

Universalização da banda larga no Brasil: formação da agenda do Programa Nacional de Banda Larga

Universalización de la banda ancha en Brasil: formación de la agenda del Programa Nacional de Banda Ancha

Universalization of broadband service in Brazil: agenda setting of National Broadband Program

Elisa Vieira Leonel

Mestre em Administração pela Universidade de Brasília.

Integrante da carreira de Especialista em Regulação de Serviços de Telecomunicações da Anatel – Brasil.

Contato: elisa.vieira.leonel@gmail.com

Artigo submetido em 05/07/2017 e aprovado em 11/08/2017.



Resumo

O artigo objetiva descrever o processo de formação da agenda de universalização da banda larga. A pergunta que norteou o trabalho foi: de que forma a política de telecomunicações incorporou a dimensão da universalização da banda larga? Foram descritas as condições antecedentes à formação da agenda que pudessem explicar de que modo se chegou à tomada de decisão, focando-se em dois aspectos: 1) condições iniciais relativas à política de telecomunicações e, de maneira mais específica, à universalização dos serviços; 2) estudo de eventos de políticas importantes para explicar a formação da agenda pesquisada.

Palavras-chave: políticas públicas; telecomunicações; universalização; banda larga.

Resumen

El artículo objetiva describir el proceso de formación de la agenda de universalización de la banda ancha. La pregunta que orientó el trabajo fue: ¿de qué forma la política de telecomunicaciones incorporó la dimensión de la universalización de la banda ancha? Se describieron las condiciones previas a la formación de la agenda que pudieran explicar de qué modo se llegó a la toma de decisión, enfocándose en dos aspectos: 1) condiciones iniciales relativas a la política de telecomunicaciones y, de manera más específica, a la universalización de telecomunicaciones; 2) estudio de eventos de políticas importantes para explicar la formación de la agenda investigada.

Palabras clave: políticas públicas; telecomunicaciones; universalización; banda ancha.

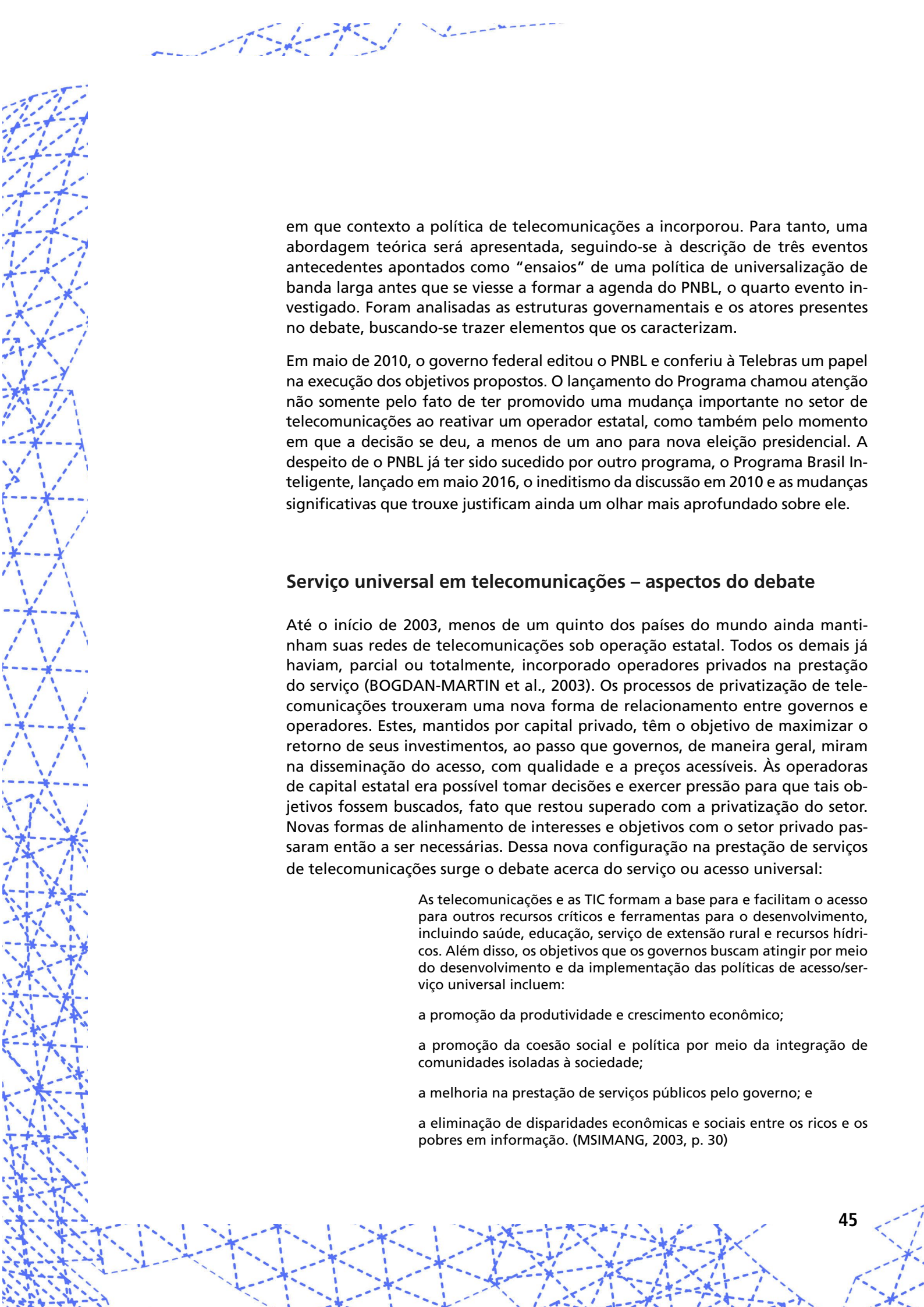
Abstract

The article aims to describe the process of agenda setting for broadband universalization. The question that guided the study was: how telecommunications policy has incorporated the dimension of universal broadband? Precedent conditions that could explain how the decision was reached were described, focusing on two aspects: 1) initial conditions related to telecommunications policy and, more specifically, the universalization of services; 2) study of important policy events to explain the researched agenda setting.

Keywords: public policies; telecommunications; universalization; broadband.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo avaliar de que forma foi constituída a agenda de universalização da banda larga no Brasil, descrevendo eventos que antecederam o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) no último ano do governo Lula. Busca elucidar elementos da formação dessa agenda e compreender de que modo e



em que contexto a política de telecomunicações a incorporou. Para tanto, uma abordagem teórica será apresentada, seguindo-se à descrição de três eventos antecedentes apontados como “ensaios” de uma política de universalização de banda larga antes que se viesse a formar a agenda do PNBL, o quarto evento investigado. Foram analisadas as estruturas governamentais e os atores presentes no debate, buscando-se trazer elementos que os caracterizam.

Em maio de 2010, o governo federal editou o PNBL e conferiu à Telebras um papel na execução dos objetivos propostos. O lançamento do Programa chamou atenção não somente pelo fato de ter promovido uma mudança importante no setor de telecomunicações ao reativar um operador estatal, como também pelo momento em que a decisão se deu, a menos de um ano para nova eleição presidencial. Apesar de o PNBL já ter sido sucedido por outro programa, o Programa Brasil Inteligente, lançado em maio 2016, o ineditismo da discussão em 2010 e as mudanças significativas que trouxe justificam ainda um olhar mais aprofundado sobre ele.

Serviço universal em telecomunicações – aspectos do debate

Até o início de 2003, menos de um quinto dos países do mundo ainda mantinham suas redes de telecomunicações sob operação estatal. Todos os demais já haviam, parcial ou totalmente, incorporado operadores privados na prestação do serviço (BOGDAN-MARTIN et al., 2003). Os processos de privatização de telecomunicações trouxeram uma nova forma de relacionamento entre governos e operadores. Estes, mantidos por capital privado, têm o objetivo de maximizar o retorno de seus investimentos, ao passo que governos, de maneira geral, miram na disseminação do acesso, com qualidade e a preços acessíveis. Às operadoras de capital estatal era possível tomar decisões e exercer pressão para que tais objetivos fossem buscados, fato que restou superado com a privatização do setor. Novas formas de alinhamento de interesses e objetivos com o setor privado passaram então a ser necessárias. Dessa nova configuração na prestação de serviços de telecomunicações surge o debate acerca do serviço ou acesso universal:

