

BRASIL PRECISA DAR CONSEQUÊNCIA À ESSENCIALIDADE DO ACESSO À INTERNET

[Texto entregue ao Ministério das Comunicações em nome das entidades da Campanha Banda Larga é um Direito Seu em 12/03/2015]

As entidades que integram a campanha Banda Larga é um Direito Seu vêm apresentar seu posicionamento quanto à garantia do direito de acesso universal aos serviços de comunicação de dados (= banda larga) e à Internet como condição indispensável para o exercício pleno da cidadania e instrumento para inclusão política, social, cultural e econômica das pessoas em um mundo interconectado pelas tecnologias digitais, de modo a concretizar o que está expresso no Marco Civil da Internet – Lei 12.965/2014.

O cenário atual

Hoje, no Brasil, o acesso à Internet se dá, basicamente, a partir da oferta de planos oferecidos pelas empresas de telecomunicações. O serviço de telecomunicações que dá suporte ao acesso à Internet em redes fixas, o Serviço de Comunicação Multimídia, é prestado em regime privado.

Ou seja, apesar de se tratar de serviço de interesse coletivo e essencial, seus prestadores não estão sujeitos a obrigações de universalização, continuidade e modicidade tarifária, contra disposição expressa do art. 65, § 1º, da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, em razão do que os investimentos em infraestrutura e preços são definidos principalmente pelo interesse do mercado. Ao contrário, um serviço em regime público, conforme a LGT, está sujeito a metas a serem atingidas visando a universalização do serviço por todo o território nacional, e regras de tarifação, controladas pelo órgão regulador, de modo a viabilizar amplo acesso pela população.

O único serviço atualmente prestado em regime público é o telefônico fixo. Certamente, era ainda o mais importante há quase 20 anos, quando a LGT foi sancionada. Hoje é um serviço que tende a ser progressivamente substituído pelas redes de alta velocidade, ou “banda larga”. Estas não somente servem à telefonia (comunicação privada entre duas pessoas) como a tudo o mais que necessite de infraestrutura de comunicações, inclusive carregamento de filmes para audiência privada, atividades lúdicas ou profissionais de busca de informações, todo tipo de interação pela Internet, vendas de mercadorias ou serviços, acesso a serviços públicos etc.

A “banda larga” (= comunicação de dados) e o acesso à Internet hoje são socialmente essenciais; a comunicação e informação, assim como a utilização de diversos serviços públicos se dão pela Internet, razão pela qual desempenham também papel estratégico para os Poderes Públicos.

Portanto, é incontestável que a evolução da tecnologia e das relações econômicas, políticas e sociais levaram a que a Internet tenha passado a ocupar papel central para o exercício da cidadania.

Diante disso, há alguns anos, muitas organizações e estudiosos sobre o tema apontam que o acesso à “banda larga” precisa ser alçado ao status de direito, portanto garantido pelo Estado brasileiro e deve ser prestado não só no regime privado, mas também no regime público, com obrigações de investimentos determinadas pelo Poder Público.

Esta proposta, inclusive, foi aprovada por unanimidade pela 1ª Conferência Nacional de Comunicação, em 2009. Mais recentemente o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) estabeleceu não só o direito de acesso à Internet a todos, mas a sua essencialidade ao exercício da cidadania. Tratam-se de duas disposições complementares, já que um serviço essencial deve ter a infraestrutura que lhe serve de suporte à disposição de todos os cidadãos, isto é, deve ser universalizado, como previsto na LGT.

Contudo, desde a privatização até hoje, o país deu passos tímidos e insuficientes no sentido de garantir a democratização da banda larga, contrariando garantias constitucionais de acesso universal a serviços públicos essenciais assim como o dever do Estado de planejar e definir políticas públicas que orientem a sua exploração por entes privados, de modo a equilibrar interesses privados e interesses públicos.

É verdade que alguns ensaios importantes foram feitos para ampliar o acesso à Internet no Brasil, que está entre os mais caros do mundo. Entre as iniciativas governamentais, a mais relevante foi o Programa Nacional de Banda Larga, lançado em 2010. Apesar de insuficiente, ele definia metas importantes para interiorizar e ampliar a infraestrutura para a conexão de cidades e localidades não atendidas pelo setor privado, inclusive resgatando a Telebras para cumprir papel estratégico nesse esforço.

