



**Elizabeth Machado Veloso**

Consultora Legislativa da Área XIV (Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática) e mestre em Políticas de Telecomunicações pela Universidade Westminster, em Londres.

## Os desafios no acesso à banda larga no Brasil

## Resumo

---

Este artigo analisa o impacto das políticas públicas no aumento da penetração do acesso aos serviços de banda larga no Brasil. À luz de medidas adotadas nos últimos 20 anos do surgimento da internet comercial, o artigo discute as decisões políticas e as transformações no mercado de telecomunicações que favoreceram ou impediram o avanço da penetração da banda larga. São abordados desde a mudança do conceito de internet como um direito do cidadão, até a necessidade de alteração do marco regulatório e a iminência do fim dos contratos de telefonia fixa, que irão impactar diretamente na expansão da banda larga fixa no País. O trabalho conclui que a falta de debate sistêmico, a ausência de uma política de longo prazo e a má ou não implementação de medidas em prol da competição ou do incentivo a mercados pouco ou não rentáveis levaram ao atraso de décadas na implantação de uma verdadeira política de inclusão digital no Brasil.

## Palavras-chave

---

### Abstract

---

Internet, banda larga, políticas públicas, universalização.

*This article aims to analyze the impact of public policies on increasing the penetration of broadband services in Brazil. Scrutinising the measures taken in the last 20 years of commercial Internet, the article analyzes the policy decisions and changes in the telecommunications market which promoted or hampered the advance of broadband access. The discussion addresses the changing of the Internet concept as being a citizen's right, to pointing out the need for a change on the regulatory framework and the imminence of the end of fixed telephony contracts, which will directly impact on the expansion of fixed broadband in the country. The paper concludes by the lack of existence of a systemic debate, the absence of a long-term broadband policy and poor or even non-implementation of measures to promote competition or stimulate unprofitable markets, which led to decades of delay in the implementation of a true digital inclusion policies in Brazil.*

## Keywords

---

*internet, broadband, public policy, universalization.*

## 1. Introdução

Expandir os serviços de banda larga no Brasil corresponde a entrar num jogo já perdendo de 2x0. O primeiro gol contra é a mera dimensão geográfica do País – 5º maior do mundo em extensão territorial, com 8,51 milhões de Km<sup>2</sup>, que já é suficiente para transformar qualquer intenção de universalizar a banda larga numa missão quase impossível. Não bastasse a barreira territorial, o segundo problema é o legado histórico que precisa ser considerado: a despeito de todo o seu potencial, o Brasil patina quando se trata de melhorar a sua infraestrutura. Portos, rodovias e aeroportos precários são exemplos de gargalos para o crescimento econômico acelerado e continuado do País, como o da China, por exemplo. E as telecomunicações sentem o impacto deste ambiente árido de carência de recursos financeiros para investimento, baixo crescimento, pouca competitividade na economia e falta de planejamento e de implementação das políticas públicas.

Nos últimos 20 anos, a percepção da sociedade e dos governantes sobre o que é a internet e como a rede pode ajudar o País a se desenvolver econômica e socialmente mudou de maneira radical. Antes reservada ao acesso da elite intelectual do País, numa rede exclusiva conectando universidades públicas, a internet hoje é ferramenta de uso essencial na sociedade. A rigor, não há governante que não insira o acesso à internet no seu cardápio de facilidades a serem ofertadas ao cidadão, sendo este serviço comparado, em nível de relevância social, ao acesso à infraestrutura de água e esgoto.

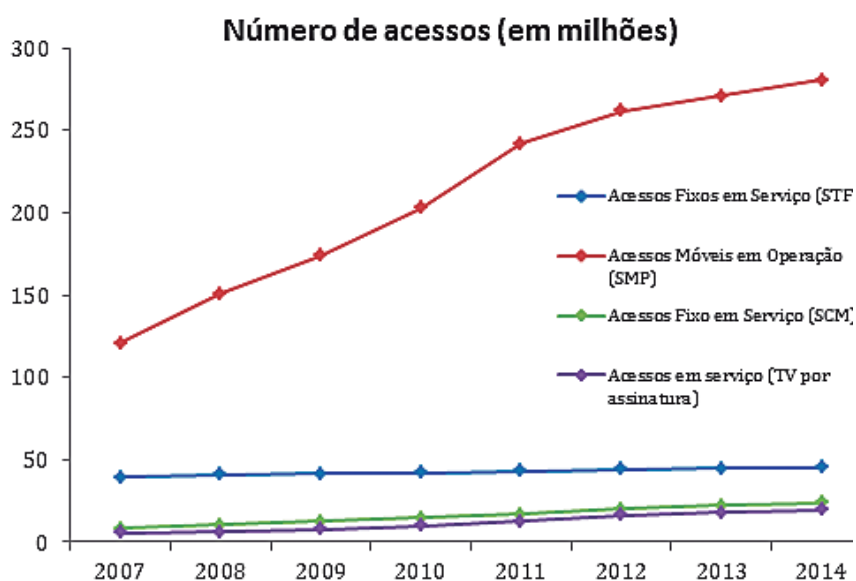
Nestas últimas duas décadas de existência comercial da internet no Brasil, os países que mais avançaram no ingresso na chamada Sociedade da Informação, ou seja, com pleno acesso de seus cidadãos aos recursos de comunicação digital e à internet, são aqueles em que o Estado assumiu para si a tarefa de promover o acesso à banda larga. Uma das soluções adotadas que propiciaram esse salto foi o financiamento da expansão das redes de fibras óticas, que permitem a transmissão de dados em velocidade bastante superiores às redes atuais de cabo coaxial ou par de cobre. Coreia do Sul e Austrália, por exemplo, fizeram o aporte inicial de seus investimentos em rede, enquanto, em outros países, o investimento público é feito via metas de universalização, como a Finlândia, ou por meio de obrigação imposta a empresas contratadas em concorrências públicas, como França, Irlanda, Japão e Cingapura (BRASIL, 2010b).

Este artigo irá analisar os aspectos que favoreceram esse avanço na penetração da banda larga móvel; quais as políticas públicas e ações regulatórias que influenciaram neste importante segmento do setor de teleco-

municações e o que falta ser feito para que o discurso da universalização da banda larga comece a tornar-se uma realidade no Brasil. O artigo também irá discutir se esta expansão atende à visão estratégica de que é preciso não apenas universalizar a oferta de serviços de banda larga no Brasil, como também assegurar o acesso e uso efetivo de todo cidadão aos serviços e aplicativos de internet, como previsto no art. 4º, inciso I, da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, o tão propalado Marco Civil da Internet.

## 2. A penetração da internet no Brasil

Nos últimos oito anos, o acesso à internet tem crescido num ritmo exponencial no Brasil, segundo dados divulgados pela TeleBrasil, entidade que reúne as empresas do setor. Em abril deste ano, o crescimento no número de acessos em banda larga, em especial às redes móveis de terceira e de quarta geração, foi de 43% em relação a abril de 2014, somando um total de R\$ 214 milhões (NÚMERO, 2015). O gráfico abaixo demonstra que o crescimento da telefonia móvel, por meio do Serviço Móvel Pessoal (SMP), não teve paralelo com os outros serviços de telecomunicações nos últimos oito anos. Este crescimento foi impulsionado, em grande parte, pela expansão dos serviços 3G e 4G, a chamada banda larga móvel.



Fonte: Produção do autor baseado com dados da TeleBrasil.

