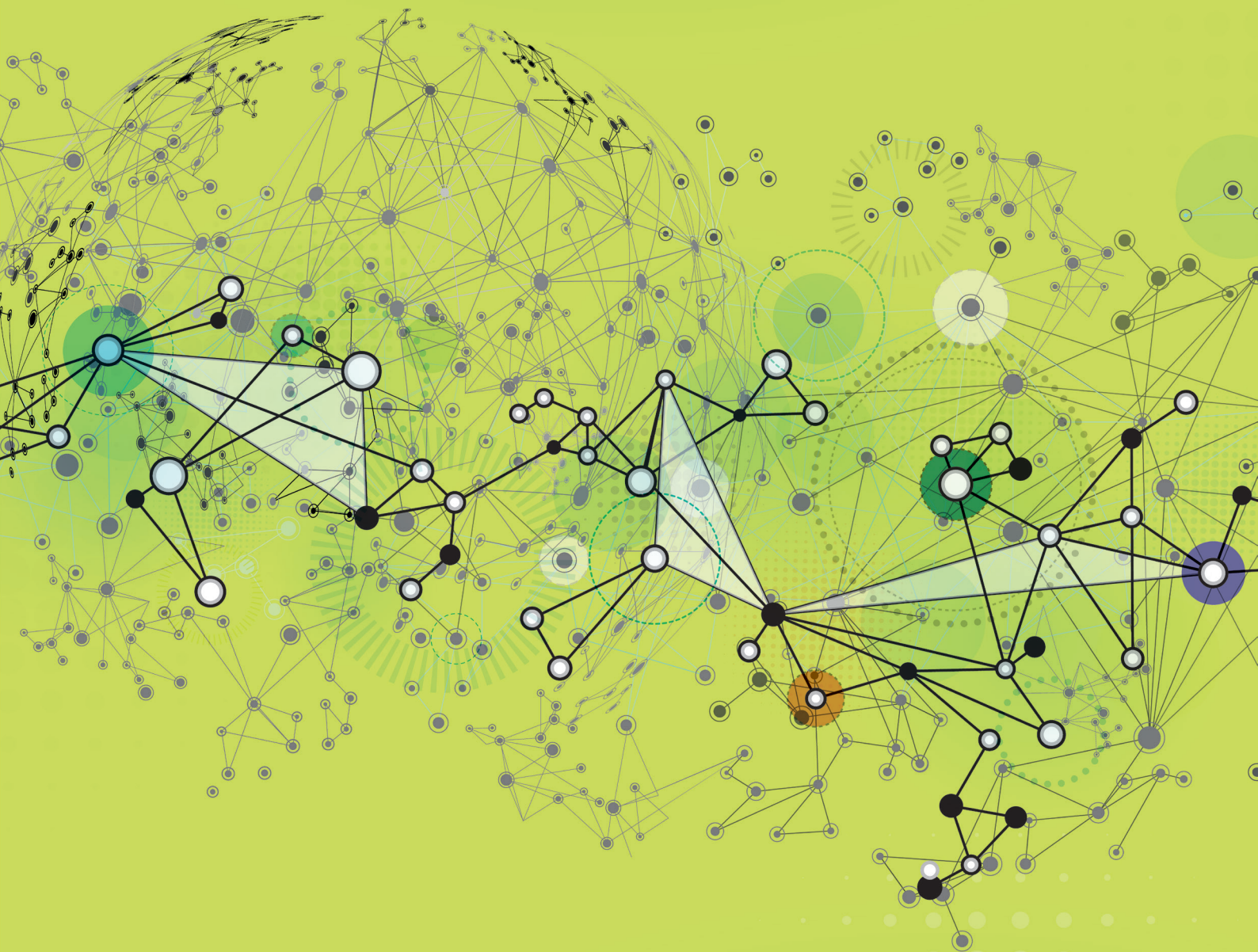


# \_Marco Civil da Internet

## Violações ao direito de acesso universal previsto na lei\_



**intervozes**  
coletivo brasil de comunicação social

Apoio:



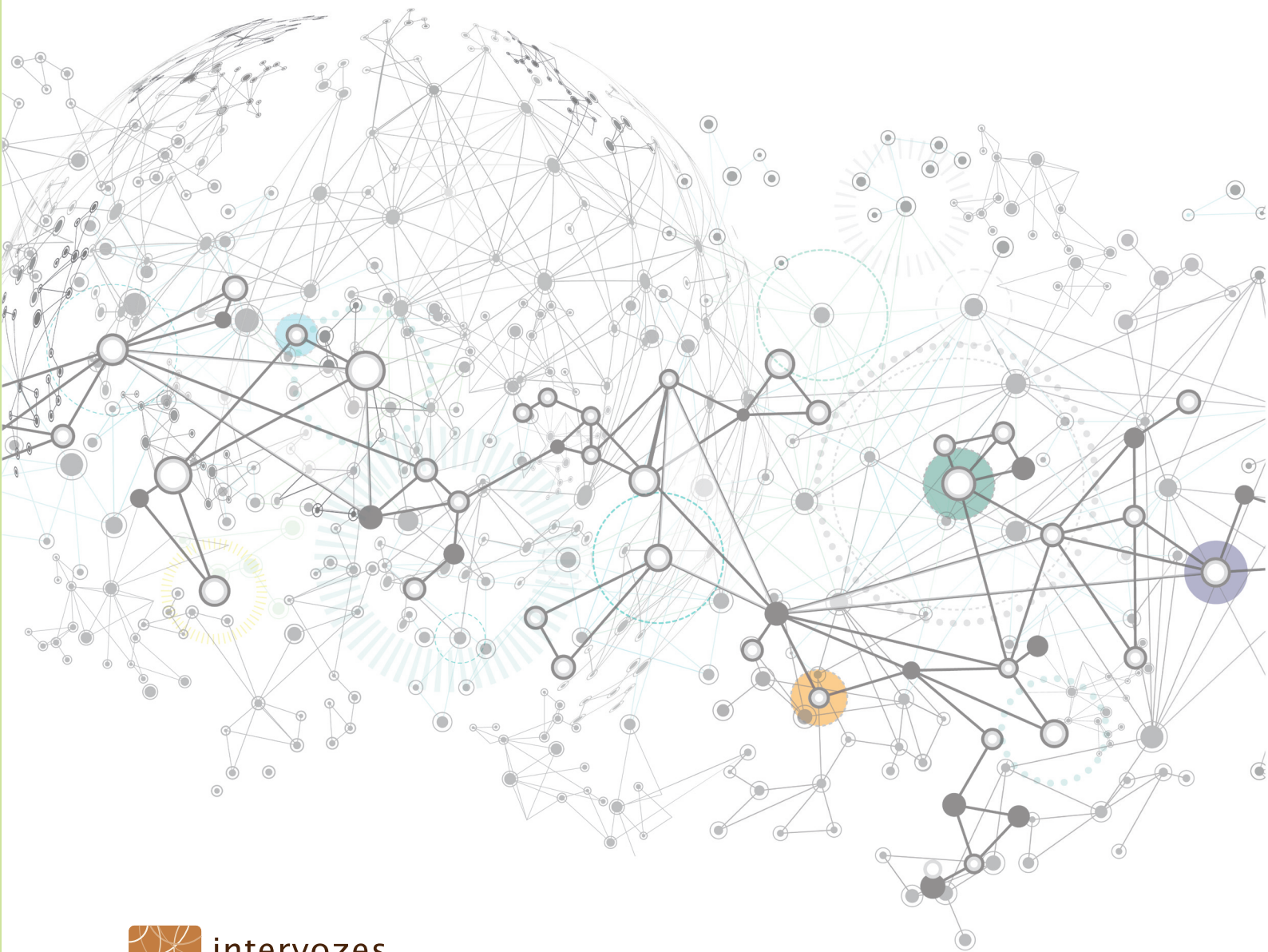
**FORDFOUNDATION**



# **\_Marco Civil da Internet**

## **Violações ao direito de acesso universal previsto na lei\_**

intervozes.org.br



 **intervozes**  
coletivo brasil de comunicação social

Apoio:  **FORDFOUNDATION**

São Paulo-SP, fevereiro de 2018

## Ficha técnica

**Pesquisa e redação:** Marina Pita

**Edição:** Bia Barbosa

**Revisão técnica:** Bia Barbosa e Iara Moura

**Revisão:** Alvaro Neiva

**Gestão financeira:** Ana Cláudia Mielke

**Administração:** Cristiane Cândido

**Projeto gráfico e diagramação:** Hiperativa  
Comunicação Integrada



Todos os endereços web desta publicação são hipertextos

## Conselho Diretor do Intervezes

Ana Cláudia Mielke

André Pasti

Bia Barbosa

Eduardo Amorim

Iara Moura

Jonas Valente

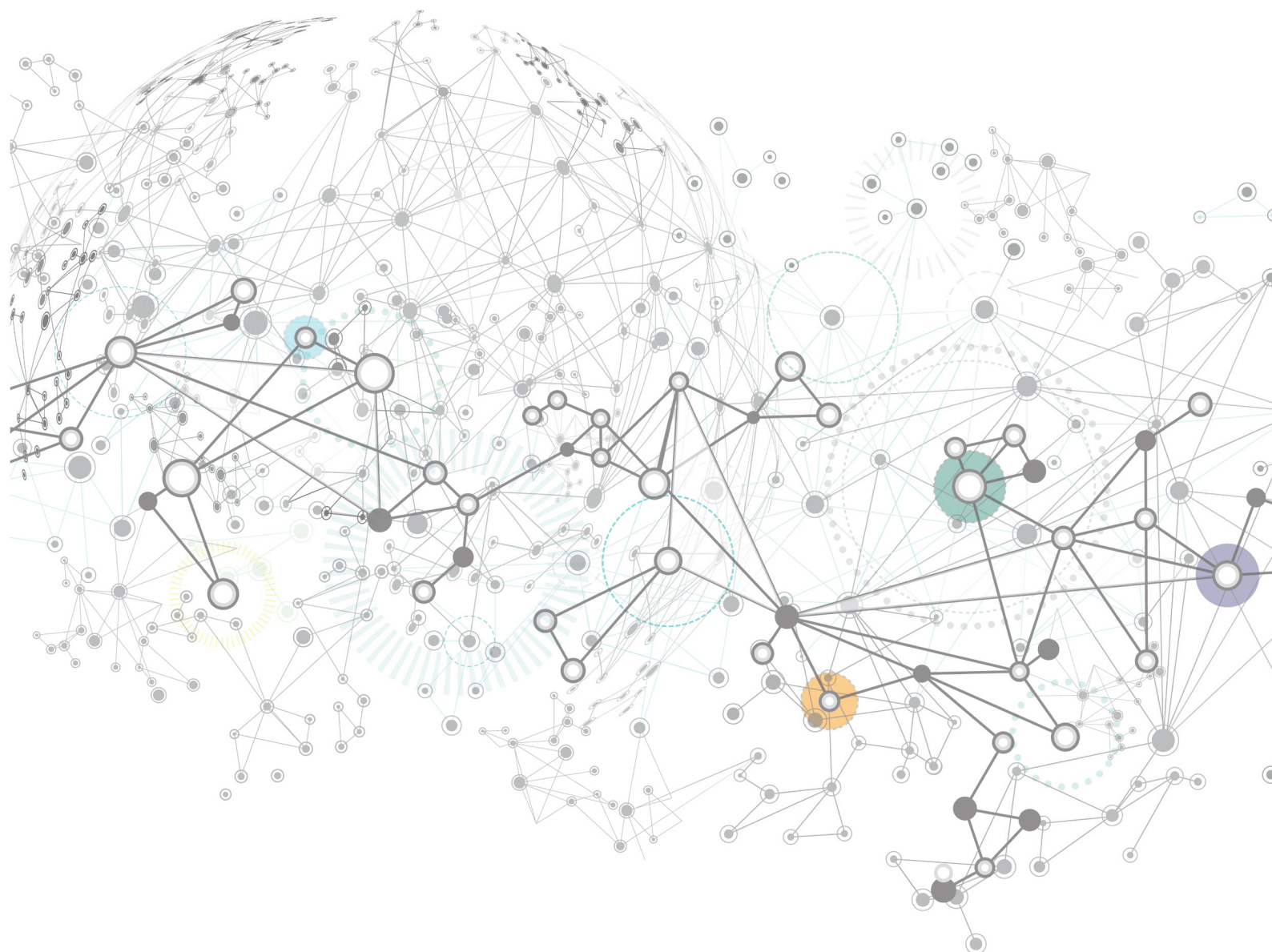
Marcos Urupá

Marina Pita

Mônica Mourão

Ramênia Vieira

Veridiana Alimonti



A presente publicação está licenciada por meio da autorização Creative Commons Atribuição-Compartilhada 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0), disponível em <[https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pt_BR)>. O conteúdo desta obra poderá ser compartilhado, copiado, remixado, transformado e redistribuído, desde que seja dado o crédito apropriado, provido o link para a licença e indicadas as mudanças feitas. Caso o uso implique alteração, transformação ou criação de outra obra com base em qualquer dos artigos ou na obra completa, a obra resultante somente poderá ser distribuída sob uma licença idêntica a que ora está em vigência. Quaisquer dessas condições podem ser renunciadas, desde que se obtenha permissão expressa dos autores.

A decorative graphic in the top right corner of the page, featuring a network of white nodes connected by thin white lines, set against a solid orange background.

## Sumário

\_Introdução\_ 7

\_Breve histórico da Internet no Brasil\_ 8

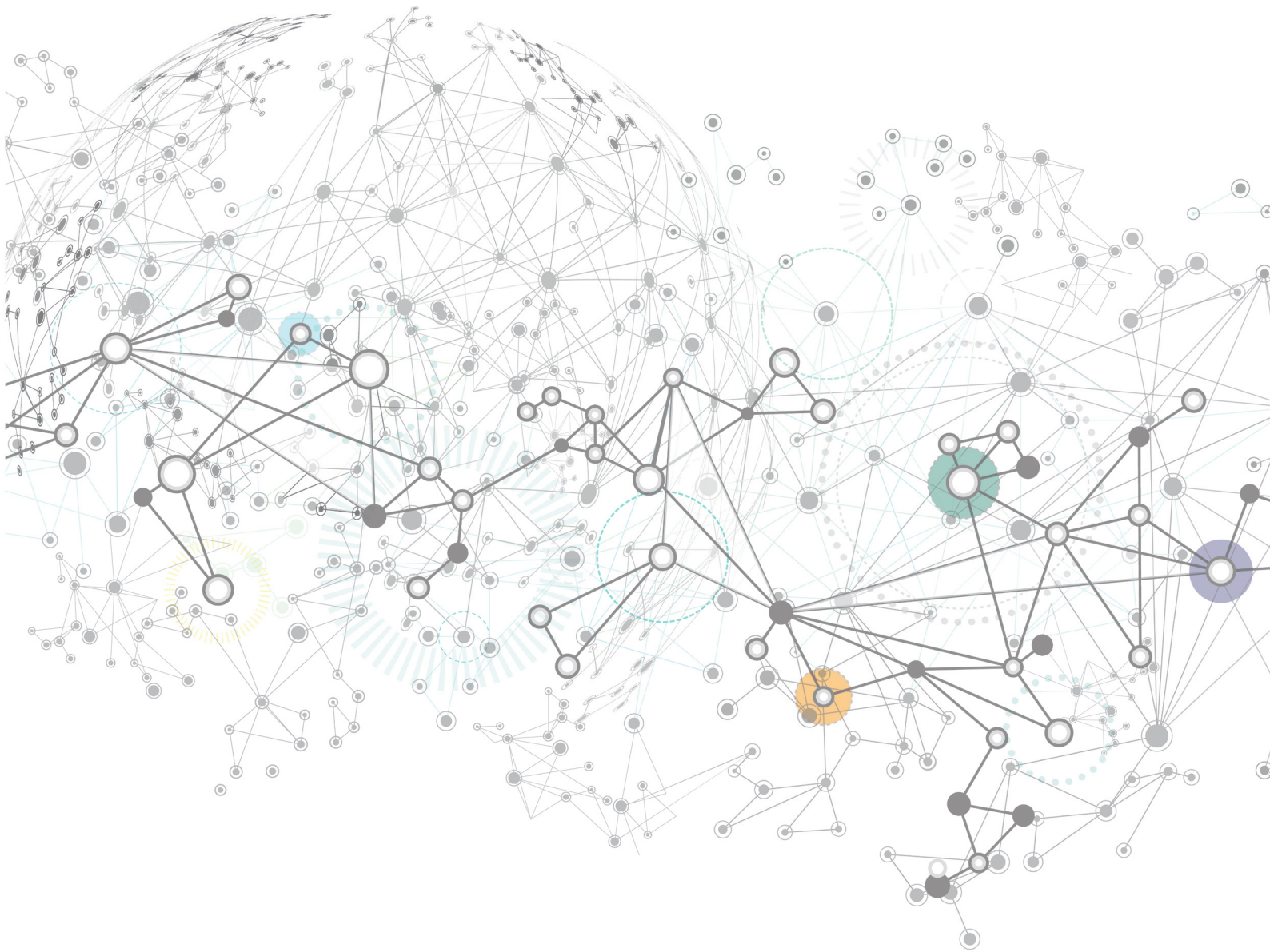
\_A essencialidade do acesso à Internet\_ 11

\_Diagnóstico\_ 14

\_Políticas públicas de acesso\_ 26

\_Infrações em curso ao Marco Civil da Internet\_ 40

\_Conclusão e recomendações\_ 53





## Introdução

O Brasil tem uma das melhores legislações do mundo para regular a Internet: o Marco Civil da Internet (MCI). A lei 12.965/2014 tem como pilar a afirmação de direitos humanos no ambiente digital e foi construída em bases principiológicas, para evitar sua caducidade precoce. O MCI é fundamental à medida que a economia, os serviços públicos e privados, a participação política, o acesso à informação e o direito à liberdade de expressão estão cada vez mais mediados pela Internet.

O texto da lei nasceu de um processo de consulta inovador e que buscou reconhecer os mais diferentes interesses em jogo na regulação do uso da rede no Brasil, partindo da perspectiva dos direitos civis, em contraposição a projetos apresentados anteriormente na Câmara dos Deputados, que pretendiam regular os usos da rede partindo de uma perspectiva meramente criminalizante, com foco nos atos ilícitos e infrações (conheça melhor o processo na pág. 8).

O direito de acesso universal consta logo no primeiro inciso do artigo 4º do MCI, que trata dos objetivos da disciplina da Internet no Brasil. Já o caput do art. 7º, que abre o Capítulo II, acerca dos direitos e garantias dos usuários, estabelece: “o acesso à Internet é essencial ao exercício da cidadania”.

Apesar de menos explorados pelos defensores de direitos do que as regras sobre neutralidade de rede e responsabilização dos intermediários por conteúdos gerados por terceiros, os dispositivos legais do MCI acerca do direito ao acesso são de grande importância para o debate em torno do desenvolvimento da Internet e da cidadania no país. Ainda em 2018, o Brasil tem apenas metade da população conectada e grandes desigualdades regionais e de renda em termos de acesso.

Assim, instado a analisar as violações em curso ao MCI, o Interviços escolheu focar, nesta

ocasião, nas barreiras que se interpõem à garantia do direito ao acesso à Internet no Brasil, justamente para reforçar a existência desses dispositivos legais e a necessidade de os utilizarmos na batalha pela universalização da conexão para a população,

condição essencial para o combate e superação das desigualdades no país.

Nossa análise parte do entendimento internacional e do próprio MCI sobre a essencialidade do acesso, e avança para a revisão das demais legislações brasileiras acerca do tema, como a Lei Geral de Telecomunicações. O objetivo é entender o arcabouço legal em vigor e suas implicações para a realidade de conectividade nacional.

Neste estudo, buscamos apresentar a atual condição do acesso à Internet no país, destrinchando e problematizando os dados disponíveis, bem como disputando sua interpretação, com o objetivo de demonstrar os reais desafios colocados neste campo.

Percorreremos, em seguida, as principais iniciativas do governo federal no último período no sentido de ampliar o acesso da população à Internet, como o Plano Nacional de Banda Larga e o regime especial de tributação para redes de acesso. Investigamos ainda a reativação da Telebras, os novos modelos de oferta de conexão e o desenho de políticas públicas atuais que buscam responder à necessidade de ampliação deste direito.

O panorama desenhado pretende contribuir para que parte da história não se perca em um momento de encruzilhada, como o atual, na agenda da Internet e telecomunicações. Para que outras organizações e atores possam ter uma visão geral do debate e se engajar neste tema. E, finalmente, para ajudar a vislumbrar as políticas públicas que de fato atendam às disposições legais do MCI quanto ao acesso à Internet no Brasil.



## Breve histórico do Marco Civil da Internet

O Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) é uma regulação apoiada na afirmação de direitos humanos no ambiente digital e construída em bases principiológicas, para evitar sua caducidade precoce.

O texto da lei nasceu de um processo de consulta inovador e que buscou reconhecer os mais diferentes interesses em jogo na regulação do uso da rede no Brasil, partindo da perspectiva dos direitos civis, em contraposição a projetos apresentados anteriormente na Câmara dos Deputados e que pretendiam regular o uso da rede da perspectiva meramente criminalizante, com foco nos atos ilícitos e infrações.

A partir de uma iniciativa do Ministério da Justiça, em 2009, a ideia de um marco civil para a Internet no Brasil passou a tomar corpo. Os/as proponentes, considerando a intensa reação de usuários e usuárias nas redes sociais contra a proposta de lei criminalizante (apelidada de AI-5 digital), entenderam que seria frutífero usar justamente a ferramenta a ser regulada, a Internet, para construção da alternativa.

Em outubro de 2009, foi realizada a primeira consulta pública de elaboração do MCI, a partir da apresentação de um texto contendo princípios gerais para a regulação da rede. Os/as participantes puderam detalhar esses princípios e propor novos temas a serem abarcados em uma futura legislação.

Durante essa primeira fase de consulta, foram recebidos e sistematizados mais de 800 comentários, que se traduziram num anteprojeto de lei, posto em consulta pública em plataforma online. Na última fase, houve aproximadamente 1.200 comentários ao texto, tanto de indivíduos e organizações da sociedade civil, como também de empresas e associações ligadas à indústria de conteúdo nacional e estrangeiras. O processo foi encerrado em maio de 2010.

A partir de 2011, quando a primeira versão do texto chegou à Câmara dos Deputados, o projeto de lei passou por uma nova rodada de consultas. A proposta do Marco Civil foi debatida em uma série de audiências públicas, que ouviram mais de 60 representantes dos mais diversos setores, em quatro



das cinco regiões do país. O texto ainda passou por uma nova consulta online, desta vez na Câmara dos Deputados. Pela primeira vez na história, um projeto de lei recebeu contribuições pelo Twitter da Casa legislativa. Ou seja, o Marco Civil não inovou apenas na sua temática, mas mostrou novas possibilidades para o processo legislativo brasileiro, garantindo participação ampla e popular, a partir do uso da Web como plataforma de debate.

O texto, entretanto, tramitou lentamente. As empresas de telecomunicações, com histórica influência no Congresso, opunham-se especialmente ao princípio da neutralidade de rede, o ponto mais controverso e disputado do projeto. Mas pesaram também para sua lenta tramitação as disputas em torno do modelo de remoção de conteúdo por infração de direito autoral e de responsabilização das plataformas online por conteúdos postados por terceiros.

Por outro lado, contribuíram para a aprovação do MCI a forte defesa dos princípios da lei por setores do governo Federal; o papel de articulação do relator, deputado Alessandro Molon; e a pressão da sociedade civil organizada em torno da campanha Marco Civil Já.

Também foi importante para o avanço da tramitação do MCI a decisão das Organizações Globo, maior grupo midiático nacional, que entendeu a neutralidade de rede como fundamental para seu modelo de negócios baseado na produção de conteúdo e passou a defendê-la nos bastidores e em sua linha editorial. As negociações com a Globo para que o modelo de retirada de conteúdo protegido por direitos autorais não fosse decidido no MCI, mas em revisão de lei específica sobre o tema, também destravou impasses e possibilitou amplo acordo para votação.

Por fim, após o escândalo de espionagem deflagrado com o vazamento de informações por Edward Snowden, que envolviam as comunicações da Presidenta Dilma Rousseff, o MCI passou a reger de forma mais detalhada o uso e tratamento de dados dos/as internautas, no que diz respeito à proteção à privacidade dos usuários/as, e ganhou um regime de tramitação especial que garantiu sua aprovação no Congresso em abril de 2014, entrando em vigor em junho do mesmo ano.

Seu decreto regulamentador (8711/2016) foi editado após a realização de quatro novas consultas públicas, duas conduzidas pelo Ministério da Justiça, uma pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil e outra pela Anatel.





## Breve história da Internet

A Internet foi criada em 1969<sup>1</sup>, nos Estados Unidos, a partir de um projeto de financiamento da Secretaria de Defesa para desenho de uma rede descentralizada para comunicação. Com o fim da Guerra Fria, o desafio de concepção de rede descentralizada foi absorvido principalmente pela academia. Nos seus primeiros anos, a Internet permitiu um melhor intercâmbio de informações entre pesquisadores/as, mas seu uso era difícil e limitado a um grupo pequeno de pessoas, concentrado nos Estados Unidos<sup>2</sup>. Ainda nesta época, foi forjada a ideia de uma rede descentralizada, que poderia suprir as necessidades de liberdade de expressão, acesso e compartilhamento de informações.

Foi então a partir do surgimento da World Wide Web, criada por Tim Berners-Lee com apoio de Robert Cailliau, em 1989<sup>3</sup>, e a decisão de mantê-la disponível a todos, sem registro de patente e livre, que o uso da Internet foi acelerado. A Web, lançada publicamente em 1991, tornou-se o mais importante e popular aplicativo da rede das redes. A criação dos navegadores tornou seu uso fácil por não-especialistas e criou esta grande esfera pública, baseada da Internet.

O advento da chamada Web 2.0, conceito criado em 2004, trouxe interatividade à Web. O novo modelo reforçou as possibilidades de comunicação

1 INTERNET HALL OF FAME. Timeline. Disponível em. Disponível em <<http://www.internethalloffame.org/internet-history/timeline>>. Acesso em: 14 de jun. 2017.

2 SOUTER, David. Inside The Information Society: A Short History of the Internet. Disponível em <<https://www.apc.org/en/blog/inside-information-society-short-history-internet>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

3 Idem 1

# A essencialidade do acesso à Internet

e interação entre usuários, com destaque para as plataformas de suporte a conteúdo de terceiros e mídias sociais. As pessoas que anteriormente usavam a Internet ocasionalmente, sobretudo profissionalmente e academicamente, começaram a usá-la muitas vezes por dia, inclusive em âmbito pessoal.

As mídias e os meios de comunicação tradicionais, como telefone, cinema e televisão, e também a própria cultura e hábitos de lazer foram remodelados ou redefinidos a partir da criação e desenvolvimento da Internet, dando origem a novos serviços, como o protocolo de voz sobre IP (VoIP) e o protocolo de televisão pela Internet (IPTV). Jornais, livros e outras publicações impressas migraram para a Web. A Internet permitiu e acelerou a criação de novas formas de interação humana através de mensagens instantâneas, fóruns de discussão e redes sociais. O comércio, serviços e também os governos passaram a ter uma presença online significativa. Os negócios e as finanças globais mudaram com a disponibilidade e agilidade ofertadas.

## O acesso como direito fundamental

Em resposta a este contexto, em 2011, o então relator da ONU para a liberdade de expressão, Frank La Rue, defendeu em relatório a necessidade de se reconhecer o acesso à rede como essencial para o exercício da dignidade e o desenvolvimento pessoal<sup>4</sup>.