Infelizmente, a pressão das operadoras de telecomunicações foi tal que mesmo o tímido PNBL foi esvaziado pelo governo, e são poucas as ações deste programa que estão em andamento. Com isso, o Brasil continua sem redes suficientes para atender a demanda crescente do país, principalmente onde não há interesse de mercado, do que decorre as baixas velocidades de provimento do serviço de acesso à Internet, com preços elevados, de péssima qualidade e ainda para poucos.

Também pesou para os resultados pífios do PNBL, o fato de as medidas para sua implementação terem sido definidas sem diálogo efetivo com a sociedade, alinhando-se mais aos interesses das empresas privadas. O governo não definiu ao longo destes anos um projeto estruturante com objetivos claros a serem alcançados. Os vários temas relativos à política de telecomunicações foram tratados de forma fragmentada.

Além de tudo, não foram estabelecidos mecanismos de transparência e acompanhamento dos investimentos realizados no PNBL e seus resultados.

A Campanha Banda Larga é um Direito Seu entende que questões envolvendo o serviço de telefonia fixa (STFC) e a revisão quinquenal dos contratos de

concessão, a descontinuidade dos Telecentros, CRCs e pontos de cultura, o debate em torno do uso das frequências para banda larga móvel, o uso dos Fundos públicos como o FUST – Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicação, o FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações e o FISTEL – Fundo de Fiscalização de Telecomunicações, entre vários outros temas caminharam sem a sinergia necessária, considerando que todos fazem parte do que deveria ser uma política estruturante para o setor, com vistas a universalizar o acesso ao serviço de comunicação de dados.

E, sem a visão do todo, olhar projetos específicos contribui apenas para reforçar o tratamento da inclusão e da cidadania digitais como questões menores, mais relacionadas à configuração de um mercado do que à estruturação de políticas coordenadas voltadas à concretização de direitos fundamentais.

Entendemos que ignorar o valor vultoso das redes públicas de transporte e de acesso vinculadas aos contratos de concessão do serviço de telefonia fixa significa abrir mão de investimentos públicos, ou realizados diretamente pelo Poder Público até a privatização ou realizados pela iniciativa privada com recursos obtidos pela cobrança de tarifas decorrentes da exploração do serviço no regime público, com previsão incontestável de reversibilidade.

Abrir mão dessa infraestrutura e desses investimentos é mais do que um erro, especialmente porque a União Internacional de Telecomunicações já homologou a nova tecnologia – o G.Fast – que permite a utilização das redes de cobre casadas com as novas redes de fibra ótica para provimento de acesso à Internet com velocidade de até 1 Gbps.

De acordo com nossa análise são os aspectos descritos acima que impedem o Brasil de avançar numa área nevrálgica para a inclusão social, entendida em toda a sua complexidade, e para a consolidação da democracia. O Estado precisa ter uma política clara para o setor que passa, necessariamente, pela revisão do regime orientado para garantir a universalização da infraestrutura da comunicação de dados e da implementação das novas orientações estabelecidas pelo Marco Civil da Internet relacionadas a políticas públicas para a inclusão digital.

Vale acrescentar que em recente avaliação da Comissão de Ciência e Tecnologia e Inovação (CCTI) do Senado Federal sobre o PNBL, em que ficou evidenciado o não atingimento das metas inicialmente previstas, foi recomendado e efetivamente criado um projeto de lei, PLS 431/2014, instituindo a Banda Larga em regime público, como a única forma de se ter a garantia de universalização do serviço.

Embora a Presidenta Dilma Rousseff na última campanha tenha se comprometido com a “universalização” da banda larga, abandonando o termo “massificação” – utilizado desde o lançamento do PNBL – o Programa Banda Larga para Todos não apresenta os requisitos necessários para atender ao

interesse público, tampouco para cumprir o que significa o próprio conceito de “universalização”.

Pelo que temos conhecimento, o Programa não cogita da adoção do regime público para garantir a expansão das redes de alta velocidade, em especial no atacado, na operação dos grandes troncos (backbone e backhaul). Não passa também pelo aproveitamento da infraestrutura reversível ligada à prestação do serviço de telefonia fixa e cujas redes de cobre podem servir à oferta de banda larga de alta velocidade se combinada à fibra óptica, reduzindo custos. Por fim, o Programa parece separar os momentos de investimento em infraestrutura e oferta do serviço na ponta em condições adequadas e acessíveis, deixando a efetiva fruição do serviço em segundo plano.

