

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**JUSSARA COSTA MELO**

**DIMENSÕES E SENTIDOS SOCIAIS NO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO  
DA BANDA LARGA NAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL**

**Brasília, DF  
2018**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**JUSSARA COSTA MELO**

**DIMENSÕES E SENTIDOS SOCIAIS NO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO  
DA BANDA LARGA NAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Machado da Costa Esch

Linha de pesquisa: Políticas de Comunicação e de Cultura

**Brasília, DF  
2018**

**Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

MM528d      Melo, Jussara Costa  
                Dimensões e sentidos sociais no percurso de construção da  
banda larga nas telecomunicações no Brasil / Jussara Costa  
Melo; orientador Carlos Eduardo Machado da Costa Esch.--  
Brasília, 2018.  
                247 p.

                Tese (Doutorado – Doutorado em Comunicação) --  
Universidade de Brasília, 2018.

                1. Comunicação. 2. Banda Larga. 3. Tecnologia. 4.  
Regulação. 5. Dimensão Social. I. Esch, Carlos Eduardo  
Machado da Costa, orient. II. Título.

Nome: **Jussara Costa Melo**

Título: **Dimensões e sentidos sociais no percurso de construção da banda larga nas telecomunicações no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa **Políticas de Comunicação e de Cultura**, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Machado da Costa Esch.

Tese avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Eduardo Esch

Instituição: PPG-Comunicação/UnB

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Victor Pellegrini Mammana (membro externo)

Instituição: Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (SP)

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Murilo César Oliveira Ramos

Instituição: PPG-Comunicação/UnB

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva

Instituição: PPG-Comunicação/UnB

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Instituição: PPG-Comunicação/UnB

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Brasília, 12 de julho de 2018.

A Rachel Elizabeth Hall, de Trinidad e Tobago  
(*in memoriam*)

## AGRADECIMENTOS

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, pela coragem de agir no lugar interdisciplinar da comunicação. À FAC, na pessoa de cada um de seus professores, que me colocou sempre em lugar de honra. Em especial, ao professor Murilo Ramos, desde os primórdios da especialização em telecomunicações; ao Professor Carlos Eduardo, com quem partilhei as crises de subjetividade próprias das incursões na pesquisa; à professora Nélia Del Bianco, pela preocupação com problemas concretos. Lembro-me da pergunta feita na entrevista de avaliação do projeto a respeito da razão pela qual eu apresentava aquela proposta, ao que respondi que o projeto era um desejo e uma necessidade, ao que ela aquiesceu.

Ao Professor Dr. Victor Pellegrini Mammana, pela abertura de um espaço de convivência com pesquisadores no Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer.

Aos Professores Othon Henry Leonardos, Renato Peixoto Dagnino, Ricardo Toledo Neder e José Geraldo de Sousa Junior, pela convivência e produção científica que me proporcionaram os elementos para a construção desta tese.

À CAPES pelos recursos indispensáveis à pesquisa.

À Débora, Emília e Mara, terapeutas do deserto, pelo suporte na travessia.

Ao Filipe, colaborador incansável.

À Wanda Mara, “me vi te vendo”.

Ao Luiz Antonio Machado e Dionea, amigos que a vida trouxe nos momentos imprevistos.

À Emília Curi, parte de minha história desde tempos imemoriais.

Aos amigos Gina, Flávia, Aila e Ércio.

“Mas as tecnologias parecem desligadas do seu passado. Geralmente, não fazemos qualquer ideia de onde vêm, como se desenvolveram, as condições sob as quais se tomaram as decisões que determinaram as suas características. Parecem ser autossuficientes no seu funcionamento racional. Qualquer explicação adequada de um dispositivo parece consistir em identificar as ligações causais entre as suas partes.”

Andrew Feenberg.

## RESUMO

Esta tese investiga as dimensões e sentidos sociais atribuídos ao código técnico da banda larga na rediscussão do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações, proposta pelo Ministério das Comunicações, na Consulta Pública n. 1 do ano de 2015. Código técnico é uma categoria teórica na teoria crítica da tecnologia de Andrew Feenberg definida como o conjunto que engloba as normas funcionais e os interesses sociais que estão em jogo na construção e desenvolvimento de determinada tecnologia. Dimensões na investigação são as categorias funcionais, sociais, regulatórias e políticas como molduras que integram ou deveriam integrar o código técnico projetado para a banda larga pelas contribuições à Consulta Pública. O estudo tem valor cognitivo porque a desativação tecnológica do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) fixo e a demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga constituem uma dualidade nas telecomunicações desde a privatização a partir do incremento de uma comunicabilidade dependente de suporte tecnológico. Do ponto de vista teórico, há dois níveis de importância no estudo: (i) o primeiro corresponde à releitura da relação entre tecnologia e democracia através de estudos empíricos que permitam a abertura da caixa-preta dos códigos técnicos; (ii) o segundo diz respeito à garantia da possibilidade de comunicar como no centro dos debates sobre comunicação na contemporaneidade. A investigação é um estudo de caso interpretativo, que analisa as respostas dos atores à consulta pública que discute as políticas de telecomunicações. A metodologia da pesquisa é a análise temática de conteúdo. Como contribuição, a pesquisa sugere: a possibilidade de comunicar ocupa posição subjacente às temáticas da dimensão social no código técnico projetado.

Palavras-chave: Comunicação. Banda Larga. Tecnologia. Regulação. Dimensão Social.



## **ABSTRACT**

This doctorate's research presents an investigative study on the social dimensions and meanings assigned to the broadband technical code within the discussion of a new regulatory framework to telecommunications in Brazil conducted by the Ministry of Communications over a public consultation launched in 2015. Technical code is theoretical category of Andrew's Feenberg critical theory of technology defined as a set of functional norms and social interest assembled in the construction and development of a certain technology. The research understands dimensions as the functional, social, regulatory and political frames expected from the relationship between technology and the possibility of communicating as elements that integrate or should integrate the technical code designed for broadband. The study holds a cognitive value once the technological deactivation of landline services and the popular demand for broadband access are part of a process of choices in the interaction between technology and society that is occurring since privatization. From a theoretical perspective there are two levels of importance in the study: (i) the first concerns a rereading of the relationship between technology and democracy through empirical studies that allow the opening of the black box of technical codes; (ii) the second concerns the assurance of the possibility of communicate as a central issue in the contemporary society. The investigation is an interpretive case study, that analyzes statements presented within the telecommunications regulatory framework and public policy policies discussion. The scientific methodology is thematic analysis of content. As a contribution, the research suggests that possibility to communicate is not the main concern within the social dimension of the technical code of the service for the future.

**Key words:** Communication. Broadband. Technology. Regulation. Social Dimension.

## RESUMEN

Esta tesis investiga las dimensiones y sentidos sociales atribuidas al código técnico de banda ancha en la discusión del Modelo de Prestación de Servicios de Telecomunicaciones, propuesta por el Ministerio de las Comunicaciones, en la Consulta Pública n.º 1 del año 2015. “Código técnico” es una categoría técnica definida en la teoría crítica de la tecnología de Andrew Feenberg como el conjunto que abarca las normas funcionales y los intereses sociales que están en juego en la construcción y desarrollo de determinada tecnología. “Dimensiones en la investigación” son categorías funcionales, sociales, regulatorias y políticas esperadas de la relación democrática entre la tecnología y la posibilidad de comunicar como marcos que integran o deberían integrar el código técnico proyectado para la banda ancha por las contribuciones. El estudio tiene valor cognitivo porque la desactivación tecnológica del servicio fijo y la demanda popular por la ampliación del acceso a la banda ancha, constituyen una dualidad en las telecomunicaciones desde la privatización a partir del incremento de una comunicabilidad dependiente del soporte tecnológico. Desde el punto de vista teórico, hay dos niveles de importancia en el estudio: (i) el primero tiene que ver con la relectura de la relación entre tecnología y democracia a través de estudios empíricos que permitan la apertura de la caja negra de los códigos técnicos; (ii) el segundo se refiere a la garantía de la posibilidad de comunicar, tal como sucede en el centro de los debates sobre comunicación en la contemporaneidad. La investigación es un estudio interpretativo de caso, que analiza las respuestas de los actores a la consulta pública que discute las políticas de telecomunicaciones. La metodología de la investigación es el análisis de la temática del contenido. Como contribución, la investigación sugiere: la posibilidad de comunicar ocupa posición subyacente a las temáticas de la dimensión social en el código técnico proyectado.