4 OLIVAREZ-GILES, Nathan. United Nations report: Internet is a human right. L.A. Times. Disponível em <<http://latimesblogs.latimes.com/technology/2011/06/united-nations-report-internet-access-is-a-human-right.html>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

O Relator Especial acredita que a Internet é um dos instrumentos mais poderosos do século XXI para aumentar a transparência na condução dos poderosos, acesso à informação e para facilitar a participação ativa dos cidadãos na construção de sociedades democráticas. Na verdade, a recente onda de manifestações em países do Oriente Médio e região do norte da África mostraram o papel fundamental que a Internet pode desempenhar na mobilização da população para exigir justiça, igualdade, responsabilidade e melhor respeito pelos direitos humanos. Como tal, facilitar o acesso à Internet para todos os indivíduos, com a menor restrição ao conteúdo online quanto possível, deve ser uma prioridade para todos os Estados.<sup>5</sup>

Também a Organização dos Estados Americanos (OEA) entende o acesso à Internet como fundamental para a realização efetiva do direito de buscar, receber e difundir informação em sua dupla dimensão, individual e coletiva<sup>6</sup>, conforme o artigo 13 da Convenção Americana. Isso por conta de sua natureza multidirecional, interativa, velocidade e alcance global, a um custo relativamente baixo, e de seus princípios de design descentralizado e aberto.

Além disso, o Informe Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de 2013<sup>7</sup> reforça que “a Internet serve como uma plataforma para a realização de outros direitos humanos, como o direito de participar na vida cultural e de desfrutar dos benefícios de progresso científico e tecnológico (Artigo 14 do Protocolo de San Salvador), o direito à educação

(Artigo 13 do Protocolo de San Salvador), o direito de reunião e associação (artigos 15 e 16 da Convenção Americana), de direitos políticos (Artigo 23 da Convenção Americana), e o direito à saúde (Artigo 10 do Protocolo de San Salvador), entre outros”.

Independentemente se o acesso à conexão é um direito humano<sup>8</sup> em si, já há consenso de que é essencial para garantir outros direitos. “A Internet se tornou uma ferramenta indispensável para a realização de uma série de direitos humanos, combate à desigualdade e aceleração do desenvolvimento e progresso humano”, defende La Rue, no documento de 2011. Assim, é preciso garantir seu acesso universal e esta deve ser uma prioridade para todos os Estados, conclui.

“Cada Estado deve desenvolver uma política concreta e efetiva, em diálogo com todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado e ministérios governamentais relevantes, para tornar a Internet amplamente disponível, acessível e pagável para todos os segmentos da população”, aponta La Rue, sendo que “o acesso à Internet tem duas dimensões, o acesso ao conteúdo online e a disponibilidade da infraestrutura e tecnologias da informação e comunicação necessárias para o acesso”.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), conforme registrou a então relatora para a Liberdade de Expressão Catalina Botero, entende que o princípio do acesso universal se refere à necessidade de garantir um serviço universal, ubíquo, eqüitativo, verdadeiramente acessível e de qualidade à infraestrutura de Internet e aos serviços de tecnologia da informação e comunicação em todo o território do Estado.

Vale o destaque da relatora: com particular importância às medidas para assegurar que as estruturas de preços sejam inclusivas, para não limitar o acesso; que a conectividade se estenda a todo o território para promover de maneira eficaz a inclusão de comunidades rurais e marginais de usuários; que as comunidades tenham disponíveis centros de tecnologia da informação e mídia comunitária e outras opções de acesso público; e que esforços de educação e formação sejam reforçadas, especialmente em áreas pobres, rurais e entre a população idosa.

5 LA RUE, Frank. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. ONU. Disponível em <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf)>. Acesso em: 15 de jun. 2017.

6 LA RUE, Frank; MARINO, Catalina Botelho. Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e de Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão de Direitos Humanos da OEA. 20 de Janeiro de 2012. Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão na Internet do Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e de Expressão e a Relatora Especial para a liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=888&lID=2>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

7 MARINO, Catalina Botelho. Informe Anual da Comissão de Direitos Humanos 2013 - Volume II. Informe da Relatoria Especial para Liberdade de Expressão. Disponível em <[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014\\_04\\_22\\_IA\\_2013\\_ESP\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

8 CERF, Vinton G. A Internet e os direitos humanos. Estadão. Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,a-internet-e-os-direitos-humanos-imp-819109>>. Acesso em: 13 de jun. 14.

Em levantamento do Tribunal de Contas da União acerca das políticas de inclusão digital, o órgão defende a importância econômica e social do acesso à Internet:

A banda larga viabiliza o acesso a informações, permitindo às pessoas adquirir conhecimento, habilidade, aptidões, aumentar sua rede social, disseminar conteúdo e produzir inovações, tudo isso contribuindo para sua empregabilidade. Na era do conhecimento, a melhora no capital humano, potencializada pelas TIC, é uma condição necessária para aumentar a competitividade e o crescimento econômico. (...) Por meio das TIC, abrem-se ao indivíduo oportunidades concretas para a melhoria de suas condições de vida, de onde o usuário estiver e de forma instantânea, tais como: acesso às facilidades do comércio eletrônico, igualando a oferta de bens e serviços para regiões remotas à de grandes centros; inclusão bancária; acesso a serviços e programas de governo, inclusive de saúde, de educação e de segurança pública; maior interação com seus pares e fomento ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo; maior participação comunitária e política.<sup>9</sup>

O TCU conclui: “Dessa forma, o uso das TIC se caracteriza, ao mesmo tempo, como uma oportunidade e um risco ao equilíbrio social, pois pode conduzir tanto à redução da desigualdade de renda entre as classes e melhoria da qualidade de vida, pela equidade de oportunidades; como à perpetuação da desigualdade, pelo surgimento de uma classe excluída digitalmente”.

### O caráter (não) essencial do serviço de acesso à Internet no Brasil

A despeito da importância cultural, econômica, social e política que a Internet e suas aplicações ganharam nos últimos tempos, o serviço de acesso, no que diz respeito à ampliação da infraestrutura que a suporta, não é considerado essencial no Brasil. Em 2018, ainda apenas o serviço de telefonia fixa é assim considerado, conforme definido pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997)<sup>10</sup> e prestado em regime público: sujeito a metas de uni-

9 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU realiza levantamento sobre políticas públicas de inclusão digital. <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-sobre-politicas-publicas-de-inclusao-digital.htm>. Acesso em: 17 fev. 2017.

10 BRASIL. LEI 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 10 out. 2017.

versalização, qualidade, controle de tarifas, obrigações de continuidade voltadas à sua prestação ininterrupta e garantia da prevalência do interesse público na utilização da infraestrutura necessária ao serviço. O Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), por sua vez, no qual o serviço de conexão à Internet se insere por regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), é prestado em regime privado e desenvolvido exclusivamente pelos interesses do mercado.

Vale lembrar que os Estados Unidos, país do liberalismo econômico e do livre mercado, em fevereiro de 2015, definiu o acesso à Internet como serviço público (public utility) em resolução do órgão regulador das comunicações, a Federal Communications Commission (FCC). A decisão foi considerada um marco para a regulação da oferta de conexão naquele país<sup>11</sup>.

Em dezembro de 2016, o órgão regulador das comunicações do Canadá, o Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission declarou a banda-larga como um serviço de telecomunicações básico, estabeleceu metas para as empresas provedoras de conexão e criou um fundo, com base em tributos, para levar infraestrutura para áreas remotas<sup>12</sup>. Antes disso, Finlândia, Estônia e França já haviam aprovado leis no sentido da garantia universal do acesso à Internet.

### LGT versus MCI

Enquanto para a principal lei que orienta a regulação nacional de telecomunicações o acesso à Internet não é considerado um serviço essencial, o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014)<sup>13</sup>, arcabouço legal que estabelece direitos e deveres dos usuários bem como parâmetros para o desenvolvimento e gerenciamento da rede no Brasil, define que a disciplina do uso da Internet no país tem por objetivo a promoção “do direito de acesso à Internet a todos”, conforme o artigo 4º. Em

11 RUIZ, Rebecca; LOHR, Steve. F.C.C Approves Net Neutrality Rules, Classifying Broadband Internet Service as a Utility. 16 de Fevereiro de 2015. New Your Times. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2015/02/27/technology/net-neutrality-fcc-vote-internet-utility.html>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

12 KUPFER, Mattew. CRTC declares broadband internet access a basic service. CBCNews. Disponível em <<http://www.cbc.ca/news/politics/crtc-internet-essential-service-1.3906664>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

13 BRASIL. LEI 12.965, DE 23 DE ABRIL DE 2014. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

seguida, no capítulo II, artigo 7º, estabelece que o acesso à Internet é “essencial ao exercício da cidadania”.

Há portanto, neste momento, uma contradição na legislação brasileira. O não reconhecimento do

serviço de telecomunicações que suporta o acesso à Internet (o mencionado SCM) como essencial e portanto passível de ser prestado em regime público, tem uma série de implicações para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil, como veremos adiante.

## Internet x Telecomunicações

De forma simplificada, três camadas compõem o que comumente chamamos de Internet: camada de infraestrutura, camada lógica e camada de aplicações.

No Brasil, a oferta de serviços na camada de conteúdo na Internet é considerada um Serviço de Valor Adicionado (SVA), conforme a Norma 004/1995<sup>1</sup> da Anatel, que estabelece a separação funcional das atividades de Internet e telecomunicações. Na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.457/1997)<sup>2</sup>, essa definição foi consolidada no Artigo 61.

Por SVA entende-se “atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações”.

Ou seja, a legislação brasileira faz distinção clara entre a Internet da camada de conteúdo, de serviços não regulados a priori, e a prestação do serviço de acesso à Internet, um serviço de telecomunicações, o SCM, já citado, que pressupõe autorização e é regulado pela Anatel.

Segundo a LGT, o serviço de telecomunicações é o “conjunto de atividades que possibilita a oferta de transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza”.

Ainda que existam movimentações de diversos setores do Executivo, Legislativo, das agências reguladoras e mesmo do empresariado para acabar com a Norma 04/1995 da Anatel, a separação funcional entre Internet e telecomunicações para fins de regulação e fiscalização persiste no Brasil até a data desta publicação. Neste modelo, enquanto os serviços de telecomunicações são regulados pela Anatel, os Serviços de Valor Adicionado (SVA) não o são.

Apesar da separação funcional ser essencial para fins de regulação, fiscalização e administração tanto das telecomunicações quanto da Internet, compreende-se que o direito universal de acesso à Internet passa, em primeiro lugar, por discutir a infraestrutura de telecomunicações disponível no país. Ou seja, o direito de acesso universal à Internet passa obrigatoriamente pelo acesso universal ao serviço de telecomunicações que a suporta.

1 ANATEL. Norma 004/95. Uso de Meios da Rede Pública de Telecomunicações para Acesso a Internet. Maio 1995. Disponível em <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=10283&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=1&documentoPath=biblioteca/Normas/Normas\\_MC/norma\\_004\\_95.htm](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=10283&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=1&documentoPath=biblioteca/Normas/Normas_MC/norma_004_95.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

2 BRASIL. LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2017.



## As redes da telefonia fixa e o suporte à Internet no Brasil

A Internet comercial chegou ao Brasil em 1995. Neste mesmo ano, foi criado o Comitê Gestor da Internet (Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995), com a atribuição de coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços de Internet no país, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados, e de assumir a gestão dos domínios .br, da distribuição de números IP (Internet Protocol) e de tomar as iniciativas necessárias para dar solidez à infraestrutura da rede.

No início da oferta da Internet no Brasil, as telecomunicações ainda eram monopólio estatal. Foi apenas com o processo de privatização do setor, em 1997, com a decorrente criação da LGT (Lei n.º 9.472/97), que as empresas do Sistema Telebras foram divididas e distribuídas para a iniciativa privada por meio de concessão de infraestrutura. No modelo adotado, os bens que suportavam o único serviço considerado essencial na época, a telefonia fixa, deveriam retornar à União após o fim do contrato, previsto para durar 20 anos, com possibilidade de prorrogação uma única vez por igual período.

Apesar de a Internet não ter sido enquadrada como serviço de telecomunicações e, portanto, não sujeita a regulação estatal, foi por meio da infraestrutura do serviço de telefonia fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado, STFC) que as primeiras conexões discadas – com cobrança por pulso – aconteceram. Na época, a conexão contava com um intermediário, o provedor de acesso, inicialmente pago, mas que passou a ser gratuito, quase que se fundindo com os provedores do serviço de conexão.

Nos anos 2000, as empresas de telecomuni-

## Diagnóstico

cações passaram a oferecer a conexão pela tecnologia DSL, que divide a linha telefônica em três canais virtuais e permite aos usuários utilizar a transmissão de voz (telefonia) e dados (Internet) simultaneamente, ainda que utilizando a mesma infraestrutura do STFC. Assim,

aparentemente, a linha telefônica deixava de ser o meio para a conexão à Internet, mas a infraestrutura continuava a ser, em boa parte, a mesma.

Como o STFC, a partir da privatização, passou a ser prestado sob o regime jurídico público, as companhias concessionárias passaram a não apenas ter obrigações mas também contar com o Estado como regulador (e garantidor) da lucratividade da atividade, por meio do estabelecimento de um sistema de “teto de preço”, tendo como premissa a “justa equivalência entre a prestação e a remuneração”, preservando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

De acordo com a própria Anatel, grande parte da receita obtida pela exploração do serviço de telefonia fixa tem sido revertida, há anos, para investimento em infraestrutura de serviços prestados em regime privado<sup>14</sup>: o chamado financiamento cruzado entre o serviço de telefonia fixa e o serviço de conexão à Internet – apesar deste tipo de operação ser vedada pelo Artigo 108 da LGT. Em nota técnica publicada em 2008, a agência afirmou:

(...) Verificamos que os investimentos em Dados tiveram o seu montante mais expressivo no ano de 2005, o que evidencia uma expansão do serviço prestado em regime privado nos últimos

14 ANATEL. Nota Técnica 427/2008/PBCPD/PVCPC/CMLCE/PBCP/PVCP/CMLC/SPV/SCM. Dezembro de 2008.

anos. É possível ainda, inferir, a partir dos dados disponíveis abaixo, que o montante global de investimentos realizados no serviço de Dados corresponde a um total de 80% do total de investimentos realizados na Concessão Local, fato que indica que grande parte dos resultados das empresas foi utilizada no 'financiamento' de um serviço prestado em regime privado. Isto pode ser corroborado pelo crescente número de acessos compartilhados ADSL, que, nas empresas envolvidas na operação, crescem a uma taxa média de anual de 36,8% desde 2004.<sup>15</sup>

Ainda hoje as conexões por tecnologia DSL são relevantes. Em 2016, correspondiam a cerca de um quinto (19%) do total de conexões domiciliares no país, conforme dados da pesquisa TIC Domicílios<sup>16</sup>, sendo fundamentais para a garantia de acesso à Internet no Brasil. Considerando os dados regionais do mesmo levantamento, verifica-se que as conexões DSL são ainda mais relevantes no Sul (24%), Centro-oeste (21%) e Sudeste (21%).

Para se ter uma ideia, em documento publicado pela Ouvidoria da Anatel, descobriu-se que a concessio-

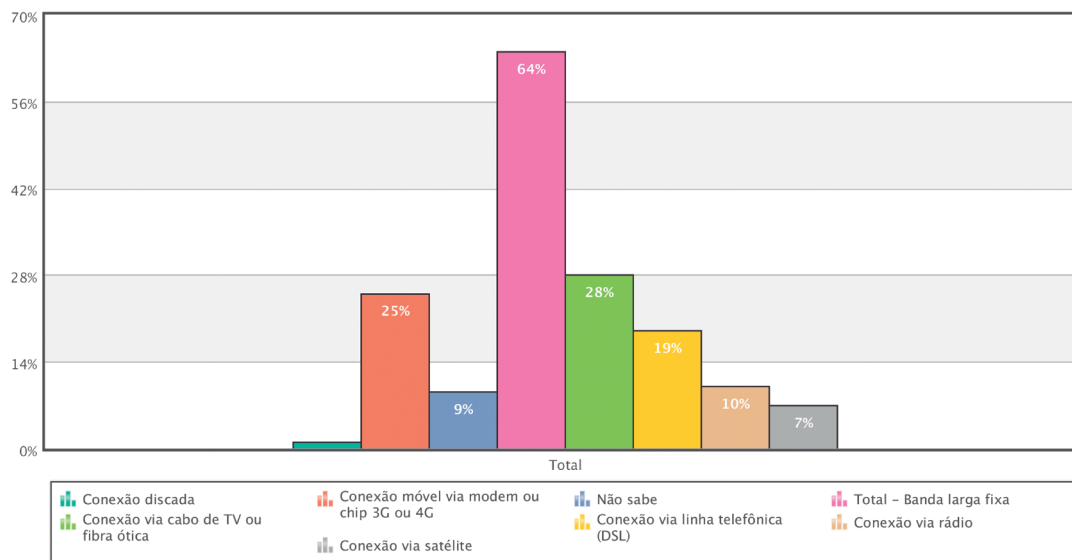
nária responsável pela prestação de serviço de telefone fixo em todos os Estados do Brasil com exceção de São Paulo, a Oi, tem a segunda maior receita com banda larga fixa entre todas as prestadoras do serviço no Brasil, incluindo as autorizatárias, atrás apenas do conglomerado América Móvil (do grupo mexicano Telmex, que engloba empresas como Claro, NET e Embratel).

O América Móvil teve receita líquida, entre 2012 a 2014, de 19,64 bilhões de reais com o serviço de acesso à Internet. Enquanto isso, a concessionária de telefonia fixa, em estado de recuperação judicial e com grandes dificuldades de investimento, Oi, registrou receita líquida de 16,109 bilhões de reais no período. O grupo Telefônica/Vivo ficou em terceiro lugar, com 10,8 bilhões de reais.

Os números, inéditos, levaram Miriam Aquino, jornalista especializada em cobertura de telecomunicações no Brasil – e que acompanha o setor desde antes da privatização, a afirmar: “mesmo com baixa velocidade, a capilaridade das redes da Oi ainda valem muito”<sup>17</sup>.

E, no entanto, discute-se entregar a infraes-

**Figura 1: Domicílios com acesso à Internet, por tipo de conexão**  
Total de domicílios com acesso à internet(1)



Total de domicílios com acesso à Internet

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

15 Idem 16

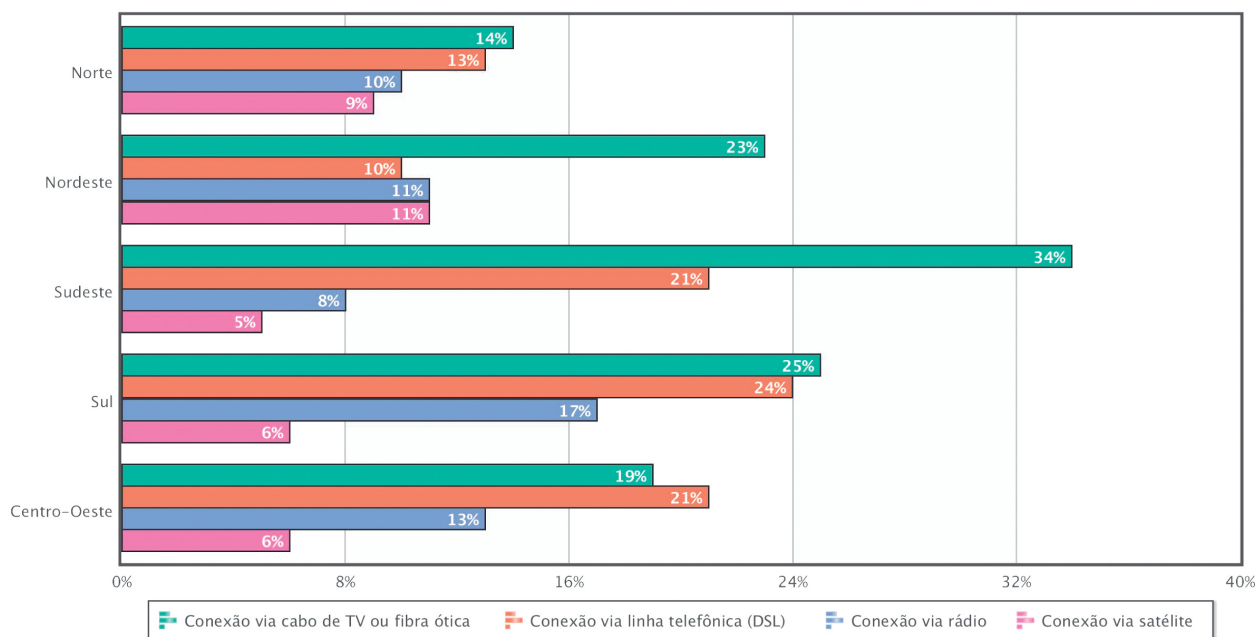
16 NÚCLEO DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO PONTO BR. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016. Disponível em <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/publicacoes/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

17 AQUINO, Miriam. Ouvidoria da Anatel Divulga Dados Sensíveis das Operadoras Nunca Antes Conhecidos pelo Mercado. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/ouvidoria-da-anatel-divulga-dados-sensiveis-das-operadoras-nunca-antes-conhecidos-pelo-mercado/>>. Acesso em: 18 out. 2017.

estrutura da telefonia fixa, que dá suporte à conexão à Internet, para a iniciativa privada, sem garantias de continuidade do serviço, se não o da telefonia, cuja relevância vem diminuindo. Privatizar a infraestrutura das concessionárias, que suporta o serviço de telefonia fixa em locais onde não há competição, atinge o direito de acesso à Internet da população, infringindo as disposições do MCI quanto ao tema. Este tema será tratado com mais detalhes no capítulo Infrações

A consequência é que, em 2016, ou seja, vinte anos após o lançamento comercial do serviço de acesso à Internet no Brasil, o país, que está entre as dez maiores economias do mundo<sup>18</sup>, tem apenas metade (54%) dos domicílios conectados, de acordo com dados da última pesquisa TIC Domicílios, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Vale destacar que tal dado considera domicílio

**Figura 2: Domicílios com acesso à Internet, por tipo de conexão**  
Total de domicílios com acesso à Internet(1)



Total de domicílios com acesso à Internet

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

em curso ao Marco Civil da Internet (ver p. 40).

### Conexão à Internet no Brasil atual

Desde que foi implantado no país, o serviço de conexão à Internet sempre foi prestado no regime jurídico privado, por meio de autorização junto à Anatel, sem quaisquer obrigações de universalização, continuidade e modicidade tarifária (controle de preços).

Assim, os instrumentos legais para o avanço da conexão ficaram bastante limitados no que concerne à conexão à banda larga móvel e praticamente inexistentes quando considerada a banda larga fixa. E a ampliação da conexão à Internet ficou, historicamente, relegada aos interesses do mercado.

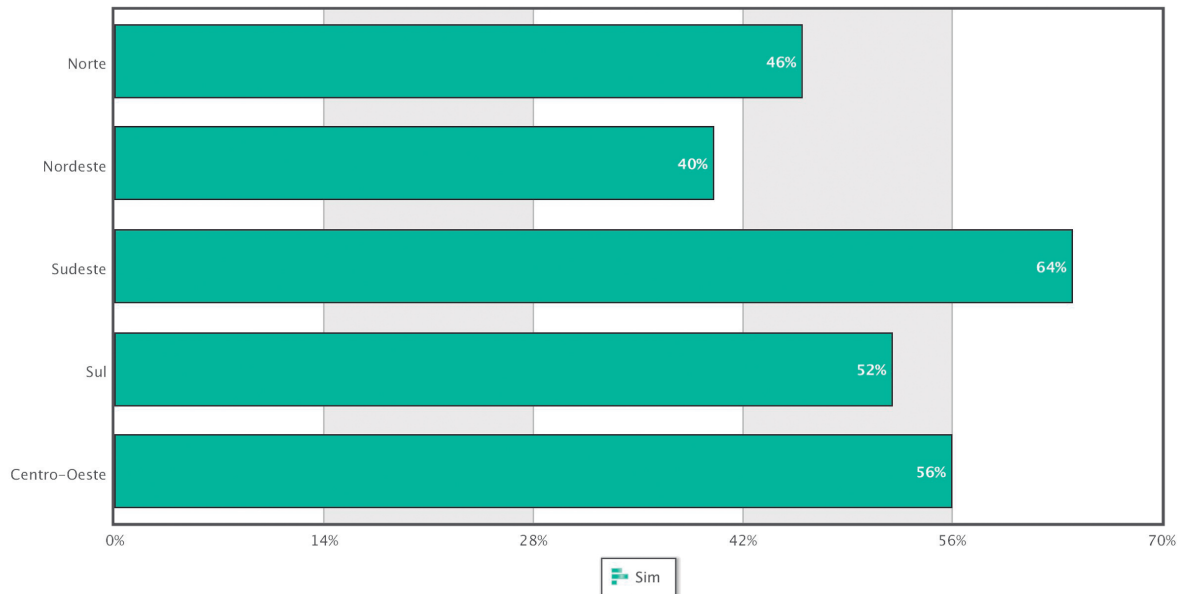
conectado aquele em que houve conexão à Internet pelo menos uma vez nos últimos três meses – ou seja, o dado não indica constância em acesso. Para isso, seria necessário avançar em investigações sobre o uso da Internet pelos brasileiros.

Considerando as diferenças entre regiões do país, a situação é ainda mais preocupante. No Nordeste, apenas 40% dos domicílios estão conectados. No Norte, este índice é de 46%; no Sul, de 52%; no Centro-Oeste, de 56% e, no Sudeste, de 64% (Figura 3).

18 NAGAKAWA, Fernando. Brasil cai para a posição 9ª economia do mundo. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/economia/pib-em-dolar-cai-25-e-brasil-cai-para-a-posicao-de-9a-economia-do-mundo/>>. Acesso em: 20 out. 2017.



**Figura 3: Domicílios com acesso à Internet**  
Total de domicílios(1)



Total de domicílios

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

Já se considerarmos os números absolutos de domicílios conectados, fica evidente que o mercado não foi capaz de garantir o acesso à conexão à banda larga em boa parte do país – especialmente nas áreas tradicionalmente carentes de infraestrutura. O Sudeste, onde há maior concentração de renda e de infraestrutura, é a região com maior número absoluto de domicílios desconectados. Como a metodologia da pesquisa TIC Domicílios não prevê detalhamento por município, pode-se subentender que os domicílios com menor renda per capita e aqueles localizados em áreas rurais são os que registram índices ainda menores de conexão. Nacionalmente, o percentual de domicílios conectados à Internet nas áreas rurais é de apenas 26% e o percentual de domicílios conectados nas classes D e E é de 23%, de acordo com o TIC Domicílios 2016 (Figura 4, p.18).

A pesquisa do Cetic.br indica ainda que, desde 2011, há uma desaceleração acentuada no crescimento de domicílios conectados – de 2014 a 2016, o aumento no percentual das conexões em domicílios ocorreu dentro da margem de erro da pesquisa (Figura 5, p.18).

A situação é ainda mais dramática quando observa-se apenas os acessos à banda larga fixa –

mais estável, barata (considerando a relação Megabit/reais) e, até o momento, sem franquia de dados que bloqueie a navegação do usuário. De acordo com a União Internacional das Telecomunicações (UIT), a média de penetração da banda larga fixa no Brasil é de apenas 7 a cada 100 habitantes<sup>19</sup>. O índice é tão baixo que derruba a posição do país no ranking Medindo a Sociedade da Informação, produzido pela organização<sup>20</sup>.