As razões mercadológicas do porquê desse crescimento precisam, porém, ser melhor analisadas, o que não é o objetivo deste estudo. As empresas não divulgam dados sobre o perfil deste cliente (classe social, renda, escolaridade); o número de horas navegadas; velocidade média de navegação na internet; tempo médio de funcionamento de cada chip, entre outros. Sem esses dados, não é possível avaliar, de maneira científica, o efetivo acesso à internet via celular. Em que pese haja dúvidas quanto à metodologia adotada para se chegar às estatísticas de acesso móvel à internet, não se pode ignorar que o esforço em ganhar novos mercados no serviço de banda larga é notável, em especial na rede móvel.

A regulamentação pode ser um indicativo da razão de o serviço móvel ser tão importante no país. De acordo com o modelo adotado, o serviço de conectividade à banda larga é prestado em regime privado, estando sujeito às regras de mercado. Em 2014, os investimentos no setor cresceram 5% com relação ao ano anterior, atingindo o recorde de R\$ 30,9 bilhões (DESEMPENHO, 2015). Em termos de escala, fica evidente que a penetração da banda larga móvel é o carro-chefe entre os serviços de telecomunicações no Brasil, conforme pode ser constatado na tabela abaixo:

<b>Distribuição do acesso à banda larga no Brasil</b>	
Banda larga	abr/15
Total (em milhões)	214,6
Fixa	24,6
Móvel	190,1
Celulares 3G	162,8
Celulares 4G	10,4
Terminais de dados	16,9
Modens	6,3
Chips M2M	10,6
Municípios com 3G	4.014
População com 3G	0,93
Municípios com 4G	153
População com 4G	0,42
Escolas conectadas	66.538

Fonte: Telebrasil.

Os obstáculos à banda larga não se resumem à falta de infraestrutura ou à falta de letramento digital, mas também à baixa renda per capita do País. Pesquisa TIC demonstra que, entre os domicílios com computador e sem acesso à internet, 37% dos alegaram não ter assinatura de banda larga em razão do custo elevado ou porque não tinham dinheiro para pagar (PROPORÇÃO, 2015). A questão da oferta do serviço – rede – apareceu em segundo lugar como razão para não estarem conectados. Do total de domicílios com computador e sem internet, 27% dos respondentes disseram não ter internet em casa por falta de disponibilidade do serviço.

Ao contrário do serviço móvel e com apenas 24,6 milhões de acessos (dados de abril, 2015), a banda larga fixa vem crescendo a um ritmo que pode ser considerado lento – de 6,4% ao ano – comparado ao tamanho da demanda já demonstrado (mais da metade dos domicílios brasileiros não tem conexão à internet). Segundo dados da Telebrasil, a infraestrutura de banda larga está presente em todos os municípios brasileiros, porém não em todas as localidades. É por meio dessa rede que as concessionárias atendem a mais de 66 mil instituições públicas de ensino fundamental e médio com a oferta de conexão de até 2 Mbps, pelo programa Banda Larga nas Escolas (NÚMERO, 2015). O programa é meritório por não representar custo para o governo, uma vez que foi feito mediante compromisso assumido pelas empresas, porém a velocidade reduzida deixa a desejar em termos de uso efetivo da ferramenta nos métodos de ensino e aprendizagem.

### **3. A evolução do conceito e do acesso à Internet no Brasil**

Ao contrário de água tratada e esgoto, o acesso à internet não é um direito garantido na Constituição brasileira. Entidades ligadas aos movimentos de democratização da mídia consideram que a banda larga deve ser alçada à categoria de Direitos Humanos previstos na Carta Magna. Entretanto, mesmo os direitos constitucionais, como saneamento e outros, não são respeitados no Brasil. Não se pode ignorar que o conceito do uso da internet como direito de todos já evoluiu bastante no debate político e regulatório. Apesar deste avanço, o relevante é que falta uma política pública associada à expansão da internet, o que demonstra que esse serviço não é, de fato, uma prioridade deste governo. Na verdade, o crescimento acelerado do acesso móvel à internet é uma resposta do mercado a uma demanda do consumidor por ferramentas de comunicação. O principal problema desta forma de expansão é que ela ocorre dentro da lógica da concorrência do mercado, atingindo apenas as áreas de maior poder aquisitivo.

Para se avançar no sentido de uma massificação do serviço, especialistas apontam que é preciso enfrentar com urgência três desafios básicos: amplia-

ção da infraestrutura de rede; definição de uma política de financiamento para as populações de baixa renda e desenvolvimento de aplicativos e de conteúdo que demandem e justifiquem o investimento e a necessidade de uso. Um primeiro passo nessa direção foi dado pelo governo há alguns anos. Instituído pelo Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL (PROGRAMA, 2012) é uma prova da dificuldade em se atingir essa massificação. Como principal programa de inclusão digital do governo, o PNBL previa, entre outras metas: “fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga” e, dentre outros objetivos, “aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.” (BRASIL, 2010a). No entanto, como será visto a seguir, durante os primeiros cinco anos de sua existência, o governo não cumpriu a maior parte das metas previstas no programa.

As estatísticas refletem o atraso no programa. A pesquisa TIC Domicílios é um dos meios mais eficazes para medir hoje o nível de penetração da Internet no Brasil. Realizada pelo Conselho Gestor da Internet - CGI.br, a pesquisa está disponível online e em sua edição de 2013, envolveu 16 mil entrevistas realizadas em 350 municípios (PESQUISA, 2013). A pesquisa TIC Domicílios revela que apenas 43% dos domicílios brasileiros estão conectados à Internet, o que corresponde a 27,2 milhões de residências. E o PNBL previa alcançar a meta de 40 milhões de lares conectados até 2014. Neste ponto é importante ressaltar que o dado trata de acessos fixos à banda larga, mais efetivos que os acessos móveis, e por isso é mais relevante do que as estatísticas de banda larga móvel das operadoras para aferição do nível de inclusão digital alcançado no País.

O levantamento também demonstrou que há mais computadores do que conexões à banda larga fixa: dos 30,6 milhões de domicílios com computador estimados, 27,2 milhões estão conectados, o que gera um déficit de 2,8 milhões de computadores que poderiam estar ligados à rede, mas estão sem conexão. O dado não revela se esta brecha digital é causada por problemas na oferta, ou seja, o serviço não está disponível à uma parcela dos consumidores, ou se o acesso físico à rede existe, porém há uma barreira de custo que precisa ser superada.

Uma análise mais aprofundada demonstra que a baixa renda per capita no Brasil é fator limitante do acesso à banda larga. Dados apontam que a penetração da rede é de 91% entre os assalariados com renda superior a 10 salários-mínimos, e de apenas 11% entre aqueles que recebem até 1 salário-mínimo. Em termos absolutos, são 24,2 milhões de domicílios

com renda mensal de até 2 salários mínimos que não tem acesso à Internet. Isso corresponde à quase metade dos domicílios brasileiros.

A pesquisa TIC Domicílios é hoje o principal retrato do uso da Internet no Brasil e deve ser usada como guia para definição de políticas públicas de promoção da banda larga. Enquanto países como a Inglaterra caminham para oferta nacional de 25 Mbps de velocidade de acesso móvel e fixo à Internet, a média no Brasil é de 3,4 Mbps (TELESÍNTESE, 24.6.2015). E o problema maior não é de velocidade, como demonstrado, porém de oferta e de demanda dos serviços.

