

Contribuições à Consulta Pública ao Decreto XXX que dispõe sobre Políticas Públicas de Telecomunicações

[Estas contribuições foram elaboradas pelo Clube de Engenharia, Instituto Telecom e Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro]

Introdução

O quadro de ineficácia de políticas públicas vem impactando o setor de telecomunicações por anos. O atual decreto, em vias de sanção presidencial, revoga decretos anteriores cujas implementações, acompanhamentos e fiscalizações vêm consolidando falhas através dos tempos, que têm caracterizado os serviços prestados no Brasil como “lentos, caros e para poucos”. Nem o Ministério das Comunicações (agora MCTIC) nem a Anatel conseguiram fazer com que as seguidas políticas públicas emitidas construíssem um arcabouço harmônico que desse sustentação ao desenvolvimento do setor.

O Brasil não se coloca bem em todos os índices estabelecidos por entidades de qualificação internacional. Em implementação de TICs (Tecnologia da Informação e Comunicações), a União Internacional de Telecomunicações (UIT) situa o Brasil em 63º lugar entre todos os países analisados. A UIT ainda posiciona o nosso país entre aqueles com as maiores tarifas do mundo. Em velocidade de internet, segundo consultorias internacionais, estamos em 79º lugar, abaixo da média mundial.

Além disso, a competição, um dos pilares da privatização ocorrida em 1998, não se estabeleceu. Segundo relatório da própria Anatel, só existe competição efetiva em banda larga em cerca de 3% dos municípios brasileiros. Metade de nossa população não tem acesso à internet. Pesquisa e desenvolvimento do setor se encontram desarticulados, e a indústria nacional, desmantelada, atende parcela ínfima dos fornecimentos. Some-se a isso que os grandes prestadores de serviços são líderes de reclamações em órgãos de defesa do consumidor.

Diante deste cenário, um novo decreto de políticas públicas de telecomunicações, depois de tão pouco resultado em iniciativas anteriores, tende a ser encarado com desconfiança e oportunismo, mas por outro lado merece atenção caso venha realmente para uma mudança efetiva do estado crítico em que as telecomunicações em nosso país se encontram.

Não gostaríamos de ver, mais uma vez, eventuais boas intenções se desvanecerem e terminarem como palavras ao vento ou perdidas em documentos do passado que venham a ser revogados sem alcançar os objetivos pretendidos. Não queremos mais presenciar representantes do governo com subterfúgios para mascarar constrangidos os insucessos de planos e projetos. Queremos mudanças robustas, que alicercem melhorias em benefício do cidadão, e que possam nos levar a patamares mais consistentes de qualidade e aceitação dos serviços oferecidos.

Vale lembrar que em recente estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) a cada 10% de penetração da internet, o PIB brasileiro subiria em média 2% (cerca de 40 bilhões de dólares em cada degrau de 10% de penetração), o que dá uma dimensão da importância da alavancagem que o setor poderia vir a dar na economia nacional com a correta escolha de políticas que viessem para alterar o atual quadro.

Nesse sentido, apresentamos as seguintes contribuições ao decreto em questão.

1. O decreto faz referência à Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472 de 16/06/1997. No entanto, em nenhum momento menciona a possibilidade de prestação de serviços em regime público, um dos pilares da LGT para serviços essenciais à população. E como se sabe, a Lei do Marco Civil da Internet (MCI) – Lei 12.965 de 23/04/2014, estabelece que o acesso à internet é um serviço essencial ao exercício da cidadania.

Na verdade, essa postura tem sintonia com a aprovação do PLC 79/2016, que acaba com as concessões, retira da União a possibilidade de estabelecer metas de universalização e modicidade tarifária, deixando o mercado sem regras explícitas de atendimento. Esse procedimento de liberalização regulatória em épocas de serviços com inadequações de prestação, como já apontado, se

contrapõe 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.

Recomenda-se, portanto, que o decreto, em benefício da inclusão digital, e do objetivo de instituição de metas de universalização para o acesso à internet, para o pleno exercício dos direitos do cidadão consubstanciado no MCI, estabeleça que a banda larga seja prestada também no regime público.

2. O decreto em nenhum momento faz referência à utilização do FUST, o fundo setorial criado exatamente para a universalização de serviços públicos, e que vem sendo seguidamente contingenciado, sem aplicação para a sua finalidade precípua de complementaridade às forças do mercado em sistema de competição.

Recomenda-se que o decreto mencione que a universalização de serviços seja efetivada também com o uso do FUST, sem a possibilidade de ocorrência de contingenciamentos.

3. Toda a infraestrutura decorrente da utilização do FUST para universalização de serviços públicos, conforme preconiza a LGT, deverá ser considerada bem reversível, e retornar à União ao final do contrato de concessão. Não se deve permitir que bens da União possam ser alienados pelas concessionárias sem o conhecimento da Anatel, como vem acontecendo atualmente.

Recomenda-se que estes bens sejam sempre relacionados e acompanhados pela Anatel.