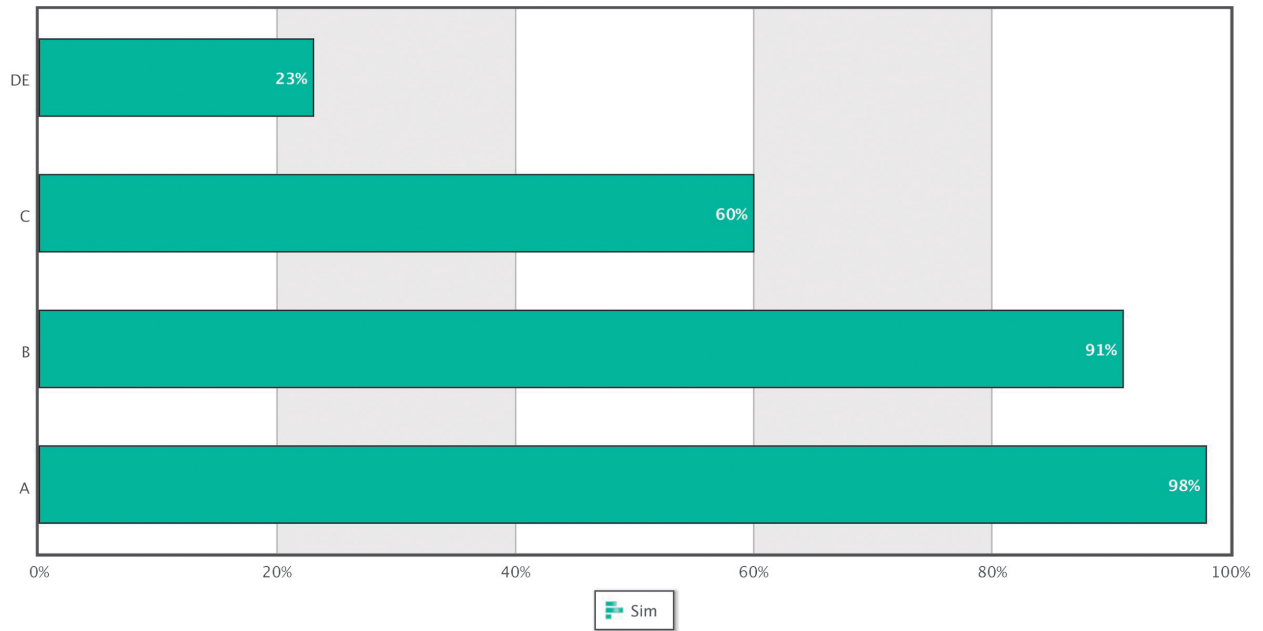
A Anatel registrou, em setembro de 2017, 27,9 milhões de acessos em banda larga fixa<sup>21</sup>. Em um país com 205,2 milhões de habitantes, o número é irrisório se considerarmos que estas conexões atendem tanto a domicílios quanto a empresas. Por somar todas as conexões, sem distinção de uso, os dados da Anatel não são os mais adequados para a medição do índice de conexão da população, sendo mais consistentes as pesquisas desenvolvidas para este fim, como a TIC Domicílios, elaborada pelo Cetic.br de acordo com critérios internacionais.

19 UIT. ICT Index Development Index 2017. Disponível em <<http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/#idi2017economy-card-tab&BR>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

20 Idem

21 Anatel. Internet fixa registra 113.243 novos clientes em setembro. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/institucional/ultimas-noticiass/1801-internet-fixa-registra-113-243-novos-clientes-em-setembro>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

**Figura 4: Domicílios com acesso à Internet**  
Total de domicílios (1)

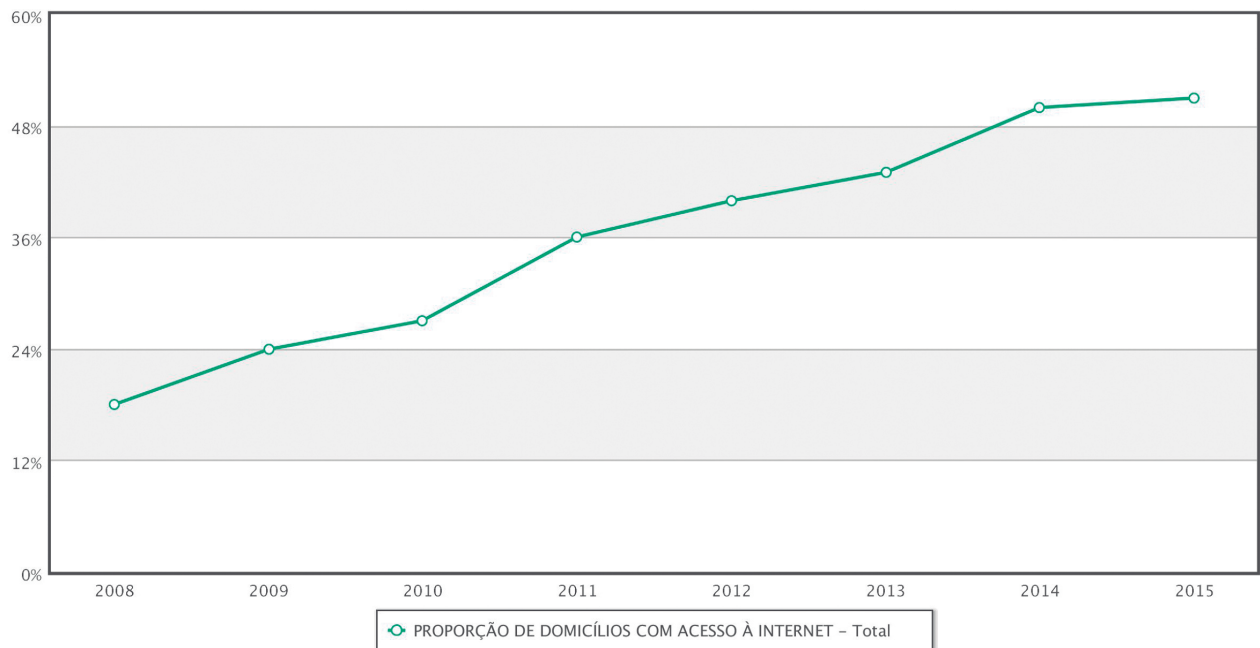


Total de domicílios

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

**Figura 5: Proporção de domicílios com acesso à Internet**  
Percentual sobre o total de domicílios (1)



Percentual sobre o total de domicílios

(1) Base: 67.038.766 domicílios. Dados coletados entre Novembro de 2015 e Junho de 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

Fonte: Anatel

A resposta do governo brasileiro à baixa penetração do serviço de conexão à banda larga tem sido a ampliação dos serviços de 3G e 4G: “para um país do tamanho do Brasil, o ideal é a internet móvel”<sup>22</sup>.

Em setembro, o Brasil contava com 241,06 milhões de acessos móvel, muito mais do que o total de habitantes no país, de acordo com dados da Anatel, uma densidade de 115,93 cel/100 hab.

O número impressiona e é necessário desdobrá-lo para melhor compreensão. As conexões de celular por 3G somaram 95,48 milhões, 39% do total, e as de 4G, 91,5 milhões, 37,95% da base móvel. Mas a própria Anatel promove o equívoco de interpretação ao afirmar que os chips baseados nas tecnologias 3G e 4G são “conexões banda larga móvel”, o que não necessariamente é fato. O que se sabe é que estes chips estão ativos e habilitados para conexão à Internet. Mas não há informações se a conexão de fato acontece e com que periodicidade.

Também vale ressaltar que o Brasil viveu algumas anormalidades em termos de modelo de uso das redes móveis pela população, que devem ser consideradas antes de supor que a conexão móvel é a solução para o país. Em primeiro lugar, é importante lembrar que, historicamente, temos mais chips habilitados no modelo pré-pago do que no pós-pago. E, com muita frequência, esses chips são utilizados apenas para receber ligações de determinada operadora; recebem carga eventualmente.

Em setembro de 2017, os chips pré-pagos somavam 156,34 milhões, o equivalente a 64,86% do total de chips ativos. E, apesar deste número em queda – redução de 10,4% em doze meses –, os pré-pagos ainda são extremamente relevantes, especialmente na parcela da população com menor poder aquisitivo.

Ainda, deste total de acessos com capacidade de conexão à banda larga móvel, estão os chips utilizados por empresas. Sabe-se também que brasileiros de alta renda contam com mais de um dispositivo móvel conectado (como os tablets) e pessoas jurídicas também utilizam chips, seja em PABX, seja em aparelhos corporativos. Assim, seria incorrer no erro analisar a conexão dos brasileiros a partir do número de chips habilitados para acesso à banda larga móvel.

22 DE OLIVEIRA, Bruno. Internet móvel quase dobrou em 2011, afirma ministro Paulo Bernardo. Disponível em <<http://www.dci.com.br/2.202/internet-m%C3%B3vel-quase-dobrou-em-2011-afirma-ministro-paulo-bernardo-1.234236>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

Igualmente questionável é a conclusão recorrente de que a banda larga móvel é mais popular entre a população e, por isso, deve ser a prioridade nas políticas públicas. Este tipo de afirmação ignora que, pelo fato de a rede móvel utilizar frequências públicas, o Estado, por meio da Anatel, conta com instrumentos para forçar a ampliação de sua cobertura, mesmo em áreas de baixa atratividade econômica.

No caso da licitação de frequência de 1,9/9,1 GHz, chamada de 3G, realizada em 2007, as empresas, além de terem pago 5,34 bilhões de reais pelo uso do espectro, deveriam disponibilizar o serviço de conexão móvel pela tecnologia 3G em prazos determinados: nas capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes, em até dois anos; municípios com mais de 200 mil habitantes, em quatro anos; 50% dos municípios com população entre 30 mil e 100 mil habitantes e 100% daqueles acima desta faixa nas áreas adquiridas, em cinco anos; e, finalmente, 60% dos municípios com menos de 30 mil habitantes, em oito anos<sup>23</sup>.

No leilão da banda H, em 2010, as vencedoras deveriam cumprir obrigações como: disponibilizar o serviço de conexão móvel pela tecnologia 3G nos municípios com mais de 500 mil habitantes e capitais, sendo 50% em 12 meses e 100% em 24 meses; disponibilizar o serviço em municípios com mais de 200 mil habitantes, sendo 50% em 36 meses e 100% em 48 meses; disponibilizar o serviço em municípios com mais de 100 mil habitantes em até 60 meses; além de disponibilizar o serviço em municípios com população entre 30 mil e 100 mil habitantes e com menos de 30 mil habitantes em uma série de etapas<sup>24</sup>.

Também o edital de leilão de 2,5 GHz, apelidado de 4G por ter sido o primeiro destinado a esta tecnologia, contava com uma série de compromissos de cobertura da banda larga móvel. Além das obrigações de cobertura das sedes e subsedes da Copa do Mundo da Fifa com 4G, a Anatel obrigou os vencedores do leilão a garantir a cobertura de 4G em todos os municípios com mais de 200 mil habitantes até dezembro de 2015. Um ano depois, deveriam ser cobertos todos os municípios com mais de 100 mil habitantes e todos os municípios com entre 30 mil e 100 mil habitantes

23 TELECO. Licitação de frequências de 3G da Anatel. Disponível em <[http://www.teleco.com.br/3g\\_brasil\\_lic.asp](http://www.teleco.com.br/3g_brasil_lic.asp)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

24 TELECO. Cronologia da licitação. Disponível em <[http://www.teleco.com.br/3g\\_brasil\\_lic\\_2010.asp](http://www.teleco.com.br/3g_brasil_lic_2010.asp)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

até dezembro de 2017. A Anatel, por meio do edital de concessão de espectro, obrigou a oferta de tecnologia equivalente ou superior ao 3G em 24% dos municípios brasileiros, abaixo de 30 mil habitantes, ainda não atendidos com banda larga móvel.

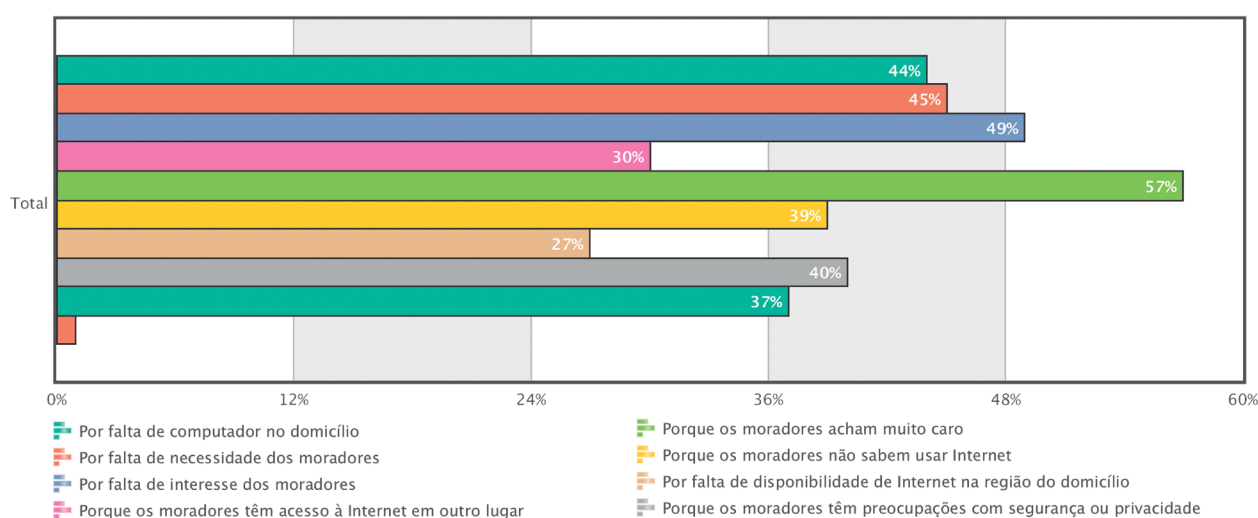
Ou seja, sob a justificativa do melhor uso das frequências, um recurso escasso, a política pública garantiu a cobertura do serviço móvel, o que não significa acesso, mas é um grande avanço em relação à cobertura da rede fixa.

o serviço caro, sendo que para 26% da população este é o principal motivo para não terem acesso domiciliar.

A proporção de vezes em que o motivo é a falta de disponibilidade do serviço na região (27%) também é relevante, apesar de, neste caso, esta ser a razão principal para ausência do serviço nos domicílios para apenas 7% da população.

O preço do serviço de conexão é a barreira para o acesso de aproximadamente 5,6 milhões de domicílios.

**Figura 6: Domicílios sem acesso à Internet, por motivos para a falta de Internet**  
Total de domicílios sem acesso à Internet (1)



Total de domicílios sem acesso à Internet

(1) Fonte: CGL.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

Ainda assim, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2.209 distritos não têm em suas sedes antenas capazes de levar o sinal 3G, e 95,6 mil quilômetros quadrados do território nacional são cobertos apenas com o sinal 2G, tecnologia não desenvolvida para a conexão à Internet e não considerada pela Anatel no amplo espectro do que pode ser chamado de banda larga.

Cabe também problematizar a condição do acesso móvel como única opção para grande parte da população, por este ser um tipo de conexão mais instável, relativamente mais caro e sujeito à franquia de dados.

### Preço, o X da questão

O principal motivo para os brasileiros não terem acesso à Internet ainda é o preço. Conforme pesquisa TIC Domicílios 2016, 57% dos brasileiros consideram

Para estes, mesmo se o serviço estivesse disponível, não poderiam adquiri-lo se mantidos os atuais patamares de cobrança, aponta levantamento feito pelo IPEA, que dimensionou o mercado de banda larga no Brasil por meio de Acordo de Cooperação Técnica com a Anatel. “Se o acesso a esses serviços de telecomunicações fosse universalizado, haveria a inclusão de mais 6 milhões de domicílios. O número pode ser ainda maior, com a entrada de 11,6 milhões de residências, resultando em 50,7 milhões de domicílios no total, se com o aumento da rede houvesse uma redução nos preços cobrados aos usuários”, informou o órgão de pesquisa vinculado ao governo acerca do resultado do levantamento<sup>25</sup>.

Sendo a banda larga prestada em regime privado, o Estado não dispõe de instrumentos para

25 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Anatel publica estudo do Ipea sobre ampliação da

construir uma política de modicidade tarifária, o que agrava o problema. Além disso, tanto o Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) quanto a Anatel não dispõem de dados sobre preço da banda larga no Brasil de forma estruturada e adequada para a definição de políticas públicas.

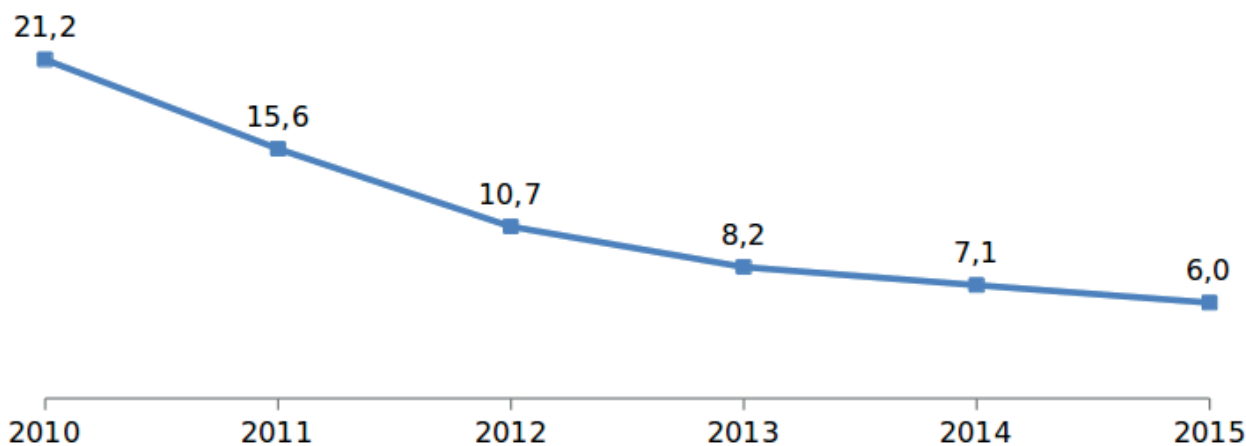
O próprio IPEA aponta o problema ao justificar a metodologia usada para a pesquisa de Dimensionamento do Mercado de Banda Larga no Brasil: “O objeto de análise deste estudo diz respeito ao dimensionamento do mercado de banda larga no Brasil. Em princípio, poderia parecer razoável associar esse tema aos estudos inseridos na literatura sobre demanda de banda larga. Isso, contudo, não é exatamente correto, na medida em que não dispomos da variável representativa do preço da banda larga em um grau de desagregação compatível com as bases

de 21,18 reais para 3,84 reais<sup>26</sup>.

Mas o dado utilizado é inadequado para analisar a realidade brasileira, considerando a diferença abismal de oferta entre os municípios. Como um país onde a desigualdade econômica é extrema, o fato de parte da população ter acesso a serviços de velocidade média alta, acima de 4 Mbps, acaba por escamotear o que a parcela da população que não pode acessá-los paga pela conexão à Internet. De acordo com a TIC Domicílios, as residências cuja velocidade da conexão é desconhecida somadas às que têm conexão de até 4 Mbps representam 34% do total.

A média de preço dos Mbps cai muito quando a velocidade aumenta e, ao se olhar para a média, obtém-se um dado que compromete um desenho eficaz da política pública. Ou seja, é fundamental que

Figura 7: Evolução do Preço Médio Mensal de Mbps



de dados empregadas neste trabalho. Procurando contornar essa dificuldade, nosso trabalho deve ser entendido como um exercício de predição do mercado potencial de banda larga”.

Atualmente, a Anatel acompanha apenas os preços do mercado a partir da análise do número de usuários por faixa de velocidade, da velocidade média oferecida pelas empresas e da receita total das prestadoras. Com base nesses indicadores, é calculado o valor médio mensal de 1 Mbps. Entre 2010 e 2016, o preço médio mensal de 1Mbps caiu 81,9%, passando

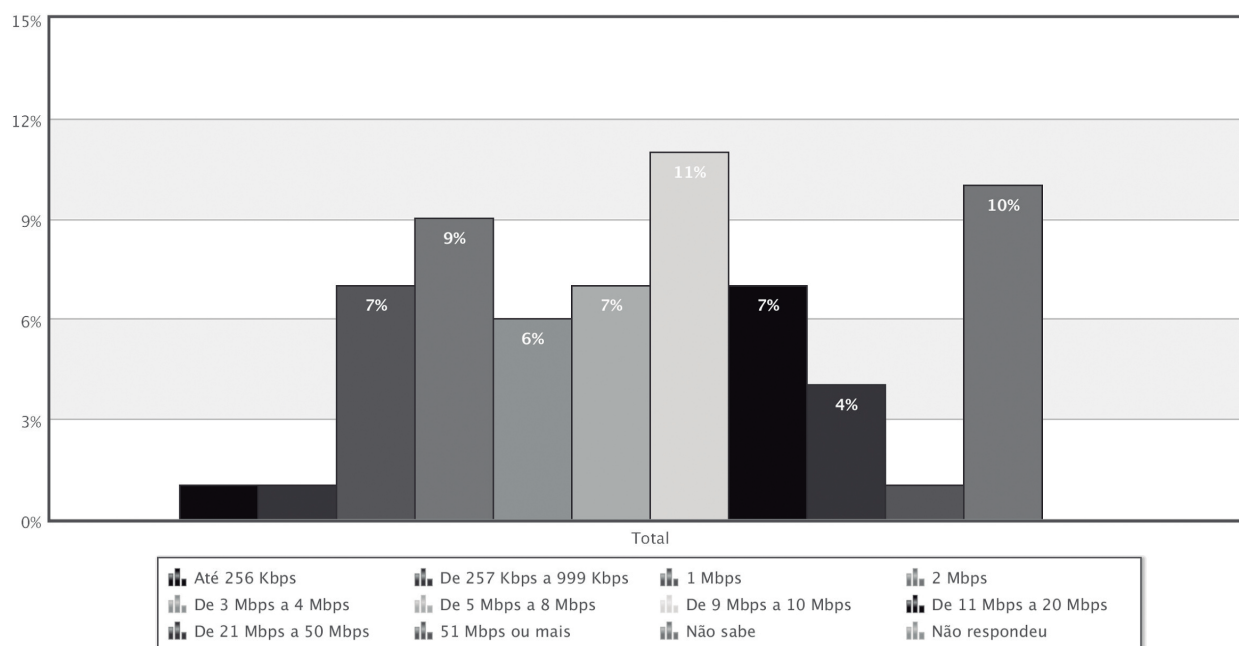
a Anatel tenha dados do preço dos serviços de fato oferecidos à população em cada município, inclusive para avaliar se políticas como as de suspensão fiscal (ver p. 32) se traduzem em oportunidade de conexão.

O próprio Diretor do Departamento de Banda Larga do MCTIC, Artur Coimbra, afirmou em entrevista para este relatório que “os dados de preço são uma grande lacuna”. E que a Anatel estaria fazendo pilotos de métodos para obter tais informações acerca da banda larga no Brasil.

banda larga no Brasil. Disponível em <[http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31827&Itemid=7](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31827&Itemid=7)>. Acesso em: 27 nov. 2017.

26 ANATEL. Relatório Anual 2016. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=347175&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=347175.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

**Figura 8: Domicílios com acesso à Internet, por velocidade da conexão**  
Total de domicílios com acesso à Internet(1)



Total de domicílios com acesso à Internet

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

Para ele, a análise do resultado das operadoras do serviço de conexão à Internet indica que não há possibilidade de baixar os preços sem que haja corte de custos. Neste sentido, ele aponta que a grande oportunidade, mas também entrave, é a carga tributária que incide sobre os serviços de telecomunicações no Brasil.

A Associação Brasileira de Internet (Abranet) também aponta que o preço elevado é resultado da carga tributária incidente sobre os serviços, correspondendo a 43% do valor pago pelo usuário final<sup>27</sup>.

Um dos pontos de maior questionamento é a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre 25% e 35%, a depender do estado. O Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e do Serviço Móvel Pessoal (SindiTeleBrasil), que representa as empresas do setor, vem repetidamente discutindo que este percentual, para serviços de extrema necessidade, é absurdo. Entre os argumentos está o de que percentual equivalente de ICMS, conforme o Decreto 45.490/2000, só é cobrado de produtos como bebidas alcoólicas, fumo e seus sucedâneos manufa-

turados, perfumes e cosméticos, armas e munições, fogos de artifício, entre outros. Ou seja, tal índice é cobrado de produtos supérfluos ou cuja carga tributária deve funcionar como inibidor do consumo.

O entendimento de que há abusividade na cobrança de 25% de ICMS sobre um serviço essencial, como a banda larga, não é exclusividade do setor empresarial. Em março de 2015, o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, enviou parecer ao Supremo Tribunal Federal no qual recomenda que a Corte declare inconstitucional uma lei estadual de Santa Catarina que impõe alíquota de ICMS para os serviços de energia elétrica e telecomunicações, por considerar que a mesma viola os princípios da seletividade e da essencialidade. A opinião de Janot foi dada em Recurso Extraordinário interposto pelas Lojas Americanas contra o estado de Santa Catarina. O caso tem repercussão geral e envolve, como amici curiae, todos os estados da federação.

No parecer da PGR, Janot afirmou que “não faz sentido” atribuir alíquotas mais altas a energia elétrica e telecomunicações, já que estes são bens essenciais expressamente considerados pelo artigo 10 da Lei 7.883/1989. Ele destacou que, se o estado optar pela seletividade para o ICMS, deverá fazê-lo comparando a importância dos bens e serviços.

27 COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. Panorama Setorial da Internet – Março 2016. Ano 8 – Número 1. Disponível em <[http://nic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](http://nic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf)>. Acesso em: 7 dez. 2017.

“Os [bens] mais essenciais deverão ser submetidos a alíquotas menores do que as destinadas aos supérfluos. As alíquotas devem ser inversamente proporcionais à essencialidade, para impedir que sua definição seja permeada de subjetivismo”, opinou Janot.

Alguns esforços de redução da carga tributária para o serviço de conexão à Internet foram desenhados. Em dezembro de 2014, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal aprovou o Projeto de Resolução 15/2014, da senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), que estabelece um teto de 10% para a alíquota do ICMS relativo ao acesso à Internet em banda larga para serviços de conexão com velocidade nominal igual ou superior a cinco megabits por segundo, com cobrança de tarifa mensal inferior a 40 reais. Se a velocidade nominal do serviço for igual ou superior a 10 Mbps, não seria necessário obedecer ao limite de preço de 40 reais. O projeto está parado desde então na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa, aguardando relator<sup>28</sup>.

Vale frisar que a redução do ICMS no serviço de conexão desoneraria o consumidor diretamente, ampliando a capacidade de acesso, sem intermediações – o que difere totalmente da política de redução de tributos aplicada no REPNBL-Redes (ver p. 32), em que as empresas são desoneradas, mas a redução de custo não chega ao cidadão e é usada apenas para ampliação das redes privadas. A tributação incidente diretamente no preço do serviço, com mesmo percentual para todos os tipos de conexão e para todas as classes sociais, é uma das formas de perpetuação da desigualdade de renda no Brasil.

A título de comparação, no setor elétrico (a energia é um serviço essencial), existe a Tarifa Social da Energia Elétrica, um programa que dá descontos na conta de luz para famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa inscrita no Cadastro Único e para famílias com integrantes que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>29</sup>. O entendimento de que a banda larga é essencial para a garantia de direitos deveria levar o Estado brasileiro a adotar política semelhante para reduzir o preço

do serviço de conexão para famílias de baixa renda, mas isso exigiria poder de regulação sobre os preços, como existe no caso da energia elétrica.

### Concentração na oferta de banda larga

Além do fator preço, a concentração alarmante no mercado na banda larga é também um inibidor de sua expansão e universalização. Não à toa, este é o serviço de conexão que tem registrado menor patamar de crescimento, chegando à desaceleração.

Em relatório acerca da competição nos serviços de telecomunicações, apresentado em outubro de 2016, o conselheiro da Anatel Aníbal Diniz informa que o serviço de banda larga fixa no país continua muitíssimo concentrado: em 97,45% dos municípios, há quase nenhuma competição (ou seja, há competição em menos de 3% dos municípios). Nessas cidades, moram 66,2% da população. Apenas em 25 municípios pode-se falar que há competição efetiva na oferta do serviço (com mais de três operadoras), o que abrange 7,25% da população. E em 117 cidades, onde vivem 26% da população, há uma competição moderada<sup>30</sup>.