Palabras-clave: Comunicación. Banda Ancha. Tecnología. Regulación. Dimensión social.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo Estrutural de Lasswell.....	52
Figura 2 – Etapas da Análise de Conteúdo.....	53
Figura 3 – Fluxograma de Classificação e Categorização.....	55
Figura 4 – Alternativas Modernas de Debates sobre Tecnologia.....	66
Figura 5 – Antiprograma .....	70
Figura 6 – Regiões de prestação de serviço do STFC .....	97
Figura 7 – Diagrama de interconexão de operadoras de serviço local .....	98
Figura 8 – Diagrama de uma chamada de longa distância .....	98
Figura 9 – Linha do Tempo do SCD .....	113
Figura 10 – Percurso de Construção do Código Técnico .....	223

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos da Desestatização .....	27
Quadro 2 – Resumo Estatístico Anatel.....	28
Quadro 3 – Síntese da Periodização de Aranha.....	28
Quadro 4 – Perguntas do Eixo 1: Objeto da política pública .....	49
Quadro 5 – Perguntas do Eixo 2: Política de Universalização .....	49
Quadro 6 – Perguntas do Eixo 3: Regime Público versus Regime Privado .....	50
Quadro 7 – Perguntas do Eixo 4: Concessão.....	50
Quadro 8 – Pergunta do Eixo 5: Outros Temas.....	50
Quadro 9 – Inserção de Respostas .....	54
Quadro 10 – Segmentos de Colaboradores .....	56
Quadro 11 – Mapa Exemplificativo da Transcrição.....	56
Quadro 12 – Matriz de Categorização <i>a priori</i> .....	57
Quadro 13 – Matriz de Categorização <i>a posteriori</i> – Dimensões Analíticas .....	58
Quadro 14 – Extrato Exemplificativo de Categorização .....	59
Quadro 15 – Critérios de Aplicação do FUST .....	101
Quadro 16 – Universo Temático Eixo 1 .....	120
Quadro 17 – Universo Temático Eixo 2.....	120
Quadro 18 – Universo Temático Eixo 3.....	120
Quadro 19 – Universo Temático Eixo 4.....	121
Quadro 20 – Universo Temático Eixo 5.....	121
Quadro 21 – Sentidos da Transcrição.....	129
Quadro 22 – <i>Gaps</i> do Banco Mundial .....	130
Quadro 23 – Excursos .....	132
Quadro 24 – Natureza dos Conteúdos .....	133
Quadro 25 – Abrangência Temática.....	134
Quadro 26 – Dimensão Funcional .....	135
Quadro 27 – Dimensão Social .....	135
Quadro 28 – Dimensão Regulatória .....	136
Quadro 29 – Dimensão Política.....	138
Quadro 30 – Respostas Específicas .....	139
Quadro 31 – Percentual de Participação, por Tipo de Colaborador (com excursos).....	140
Quadro 32 – Atores por Categoria na Dimensão Funcional .....	141
Quadro 33 – Atores por Categoria na Dimensão Política.....	142
Quadro 34 – Atores por Categoria na Dimensão Regulatória.....	143
Quadro 35 – Atores por Categoria na Dimensão Social .....	143
Quadro 36 – Cômputo das Dimensões .....	144
Quadro 37 – Quantitativos da Dimensão Funcional.....	146
Quadro 38 – Banda Larga.....	147
Quadro 39 – Desagregação de Redes .....	148
Quadro 40 – Espectro .....	150
Quadro 41 – Infraestrutura .....	152
Quadro 42 – Internet.....	154
Quadro 43 – Aplicações OTT.....	155
Quadro 44 – Tecnologia .....	156
Quadro 45 – Convergência Tecnológica .....	158
Quadro 46 – Evolução Tecnológica .....	160
Quadro 47 – Neutralidade Tecnológica.....	161

Quadro 48 – Quantitativos da Dimensão Social.....	162
Quadro 49 – Consumo.....	164
Quadro 50 – Cidadania.....	165
Quadro 51 – Comunicação.....	166
Quadro 52 – Direito Social.....	168
Quadro 53 – Educação.....	169
Quadro 54 – Inclusão Digital.....	170
Quadro 55 – Massificação da Banda Larga.....	172
Quadro 56 – Privacidade.....	174
Quadro 57 – Radiodifusão.....	176
Quadro 58 – Rural.....	177
Quadro 59 – Serviço Adequado.....	179
Quadro 60 – Sustentabilidade.....	180
Quadro 61 – <i>Total welfare</i> .....	181
Quadro 62 – Universalização.....	182
Quadro 63 – Universalização da banda larga.....	184
Quadro 64 – Universalização no Regime Privado.....	185
Quadro 65 – Quantitativos da Dimensão Regulatória.....	186
Quadro 66 – Bens Reversíveis.....	188
Quadro 67 – Competição.....	189
Quadro 68 – FUST.....	190
Quadro 69 – Concessão.....	192
Quadro 70 – Desapropriação.....	193
Quadro 71 – Indústria Nacional.....	194
Quadro 72 – Indicadores.....	195
Quadro 73 – Marco Civil.....	196
Quadro 74 – Numeração.....	196
Quadro 75 – Tributação.....	197
Quadro 76 – Pequeno Provedor.....	198
Quadro 77 – Regulação.....	199
Quadro 78 – Regimes de Prestação.....	199
Quadro 79 – Regime Privado.....	200
Quadro 80 – Regime Público.....	201
Quadro 81 – Sanção.....	202
Quadro 82 – Quantitativos da Dimensão Política.....	203
Quadro 83 – Democracia.....	204
Quadro 84 – Desigualdade Regional.....	205
Quadro 85 – Experiência Internacional.....	206
Quadro 86 – Interesse Público.....	207
Quadro 87 – Investimento.....	208
Quadro 88 – Modelo.....	209
Quadro 89 – Políticas Públicas.....	210
Quadro 90 – Simplificação.....	211
Quadro 91 – Intervenção.....	212
Quadro 92 – Metodologia.....	213
Quadro 93 – P&D.....	214
Quadro 94 – Privatização.....	215
Quadro 95 – Separação Estrutural.....	216
Quadro 96 – Telebras.....	217
Quadro 97 – Desativação Tecnológica do STFC.....	219

Quadro 98 – Massificação da Banda Larga.....	220
Quadro 99 – Universalização da Banda Larga .....	221

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – FUST – Valores Arrecadados .....	100
Tabela 2 – Quantidade de Acessos Banda Larga Fixa (Milhares) .....	115
Tabela 3 – Quantidade de Celulares com acesso à Banda Larga Móvel (Milhares) .....	116
Tabela 4 – Dimensões Analíticas .....	132
Tabela 5 – Dimensões Analíticas sem Excursos .....	132
Tabela 6 – Tipo de Colaborador por Eixo .....	139