Outro ponto que preocupa muito as entidades que participam da Campanha Banda Larga é um direito seu foi a proposta feita pela Presidenta Dilma Rousseff de definir a política de universalização por meio de um Projeto de Lei do Executivo, a ser encaminhado para a Câmara dos Deputados. Na ocasião, as entidades já manifestaram sua crítica a essa proposta por considerar que de acordo com o que está previsto na LGT e na Constituição é uma prerrogativa do Executivo, por decreto, estabelecer a prestação do serviço de banda larga em regime público.

Essa preocupação se aprofundou a partir do resultado que emergiu das urnas, que configurou um Congresso Nacional ainda mais conservador e refratário a políticas de interesse público como a que abrange o tema da banda larga. E com a eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara – deputado que foi um dos principais opositores ao Marco Civil da Internet – o ambiente para a discussão de projetos de lei de universalização da banda larga torna-se inviável.

Assim, ainda que a universalização do acesso à banda larga no país tenha sido tema de destaque da campanha da Presidenta, seu plano para atingir tal promessa permanece distante dos mecanismos já estabelecidos pela Lei Geral de Telecomunicações (§1º, do art. 65 e inc. I, do art. 18) e deve ter em vista os anseios da sociedade que apoiou a Presidenta para mais um mandato na crença de que este seria feito de forma participativa.

Brasil 2015, o desafio é a universalização

A campanha Banda Larga é um Direito Seu propõe algumas diretrizes que consideramos essenciais para o estabelecimento de políticas de telecomunicações pautadas pelo interesse público e pela garantia de acesso por todos e todas. Estas políticas devem estar inseridas no debate de um projeto de comunicação democrático e convergente.

- Garantir a oferta da banda larga em regime público especialmente no atacado (reconhecendo, como já ocorre na telefonia fixa, a oferta do serviço também em regime privado), como ação fundamental de uma política estratégica do governo para a universalização do acesso à Internet;

- Conduzir o processo de revisão quinquenal dos contratos de concessão da telefonia fixa de maneira coerente aos seus princípios de universalização e modicidade, bem como integrada à implementação da banda larga em regime público e privado;
- Integrar ações das esferas Federal, Estadual e Municipal para a universalização do acesso à banda larga, possibilitando a conexão de qualquer pessoa ou instituição ao serviço e otimização do uso da infraestrutura, inclusive por meio da ampliação do programa de cidades digitais e da reserva de espaço eletromagnético e fibras ópticas livres de licenças para aplicações comunitárias sem finalidade lucrativa;
- Garantir que os recursos do FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – sejam utilizados apenas para investimentos em infraestrutura que tenham como objetivo o cumprimento de metas de universalização, obrigação que se refere somente a serviços prestados em regime público;
- Recuperar o papel da Telebras como instrumento público fundamental para a condução de políticas públicas que tenham o objetivo de garantir a universalização do acesso à banda larga. Este papel deve se dar tanto no âmbito do mercado, atuando na última milha em parceria com pequenos e médios provedores, comerciais e comunitários, para ofertar a conexão à banda larga onde a iniciativa privada não tenha interesse ou condições de fazê-lo, como também na construção e gestão da infraestrutura de rede para atender à crescente demanda de conexão em todo o país;
- Fortalecer instrumentos de regulação e fiscalização com independência em relação ao mercado, participação social e atuação rápida e eficaz, não só com relação à competição, mas também quanto à qualidade do serviço. Estes instrumentos devem atuar sobre todo o sistema, incluindo a Telebras, grandes e pequenos provedores privados.
- Elaborar e implementar essas políticas com efetiva participação social, ao contrário do que ocorreu com o PNBL, havendo distanciamento ainda maior no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. É fundamental que a sociedade civil não empresarial seja integrada às discussões e possa acompanhar e influir de maneira incisiva nesse processo. Para tanto, propomos uma mesa de comunicação periódica entre sociedade civil, empresas e governo que tenha tais políticas como objeto. Ademais, a disposição para o diálogo deve se refletir em canais mais abertos junto ao Ministério das Comunicações, para a troca de informações e condução das ações.