Segundo relatório anual da Anatel de 2016, apenas 14,1% dos municípios brasileiros estavam classificados como moderadamente competitivos ou competitivos em relação à oferta de banda larga fixa. Essas 788 cidades somavam 55% da população brasileira e concentravam 82% dos acessos.

Quase 80% dos municípios competitivos e moderadamente competitivos estavam concentrados nas regiões Sul e Sudeste, sendo que nenhum município da Região Norte havia sido classificado como competitivo. Um total de quase 30% dos municípios brasileiros estava na categoria de não competitivos da Anatel (não possuem infraestrutura em fibra ótica para transporte, existe uma concentração severa no mercado e um potencial de demanda limitado), onde vivem 10% dos brasileiros/as (Figura 9, p. 24).

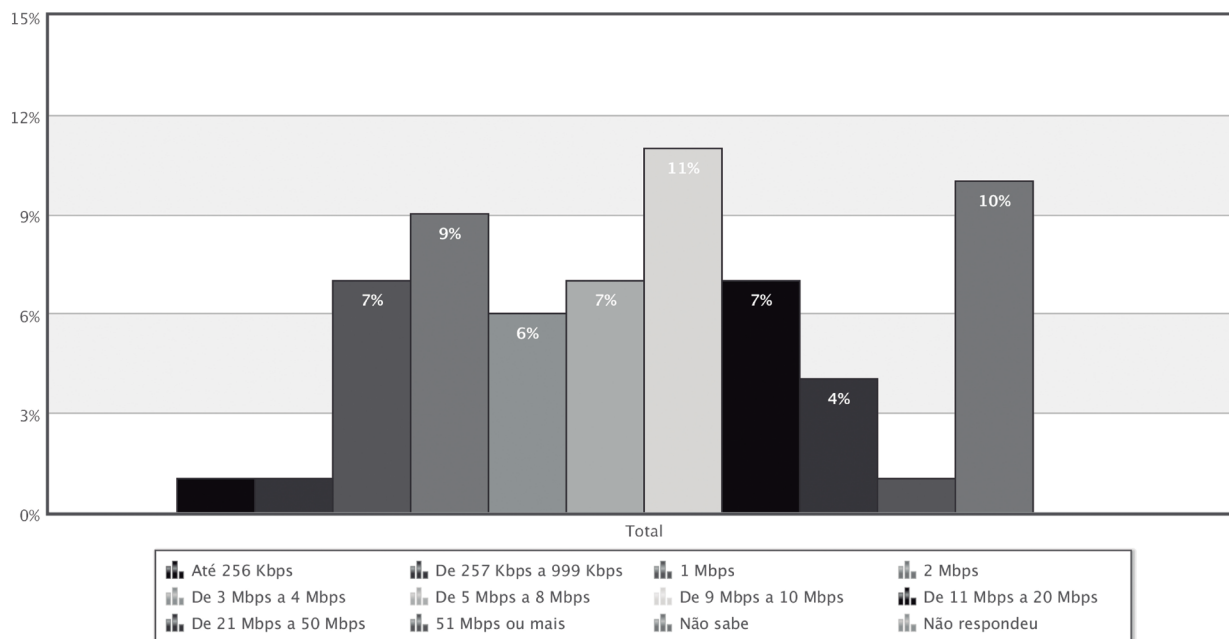
O mercado brasileiro de banda larga fixa é dividido basicamente entre três grandes grupos – América Móvil, Telefônica e Oi –, que respondem por quase 84% do total de acessos, de acordo com relatório anual

28 BRASIL. Projeto de Resolução do Senado nº 15, de 2014. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117461>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

29 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Famílias de baixa renda tem desconto garantido na conta de luz. Disponível em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/marco/familias-de-baixa-renda-tem-desconto-garantido-na-conta-de-luz>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

30 ANATEL. ANÁLISE Nº 54/2016/SEI/AD. Disponível em <[https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_publicacao\\_legado=&id\\_documento=819305&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_publicacao_legado=&id_documento=819305&id_orgao_publicacao=0)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

**Figura 9: Domicílios com acesso à Internet, por velocidade da conexão**  
Total de domicílios com acesso à Internet (1)



Total de domicílios com acesso à Internet

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

da Anatel de 2016. A prevalência é do grupo America Movil (Claro, Embratel e Net), com 31,64%, segundo a Anatel, seguido da Oi, que está em processo de recuperação judicial, o maior da história do país (ver quadro na pág. XX). As concessionárias regionais, Algar e CTBC, contam com menos de 2% de participação no mercado.

Em 2016, os restantes 14,25% do mercado estavam pulverizados entre pequenas prestadoras – 1,5 ponto percentual maior do que o registrado no ano anterior, segundo relatório anual da agência.

Em 2017, de janeiro a dezembro, a Anatel registrou um crescimento no número de acessos à banda larga fixa de 7,15%, em relação ao ano anterior. De acordo com a agência, a expansão do serviço foi puxada pelos provedores regionais responsáveis por 1,28 milhão de novos contratos, aumento de 43,72%, totalizando 4,21 milhões de contratos ativos neste segmento no período.

No final de 2016, o Brasil contava com 7,1 mil empresas autorizadas a oferecer conexão à banda larga fixa, crescimento de 28% em relação a 2015. Apesar de as empresas autorizadas a oferecer conexão não estarem necessariamente atuando no mercado, este é um indicador do tamanho do potencial de empreendedorismo neste segmento.

De acordo com Aníbal Diniz, os cerca de 7 mil pequenos e médios provedores identificados hoje respondem por 4 milhões das 28 milhões de conexões em banda larga fixa no país. “Isso denota uma competitividade que precisa ser estimulada, por exemplo, pela diminuição dos encargos regulatórios”, ressaltou<sup>31</sup>.

A Anatel tem feito movimentações neste sentido. Em 2017, dispensou a necessidade de autorização para prestação do serviço de conexão à banda larga (SCM) de pequenos provedores, com até 5 mil usuários, decisão que acompanha uma série de benefícios a estes empreendedores<sup>32</sup>.

No entanto, programas como o REPNBL-Redes, de desoneração para construção de redes, não são acessíveis aos pequenos e médios provedores, porque desenhados para empresas que trabalham com tributação de lucro real, algo distante de pequenas empresas de lucro presumido.

31 LOPES, Aurea. Conselheiro da Anatel reconhece falha do governo com pequenos provedores. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/conselheiro-da-anatel-reconhece-falha-do-governo-com-pequenos-provedores/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

32 ANATEL. Anatel simplifica regras para prestação do SCM. Disponível em <[http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/midias\\_teia/1897.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/midias_teia/1897.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2017.



Na prática, os pequenos e médios provedores sofrem pela ausência de um modelo de financiamento adequado. Há anos a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (ABRINT) vem trabalhando para a criação de um Fundo Garantidor para viabilizar financiamento de redes de fibra óptica para pequenos e médios provedores por agentes como o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tradicionais financiadores de grandes operadoras. Estudos apontam que, somados, eles são atualmente um relevante comprador de fibra óptica<sup>33</sup>.

A ABRINT também demonstrou em pesquisas que, com financiamento e acesso a backbone óptico de terceiros, como a Telebras, este grupo de empresas poderia implantar redes de acesso de fibra até a casa dos usuários (FTTH, na sigla em inglês) em 1.284 cidades interioranas<sup>34</sup>.

As grandes empresas, por sua vez, seguem o mantra de que é preciso consolidar o mercado - o que é um eufemismo para diminuir o número de competidores por meio de fusões e aquisições. Em abril de 2017, durante evento que reúne empresas do setor, o presidente da Claro Brasil, José Félix, declarou: “o mercado tem que consolidar sim, o Brasil tem de consolidar”. E continuou: “Tem gente que acha que a competição é pequena e confunde com universalização. Em São Paulo e grandes centros, pode ter quatro ou cinco empresas no limite - o ideal para mim é que fossem três<sup>35</sup>.”

Estudos de regulação baseados em países da OCDE mostram que fusões do tipo 4-3 têm tendência de aumentar em cerca de 16,3% os preços ao consumidor final<sup>36</sup>.

No mercado de serviço móvel de telecomunicações, o qual Félix representa, grande parte dos municípios ou não é atendida com a tecnologia de

banda larga móvel 4G ou é por uma ou, no máximo, duas operadoras. A competição vem se dando no mercado móvel e com a tecnologia 3G. Mas até mesmo o nível de concorrência na banda larga móvel 3G poder ser ameaçada, uma vez que tem sido recorrente a especulação em torno da venda da TIM, empresa da telecom Itália que atua na telefonia e banda larga móvel - o que demonstra possível espaço para consolidação neste segmento de mercado<sup>37</sup>.

**Tabela 1: Competição no mercado 4G no Brasil - Out./2017**

Operadoras	Municípios	% Municípios	População	% População
Não atendido	2.207	39,6%	20.962.935	10,1%
1	1.620	29,1%	25.552.199	12,3%
2	1.005	18,0%	25.757.101	12,4%
3	447	8,0%	20.448.944	9,8%
4	277	5,0%	102.860.146	49,5%
5	14	0,3%	12.079.604	5,8%
6	0	0,0%	0	0,0%
<b>Total atendido</b>	<b>3.363</b>	<b>60,4%</b>	<b>186.697.994</b>	<b>89,9%</b>

Fonte: Teleco

**Tabela 2: Competição no mercado 3G no Brasil - Out./2017**

Operadoras	Municípios	% Municípios	População	% População
Não atendido	471	8,5%	2.681.591	1,3%
1	1.602	28,8%	13.857.606	6,7%
2	1.421	25,5%	21.002.251	10,1%
3	1.103	19,8%	24.477.402	11,8%
4	645	11,6%	49.119.616	23,7%
5	324	5,8%	94.829.411	45,7%
6	4	0,1%	1.606.630	0,8%
<b>Total atendido</b>	<b>5.099</b>	<b>91,5%</b>	<b>204.979.338</b>	<b>98,7%</b>

Fonte: Teleco

33 EVANS, Luciane. Pequenos provedores estão em alta na internet. Disponível em <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/10/04/intermas\\_economia.810644/pe-que-nos-pro-ve-do-res-em-al-ta.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/10/04/intermas_economia.810644/pe-que-nos-pro-ve-do-res-em-al-ta.shtml)>. Acesso em: 15 out. 2017.

34 ABRINT. Estudo macro sobre provedores de serviço de acesso à Internet de pequeno e médio porte, ISPs.

35 DO AMARAL, Bruno. Mercado brasileiro precisa de consolidação, avalia José Félix <<http://teletime.com.br/2017/10/04/mercado-brasileiro-precisa-de-consolidacao-avalia-jose-felix/#>>. Acesso em: 15 out. 2017

36 CEPAL. Estado de La Banda Ancha en America Latina y el Caribe 2016. Disponível em <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/S1601049\\_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/S1601049_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y)>. Acesso em 15 out. 2017.

37 AGÊNCIA ESTADO. CEO garante a sindicatos que TIM Brasil não está à venda. Disponível em <<http://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/11/ceo-garante-sindicatos-que-tim-brasil-nao-esta-venda.html>>. Acesso em: 15 out. 2017.



## Políticas públicas de acesso

Ainda que o Marco Civil só tenha sido aprovado em 2014, analisaremos neste trecho da pesquisa algumas das principais políticas públicas voltadas à ampliação do acesso da população brasileira à Internet – ou que poderiam ter este objetivo – iniciadas mesmo antes da entrada em vigor da lei. O objetivo aqui é delinear as características dos projetos de inclusão digital brasileiros implementados no último período e avaliar seus efeitos práticos para a garantia do direito de acesso universal, como disposto no MCI, para a inclusão social e a redução das desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do país (Art. 27, incisos I e II).

### Plano Geral de Metas de Competição

Na tentativa de avançar no incentivo à competição, a Anatel criou, em 2012, o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), um marco regulatório estruturado e bem definido para o setor de telecomunicações, que orienta a atuação da agência e oferece previsibilidade para atores privados.

O objetivo do PGMC é coibir o possível abuso de poder econômico pelos grupos dominantes. Para tal, foi elaborado com base no conceito de Poder de Mercado Significativo (PMS) e na imposição de obrigações assimétricas, como a de transparência nas relações de atacado, de aplicação de modelos de custos para precificar insumos, entre outras.

O plano de 2012 estabeleceu regulação prévia do valor de uso móvel da rede da Operadora de Celular que a Operadora de Telefonia Fixa deve pagar para uma chamada de Fixo para Móvel (tarifa de interco-

nexão ou VU-M, na sigla oficial usada pela agência), de forma a reduzir o efeito clube (em que é mais vantajoso conhecidos terem a mesma operadora de telefonia móvel). O PGMC estabeleceu ainda o Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado (SNOA), inclusive para o mercado de atacado de Ex-

ploração Industrial de Linhas Dedicadas (EILD), em redes de até 34 Mbps, que impacta o transporte de dados. E, por fim, o preço da banda larga, especialmente para redes móveis. Mas apenas no caso do VU-M a Anatel optou por regular preços.

Enquanto a regulação proposta para o VU-M funcionou bem e o efeito clube diminuiu – o que se pode perceber, por exemplo, pela redução do número de chips pré-pagos, antes usados para ligar para cada uma das operadoras –, a regulação de atacado para o EILD tem sido pouco efetiva, para, por exemplo, garantir a competição no mercado de banda larga. A própria Anatel constatou que o grau de concentração no mercado de banda larga fixa é muito alto e não se alterou nos últimos 10 anos<sup>38</sup>. Apesar do avanço das novas operadoras, os movimentos de fusões e aquisições no período provocaram ainda mais concentração. E mais: a Anatel constata que a penetração do serviço está em níveis abaixo do desejado, e uma razão seria a falta de competição.

No início de 2017, já com o MCI aprovado, a agência abriu um processo de revisão do PGMC. No decorrer desta revisão, foram propostas a intro-

38 AGÊNCIA ANSA. CEO garante a sindicatos que TIM Brasil não está à venda. Disponível em <<http://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/11/ceo-garante-sindicatos-que-tim-brasil-nao-esta-venda.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

dução da classificação dos municípios por nível de competição, a revisão da definição de Poder de Mercado Significativo (PMS) e os mercados em que deve haver regulação pró-competição a priori. A agência apontou a necessidade de atuação regulatória em novos mercados relevantes, sendo eles o mercado de interconexão para tráfego telefônico em rede fixa, o de transporte de dados em alta capacidade e o de interconexão de dados, nos quais se mostrou indispensável a aplicação de medidas assimétricas ex ante (prévias) sobre os grupos detentores de PMS.

A simples assunção de que é preciso aplicar medidas assimétricas para garantir a competição no mercado de transporte de dados é um avanço importante para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam a ampliação do acesso à Internet no Brasil. O entendimento de que a Anatel controlaria preços e obrigaria as empresas, independente de seu status jurídico (concessionárias ou autorizadas), a realizarem ofertas transparentes onde têm PMS pode ter importante efeito sobre a competição. Mas há entraves para se alcançar uma proposta factível de PGMC.

A proposta de revisão do plano que passou por consulta pública no primeiro trimestre de 2017 foi recebida com resistência pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda. O órgão, em março, apontou falhas na proposta na regulação de medidas competitivas, chegando a reconhecer que a Anatel não tem ferramentas para alimentar a concorrência onde ela é mais necessária. E, de quebra, recomendou que a agência não realize a migração do modelo de concessão para autorização nas áreas em que não houver concorrência.

A Seae questionou também a obrigação de compartilhamento de infraestrutura de suporte à banda larga. Para a secretaria, existem incertezas quanto à motivação da recusa de contratar por parte das detentoras de infraestrutura. Para solucionar esse entrave, recomendou que o Conselho Diretor da Anatel avalie contratar, com a brevidade possível, instituição para a aferição da ociosidade das redes de SCM (acesso à Internet), com o intuito de progressivamente caminhar para o monitoramento em tempo real. “Recomendamos ainda que esses dados sejam disponibilizados de forma agregada para o consumidor na página da autarquia, em local de fácil acesso, ou no sítio da entidade autônoma que viesse a receber a atribuição”, destaca. Com informação de quais redes estão ociosas, a agência poderia forçar o compartilhamento de infraestrutura quando houver capacidade para isso.

O compartilhamento de redes de banda larga no atacado é um tema delicado porque, ao mesmo tempo em que parte dos estudiosos entende a importância do compartilhamento para otimizar os investimentos em redes de transporte, de forma que a principal competição se dê na oferta do serviço, as empresas alegam que não teriam interesse em construir se tivessem que compartilhar com a concorrência.

O compartilhamento de infraestrutura, a bem da verdade, já estava previsto no texto da LGT. No entanto, nunca foi aceito efetivamente pelas operadoras, que estabelecem dificuldades ao seu emprego e inviabilizam sua utilização, opina o Clube de Engenharia, organização da sociedade civil dedicada, entre outras ações, à defesa da ampliação do acesso à banda larga no Brasil. Também a Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (Telcomp), que reúne as autorizadas à prestação de serviços no setor, concorda que as empresas com PMS estabelecem barreiras artificiais ao compartilhamento de infraestrutura no atacado. Assim, a simples obrigação de compartilhamento pode não ser suficiente.

O Clube de Engenharia frisa que a forma que as agências reguladoras pelo mundo encontraram para criar as condições de obter resultados da economicidade do compartilhamento de redes vem sendo o estabelecimento de uma regulação em camadas, mediante adesão voluntária pelos prestadores de serviço ou por imposição de regras para cada camada.

“É particularmente importante a separação funcional ou estrutural da camada de infraestrutura de rede, composta de backbone, backhaul e última milha (recursos de rede no atacado), da camada do serviço e seu backoffice (recursos de rede no varejo). Muito embora exista uma dificuldade inicial de implementação dessa separação, a médio e longo prazo ela configura uma solução em que o ambiente passa a ser mais econômico e mais fácil para o estabelecimento de metas para cada uma das camadas. Recomenda-se, tal como já feito com sucesso para o serviço SeAC (Serviço de Acesso Condicionado) no Brasil, a adoção da separação em camadas aplicável à infraestrutura de acesso à banda larga”, escreveu a entidade em proposta para a nova Política de Telecomunicações, colocada em consulta pública pelo MCTIC ao final de 2016.

Outra alternativa, diante da dificuldade de conciliar equilíbrio de incentivo ao investimento em novas re-

des e compartilhamento, é a construção de troncos para transporte de dados no atacado por meio de empresas estatais ou mistas. E estas ficam responsáveis pelo compartilhamento e aluguel das infraestruturas no atacado, sendo que a concorrência ocorre no varejo. A Telebras, empresa de capital misto brasileira, poderia, inclusive, ter este papel, especialmente quando se considera o uso de recursos públicos para a construção de redes.

A possibilidade, aventada pela própria Anatel, de que as operadoras com PMS disponibilizassem interconexão em todos os pontos de troca de tráfego do projeto PTT Metro, ou IX.br, do Comitê Gestor da Internet foi muito bem recebida pelos pequenos provedores, mas descartada pela agência no texto apresentado em consulta pública. Ainda que a estrutura dos IX.br não seja do Estado, é necessário que se entenda o impacto que tal medida teria para redução de custos dos provedores menores e para melhoria de qualidade e preço para os consumidores finais antes de descartada.

A proposta de enquadramento como provedor de pequeno porte (PPP) – o que isenta de uma série de obrigações, como manter call center – de todas as empresas que não fazem parte de grupos econômicos classificados com Poder de Mercado Significativo, também ventilada pela Anatel, mas excluída da proposta de texto final que foi à consulta pública, merece destaque. Pelo texto proposto, apenas são ‘pequenas’ as empresas com menos de 50 mil clientes. A mudança pode relegar ao limbo diversas prestadoras de serviço de conexão à Internet com clientes entre 50 mil e os grandes grupos. Essas ficariam sem incentivos adequados para enfrentar a concorrência cada vez maior das empresas com PMS, que, se tudo caminhar bem, serão pressionadas pela política pública a ampliarem suas redes para cidades menores e menos atrativas economicamente.

O entendimento de que a divisão entre áreas com ou sem concorrência deve se dar por município é um avanço em relação à regulação de 2012. Também a ampliação de dois para quatro dos tipos de ocorrência de competição é interessante para melhor desenhar a situação do país. Mas o que fazer em cada caso pode ser polêmico. A divisão é entre 1) altamente competitivos e isentos de necessidade de aplicação de medidas assimétricas; 2) moderadamente competitivos, mas com a necessidade de medidas assimétricas mínimas; 3) pouco competitivos e sujeitos a medidas assimétricas mais ostensivas e 4) naturalmente não competitivos.

Em geral, a tentativa de ampliar a competição na previsão de conexão à Internet no Brasil por

meio de regulação é positiva. Mas há que se enfrentar as barreiras reais para que isso ocorra, de fato, e se alcance a universalização do acesso à Internet e redução das desigualdades regionais, conforme requer o MCI. A regulação para compartilhamento de infraestrutura de banda larga no atacado seria extremamente beneficiada de uma estrutura de mercado adequada para isso – seja pela separação das empresas por camada de atuação ou pelo avanço da Telebras neste segmento.

A adequada classificação dos municípios por nível de concorrência é bem-vinda, mas restam dúvidas de como lidar com as diferenças de instalação de infraestrutura e competição dentro dos municípios, e com a forma adequada de definição de preço para oferta no atacado em cada um deles. A Telcomp ressalta também, e vale a nota, a necessidade de a Anatel estabelecer, no plano, práticas de fiscalização e as sanções no caso de descumprimento, o que não necessariamente vem ocorrendo com o primeiro PGMC.

Para fins de análise e acompanhamento da política, é recomendável que a Anatel indique suas expectativas acerca do impacto da regulação proposta para, por exemplo, ampliação da competição/investimento do setor, redução do preço ao cliente final e na diversidade/qualidade dos pacotes de acesso ofertados.

E, claro, é importante que a atualização do PGMC e a aplicação de novas regras ocorram em tempo adequado para que o Plano não fique ultrapassado. Após a conclusão da consulta pública do Plano, encerrada em março de 2017, praticamente não se tratou mais sobre o assunto – o que é preocupante, diante da urgência da ampliação da banda larga para garantia de direitos.

### Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

A Lei Geral de Telecomunicações prevê que a oferta dos serviços será garantida basicamente por meio de três modalidades: estímulo à competição, regulação e subvenção econômica. Não à toa, a lei previu a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Criado em 2000 (Lei 9998/2000) para apoiar a universalização de serviços essenciais prestados em regime público, o FUST arrecadou, desde então, cerca de 20 bilhões de reais. Segundo o MCTIC, entretanto, menos de 1 bilhão

deste total foi gasto na ampliação da oferta pelo setor.

A diferença entre o arrecadado e o investido foi gasta pela União sobretudo para responder às demandas de superávit primário da política econômica. O secretário de Telecomunicações do MCTIC, André Borges, declarou em setembro de 2016, em evento do setor: “As leis de desvinculação do orçamento da União acabaram com o dinheiro. Não existe a menor chance de esse dinheiro voltar e ser reinvestido pelo setor”<sup>39</sup>, afirmou. Borges explicou, porém, que espera para um futuro de “médio ou longo prazo” que os novos recursos arrecadados possam ser aplicados no setor, quando a economia brasileira melhorar. A estimativa é de que a União arrecade cerca de 2,5 bilhões de reais por ano para este fim.

O uso do FUST para ampliação da banda larga, no entanto, não seria permitido pela atual legislação que rege as telecomunicações. Isso porque os recursos do fundo só podem ser aplicados para cobrir os custos de universalização dos serviços quando estes forem prestados em regime público.

Desta forma, a LGT e a lei do FUST não respondem à disposição do MCI quanto à essencialidade da Internet e o direito de acesso universal.

O caminho mais rápido para mudar esta situação e liberar os recursos do FUST para a banda larga seria a inclusão da prestação do serviço de conexão à Internet também em regime público. De acordo com a LGT, bastaria um decreto do Poder Executivo neste sentido – que nunca veio. Há, entretanto, matérias no Legislativo que visam resolver o impasse. O PL 431/2014, que tramita no Senado, propõe reconhecer a essencialidade do serviço de banda larga e incluir a possibilidade de prestação em regime público, conforme recomendação do relatório, também da casa, acerca do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)<sup>40</sup>.

O PLS 125/2017 propõe proibir o contingenciamento do uso do FUST e determina que os recursos sejam usados para cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obri-

gações de universalização de serviços de telecomunicações prestados em regime público e que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. A proposição foi alterada pelo relator, que delimitou a possibilidade de prestação em regime público apenas nas áreas em que não há competição – o que já vimos, é a grande parte do país<sup>41</sup>.

Em via oposta, o PL 1407/2015<sup>42</sup> propõe a alteração da lei do FUST para permitir seu uso para a ampliação de serviços prestados no regime privado, mas de interesse público, no qual se enquadraria a telefonia celular e a banda larga. Neste caso, os recursos públicos seriam utilizados sem os devidos instrumentos para incidência da política pública, inclusive para garantia de universalização, o que vai contra o direito de acesso estabelecido no MCI e as recomendações internacionais de atuação do Estado. Sistemas de parceria com empresas do setor de telecomunicações já foram testados – um exemplo é o PNBL – e se mostraram insuficientes, como apontaremos à frente.

Segundo o SindiTeleBrasil, o setor de telecomunicações recolhe 8,5 bilhões de reais por ano para os fundos setoriais – que, além do FUST, incluem o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), que financeira a Anatel, e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), cujo objetivo é incentivar a pesquisa e desenvolvimento, bem como a formação de mão de obra qualificada no setor.

Ainda de acordo com o SindiTeleBrasil, desde 2001 já foram arrecadados mais de 84 bilhões de reais para os fundos setoriais, sendo que apenas 7% foram aplicados.

## Plano Nacional de Banda Larga

Criado em 2010, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) foi o primeiro e único grande esforço de política pública nacional focado na ampliação da conexão de domicílios à Internet. O PNBL tinha como meta levar banda larga a 40 milhões de residên-

39 BUCCO, Rafael. Fust é dado como perdido pelo MCTIC. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/fust-e-dado-como-perdido-pelo-mctic/>>. Acesso em: 20 out. 2017.

40 BERBERT, Lucia. CCT do Senado adia votação de PL que estabelece a prestação de SCM em regime público. Disponível em <<http://teletime.com.br/2017/08/09/cct-do-senado-adia-votacao-de-pl-que-estabelece-prestacao-de-scm-em-regime-publico/>>. Acesso em 20 out. 2017.

41 BUCCO, Rafael. Fust é dado como perdido pelo MCTIC. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/fust-e-dado-como-perdido-pelo-mctic/>>. Acesso em: 22 out. 2017.

42 MORAES, Georgia. Fust poderá financiar ampliação de telefonia celular e banda larga. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/517002-FUST-PODERA-FINANCIAR-AMPLIACAO-DE-TELEFONIA-CELULAR-E-BANDA-LARGA.html>>. Acesso em: 25 out. 2017.

cias até o final de 2014. Na época, cerca de 15 milhões de lares já estavam conectados, o que implicava em levar acesso a outros 25 milhões.

Instituído em 2010 pelo Decreto 7.175, o PNBL se sustentava na assinatura de Termos de Compromisso entre o então Ministério das Comunicações, a Anatel e empresas concessionárias do serviços de telefonia fixa, como Oi e Vivo (as maiores). Como apenas a telefonia fixa é prestada em regime público, restou ao governo negociar durante uma das atualizações das obrigações deste serviço (STFC), periódicas e definidas em contrato, um modelo para obrigar as concessionárias a levar banda larga em um padrão minimamente definido, com o objetivo de alcançar os mais pobres e as áreas mais isoladas. Por isso, foram as concessionárias que aderiram ao plano.