## LISTA DE SIGLAS

AICE	Acesso Individual Classe Especial
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
AST	Teoria da Adequação Sociotécnica
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
Contel	Conselho Nacional de Telecomunicações
CPqD	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Telebras
CTB	Companhia Telefônica Brasileira
ESCT	Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia
FNT	Fundo Nacional de Telecomunicações
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
ITU	<i>International Telecommunication Union</i>
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MPDF	Ministério Público do Distrito Federal
NSA	<i>National Security Agency</i>
PGO	Plano Geral de Outorgas
OMS	Organização Mundial da Saúde
OTT	<i>Over-the-top</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PGR	Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil
PNBL	Programa Nacional de Banda Larga
RGI	Regulamento Geral de Interconexão
SCD	Serviço de Comunicações Digitais
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SLDN	Serviço de Longa Distância Nacional
SMC	Serviço Móvel Celular
SRTT	Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações
STF	Supremo Tribunal Federal
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
STP	Serviço Telefônico Público
TAR	Teoria Ator-Rede
TDMA	<i>Time Division Multiple Access</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
Telebras	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TUP	Telefone de Uso Público



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1 O CENÁRIO DA INVESTIGAÇÃO .....	19
1.2 TRANSFORMAÇÕES NAS TELECOMUNICAÇÕES .....	23
1.3 PERIODIZAÇÃO DE ARANHA .....	28
1.4 ESTRUTURA DA TESE .....	31
<b>PARTE I .....</b>	<b>34</b>
<b>PROPOSTA METODOLÓGICA E TEÓRICA.....</b>	<b>34</b>
<b>2 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO.....</b>	<b>34</b>
2.1 OBJETO DE ESTUDO .....	34
2.2. PROBLEMATIZAÇÃO.....	38
2.3 JUSTIFICATIVA PARA O ESTUDO.....	43
2.4 OBJETIVOS E ABRANGÊNCIA DA PESQUISA.....	45
2.5 HIPÓTESES.....	45
2.6 MÉTODO E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA .....	47
<b>2.6.1 Etapa da Análise Temática de Conteúdo .....</b>	<b>51</b>
<b>2.6.2 Etapa de Análise Interpretativa.....</b>	<b>60</b>
2.7 DISTINÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E PESQUISA .....	62
<b>3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>64</b>
3.1 A TECNOLOGIA EM CAUSA NA TRANSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICAÇÕES.....	64
3.2 TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA.....	67
<b>3.2.1 Programa e Antiprograma .....</b>	<b>69</b>
<b>3.2.2 Código Técnico .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2.3 Teoria da Instrumentalização .....</b>	<b>74</b>
3.3 TEORIA DA ADEQUAÇÃO SOCIOTÉCNICA .....	76
3.4 A COMUNICABILIDADE .....	78
<b>3.4.1 Apontamento Epistemológico.....</b>	<b>78</b>
<b>3.4.2 Possibilidade de Comunicar .....</b>	<b>79</b>
3.5 MASSIFICAÇÃO SOBREDETERMINADA .....	81
3.6 NÚCLEO DE ENTRELACEMENTO DO ESTADO AMPLIADO.....	82
3.7 REGULAÇÃO E ESPIRAL DA INTERVENÇÃO ESTATAL .....	84
3.8 POLÍTICAS PARA A BANDA LARGA.....	88
<b>PARTE II .....</b>	<b>91</b>
<b>A BUSCA POR UM CÓDIGO TÉCNICO INCLUSIVO NO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA BANDA LARGA .....</b>	<b>91</b>
<b>4 COMPROMISSOS FUNDANTES NAS TELECOMUNICAÇÕES .....</b>	<b>91</b>
4.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES BÁSICAS.....	93
<b>4.1.1 Regimes de Prestação.....</b>	<b>95</b>
<b>4.1.2 Serviço Telefônico Fixo Comutado .....</b>	<b>96</b>
<b>4.1.3 Universalização .....</b>	<b>99</b>
<b>4.1.4 Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.....</b>	<b>100</b>
4.2 BANDA LARGA. TECNOLOGIA E SERVIÇO .....	102
<b>4.2.1 Massificação .....</b>	<b>103</b>
<b>5 O PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA BANDA LARGA.....</b>	<b>106</b>
5.1 O SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO MULTIMÍDIA .....	107
5.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO DECRETO N. 4.733/2003 .....	108
5.3 O SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS .....	109

5.4	O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA .....	113
5.4.1	O Marco Civil da Internet .....	116
5.4.2	A Rediscussão das Políticas Públicas de Telecomunicações .....	117
5.4.3	Plano Brasil Inteligente.....	127
<b>PARTE III.....</b>		<b>128</b>
<b>INTERPRETAÇÃO DO CÓDIGO TÉCNICO.....</b>		<b>128</b>
<b>6</b>	<b>AVANÇANDO SOBRE OS SIGNIFICADOS.....</b>	<b>128</b>
6.1	DIMENSÕES DE ANÁLISE.....	131
6.2	CLASSIFICAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS ATORES .....	138
6.3	DESCRIÇÃO, DEMONSTRAÇÃO E ANÁLISE DAS DIMENSÕES ANALÍTICAS .....	144
6.3.1	Categorias da Dimensão Funcional .....	145
6.3.2	Categorias da Dimensão Social .....	162
6.3.3	Categorias da Dimensão Regulatória .....	185
<b>7</b>	<b>CÓDIGO TÉCNICO PERCEBIDO .....</b>	<b>218</b>
7.1	DESATIVAÇÃO TECNOLÓGICA DO STFC E MASSIFICAÇÃO DA BANDA LARGA .....	218
7.2	DIMENSÃO SOCIAL SUBJACENTE NO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA BANDA LARGA.....	222
<b>CONCLUSÃO.....</b>		<b>225</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>235</b>

## INTRODUÇÃO

Esta tese investiga as dimensões e sentidos sociais atribuídos ao código técnico da banda larga na rediscussão das políticas orientadoras dos serviços de telecomunicações no Brasil. A investigação é interdisciplinar, pois se movimenta em torno de três disciplinas ou temáticas – a Comunicação, o Estado e a Tecnologia. A temática Comunicação se expressa como direito humano a uma comunicabilidade, dependente de suporte técnico. A temática Estado se expressa como intervenção regulatória nas telecomunicações. A temática Tecnologia se expressa como espaço de disputa por uma racionalização democrática nas telecomunicações segundo a qual as tecnologias podem ser usadas para alterar as estruturas do poder social ou fazê-las reconhecer as necessidades humanas ignoradas por essa mesma estrutura.

A Comunicação é a trilha integradora das temáticas da pesquisa porque as novas práticas comunicativas se realizam no mundo virtual, a rua tecnológica. A expressão rua tecnológica tem inspiração em O Direito Achado na Rua, expressão criada por Roberto Lyra Filho para designar o espaço público de formação de novas sociabilidades<sup>1</sup>. Aqui, o mundo virtual é a rua tecnológica, espaço no qual há uma cidadania tecnológica em construção.

A temática se desenvolve no contexto histórico das telecomunicações que trata a comunicação com base em uma racionalidade instrumental – a transferência de informações de um ponto a outro e, o que a pesquisa investiga é o conjunto de parâmetros e políticas que confere protagonismo à banda larga, presumindo-se daí o emergir de novo arranjo sociotécnico<sup>2</sup> para a oferta e fruição de serviços de telecomunicações.

Em termos de agenda de pesquisa, a investigação insere-se no âmbito das políticas públicas de comunicação e cultura, no eixo temático ambiente normativo das telecomunicações no Brasil. Essa linha de pesquisa contempla estudos e pesquisas que abordam as relações contemporâneas entre comunicação, cultura, estado, sociedade civil e o mercado, a partir da construção de políticas públicas de comunicação e de cultura, e abrange estudos que analisam os novos marcos regulatórios, a gestão da convergência entre as tecnologias e as indústrias da cultura, as novas missões do serviço público de radiodifusão, a complexidade dos sistemas de comunicação e as distintas formas de mediação e interação que configuram a sociedade contemporânea.