A pesquisa TICs 2013 revela ainda que, entre os usuários de telefone celular, o principal uso ainda é o de voz (99%), seguido do envio de mensagens (66%) e chegando-se a apenas 25% de usuários que acessam email e 24% que buscam informações na rede. Este dado também se contrapõe às estatísticas das operadoras de que existem 214,6 milhões de usuários de banda larga móvel, sendo necessária uma averiguação mais aprofundada. Em termos de uso efetivo, o País ainda está longe de uma conectividade plena nos moldes alcançados pela Coreia do Sul ou do Japão, nações que adotaram como diretrizes do setor o conceito de convergência tecnológica e de ubiquidade, ou seja, acesso em qualquer lugar, a qualquer hora, por qualquer meio. Os países que implementaram seus programas de inclusão digital, com ênfase no atendimento das regiões mais carentes, vislumbraram grandes avanços no acesso à Internet. Não foi o caso do Brasil. A meta de chegar a 40 milhões de domicílios conectados à rede mundial de computadores em 2014, traçada pelo PNBL em 2010, não foi atingida.

Para cumprir esta meta, foi criada a estatal Telebrás, com o objetivo de construir e gerir uma infovia federal de comunicação que atendesse tanto às demandas de conectividade do governo, quanto à demanda de rede no atacado por operadoras, de modo a gerar competição. Entretanto, a estatal Telebrás sofreu inúmeras restrições orçamentárias e não cumpriu seus objetivos.

A infraestrutura nacional proposta no PNBL original, lançado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, seria composta por um backbone público com 21.196 km de fibras ópticas pertencentes ao Governo Federal, formando uma rede pública para interconectar Brasília e mais 21 capitais de estado (SANTOS, 2012). Estes ativos estão representados por fibras ópticas excedentes, não iluminadas (isto é instaladas, mas não utilizadas), pertencentes ao setor elétrico e petrolífero, entre eles, a rede da Eletronorte. Com uma rede própria gerenciada pelo Estado, a empresa iria estimular a competição nos mercados monopolistas, oferecendo serviços de conexão em banda larga no atacado, além de atender as áreas não cobertas pelo serviço, como explica Baigorri (2013, p. 50):



Os problemas de gestão no caso da Telebrás estão basicamente associados com a construção e a capilaridade de sua rede. A simulação feita acima considera que a Telebrás possui atuação comercial no mercado de EILD [Exploração Industrial de Linha Dedicada, como são chamadas as linhas dedicadas de comunicação de dados], em todos os municípios brasileiros. Essa hipótese até faria sentido se a simulação fosse feita em 2010, quando os objetivos de construção de rede foram anunciados e tinham como meta o atendimento a 1.163 municípios em 2011. Entretanto, considerando que a rede 69 efetivamente construída até 2013 atende a somente 268 municípios, aproximadamente 5% dos municípios brasileiros, fica evidente que os resultados acima estão além do que se poderia esperar. Como se pode notar, o impacto da atuação da estatal é meramente marginal, como corroborado pela sua base atual de cliente.

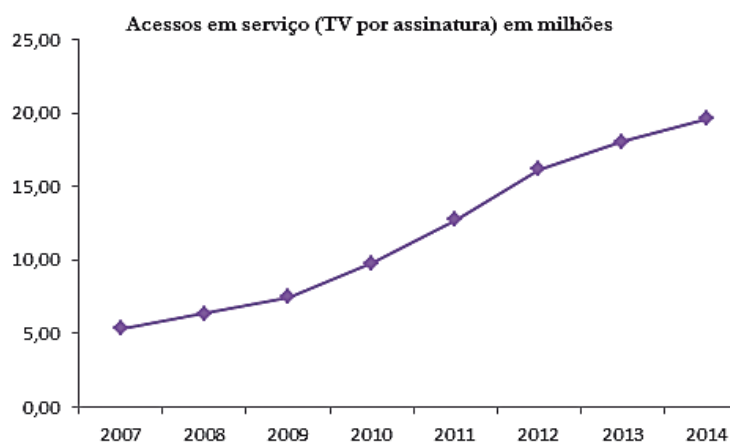
Reforçando essa análise, o autor mostra que a Telebrás detinha apenas 70 clientes em 2013, gerando uma receita bruta anual de aproximadamente R\$ 32 milhões (ibid). A Telebrás seria, sem dúvida, na avaliação do Executivo, o carro-chefe do programa de banda larga do governo, com medidas efetivas em prol da expansão da infraestrutura de telecomunicações digitais, especialmente fibra ótica. Com os cortes orçamentários sofridos no governo Dilma Rouseff, houve uma alteração significativa no escopo do PNBL, que passou a ser conhecido como “o plano das operadoras de telecomunicações”.

Diante dos amplos cortes sofridos pela estatal, a ação principal do PNBL passou a ser a celebração de acordos entre governo e empresas para oferta de pacotes de conexão à banda larga por preços reduzidos. A iniciativa foi batizada de banda larga popular (BANDA LARGA, 2014), e o pacto previa a oferta de conexão à internet na velocidade de 1 Mbps ao valor de R\$ 35 mensais. O termo de compromisso foi assinado entre o Ministério das Comunicações e as concessionárias de telefonia fixa Oi, Telefônica/Vivo, Algar Telecom/CTBC e Sercomtel. Porém, por problemas de pouca divulgação ou dificuldades de contratação, o programa teve a adesão de pouco mais de 3 milhões de usuários, com impacto pífio no avanço da banda larga fixa no Brasil. Estas posturas foram denunciadas, inclusive, como intencionais por entidades de defesa do consumidor, em denúncias veiculadas pela imprensa.

O esvaziamento e a solução de continuidade sofrida pelo PNBL na passagem do governo Lula para o governo Dilma não é um caso isolado. Veloso (2012) lista diversos programas governamentais que fracassaram

na missão de implantar rede de banda larga no Brasil, entre eles, o Fust Educação. O programa previa a informatização das escolas em todo o País com o uso de recursos do recém-criado Fundo de Universalização das Telecomunicações – Fust, porém foi abandonado logo no início, em 2001, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, um ano após a aprovação da Lei n 9.998, de 2000, que criou o Fust. O fundo arrecada hoje aproximadamente R\$ 1,7 bilhão e seus recursos têm sido retidos desde a sua criação no caixa do Tesouro Nacional, para o cumprimento das metas de superávit primário do governo federal.

O congelamento do mercado de televisão por assinatura foi outro fator agravante no atraso da política de expansão da banda larga no Brasil, porque impediu que houvesse uma competição mais forte entre redes de telecomunicações, já que as redes de cabo das operadoras de TV por assinatura concorrem com as redes das empresas de telefonia e banda larga na oferta de pacotes de múltiplos serviços, os chamados “combos”. Documento editado pela Anatel em 2000, intitulado Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações - Paste 2000 -, previa a evolução do número de assinaturas de TV paga de 2,8 milhões para 16,5 milhões no ano de 2005 (BARDI, 2006). Entretanto, o mercado ficou estagnado por mais de uma década, sem a concessão de novas licenças para operadoras expandirem os serviços em áreas não atendidas. Como consequência, somente em 2014, o setor alcançou uma taxa de penetração de 19 milhões de usuários, impulsionada pela abertura daquele mercado para as *teles* ocorrida em 2011, conforme demonstra o gráfico abaixo:

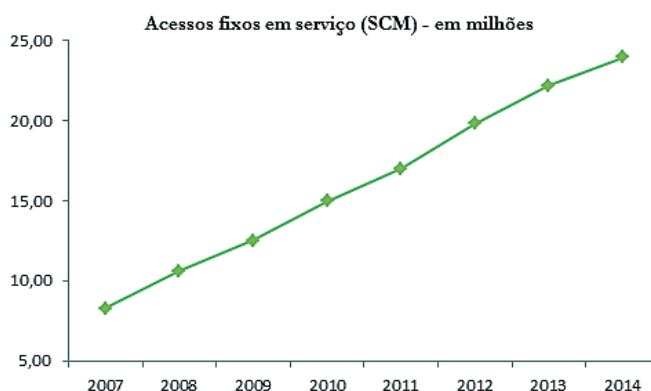


Fonte: Produção do autor com base em dados da Anatel.