O PNBL estabeleceu três formas de atendimento aos municípios: oferta no varejo, prevista para alcançar 5.385 municípios através de um pacote de Internet banda larga de 1 Mbps (megabit por segundo), por 35 reais mensais, ou um serviço de telefonia fixa e Internet pela mesma velocidade a 69,90 reais por mês; oferta de conexão via satélite, com previsão de atingir 185 municípios, através de um link de acesso em banda larga com 2 Mbps, para um posto público de acesso coletivo para até 20 mil habitantes, com postos de atendimento adicional para cada 10 mil habitantes; e tipo atacado, com foco em 4.161 cidades, com oferta do serviço de telecomunicações de transmissão para suporte à Internet banda larga para prestadores autorizados pela Anatel.

De acordo com dados oficiais divulgados pelo governo federal, as metas do número de municípios com a oferta do PNBL bem como do número de municípios previsto para receber o Plano no atacado foram alcançadas em 2014. Já o número de domicílios conectados ficou aquém do planejado. Ou seja, a conversão de oferta em serviço efetivamente prestado não ocorreu.

A expectativa era fechar o ano de 2014 com 35 milhões de domicílios com acesso à Internet fixa. Porém, em agosto de 2015, portanto quase um ano após a conclusão do programa, e após a aprovação do MCI com sua disposição de acesso como um direito, as conexões à banda larga fixa somavam apenas 23,5 milhões, segundo dados do próprio Ministério – incluindo aí instalações em estabelecimentos comerciais. Ou seja, havia um abismo de mais de 10 milhões de acessos entre a realidade e a meta original do PNBL.

Além disso, a imensa maioria destas conexões domiciliares não era resultado do plano desenhado no PNBL. Em agosto de 2015, o governo brasileiro falava em apenas 2,6 milhões de planos contratados, o que representava menos de 1% do total de acessos à Internet fixa à época. Apesar da falta de transparência nos resultados da oferta de banda larga popular pelo PNBL, o que afeta a avaliação do plano, sabe-se que boa parte desses acessos estava concentrada em São Paulo. Ou seja, o plano foi ineficiente em avançar no combate à desigualdade regional no acesso à Internet no Brasil.

E, se o grande mérito da política foi garantir a oferta de um plano de banda larga a preços módicos, boa parte da população nunca ficou sabendo dele. Pesquisa realizada pelo DataSenado, entre 29 de outubro e 12 de novembro de 2014, mostrou que dois terços dos entrevistados nunca tinham ouvido falar do PNBL.

As concessionárias de telefonia, responsáveis pela oferta do plano em suas respectivas áreas de atendimento, não tiveram interesse em fazer esse pacote chegar ao cidadão. O Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), em 2012, fez um levantamento sobre a situação e já alertava para a dificuldade dos brasileiros obterem informações e/ou contratarem o plano<sup>43</sup>. Diversos veículos de comunicação, em reportagens especiais, alertaram para o problema<sup>44</sup>. No entanto, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações, responsável por fiscalizar a oferta, somente ofereceram respostas burocráticas à questão. Em seu Relatório Anual de 2013, a Anatel se limitou a apresentar os números de municípios em que constava a oferta, tal qual apresentado pelas empresas, sem qualquer menção à divulgação do pacote e atendimento adequado em call centers<sup>45</sup>.

Ainda, o plano ofertado pelas concessionárias era, desde o início, muito ruim. Apesar de a veloci-

43 BERENZIN, Ricardo Zeef. Plano Nacional de Banda Larga é lento, caro e para poucos, acusa Idec. Disponível em <<https://cut.org.br/noticias/plano-nacional-de-banda-larga-e-lento-car-e-para-poucos-acusa-idec-bbb7/>>. Acesso em 05 nov. 2017.

44 GOMES, Rodrigo. Empresas de telefonia boicotam plano nacional de banda larga. Disponível em <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/09/empresas-de-telefonia-boicotam-plano-nacional-de-banda-larga-6758.html>>. Acesso em: 10 nov. de 2017.

45 ANATEL. Relatório Anual 2013. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=312603&assuntoPublicacao=RelatF3rio%20Anual%202013&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=312603.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

dade de 1 Mbps ser relativamente boa para a época de implantação do plano, no termo de compromisso que as empresas assinaram com o governo e Anatel, estava prevista uma limitação no volume de tráfego de bytes (a chamada franquia de dados), o que tornava as ofertas do PNBL menos atrativas. No acordo assinado pela Telefônica, por exemplo, o limite de download da banda larga fixa era de 300 Megabytes (MB), alcançando 1 Gigabyte (GB) em junho de 2013.

Na banda larga móvel, a franquia de dados prevista era a metade: 150 MB, chegando a 500 MB em 2013. A maior franquia de dados estabelecida no início do plano popular não se aproximava da franquia de dados de um plano tradicional das operadoras à época. A título de exemplo, a menor franquia de dados dentre as ofertas da Oi Velox à época era de 200 MB.

Outro grave problema da banda larga popular do PNBL é que as empresas fizeram a venda casada do serviço de Internet com a telefonia fixa, o que inviabilizou a contratação do serviço pelas famílias de baixa renda. No caso de São Paulo, o serviço de telefonia fixa básico custava 30 reais. Somado à Internet popular, significaria 75 reais do orçamento familiar.

A venda casada estava prevista no termo assinado entre empresas e governo. A oferta nos modelos do PNBL poderia se dar tanto por meio da rede fixa quanto da móvel sendo que, apenas em uma das modalidades, o serviço de conexão à Internet a 35 reais deveria obrigatoriamente ser oferecido de forma independente. Assim, a venda casada passou a ser a regra, em geral, na rede fixa, com maior franquia de dados e maior estabilidade da conexão.

Neste cenário, uma família com renda média mensal de 724 reais (o salário mínimo à época), teria que dispor de mais de 10% de sua renda para a contratação de um pacote com Internet e telefone fixo. Por isso, a solução econômica encontrada pelas famílias de baixa renda, disseminada nas poucas periferias onde há infraestrutura de telecomunicações, vem sendo a contração de uma conexão para compartilhamento entre diversas casas, via WiFi ou cabos no roteador que passam por vielas para levar banda a um vizinho. Assim, hoje, um pacote de telefonia mais Internet de 80 reais é dividido por até quatro famílias. Apenas uma delas utiliza o telefone e as demais pagam cerca de 20 reais à contratante, conforme registrou o documentário Freenet em incursão a Paraisópolis, segunda maior favela da capital paulista.

Como mostra a pesquisa TIC Domicílios 2016,

18% das residências do Brasil conectadas à Internet compartilham conexão com o domicílio vizinho. Essa prática é mais comum em domicílios localizados em áreas rurais (30%) e na região Nordeste (28%).

“A nossa conclusão, como observadores do PNBL, é que ele foi um total fracasso. Não atingiu o objetivo de conectar a população de menor renda e terminar com a desigualdade entre as regiões. Chegamos a dizer isso para o Ministro presencialmente”, afirma o diretor técnico do Clube de Engenharia, Marcio Patusco, atual presidente do Conselho Consultivo da Anatel, em entrevista a esta pesquisa.

Ao final de 2016, após seis anos, o PNBL foi encerrado com o fim da vigência dos termos de compromissos assinados pelas concessionárias, e sem garantir o direito de acesso, conforme estabelecido no MCI, aprovado em 2014. De acordo com balanço da Anatel, em seu relatório anual, 5.399 mil municípios foram atendidos pelo PNBL com ofertas no varejo, enquanto 4.161 mil cidades foram atendidas no atacado.

Mas estes números, além de serem declaratórios das operadoras, demonstram o fracasso na tentativa de reduzir as disparidades regionais de acesso à conexão. Os estados que tiveram maior quantidade de municípios atendidos pelo PNBL são Minas Gerais (853 cidades), São Paulo (645) e Rio Grande do Sul (497), enquanto a região Norte teve a menor quantidade de atendimentos – apenas o Pará apresentou mais de cem municípios, enquanto Roraima só contabilizou 15 cidades (sete com ofertas no varejo).

Uma possível explicação para as deficiências do programa está no abandono do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), órgão composto por representante de nove ministérios e de duas secretarias e do Gabinete Pessoal do Presidente da República. Era de competência do CGPID a gestão e o acompanhamento do PNBL no âmbito do Poder Executivo, cabendo-lhe fixar as ações, metas e prioridades do programa, acompanhar e avaliar suas ações de implementação e publicar anualmente relatório de acompanhamento, demonstrando os resultados obtidos. Acontece que o CGPID apenas se reuniu em 2010, ano de criação do PNBL. Não houve, portanto, nenhum relatório de acompanhamento da execução da política, não houve atualização de metas, mesmo após aprovação do MCI que estabelece o acesso como um direito.

E, claro, é preciso destacar que, diante da fragilidade dos instrumentos de que o governo dispõe

para implementar políticas públicas para um setor regulado em regime privado, o que se operou foi, na prática, um “puxadinho regulatório”, em que metas da concessão da telefonia fixa foram trocadas por ofertas populares de banda larga, que não alcançaram as metas previstas – até por conta da condição em que foram assinados tais acordos.

## REPNBL-Redes

Diante das falhas históricas e estruturais de infraestrutura do país e em contexto de redução da capacidade de investimento das empresas do setor de telecomunicações, abatidas por prolongada crise econômica internacional (a Telefonica é espanhola e a Portugal Telecom era então acionista da Oi), o governo Dilma Rousseff estabeleceu incentivos para a implementação de redes de alta capacidade de transmissão de dados, uma vez que os planos de expansão de Internet, por meio da intervenção de uma empresa de capital misto (pública e privada), desaceleraram (ver p. 33).

O programa REPNBL-Redes, criado pela lei Lei nº 12.715/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 7.921/2013, instituiu suspensões fiscais das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para projetos de redes de infraestrutura para banda larga desenvolvidos por operadoras privadas, apresentados e aprovados pelo então Ministério das Comunicações. De acordo com o programa, as suspensões se convertem em alíquota zero após a conclusão da execução do projeto, desde que o bem ou material de construção tenha sido utilizado ou incorporado ao projeto.

Segundo informação enviada para esta pesquisa, há 910 projetos aprovados de construção de redes com suspensão fiscal em andamento. Conforme informou o MCTIC, a fiscalização dos projetos não foi finalizada e, portanto, tais suspensões fiscais do REPNBL-Redes ainda não se converteram em alíquota zero. No entanto, até o momento, o governo já deixou de arrecadar 901,8 milhões de reais em função das medidas adotadas pelo programa, um valor significativo se comparado com o recurso disponível para a Telebras.

A análise dos dados de municípios com projetos aprovados para construção das redes pelo regime especial de tributação mostra, entretanto, que

os estados com população de menor renda e mais distantes de grandes centros foram, mais uma vez, preteridos no investimento privado. O Acre, por exemplo, só teve três municípios com investimentos das operadoras contemplados no REPNBL-Redes: a capital Rio Branco, Feijó e Brasiléia. A desigualdade regional na proposição de construção de redes é gritante. Apenas 43 municípios da região Norte têm redes contempladas no programa. No Centro-Oeste, são 44 municípios. Na região Sul, 203 municípios. Na região Sudeste, 257 municípios. Na região Nordeste, 300 municípios.

A este dado, vale acrescentar que, no recorte por região, o Sudeste e o Nordeste concentram mais de 70% dos investimentos aprovados, somando 11 bilhões de reais em projetos. São Paulo (4,6 bilhões de reais), Minas Gerais (1,8 bilhões de reais), Rio de Janeiro (965 milhões de reais), Bahia (833 milhões de reais) e Paraná (808 milhões de reais) são os estados que atraíram mais aportes<sup>46</sup>.

Mas o detalhamento dos projetos e dos investimentos, tão necessário para análise aprofundada do impacto do programa de suspensão fiscal, está comprometido por falta de transparência. De acordo com um porta-voz do MCTIC, em novembro de 2017, 30% dos projetos – em número, não em valor – careciam de fiscalização. E depois que o Ministério das Comunicações foi fundido com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, todo o conteúdo disponível sobre o programa se tornou inacessível na página eletrônica oficial, até a publicação deste estudo. Ainda, o antigo Ministério das Comunicações, o atual MCTIC, não dispõe de uma análise – ao menos, não pública – de aderência dos projetos às diretrizes do PNBL.

Assim, pode-se concluir que o REPNBL-Redes obteve resultado limitado em termos de expansão da infraestrutura em áreas remotas e/ou de baixa viabilidade econômica, não contribuindo para resolver as desigualdades regionais e de renda no acesso à Internet já apontadas. Pode-se elencar a falta de critérios bem definidos e rígidos para concessão do benefício e a falta de transparência em relação ao andamento do regime especial de tributação como possíveis explicações. Além disso, a ausência de especificação de um pacote popular a ser oferecido nas

46 TELESÍNTESE. REPNBL aprova R\$ 15 bilhões de investimentos em banda larga. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/repnbl-aprova-r-15-bilhoes-de-investimentos-em-banda-larga/>>. Acesso em: 19 nov. 2017.



localidades beneficiadas com a rede fez com que os benefícios concedidos às empresas não chegassem, na ponta, ao consumidor de baixa renda.

Apesar disso, ao que tudo indica, o modelo deverá ser continuado pelo governo federal. O então diretor da pasta de Indústria, Ciência e Tecnologia do Ministério das Comunicações, José Gontijo, chegou a afirmar, em abril de 2016, que a pasta havia sido procurada por representantes das teles para debater um adiamento do prazo de entrega dos projetos<sup>47</sup>. Gontijo afirmou, ainda, que o Ministério desejava reabrir as inscrições de projeto para benefícios no modelo do REP-NBL. “Temos que refazer o estudo de viabilidade com o novo cenário econômico, para mostrar que o incentivo ainda retorna em receita para o governo. Mas a equipe econômica concorda que infraestrutura é importante para o desenvolvimento”, explicou.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço da Câmara dos Deputados aprovou, em julho de 2017, proposta que permite a apresentação de projetos para o REP-NBL-Redes até 30 de junho de 2021. No caso de projetos nas regiões Norte e Nordeste do país, o prazo será de 30 de junho de 2024.

## TELEBRAS

O PNBL (ver p. 29), apesar dos muitos problemas, teve um grande mérito: contribuir para reativar a Telebras, que passou a ser uma empresa de telecomunicações de capital misto, público e privado. Antigas redes esparsas da então estatal, ociosas desde a privatização do setor, foram reaglutinadas e somadas a redes ópticas de empresas elétricas estatais. A Telebras então recebeu a missão de oferecer banda larga no atacado para permitir a concorrência na oferta da conexão para usuário final. Apenas a sinalização de que ela derrubaria os custos de contratação de conexão no atacado forçou a queda no mercado de preços privados.

“A ideia original era que a Telebras pudesse usar as fibras ociosas do sistema elétrico para criar um backbone neutro, que não fosse elemento de disputa concorrencial, porque existem mais de 6 mil

pequenos provedores que podem usar esta rede no atacado e oferecer a conexão ao consumidor a um preço competitivo. O objetivo era introduzir concorrência onde não há, porque há vastas regiões de monopólio na banda larga. E só o fato de a Telebras entrar neste mercado já baixou o preço. Também ocorreu explosão de cabeamento com fibra por pequenos provedores. Houve um avanço significativo”, afirma Rogério Santanna, primeiro presidente da empresa reativada, em entrevista para esta pesquisa.

Caberia à Telebras implementar a rede privada de comunicação da administração pública federal; prestar apoio e suporte a políticas públicas de conexão à Internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público; prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos; e, por último, prestar serviço de conexão à Internet em banda larga para usuários finais apenas e tão somente em localidades onde inexista oferta adequada daqueles serviços.

Em 2013, após o vazamento de informações da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos (NSA), que demonstrava a vigilância massiva, inclusive de Estados e políticos, também ganhou força o plano de a Telebras construir um cabo submarino entre o Brasil e a Europa, com objetivo de se abrir um caminho alternativo de escoamento do tráfego e modernizar a infraestrutura de backbone intercontinental. Os escândalos também aceleraram os planos de lançamento de um satélite brasileiro.

Infelizmente, porém, a meta traçada de disponibilização da rede para banda larga no atacado (backbone e backhaul), gerenciada pela Telebras, em 4.278 municípios até 2015 não foi atingida. A Telebras implantou, entre 2010 e 2016, a infraestrutura de rede de fibras ópticas (backbone) de aproximadamente 22.480 km de extensão, com capacidade de até 1,6 Tbps, 80% sobre linhas de transmissão de energia em cabos OPGW e em gasodutos<sup>48</sup>. A rede prevê cobertura para prestação de serviços em 462 municípios atendidos diretamente pela Telebras e mais 180 atendidos por provedores parceiros, com abrangência de

47 BUCCO, Rafael. Teles querem mais prazo para concluir projetos do REP-NBL-Redes. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/operadoras-querem-mais-prazo-para-concluir-projetos-repnbl-redes/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

48 TELEBRAS. Dados Econômico-Financeiros Demonstrações Financeiras Anuais Completas 2016. Disponível em <<http://siteempresas.bovespa.com.br/consbov/ArquivoComCabecalho.asp?motivo=&protocolo=551867&-funcao=visualizar&Site=C>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

aproximadamente 46% da população brasileira<sup>49</sup>. Vale destacar que o número total de municípios atendidos pela Telebras (642) ao final de 2016, conforme relatório financeiro e administrativo, é apenas ligeiramente maior do registrado ao final de 2014 (612).

De acordo com o relatório do Senado sobre o PNBL, “a principal razão para o desempenho abaixo do previsto pode ser imputada ao investimento insuficiente nos projetos executados pela Telebras”. O Plano Plurianual (PPA) do governo federal de 2012 a 2015 previu investimentos da ordem de 2,9 bilhões de reais no PNBL para o período de 2012 a 2013. Já as leis orçamentárias anuais garantiram apenas R\$ 314,7 milhões para o investimento da empresa neste período. Com o contingenciamento de recursos, o valor se reduziu ainda mais: 267,9 milhões. Por fim, a execução orçamentária, de fato, foi de 214,1 milhões de reais, ou seja, 7,4% do previsto no PPA.

No relatório da companhia em 2016, a ausência de recursos é escancarada: “ampliações e novas implantações de Estações de Backbone e de Estações de Atendimento (EA), assim como as 21 redes metropolitanas previstas para 2015 tiveram seu orçamento contingenciado pelo governo federal, e assim reprogramado na proposta orçamentária da LOA 2016 [Lei Orçamentária Anual de 2016]”.

Em outubro de 2016, portanto, após o afastamento de Dilma Rousseff, a mídia especializada registrou a piora das condições financeiras da Telebras sob nova direção. O portal Convergência Digital publicou texto com base nos depoimentos do então presidente da empresa de capital misto Jarbas Valente sob o título “Sem orçamento, Telebras só terá recursos próprios para novos investimentos”<sup>50</sup>.

No primeiro semestre de 2017, de acordo com dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, dos 606,56 milhões de reais aprovados para investimentos da Telebras para aquele ano, a empresa havia investido, no primeiro semestre, apenas 17%, ou 103,88 milhões.

Mas a avaliação é a de que não apenas uma questão de recursos mas também de mudança em seu propósito impediram a Telebras de alcançar o objetivo de

ampliar as conexões à Internet no país. De acordo com o primeiro presidente da companhia, a pressão das operadoras fez com que a Telebras destinasse seus investimentos para o que classifica como “projeto carne de peçoço, linha auxiliar de operadoras”. Tímida, a Telebras chegou a fazer investimentos em backbone, mas não chegou aos pequenos provedores. Quem hoje, sim, se utiliza do compartilhamento de custos e risco com a Telebras são especialmente as grandes operadoras, com quem a empresa de economia mista desenhou parcerias.

Agora, depois de gastar milhões em fibra óptica para conectar estádios para a Copa do Mundo de futebol<sup>51</sup> –, já que a patrocinadora, Claro, não arcou com boa parte dos custos –, a Telebras se volta quase que exclusivamente para a prestação de serviços aos órgãos públicos, abrindo mão de forçar maior concorrência e garantir o acesso dos cidadãos à rede. A diretoria da empresa afirma que é preciso buscar resultado financeiro, via contratos com as administrações públicas. O caráter público da Telebras, de promover a concorrência no mercado, a redução de preço e a ampliação da infraestrutura no atacado para a ampliação da oferta de banda larga no país foi, assim, esvaziado.

## Satélite

No segundo semestre de 2011, o governo federal anunciou o projeto de construção do primeiro satélite geoestacionário brasileiro de uso militar e civil. O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), como foi nomeado, utiliza dois tipos de banda: a banda X, de uso exclusivo das Forças Armadas e a banda Ka, frequência na qual satélites de alta capacidade podem trabalhar a um custo mais baixo, com objetivo de oferecer capacidade para as comunicações estratégicas do governo, serviços públicos e para ampliar a oferta de banda larga no país, especialmente nas áreas remotas.

Para operar como principal contratante do programa SGDC, o governo criou uma empresa, por meio de uma joint-venture entre a Embraer e a Telebras, denominada “Visiona Tecnologia Espacial”, que nasceu com a função de desenvolver o projeto e absorver a tecnologia do satélite. Em janeiro de 2014, o Conselho Diretor da Anatel conferiu à Telebras o di-

49 Idem 29.

50 GROSSMAN, Luís Oswaldo. Sem orçamento, Telebras só terá recursos próprios para novos investimentos. Disponível em <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=43813&sid=141#:WiBS1HWPKus>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

51 PITA, Marina. A grande farsa do avanço em Telecom para a Copa. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/a-farsa-do-avanco-em-telecom-para-a-copa-5364.html>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

reito de exploração do serviço, “mediante a ocupação sem exclusividade da posição orbital 75°W, com vistas à promoção do Plano Nacional de Banda Larga”<sup>52</sup>.

A capacidade da banda Ka, de aproximadamente 58 Gbps, deveria ser utilizada de acordo com o marco do PNBL e garantir a conexão em áreas remotas para serviços de governo, como postos de saúde, escolas e controle de fronteiras, além de permitir conexão da população de baixa renda, reduzindo as desigualdades regionais e econômicas no acesso à Internet.

No dia 23 de fevereiro de 2017, no entanto, a Anatel divulgou um novo modelo de negócios para a exploração do satélite, em que permitia a cessão de até 79% de sua capacidade em banda Ka<sup>53</sup>. Assim, após investimento de 2,7 bilhões de reais, mais uma vez a proposta era entregar para a iniciativa privada – às grandes operadoras, únicas com capacidade de participar deste tipo de oferta – a possibilidade de conectar a população brasileira em áreas remotas. No projeto original do SGDC, 70% da capacidade satelital estariam destinadas à implementação de políticas públicas. No dia 4 de maio, o satélite foi lançado com sucesso ao espaço.

Em entrevista ao portal TeleSintese, em março de 2017, o ex-presidente da empresa de capital misto e responsável pela estruturação do projeto do SGDC, Jorge Bittar, estimou serem mais de 100 mil o número de escolas, das quais 50 mil rurais, sem acesso à Internet. “As escolas de periferia também precisam de conectividade. Onde não há links de boa qualidade, o satélite cobriria essa necessidade. Não dá para colocar link compartilhado em escola de 500 alunos. Tem que ser colocado 50MB, 100MB 150MB full. Nós tínhamos um projeto de levar conteúdos educacionais às escolas brasileiras. Eu posso afirmar, se eu fosse conectar todas as escolas rurais e as escolas das periferias brasileiras, a capacidade total do SGDC não seria suficiente”<sup>54</sup>, declarou Bittar ao site.

Mas, após as mudanças implementadas pelo então presidente da Telebras, Jarbas Valente, cerca de 80% da capacidade satelital destinada para uso civil seria concedida para exploração privada. A proposta do edital de venda desenhado sob sua direção

não exigia das empresas nenhuma meta de cobertura, universalização ou preço mínimo do serviço. O edital previa apenas o vago “cumprir as metas do PNBL”, sem qualquer atualização considerando os já documentados problemas.

No dia 19 de abril de 2017, a deputada federal Margarida Salomão (PT/MG), juntamente com diversas entidades da sociedade civil, dentre elas o Intervozes, entrou com representação no Ministério Público Federal (MPF) e no Tribunal de Contas da União (TCU) contra a privatização do SGDC.

A representação questionava a modalidade do preço mínimo do chamamento público mantido sob sigilo, o que afrontaria o artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações); o desvio de finalidade na licença satelital fornecida pela Anatel; e a alteração do plano de negócio do satélite. Uma representação com mesmo conteúdo também foi entregue ao TCU.

Antes de provocado, o TCU já havia aprovado diligência sobre o edital do SGDC. A Telebras teve de responder, por exemplo, qual o modelo de negócios que embasava a formatação da venda de capacidade do segmento civil do satélite, quais as planilhas de cálculos para o estabelecimento do preço mínimo e como planejava acompanhar o atendimento, por parte dos operadores privados que ganhassem a licitação, aos objetivos do PNBL<sup>55</sup>.

Em julho de 2017, a Telebras publicou, finalmente, o edital do leilão de capacidade do SGDC, com novas mudanças em relação à proposta de venda de capacidade, em resposta à pressão social e dos órgãos públicos.

A empresa de capital misto recuou e resolveu ceder à iniciativa privada “somente” 57% da capacidade civil total disponível. Com isso, a proposta passou a ser vender dois lotes, com 35% e 22% da capacidade – 21 Gbps e 12 Gbps, respectivamente – e a Telebras teria direito a um lote próprio para atender órgãos da administração pública, com 21% da capacidade civil total (11 Gbps).

Ao contrário, entretanto, do que afirmou o ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Co-

52 ANATEL. Ato no. 76, de 07 de janeiro de 2014.

53 ANATEL. Audiência Pública 002/2017-TB.

54 AQUINO. Miriam. Bittar: “As grandes operadoras vão ganhar mais um presente – O satélite da Telebras”. Disponível <<http://www.telesintese.com.br/bittar-as-grandes-operadoras-vo-ganhar-mais-um-presente-o-satelite-da-telebras/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

55 AQUINO. Miriam. TCU quer explicações da Telebras sobre edital do satélite. Disponível <<http://www.telesintese.com.br/tcu-pede-explicacoes-telebras-sobre-edital-do-satelite/>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

municações Gilberto Kassab<sup>56</sup>, não havia qualquer menção no edital à cobertura de escolas ou hospitais. Nem o chamamento nem o contrato da cessão trazia exigência de atendimento a tais serviços públicos.

O TCU confirmou a legalidade do leilão em setembro de 2017, mas sua realização foi adiada três vezes, por motivos que visavam, segundo a Telebras, atender a empresas interessadas em participar do processo. Ao final, no entanto, em outubro, nenhuma proposta de contratação de espectro satelital foi apresentada.

O fracasso do leilão mostrou, mais uma vez, que a lógica do mercado de telecomunicações é de atender áreas atrativas economicamente, não havendo interesse em oferecer serviço em outros territórios ou compromissos com metas. Demonstrou, ainda, a irresponsabilidade do Estado ao desperdiçar recursos públicos sem alcançar qualquer resultado para a população com um processo oneroso como este, de privatização do único satélite geostacionário brasileiro, após tantas idas e vindas.

Fracassada a tentativa de repassar diretamente parte da capacidade de seu satélite à iniciativa privada, a Telebras afirmou que retomaria a estratégia inicial de venda de banda, especialmente para provedores, ou mesmo de oferta direta de acesso à Internet para os usuário finais<sup>57</sup>.

Em dezembro de 2017, o MCTIC publicou a Portaria 7.437 chamando empresas interessadas em formar parcerias para prestação de serviço dentro do Programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). Logo no início de janeiro de 2018, o MCTIC divulgou uma lista de 25 mil localidades indicadas como possíveis beneficiadas por conexão utilizando o satélite SGDC, por meio do programa, recém-criado em dezembro, Internet Para Todos. Os municípios interessados em participar, estejam na lista ou não, devem encaminhar um ofício ao Ministério solicitando a adesão.