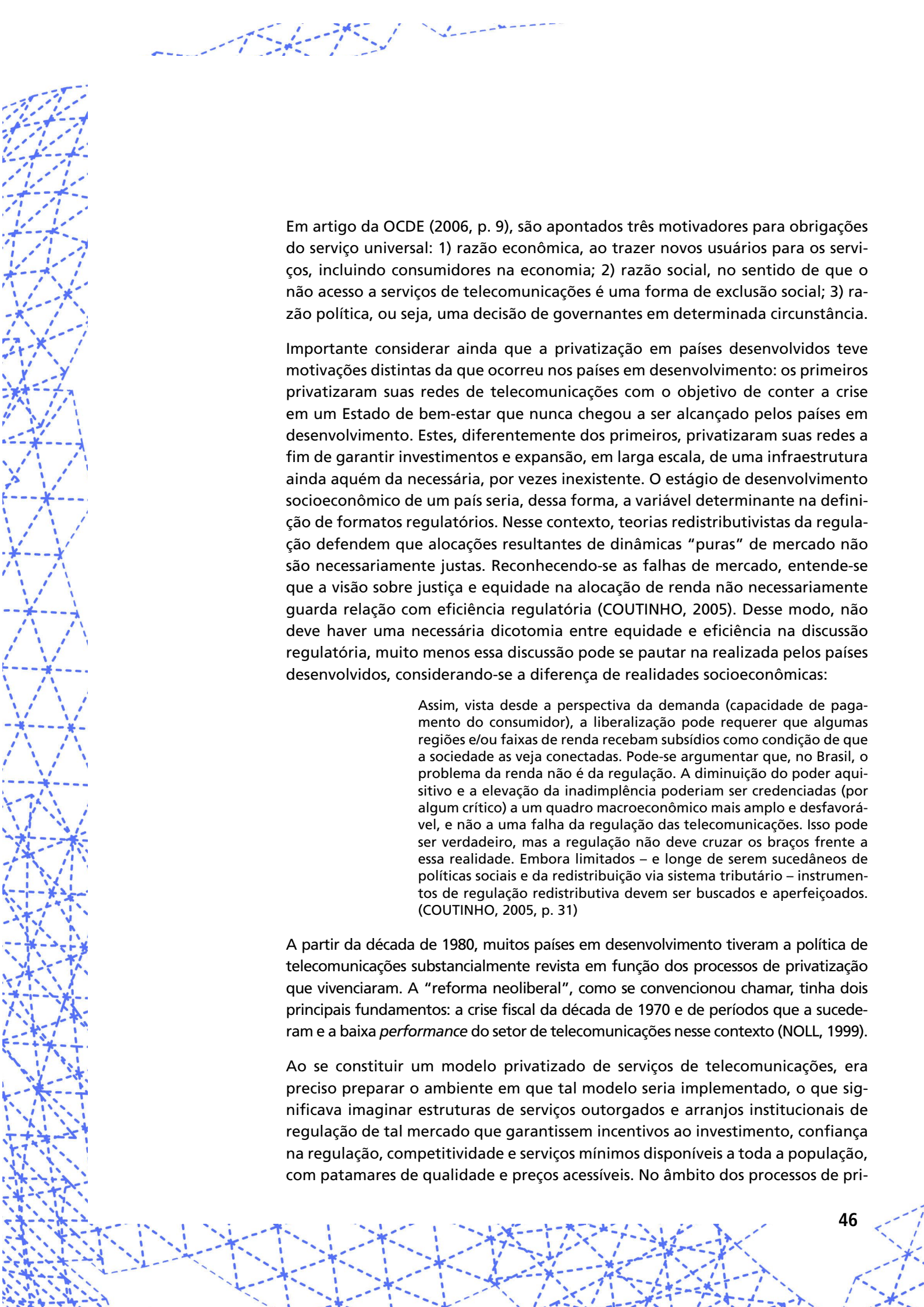
As telecomunicações e as TIC formam a base para e facilitam o acesso para outros recursos críticos e ferramentas para o desenvolvimento, incluindo saúde, educação, serviço de extensão rural e recursos hídricos. Além disso, os objetivos que os governos buscam atingir por meio do desenvolvimento e da implementação das políticas de acesso/serviço universal incluem:

a promoção da produtividade e crescimento econômico;

a promoção da coesão social e política por meio da integração de comunidades isoladas à sociedade;

a melhoria na prestação de serviços públicos pelo governo; e

a eliminação de disparidades econômicas e sociais entre os ricos e os pobres em informação. (MSIMANG, 2003, p. 30)



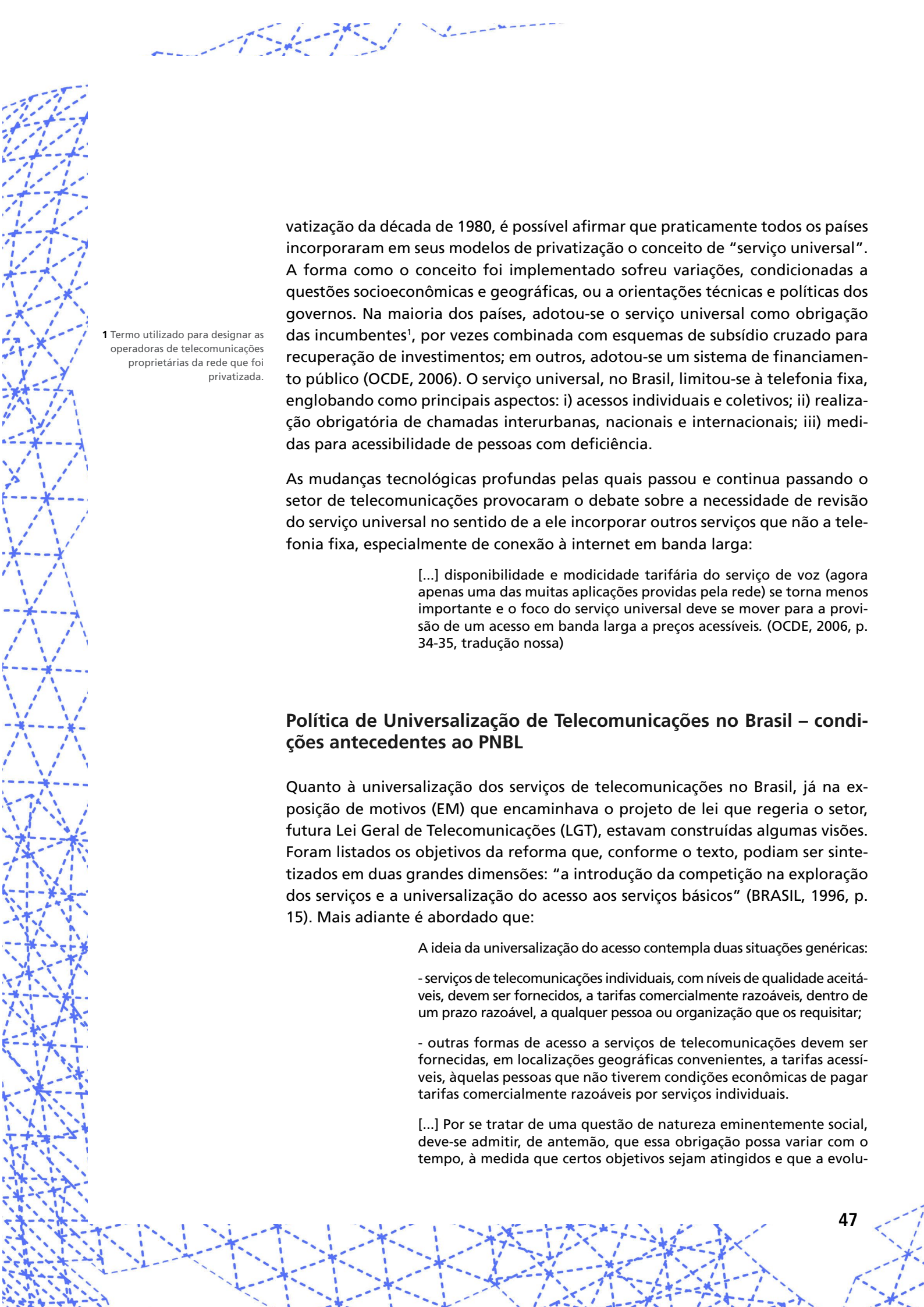
Em artigo da OCDE (2006, p. 9), são apontados três motivadores para obrigações do serviço universal: 1) razão econômica, ao trazer novos usuários para os serviços, incluindo consumidores na economia; 2) razão social, no sentido de que o não acesso a serviços de telecomunicações é uma forma de exclusão social; 3) razão política, ou seja, uma decisão de governantes em determinada circunstância.

Importante considerar ainda que a privatização em países desenvolvidos teve motivações distintas da que ocorreu nos países em desenvolvimento: os primeiros privatizaram suas redes de telecomunicações com o objetivo de conter a crise em um Estado de bem-estar que nunca chegou a ser alcançado pelos países em desenvolvimento. Estes, diferentemente dos primeiros, privatizaram suas redes a fim de garantir investimentos e expansão, em larga escala, de uma infraestrutura ainda aquém da necessária, por vezes inexistente. O estágio de desenvolvimento socioeconômico de um país seria, dessa forma, a variável determinante na definição de formatos regulatórios. Nesse contexto, teorias redistributivistas da regulação defendem que alocações resultantes de dinâmicas “puras” de mercado não são necessariamente justas. Reconhecendo-se as falhas de mercado, entende-se que a visão sobre justiça e equidade na alocação de renda não necessariamente guarda relação com eficiência regulatória (COUTINHO, 2005). Desse modo, não deve haver uma necessária dicotomia entre equidade e eficiência na discussão regulatória, muito menos essa discussão pode se pautar na realizada pelos países desenvolvidos, considerando-se a diferença de realidades socioeconômicas:

Assim, vista desde a perspectiva da demanda (capacidade de pagamento do consumidor), a liberalização pode requerer que algumas regiões e/ou faixas de renda recebam subsídios como condição de que a sociedade as veja conectadas. Pode-se argumentar que, no Brasil, o problema da renda não é da regulação. A diminuição do poder aquisitivo e a elevação da inadimplência poderiam ser credenciadas (por algum crítico) a um quadro macroeconômico mais amplo e desfavorável, e não a uma falha da regulação das telecomunicações. Isso pode ser verdadeiro, mas a regulação não deve cruzar os braços frente a essa realidade. Embora limitados – e longe de serem sucedâneos de políticas sociais e da redistribuição via sistema tributário – instrumentos de regulação redistributiva devem ser buscados e aperfeiçoados. (COUTINHO, 2005, p. 31)

A partir da década de 1980, muitos países em desenvolvimento tiveram a política de telecomunicações substancialmente revista em função dos processos de privatização que vivenciaram. A “reforma neoliberal”, como se convencionou chamar, tinha dois principais fundamentos: a crise fiscal da década de 1970 e de períodos que a sucederam e a baixa *performance* do setor de telecomunicações nesse contexto (NOLL, 1999).

Ao se constituir um modelo privatizado de serviços de telecomunicações, era preciso preparar o ambiente em que tal modelo seria implementado, o que significava imaginar estruturas de serviços outorgados e arranjos institucionais de regulação de tal mercado que garantissem incentivos ao investimento, confiança na regulação, competitividade e serviços mínimos disponíveis a toda a população, com patamares de qualidade e preços acessíveis. No âmbito dos processos de pri-



¹ Termo utilizado para designar as operadoras de telecomunicações proprietárias da rede que foi privatizada.

vatização da década de 1980, é possível afirmar que praticamente todos os países incorporaram em seus modelos de privatização o conceito de “serviço universal”. A forma como o conceito foi implementado sofreu variações, condicionadas a questões socioeconômicas e geográficas, ou a orientações técnicas e políticas dos governos. Na maioria dos países, adotou-se o serviço universal como obrigação das incumbentes¹, por vezes combinada com esquemas de subsídio cruzado para recuperação de investimentos; em outros, adotou-se um sistema de financiamento público (OCDE, 2006). O serviço universal, no Brasil, limitou-se à telefonia fixa, englobando como principais aspectos: i) acessos individuais e coletivos; ii) realização obrigatória de chamadas interurbanas, nacionais e internacionais; iii) medidas para acessibilidade de pessoas com deficiência.