Este crescimento chegou a 31% em 2010, e seguiu elevado após a criação do serviço de acesso condicionado e a unificação das licenças de prestação do serviço pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Porém, a curva começou a desacelerar, chegando a 9% em 2014. A sessão abaixo irá demonstrar como o crescimento da banda larga fixa foi impactado pelas decisões regulatórias adotadas ao longo dos anos, como a que resultou na concentração da rede nas mãos de poucos operadores.

#### 4. A concentração da rede de banda larga fixa e a substituição do fixo pelo móvel

O abandono ou o não cumprimento das metas dos planos do governo de expansão da banda larga no Brasil é um dado relevante na análise das razões da baixa penetração dos serviços atualmente, pelo menos o da banda larga fixa, já que a móvel foi liderada pelas próprias forças de mercado. Para fins de comparação, o estudo “O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil Séries Temporais 1T2015” (DESEMPENHO, 2015) demonstra que, enquanto a teledensidade na telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal - SMP) ultrapassou a totalidade de habitantes no País, uma vez que existem usuários com vários chips, na banda larga fixa houve um crescimento significativo em termos absolutos, se consideramos que o serviço era quase inexistente em 2001, porém em termos proporcionais, a densidade de acessos fixos é inferior a 20% da população. Conforme o estudo, a teledensidade na telefonia móvel passou de 16,3 em 2001 para 139 assinantes por 100 habitantes em 2015 enquanto a teledensidade na banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia - SCM) passou de 0,20 em 2001 para apenas 12 assinantes por 100 habitantes no final do primeiro trimestre de 2015. A tabela abaixo ilustra este crescimento:



Fonte: TeleBrasil

Uma das diferenças primordiais entre os dois mercados de banda larga (fixo e móvel), ambos prestados em regime privado, é o fato de que o mercado móvel opera num modelo de alta competitividade, em que quatro operadoras, Claro, Oi, Tim e Vivo, disputam os clientes no serviço de banda larga em fatias quase iguais de mercado. Já na banda larga fixa, operam monopólios regionais, em que três empresas - Embratel e Claro, do grupo América Móvil; Oi e o grupo Telefônica (Vivo) ocupam quase 80% do mercado. Sendo que duas delas, Oi e Telefônica, são grandes concessionárias de telefonia fixa, como demonstrado na tabela a seguir:

<b>Market Share das Operadoras de Banda Larga Fixa</b>	
Operadora	Abr/2015
América Móvil	31,63%
Oi	26,25%
Vivo	16,65%
GVT	12,55%
Algar Telecom	1,74%
Sercomtel	0,61%
TIM	0,72%

Fonte: Teleco Consultoria

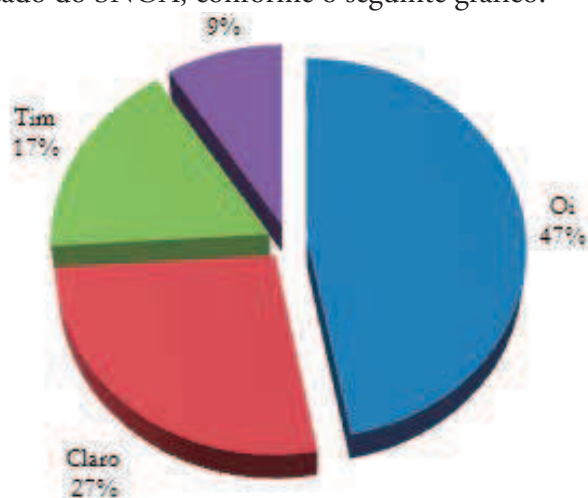
Tendo em vista a característica de monopólio natural das redes de telecomunicações, em razão de serem extremamente capital intensivas, considera-se que não foi apenas a concentração que limitou o mercado de banda larga no Brasil, mas a não implementação de uma política de abertura (ou compartilhamento) de redes, apesar de previsto no art. 155 da Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997).

A ausência de regulamentação do art. 155 da LGT impossibilitou a oferta, a preços módicos e no atacado, por parte das concessionárias de telefonia, de conexão na última milha e alimentou distorções no mercado, como a cobrança abusiva pela oferta de banda no atacado, afastando a concorrência, especialmente dos pequenos operadores. A título de exemplo, até recentemente, o custo da conexão à banda larga na região Norte do País poderia ser mais de 10 vezes superior ao da capital de São Paulo, onde as concessionárias sofrem a concorrência das redes das operadoras de TV por assinatura. Mesmo em mercados onde são dominantes, como

no Norte do País, onde operam em regime de monopólio, as operadoras praticam a liberdade de preço no varejo e no atacado.

Essa distorção só veio a ser resolvida recentemente, com a aprovação do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012. O Plano classificou as operadoras que operam em posição dominante no mercado e criou a oferta pública de conexão no atacado: o Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado – SNOA (ANATEL, 2013). O SNOA é uma plataforma de intermediação da negociação de produtos de atacado ofertados pelos Grupos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS), classificação atribuída às concessionárias de telefonia fixa, porém vem sofrendo críticas pelo valor dos pacotes ofertados, ainda considerados elevados.

Um dos elementos negociados no SNOA são as torres de telefonia, ativo cujo compartilhamento é, certamente, positivo para promover a abertura e a competição no mercado de banda larga fixa. Segundo dados da Anatel, existem atualmente 41.122 torres cadastradas na Base de Dados de Atacado do SNOA, conforme o seguinte gráfico:



Fonte: Anatel, Superintendência de Competição da Anatel, Apresentação SNOA, Preços e Tarifas, 2015.

O SNOA demonstra como a regulação pode estimular o mercado, porém deve ser feita a ressalva de que este remédio em favor da competição não pode ser usado de forma generalizada. Do ponto de vista das redes, há ressalvas quanto à imposição de regras de compartilhamento sobre os investimentos. Uma delas é o desincentivo ao investimento em redes de fibra ótica. Estima-se que o retorno dos investimentos nesse insumo seja de, pelo menos, oito anos (BAIGORRI, 2014). Por isso, a determi-

nação de compartilhamento ou a regulação de preços reduz o incentivo aos investimentos em fibra ótica. Seguindo o exemplo de outros países, o PGMC aprovou um “feriado regulatório” de nove anos para as redes de fibra ótica, que só precisarão cumprir as regras do PGMC de compartilhamento de rede na próxima década.

Dentro do que chama de “perspectivas do mercado na presença de assimetrias regulatórias”, o documento Análise de Mercados Relevantes (ANÁLISE, 2012, p. 171) da Anatel, estudo que embasou as ações do PGMC, considera que:

As concessionárias concentram grande parte do mercado de acesso e transporte. Para que as entrantes consigam ser competitivas, além dos vultosos investimentos em infraestrutura inerentes ao negócio de telecomunicações, faz-se necessária a adoção de assimetrias regulatórias que abranjam principalmente as ofertas no atacado, reduzam barreiras à entrada e viabilizem modelos de negócios sustentáveis, fomentando, assim, a competição no mercado de acesso em banda larga, com reflexos positivos sobre a demanda, sobre a qualidade da prestação do serviço e, fundamentalmente, sobre o preço de sua oferta.