Para consolidar o liame entre a linha de pesquisa e a investigação e alavancar a compreensão da tese, faz-se previamente à descrição do objeto de estudo, dos objetivos e das

---

<sup>1</sup> Sousa Junior (2008).

<sup>2</sup> Sociotécnico indica a relação entre pessoas e tecnologia.

hipóteses de pesquisa, uma explicação do cenário da investigação e das transformações cíclicas ocorridas na história das telecomunicações.

## 1.1 O CENÁRIO DA INVESTIGAÇÃO

O cenário da investigação é o cenário da sociedade tecnológica – a aldeia global de McLuhan (2009) já não é indiciária, mas, fática; e nela as telecomunicações tornam quase imperceptível a diferença entre técnica e conhecimento porque as relações sociais se materializam no espaço virtual, com o uso de dispositivos tecnológicos, definindo-se e redefinindo-se nesse espaço.

Rocher (1971), no esforço de compreensão da transformação operada pela revolução industrial nas relações sociais a partir do século XIX, caracteriza a sociedade tecnológica como aquela em que o meio técnico é ao mesmo tempo causa e produto da criação de novas necessidades.

Tecnologia e mudança são atributos que diversos autores conferem à sociedade tecnológica.

Byung Chul-Han (2015) aponta a mudança como característica da sociedade atual, ao constatar que no século XXI o mundo transitou da sociedade disciplinar para a sociedade do desempenho. Esclarece Byung Chul-Han (2015) que a sociedade disciplinar se caracteriza como a sociedade do não, na qual a negatividade domina; já a sociedade do desempenho é a sociedade da comunicação generalizada e da superinformação e denotaria um sim, uma positividade, explicitada de modo conciso e preciso na expressão coletiva: “*Yes, we can*”.

A negatividade – o não fazer e o fazer obrigatório –, os algoritmos na comunicação fazem os sujeitos na sociedade disciplinar e na sociedade do desempenho distintos; porém, iguais porque o sujeito de obediência, caracterizador da sociedade disciplinar, teria dado lugar ao sujeito de desempenho. O sujeito de desempenho, embora ágil, continuaria disciplinado, disciplinado para mudar sempre.

Christino (2010) diz que a comunicação é um sentido que é dado na totalidade, um abrir-se, um estar no mundo. É o que o homem é no mundo: ser com os outros, um espaço existencial simbólico e não apenas um meio.

Del Bianco (2004), ao tratar da comunicação moldada pelo computador, diz que a discussão abrange as inter-relações e vínculos com a sociedade e a cultura no sentido de contestar os aspectos negativos dessa nova etapa do capitalismo de forma a, por exemplo, colocar em evidência a questão da submissão da vida cultural à soberania da técnica e da tecnologia.

Chauí (2010) trata a realidade virtual como parte da instauração do paradigma da informação e da transformação do conhecimento em *bit*. O processo de conversão em dados das várias dimensões da realidade, como assevera a filósofa, traz implícita a questão sobre o poder de administração e distribuição dessa massa de dados “big data” detida e administrada por capitalistas unificadores.

Touraine (2005) caracteriza o cenário mundial como um cenário da globalização e da perda de pontos de referência habituais, que coloca a informação como lugar central e sobleva o indivíduo em relação à organização social, onde as imagens e a subjetividade são produtos.

Lemos (2013) faz referência à dimensão relacional e comunicativa da comunicação, que passa a ser constituidora de redes de redes. Nessa transformação, o contexto é o de produção e consumo de informação por todos; todo o tempo.

As mudanças, segundo Sibilia (2016), em análise muito semelhante à de Byung Chul-Han (2015), ultrapassam a internet e sua indução à autoexposição porque são mudanças inéditas para um tipo novo de estar no mundo.

O contexto, portanto, é o do protagonismo dos indivíduos, em oposição ao que é comunitário. Quanto a isso, Bobbio (1986) ensina que a vida política na sociedade democrática é plural, e o protagonismo deve ser dos grupos no seio dos quais é o indivíduo que decide, com base em regras, que conferem caráter coletivo às decisões.

Mas, se o sujeito de desempenho é o cidadão recodificado como presença na comunicação em redes, essa presença, precisa ser garantida a todos. Por isso, as razões pelas quais a comunicação está implicada na cidadania fazem aqui um chamado à política.

Isso significa dizer que a busca de um serviço de telecomunicações para o futuro ou do lugar da banda larga no modelo de prestação de serviços de telecomunicações é, também, uma busca que se processa no ambiente da política (*politics*) e da política pública (*policy*) e não apenas no ambiente da funcionalidade tecnológica.

Agamben (2015) tem repensado as categorias da política (povo, nação, cidadania, condições de vida, campo). Ao analisá-las, ele utiliza como exemplo o processo de retirada da cidadania e das condições de vida perpetrado pelo III Reich contra os judeus. A cidadania alemã e as condições de vida foram categorias paulatinamente negadas aos judeus como critério de exclusão em um procedimento de descaracterização do diálogo, da participação e da proteção devidas pelo Estado aos seus cidadãos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Baracho (1995) expõe que a cidadania detém três componentes importantes – o diálogo, a participação e a proteção contra o arbítrio do soberano.

Agamben afirma, também, que não existiria vida nua, porque a vida não pode ser separada de sua forma, e se a vida não se separa de forma-de-vida o que está em jogo é o próprio viver. O jogo da vida onde estaria em questão o próprio viver constituiria, então, a forma de vida como vida política. (AGAMBEN, 2015).

A alusão às categorias da política em Agamben tem um propósito claro: a rediscussão do modelo de prestação de serviços de telecomunicações precisa ser inclusiva para evitar o critério da não cidadania tecnológica e a negação das condições de vida na oferta e fruição de serviços de telecomunicações no Brasil.

Aliás, a comunicação e as telecomunicações configuram um espaço no qual se exerce aquilo que Bobbio (1992) denominou de cidadania mundial. É essa a cidadania que entra em cena reclamando dos sistemas técnicos, adaptação às demandas sociais diante do desenvolvimento tecnológico em um cenário onde a capacidade de transmissão de informações, a banda larga é o objeto de desejo dos cidadãos do mundo.

Neste ponto é importante destacar que a comunicação, tal qual o meio ambiente, constitui uma questão estrutural transnacional; mas, nessa condição, ambas dependem de um estado transnacional que não existe e, conforme Mazzuoli (2013), teórico do direito internacional público, esse fato tem desafiado o conceito de soberania. Isso porque a sociedade internacional é integrada por estados nacionais. Mas, trata-se aqui apenas de apontar um aspecto que pode vir a ser objeto de aprofundamento em outros estudos.

Santos (2001) diz que na sociedade de transição paradigmática há excessos de determinismo e indeterminismo. O determinismo para ele revela-se na aceleração da rotina, da repetição e das continuidades que se acumulam. O indeterminismo residiria na desestabilização das expectativas, das descontinuidades dos projetos. Mas, a transição paradigmática é complexa porque um novo paradigma envolve a desmitificação, a derrubada do mito vigente.

A sociedade de transição paradigmática de Santos, o Boaventura (2001) é uma imagem que serve à pesquisa como um envoltório no qual se enxerga outra mudança paradigmática – um movimento de mudança de paradigmas no modelo de prestação de serviços de telecomunicações no qual o mito é o serviço telefônico fixo comutado (STFC) que está em processo de desativação tecnológica desde a desestatização e privatização.

Santos e Silveira (2007) fazem referência ao processo de consolidação de um paradigma proposto por Thomas Kuhn nas ciências naturais para justificar um movimento semelhante nas ciências humanas. A justificativa desses autores é válida e perfeitamente aplicável a esta investigação que penetra a discussão das dimensões e sentidos funcionais,

sociais, regulatórios e políticos de um modelo de prestação de serviços de telecomunicações vigente desde a década de 1990 do século XX.