As mudanças tecnológicas profundas pelas quais passou e continua passando o setor de telecomunicações provocaram o debate sobre a necessidade de revisão do serviço universal no sentido de a ele incorporar outros serviços que não a telefonia fixa, especialmente de conexão à internet em banda larga:

[...] disponibilidade e modicidade tarifária do serviço de voz (agora apenas uma das muitas aplicações providas pela rede) se torna menos importante e o foco do serviço universal deve se mover para a provisão de um acesso em banda larga a preços acessíveis. (OCDE, 2006, p. 34-35, tradução nossa)

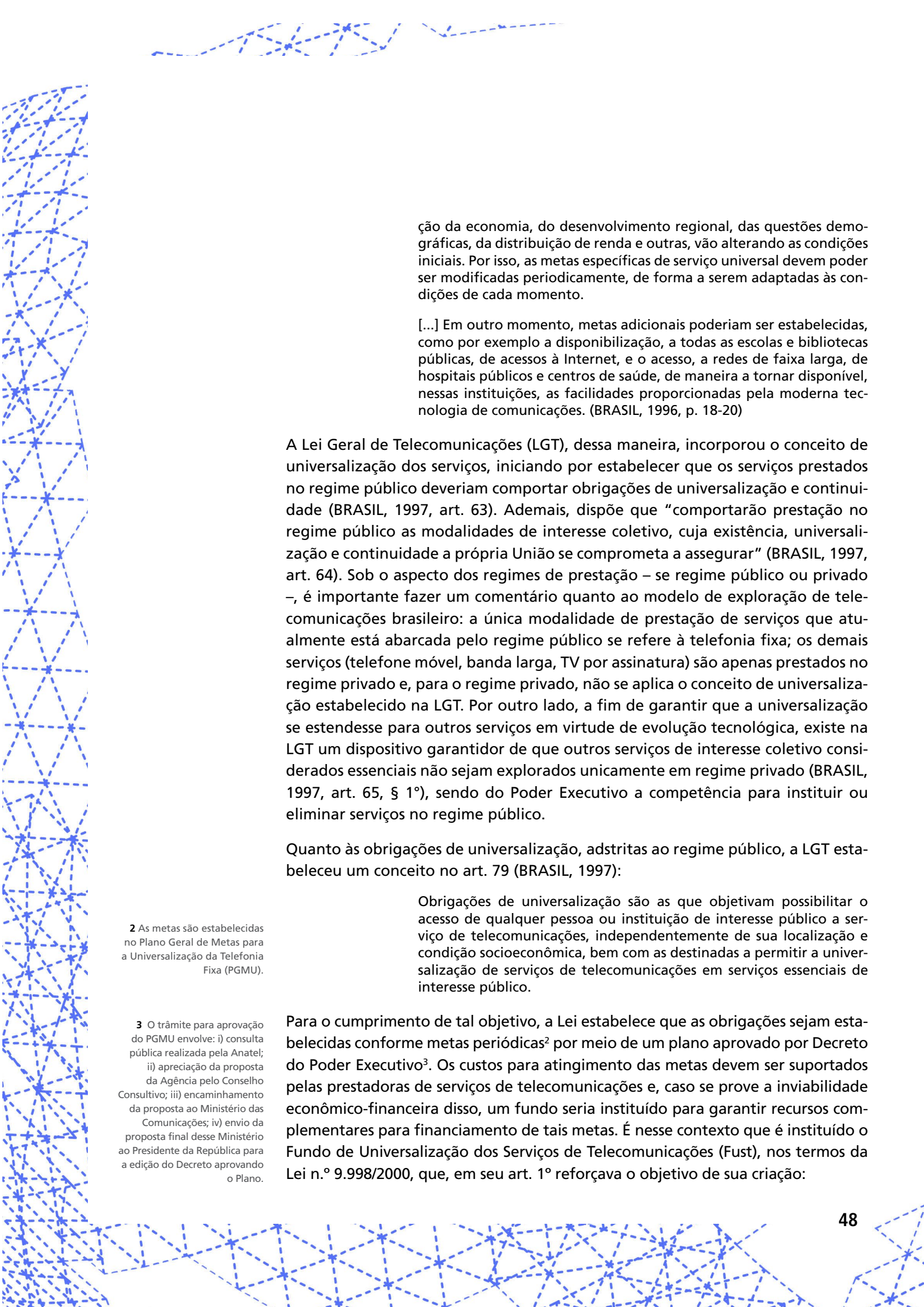
Política de Universalização de Telecomunicações no Brasil – condições antecedentes ao PNBL

Quanto à universalização dos serviços de telecomunicações no Brasil, já na exposição de motivos (EM) que encaminhava o projeto de lei que regeria o setor, futura Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estavam construídas algumas visões. Foram listados os objetivos da reforma que, conforme o texto, podiam ser sintetizados em duas grandes dimensões: “a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos” (BRASIL, 1996, p. 15). Mais adiante é abordado que:

A ideia da universalização do acesso contempla duas situações genéricas:

- serviços de telecomunicações individuais, com níveis de qualidade aceitáveis, devem ser fornecidos, a tarifas comercialmente razoáveis, dentro de um prazo razoável, a qualquer pessoa ou organização que os requisitar;
- outras formas de acesso a serviços de telecomunicações devem ser fornecidas, em localizações geográficas convenientes, a tarifas acessíveis, àquelas pessoas que não tiverem condições econômicas de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais.

[...] Por se tratar de uma questão de natureza eminentemente social, deve-se admitir, de antemão, que essa obrigação possa variar com o tempo, à medida que certos objetivos sejam atingidos e que a evolu-



ção da economia, do desenvolvimento regional, das questões demográficas, da distribuição de renda e outras, vão alterando as condições iniciais. Por isso, as metas específicas de serviço universal devem poder ser modificadas periodicamente, de forma a serem adaptadas às condições de cada momento.

[...] Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como por exemplo a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas públicas, de acessos à Internet, e o acesso, a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponível, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações. (BRASIL, 1996, p. 18-20)

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), dessa maneira, incorporou o conceito de universalização dos serviços, iniciando por estabelecer que os serviços prestados no regime público deveriam comportar obrigações de universalização e continuidade (BRASIL, 1997, art. 63). Ademais, dispõe que “comportarão prestação no regime público as modalidades de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União se comprometa a assegurar” (BRASIL, 1997, art. 64). Sob o aspecto dos regimes de prestação – se regime público ou privado –, é importante fazer um comentário quanto ao modelo de exploração de telecomunicações brasileiro: a única modalidade de prestação de serviços que atualmente está abarcada pelo regime público se refere à telefonia fixa; os demais serviços (telefone móvel, banda larga, TV por assinatura) são apenas prestados no regime privado e, para o regime privado, não se aplica o conceito de universalização estabelecido na LGT. Por outro lado, a fim de garantir que a universalização se estendesse para outros serviços em virtude de evolução tecnológica, existe na LGT um dispositivo garantidor de que outros serviços de interesse coletivo considerados essenciais não sejam explorados unicamente em regime privado (BRASIL, 1997, art. 65, § 1º), sendo do Poder Executivo a competência para instituir ou eliminar serviços no regime público.

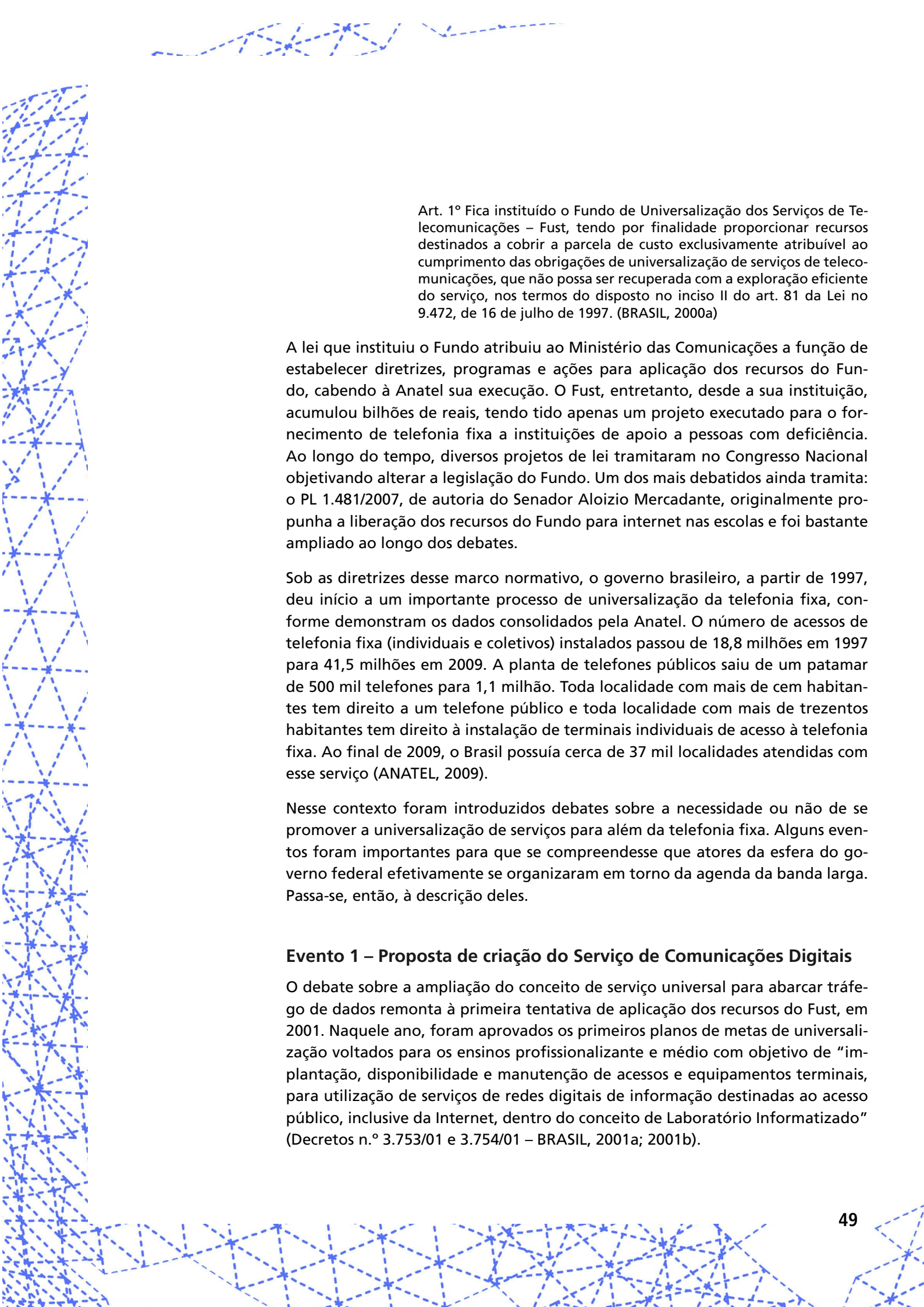
Quanto às obrigações de universalização, adstritas ao regime público, a LGT estabeleceu um conceito no art. 79 (BRASIL, 1997):

Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem com as destinadas a permitir a universalização de serviços de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

Para o cumprimento de tal objetivo, a Lei estabelece que as obrigações sejam estabelecidas conforme metas periódicas² por meio de um plano aprovado por Decreto do Poder Executivo³. Os custos para atingimento das metas devem ser suportados pelas prestadoras de serviços de telecomunicações e, caso se prove a inviabilidade econômico-financeira disso, um fundo seria instituído para garantir recursos complementares para financiamento de tais metas. É nesse contexto que é instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), nos termos da Lei n.º 9.998/2000, que, em seu art. 1º reforçava o objetivo de sua criação:

2 As metas são estabelecidas no Plano Geral de Metas para a Universalização da Telefonia Fixa (PGMU).

3 O trâmite para aprovação do PGMU envolve: i) consulta pública realizada pela Anatel; ii) apreciação da proposta da Agência pelo Conselho Consultivo; iii) encaminhamento da proposta ao Ministério das Comunicações; iv) envio da proposta final desse Ministério ao Presidente da República para a edição do Decreto aprovando o Plano.



Art. 1º Fica instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997. (BRASIL, 2000a)

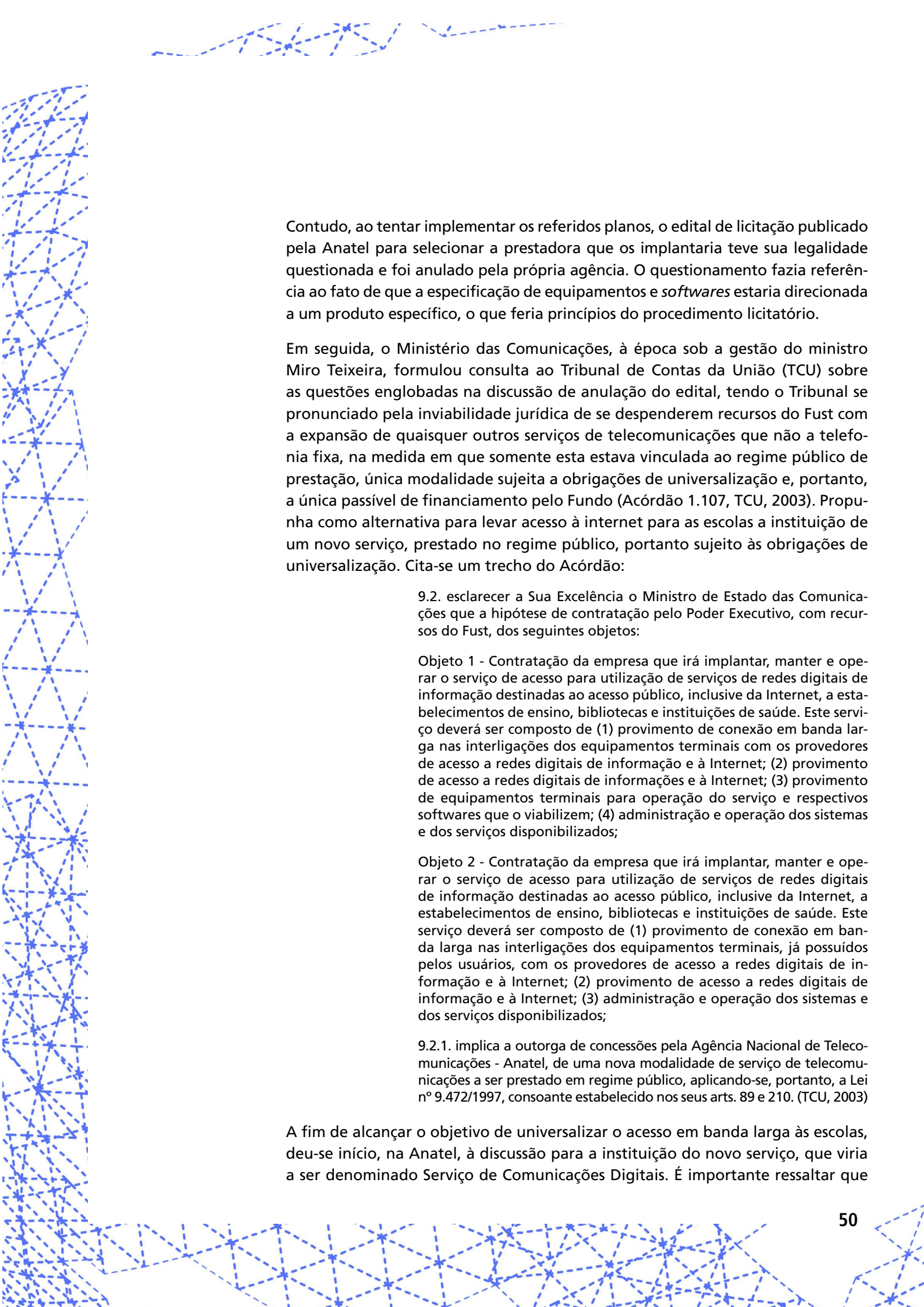
A lei que instituiu o Fundo atribuiu ao Ministério das Comunicações a função de estabelecer diretrizes, programas e ações para aplicação dos recursos do Fundo, cabendo à Anatel sua execução. O Fust, entretanto, desde a sua instituição, acumulou bilhões de reais, tendo tido apenas um projeto executado para o fornecimento de telefonia fixa a instituições de apoio a pessoas com deficiência. Ao longo do tempo, diversos projetos de lei tramitaram no Congresso Nacional objetivando alterar a legislação do Fundo. Um dos mais debatidos ainda tramita: o PL 1.481/2007, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, originalmente propunha a liberação dos recursos do Fundo para internet nas escolas e foi bastante ampliado ao longo dos debates.

Sob as diretrizes desse marco normativo, o governo brasileiro, a partir de 1997, deu início a um importante processo de universalização da telefonia fixa, conforme demonstram os dados consolidados pela Anatel. O número de acessos de telefonia fixa (individuais e coletivos) instalados passou de 18,8 milhões em 1997 para 41,5 milhões em 2009. A planta de telefones públicos saiu de um patamar de 500 mil telefones para 1,1 milhão. Toda localidade com mais de cem habitantes tem direito a um telefone público e toda localidade com mais de trezentos habitantes tem direito à instalação de terminais individuais de acesso à telefonia fixa. Ao final de 2009, o Brasil possuía cerca de 37 mil localidades atendidas com esse serviço (ANATEL, 2009).

Nesse contexto foram introduzidos debates sobre a necessidade ou não de se promover a universalização de serviços para além da telefonia fixa. Alguns eventos foram importantes para que se compreendesse que atores da esfera do governo federal efetivamente se organizaram em torno da agenda da banda larga. Passa-se, então, à descrição deles.

Evento 1 – Proposta de criação do Serviço de Comunicações Digitais

O debate sobre a ampliação do conceito de serviço universal para abarcar tráfego de dados remonta à primeira tentativa de aplicação dos recursos do Fust, em 2001. Naquele ano, foram aprovados os primeiros planos de metas de universalização voltados para os ensinos profissionalizante e médio com objetivo de “implantação, disponibilidade e manutenção de acessos e equipamentos terminais, para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, dentro do conceito de Laboratório Informatizado” (Decretos n.º 3.753/01 e 3.754/01 – BRASIL, 2001a; 2001b).



Contudo, ao tentar implementar os referidos planos, o edital de licitação publicado pela Anatel para selecionar a prestadora que os implantaria teve sua legalidade questionada e foi anulado pela própria agência. O questionamento fazia referência ao fato de que a especificação de equipamentos e *softwares* estaria direcionada a um produto específico, o que feria princípios do procedimento licitatório.

