

# MARCO REGULATÓRIO

propostas para uma comunicação democrática



Realização:



Apoio:



**Seminário do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)  
20 e 21 de maio de 2011  
Rio de Janeiro**

**Grupo de Trabalho – Convergência**  
A convergência e o Plano Nacional de Banda Larga,  
a digitalização e seu acesso democrático.

**Texto-base produzido pelo Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e pelo FNDC<sup>1</sup>**

## **CONVERGÊNCIA DIGITAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA BANDA LARGA NO BRASIL**

A convergência tecnológica significa que hoje uma única rede ou tecnologia pode ser usada para transportar, armazenar e redistribuir som, vídeo, voz e dados. Já é cada vez mais frequente falarmos à distância não mais utilizando a linha da telefonia fixa tradicional, mas sim o próprio computador – serviço conhecido como VoIP (voz sobre protocolo de internet), ou acessarmos à Internet por meio da mesma plataforma usada para a telefonia móvel.

O fundamento principal desta mudança é a possibilidade de se transmitir diferentes informações em forma digital, isto é, a partir de um sistema binário que as codificam em sequências de dígitos 1 e 0. Todos os tipos de mensagem – texto, voz, vídeo e foto – podem ser transformados em um padrão binário de dígitos, isto é, bits, permitindo que uma rede de transmissão de informações construída com tecnologia digital seja utilizada para os mais diversos tipos de serviços.

Essas novas formas de comunicação correspondem a uma mudança na relação tradicional entre redes e serviços: antes uma rede tinha como fim ser suporte para a prestação de um único serviço. Atualmente, a tendência é a utilização de uma mesma rede (principalmente a banda larga em protocolo internet) para servir de suporte à prestação de mais de um tipo de serviço. Um exemplo claro da convergência é a utilização do telefone celular, não mais somente para falar, mas também para acessar à internet, checar e-mails, baixar e ver vídeos, ver televisão e ouvir rádio.

O desenvolvimento da Internet, de dispositivos de uso pessoal e a digitalização dos conteúdos de

---

<sup>1</sup>Com colaboração do pesquisador em telecomunicações Marcus Manhães, representante do FNDC no Fórum Brasil Conectado (FBC) e no Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br).

áudio, vídeo e texto, que antes eram analógicos, são, assim, os elementos mais importantes na conformação da convergência tecnológica, que representa a mudança estrutural mais significativa no cenário das comunicações nos últimos dez anos. Em poucos anos, o acesso aos conteúdos digitais pela Internet tornou-se importante ferramenta de informação, trabalho, estudo e lazer para milhões de pessoas em todo o mundo.

Neste contexto, o acesso à Internet torna-se cada vez mais uma necessidade, revelando uma crescente demanda por informação, velocidade de conexão e qualidade. O desafio, ainda em curso, da inclusão social para amplas camadas da população não pode deixar de lado a inclusão digital como importante elemento de plena realização da cidadania.

A internet é, assim, instrumento fundamental na efetivação de direitos como comunicação, cultura e educação, além de peça chave na consolidação da democracia, fornecendo meios concretos para possibilitar a manifestação da pluralidade de ideias e da diversidade cultural. Não é possível desprezar o impacto trazido pela convergência e pela economia da informação no desenvolvimento econômico e social, especialmente diante de suas implicações.

## **1. Banda Larga no Brasil – acesso, qualidade e concentração de mercado**

A despeito de sua relevância, o cenário da banda larga no país está longe de responder à sua essencialidade. No que se refere ao acesso, dados da Anatel demonstram que a banda larga fixa chega a cerca de 26% da população. Se a análise levar em conta a divisão por classes, a pesquisa TIC Domicílios 2009, realizada pelo CGI.br, revela que somente 3% dos domicílios de classe D e E têm acesso ao serviço, enquanto 90% dos domicílios de classe A já estão atendidos<sup>2</sup>.

Em complemento, verificamos graves problemas relativos à qualidade. Constatou-se, principalmente, que o serviço é lento. Pesquisa internacional realizada pela Ookla (consultoria mundial que classifica as velocidades de download) posicionou o Brasil no 76º lugar em um ranking de 168 países. Ainda, sabe-se que as velocidades contratadas pelos consumidores não são, em geral, as capacidades efetivamente entregues.

Apesar da baixa qualidade, que envolve outros fatores além da velocidade, os preços são altos. Pesquisa da União Internacional de Telecomunicações, divulgada em 2010 e relativa ao ano de 2009<sup>3</sup>, verificou que a média de preço do serviço de banda larga no Brasil era de US\$ 28,00. Este valor representa 4,58% da renda mensal *per capita* do brasileiro, enquanto em países como México e EUA, o preço médio da internet representava 1,91% e 0,5% respectivamente.

Grande parte deste cenário se deve à grande concentração existente na prestação do serviço. No que se refere à internet no Brasil, 3 empresas respondem por mais de 80% do mercado (Oi, Net/Embratel e Telefônica)<sup>4</sup>. Além disso, em boa parte das cidades brasileiras há monopólio na prestação do serviço, tendo apenas uma destas empresas como opção de contratação de serviços.

Porém, a superação destes problemas não se reduz ao incremento da competição, não podendo a banda larga ser tratada como uma mera questão de mercado. Pela relevância que representa, o serviço de internet deve ser reconhecido como essencial e, portanto, deve ser prestado em regime

---

2 <http://www.cetic.br/usuarios/tic/2009-total-brasil/index.htm>

3 Measuring the Information Society, 2010. Disponível em <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/index.html>

4 Dados da Teleco Consultoria relativos ao 4º trimestre de 2010. Disponível em [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br)

público.