A transição paradigmática é ampla, mas neste estudo abarca o STFC e sua relação com a banda larga, embora a transição de paradigmas, em seu curso, já tenha registrado o movimento intenso que caracterizou a substituíbilidade do serviço fixo pelo serviço móvel e esteja vivenciando o paradigma tecnológico da comunicação em redes com o uso da internet.

Quiroga (2013) propõe que o paradigma tecnológico configuraria a possibilidade real de consolidação de um saber rigoroso e verificável para a comunicação, e aponta a ocorrência de mudanças na comunicação que estaria se consolidando como finalidade em si mesma. A comunicabilidade, para Quiroga (2013), estaria, assim, no centro dos debates da contemporaneidade, onde o que contaria muito mais do que o conteúdo da comunicação seria a possibilidade de comunicar.

Sodré (2014) afirma que o fenômeno comunicacional estaria reconfigurado como forma de vida social ou um ecossistema tecnológico com valores humanos pautados pela realização eletrônica e diz que a nova ordem sociotécnica estaria conferindo à comunicação lugar de principal forma organizativa.

As propostas de Quiroga (2013) e de Sodré (2014) acerca das mudanças na comunicação estão em linha com as palavras de Feenberg (2014), em conferência proferida no ano de 2014, na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB), quando deu testemunho da centralidade da comunicação.

O cenário descrito é o cenário em que está ocorrendo o reprojeto do modelo de prestação de serviços de telecomunicações – a transição paradigmática do código técnico no percurso de construção da banda larga nas telecomunicações no Brasil. O significado de código técnico como categoria teórica da teoria crítica da tecnologia de Andrew Feenberg será explicitado na contextualização do objeto de estudo.

O ambiente normativo das telecomunicações no Brasil se insere no cenário descrito como espaço do reprojeto e de transformações, cuja história registra uma alternância entre o público e o privado (CAVALCANTE, 2009).

## 1.2 TRANSFORMAÇÕES NAS TELECOMUNICAÇÕES

O marco inicial do setor de telecomunicações no Brasil foi a designação de Guilherme Capanema para coordenar as instalações de uma rede telegráfica<sup>4</sup> que se expandiu até 1889, ao longo da costa por terra. (DANTAS, 2002 apud CAVALCANTE, 2009). Essa designação feita pelo Imperador D. Pedro II já indicava a centralização do setor no Estado.

Outras personalidades, pela alavancagem de seus projetos, estão associadas ao processo de formação do setor, a exemplo de Landell de Moura, com suas experiências que preconizavam ondas de rádio, e o marechal Cândido Rondon, por suas expedições no interior do País construindo linhas de telégrafo. (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999).

Dantas (1996) considera o telégrafo como a primeira revolução da informação e registra no final do século XIX e início do século XX uma segunda revolução da informação decorrente da transmissão elétrica, via cabo, de sinais codificados que levou à introdução da telefonia (1876) da radiotelegrafia, da radiotelefoneia, da fonografia, da fotografia, da cinematografia, das máquinas de escrever e de calcular<sup>5</sup>.

Castells (2009), por sua vez, considera o telégrafo e o telefone (1876) marcos iniciais das tecnologias da comunicação (1898) e classifica o computador e o transistor como as principais invenções tecnológicas em eletrônica.

Os direitos para operar telégrafos no Brasil eram outorgados por concessão, e no ano de 1874 esses direitos foram vendidos com exclusividade à *Western and Brazilian TelegraphCo.* pela *Telegraph Construction and Maintenance* que havia recebido tais direitos do Visconde de Mauá. Os cabos da *Western* controlaram de forma ampla, até fins da década de 1960, as telecomunicações no Brasil, que até então não haviam se desenvolvido satisfatoriamente.

---

<sup>4</sup> Samuel Finley Breese Morse foi, praticamente, quem descobriu, em 1832, o telégrafo elétrico, inventando alguns anos mais tarde (1835) um aparelho que transmitia mensagens por meio de um código de sinais. Em 1840, surgem o telégrafo e o código Morse – o primeiro telégrafo público, inaugurado em 1844. (ESCOBAR, 1999). O telégrafo foi aprimorado e, em 1895, Marconi fez a transmissão de sinais entre dois pontos sem o uso de fios, tecnologia oriunda dos estudos de Heinrich Hertz sobre os conceitos fundamentais de movimentos ondulatórios, que permitiram a transmissão de ondas eletromagnéticas pelo ar.

<sup>5</sup> Dantas enumera os ciclos e as etapas da revolução industrial descritos (mas não explicados) por Kondratieff: i) 1770-1830: primeira revolução industrial (indústria de fiação movida a roda hidráulica); ii) 1830-1880: segunda etapa da primeira revolução industrial (indústria têxtil movida a vapor); iii) 1880-1940: segunda revolução industrial (indústrias metal-mecânicas, químicas e motores elétricos ou a explosão). Diz o autor que usando o método de Kondratieff seria possível falar em um quarto ciclo, apoiado na indústria de consumo de massa (1940-1970) e em um quinto ciclo que estaria ainda em sua fase ascendente, correspondendo à atual “revolução da informação”. As datas são evidentemente aproximadas, mas necessárias à periodização. (DANTAS, 2003, p. 8; 2013, p. 89).



Cavalcante (2009) afirma que os serviços telefônicos não se expandiram em um intervalo de quase um século e Dantas (2013) diz que a história das comunicações no Brasil pode ser resumida em dois períodos: um que antecede a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações ocorrida no ano de 1962 e outra que o sucede.

Com a Proclamação da República, as telecomunicações descentralizaram-se, tendo sido dada autonomia aos municípios e Estados-Membros para implantar infraestrutura e para explorar serviços telegráficos e de telefonia. A descentralização ocorrida após a Proclamação da República foi considerada um entrave a um projeto nacional de integração e desenvolvimento do setor. O certo seria ter sido feita a acoplagem da rede telegráfica à rede telefônica de modo semelhante ao que foi feito em outros países (ARCHER, 1993 apud CAVALCANTE, 2009).

Como reflexo da revolução de 1930 e da política de Getúlio Vargas, as telecomunicações foram novamente centralizadas, com previsão no texto constitucional de competência privativa da União para exploração e concessão de serviços de telecomunicações. No ano de 1946, a expressão telecomunicações foi utilizada pela primeira vez em uma Carta Constitucional. Nesse período, as empresas privadas de telefonia eram concessionárias dos municípios no serviço local e dos Estados-Membros no serviço intermunicipal – essa divisão marca a descentralização e a regionalização como características do desenvolvimento do setor (MARQUES NETO; COSCIONE, 2011).

O domínio do capital privado, representado pelas transnacionais, caracterizava a regulamentação dos serviços e a fabricação de equipamentos. A empresa de maior porte era a Companhia Telefônica Brasileira (CTB) com o grupo anglo-canadense *Light & Power* como majoritário. A área em que esse grupo econômico atuava no Brasil até então era o setor de transporte urbano. A CTB – relata Cavalcante (2009) – possuía no ano de 1962 o controle de 80% dos serviços telefônicos do País, mas geria uma rede precária que não recebia investimentos dos concessionários estrangeiros desde a década de 1950.

A atuação das empresas privadas na industrialização no Brasil e em outros países da América Latina não abrangia a construção de infraestrutura necessária para sustentar o crescimento. Esse fator, aliado às dificuldades operacionais e administrativas, posicionava o interesse dos empreendedores nos centros urbanos pela capacidade de retorno dos investimentos. (WOHLERS, 1994 apud CAVALCANTE, 2009).