4. Para que a universalização se realize plenamente, as tarifas dos serviços devem ser fixadas com características de modicidade, de modo que não haja exclusão digital pela inadequação da renda do usuário ao pagamento. Conforme já identificado por relatórios do CGI.br, a ocorrência de não atendimento de banda larga em domicílios no Brasil, se concentra nas classes C, D e E, e em áreas rurais. No que se refere à prestação de serviços em áreas rurais, deve ser prevista a utilização de toda a capacidade do satélite SGDC da Telebrás, já que, como previsto no projeto original, ele se presta ao atendimento social dessa parcela da população que não se encontra atendida. Estão nesse caso cerca de 60 mil escolas, 2.300 municípios sem infraestrutura adequada de banda larga, postos de saúde, e de fronteira, órgãos e empresas governamentais.

Recomenda-se o estabelecimento de diferentes níveis de tarifa para os serviços de acordo com regiões do país e de acordo com classes sociais dos usuários. Recomenda-se adicionalmente que a capacidade do SGDC seja integralmente aplicada para o atendimento de áreas que tenham dificuldade de serem atendidas por outras formas de infraestrutura.

5. Reforça-se a necessidade de que as pesquisas e desenvolvimentos estejam alinhadas com as condições da infraestrutura do país e das carências da população. Devem ser estimuladas as utilizações de novas soluções tecnológicas que possam vir a se tornar aplicáveis em larga escala (exemplos: padrões g.fast e xg.fast, que atingem velocidades de Gbit/s em cabos de pares). Para tal, o MCTIC deve estar aparelhado para que a busca pela inovação e a aplicação de uma nova tecnologia adequada às condições brasileiras sejam rapidamente testadas e adotadas pelas Operadoras dos serviços.
Recomenda-se a criação de um grupo constituído por entidades nacionais de pesquisa, a Academia, Consultorias, Operadoras e entidades da sociedade, de forma que possam ser apontadas as tecnologias com reais possibilidades de serem introduzidas nas redes brasileiras.

6. A indústria nacional de telecomunicações deve desfrutar de incentivos para produção de equipamentos e sistemas com conteúdo local. O contínuo descaso com a indústria do setor vem fazendo decrescer o atendimento das demandas internas por produção nacional, que no passado já tiveram índices maiores do que 70%, e que no momento são preponderantemente feitas por fornecimentos importados.
A Telebrás, como prestadora de serviços genuinamente nacional, deveria executar política de compra com prioridade a empresas que tivessem cadeia produtiva local.
Recomenda-se iniciativas no sentido de elaboração de benefícios fiscais tais como os adotados por ocasião do Plano Nacional de Banda Larga – PNBL.

7. Dentre os 18 artigos do decreto, nada menos do que 5 são dedicados aos Termos de Ajustamento e Conduta – TACs. Os primeiros TACs analisados foram severamente criticados pela área técnica do Tribunal de Contas da União – TCU, muito embora aprovados no plenário, com votos bastante contraditórios. Como envolvem um volume de recursos grande e pela quantidade de TACs que se sucederão, obviamente o acompanhamento e a fiscalização desses investimentos precisam ter transparência, para que a sociedade possa acompanhar e saber do benefício advindo.
Recomenda-se adicionalmente uma avaliação cuidadosa sobre os termos de sua aplicação e das inúmeras ressalvas colocadas pelo TCU.

8. Os artigos do decreto que trazem as condições para realização dos TACs devem valer para todos os TACs em andamento e não só para aqueles cujas negociações se iniciarem após a entrada em vigor do decreto. Cabe lembrar que TACs são muitas transformadas em investimento, que em última análise, em princípio, vão beneficiar os dois lados do acordo.
Recomenda-se uma revisão do Art 16 do decreto.

9. O compartilhamento de infraestrutura e de dados já estava no texto da LGT. No entanto, nunca foi aceito efetivamente pelas Operadoras, que estabelecem dificuldades ao seu emprego e inviabilizam sua utilização. A forma que agências reguladoras pelo mundo encontraram para criar as condições para obter os resultados da economicidade do compartilhamento foi através do estabelecimento de uma regulamentação 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.

10. O decreto não menciona explicitamente formas de estímulo aos pequenos provedores de internet (ISP – Internet Service Providers) espalhados por todo o território nacional, e que a cada ano aumentam sua participação percentual no provimento de serviços, principalmente em regiões onde as Operadoras não chegam. Fundo garantidor, possibilidades reais de compartilhamento, melhores preços na utilização de recursos de terceiros, faixas de frequência não utilizadas pelas Operadoras (450 MHz por exemplo) são algumas de suas necessidades.

Recomenda-se que a Telebrás atue como reguladora de mercado de atacado para os recursos de rede a serem utilizados pelos ISPs, tanto na infraestrutura terrestre dos backhails, como nos enlaces de satélite do SGDC, e que sejam adotadas medidas de incentivo às suas atuações.