Como contrapartida pela conexão, o município deverá selecionar um terreno para a instalação de uma

antena pela empresa de Internet credenciada para prestar o serviço, garantir a segurança desse terreno, arcar com as despesas de energia elétrica que a antena consumir e ainda encaminhar um projeto de lei à Câmara de Vereadores para isentar essa operação da cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS). Ainda, como faz parte do Gesac, o serviço estaria isento de ICMS.

A prestação do serviço será feita por meio de empresas credenciadas pela Secretaria de Telecomunicações do MCTIC. O chamado foi aberto dia 8 de janeiro de 2018 e não tem prazo para acabar. Em princípio, a Telebras, parceira do programa, deve apresentar credenciamento para começar a atender algumas localidades, mas, segundo o diretor de Inclusão Digital do Ministério, Américo Bernardes, “qualquer outra empresa pode se credenciar”<sup>58</sup>.

A operadora interessada deve indicar as localidades que pretende atender, demonstrar capacidade para fornecer a conexão e apresentar proposta de velocidades, cronograma, estimativa de preço, tecnologia e serviço a ser ofertado, além de comprovar que possui os requisitos previstos pela Anatel para a prestação do serviço de conexão à Internet (SCM).

Até o fechamento desta pesquisa, no site do MCTIC, havia apenas notas da assessoria de imprensa sobre o programa, descrevendo eventos protagonizados pelo ministro. Não há, por exemplo, um decreto estabelecendo as regras do programa. Nada se sabe tampouco sobre quanto a empresa usuária do SGDC pagará à Telebras para usar o satélite ou o valor, ou faixa de valor, em que o serviço deve ser prestado.

Bernardes, em entrevista ao site especializado em telecomunicações Convergência Digital, apenas afirmou que a empresa, pelo modelo do programa, tem incentivos para fazer a oferta a preços módicos: “Muitas vezes a empresa tem um ônus grande para manter essa infraestrutura. Então, a empresa que atender essas localidades, por ter essas garantias e isenções, pode oferecer um produto com um preço menor”<sup>59</sup>.

Pelas regras do Internet Para Todos divulgadas até agora, não há qualquer impedimento a uma

56 AQUINO, Miriam. Satélite da Telebras terá obrigações com saúde e educação, diz ministro. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/satelite-da-telebras-tera-obrigacoes-com-saude-e-educacao-diz-ministro/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

57 GROSSMAN, Luís Oswaldo. Telebras prevê comprar 200 mil antenas para oferecer internet via satélite. Disponível em <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&in-foid=46841&sid=14>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

58 CONVERGÊNCIA DIGITAL. Programa Internet para Todos abre inscrições para empresas interessadas. Disponível em <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&in-foid=47017&sid=14>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

59 Idem 45.

empresa usar o satélite da Telebras, com uma série de incentivos e vantagens, e ofertar conexão à Internet em áreas de grande disponibilidade de infraestrutura. Se este cenário se configurar, mais uma vez estaria caracterizado o uso de recursos públicos por empresas privadas, sem compromisso com as necessidades de universalização do acesso, como requer o MCI. Tampouco há, até o momento, informações de quais critérios serão usados para a escolha dos municípios.

O ministro Gilberto Kassab, no entanto, já anunciou que, dos 300 municípios que serão atendidos em uma primeira etapa do programa, 50 (um sexto) estão localizados em Goiás e 80 (26,6%) no Paraná. No primeiro caso, o anúncio foi feito ao lado do governador do estado, Marconi Perillo<sup>60</sup> (PSDB), eleito em coligação com o PSD, partido de Kassab – apesar de a parceria do MCTIC ser com as municipalidades. O Paraná é governado por Beto Richa (PSDB), também eleito em coligação com o PSD.

O projeto também foi anunciado, segundo notas da assessoria de imprensa do Ministério, em:

- Foz do Iguaçu (PR), cidade cujo prefeito é do PSD, que já tem a promessa de ser contemplado;
- Itapeva (SP), cujo prefeito Luiz Cavani é do PSDB, eleito em coligação com o PSD<sup>61</sup>;
- Guararapes (SP), cujo prefeito Tarek é do PTB, eleito em coligação com o PSD<sup>62</sup>;
- Ourinhos (SP), cujo prefeito Lucas Pocay é do PSD<sup>63</sup>;
- Leme (SP), cujo prefeito Wagner Ricardo Antunes Filho é do PSD;
- Morungaba (SP), cujo prefeito José Roberto Zem é do PSD;
- Teresina (PI), cujo prefeito é Firmino Filho (PSDB)<sup>64</sup>;
- Estado do Mato Grosso, ao lado do governador Pedro Taques (PDT);

60 ASSESSORIA MCTIC. Internet para Todos deve contemplar 50 municípios goianos no início de 2018. Disponível em <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2017/12/Internet\\_para\\_Todos\\_deve\\_contemplar\\_50\\_municipios\\_goianos\\_no\\_inicio\\_de\\_2018.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2017/12/Internet_para_Todos_deve_contemplar_50_municipios_goianos_no_inicio_de_2018.html)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

61 ELEIÇÕES 2016. Disponível em <<https://www.eleicoes2016.com.br/luiz-cavani/>>. Acesso em 20 jan. 2018.

62 ELEIÇÕES 2016. Disponível em <<https://www.eleicoes2016.com.br/tarek/>>. Acesso em 20 jan. 2018.

63 ELEIÇÕES 2016. Disponível em <<https://www.eleicoes2016.com.br/lucas-pocay/>>. Acesso em 20 jan. 2018.

64 ELEIÇÕES 2016. Disponível em <<https://www.eleicoes2016.com.br/candidatos-prefeito-teresina-pi/2/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

- Bauru (SP), cujo prefeito Clodoaldo Gazzetta é do PSD;
- Santos, cujo prefeito, Paulo Alexandre Barbosa, é do PSDB, eleito em coligação com o PSD;
- Santa Catarina, após reunião com o governador Raimundo Colombo, do PSD;
- Manaus (AM), ao lado do governador Amazonino Mendes (PDT), eleito em coligação com o PSD;
- Cruzeiro (SP), cujo prefeito Thales Gabriel é do partido SD;
- Taubaté (SP), cujo prefeito é Ortiz Junior (PSDB), eleito em coligação com o PSD;
- Mogi das Cruzes (SP) cujo prefeito Marcus Melo (PSDB) foi eleito em coligação com o PSD;
- São José dos Campos (SP), cujo prefeito Felício Ramuth é do PSDB;
- Curitiba (PR), na sede da associação dos municípios do Paraná, ao lado do prefeito de Assis Chateaubriand (PR), do PSD<sup>65</sup>;
- Porto Alegre (RS), ao lado do governador José Ivo Sartori (PMDB), eleito em coligação com o PSD.

Kassab também discutiu o uso do SGDC com o prefeito de Marília (SP), Daniel Alonso (PSDB); de Tupã (SP), José Ricardo Raymundo (PV), eleito em coligação com o PSD; de Assis (SP), José Fernandes (PDT), eleito em coligação com o PSD. Até o fechamento deste relatório, não havia registro, no site do MCTIC, de lançamento do programa em outras cidades.

Assim, é digno de nota que o cadastro das empresas interessadas em prestar o serviço seja feito pelo MCTIC e não pela Anatel, responsável por regular e fiscalizar os serviços de telecomunicações no país. A opção, bem como a liberação para participação de qualquer município, independente de suas características, pode comprometer o princípio da impessoalidade no serviço público, especialmente em ano eleitoral. Cabe acompanhar e exigir transparência no processo de seleção dos municípios.

Pelo já exposto, é evidente a necessidade de se estabelecer que a capacidade do SGDC deve ser integralmente utilizada para o atendimento de áreas sem acesso a outros tipos de infraestrutura, de forma a responder ao direito garantido no MCI e à diretriz de que a política pública de inclusão digital deve ser orientada pela redução das desigualdades regionais. Se, após atendidas as regiões mais necessitadas, ainda

65 DIÁRIO DOS CAMPOS. Ministro Gilberto Kassab apresenta projeto 'Internet para todos' a prefeitos". Disponível em <<https://www.diariodoscampos.com.br/noticia/ministro-gilberto-kassab-apresenta-projeto-internet-para-todos-a-prefeitos>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

restar capacidade satelital, aí sim esta deveria ser liberada aos demais municípios.

Em entrevista em janeiro de 2018, Gilberto Kassab afirmou que fechou uma parceria com o Ministério da Educação para conectar 7 mil escolas públicas em 2018. Estaria também finalizando um convênio com o Ministério da Saúde para colocar Internet em 100% dos equipamentos de saúde do país<sup>66</sup>.

## Cabo submarino

Ainda entre os esforços do Estado brasileiro para a ampliação da infraestrutura de suporte à conexão à Internet, em junho de 2015, durante o governo Dilma Rousseff, foi assinado o Acordo de Acionistas entre a Telebras e a espanhola IslaLink para constituição da EllaLink, empresa de estrutura societária com controle de capital nacional, para coordenar a implantação de um cabo submarino ligando o Brasil à Europa, um projeto iniciado em 2012.

De acordo com o relatório da Telebras de 2016, a principal motivação para a construção deste cabo submarino é o interesse no tráfego de dados entre os dois continentes, que atualmente depende dos Estados Unidos. Hoje, o único outro cabo que liga a América Latina diretamente à Europa tem capacidade de cerca de 20 Gbps, pouco para o tráfego atual, e pertence a um consórcio de quase 20 empresas.

O projeto prevê a construção de 9,3 mil quilômetros de cabo entre Praia Grande (SP – Brasil) e Sines (Setúbal – Portugal), com quatro pares de fibra óptica, cada um com capacidade de 18 Tbps, e uma conexão em Fortaleza, onde chegam os cabos submarinos que ligam o Brasil aos Estados Unidos. Na Europa, haverá um anel óptico com 1.700 quilômetros entre Sines, Lisboa e Madri. No Brasil, o anel terá cerca de 300 quilômetros entre Praia Grande e Barueri (SP), onde se concentram muitos dos data centers do Sudeste.

Os estudos para o lançamento do cabo submarino ligando os dois continentes começaram em novembro de 2011. Em agosto de 2012, a Telebras e a Islalink assinaram o Memorando de Entendimento para criação de uma joint-venture. Em abril de 2017,

a joint-venture Ellalink anunciou que o cabo entrará em operação comercial em 2019<sup>67</sup>.

A proposta é a de que esse seja um cabo “neutro” – ou seja, disponível para qualquer operador. Além disso, estará submetido às leis de proteção da privacidade do Brasil e da Europa. As regras de privacidade europeia são muito mais rigorosas que as dos EUA e, inclusive, vêm servindo de inspiração para alguns dos projetos de lei que tramitam no Congresso nacional e que visam estabelecer uma lei geral brasileira de proteção de dados, hoje inexistente.

Ao que tudo indica, este é um projeto cujo objetivo foi mantido ao longo dos anos. Resta saber como será a disponibilização do cabo para utilização pelo setor privado e como sua operação repercutirá na ampliação da conexão de usuários/as que hoje não tem acesso à rede.

De acordo com anúncio feito à época do lançamento, o cabo vai aumentar a velocidade de transmissão entre Brasil e Europa em 40%<sup>68</sup>. Ampliar as rotas de conexão do Brasil, garantir autonomia do Estado brasileiro no tráfego de dados, bem como melhorar a velocidade das conexões, ainda que no transporte do atacado, é importante no processo de conexão de todos/as os brasileiros/as e corresponde à garantia de acesso universal, estabelecida no MCI.

## Brasil Inteligente, o programa que não existiu

Durante sua campanha presidencial em 2014, Dilma Rousseff havia prometido, em seu programa, a ampliação do acesso à banda larga. “Uma das minhas prioridades em um segundo mandato é democratizar ainda mais o uso da Internet no Brasil”, afirmava a candidata à reeleição em vídeo<sup>69</sup>. Pela primeira vez, um político disputando o cargo mais alto do país se comprometia com a “universalização do acesso” – antes disso, inclusive durante toda a primeira gestão de Dilma, a expressão usada em torno da agenda de conexão era “massificação”.

66 CONVERGÊNCIA DIGITAL. Governo define 300 cidades para iniciar Internet para Todos até o fim de janeiro. Disponível em <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=47067&sid=14>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

67 BUCCO, Rafael. Cabo Submarino Brasil-Espanha começa a operar em 2019. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/cabo-submarino-brasil-espanha-comeca-operar-em-2019/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

68 Idem.

69 MUDA MAIS. Dilma Muda Mais - Internet e a Banda Larga para Todos. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=h0V--5WDUTI>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

Em maio de 2016, em meio à intensa turbulência política gerada pela possibilidade de impeachment da Presidenta, Dilma assinou o Decreto 8.776<sup>70</sup>, que instituiu o programa Brasil Inteligente, “com a finalidade de buscar a universalização do acesso à Internet no país”. No mesmo dia da publicação do texto, o Senado aprovou a admissibilidade de seu processo de impeachment e ela foi afastada.

O programa contava com os seguintes objetivos específicos: expandir as redes de transporte em fibra óptica; aumentar a abrangência das redes de acesso baseadas em fibra óptica nas áreas urbanas; ampliar a cobertura de vilas e de aglomerados rurais com banda larga móvel; atender órgãos públicos, com prioridade para os serviços de educação e de saúde, com acesso à Internet de alta velocidade; ampliar a interligação com redes internacionais de telecomunicações; promover a implantação de cidades inteligentes; promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em tecnologias móveis de quinta geração; fomentar o desenvolvimento e a adoção de soluções nacionais de Internet das coisas e sistemas de comunicação máquina a máquina; promover a capacitação e a qualificação profissional em tecnologias da informação e comunicação; e disponibilizar capacidade satelital em banda larga para fins civis e militares e expandir redes de transporte em fibra óptica na Amazônia por meio de cabos subfluviais.

A ideia, conforme divulgado à época pela imprensa, era criar um Fundo Garantidor que permitisse aos pequenos provedores de Internet acessar financiamento e fazerem a ampliação da infraestrutura de fibra óptica no país; possibilitar a conexão de escolas pela Telebras; e investimentos no programa Cidade Inteligente – que, apesar de edital, mal saiu do papel por falta de verbas. Segundo reportagem do TeleSintese quando da publicação do Decreto, havia um acordo do então Ministério das Comunicações com o Ministério do Planejamento para liberação de recursos – por meio do envio de dois PLs ao Congresso, alocando quantias do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações que ainda seriam depositados pelas operadoras de celular que compraram, em 2015, frequências no leilão de 1,8 GHz e 2,5 HZ. Mas os PLs nunca foram enviados do Parlamento.

“Pois nem mesmo os R\$ 500 milhões (que seriam divididos entre R\$ 350 milhões para escolas, R\$

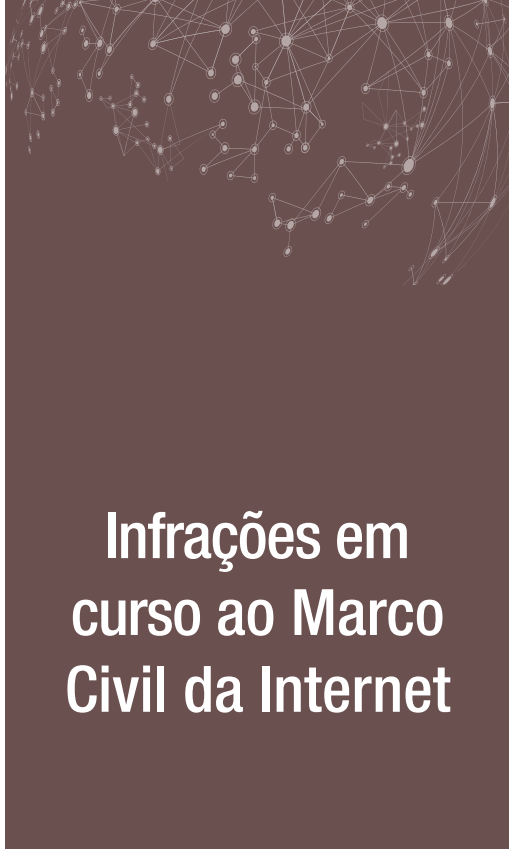
50 milhões para um fundo garantidor para os pequenos provedores e o restante para as cidades digitais) estão mais assegurados. A área econômica, que havia se comprometido a mandar para o Congresso Nacional no dia de amanhã, 11, juntamente com a publicação do Decreto Presidencial da Presidente Dilma Rousseff, os dois projetos de lei com a complementação orçamentária, não está mais tão entusiasmada assim com a proposta”, registrou o site noticioso<sup>71</sup>.

Mas se, no que se refere à universalização, o texto se tornou praticamente inútil, pois sem previsão orçamentária, o Decreto do Brasil Inteligente trouxe uma novidade em termos de regulação das telecomunicações. Seu texto determinou à Anatel propor ao Ministério das Comunicações os mecanismos para que as atuais concessões de telefonia fixa migrem para um regime de maior liberdade, condicionando essa migração ao atendimento de metas relativas à banda larga – mesmo sem decretar a prestação do serviço de conexão à Internet em regime público.

Em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff perdeu o cargo de Presidente da República e Michel Temer, o vice-presidente, então interino, assumiu definitivamente o posto. Como resultado deste processo, o programa Brasil Inteligente foi ignorado, e ganhou tração a tentativa de aprovação de um projeto de lei no Congresso que altera as regras de prestação do serviço de telefonia fixa (p. 40). O Decreto 8.776/16 segue em vigor, mas um novo texto, em produção no MCTIC, deve substituí-lo (p. 45).

70 BRASIL. DECRETO Nº 8.776, DE 11 DE MAIO DE 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

71 AQUINO. Miriam. Área econômica resiste em assegurar recursos para o Brasil Inteligente. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/area-economica-resiste-em-assegurar-recursos-para-o-brasil-inteligente/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.



## Infrações em curso ao Marco Civil da Internet

### As propostas de mudanças na Lei Geral de Telecomunicações

No processo de privatização realizado em 1998, foi estabelecido na Lei Geral de Telecomunicações (LGT) que, findado o prazo das outorgas do serviço de telefonia prestado em regime público, a União retomaria a posse dos bens considerados essenciais à prestação deste serviço (por isso chamados de “bens reversíveis”) e iniciaria um novo processo de concessão, com novas obrigações de preço, qualidade, universalização e garantia de continuidade de sua oferta.

Ao longo dos últimos 20 anos, essa infraestrutura, destinada à prestação do Serviço de Telefonia Fixa Comutado (STFC), também – via financiamento cruzado – deu suporte ao serviço de conexão à Internet. Agora, diante da aproximação do término do prazo das outorgas e da redução da relevância da telefonia fixa entre os serviços de telecomunicações, as operadoras, desinteressadas em renovar os contratos de concessão, passaram a questionar a reversibilidade dos bens, hoje sob seu controle, para a União.

Com apoio do governo federal, garantiram a apresentação de um projeto de lei no Congresso Nacional alterando a LGT, para permitir a migração das outorgas de concessão (em regime público) para autorizações (em regime privado), flexibilizar as obrigações das prestadoras do serviço e para converter os bens reversíveis, estimados pelo Tribunal de Contas da União em 100 bilhões de reais, em patrimônio privado das empresas. As concessionárias argumentam que descaracterizar a LGT, ao permitir essa migração, seria melhor para o país, porque o sistema de telefonia fixa não interessa mais a ninguém. Em contrapartida ao recebimento da infraestrutura da União, as operado-

ras investiriam na ampliação de suas próprias redes para a oferta de banda larga.

No entanto, por mais que muita gente já tenha deixado de usar a telefonia fixa, toda a infraestrutura atrelada a este serviço é hoje fundamental para a inclusão digital.

Os cabos de cobre usados na telefonia fixa, por exemplo, podem entregar, por meio do padrão VDSLs, 100 Mbps de conexão à rede. Um novo padrão para uso na infraestrutura de telefonia fixa, o G.fast, desenvolvido pela União Internacional de Telecomunicações (UIT, na sigla em inglês), combinado com fibra óptica, pode oferecer entre 500Mbps e até 1Gbps de conexão. Ou seja, por mais que a telefonia fixa não seja um serviço de primeira necessidade, a infraestrutura construída para levá-lo à população brasileira tem grande valor para a prestação do serviço hoje essencial: a banda larga.

No próprio processo de revisão da metas de universalização do STFC, realizado em 2008, as concessionárias assumiram a obrigação de construir redes de backhaul para banda larga nas sedes dos municípios e localidades ainda não atendidos, em suas respectivas áreas geográficas de concessão. Esta infraestrutura, fundamental para a garantia do acesso à Internet, deveria retornar à União ao final da outorga.

Mas, se o PLC 79/16, já aprovado na Câmara e que espera análise do plenário do Senado, for sancionado, em vez de os bens reversíveis serem revertidos à União, eles se transformarão em saldo para investimento das empresas na construção de infraestrutura privada – incluindo o backhaul para banda larga nos municípios.

Ainda que se entenda que é melhor entregar às empresas os bens relacionados ao serviço de telefonia do que revertê-los à União ao fim da conces-



são, em troca de um saldo para investimentos, é preciso, antes de mais nada, ter clareza sobre o quanto eles representam em termos de valor e onde e como serão investidos os recursos de contrapartida.

O problema é que a Anatel levou anos para definir como fiscalizaria a exploração destes bens, de 1998, ano da privatização, até janeiro de 2007, quando publicou resolução a respeito. Em 2015, o TCU realizou auditoria para avaliar a atuação da agência quanto à regulação, controle, acompanhamento e fiscalização dos bens reversíveis, no âmbito dos contratos de concessão de telefonia fixa<sup>72</sup>. E constatou que a regulamentação elaborada não assegurava a conformidade e a atualidade das informações. Entre as falhas constatadas, o Tribunal apontou fragilidades nos procedimentos de análise e acompanhamento das alienações.

O TCU também verificou ineficácia no processo de apuração de irregularidades e na eventual aplicação de penalidades; existência de empecilhos para o controle social dos bens reversíveis e falhas na fiscalização desses bens. Em consequência, concluiu que os métodos de controle e acompanhamento de bens reversíveis pela agência não eram suficientes para assegurar a continuidade e a atualidade do serviço de telefonia fixa.

Diferentemente do entendimento de todo o processo de concessão, em que inclusive os edifícios das concessionárias entrariam no rol de bens reversíveis, o PLC 79 também estipula que são considerados assim apenas e tão somente aqueles bens efetivamente empregados no serviço concedido. O projeto de lei também define que, onde a infraestrutura suportar mais de um serviço, a valoração dos bens levará em conta apenas a parcela dedicada ao serviço público, sendo que é sabido que boa parte da infraestrutura que suporta a banda larga foi construída a partir do subsídio público para a construção da rede de telefonia.

O PLC 79 confere à Anatel a definição do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização, sendo responsável pela indicação da metodologia e dos critérios de valoração. Mas, não à toa, as declarações dos dirigentes da pasta de Comunicações indicam uma redução drástica no valor desses bens, a serem transformados em

72 TCU. TCU fiscaliza acompanhamento da Anatel sobre bens reversíveis nas concessões de telefonia fixa. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-acompanhamento-da-anatel-sobre-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-telefonia-fixa.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

saldos, em relação ao estimado pelo TCU. Para o ministro Gilberto Kassab, os bens reversíveis valeriam entre 15 e 20 bilhões de reais<sup>73</sup>.

Para além do valor a ser transformado em investimento, os questionamentos em torno do PLC 79 também se baseiam na ausência de regras mais claras para o uso dos recursos provenientes do saldo da mudança da concessão para autorização na prestação do serviço de telefonia fixa. O projeto de lei não explicita como esse investimento deverá ocorrer. Fala apenas – de forma genérica – que o Poder Executivo definirá diretrizes para estabelecer as prioridades no investimento e que estes “priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência”.

Assim, a mudança na LGT proposta no PLC 79 desconsidera o direito ao acesso à Internet estabelecido anteriormente em lei pelo MCI, ao simplesmente flexibilizar as regras para a prestação do serviço de telefonia fixa, com risco de ameaçar a conexão de parte da população por meio da entrega dos bens reversíveis e ainda deixar de estabelecer instrumentos adequados para a garantia da oferta do acesso à Internet.

Mediante a pressão em torno de quais seriam estas regras e da dificuldade de aprovar o PLC 79 no Senado<sup>74</sup>, em outubro de 2017, o MCTIC abriu uma consulta pública para definir a Política de Telecomu-

73 LIS, LAIS; LIMA, Fabio. Sem lei das teles, país perde até R\$ 20 bilhões em investimento, diz Kassab. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/sem-lei-das-teles-pais-perde-ate-r-20-bilhoes-em-investimento-diz-kassab.ghtml>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

74 Apesar de polêmico, extremamente relevante e complexo, a tramitação do projeto foi absolutamente atropelada – especialmente depois que Michel Temer assumiu a presidência do país, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, cuja base também era favorável ao PL. O projeto de lei chegou a ser aprovado em caráter conclusivo na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional do Senado, em dezembro de 2016. Porém, diversos parlamentares, apresentando um décimo dos membros do Senado, assinaram recurso à Mesa Diretora solicitando a votação também em Plenário. O recurso protocolado foi ignorado em janeiro de 2017, pelo então presidente do Senado, Renan Calheiros, que enviou o PLC para sanção do Presidente Temer. Uma liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), fruto de mandado de segurança apresentado pelos mesmos senadores, impediu a sanção presidencial e determinou que o processo seja concluído formalmente no Senado, com a apreciação do recurso apresentado em 2016.

nicações<sup>75</sup> do novo governo, propondo uma revisão do marco regulatório do setor, com foco na ampliação da oferta de banda larga. Trataremos desta proposta de decreto em capítulo específico (ver p. 45).

Em 18 de janeiro de 2018, a Anatel divulgou que uma consulta pública sobre a reavaliação da regulamentação sobre o controle de bens reversíveis da telefonia fixa deve ocorrer ainda no primeiro semestre deste ano e que a nova regulamentação deve ser aprovada até o final de 2018. A agência reguladora também informou, na ocasião, que não reconhece mais a reversibilidade de bens imóveis administrativos e nem as diretrizes estabelecidas pelo órgão no ano de 2012.

No entanto, reafirmou a necessidade de solicitação de anuência prévia do órgão regulador para a retirada, pelas concessionárias, de qualquer imóvel da relação de bens reversíveis. A decisão foi tomada durante análise de recurso administrativo da concessionária Vivo à Anatel, pedindo que essa não considerasse o Complexo Martiniano de Carvalho – antiga sede administrativa da companhia, localizada no Bairro da Bela Vista, em São Paulo – como bem reversível.

A Anatel decidiu manter a determinação de que o edifício e casas do Complexo continuem na lista de bens reversíveis. Com isso, a prestadora não pode vender os imóveis presentes no local. Mas, no entendimento do Conselho Diretor do órgão regulador, apesar do não reconhecimento do recurso administrativo da Vivo, há a possibilidade de a prestadora reapresentar seu pedido inicial. Caso isso ocorra, ele deverá ser analisado de acordo com as regras em vigor no momento.

A mudança no entendimento da Anatel quanto aos imóveis considerados bens reversíveis, mesmo antes da consulta pública, demonstra a flexibilidade da agência com relação às necessidades das operadoras e um diálogo “pró-forma” com todo o restante da sociedade.

## Os Termos de Ajustamento de Conduta e o risco das infrações vantajosas

Os valores elevados de multas acumuladas pelas prestadoras de serviço de telecomunicações no Brasil

75 ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. Decreto de políticas de telecomunicações já recebeu mais de 40 contribuições. Disponível em <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2017/11/Decreto\\_de\\_politicas\\_de\\_telecomunicacoes\\_ja\\_recebeu\\_mais\\_de\\_40\\_contribuicoes.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2017/11/Decreto_de_politicas_de_telecomunicacoes_ja_recebeu_mais_de_40_contribuicoes.html)>. Acesso em 10 dez. 2018.

