de operador caso existam alterações de serviço prejudiciais.

Coube a Jean-Jacques Sahel, director de Assuntos de Governo e Regulatórios do Skype, apresentar a posição de uma das mais inovadoras empresas de Internet. Começou por afirmar o princípio fundamental da Internet aberta: enquanto um conteúdo/aplicação/serviço estiver em conformidade com o protocolo Internet, os utilizadores finais podem aceder-lhe sem barreiras. Considerando que desta Internet aberta resultam claros benefícios socioeconómicos, Jean-Jacques Sahel frisou que é a “inovação

sem permissão” que impulsiona o crescimento e a produtividade. Contudo, alertou o representante do Skype, o círculo virtuoso de inovação, procura e retorno do investimento, que trouxe muitos ganhos, está em perigo.

O director do Skype lembrou que alguns ISP têm afirmado que podem filtrar, bloquear ou atrasar os pacotes de dados usados para transmitir determinadas aplicações. “Muitas vezes esta gestão do tráfego é necessária por razões de congestionamento ou de segurança”, mas nem sempre é assim, realça, e nesta situação a concorrência e a transparência não são suficientes para garantir a escolha do consumidor ou proteger os inovadores. Afirmou ainda que o novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas pode ajudar a resolver estes problemas e que a sua implementação deve preservar o princípio de que os utilizadores finais podem aceder aos serviços e aplicações da sua escolha, sem lacunas legais que legitimem restrições arbitrarias por parte dos operadores, e dando às ARN a missão e o poder legal para prevenir abusos.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

A fechar os trabalhos da 4.ª Conferência Internacional da ANACOM, Amado da Silva, presidente da ANACOM, referiu que para o regulador ficaram mais desafios e mais dúvidas, que se prendem com a evolução da regulação, que passou de uma regulação assimétrica para uma tendência recente de regulação simétrica, falando-se já em co-regulação.

Pese embora esteja fora de questão outra alternativa que não o acesso livre à Internet, sem exclusões, o presidente da ANACOM entende que muito há ainda para pensar, desde logo a convergência de problemas e de soluções, “porque os mercados, esses, parecem estar mais a colidir do que a convergir”.

No que se refere à liberdade de acesso, o presidente da ANACOM questionou “se livre quer dizer que é gratuito ou se livre quer dizer que está acessível a todos os utilizadores, mesmo que todos tenham de pagar muito”. Em simultâneo, na qualidade de serviço impõem-se mínimos, ou antes *best efforts*, sendo que apenas se pode ser verdadeiro quando se afirma que se assegura a prestação de um serviço “a partir de um determinado nível”, ao invés de dizer “até um determinado nível”, defendeu.

Amado da Silva terminou salientando que “as afirmações políticas sobre esta matéria parecem querer criar, e bem, um mundo democrático, equilibrado e transparente no ecossistema digital, talvez como reconhecimento do fracasso do mundo analógico que a crise actual claramente revela – os acessos são o que são, o poder concentrado é o que é. Estamos na esperança de que o digital seja diferente. Mas receio que as imperfeições e os erros que existiram no analógico possam persistir na mudança para o digital, impedindo-nos de criar o digital que queremos, e levar a que tenhamos de fazer uma regulação de *second best*”.