Na ausência de uma oferta de rede em atacado, as empresas dominantes lançaram estratégias de mercado válidas para o consumidor, como a oferta de pacotes combo, mas nocivas para a competição (SANCHEZ, 2015), muitas delas praticando crimes como *dumping*, ou seja, subsidiando o valor do serviço por um período suficiente para quebrar a concorrência.

O discurso da assimetria regulatória vem sendo reforçado também diante da intervenção dos pequenos provedores de conexão à Internet, que entregaram estudo ao Ministério das Comunicações demonstrando a viabilidade técnica e econômica de implantar projetos com FTTH em 1.284 cidades com menos de 100 mil habitantes. São localidades de baixo (ou até negativo) Valor Presente Líquido - VPL. O estudo foi entregue pela Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint), com a perspectiva de criação de linha de financiamento especial para estes operadores junto ao BNDES ou outro agente financeiro estatal.

O VPL é um parâmetro que deve ser utilizado na política de ampliação da cobertura de banda larga fixa no Brasil, uma vez que reflete as áreas nas quais o investimento não pode ser recuperado pela exploração econômica dos serviços e que, por isso, as grandes empresas não têm interesse em operar. Ações como a abertura do mercado, as assimetrias regulatórias, a oferta de EILD no atacado e a criação de um fundo especial para pequenos e médios provedores de banda larga fixa seriam fundamentais

para alavancar o serviço, prestado sob a licença de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), fazendo com que o mercado atinja a meta de 40 milhões de acessos até 2018, prevista no Plano Geral de Atualização da Regulamentação – PGR, (BRASIL, 2010b). Hoje, a penetração é de 24 milhões de acessos (DESEMPENHO, 2015).

Ao lado das propostas de compartilhamento de rede acima destacadas, ou criação de formas de financiamento específicas para estimular a cobertura da rede fibra ótica na última milha, outra proposta que está sendo amplamente discutida, especialmente no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados, em 2015, é o remédio regulatório chamado de separação estrutural. Quando ocorreu a privatização da holding Telebrás, em 1998, as novas concessionárias que adquiriram as empresas privatizadas receberam o direito de uso dos troncos e suas conexões internacionais, que era detido pela Embratel, a partir de uma leitura “enviesada” do art. 207 da LGT. Caso essa estrutura tivesse sido licitada, e não entregue às empresas do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), o Brasil poderia estar mais próximo de um modelo de separação entre redes e prestadores de serviço, de modo que o negócio da banda larga fosse oferecido em camadas, ou seja, a infraestrutura fosse aberta para ampla concorrência, no modelo já bastante referenciado prestado pela BT, British Telecom, na Inglaterra.

## **5. A legislação interpretada em benefício dos grandes operadores**

O descumprimento de outro dispositivo da Lei Geral de Telecomunicações, o art. 86, também é frequentemente apontado como uma razão que levaram à alta concentração do mercado de banda larga. Com a evolução tecnológica, a rede de banda larga fixa foi montada sobre as redes de cobre da telefonia fixa privatizada em 1988, com a venda do sistema Telebrás. É a tecnologia ADLS - *Asymmetric Digital Subscriber Line* -, a mais usada hoje no segmento fixo. Entretanto, o art. 86 da LGT impedia que uma mesma empresa de telecomunicações prestasse dois serviços diferentes, dispositivo este que foi driblado pelas empresas através da criação de diferentes CNPJs dentro do mesmo grupo, atitude esta que foi ignorada pela Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel, na regulação e controle do mercado.

A inobservância desta regra, alterada recentemente pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, permitiu que as concessionárias de telefonia fixa passassem a prestar também serviço de autenticação na internet, ocupando um mercado que, há quinze anos atrás, era dos pequenos provedores de serviço de internet, prestado como serviço de valor adiciona-

do, previsto no art. 61 da LGT. Desde então, a autenticação à Internet tornou-se desnecessária e as concessionárias passaram a controlar todo o processo.

Dessa forma, o mercado da banda larga fixa estabeleceu-se sobre as redes do (STFC). Aproximando ainda mais os dois serviços, em 2011, foi selado acordo entre governo e operadoras para que houvesse a troca de metas de implantação de postos telefônicos por estrutura de acesso à banda larga via STFC, o chamado backhaul.

Apesar dos reclames de que um serviço estaria subsidiando o outro, no caso da telefonia fixa financiando a banda larga, a troca de metas de implantação de postos telefônicos por estrutura de acesso à banda larga via STFC foi efetivada, não sem grande impacto negativo no volume de investimentos realizado pelas operadoras. Porém, esta substituição de metas também serviu para desacelerar os investimentos da operadoras, pelas incertezas geradas quanto à propriedade dessa rede, especialmente do backhaul. Graças ao acordo do backhaul, a expansão da banda larga no Brasil tornou-se não apenas um problema de mercado ou de política, mas também de Justiça e a discussão foi parar nos tribunais.

## **6. A proposta de banda larga em regime público e os bens reversíveis**

A análise das decisões políticas e regulatórias demonstra que não há um direcionamento claro do governo ou do órgão regulador quanto à uma política de longo prazo para a internet, fato este demonstrado pelo fato de que o serviço mais demandado pela sociedade hoje, a banda larga, seja fixa ou móvel, não tem sido o alvo nem da política do Ministério das Comunicações nem da regulação definida pela Anatel.

O descumprimento do art. 155 da LGT que prevê a abertura das redes, a inobservância do art. 86 que impedia os prestadores de prestassem outro serviço além de voz, a leitura favorável às concessionárias do art. 207 da LGT que trata dos troncos da Embratel, a demora na definição de regras efetivas para a oferta de links por atacado são alguns exemplos que comprovam as falhas do modelo regulatório brasileiro, provocadas pela ausência de capacidade de avaliação do impacto regulatório das medidas tomadas no âmbito do setor ou pela influência exacerbada das operadoras dominantes nos rumos das telecomunicações no Brasil, de modo a favorecê-las.

É essencial em qualquer modelo regulatório analisar como as decisões irão direcionar o mercado para um lado ou para outro. Ao invés de estudos de longo prazo, a pressão dos grupos de interesse junto aos formuladores e executores da política tem surtido maior efeito na priorização da agenda política e regulatória das telecomunicações. A agenda política e re-



gulatoria dominante é aquela definida por quem detém maior poder político e econômico, tendo como exemplos o direcionamento do espectro para a comunicação móvel – e não para outros serviços e para sustentar a diversidade de tecnologias na oferta de banda larga – e a indenização que os radiodifusores receberão das concessionárias de telefonia, chamadas teles, pelo uso da faixa de 700 MHz do espectro de radiofrequência.

Essa lógica mercadológica que predomina sobre as políticas de telecomunicações no Brasil – como a prevalência de leilões de cunho arrecadatório em detrimento do cumprimento de metas sociais – reforça a tendência do mercado de migrar do serviço fixo de voz, único no Brasil prestado em regime público – STFC -, para o serviço de banda larga móvel, prestado pelas mesmas operadoras de voz fixa. Com essa substituição “natural” dos serviços, ganha vulto na Anatel a proposta de simplesmente extinguir as concessões públicas do STFC, que acabarão em 2025, e transformar os ativos em poder das empresas em compromissos de investimentos em redes de fibra ótica.

Os chamados “bens reversíveis” são aqueles formados por redes, cabos, antenas, equipamentos e imóveis e são o ponto mais controverso na regulação do setor atualmente. A proposta tem problemas: parte dos bens já foi alienada; qual o custo desta conversão para a sociedade brasileira; como perpetuar um modelo que está eivado de críticas à má qualidade do serviço prestado ao consumidor e como assegurar o efetivo investimento nas redes. Ademais, considera-se ainda que as operadoras teriam que fazer de qualquer forma esses investimentos, para se manterem modernas e competitivas num mercado ávido por serviços de banda larga.