Em seguida, o Ministério das Comunicações, à época sob a gestão do ministro Miro Teixeira, formulou consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as questões englobadas na discussão de anulação do edital, tendo o Tribunal se pronunciado pela inviabilidade jurídica de se despendermos recursos do Fust com a expansão de quaisquer outros serviços de telecomunicações que não a telefonia fixa, na medida em que somente esta estava vinculada ao regime público de prestação, única modalidade sujeita a obrigações de universalização e, portanto, a única passível de financiamento pelo Fundo (Acórdão 1.107, TCU, 2003). Propunha como alternativa para levar acesso à internet para as escolas a instituição de um novo serviço, prestado no regime público, portanto sujeito às obrigações de universalização. Cita-se um trecho do Acórdão:

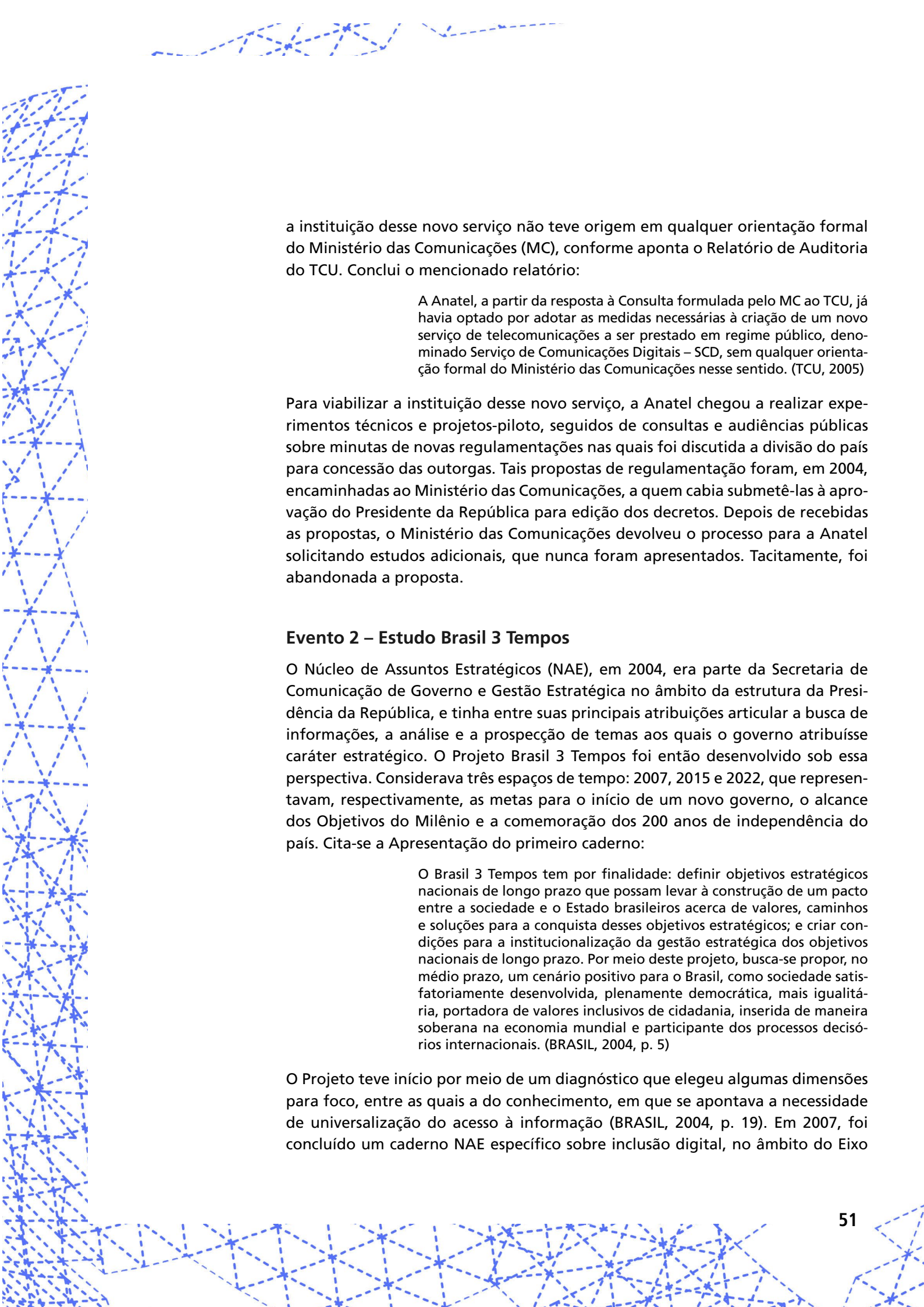
9.2. esclarecer a Sua Excelência o Ministro de Estado das Comunicações que a hipótese de contratação pelo Poder Executivo, com recursos do Fust, dos seguintes objetos:

Objeto 1 - Contratação da empresa que irá implantar, manter e operar o serviço de acesso para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde. Este serviço deverá ser composto de (1) provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais com os provedores de acesso a redes digitais de informação e à Internet; (2) provimento de acesso a redes digitais de informações e à Internet; (3) provimento de equipamentos terminais para operação do serviço e respectivos softwares que o viabilizem; (4) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados;

Objeto 2 - Contratação da empresa que irá implantar, manter e operar o serviço de acesso para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde. Este serviço deverá ser composto de (1) provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais, já possuídos pelos usuários, com os provedores de acesso a redes digitais de informação e à Internet; (2) provimento de acesso a redes digitais de informação e à Internet; (3) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados;

9.2.1. implica a outorga de concessões pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, aplicando-se, portanto, a Lei nº 9.472/1997, consoante estabelecido nos seus arts. 89 e 210. (TCU, 2003)

A fim de alcançar o objetivo de universalizar o acesso em banda larga às escolas, deu-se início, na Anatel, à discussão para a instituição do novo serviço, que viria a ser denominado Serviço de Comunicações Digitais. É importante ressaltar que



a instituição desse novo serviço não teve origem em qualquer orientação formal do Ministério das Comunicações (MC), conforme aponta o Relatório de Auditoria do TCU. Conclui o mencionado relatório:

A Anatel, a partir da resposta à Consulta formulada pelo MC ao TCU, já havia optado por adotar as medidas necessárias à criação de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, denominado Serviço de Comunicações Digitais – SCD, sem qualquer orientação formal do Ministério das Comunicações nesse sentido. (TCU, 2005)

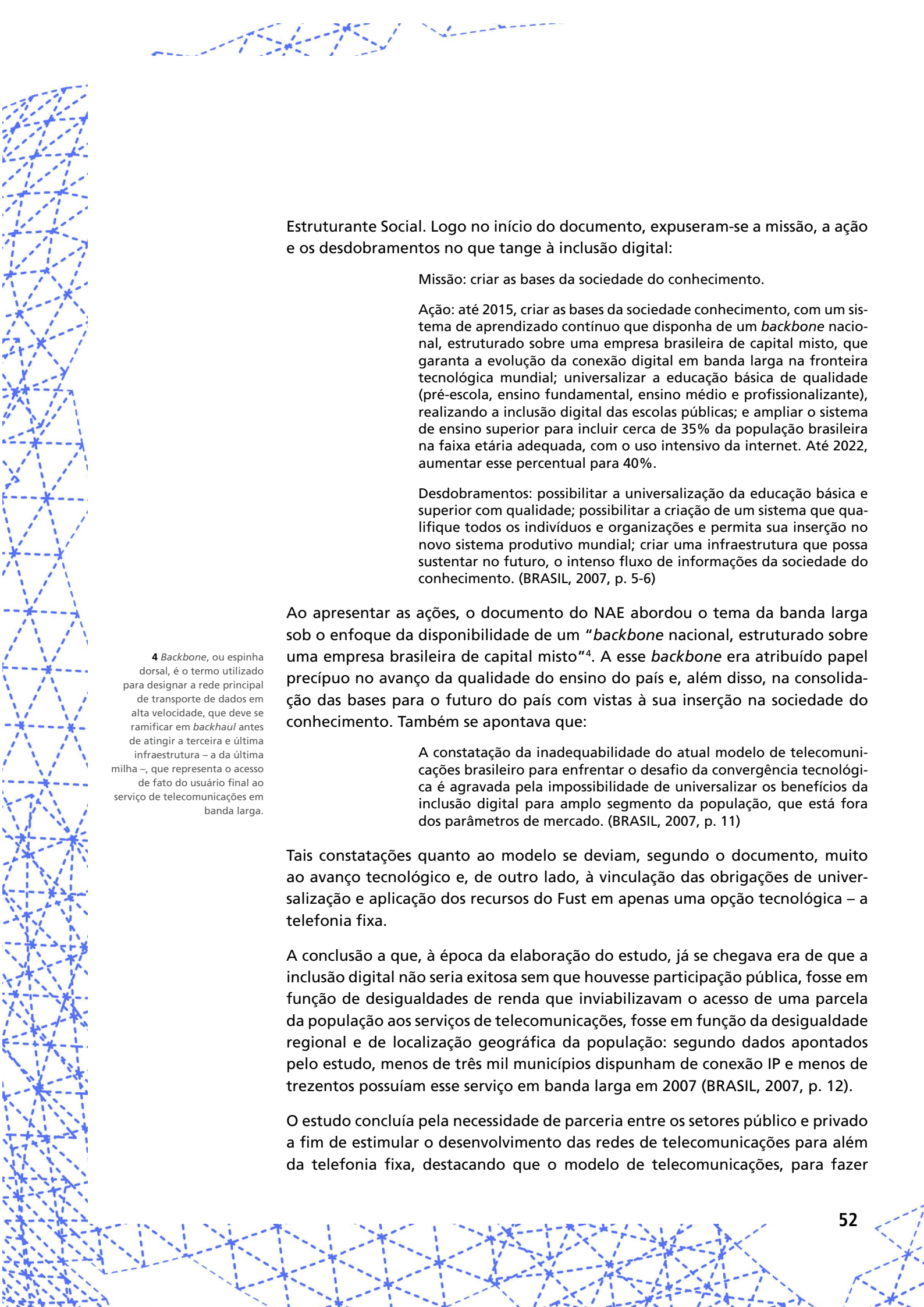
Para viabilizar a instituição desse novo serviço, a Anatel chegou a realizar experimentos técnicos e projetos-piloto, seguidos de consultas e audiências públicas sobre minutas de novas regulamentações nas quais foi discutida a divisão do país para concessão das outorgas. Tais propostas de regulamentação foram, em 2004, encaminhadas ao Ministério das Comunicações, a quem cabia submetê-las à aprovação do Presidente da República para edição dos decretos. Depois de recebidas as propostas, o Ministério das Comunicações devolveu o processo para a Anatel solicitando estudos adicionais, que nunca foram apresentados. Tacitamente, foi abandonada a proposta.

Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos

O Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), em 2004, era parte da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica no âmbito da estrutura da Presidência da República, e tinha entre suas principais atribuições articular a busca de informações, a análise e a prospecção de temas aos quais o governo atribuisse caráter estratégico. O Projeto Brasil 3 Tempos foi então desenvolvido sob essa perspectiva. Considerava três espaços de tempo: 2007, 2015 e 2022, que representavam, respectivamente, as metas para o início de um novo governo, o alcance dos Objetivos do Milênio e a comemoração dos 200 anos de independência do país. Cita-se a Apresentação do primeiro caderno:

O Brasil 3 Tempos tem por finalidade: definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo. Por meio deste projeto, busca-se propor, no médio prazo, um cenário positivo para o Brasil, como sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios internacionais. (BRASIL, 2004, p. 5)

O Projeto teve início por meio de um diagnóstico que elegeu algumas dimensões para foco, entre as quais a do conhecimento, em que se apontava a necessidade de universalização do acesso à informação (BRASIL, 2004, p. 19). Em 2007, foi concluído um caderno NAE específico sobre inclusão digital, no âmbito do Eixo



4 *Backbone*, ou espinha dorsal, é o termo utilizado para designar a rede principal de transporte de dados em alta velocidade, que deve se ramificar em *backhaul* antes de atingir a terceira e última infraestrutura – a da última milha –, que representa o acesso de fato do usuário final ao serviço de telecomunicações em banda larga.

Estruturante Social. Logo no início do documento, expuseram-se a missão, a ação e os desdobramentos no que tange à inclusão digital:

Missão: criar as bases da sociedade do conhecimento.

Ação: até 2015, criar as bases da sociedade conhecimento, com um sistema de aprendizado contínuo que disponha de um *backbone* nacional, estruturado sobre uma empresa brasileira de capital misto, que garanta a evolução da conexão digital em banda larga na fronteira tecnológica mundial; universalizar a educação básica de qualidade (pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e profissionalizante), realizando a inclusão digital das escolas públicas; e ampliar o sistema de ensino superior para incluir cerca de 35% da população brasileira na faixa etária adequada, com o uso intenso da internet. Até 2022, aumentar esse percentual para 40%.

Desdobramentos: possibilitar a universalização da educação básica e superior com qualidade; possibilitar a criação de um sistema que qualifique todos os indivíduos e organizações e permita sua inserção no novo sistema produtivo mundial; criar uma infraestrutura que possa sustentar no futuro, o intenso fluxo de informações da sociedade do conhecimento. (BRASIL, 2007, p. 5-6)

Ao apresentar as ações, o documento do NAE abordou o tema da banda larga sob o enfoque da disponibilidade de um “*backbone* nacional, estruturado sobre uma empresa brasileira de capital misto”⁴. A esse *backbone* era atribuído papel precípua no avanço da qualidade do ensino do país e, além disso, na consolidação das bases para o futuro do país com vistas à sua inserção na sociedade do conhecimento. Também se apontava que:

A constatação da inadequabilidade do atual modelo de telecomunicações brasileiro para enfrentar o desafio da convergência tecnológica é agravada pela impossibilidade de universalizar os benefícios da inclusão digital para amplo segmento da população, que está fora dos parâmetros de mercado. (BRASIL, 2007, p. 11)

Tais constatações quanto ao modelo se deviam, segundo o documento, muito ao avanço tecnológico e, de outro lado, à vinculação das obrigações de universalização e aplicação dos recursos do Fust em apenas uma opção tecnológica – a telefonia fixa.

A conclusão a que, à época da elaboração do estudo, já se chegava era de que a inclusão digital não seria exitosa sem que houvesse participação pública, fosse em função de desigualdades de renda que inviabilizavam o acesso de uma parcela da população aos serviços de telecomunicações, fosse em função da desigualdade regional e de localização geográfica da população: segundo dados apontados pelo estudo, menos de três mil municípios dispunham de conexão IP e menos de trezentos possuíam esse serviço em banda larga em 2007 (BRASIL, 2007, p. 12).

O estudo concluía pela necessidade de parceria entre os setores público e privado a fim de estimular o desenvolvimento das redes de telecomunicações para além da telefonia fixa, destacando que o modelo de telecomunicações, para fazer

5 Para as demais macrofunções do sistema, consultar BRASIL, 2007, p. 19.

frente à exclusão e às desigualdades então constatadas, deveria possibilitar a coexistência de duas lógicas distintas: uma de mercado, nas áreas e para os usuários em que a prestação de serviços de telecomunicações possuísse equilíbrio econômico-financeiro, e outra que contemplasse o segmento marginalizado da população, com necessária atuação do poder público (BRASIL, 2007, p. 17).

Na terceira parte do estudo, foram apresentadas as dimensões para inclusão digital nas escolas públicas. Tais dimensões foram agregadas em “macrofunções” de um sistema. Uma das macrofunções referia-se à conexão de internet para as escolas públicas⁵. Ao detalhar como a conexão à internet poderia ser viabilizada, novamente o estudo apresentou a ideia de uma empresa de capital misto para a construção do *backbone* nacional, ao passo que o acesso para o usuário final, ou a última milha, seria prestado por empresas privadas.

A gestão do *backbone* nacional seria atribuída a uma empresa de capital misto, cujo modelo poderá ser o de uma Empresa de Propósito Específico, conforme previsto na Lei de Inovação. Essa empresa, com representação do Governo Federal e de empresas privadas, prestaria serviços de conexão a todos os municípios brasileiros.

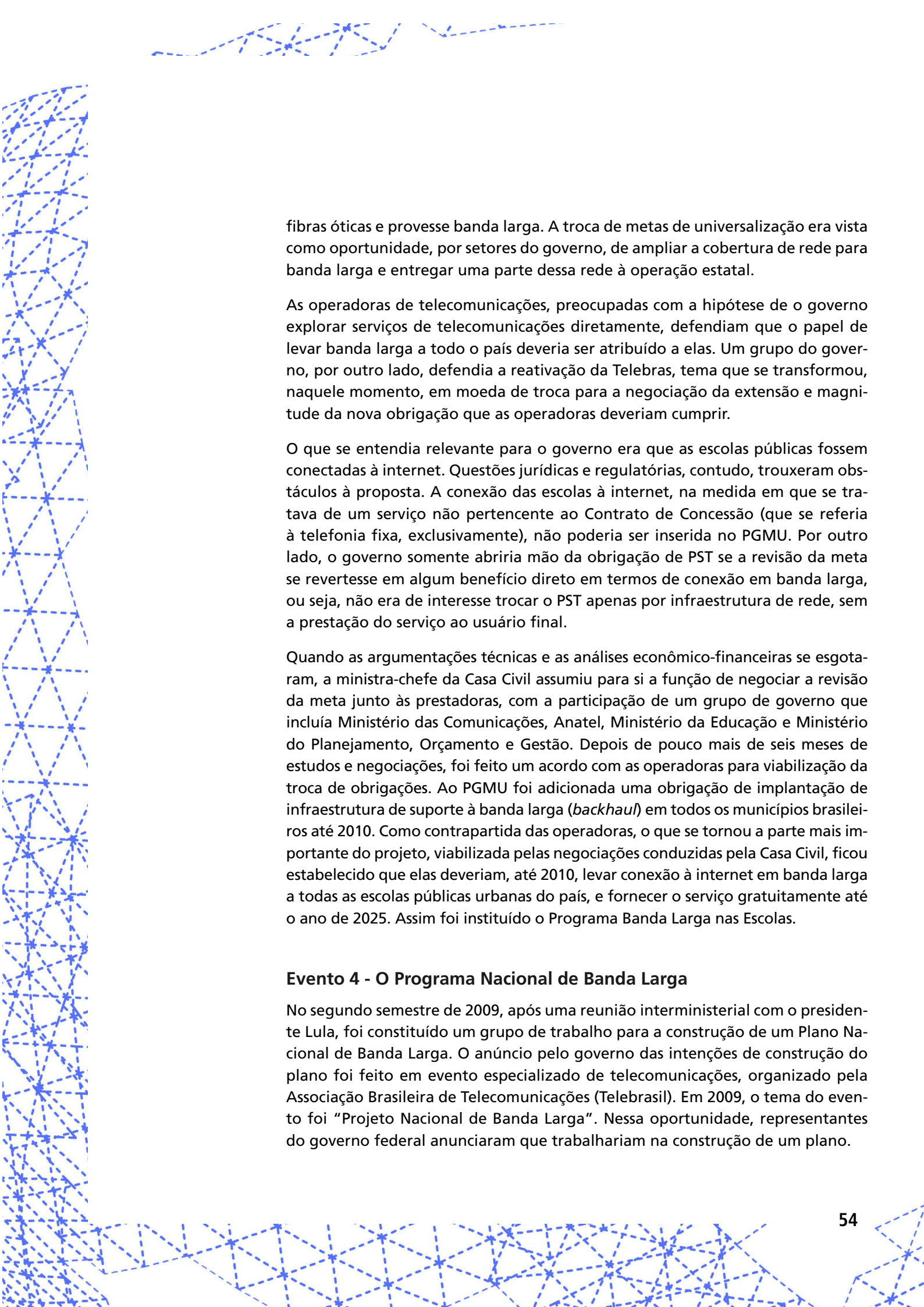
A prestação dos serviços aos usuários, denominada Última Milha, seria de atribuição privada, orientada de acordo com a política do MC e selecionada, caso a caso, pela Anatel. (BRASIL, 2007, p. 42)

A partir disso, atores governamentais passaram a discutir a retomada de um modelo misto de prestação do serviço. O debate sobre a reativação da Telebras se constituiu num elemento de confronto entre concepções neoliberais mais estritas e redistributivistas, com visões distintas sobre o papel do Estado na economia.

Evento 3 – Trocas de metas de universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas

Em julho de 2007, a universalização da banda larga voltou a ser discutida, dessa vez sem envolver a aplicação do Fust, mas por meio da revisão de obrigações de universalização atribuídas às prestadoras, processo que ficou conhecido como “troca de metas de universalização”. No âmbito do PGMU 2006–2010, havia uma obrigação de as prestadoras implantarem “postos de serviços de telecomunicações” (PST) em todos os municípios brasileiros. Os PST eram constituídos de quatro telefones públicos, um aparelho de fax e quatro computadores com acesso discado à internet por meio da telefonia fixa. O Ministério das Comunicações entendeu que, em virtude de avanços tecnológicos, era preciso reavaliar a pertinência de tal obrigação. Propôs que a Anatel desenvolvesse estudos técnicos que analisassem a possibilidade de substituição da meta dos PST pela obrigação de implantar infraestrutura de suporte à banda larga, o chamado *backhaul*.