A construção de um sistema único passou a ser uma estratégia para a qual os militares contribuíram transformando suas escolas em locais de ensino técnico, e de origem de quadros para o sistema de telecomunicações.

A ideia de um modelo para as telecomunicações toma corpo com a criação, no ano de 1961, do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) para assessorar a Presidência da República na regulamentação de um sistema no qual o Estado fosse o agente direto do desenvolvimento do setor (SUNDFELD, 2006).

A estatização tem seu marco no Código Brasileiro das Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962 (BRASIL, 1962), e regulamentado pelo Decreto n. 52.026, de 20 de maio de 1963. O CBT centralizou e estruturou o sistema que deu voz à nacionalização. A própria CTB foi estatizada. O sistema criado e unificado denominava-se Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT). Na ocasião, a produção normativa foi delegada ao Contel e a Embratel, operadora nacional, foi transformada em sociedade de economia mista no ano de 1972.

A realidade desfavorável do setor teve na estatização a sua solução, ressaltando Crossetti (1995) a precariedade e a obsolescência das tecnologias dos serviços interurbanos e de longa distância e das interligações internacionais, que resultava em congestionamentos na rede em todos os âmbitos, no interior e no internacional. Essa realidade impulsionou a proliferação de redes privadas de rádio para cobrir as deficiências do sistema.

No ano de 1967, a Constituição Federal reforçou a competência exclusiva da União e retirando as outorgas detidas pelos Estados-Membros e municípios. As reformas resultaram na criação do Ministério das Comunicações e, mais adiante, no ano de 1972, foi constituída a empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), que absorveu as concessionárias estaduais e municipais que prestavam os serviços de telecomunicações, dando origem ao Sistema Telebras com operadoras estaduais e a Embratel. A empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) foi criada especialmente para planejar e promover os serviços de telecomunicações. O Sistema Telebras era composto de uma *holding* – uma operadora nacional e internacional – a Embratel e de 27 empresas municipais e estaduais. (MARQUES NETO; COSCIONE, 2011, p. 22-24).

A história registra a década de 1970 como o período de grande alavancagem da infraestrutura, quando a quantidade de acessos (linhas) telefônicos instalados sofreu incremento significativo.

Cavalcante (2009) esclarece que a década de 1970 foi a década de ouro das telecomunicações, e que além dos investimentos de US\$ 1,4 bilhão ao ano recebidos por meio do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), o quantitativo de um milhão de linhas na década de 1960 cresceu para 3,6 milhões no ano de 1977.

Reforça, ainda, Cavalcante, que a Telebras, antes de ser privatizada, possuía rede em 20 mil localidades e detinha cerca de 20 milhões de linhas telefônicas instaladas, em meio à irregularidade dos investimentos e a uma concentração do desenvolvimento na região sudeste (CAVALCANTE, 2009).

As transformações das telecomunicações ocorreram, também, a partir do desenvolvimento científico e tecnológico; tanto é assim que no ano de 1976 foi criado o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Telebras (CPqD), no município de Campinas, no estado de São Paulo, para criar tecnologia inteiramente nacional a fim de reduzir importações por parte da Telebras.

O Sistema Telebras vigorou até o ano de 1995. Nesse mesmo período, divulgava-se no Brasil que o Estado era uma estrutura pesada e que a Administração Pública precisava ser reformada. A ideia neoliberal teve seu conteúdo inspirado no movimento denominado de *New Public Management* que objetivava a eficiência, a desregulação, a privatização, a descentralização e o foco nos resultados. (VEDUNG, 2010)<sup>6</sup>.

A reforma do Estado empreendeu uma modificação na estrutura da Administração Pública de modo a implementar a administração gerencial (PAES DE PAULA, 2005). No setor público, a reforma gerencial, se traduziu na adoção de um código de conduta valorizador da eficiência, do controle, da competitividade e das iniciativas individuais na organização das atividades. Foi esse conjunto de ideias que ficou inscrito no Plano Diretor da Reforma do Estado e da Administração Pública implementado durante o governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira<sup>7</sup>.

A presença das regras do gerencialismo ficaram inscritas no conteúdo da n. Lei n. 9.491 (BRASIL, 1997b), que trata do Plano Nacional de Desestatização, conforme se pode observar no Quadro 1.

---

<sup>6</sup> O Professor Evert Vedung, da Universidade de Uppsália na Suécia (*Uppsala Universitet*), esteve no Brasil no ano de 2014, em aula especial no Tribunal de Contas da União (TCU), na disciplina Avaliação de Programas e Políticas Públicas, ofertada pelo Professor Paulo Carlos Du Pin Calmon, do Instituto de Ciência Política (IPOL/UnB).

<sup>7</sup> As privatizações brasileiras deram-se em uma época em que crescia a influência da Escola de Chicago que defendia a redução da regulação em mercados tradicionalmente sob a intervenção do Estado [...] – o único ponto que parecia consensual era de que deveria substituir-se a propriedade estatal por alguma forma de propriedade privada, com algum grau de regulação do Estado [...]” Diagnóstico e Balanço das Vantagens e Desvantagens da Separação Empresarial. Relatório Final: 2008, Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. (BRASIL, 2008d, p. 16).

Quadro 1 – Objetivos da Desestatização

Objetivos do Programa Nacional de Desestatização (Lei n. 9.491/1997, art.1º)	
I	reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
II	contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
III	permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
IV	contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
V	permitir que a Administração Pública concentrasse seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
VI	contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Fonte: BRASIL (1997b).

A Constituição Federal de 1988 reforça a titularidade da União como Poder Concedente para as telecomunicações, e no ano de 1995 a Emenda Constitucional n. 8 inicia a flexibilização do setor, que é aberto à exploração por particulares em regime de competição.

No ano de 1997, com a edição da Lei n. 9.472 (BRASIL, 1997a), consolida-se a desestatização e privatização das telecomunicações em um modelo de prestação de serviços baseado em regime jurídico híbrido. O regime híbrido admite a operação em regime público e em regime privado. (MARQUES NETO; COSCIONE, 2011).

Em termos estatísticos, segundo o site da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no mês de fevereiro de 2018, a telefonia fixa registrou 40.550.669 linhas em serviço. Na comparação com o mês anterior, a redução de 144.900 linhas representou menos que um centésimo na variação percentual. Da mesma forma, nos últimos 12 meses, a telefonia fixa apresentou redução de 1.146.444 (0,03%). Em relação à banda larga, o mês de fevereiro de 2018 registrou 29,25 milhões de acessos de banda larga fixa ativos, com aumento de 2,32 milhões em doze meses e participação dos provedores regionais em mais de dois terços do aumento registrado. No que diz respeito ao serviço móvel, foram registradas 235.786.195 linhas móveis em operação no mês de março de 2018, com redução nos últimos 12 meses do total de 7.004.099 linhas<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/dados/>>. Acesso em: 1º mai. 2018.

Quadro 2 – Resumo Estatístico Anatel

Telefonia Fixa	Serviço Móvel	Banda Larga
40.550.669	235.786.195	29,25 milhões
Linhas em serviço	Linhas móveis em operação	Acessos de banda larga fixa ativos

Fonte: Anatel (2018).

### 1.3 PERIODIZAÇÃO DE ARANHA

Aranha (2005), em histórico que faz das telecomunicações no Brasil, propõe uma periodização em sete períodos: (i) estagnação; (ii) inversões estatais; (iii) expansão, melhoramento e integração do sistema; (iv) turbulência; (v) embates da desestatização; (vi) reformas normativo-operacionais; (vii) novos horizontes: contestação do modelo.