Dessa forma, a proposta de transformar os bens reversíveis em investimentos numa rede privada cria um dilema para o Estado brasileiro. Por um lado, a sociedade brasileira perde o acesso à um patrimônio formado pelas redes, instalações, equipamentos e imóveis. Por outro lado, o Estado perde as condições de oferecer a garantia de continuidade dos serviços de telecomunicações, que ficarão entregues a empresas multinacionais regidas pelas regras de mercado, sem grandes amarrações legais com a sustentabilidade e permanência dos serviços no País.

É natural que agora as mesmas empresas, sob o comando da Telebrasil ou do sindicato da categoria (Sinditelebrasil), reiviniquem a mera transição do modelo público do STFC para o mercado privado de banda larga, ou seja, a banda larga seria transformada em regime público sem a abertura de processo de licitação, a partir de uma releitura reducionista do art. 207 da LGT. Entretanto, a decisão de fazer a “atualização” informal dos fundamentos do STFC, cuja prestação do serviço deve ser mantida e

universalizada sob a égide do governo, aplicando-os ao serviço de banda larga, vem sendo refutada pelos órgãos de controle da esfera pública.

À luz do artigo 175 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União opinou que essa migração natural do STFC para a banda larga em regime público fere a Carta Magna e ainda por cima restringiria o novo mercado, bem como o acesso aos programas de financiamento, como o Fust, aos atuais operadores monopolistas. Mas há vozes dissonantes também fora do governo. Em seminário promovido na Anatel sobre o futuro das concessões no setor de telecomunicações, Floriano Marques (apud AQUINO, 2015) defendeu que sejam criadas concessões – ou seja, em regime público - de novos serviços – como banda larga, por exemplo – em áreas onde o mercado não presta o serviço, com obrigações de atendimento das áreas não rentáveis (AQUINO, 2015). Seriam concessão de alcance local, e não nacional, como no modelo atual.

Em que pese o STFC seja um serviço em declínio, ainda há uma base ativa de mais de 40 milhões de acessos, que não podem ser desligados do dia para a noite. Estima-se que o STFC terá, até 2025, perda de 23% na receita da assinatura básica e de 82% na receita com as chamadas telefônicas (DESEMPENHO, 2015), enquanto o crescimento da banda larga tem enorme potencial. Porém isso não ocorrerá de maneira natural em locais de baixo VPL, como já dito. É preciso levar em consideração que tais serviços têm perfil mais complementar do que substitutivo, assim como ocorre, por exemplo, entre o rádio e a televisão. Portanto, não se justifica em falar na mera extinção do STFC num cenário de curto ou médio prazo, mas é urgente atualizar suas metas de cobertura e obrigações, num processo de revisão que deve ocorrer em 2015, por força da LGT.

## **7. A revisão do Plano Nacional de Banda Larga**

A ausência de uma política pública de banda larga séria está sendo surpresa pelo debate que preve a criação do novo programa do governo Dilma Rousseff. Durante a campanha eleitoral em 2014, a presidente anunciou que lançaria o programa Banda Larga para Todos, com o objetivo de universalizar o serviço. De acordo com notícias veiculadas na mídia impressa, o novo plano prevê que 90% dos domicílios brasileiros terão banda larga, via fibra ótica, com velocidade média 25 megabytes por segundo até 2018 (DILMA, 2014), metas essas que foram consideradas inalcançáveis neste espaço de tempo por interlocutores da agência reguladora, do mercado e do próprio Parlamento. Pela proposta inicial apresentada durante a campanha eleitoral, o plano será realizado por meio de parcerias público-privadas e demandará investimento do governo da

ordem de R\$ 40 bilhões, que serão originários do orçamento da União, de créditos tributários e financiamentos a juros subsidiados.

Entretanto, os ambiciosos projetos do governo na área da banda larga vêm sendo atropelados pela necessidade de ajuste fiscal imposta pela equipe do governo, que sempre determinou a política de congelamento dos fundos setoriais das telecomunicações, como o Fust e o Fistel, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, que, somados aos impostos, já arrecadaram mais de R\$ 60 bilhões desde 2001 (DESEMPENHO, 2015). A tabela abaixo apresenta a receita média anual dos fundos do setor de telecomunicações:

<b>Arrecadação dos Fundos Públicos (em bilhões de reais)</b>	
Total de tributos e fundos em 2014	60,1
ICMS	33
Total fundos	10,8
FISTEL	8,5
FUST	1,8
Funttel	0,6

Fonte: SindiTelebrasil.

Na contramão das desonerações prometidas, o Ministério das Comunicações anunciou estudos em 2015 para aumentar em 189% a taxa do Fistel, tendo como resposta das operadoras um cenário de possível aumento do preço do celular de mais de 20%, queda de 40% na base de usuários e redução dos lucros (TELES, 2015). Conforme o levantamento do SindiTelebrasil, que projetou o resultado com base nos números da tabela acima, o Fistel passaria a ter os seguintes valores: a TFI (Taxa de instalação), que vale hoje R\$ 26,83, passaria para R\$ 77,54. Esta taxa é paga uma única vez, quando um novo celular é habilitado. A TFF (taxa de funcionamento, que é paga anualmente) passará a valer R\$ 38,77 (TELES, 2015).

Uma outra corrente de discussão sobre o futuro da banda larga é liderada pelos movimentos sociais reunidos no Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, por meio da Campanha “Banda Larga é um direito seu” (CAMPANHA, 2015). Lançada em 2011, a campanha defende que o acesso à banda larga no Brasil só ocorrerá quando o serviço for incluído num regime público de concessão, em que as novas concessionárias terão metas de cobertura a cumprir, e, nos locais não suportados pelo mercado, contarão com recursos públicos, a exemplo do Fust, embora este fundo nunca tenha sido utilizado, como já comentado. Aquino (2015) defende

que novas licitações com metas voltadas para áreas não rentáveis sejam lançadas pelo governo, dentro de um regime de concessão pública da banda larga, mas com projetos em pequena escala, ao contrário das grandes concessões realizadas em 1988. Neste mesmo sentido opina Aquino (2015), porém com concessões focadas ou “discretas”, por meio de parcerias público-privadas ou leilão reverso com subsídios públicos.

## 8. Os contrastes no discurso em favor da banda larga

Ao longo deste artigo já discorremos sobre a falta de clareza das políticas públicas relativas à massificação da internet. Mas ainda é necessário discutir outros desafios de ordem educacional, cultural e de natureza fiscal envolvendo a expansão da banda larga fixa. No entanto, estas não são medidas simples, nem de curto prazo, e, mais grave ainda, não integram um discurso unificado nos diversos núcleos de governo.

Experiências internacionais demonstram que vários fatores interferem no processo de penetração da banda larga, ou seja, a etapa de escolaridade, a produção de conteúdos, e por fim, não menos importante, ter acesso à rede (KATZ; BERRY, 2014). Sobre esses fatores, convém analisar o caso da política pública de distribuição de computadores nas escolas, o que não será feito com profundidade neste estudo. Em várias partes do mundo a distribuição de computadores para os alunos de escolas públicas foi adotada como programa de inclusão digital, para romper a barreira do chamado “letramento digital”, ou seja, a familiaridade com o uso da tecnologia. No Brasil também houve esse tipo de iniciativa. Em 2007 foi lançado o ProUCA – Programa Um Computador Para Todos - e sua implantação continuou, aproximadamente até 2010, inclusive gerando a aprovação da Lei 12.249/10, que previu isenções tributárias para empresas participantes do processo.