Tais estudos foram realizados e o tema foi levado, pelo Ministério das Comunicações, para discussão junto da Casa Civil. Ao ser levado à Casa Civil, ocasionou o ressurgimento do debate sobre se ter ou não uma empresa estatal que operasse



fibras óticas e provesse banda larga. A troca de metas de universalização era vista como oportunidade, por setores do governo, de ampliar a cobertura de rede para banda larga e entregar uma parte dessa rede à operação estatal.

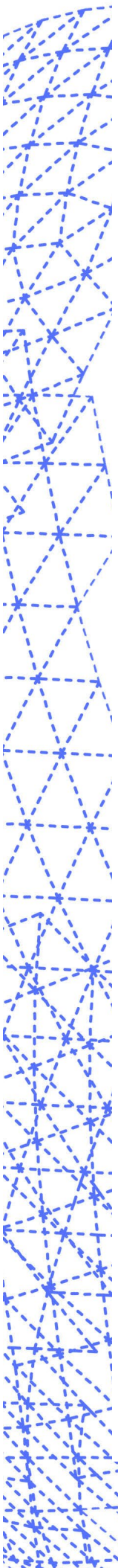
As operadoras de telecomunicações, preocupadas com a hipótese de o governo explorar serviços de telecomunicações diretamente, defendiam que o papel de levar banda larga a todo o país deveria ser atribuído a elas. Um grupo do governo, por outro lado, defendia a reativação da Telebras, tema que se transformou, naquele momento, em moeda de troca para a negociação da extensão e magnitude da nova obrigação que as operadoras deveriam cumprir.

O que se entendia relevante para o governo era que as escolas públicas fossem conectadas à internet. Questões jurídicas e regulatórias, contudo, trouxeram obstáculos à proposta. A conexão das escolas à internet, na medida em que se tratava de um serviço não pertencente ao Contrato de Concessão (que se referia à telefonia fixa, exclusivamente), não poderia ser inserida no PGMU. Por outro lado, o governo somente abriria mão da obrigação de PST se a revisão da meta se revertesse em algum benefício direto em termos de conexão em banda larga, ou seja, não era de interesse trocar o PST apenas por infraestrutura de rede, sem a prestação do serviço ao usuário final.

Quando as argumentações técnicas e as análises econômico-financeiras se esgotaram, a ministra-chefe da Casa Civil assumiu para si a função de negociar a revisão da meta junto às prestadoras, com a participação de um grupo de governo que incluía Ministério das Comunicações, Anatel, Ministério da Educação e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Depois de pouco mais de seis meses de estudos e negociações, foi feito um acordo com as operadoras para viabilização da troca de obrigações. Ao PGMU foi adicionada uma obrigação de implantação de infraestrutura de suporte à banda larga (*backhaul*) em todos os municípios brasileiros até 2010. Como contrapartida das operadoras, o que se tornou a parte mais importante do projeto, viabilizada pelas negociações conduzidas pela Casa Civil, ficou estabelecido que elas deveriam, até 2010, levar conexão à internet em banda larga a todas as escolas públicas urbanas do país, e fornecer o serviço gratuitamente até o ano de 2025. Assim foi instituído o Programa Banda Larga nas Escolas.

Evento 4 - O Programa Nacional de Banda Larga

No segundo semestre de 2009, após uma reunião interministerial com o presidente Lula, foi constituído um grupo de trabalho para a construção de um Plano Nacional de Banda Larga. O anúncio pelo governo das intenções de construção do plano foi feito em evento especializado de telecomunicações, organizado pela Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil). Em 2009, o tema do evento foi “Projeto Nacional de Banda Larga”. Nessa oportunidade, representantes do governo federal anunciaram que trabalhariam na construção de um plano.



Depois de apresentados os dados gerais de diagnóstico da situação da banda larga no Brasil e mencionadas algumas questões do setor de telecomunicações, um representante do gabinete pessoal do presidente Lula, Cezar Alvarez, afirmou que havia um comando do presidente para, em um grupo de trabalho interministerial, construir um Plano Nacional de Banda Larga. Foi também anunciado que a construção do plano contaria com a participação de outros atores, para além do governo federal.

À essa época, diversos países, entre eles Estados Unidos, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Japão e membros da Comunidade Europeia, estavam também em processo de construção de seus planos para massificação da banda larga. Tais planos, inclusive, eram parte, em muitos casos, dos pacotes econômicos para superação da crise econômica mundial.

Desde setembro de 2009, um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República foi instituído e teve início a discussão. Em maio de 2010, o Programa foi lançado, após aprovação em decreto do presidente da República. Dentre as ações contempladas, a que mais chamou a atenção foi a reativação da Telebras para a construção de uma rede pública de transmissão de dados em alta velocidade. Mas também se previam medidas regulatórias. O objetivo, conforme anunciado, era:

Massificar o acesso à Internet em banda larga no Brasil para os cidadãos, instituições do governo, entidades da sociedade civil e empresas, de modo a promover oportunidades, desconcentrar renda e incorporar os cidadãos hoje excluídos desse serviço. (BRASIL, 2010)

No mesmo Decreto que aprovou o Programa (Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010), foi criado um Comitê Gestor para cuidar da execução do Plano, sob a coordenação da Casa Civil e da secretaria executiva do gabinete pessoal do presidente da República. As atribuições do Comitê abarcaram a definição de ações, metas e prioridades para o Programa, a fixação de definições técnicas referentes ao acesso em banda larga para efeitos do Programa, e o acompanhamento de sua execução, com elaboração de relatório anual. Entre os órgãos do governo federal integrantes do referido comitê figuraram: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministério das Comunicações, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Saúde e Ministério da Fazenda. A Casa Civil assumiu formalmente, a partir de então, centralidade no Programa Nacional de Banda Larga. Ao Ministério das Comunicações, em princípio o titular do tema, restou a coordenação de um grupo temático entre os quatro instituídos no âmbito do Comitê⁶, o Grupo Temático Infraestrutura e Serviços de Telecomunicações.

6 Grupos Temáticos instituídos: Infraestrutura e Serviços de Telecomunicações, coordenado pelo Ministério das Comunicações; Aplicações, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Conteúdo, coordenado conjuntamente pelos Ministérios da Cultura e da Educação; e Política Industrial, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, coordenado conjuntamente pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia.



Considerações finais

O Brasil seguiu o movimento internacional de garantir a universalização da telefonia fixa e incorporar o debate sobre formas de se promover a expansão da banda larga. A universalização das telecomunicações foi parte da estratégia de privatização e, mais que isso, condição de legitimação do modelo privado de prestação do serviço. Superada a fase da telefonia fixa, novo embate de ideias sobre como garantir o acesso à banda larga surgiu. Muitos países incorporaram a agenda, entretanto adotaram mecanismos distintos, ora incentivando a iniciativa privada e se fiando na capacidade da competição e na dinâmica do mercado, ora entendendo que era necessária atuação estatal mais profunda, por meio do investimento direto em redes de telecomunicações.

O marco regulatório brasileiro tentou conciliar eficiência regulatória e equidade social prevendo a instituição do Fust. É de se notar, contudo, que a tentativa de implementar projetos por ele financiados foi frustrada. Questões legais vieram à tona e a verdade é que não houve, por parte do Poder Executivo, medida efetiva de contornar a questão. A validade do instituto do regime público previsto na LGT passou a ser questionada sem que se tivessem implementado plenamente todos os instrumentos por ela previstos, caso claro do Fust. Fica em aberto a reflexão sobre se o caminho percorrido no Brasil quanto às iniciativas de expansão da banda larga teria sido esse caso se tivesse efetivamente viabilizado o Fust.

Merece investigação mais aprofundada a resistência, por parte dos operadores e também de setores do governo, a se instituir um serviço de banda larga em regime público. Embora haja previsão expressa na LGT para que serviços considerados essenciais não sejam explorados apenas em regime privado, essa opção foi descartada pelo Poder Executivo. Mesmo se questionando o instituto do regime público, a LGT, que o tem como elemento central, seguiu intocada. Em nenhum dos quatro eventos houve esforço concreto de revisão do quadro regulatório vigente para ajustá-lo ao cenário de evolução tecnológica e às novas demandas da sociedade. O que se viram foram medidas de “remendo” na política setorial de telecomunicações.

Ainda assim, não se pode desprezar o fato de que o PNBL trouxe uma nova configuração às discussões de telecomunicações no Brasil. A despeito de não ter alcançado todos os objetivos planejados, pautou em definitivo o tema na agenda pública. Outros atores passaram a se atentar à questão, mantendo firme a convicção de que o Estado é parte fundamental na expansão da banda larga. Poderes Executivo e Legislativo, sociedade civil, empresas, mídia e comunidades epistêmicas estão consideravelmente mais engajados e articulados na defesa de suas posições. Se, por um lado, a convicção de que é necessária uma política pública os une, por outro mantém-se uma cesta de propostas e visões sobre qual é a melhor alternativa para se universalizar (ou massificar) a banda larga.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Resolução n.º 516, de 30 de outubro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12. nov. 2008.

_____. **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)**: Relatório de Gestão 2009. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=241303&assuntoPublicacao=Relat%F3rio%20de%20Gest%E3o%20do%20Fust%20-%20Exerc%EDcio%202009&caminhoRel=Cidadao-Biblioteca-Acervo%20Documental&filtro=1&documentoPath=241303.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO (APDSI). **Glossário da Sociedade da Informação**. 2007. Disponível em: <http://www.apdsi.pt/main.php?mode=public&template=frontoffice&srvacr=pages_43&id_page=138>. Acesso em: 02 jun. 2009.

Bogdan-Martin, Doreen et al. The ICT Sector Faces Reality. In: INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. **Trends in Telecommunication Reform 2003. Promoting Universal Access to ICTs: Practical Tools for Regulators**. Geneva: ITU, Telecommunication Development Bureau, 2003.

BRASIL. Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17. jul. 1997.