Quadro 3 – Síntese da Periodização de Aranha

Período	Designação
1946-1962	Período da estagnação
1962-1967	Período de inversões estatais
1967-1975	Período de expansão, melhoramento e integração do sistema
1975-1985	Período de turbulência
1985-1995	Período de crise: embates da desestatização
1995-2002	Período de reformas normativo-operacionais
2003-2004	Período dos novos horizontes: contestação do modelo

Fonte: Aranha (2005).

O período de novos horizontes proposto por Aranha como período de contestação do modelo coincide com a análise feita pela Anatel no Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil. (BRASIL, 2008a).

O estudo da Anatel registra que o modelo institucional no período de 2001 a 2003 enfrentava o dinamismo do mercado de comunicação de dados<sup>9</sup> e de comunicações móveis; nesse período, as operadoras já estabelecidas no mercado começaram a tentar compensar a rentabilidade perdida no STFC oferecendo um conjunto mais abrangente de serviços suportados na transmissão de dados em alta velocidade.

<sup>9</sup> Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) é um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia (dados, voz e imagem), utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma área de prestação de serviço. Para prestar esses serviços de banda larga fixa uma operadora precisa de autorização de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), outorgada pela Anatel.

Nesse período da periodização de Aranha, tem também lugar a Era LULA, quando as demandas populares interpelaram significativamente as telecomunicações.

O último período da periodização de Aranha, portanto, interessa ao estudo porque é nesse período que se instala o discurso de esgotamento do modelo advindo das operadoras. As operadoras de serviços de telecomunicações passaram a reivindicar alterações no modelo que lhes tirassem os pesados ônus da universalização do STFC. Universalização é um dos elementos que integram o código técnico do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações, a ser tratada no Capítulo 4.

Todo o contexto das telecomunicações recrudescer para a desativação tecnológica do STFC e para o que a pesquisa denomina de transição paradigmática do código técnico no percurso de construção da banda larga nas telecomunicações.

A partir da primeira década do século XXI experimenta-se em escala mundial o esforço pela democratização do acesso à banda larga. Diversos países (VALENTE, 2012), procuraram captar e traduzir em políticas públicas as necessidades reais advindas das novas práticas comunicativas:

- I na Finlândia, em 2008, foi aprovado o *National Plan of Action for Improving the Infrastructure of the Information Society*;
- II na Austrália, em 2009, o governo anunciou a construção de uma infraestrutura nacional de fibra ótica: a *National Broadband Network*;
- III no Canadá, no ano de 2010, foi lançado o *Broadband Canada: Connecting Rural Canadians* para garantir a oferta do serviço a todas as regiões do país com velocidade mínima de 1,5 megabits por segundo; nos Estados Unidos, no ano de 2010, a FCC lançou o *National Broadband Plan* (Plano Nacional de Banda Larga) abrangendo estratégias de incentivo à competição, alocação e uso eficiente de recursos, disponibilidade universal da banda larga e atualização de políticas;
- IV na Argentina, o governo lançou em 2010 o *Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada*, abrangendo estratégias de inclusão digital, otimização do espectro radioelétrico, desenvolvimento dos serviços universais de telecomunicações, geração de empregos no setor, capacitação e pesquisa em tecnologias da informação e da comunicação, melhoria da infraestrutura e da conectividade e fomento à competitividade;
- V no Brasil, também em 2010, foi lançado o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), pelo Decreto n. 7.275 (BRASIL, 2010a), instituído como política pública

com estrutura e objetivos típicos de normas gerais setoriais, para fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação;

VI o lançamento do Plano Brasil Inteligente, por meio do Decreto n. 8.766 (BRASIL, 2016b), inaugura uma nova fase do PNBL, com previsão de universalização do acesso à internet e aumento da velocidade média da banda larga fixa no País, com o objetivo de garantir acesso à banda larga de alta velocidade e elevar o acesso à fibra óptica nos municípios. O Plano também tem como temáticas o uso da internet na educação e ações de inovação e empreendedorismo.

No Brasil, então, a preocupação com o acesso à internet adveio do movimento mundial de convergência entre serviços e tecnologias que desafiou a indústria brasileira de telecomunicações a reinventar seu negócio<sup>10</sup>.

Nesta segunda década do século XXI, registra-se ainda a ocorrência de eventos que exemplificam o caráter estrutural transnacional da comunicabilidade – o asilo político de Julian Assange e de Edward Snowden; o ativismo pelo *software* livre protagonizado por Richard Stallman; a interceptação das comunicações da Presidência da República Federativa do Brasil, no ano de 2013, pelo governo dos Estados Unidos<sup>11</sup> e o suicídio de Aaron Swartz.

Aaron Swartz tinha como propósito a democratização do conhecimento na internet. Seu suicídio, ocorrido no ano de 2013, tem relação com a acusação de fraude eletrônica e obtenção ilegal de informações, pois Schwartz acessou o banco de dados do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* e fez *download* de milhões de documentos<sup>12</sup>.

Snowden, por sua vez, tornou-se proeminente no cenário da comunicação transnacional por ter divulgado que a *National Security Agency (NSA)* teria o propósito de realizar uma

---

<sup>10</sup> O setor de telecomunicações não só passa por constantes transformações, mas, sobretudo, afeta todos os demais setores da economia. O advento da internet, de grande efeito transformador na sociedade, é suportado pelos serviços de telecomunicações. Nesse contexto, o acesso em banda larga em elevada capacidade torna-se um elemento fundamental que modifica o cenário econômico e social de um país e altera as concepções dos tradicionais serviços de telecomunicações na medida em que integra diversos serviços de voz, textos, dados e imagens em um mesmo meio de telecomunicações de acesso. Essas transformações, frutos das inovações, vão muito além, incorporando os serviços de TV (transmissão de vídeos) que aumentam a qualidade na apresentação dos conteúdos, permitindo a diferenciação dos produtos e serviços. As inovações tecnológicas atingem, portanto, a rigidez da tradicional separação das Telecomunicações com a Radiodifusão que, em conjunto, passam a ser um novo instrumento de comunicação de mídia e propiciam que redes de telecomunicações que suportem diferentes serviços passem a ter uma nova oportunidade de negócio com a banda larga. (PINTO, 2009).

<sup>11</sup> Nota oficial da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/notas-oficiais/comunicado-oficial/view>>. Acesso em: 17 set. 2013.

<sup>12</sup> Em artigo publicado no Diário do Centro do Mundo (DCM), o jornalista Glenn Greenwald descreve os interesses de Swartz da seguinte maneira “[...] Especificamente, ele se comprometeu com as causas em que acreditava apaixonadamente: a liberdade na Internet e as liberdades civis, tornando a informação e o conhecimento disponíveis”. (GREENWALD, 2013).

vigilância global. A apresentação da obra *Cypherpunks*, de autoria de Assange, afere que o *wikileaks* opera no espaço de possibilidades da rede mundial de computadores, cujo potencial vai sendo definido *pari passu* com os avanços tecnológicos, mas que ameaçam o espaço civil da intimidade da comunicação adquirindo caráter político. (ASSANGE, 2012).

A *Free Software Foundation* foi criada no ano de 1985 por Stallman, que defende a abertura dos códigos-fonte como atitude de oposição à lógica proprietária. No ano de 2009 e no ano de 2012 Stallman esteve presente na Universidade de Brasília ministrando palestras, oportunidade em que discutiu os perigos das patentes nos *softwares*<sup>13</sup>.

#### 1.4 ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em três partes que se apresentam em introdução e capítulos.

A Introdução contextualiza o estudo na sociedade da comunicação tecnológica e no âmbito das transformações cíclicas nas telecomunicações, identificando o período de contestação do modelo institucional na periodização de Aranha.

A Parte I apresenta a proposta metodológica e teórica do estudo.