– 2,21 bilhões de reais considerando apenas o período de 2011 a 2014<sup>76</sup> – chamam atenção e abrem questionamentos acerca do que fazer com tais recursos.

Por lei, todo o valor arrecadado em multas pela Anatel deve ser destinado aos Fundos de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). No entanto, a capacidade da Anatel em transformar multas em arrecadação é baixíssima. De acordo com o TCU, o percentual de arrecadação da agência no mesmo período foi de apenas 4,81%<sup>77</sup> das multas aplicadas.

A falta de eficiência neste processo levou a Anatel a substituir o esforço de arrecadação das multas das concessionárias e autorizatárias pelo estabelecimento de compromissos de investimentos em infraestrutura, por meio da implementação da Resolução e Regulamento de Celebração e Acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC)<sup>78</sup>, aprovada em 2013.

O recurso passou a ser vislumbrado para o avanço da oferta do serviço de acesso à Internet no Brasil já que, por meio dos TACs, a Anatel ganharia alguma ingerência, sujeita à negociação, no investimento em rede para a oferta da banda larga. Até dezembro de 2016, estavam em tramitação na Anatel um total de 37 pedidos para celebração de TAC, abrangendo inúmeros processos administrativos da agência, podendo chegar a um valor de 9,1 bilhões de reais.

O instrumento, entretanto, levanta questionamentos, já que, ao permitir que a infratora, em vez de entregar recursos ao poder público, o re-invista em seu próprio negócio, a agência poderia estimular, indiretamente, a prática sistemática de infração às obrigações não rentáveis para as operadoras. Além disso, se os valores transacionados nos TACs fossem arrecadados e destinados aos fundos de telecomunicações, poderiam ser direcionados às políticas do setor como um todo, e não apenas utilizados para investimentos da própria prestadora, após anos de cometimento de infrações.

76 TCU. TCU avalia aplicação de multas pela Anatel na telefonia fixa. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-aplicacao-de-multas-pela-anatel-na-telefonia-fixa.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

77 ELEIÇÕES 2016. Disponível em <<https://www.eleicoes2016.com.br/tarek/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

78 ANATEL. Resolução nº 629, de 16 de dezembro de 2013. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/680-resolucao-629>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

## A falência da Oi e o risco de apagão digital

A maior concessionária de telefonia fixa do país, a Oi, encontra-se em processo de recuperação judicial. Em junho de 2016, a empresa entrou com as medidas judiciais para evitar a falência, após acumular 65,4 bilhões de reais em bônus, dívidas bancárias e responsabilidades operacionais - o maior valor nesse tipo de negociação. Para o Brasil, entretanto, a falência da Oi não é uma opção, simplesmente porque mais de 2.000 municípios do país dispõem apenas da infraestrutura de telecomunicações da operadora, não havendo alternativas para a população nesses locais<sup>1</sup>.

Presente em 26 estados, excetuando São Paulo e um grupo de 87 municípios ao redor do Triângulo Mineiro, a Oi possui obrigação de disponibilizar sua infraestrutura em praticamente todo o país, garantindo a continuidade do serviço. É ela que detém, por exemplo, a infraestrutura nos municípios de menor renda per capita, incapazes de atrair as demais operadoras.

“Não podemos deixar o sistema parar. A malha da Oi também é crucial para outras operadoras. Muitas podem não falar entre si se houver problemas com a Oi”, afirmou Isaac Averbuch, assessor do conselheiro da Anatel Igor de Freitas<sup>2</sup>.

Apesar de a Oi ser concessionária de telefonia fixa, é por sua infraestrutura que também se dá a oferta de banda larga em muitas partes do Brasil, conforme detalhado anteriormente. Assim, sua falência não apenas um risco à continuidade do serviço do qual é concessionária, mas também para a oferta de conexão à Internet. E, neste segundo caso, não há proteções regulatórias que impeçam a empresa de deixar de prestar tal serviço, porque, afinal, o regime privado não impõe este tipo de obrigação às empresas. A interrupção do serviço prestado pela Oi também incorreria numa violação indireta ao MCI, considerando seu impacto na oferta da conexão à Internet a grande parcela da população brasileira.

A situação financeira da Oi já resultou numa redução dos investimentos em telecomunicações no Brasil e na deterioração das redes existentes. A título de exemplo, em 2014, enquanto o grupo América Móvil (Embratel, Claro e NET) investiu cerca de 13 bilhões de reais em sua operação no Brasil, a Oi, dona de uma infraestrutura muito maior, investiu apenas 1,08 bilhão.

O quadro de falência também explica o montante que a operadora acumula em multas junto à Anatel: uma dívida estimada em 20 bilhões de reais, envolvendo muitas admi-

1 O número de municípios que dispõe apenas de rede da Oi é incerto. Funcionários da Oi falam em 2 mil.

2 LOBO, Ana Paula; COSTA, Pedro. Papel central da Anatel é manter serviços da Oi em funcionamento. Disponível em <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&%25252525252525253Buser=&infpoid=43429&sid=8>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

Mais do que um questionamento teórico, o risco de que as multas sejam instrumento para que as empresas deixem de cumprir obrigações e usem os recursos apenas onde mais lhes interessa está colocado, por vários motivos. Em primeiro lugar, porque a fiscalização da agência é falha, como apontam relatórios do Tribunal de Contas da União<sup>79</sup>. Em segundo, porque a metodologia para a garantia de punições diante do descumprimento de multas não está devidamente detalhada nos textos de acordo, inclusive por fragilidade do instrumento RTAC, como afirmou o procurador

do Ministério Público Federal, Alexandre Gavronski, em sua contribuição à consulta pública que resultou no regulamento<sup>80</sup>. E, por último, porque há problemas de transparência em relação aos compromissos pactuados e o cumprimento de metas dos TACs para acompanhamento, por exemplo, pelo MPE.

No caso específico do único TAC até agora aprovado, o do grupo Telefônica/Vivo, o TCU ve-

79 Acórdãos 2.333/2016-TCU-Plenário e 2468/2010-TCU-Plenário.

80 AQUINO, Miriam. Anatel terá 45 dias para explicar ao TCU as cidades do TAC da Telefônica. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2017/05/TAC-TELEFONICA-TCU-1.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

rificou diversas irregularidades, tais como isenção irregular do pagamento de 10% das multas aplicadas antes da celebração de acordo (previsto no § 2º do art. 5º do RTAC); a inclusão de processos no TAC em negociação após concluído o prazo de 120 dias para esta etapa; e a ausência de análise, obrigatória pelo regulamento do instrumento, acerca da existência de interesse público na inclusão de processos na negociação para firmar compromisso de investimentos.

O TCU ainda apontou evidências de que, durante o período em que os processos de TAC da Telefônica tramitavam no Conselho Diretor da Anatel – ou seja, quando as negociações da agência com as empresas já deveriam ter sido encerradas e a proposta estaria apenas em análise –, “as operadoras continuaram a propor novos projetos de investimento e novas condições para correção das condutas infringidas, alterando substancialmente os termos recebidos e analisados pela Comissão de Negociação”, sem a devida análise pela área técnica<sup>81</sup>.

Após a deliberação e aprovação do TAC da Telefônica/Vivo pelo Conselho Diretor da agência, a Anatel admitiu e incluiu no Termo da empresa 29 processos administrativos, que se referem a um montante de meio bilhão de reais somado ao valor aplicado em multas, de acordo com a decisão do Conselho Diretor.

Em outubro de 2017, o TCU aprovou a possível celebração deste TAC, mediante solicitação de alterações. Entre elas, o tribunal exigiu da Anatel que seja estabelecida a região dos municípios que deverão receber investimentos em infraestrutura de banda larga por parte da Telefônica/Vivo<sup>82</sup>, justificativa para o aceite de cada um dos investimentos e o estabelecimento de metas parciais para verificação do andamento dos compromissos assumidos. Em dezembro, a Anatel anunciou o novo acordo com o grupo Telefônica/Vivo e afirmou que fez ajustes diante das considerações do TCU.

O TAC do grupo transforma 3,5 bilhões de reais em multas em 5,5 bilhões de reais em investi-

mentos. Os valores estão divididos em investimentos para garantia dos direitos dos usuários, na qualidade dos serviços, em ações de combate a interrupções na prestação de telecomunicações, em promoção da universalização do acesso à banda larga e no desenvolvimento de infraestrutura de Redes de Acesso Ópticas (FTTH, fibra até a casa, na tradução livre do inglês).

De acordo com a Anatel, “o grupo deverá, no próximos quatro anos, atender cem municípios com estrutura de ultra banda larga, sendo 35 dentro do Estado de São Paulo, área de atuação do grupo como concessionária e 65 fora do Estado; ampliar o backbone, rede de suporte a telefonia fixa e de transmissão de dados, da prestadora em 7,2 mil km; atender 152 municípios com cobertura móvel de 4G; instalar 3G em municípios onde há unicamente 2G; e a prestadora deverá também atualizar em 100% a planta de orelhões”. Também estão previstos investimentos em sistemas de atendimento ao consumidor.

De acordo com a organização de defesa dos consumidores Proteste, entretanto, o acordo, que aparentemente parece ser bastante vantajoso para os usuários/as, pode ser enquadrado, mais uma vez, em uso de recursos públicos para investimentos em rede privada em áreas de alto poder aquisitivo.

Segundo levantamento da Proteste, com dados obtidos com uma fonte de mercado e a partir dos dados disponibilizados pela Anatel, dos 105 municípios nos quais há a previsão de investimentos em redes de acesso com fibra ótica, 57 têm Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) maior que a média do Brasil; 47 têm densidade de acesso em banda larga fixa maior que a média do Brasil; apenas um não conta com backhaul de fibra ótica; 100% dos municípios contam com pelo menos um segundo provedor de acesso à banda larga fixa seja por fibra ou cabo; e 100% contam com tecnologia 3G e 4G. Neste rol, estão incluídas seis capitais: Belém, Macapá, Palmas, Rio Branco e São Luís do Maranhão. Apenas 15 municípios estão nas regiões Norte e Nordeste, sendo que destes, seis são capitais.

Na avaliação da advogada da Proteste, Flávia Lefèvre, os dados demonstram que a Anatel está chancelando a reversão de bilhões de reais de recursos públicos para o patrimônio privado da Telefônica: “a infraestrutura de banda larga encontra-se no regime privado e, portanto, afastada de obrigações de universalização e reversibilidade de bens. Portanto, os novos investimentos em redes, caso de

81 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Representação TC 022.280/2016-2. Disponível em <<http://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2017/05/TAC-TELEFONICA-TCU-1.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

82 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão No 2121/2017 – TCU – Plenário. Disponível em <[Acórdão Nº 2121/2017 – TCU – Plenário http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-celebracao-de-tac-entre-anatel-e-telefonica-brasil-s-a-vivo.htm](http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-celebracao-de-tac-entre-anatel-e-telefonica-brasil-s-a-vivo.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

fato seja firmado o TAC, implicarão na apropriação pela Telefônica de bilhões de reais em recursos públicos. E, pior, sem que os investimentos em questão revertam na ampliação do acesso para os cidadãos e regiões desatendidas.”

Ainda que se considere que estes investimentos levariam a uma maior concorrência em alguns municípios, esta seria desleal, acredita a Proteste. “O certo é que a competição se instalaria em situação de vantagem exagerada e ilegal, na medida em que os novos investimentos seriam feitos com recursos públicos, o que propiciaria condições privilegiadas para a fixação de valores a serem cobrados na exploração das novas redes”, afirma a associação.

A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e Mineração (SeinfraCOM) do TCU já havia questionado a escolha dos municípios previstos no TAC. Utilizando como base o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro, adaptando do IDH Global e utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, a área técnica do TCU afirmou em relatório: “Ao comparar os municípios selecionados nos compromissos adicionais do TAC da Telefônica, constatou-se que nenhum dos municípios está classificado nas faixas de ‘baixo desenvolvimento’ e nem de ‘muito baixo desenvolvimento’. Além disso, 89% das localidades possuem alto desenvolvimento”.

Também a associação de provedores regionais, Abrint, questiona a escolha dos municípios para investimento pelo grupo. “Da lista de 105 municípios, apenas um ainda não tem atendimento por fibra ou 4G, e a própria Telefônica já está em 35 deles. E 70% das cidades têm mais de 40,8% das residências atendidas, portanto mais que a média nacional. Nos municípios escolhidos, estão 647 provedores regionais que já atendem a cerca de 1 milhão de pessoas e vão sofrer concorrência direta feita com dinheiro público”, afirmou o presidente da Abrint, Basílio Perez, em audiência pública realizada em dezembro de 2017, na Câmara dos Deputados<sup>83</sup>.

As concorrentes na banda larga e não concessionárias, TIM e Claro, enviaram notificação à

Anatel, considerando as recomendações do TCU. Em correspondências a Juarez Quadros, presidente da agência, pediram para que sejam incluídas como partes interessadas no processo deste TAC<sup>84</sup>.

Em janeiro de 2018, a Proteste, juntamente com outras organizações que defendem os direitos digitais dos cidadãos, incluindo o Intervozes, protocolaram uma representação no Ministério Público Federal de São Paulo para suspender a implementação do TAC da Telefônica/Vivo.

### **A nova Política de Telecomunicações: exclusão dos municípios pequenos e mais necessitados e do regime público**

Uma nova proposta para a Política de Telecomunicações, chamada de “Plano de Conectividade”, foi submetida pelo MCTIC à consulta pública em outubro de 2017. A proposta de decreto substitui outros três atualmente em vigor, na tentativa de reunir em um único instrumento as diretrizes regulatórias para a expansão de serviços de banda larga e inclusão digital no país. Se aprovado, o novo texto revogará o Decreto nº 4.733/2003, que dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações; o Decreto nº 7.175/2010, que instituiu o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL); e o Decreto nº 8.776/2016, que criou o programa Brasil Inteligente.

A proposta, entretanto, é um retrocesso em relação ao programa Brasil Inteligente, que visava a universalização do acesso à Internet no país. Agora, “o objetivo é promover o acesso às telecomunicações, em condições econômicas que permitam o acesso à população, e promover a inclusão digital, garantindo às pessoas o acesso às redes de telecomunicações, sistemas e serviços baseados em tecnologias da informação e comunicação, bem como reduzindo desigualdades sociais e regionais”<sup>85</sup>.

---

que TAC da Telefônica leva fibra a cidades já atendidas. Disponível em <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=-site&UserActiveTemplate=mobile&infolid=46986&sid=8>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

84 JARDIM, Lauro. A Polêmica do TAC da Telefônica/Vivo está liberada. Disponível em <<http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/polemica-do-tac-da-telefonica-vivo-esta-instalada.html>>. Acesso em: 10. jan. 2018.

85 INTERVOZES. Consulta pública política de teleco-

83 GROSSMAN, Luís Oswaldo. Provedores reclamam

O texto do decreto trata das competências do MCTIC neste âmbito, das diretrizes para a política de inclusão digital, para o trabalho da Anatel, a aplicação dos recursos públicos na implantação de infraestrutura de banda larga e das diretrizes para a política de telecomunicações voltada às cidades inteligentes. Ele propõe o investimento preferencial em cidades, vilas e aglomerados rurais que ainda não dispõem de infraestrutura de banda larga, com preferência também para os com o maior número de habitantes. Considerando que não haverá recursos para levar banda larga a todas as localidades, a prioridade do governo seria atender ao maior contingente populacional desconectado, a partir de um levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>86</sup>.

As regras previstas quanto ao investimento de recursos públicos são especificamente para aqueles provenientes do saldo da migração para autorizações das concessões do STFC, incluindo a “venda” dos bens reversíveis – o que pressupõe uma mudança na LGT que ainda não aconteceu, e também da celebração de novos TACs. Ou seja, é uma política para definir o uso de recursos ainda inexistentes, sendo que a forma como se dará a mudança no modelo de regime de prestação de serviço na telefonia fixa e a geração de recursos públicos ainda são uma incógnita diante da não aprovação do PLC 79, que segue no Senado.

Ainda assim, é fundamental a proposta da nova Política de Telecomunicações. Para a advogada Flávia Lefèvre, da Proteste, o uso do critério populacional para priorizar investimentos em rede de banda larga pode ser eficaz em projetos do governo, mas não se justifica para os projetos adicionais previstos nos TACs. “No contexto do TAC, adotar um critério diferente do que está na lei significa um excesso de competência da Anatel”, afirma.

Segundo Lefèvre, tanto a Constituição como a LGT determinam ao Estado agir no sentido de reduzir as desigualdades regionais. E, ao priorizar as cidades com maior contingente populacional, ficarão de fora do plano justamente as mais afastadas e em

áreas de menor interesse econômico. Para as cidades preteridas, não há qualquer plano para garantia do acesso à Internet, em violação ao MCI.

Na avaliação do presidente da Associação Brasileira de Internet e Telecomunicações (Abrint), Basílio Perez, o critério populacional pode levar a uma exclusão ainda maior das pessoas com menor renda e que vivem em cidades menores. “É preciso equilibrar a busca do atendimento às pessoas e não apenas o aumento do PIB”, disse<sup>87</sup>. O argumento de Perez poderia ainda ser fortalecido a partir do entendimento de que é preciso garantir o direito à comunicação a todos os cidadãos/ãs. Deixar os mais excluídos em último lugar da fila certamente aprofundará as desigualdades sociais e econômicas.

Para o Clube de Engenharia, diante das críticas severas que a área técnica do TCU teceu aos primeiros TACs apresentados pela Anatel e como a celebração deste tipo de acordo envolve um grande volume de recursos, é fundamental aprofundar os mecanismos de transparência e fiscalização deste instrumento, algo que não está devidamente desenhado na proposta de Política de Telecomunicações apresentada para consulta pública.

Pelo texto proposto pelo MCTIC, todos os TACs já em negociação não precisariam responder ao novo decreto da Política de Telecomunicações e às regras ali estabelecidas. Isso significa que a conversão em investimentos de um montante de cerca de R\$ 9 bilhões em multas atualmente em debate não precisaria observar a esses critérios. Para organizações de defesa do consumidor, entretanto, somente os TACs já celebrados poderiam ignorar os critérios definidos em decreto, caso ele venha a ser aprovado.

A Abrint levanta ainda outro problema: a troca das multas, cujos recursos deveriam ser direcionados aos cofres do Tesouro Nacional, por investimento em rede privada das infratoras desvirtua o uso de recursos públicos e pode ser um incentivo indireto à concentração do setor. “A Abrint sugere que, a cada TAC firmado pela Anatel, um percentual preestabelecido do valor definido para os compromi-

---

municações MCTIC. Disponível em <[http://intervezes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Consulta\\_Decreto\\_MCTIC\\_politica\\_Telecom\\_Intervezes-2.pdf](http://intervezes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Consulta_Decreto_MCTIC_politica_Telecom_Intervezes-2.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

86 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Anatel publica estudo do Ipea sobre ampliação da banda larga no Brasil. Disponível em <[http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31827:anatel-publica-estudo-do-ipea](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31827:anatel-publica-estudo-do-ipea)>.

---

a-sobre=-ampliacao-da-banda-larga-no-brasil-&catid=1:dirur&directory=1>. Acesso em: 10 jan. 2018.

87 BERBERT, Lucia. Proteste critica uso do critério populacional para investimentos dos TACs. Disponível em <<http://teletime.com.br/2017/08/22/proteste-critica-uso-do-criterio-populacional-para-investimentos-dos-tacs/>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

tos adicionais – por exemplo, 10% – seja destinado para capitalização do Fundo Garantidor. Tal medida tem o objetivo, inclusive, de equalizar a competição”, escreveu a associação, que representa os operadores regionais de serviços de telecomunicações, durante a consulta pública realizada no final de 2017.

A criação de um Fundo Garantidor é uma demanda antiga dos provedores regionais de acesso à Internet, que passariam a ter acesso a crédito. Para os cidadãos, significaria a multiplicação da disponibilidade de recursos privados para o investimento na construção de redes de fibra óptica. A título de exemplo, em julho de 2017, o governo do Reino Unido anunciou a efetivação de um fundo com o intuito de estimular o investimento por provedores de Internet “alternativos”. A expectativa é de que o fundo de 400 milhões de libras se converta em um investimento de 1 bilhão de libras ao se somar à captação de financiamento privado<sup>88</sup>.

A proposta de política pública anterior para a expansão da banda larga, o Brasil Inteligente, respondia a esta necessidade dos provedores regionais. Ainda que o texto do decreto que criou o programa não tivesse registrado, no texto, a intenção de criação de um fundo garantidor para o investimento de operadores regionais, todas as declarações feitas pelo ministro das Comunicações à época apontavam para isso.

A mesma crítica de desvirtuamento do uso de recursos públicos se aplica quanto aos investimentos decorrentes de recursos provenientes da migração da concessão para autorização na prestação do serviço de telefonia fixa e da entrega dos bens reversíveis, porque não há garantias de que, desta vez, os recursos seriam aplicados para universalização e redução das desigualdades regionais e de renda no acesso à Internet e não apenas para o benefício das empresas responsáveis pela construção de tais redes.

Ainda que nesta proposta de decreto existam critérios para a aplicação dos recursos resultantes da celebração de TACs e do saldo da mudança da concessão para autorização na prestação do serviço de telefonia fixa, estes ainda são considerados bastante genéricos e ainda dentro do modelo em que são as empresas que têm grande poder de decisão. No entanto, em com-

paração com o PLC 79, há maior garantia de aplicação de recursos públicos para a garantia de acesso a toda população e redução das desigualdades sociais.

No artigo 8º do texto que foi à consulta pública, está definido, por exemplo, que os compromissos de investimento fixados pela Anatel em função da celebração de TACs, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência, bem como de atos regulatórios em geral serão direcionados para expandir as redes de transporte terrestre de alta capacidade, priorizando cidades, vilas e aglomerados rurais que ainda não disponham dessa infraestrutura e localidades com projetos aprovados de implantação de cidades inteligentes. O texto proposto também determina que os investimentos devem aumentar a cobertura de redes de acesso em banda larga móvel, priorizando o atendimento de vilas, aglomerados rurais e rodovias federais que não disponham de, no mínimo, tecnologia 3G, e cidades que não disponham de, no mínimo, tecnologia 4G. Por fim, determina a ampliação da abrangência de redes de acesso em banda larga fixa, priorizando setores censitários sem oferta de acesso à Internet por meio desse tipo de infraestrutura.

Porém, a associação que representa pequenos provedores aponta falhas nos dispositivos para garantia de compartilhamento das redes construídas com recursos públicos, o que pode vir a ser um problema concorrencial real, uma vez que a empresa dona da infraestrutura de oferta no atacado é concorrente das demais prestadoras do serviço no varejo. Por isso, a Abrint solicitou que a nova Política de Telecomunicações deixe expressa a obrigação de compartilhamento desde o início da ativação de uma rede construída com recursos públicos.

A associação também frisa que é preciso transparência em relação a quais redes serão construídas e com qual tecnologia para que a aplicação do recurso público não gere vantagens competitivas, como informação privilegiada, às empresas responsáveis pelo investimento. Com informações adequadas e atualizadas, os pequenos provedores poderiam se planejar para solicitar o compartilhamento da rede assim que esta fosse concluída.

Também com esta preocupação, o Clube de Engenharia reforça a importância de a regulação das telecomunicações se dar por camadas – por meio da separação funcional ou estrutural da camada de infraestrutura de rede, composta de backbone, ba-

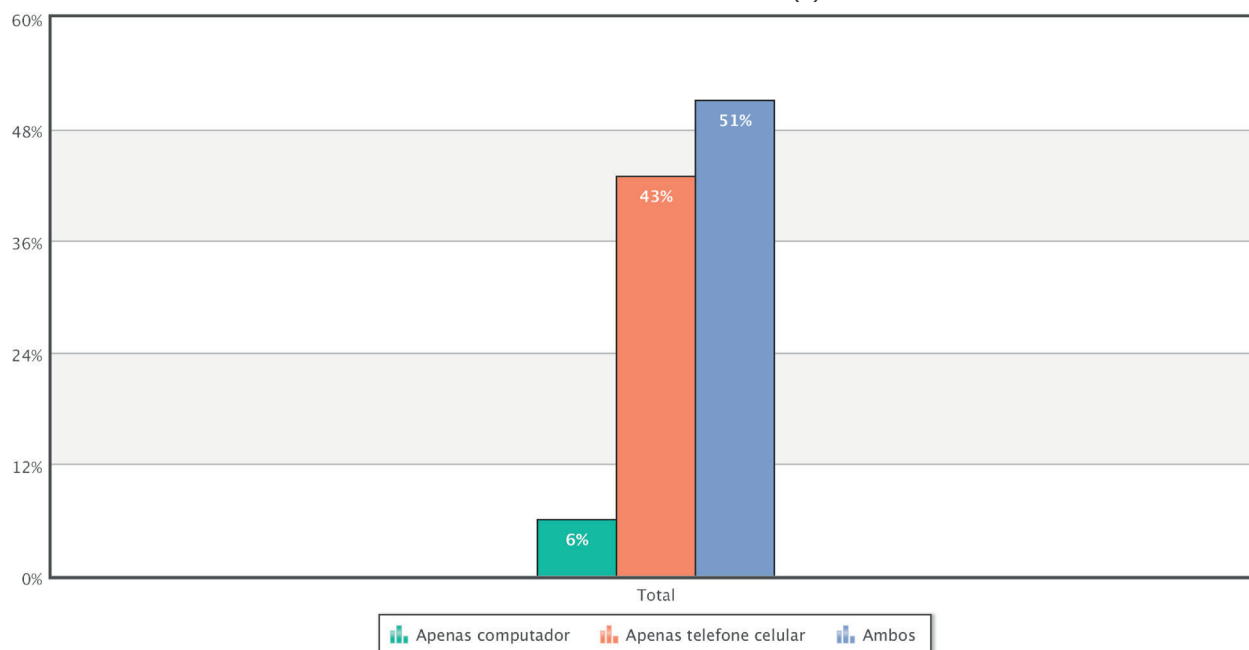
88 ACKSON, Mark Uk Gov Start 400m Digital Infrastructure Fund to Boost “Full Fibre” Broadband. Disponível em <<https://www.ispreview.co.uk/index.php/2017/07/uk-gov-start-400m-digital-infrastructure-fund-boost-full-fibre-broadband.html>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

ckhaul e última milha (recursos de rede no atacado), da camada do serviço e seu backoffice (recursos de rede no varejo) – o que poderia garantir isonomia da oferta de capacidade de transporte no atacado.

A isso, soma-se a preocupação quanto à metodologia para definição, pela Anatel, do preço a ser ofertado pela contratação de capacidade de rede no atacado. No texto apresentado pelo MCTIC, a definição do preço seria “segundo modelo que considere incentivo ao investimento agregado setorial na modernização e ampliação de redes de telecomunicações”. A proposta

“Esse procedimento de liberalização regulatória em épocas de serviços com inadequações de prestação, como já apontado, contrapõe-se ao comportamento de agências em outros países, que, quando observam abusos de prestadores de serviços ou prejuízos à competição, atribuem maiores compromissos regulatórios aos competidores. Um caso exemplar é o do Ofcom da Inglaterra, no caso da separação do British Telecom e da Openreach<sup>89</sup> [que garantiu isonomia na oferta e acesso à rede de transporte da concessionária entre a BT e a concor-

**Figura 10:** Usuários de Internet, por dispositivo utilizado de forma exclusiva ou simultânea  
Total de usuários de Internet(1)



Total de usuários da Internet

(1) Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TI Domicílios 2016.

Fonte: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).

não considera a necessidade de incentivo à concorrência ou aos pequenos provedores de acesso à Internet.