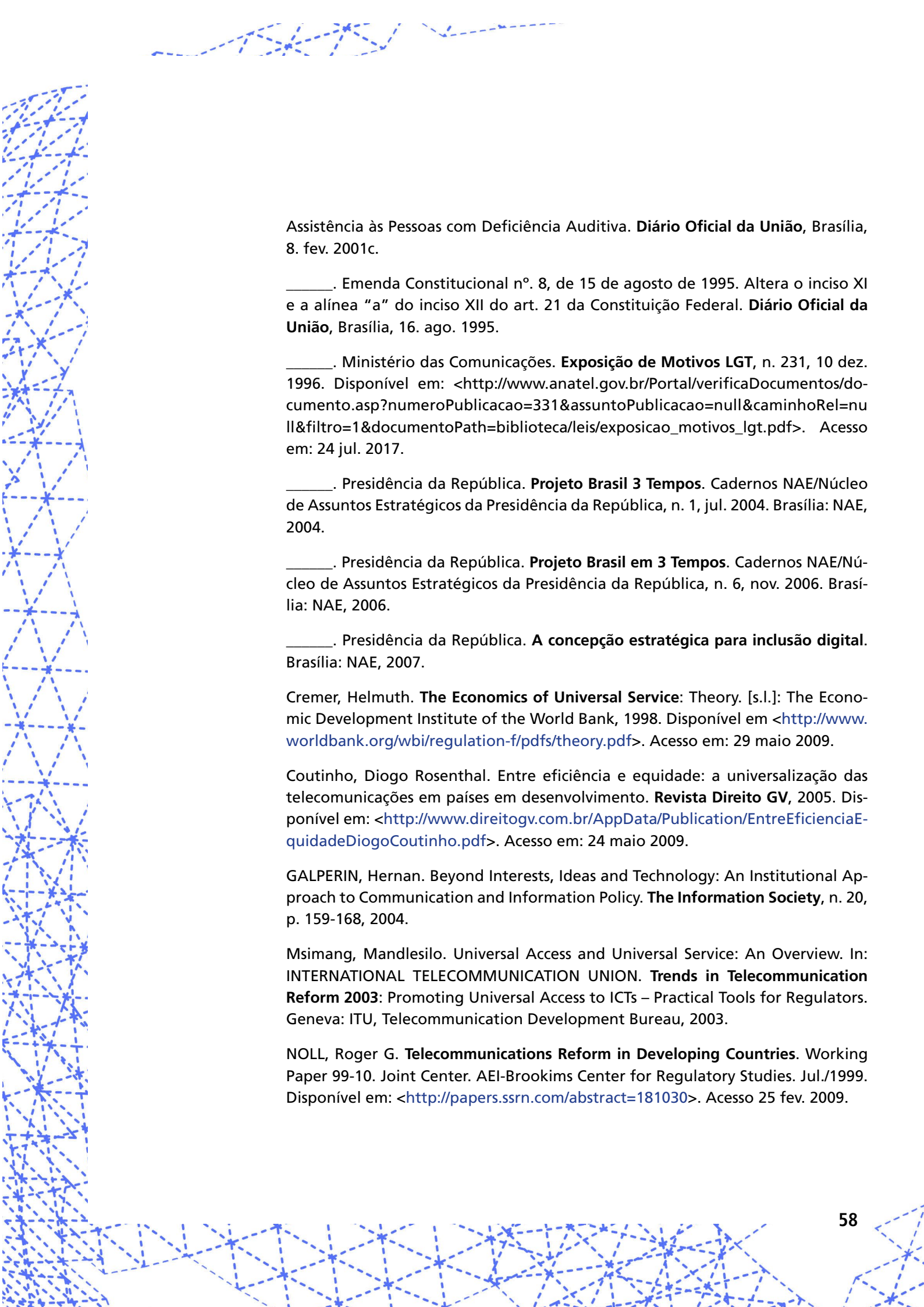
_____. Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18. ago. 2000a.

_____. Lei n.º 10.052, de 28 de novembro de 2000. Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29. nov. 2000b.

_____. Decreto n.º 3.753, de 19 de fevereiro de 2001. Aprova o Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Profissionalizante. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20. fev. 2001a.

_____. Decreto n.º 3.754, de 19 de fevereiro de 2001. Aprova o Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20. fev. 2001b.

_____. Decreto n.º 6.039, de 7 de fevereiro de 2007. Aprova o Plano de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado em Instituições de



Assistência às Pessoas com Deficiência Auditiva. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8. fev. 2001c.

_____. Emenda Constitucional nº. 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16. ago. 1995.

_____. Ministério das Comunicações. **Exposição de Motivos LGT**, n. 231, 10 dez. 1996. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/leis/exposicao_motivos_lgt.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Presidência da República. **Projeto Brasil 3 Tempos**. Cadernos NAE/Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, n. 1, jul. 2004. Brasília: NAE, 2004.

_____. Presidência da República. **Projeto Brasil em 3 Tempos**. Cadernos NAE/Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, n. 6, nov. 2006. Brasília: NAE, 2006.

_____. Presidência da República. **A concepção estratégica para inclusão digital**. Brasília: NAE, 2007.

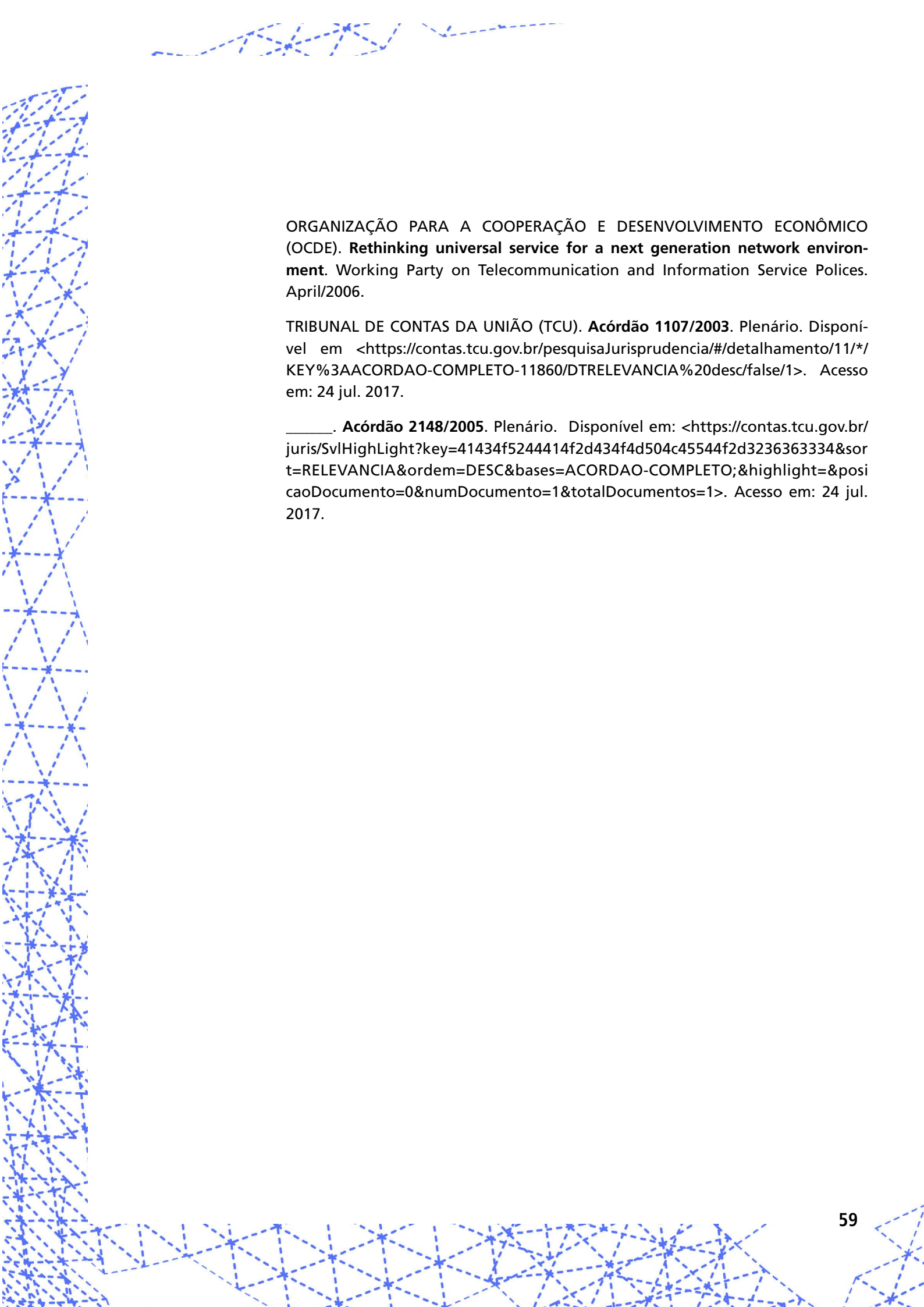
Cremer, Helmut. **The Economics of Universal Service: Theory**. [s.l.]: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998. Disponível em <<http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/theory.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2009.

Coutinho, Diogo Rosenthal. Entre eficiência e equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. **Revista Direito GV**, 2005. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/AppData/Publication/EntreEficienciaEquidadeDiogoCoutinho.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2009.

GALPERIN, Hernan. Beyond Interests, Ideas and Technology: An Institutional Approach to Communication and Information Policy. **The Information Society**, n. 20, p. 159-168, 2004.

Msimang, Mandlesilo. Universal Access and Universal Service: An Overview. In: INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. **Trends in Telecommunication Reform 2003: Promoting Universal Access to ICTs – Practical Tools for Regulators**. Geneva: ITU, Telecommunication Development Bureau, 2003.

NOLL, Roger G. **Telecommunications Reform in Developing Countries**. Working Paper 99-10. Joint Center. AEI-Brookings Center for Regulatory Studies. Jul./1999. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=181030>>. Acesso 25 fev. 2009.



ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Rethinking universal service for a next generation network environment**. Working Party on Telecommunication and Information Service Policies. April/2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 1107/2003**. Plenário. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-11860/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. **Acórdão 2148/2005**. Plenário. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3236363334&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 24 jul. 2017.