Os serviços prestados em regime público, de acordo com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estão submetidos às obrigações de universalização, com Plano de Metas, bem como se impõem controle tarifário mais rígido e com vistas ao princípio da modicidade. Devem também ser contínuos e ininterruptos, com a conseqüente garantia de que os bens indispensáveis à prestação do serviço passam à União ao final do contrato com a empresa concessionária. O mesmo, porém, não ocorre com os serviços prestados em regime privado, que é o caso da classificação atual da internet.

Isto contraria a própria LGT quando a mesma dispõe que os serviços considerados essenciais não serão deixados à prestação apenas no regime privado. Quanto a isto, vale ressaltar que para a alteração do regime de prestação de um serviço de telecomunicações basta um decreto do Poder Executivo, sem necessidade de alteração legislativa.

## **2. A resposta do Programa Nacional de Banda Larga**

Diante deste cenário, o governo federal lançou, em maio de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga fruto do diagnóstico de que seria necessária uma política de Estado para reverter o quadro presente. O PNBL foi estruturado tendo em vista dimensões de regulação da infraestrutura e de serviços, bem como incentivos fiscais e financeiros, política produtiva e tecnológica, estímulo à produção de conteúdos e aplicações e, certamente, a construção de uma ampla rede nacional.

Para gerir esta rede e oferecer diretamente o serviço onde não houvesse condições adequadas de prestação de serviços, o Plano incluiu a reativação da Telebrás. Como gestora, a Telebrás deve, dentre suas principais atribuições, colocar em funcionamento as redes de fibra óptica de empresas estatais, oferecendo a capacidade de banda larga no atacado aos provedores que prestam o serviço no varejo e que atualmente dependem de redes privadas, das grandes empresas de telecomunicações, para tanto.

Segundo as metas do PNBL, 4.283 municípios brasileiros serão atendidos até 2014 com oferta de planos de 1 Mbps ao preço máximo de R\$ 35,00. Embora seja uma ampliação radical do acesso, o Plano não prevê a universalização da internet, reflexo do fato de não incluir também a alteração do regime de prestação do serviço de banda larga. A depender do que está posto atualmente, e em andamento, a banda larga continuará seguindo os ditames do regime privado, com preços livres e sem retorno à União da infraestrutura essencial à prestação do serviço, caso as empresas de telecomunicações parem de prestá-lo.

Com o desenrolar de acordos firmados anteriormente, ainda, é necessário atentar-se às negociações do governo com as empresas de telecomunicações no âmbito do PNBL e, especialmente, no contexto da revisão quinquenal dos contratos de concessão da telefonia fixa a ser assinada no dia 30 de junho.

Apesar de serem serviços diferentes, banda larga e telefonia fixa se relacionam por meio de infraestrutura comum nas empresas prestadoras. Isto porque a maior parte do serviço de banda larga fixa no Brasil ainda é prestado pelos cabos telefônicos (ADSL), tendo nas concessionárias da telefonia fixa as principais operadoras do serviço de internet.

No relacionamento com estas empresas, é possível perceber, desde o início de 2011, uma mudança na postura do governo quanto à disposição de enfrentar os interesses particulares destas prestadoras. Nas negociações em curso, as empresas de telecomunicações, que já somam receitas na casa dos bilhões, podem receber ainda mais vantagens.

Entre elas está a possibilidade de ganhar, sem licitação e sem ônus, a faixa de 450-470 MHz para o cumprimento das metas de telefonia rural da telefonia fixa, assim como a desoneração do pagamento de 2% de sua receita operacional líquida devido, a cada dois anos, em decorrência da concessão.

Além disso, está em tramitação na Câmara dos Deputados projeto de lei que altera a Lei do Fust (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações). Conforme já adianta seu próprio nome, este fundo público destina-se a cobrir os custos relativos ao cumprimento das metas de universalização dos serviços prestados em regime público. Portanto, submetidos a metas de regime específico, não poderia ser aplicado para a ampliação do acesso à internet no país – definido em regime privado.

Porém, ao invés de se alterar o regime de prestação do serviço de banda larga, o projeto de lei em questão modifica a Lei do Fust para permitir que serviços privados também recebam seus recursos. Tal medida libera fundos públicos às empresas de telecomunicações, na expansão de suas redes e serviços, sem a exigência das contrapartidas do regime público.

De outro lado percebe-se um enfraquecimento da Telebrás e uma falta de diálogo entre ela e o Ministério das Comunicações. O contingenciamento de verbas da estatal em 2010 e 2011 já comprometeu o cumprimento das metas de conexão de municípios previstas para este ano, tendo o governo deixado claro também que a empresa não prestará mais o serviço ao usuário final. Ainda, em que pese a estatal ter manifestado oficialmente interesse pela faixa de 450-470 MHz, é provável que a mesma seja cedida sem licitação às empresas concessionárias, excluindo-se a estatal.

No que se propõe, não há dúvida de que o PNBL é iniciativa positiva e necessária, principalmente enquanto esforço resultante da constatação de que o mercado *per si* – as empresas de telecomunicações em específico – não será capaz de superar o cenário de uma banda larga cara, lenta e para poucos. Contudo, é importante ir além com o PNBL, implementado-o sem abandonar a perspectiva de serviço público, reconhecendo a banda larga como serviço essencial e fortalecendo a Telebrás como ator central neste processo.