No entanto, é crítico o fato de a proposta de Política de Telecomunicações fazer referência à LGT sem mencionar a possibilidade de prestação de serviços em regime público, um dos pilares da lei para serviços essenciais à população. A proposta do governo já considera como dado o fim das concessões e retira da União a possibilidade de estabelecer metas de universalização, de qualidade e modicidade tarifária ao permitir o fim do regime público na prestação do serviço de telefonia fixa, sem enquadrar o serviço de conexão à Internet neste regime. Ou seja, vai na contramão ao que dispõe o MCI, que estabelece o acesso à Internet como um serviço essencial ao exercício da cidadania.

rência]”, afirmou o Clube de Engenharia, que atualmente ocupa cadeira no Conselho Consultivo da Anatel, durante a consulta pública do decreto.

No âmbito da campanha Banda Larga É Um Direito Seu, que desde 2011 reúne diversas organizações da sociedade civil em defesa dessa agenda, a proposta é que o serviço de conexão à Internet seja prestado tanto em regime público quanto privado. A oferta de redes das concessionárias para transporte de alta capacidade – backbone e backhaul – se daria em

89 YEOMANS, Jon; CURRY, Rhiannon. What is Openreach and why is it being spun out from BT. Disponível em <<http://www.telegraph.co.uk/business/2016/11/30/bt-openreach-making-news/>>. Acesso em: 8 dez. 2017.



regime público, enquanto o serviço de conexão aos grandes troncos não ligados às atuais concessionárias, mas às autorizatárias, permaneceria sendo prestado em regime privado, mas em linha com as obrigações de compartilhamento de infraestrutura previstas no PGMC. No caso da prestação em regime público, tal como definido na LGT, as concessionárias seriam beneficiadas pelo subsídio concedido pelo poder público, acesso prioritário às redes da Telebras e controle quanto à concorrência com as autorizadas.

Na última milha, a rede interna nas cidades e bairros até a casa dos usuários/as, a campanha Banda Larga É Um Direito Seu propõe a prestação em regime privado, mas passível de prestação em regime público quando for necessária a aplicação de recursos públicos. Também propõe que a Telebras possa, em casos de ausência de interesse das empresas estritamente comerciais, oferecer o serviço de conexão direto a/o usuário/a final.

Tanto o Clube de Engenharia quanto a organização de defesa do consumidor Proteste, que integram a campanha Banda Larga É Um Direito Seu, consideram que a previsão de regime público para a prestação do serviço em banda larga é essencial e obrigatória no contexto de vigência do MCI. O decreto proposto pelo MCTIC, entretanto, como visto, vai no sentido oposto.

Também parece contraditório que, ao tratar do investimento público em banda larga, o texto ignore a existência do FUST, o fundo setorial criado para a universalização de serviços de telecomunicações. Assim, além de não prever a prestação do serviço de acesso à Internet ao pelo menos em regime misto, o novo decreto se abstém de propor o fim do contingenciamento de recursos deste fundo e seu direcionamento para a garantia da construção de redes de suporte à banda larga em áreas de baixa atratividade econômica.

Aliás, considerando que o preço, conforme exposto, é atualmente a mais significativa barreira ao acesso à Internet, é surpreendente que uma proposta de Política de Telecomunicações não ofereça respostas a este desafio. Não há, no texto proposto, previsão de obrigação de oferta de plano básico – com preços, velocidade e franquia pré-estabelecidos – quando utilizados recursos públicos para construção de redes ou a infraestrutura da Telebras. Tampouco há previsão de subsídio direto para famílias de baixa renda, como aquelas com inscrição no Cadastro Único e beneficiárias do Bolsa Família e outros programas sociais, o

que poderia ser feito utilizando o FUST.

Em suma, a proposta de Política de Telecomunicações não resolve questões centrais para a garantia do acesso à Internet, como o investimento em rede em áreas pobres e distantes dos grandes centros, o nível de concentração na oferta da conexão e a acessibilidade do preço ao consumidor final de baixa renda. Além disso, evita utilizar-se do modelo de prestação de serviço em regime público, que cria instrumentos para a realização de política pública nesta área e desrespeitando o princípio estabelecido no MCI da universalização do acesso.

### **Quebra da neutralidade de rede, *zero rating* e acesso restrito a aplicações**

Para além da oferta de infraestrutura, o acesso à Internet, considerando todas as ferramentas que se baseiam no protocolo TCP/IP, também é afetado quando a neutralidade de rede é violada. Considerada no Marco Civil como um princípio basilar do acesso a uma Internet livre, aberta e plural, a neutralidade de rede é quebrada sobretudo em casos de gerenciamento e deterioração do tráfego de dados ou de cerceamento do acesso a determinadas aplicações ou conteúdos por quem controla a infraestrutura de conexão à Internet.

Garantir a neutralidade da rede, segundo o MCI, significa garantir que todos os pacotes de dados sejam tratados com isonomia na rede, sem distinção por conteúdo, origem, destino, serviço, terminal ou aplicativo. Por esta regra, sob a qual a Internet e a Web foram criadas e se desenvolveram, os responsáveis pela transmissão, mudança e roteamento dos pacotes de dados – as empresas de telecomunicações – não podem bloquear, degradar, atrasar ou privilegiar determinados pacotes de dados em detrimento de outros.

Entretanto, a partir da consolidação dos negócios na camada de conteúdo, do aumento da sua lucratividade e diante da baixa capacidade das empresas de telecomunicações de se inserirem no topo deste mercado, as operadoras de conexão à Internet, em geral proprietárias de infraestrutura que suporta o tráfego de dados que utilizam o protocolo TCP/IP, passaram a interferir na possibilidade de os usuários escolherem livremente quais serviços acessar.

Inicialmente, este tipo de gerenciamento se deu para evitar a concorrência com serviços que emula-

vam aqueles prestados pelas operadoras de telecomunicações, como a telefonia. Em 2004, por exemplo, a Brasil Telecom bloqueou o tráfego de datagramas correspondentes a chamadas telefônicas via Internet de empresas como a Skype. A denúncia da prática anti-competitiva foi rapidamente identificada pelos usuários e ganhou a atenção do poder público. O bloqueio foi então suspenso pelo Ministério da Justiça.

Desde 2014, com a entrada em vigor do MCI, e sobretudo após a edição de seu decreto regulamentador, em 2016, qualquer discriminação ou degradação do tráfego só pode ocorrer por requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações e para priorização de serviços de emergência. E, quando houver discriminação e degradação do tráfego pelas duas hipóteses previstas, a prestadora do serviço deve abster-se de causar dano aos usuários; agir com proporcionalidade, transparência e isonomia; informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento e mitigação de tráfego adotadas, inclusive as relacionadas à segurança da rede, e oferecer serviços em condições comerciais não discriminatórias; e abster-se de praticar condutas anticoncorrenciais. A lei também determina que, na provisão de conexão à Internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados.

O MCI, assim, garantiu a neutralidade da rede do ponto de vista técnico e também impediu que interesses comerciais motivem a degradação do tráfego, resultando em danos aos usuários ou em comportamento anticoncorrencial entre as empresas.

Atualmente, não há no Brasil queixas recorrentes sobre práticas de quebra da neutralidade da rede por discriminação do datagrama visando a interrupção ou atraso no fluxo de dados de determinadas aplicações, como ocorreu no passado<sup>90</sup>. No entanto, o usuário comum tem baixíssima capacidade de verificar, por conta própria, a existência dessas práticas. Como nenhum órgão do país faz o monitoramento do respeito à neutralidade e nem acompanha a modelagem do tráfego diretamente na rede das

provedoras de serviço de acesso à Internet, o usuário fica suscetível aos interesses econômicos das operadoras quando utiliza, por exemplo, serviços de voz e vídeo sobre IP ou quando utiliza recursos como o de compartilhamento de arquivos peer-to-peer.

Já em relação à discriminação e priorização de pacotes em função de aplicativos ou conteúdos acessados, a neutralidade de rede vem sendo violada em novos modelos de oferta de conexão, explorados comercialmente com forte impacto ao direito de acesso à Internet. Planos de celular com ofertas de tarifas zero (zero rating), sem consumo de dados, para determinadas aplicações são anunciados indiscriminadamente por operadoras de conexão como TIM, Oi e Claro, como mostrou em profundidade o estudo “Neutralidade de rede na América Latina: regulamentação, aplicação da lei e perspectivas”, publicado em 2017 pelo Intervozes e pela organização chilena Derechos Digitales<sup>91</sup>.

A prática de zero rating para apenas algumas aplicações da camada de conteúdo na Internet também contraria o Marco Civil em seu artigo 4º, inciso I, em que está definido que o uso da Internet no Brasil tem por objetivo a promoção do direito de acesso a todos. Ainda que este tipo de prática se dê quase exclusivamente na oferta de conexão móvel, grande parte da população brasileira a tem como única forma de acesso à Internet, de forma que seu impacto é relevante (Figura10).

Diversos são os pacotes de conexão móvel ofertados com uma definição prévia das aplicações e sites que os usuários poderão acessar com determinada franquia<sup>92</sup>. A Vivo, por exemplo, que não dispõe de plano de acesso com tráfego “liberado” para determinadas aplicações, como suas concorrentes, oferece um plano para redes sociais que inclui apenas Facebook, Messenger e Twitter por um valor fixo mensal<sup>93</sup>. A TIM também oferece um pacote, chamado de Turbo WhatsApp, no qual a conexão a esta aplicação em exclusivo é oferecida mensalmente por um valor fixo. Ainda que ambas as ofertas sejam atreladas à contratação de um pacote de navegação livre na rede, o impacto no acesso plural à Internet é relevante, pois tal prática

90 INTERVOZES; DERECHOS DIGITALES. Neutralidade de rede na América Latina: regulamentação, aplicação da lei e perspectiva. Disponível em <<http://intervozes.org.br/arquivos/interliv011nral2017.pdf>> Acesso em: 22 dez. 2017.

91 Idem 90.

92 Idem 90.

93 REGULAMENTO PACOTE VIVO INTERNET REDES SOCIAIS 1GB. Disponível em <[https://www.vivo.com.br/porta/web/ShowPropertyServlet?nodeId=/UCMRepository/CONTRIB\\_101577](https://www.vivo.com.br/porta/web/ShowPropertyServlet?nodeId=/UCMRepository/CONTRIB_101577)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

concentra o tráfego em pouquíssimas plataformas online, na contramão das melhores esperanças de avanço da liberdade de expressão e acesso à informação e conhecimento geradas a partir da criação de uma tecnologia livre, como o protocolo IP, e uma plataforma aberta, como a Web.

Ao diferenciar cidadãos/ãs com possibilidade de livre navegação em aplicações e páginas na Internet e outros/as – justamente aqueles com menor poder aquisitivo – com acesso a apenas poucos recursos da rede, amplia-se, novamente, a desigualdade informacional no país e violam-se outros fundamentos que disciplinam o uso da Internet no Brasil, segundo o MCI: o respeito à pluralidade e diversidade e a abertura e colaboração.

### Imposição de franquia de dados na banda larga fixa

O Brasil atravessava a crise política do processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff quando, em fevereiro de 2016, as grandes prestadoras de serviço de conexão à Internet deram início a um movimento para limitar o volume de dados ofertado aos consumidores, já adotado na telefonia móvel, também na banda larga fixa<sup>94</sup>, inclusive para os planos de conexão já contratados. A tentativa de criação de escassez artificial na conexão à Internet resultaria, na prática, em não mais vender a conexão por velocidade (taxa de transmissão dos dados na rede), mas por volume de dados a ser trafegado na Internet.

Já durante o governo de Michel Temer, a Anatel e o novo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, sob o comando de Gilberto Kassab, ensaiaram defender a proposta. Em coletiva de imprensa, o então presidente da Anatel, João Rezende, chegou a afirmar que “a era da banda larga ilimitada acabou”<sup>95</sup>. Em resposta, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) acusou a agência de defender o interesse das operadoras de telecomunicações. A mobilização dos usuários pela própria rede também foi rápida e massiva. Um

94 MIOZZO, Júlio. Vivo vai limitar e até bloquear internet da banda larga fixa. Disponível em <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/consumo/noticia/4605373/vivo-vai-limitar-ate-bloquear-internet-banda-larga-fixa>>. Acesso em: 20. jan 2018.

95 CABETTE, André. Não é só por alguns bytes: como o sistema de franquias dá mais poder a provedores de internet. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/04/26/N%C3%A3o-%C3%A9-s%C3%B3-por-alguns-bytes-como-o-sistema-de-franquias-d%C3%A1-mais-poder-a-provedores-de-internet>>. Acesso em: 10 out. 2017.

abaixo assinado criado na plataforma Avaaz alcançou 1,6 milhão de assinaturas pedindo que o governo proibisse a franquia de dados na banda larga fixa<sup>96</sup>.

Diante da pressão, em abril de 2016, a Anatel vetou a medida temporariamente<sup>97</sup>, até que um estudo de impacto seja concluído e permita uma decisão definitiva da agência, o que não tem data para acontecer.

Entre maio e junho de 2016, enquete realizada pelo DataSenado resultou em 99% de um total de 608.470 internautas contrários à limitação. Diversos projetos de lei proibindo a franquia na banda larga fixa foram então apresentados no Congresso Nacional - um deles (PL 7182/17) já aprovado no Senado e agora em tramitação na Câmara dos Deputados<sup>98</sup>.

Em novembro de 2016, a Anatel abriu um processo de consulta pública sobre o tema<sup>99</sup>. Segundo o relator, Otávio Rodrigues, o volume de contribuições recebidas foi muito grande e, em novembro de 2017, o prazo para manifestação da agência foi ampliado em 120 dias.

O argumento das operadoras é o de que não é justo que quem consome mais dados pague a mesma coisa que quem trafega menos. Para as empresas, há consumidores, chamados de heavy users, sobrecarregando a infraestrutura de telecomunicações. Até o momento, entretanto, não há qualquer estudo que comprove, com evidências, que uma Internet vendida apenas por velocidade estaria sobrecarregando de fato a rede existente.

Pode-se dizer que este é um caso de criação de escassez de forma artificial, porque a ideia de que quem

96 AVAAZ.ORG. Diga não ao limite da Internet. Disponível em <[https://secure.avaaz.org/pt/petition/Vivo\\_GVT\\_OI\\_NET\\_Claro\\_Anatel\\_Ministerio\\_Publico\\_Federal\\_Contra\\_o\\_Limite\\_na\\_Franquia\\_de\\_Dados\\_na\\_Banda\\_Larga\\_Fixa/](https://secure.avaaz.org/pt/petition/Vivo_GVT_OI_NET_Claro_Anatel_Ministerio_Publico_Federal_Contra_o_Limite_na_Franquia_de_Dados_na_Banda_Larga_Fixa/)>. Acesso em: 12. out. 2017.

97 LUCI, Ribeiro. Anatel determina que operadoras suspendam sistema de franquia para banda larga fixa. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,anatel-determina-a-operadoras-que-suspendam-sistema-de-franquia-para-banda-larga-fixa,1858196>>. Acesso em: 12 out. 2017.

98 BRASIL. Projeto de lei 7182/2017. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2126316>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

99 ANATEL. Tomada de subsídios sobre franquia de dados na banda larga fixa. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/dialogo/groups/profile/895/tomada-de-subsidios-sobre-franquia-de-dados-na-banda-larga-fixa>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

consome mais dados deve pagar mais não tem embaçamento material. Diferentemente da energia elétrica, os dados que trafegam na rede não são finitos, não têm custo de criação para as operadoras. São os usuários e empresas da camada de conteúdo quem os criam. E o tráfego de dados em maior volume não representa despesa maior à infraestrutura. São apenas o avanço tecnológico e o tempo que tornam a infraestrutura de telecomunicações obsoleta. Assim, a criação de franquia de dados na banda larga fixa nada mais é do que uma forma de elevar a lucratividade das empresas, com forte impacto na garantia de direitos, inclusive de acesso, e no combate à desigualdade social.

O que se pode dizer é que impor franquias de dados, ainda que apenas pelas maiores empresas de fornecimento de Internet fixa no Brasil (NET, Vivo e Oi), gera um impacto gigantesco nas possibilidades de navegação e experiência do usuário online. Juntas, essas três empresas somam quase 90% de mercado. Para o advogado do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), Rafael Zanatta, a medida impacta o direito de acesso à informação, ao conhecimento e à livre expressão, limita o empreendedorismo, o modo como as pessoas se comunicam, interfere no exercício das liberdades civis e até das liberdades políticas<sup>100</sup>.

A criação de franquia de dados na Internet fixa também abre espaço para que a venda de pacotes por aplicações e o acesso patrocinado pelas empresas que atuam na camada de conteúdo também passem a ocorrer nos serviços de conexão fixa. Estes modelos, como já detalhado no caso da conexão móvel, reforçam o impedimento de acesso à Internet ampla e transformam a conexão à rede em algo semelhante à assinatura da TV a cabo, em que o consumidor que paga mais tem acesso a mais conteúdo.

No livro “Escassez Artificial - Contestando a implementação das franquias de dados na Internet fixa”, publicado pelo IDEC, o engenheiro da computação Rubens Kühl afirma que a franquia de dados na banda larga fixa só se justifica pelo interesse das operadoras em encontrar novos pagadores para o serviço de conexão: as plataformas de oferta de conteúdo. “Então, se as pessoas têm uma cota muito baixa [de franquia de dados], o que pode acontecer é: os prestadores de serviços [as plataformas online]

que têm uma maior quantidade de bytes trafegados teriam um maior interesse em pagar para que eles [os consumidores] se isentem disso [de pagar pelo tráfego junto à operadora]”.

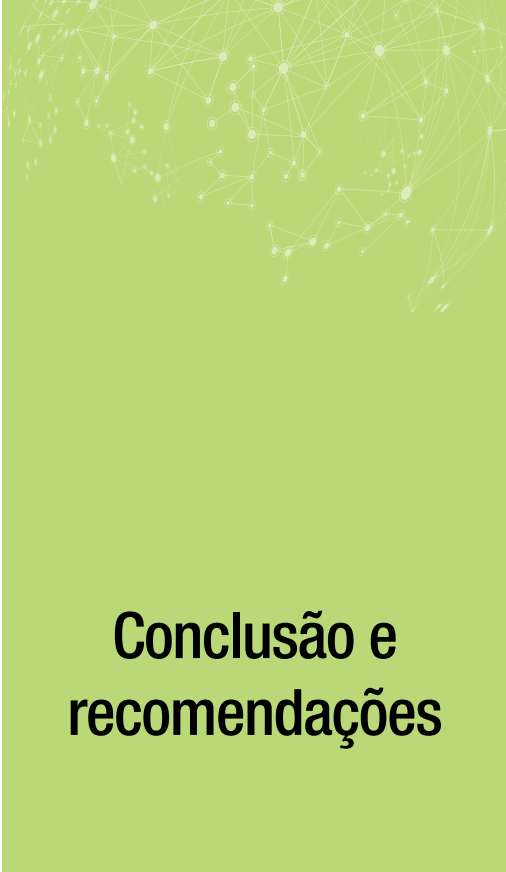
Em audiência pública realizada em maio de 2017 na Câmara dos Deputados, a Associação de Consumidores Proteste afirmou que limitar a franquia de dados na banda larga fixa é ilegal, pois a conexão à Internet é considerada um serviço essencial pelo MCI. Além disso, a lei também estabelece que interromper o acesso à rede por um motivo que não seja a inadimplência é ilegal.

Na avaliação da associação, a permissão para que prestadoras imponham a franquia de dados na banda larga fixa significaria, ainda, dar carta branca para que as teles reduzam os investimentos em rede, especialmente em redes modernas, como a de fibra óptica. Ou seja, em vez de ampliar a infraestrutura para resolver eventuais problemas de gargalo, passaria a se limitar a navegação dos usuários, dando um passo na direção contrária às necessidades do Brasil e aos princípios do MCI.

Vale lembrar que o modelo de franquia na banda larga – universalmente adotado na oferta de conexão móvel – tem gerado um volume gigantesco de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor. As pessoas não conseguem controlar o uso que fazem dos dados e, invariavelmente, são lesadas por cobranças pouco claras.

Há diversas alternativas de menor impacto para reduzir o custo de tráfego e otimizar a infraestrutura de telecomunicações como um todo, garantindo a ampliação e a qualidade do acesso. São exemplos e referências internacionais neste sentido projetos desenvolvidos pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br) como a disseminação de pontos de troca de tráfego pelo território nacional e a criação de redes de entrega de conteúdo (Open CDN) no Brasil. Tais práticas se mostram eficientes e com impacto nenhum na garantia de acesso à Internet. Este deveria ser o foco tanto da agência reguladora quanto dos atores envolvidos na definição da agenda de políticas públicas para Internet no país.

100 INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Escassez Artificial – Contestando a implementação das franquias de dados na Internet Fixa. Disponível em <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Livro-IDEC-Escassez-Artificial.pdf>>. Acesso em 18. fev. 2018.



## Conclusão e recomendações

O levantamento de boa parte dos dados disponíveis sobre o acesso à banda larga no Brasil mostra o atraso e o desrespeito ao princípio de garantia de acesso universal à Internet estabelecido no MCI.

A estratégia histórica do Estado brasileiro de entregar ao mercado a tarefa de ofertar o acesso à população mais pobre e em áreas remotas, seja por incentivo ou privatização de recursos públicos e da União, tem se mostrado incapaz de responder às necessidades de avanço nesta área. A opção por manter a prestação de um serviço essencial em regime privado e o esvaziamento do projeto da Telebras eliminam a possibilidade de atuação efetiva do poder público no sentido da universalização do acesso à Internet.

São evidentes as falhas nas políticas públicas focadas no incentivo às empresas em garantir a conexão quanto à transparência, definição de metas e acompanhamento, governança e diálogo com os diversos setores, incluindo usuários/as e representantes da sociedade civil. A ausência de qualquer menção ao preço da conexão no texto apresentado para o novo decreto da Política de Telecomunicações, em formulação, confirma a total desconsideração do direito de milhões de brasileiros/as no desenvolvimento desta política pública.

A incapacidade dos governos de mobilizar recursos para investimento em acesso à Internet e a manutenção de impostos elevados pelo serviço de conexão também penaliza os já excluídos e aprofunda o fosso de desigualdade que separa ricos e pobres.

Além disso, o baixo nível de responsividade às demandas das empresas de pequeno e médio porte inviabiliza o crescimento de um setor dinâmico do mercado de oferta à conexão, com impacto não apenas na ampliação do acesso, mas no desenvolvimento

sócio-econômico do país.

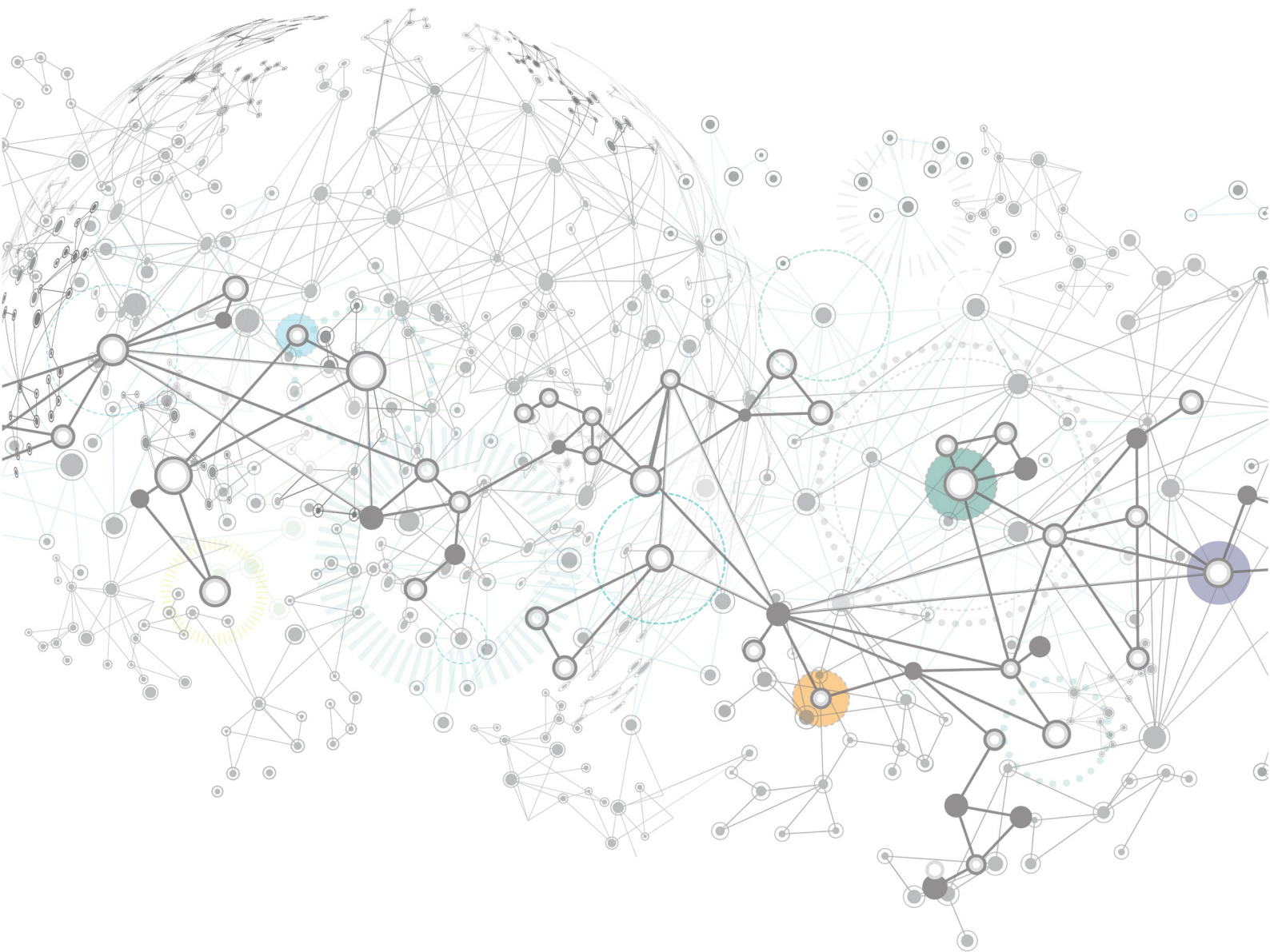
A não-intervenção da agência reguladora e do governo diante dos novos modelos de negócio adiciona uma nova camada à já complexa diferenciação entre o acesso pleno à Internet e seu uso pontual e para tarefas específicas, o que restringe o potencial de avanço na garantia de direitos a partir do acesso à conexão.

Assim, faz-se necessária uma ampla e consistente revisão das escolhas do Estado brasileiro para garantir a universalização do acesso à rede. Como recomendações à reversão do atual processo em curso e para o respeito à legislação para a Internet em vigor no Brasil, sobretudo o Marco Civil da Internet, propomos:

- A inclusão do modelo de regime público para a prestação do serviço de conexão à Internet, especialmente na prestação de serviço no atacado.
- A criação de um modelo de plano básico, com preço, velocidade, franquia e qualidade adequados, para que a construção de redes, com recursos públicos, represente ampliação do acesso a todos/as.
- A separação funcional ou estrutural dos serviços prestados na camada de rede do serviço de conexão, para fins de regulação e incentivo à competição.
- O investimento na Telebras e a retomada de sua atuação baseada no interesse público e não apenas na rentabilidade econômica.
- A adequação do modelo de TACs para garantir oferta em áreas de menor interesse econômica.
- Criação de um fundo garantidor para pequenos provedores de Internet com recursos públicos.
- Redução da carga tributária incidente sobre o serviço de conexão à Internet.
- Criação e fortalecimento de instrumentos de transparência, fiscalização das políticas públicas e participação social.







 **intervozes**  
coletivo brasil de comunicação social

Rua Rego Freitas, 454, Cj. 92 - 9º andar  
República • 01220-010  
São Paulo • SP • Brasil  
+55 11 3877 0824  
[intervozes@intervozes.org.br](mailto:intervozes@intervozes.org.br)