Após a reeleição da presidente Dilma Rousseff, um novo PNBL passou a ser discutido no âmbito do Ministério das Comunicações de maneira isolada e reservada, o que demonstra a desarticulação na formulação de políticas públicas por parte da Administração Pública Federal. Enquanto na formulação do PNBL, o governo avoca a parceria público-privado como a alavanca para a universalização da internet no Brasil, o discurso das empresas é de que o Estado precisa investir os recursos do setor, como o Fust, além de reduzir a carga tributária sobre os serviços de telecomunicações, a exemplo do que foi feito com os tablets (computadores de prancheta) e *smarthphones*. Enquanto o Minicom fala em uso do Fust para compensar investimentos em banda larga, o Ministério do Planejamento defende o reajuste das taxas do fundo, como já exposto. E em algum lugar

dessa política pública as autoridades da educação correm por fora tentando emplacar a sua política de distribuição de dispositivos informáticos.

Nesse diálogo de surdos, os discursos melhor articulados interferiram de maneira mais decisiva na aplicação das normas. A forma de implementação das políticas e da regulação, mais do que os diplomas legais e normas em si, vem impactando na evolução da banda larga nos últimos 20 anos, numa espécie de regulação às avessas, ou regulação por inércia. Exemplos disso são o desvio de finalidade e não uso dos recursos do Fistel e do Fust e o congelamento das licenças de televisão por assinatura até a entrada em vigor da lei do SeAC, o que demonstra que a omissão é uma das formas de decisão na esfera pública. Rúa (1998, p. 5) explica que a ausência de decisão não é aleatória.

A não decisão não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria, mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório. Não decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental.

Rúa (1998) demonstra que não basta a decisão política para que uma política pública seja implementada, mas que as políticas públicas são resultado não de decisões políticas, mas de atividades políticas (output), em que são levadas em consideração o rol de alternativas e preferências dos diversos atores envolvidos, cujos interesses, na maior parte das vezes, são conflitantes. Nessa temática insere-se também o comentário de Veloso (2014). A autora demonstra que, entre o discurso e a prática, o governo Dilma, por exemplo, abandonou em seu primeiro mandato a meta prevista no item 4 do Documento Base do PNBL original, que era a instituição de uma rede nacional de fibras óticas, exatamente a promessa que faz quatro anos depois. No lugar de construir uma rede própria, preferiu-se firmar acordos de cooperação com as concessionárias de telefonia para oferecer pacotes de banda larga fixa ditos “popular”, porém sem garantia de velocidade mínima, ou seja, sem atratividade comercial.

## **9. Propostas para a expansão da banda larga fixa**

A imposição de obrigação das operadoras de conectar as áreas rurais à rede mundial de computadores, prevista no leilão do 700 MHz, foi mais um passo para incluir áreas desassistidas no Brasil. Porém, numa aparente incoe-

rência, as empresas estão cumprindo esta meta instalando telefones fixos via rádio nessas localidades. Ademais, no que diz respeito ao 3G e ao 4G, apostar que a inclusão digital será feita pela internet móvel num país com a complexidade e as demandas do Brasil é ter uma visão ingênua e modesta do potencial transformador que a penetração da banda larga via rede de fibra ótica oferece.

Um bom começo pode ser o investimento num grande backbone público de fibra ótica a ser ofertado a pequenos provedores com a condição de chegar a áreas comerciais que não interessam às grandes operadoras de telecomunicações, promovendo assim a universalização do serviço. Esta ação poderia começar pela conexão dos diversos Pontos de Troca de Tráfego existentes no País. Hoje, mais de 50% da conexão de dados são feitas em pontos fora do Brasil, inclusive para tráfego nacional, o que encarece o custo da internet no País. Ou seja, o pacote sai e volta para o País, por falta de conexão entre os PPTs da rede. Um pouco de empreendedorismo e muito de política pública são as receitas para alavancar o acesso à internet no Brasil.

Regras diferenciadas para distintos grupos econômicos, como prevêem os novos regulamentos de medição de qualidade dos serviços; licenças unificadas e simplificadas; separação estrutural; revisão a menor das metas de universalização do STFC para permitir investimentos em novos serviços e adoção de políticas públicas adequadas para os mercados que precisam de incentivo para universalização dos serviços de telecomunicações são algumas das medidas que, isoladamente ou em conjunto, podem promover efetivamente o amplo acesso à banda larga no Brasil. O que é mais necessário, talvez, é uma avaliação mais completa de todos esses modelos e cenários no longo prazo.

Nesse sentido, a Câmara dos Deputados têm trabalhado, é preciso ressaltar. Por meio de vários colegiados, estão sendo debatidos um novo modelo de telecomunicações no Brasil, com base especialmente na atualização do marco regulatório do setor. Entre os colegiados, estão a Comissão Especial que analisa o Projeto de Lei nº 6.789, de 2013, e a Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática de Telefonia e TV por assinatura. Existem inúmeras propostas de alteração legislativa, especialmente da LGT, em debate nesses foruns legislativos.

## **10. Considerações finais**

Este artigo analisou as dificuldades do Poder Executivo em estabelecer um rumo claro para as políticas de banda larga no País, que consigam vencer, na prática e paulatinamente, as falhas de mercado que impedem a penetração dos serviços de telecomunicações, especialmente nas áreas mais remotas e junto às populações mais carentes. Como indicamos, a Pesquisa TICs Do-

micílios 2013 demonstra que a baixa renda per capita é um dos principais obstáculos à massificação da banda larga no Brasil, uma vez que 24 milhões de domicílios têm renda de até um salário-mínimo, insuficiente para custear a assinatura de um serviço de telecomunicações desta natureza. Portanto, a política pública deve enfrentar, sobretudo, o aspecto da demanda do serviço, seja por meio de subsídio ou de redução do custo, via desoneração.

Com os dados que apresentamos, demonstrou-se que as diversas ações anunciadas ao longo do tempo foram insuficientes para assegurar a massificação dos serviços, em razão da ausência de investimentos públicos, seja no aspecto da oferta (ampliação da infraestrutura de rede de telecomunicações, especialmente na última milha), seja no aspecto da demanda (subsídio para a população de baixa renda). Também foi abordado o impacto de ações e decisões em nível regulatório e de governo que impediram a diversificação da competição no setor, especialmente no segmento da banda larga fixa, favorecendo a formação de um mercado dominado pelo grupo econômico que envolve as concessionárias de telefonia.

Ferramentas como compartilhamento de redes; operação de uma rede pública estatal de fibra ótica e o fim das altas tarifas de interconexão que favoreceram durante muitos anos a telefonia móvel, em detrimento dos demais serviços, poderiam ter estimulado o crescimento dos serviços de banda larga fixa, sem exigir uma atuação direta do governo no financiamento dessa operação.

No entanto, uma combinação supostamente aleatória de ações no nível da regulação tem levado a um incremento acelerado dos acessos em banda larga móvel via redes de celular 3G e 4G, sem garantir, no entanto, a qualidade e a continuidade desses acessos, já que as estatísticas contabilizam como “banda larga” inclusive acessos esporádicos ou com velocidade limitada.

Não se pode garantir, com base nas impressionantes estatísticas de mais de 200 milhões de acessos em banda larga divulgadas pelas operadoras ligadas ao TeleBrasil (ou Sinditelebrasil), que esses números traduzem a expressão literal do ingresso da sociedade brasileira no seletivo grupo de nações que estimulam, adotam e intensificam o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) como verdadeira ferramenta de promoção da educação, da economia e da prestação de serviços públicos no País. Com base no reduzido índice de penetração da banda larga fixa, podemos concluir que, nesses 20 anos de internet comercial no país, temos perdido mais essa corrida.

Constata-se que ações isoladas não prescindem de um esforço sistêmico por parte das diversas áreas do governo, inclusive no nível estadual, na revisão das altas taxas e impostos que incidem sobre o setor. A prevaência das regras ditadas pela área econômica do governo, que contingencia os

recursos dos fundos setoriais do setor de telecomunicações há mais de dez anos, faz parte de uma lógica regulatória que causa atrasos irreparáveis na evolução do setor, além de fragilidade jurídica dos contratos e perda de efetividade e, conseqüente, de credibilidade por parte das políticas de governo. Mais grave ainda é a prática em que os atores envolvidos não demonstram de forma clara “as cartas” com as quais estão jogando.

A oferta de serviços acessíveis a todos os cidadãos brasileiros, a preços módicos e com qualidade satisfatória, são ainda princípios teóricos assegurados na Lei Geral de Telecomunicações que estão à guisa de uma implementação efetiva, e isso vale também para a política brasileira de expansão da banda larga, seja ela qual for, sob o comando de quem quer que seja. O debate está lançado, mas é preciso que os atores mostrem às claras qual deve ser a regra do jogo no horizonte das próximas décadas. Sem um debate amplo e a articulação de uma política de longo prazo para a banda larga que seja construída de maneira coletiva e, de fato, implementada, outras décadas serão desperdiçadas na corrida pela inclusão digital no Brasil.

## Referências

---

ANÁLISE dos Mercados Relevantes (2012). Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNivelDois.do?codItemCanal=1810&nomeVisao=Informa%E7%F5es%20T%E9cnicas&nomeCanal=PGMC&nomeItemCanal=An%E1lise%20dos%20Mercados%20Relevantes>. Acesso em: 1 jul. 2015.

ANATEL apresenta o Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado. **Anatel**, Brasília, 11 set. 2013. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=30614>. Acesso em: 23 jun. 2015.

AQUINO, M. TCU afirma que banda larga em concessão, só com licitação. **Telesíntese**, São Paulo, 17 jun. 2015a, Blog Lia & Miriam. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/tcu-afirma-que-banda-larga-em-concessao-com-licitacao/>. Acesso em: 3 jul. 2015.

AQUINO, M. Teles; aumento de 20% no preço e queda de 40% dos clientes com aumento do Fistel. **Telesíntese**, São Paulo, 17 jun. 2015b. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/aumento-de-20-nos-precos-e-reducao-de-40-numero-de-clientes-de-celular-com-aumento-de-fistel-dizem-teles/>. Acesso em: 3 jul. 2015.

TELES: aumento de 20% no preço e queda de 40% dos clientes com aumento do Fistel. **Telesíntese**, Rio de Janeiro, 17 jun. 2015. Disponível



em: <http://www.telesintese.com.br/aumento-de-20-nos-precos-e-reducao-de-40-numero-de-clientes-de-celular-com-aumento-de-fistel-dizem-tele/> Acesso em: 3 jul. 2015.

BAIGORRI, C. M. **A estrutura concorrencial do mercado de redes de transporte de telecomunicações e os impactos de políticas de massificação da banda larga no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) Universidade Católica de Brasília, 2013.

BAIGORRI, C. M. **SNOA, preços e tarifas**. Apresentação feita pelo Superintendente de Competição da Anatel em Seminário realizado pela Agência em 12 jun. 2015.

BANDA Larga fixa no Brasil tem 3,4 Mbps de velocidade média. **Telesíntese**, São Paulo, 26 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/velocidade-media-da-banda-larga-fixa-brasil-e-de-34-mbps-segundo-akamai/>>. Acesso em: 1 jul.2015

BANDA LARGA popular. **Ministério das Comunicações**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/banda-larga-popular>. Acesso em 29 jun. 2015.

BARDI, M.L.R. **Televisão a cabo**: artigo de luxo ou serviço de primeira necessidade. Dissertação (Mestrado na Faculdade de Tecnologia) na UnB: Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Brasil conectado**: Programa Nacional de Banda Larga. [Brasília]: Secretaria-Executiva do CGPID, 2010a. Disponível em: <[www.mc.gov.br/.../418-/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga.pdf](http://www.mc.gov.br/.../418-/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2015.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **O Brasil em alta velocidade**: o novo plano nacional para banda larga. Brasília: 2009b. Disponível em: <[www.governoeletronico.gov.br/pnbl%20\(1\).pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/pnbl%20(1).pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015.

CAMPANHA banda larga é um direito seu. **Intervozes, Coletivo Brasil de Comunicação Social**. Disponível em: <http://intervozes.org.br/mobilize/banda-larga/>. Acesso em 28 jun. 2015.

CARGA tributária encarece serviços digitais, diz presidente da Telefônica no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-05-19/carga-tributaria-encarece-servicos-digitais-diz-presidente-da-telefonica-no-brasil>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

O DESEMPENHO do Setor de Telecomunicações no Brasil. Rio de Janeiro: **Telebrasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>> Acesso em: 3 JUL. 2015.

DILMA promete universalização da banda larga até 2018. **Telesíntese**, São Paulo, 21 out. 2014. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/dilma-promete-universalizacao-da-banda-larga-ate-2018/>. Acesso em: 27 jun. 2015.

KATZ, R.L.; BERRY, T. A. **Driving demand for broadband networks and services**. [S. l]: Springer, 2014.

NÚMERO de acessos em banda larga chega a 215 milhões em abril. **Telebrasil**, Rio de Janeiro, 29 maio 2015. Disponível em: <http://www.telebrasil.org.br/sala-de-imprensa/releases/7853-numero-de-acessos-em-banda-larga-chega-a-215-milhoes-em-abril> Acesso em: 3 jul. 2015.

PESQUISA TIC Domicílios 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil. São Paulo: **Comitê Gestor da Internet no Brasil**, 2013. Disponível em: <http://cetic.br/media/analises/tic-domicilios-2013.pdf> Acesso em: 3 jul. 2015.

PROGRAMA Nacional de Banda Larga. **Ministério das Comunicações**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>. Acesso em: 2 jul. 2015.

PROPORÇÃO de domicílios com computador e sem acesso à internet, por motivo para a falta de internet. TIC Domicílios e Usuários, 2013. **Cetic.br, CGI**. Disponível em: <http://cetic.br/tics/usuarios/2013/total-brasil/A10A/>. Acesso em 3 jul. 2015.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANCHEZ, R. **Os problemas e desafios dos pequenos provedores de internet no Brasil**. Entrevista por telefone realizada em 27 fev. 2015. Integrante da Associação Brasileira de Pequenos Provedores de Internet e Telecomunicações (<http://www.abrappit.org.br/index.shtml>).

SANTOS, R. S. **Democratização do acesso à banda larga no Brasil: o caso Telebrás**. Rio de Janeiro: UFRJ, COPPE, 2012.

VELOSO, E. M. **Candidata promete recriar o que a presidente desmontou**. Observatório da Imprensa, São Paulo, 23 set. 2014. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed817-candidata-promete-recriar-o-que-a-presidente-desmontou/>. Acesso em: 28 jun. 2015.

----- **The politics of internet regulation in Brazil: dynamics, factors, and actors in broadband policy**. London: University of Westminster, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18499>. Acesso em: 1 jul. 2015.