O Capítulo 2 apresenta objeto, problematização, justificativa, objetivos, hipóteses, método e metodologia. O objeto que consiste nas dimensões e sentidos sociais atribuídos ao código técnico da banda larga nas contribuições à Consulta Pública n. 1/2015, do Ministério das Comunicações, em um processo denominado nesta investigação como rediscussão ou *redesign* das telecomunicações. O problema é basicamente os significados e sentidos que se mostram nas falas dos atores que se manifestaram nesse *redesign*. O estudo de caso interpretativo é um método específico em pesquisa em comunicação; e a metodologia de análise temática de conteúdo é adequada porque permite apurar quantidade e frequência de expressões nas falas ou contribuições dos atores.

O Capítulo 3 faz a exposição dos fundamentos teóricos do contexto de compreensão do estudo. O aporte inicial é a teoria crítica da tecnologia de Andrew Feenberg, especificamente com a categoria teórica denominada de código técnico, derivando para a teoria da instrumentalização que prescreve dois níveis para a tecnologia; a instrumentalização primária – dimensão funcional e a instrumentalização secundária, dimensão social da tecnologia. As políticas públicas e a distinção entre avaliação de políticas e pesquisa são apresentadas para delimitar a pesquisa como momento de teste de hipótese e não como

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/tecnologia/2012/11/richard-stallman-fara-palestra-em-brasilia>>. Acesso em: 19 out. 2016.



avaliação do *redesign* das políticas para o futuro, tarefa governamental já realizada por Grupo de Trabalho Institucional entre o Ministério das Comunicações e a Anatel.

O Capítulo 3 aborda, ainda, a diferença entre técnica e tecnologia, explana acerca das alternativas de debates sobre a tecnologia e relata as fases do desenvolvimento da comunicação para situar a possibilidade de comunicar na discussão, como ideia trazida de Quiroga (2013) em suas contribuições sobre epistemologia da comunicação.

Também no Capítulo 3 o conceito de sobredeterminação é explicado a partir de sua origem no pensamento de Louis Althusser, que o trouxe da psicanálise de Sigmund Freud. Isso é feito porque a hipótese em teste na pesquisa é a de que a massificação da banda larga está sobredeterminada pelo Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações vigente.

O conceito de sobredeterminação explica-se, também, no exemplo trazido dos estudos sociais de ciência e tecnologia que descreve que o transporte público está sobredeterminado pela cultura do automóvel.

E mais, o Capítulo 3 descreve o ambiente que produz a regulação cuja discussão dá origem ao objeto de estudo e no âmbito do qual está a ideia do cumprimento do interesse público pelo particular.

A Parte II explicita os compromissos fundantes das telecomunicações e as intervenções regulatórias que traduzem o que o estudo denomina de percurso de construção da banda larga.

O Capítulo 4 trata o processo de desestatização e privatização com ênfase nos compromissos fundantes da reestruturação das telecomunicações ocorrida em meados da década de 1990 do Séc. XX. Esse Capítulo também apresenta a distinção entre universalização e massificação, dualidade básica da pesquisa e faz, ainda, uma descrição de conceitos e definições correntes na regulação setorial.

Por sua vez, o Capítulo 5 descreve o percurso inconcluso de construção da banda larga no Brasil identificando as intervenções regulatórias que integram o percurso e abordando eventos internacionais relevantes para a questão da possibilidade de comunicar tendo o suporte tecnológico como condição.

A Parte III apresenta a interpretação dada pelo estudo às dimensões analíticas manifestadas pelos atores em suas contribuições à consulta pública que constituem o *corpus* da pesquisa. Nessa terceira parte encontram-se os Capítulos 6 e 7.

O Capítulo 6 descreve os significados das categorias temáticas e das dimensões analíticas. Além disso, apresenta as falas que sustentam a análise com os quantitativos obtidos da aplicação da metodologia de análise temática de conteúdo. A investigação adota quatro

grandes dimensões de análise para agrupar as categorias: a dimensão funcional, a dimensão social, a dimensão regulatória e a dimensão política das falas dos atores que se manifestaram na rediscussão.

Já o Capítulo 7 extrai das contribuições dos atores os significados que sustentam a dualidade entre massificação sobredeterminada e desativação tecnológica do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> “Serviço fixo” na pesquisa é o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

## PARTE I

### PROPOSTA METODOLÓGICA E TEÓRICA

[...] Outra dificuldade própria da teoria reside, já não no seu objecto, mas na maneira como trata o objecto, isto é, no seu método. Com efeito, não basta que um discurso trate de um objeto teórico (formal-abstrato) para que possa dizer-se discurso teórico, em sentido estrito. Um objecto teórico pode igualmente ser tratado, por exemplo, por um discurso ideológico ou pedagógico: o que distingue estes discursos são os modos de tratamento de seu objecto teórico, o seu método [...].

Louis Althusser

## 2 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO

### 2.1 OBJETO DE ESTUDO

Este estudo investiga as dimensões e sentidos sociais atribuídos ao código técnico da banda larga na rediscussão das políticas de revisão do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações, proposta pelo Ministério das Comunicações, na Consulta Pública n. 1 do ano de 2015<sup>15</sup>. Código técnico é uma categoria teórica na teoria crítica da tecnologia de Feenberg (2010; 2012) que indica o conjunto que engloba as normas funcionais e os interesses sociais encaixadas na construção e desenvolvimento de determinada tecnologia. Dimensões e sentidos sociais na investigação são as categorias funcionais, sociais, regulatórias e políticas como elementos que integram ou deveriam integrar o código técnico projetado para a banda larga no conjunto de manifestações dos atores que contribuíram na rediscussão.

Os textos de divulgação das telecomunicações (imprensa, palestras, doutrinas jurídicas, etc.), de autoria de diversas vozes no cenário nacional das telecomunicações, desde o ano de 1995, marcaram a competição, a universalização e os benefícios aos usuários como pilares estruturais do modelo institucional<sup>16</sup>: (i) competição porque a reestruturação partiu da quebra do monopólio para trazer diversos empreendedores privados para operar as telecomunicações primeiro em regiões definidas e, posteriormente, em todas as regiões; (ii) universalização porque o modelo propôs o acesso amplo, segundo critérios e indicadores, ao

<sup>15</sup> O texto emprega o vocábulo Modelo ou a expressão Modelo institucional para designar o Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações no Brasil instituído após a desestatização da Telebras e privatização das telecomunicações, com a promulgação da Lei n. 9.472, de 19 de julho de 1997, que organizou a prestação de serviços de telecomunicações com fundamento na universalização do STFC; na competição baseada na assimetria regulatória entre outorgas em regime público e em regime privado; na exclusividade do regime público para as concessionárias do STFC, nas autorizações no regime privado e na regionalização de outorgas.

<sup>16</sup> Exposição de Motivos n. 231 (BRASIL, 1996), do Ministro Sérgio Motta, que apresentou a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, ao Presidente da República.

STFC em regime público, prestado exclusivamente por concessionárias; (iii) benefícios aos usuários porque havia uma demanda reprimida importante para fruição de serviços de telecomunicações e porque a era do consumidor inspirava a valorização do cliente. O Código Brasileiro de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078) havia sido promulgado no ano de 1990 e o ambiente internacional era um ambiente neoliberal de valorização do gerencialismo.

O modelo institucional exprime o código técnico do sistema técnico de telecomunicações e dentro desse modelo há outros códigos técnicos.

O código técnico do modelo encontra-se em transição pela desativação tecnológica do STFC, pela necessidade ampla de atendimento à demanda popular de acesso à banda larga e pelas novas tecnologias de comunicação.

A demanda popular pelo acesso à banda larga foi apropriada pelo regulador setorial sob a designação de massificação do acesso em banda larga conforme a Resolução n. 516 (BRASIL, 2008b)<sup>17</sup>, da Anatel, que propôs o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – o PGR. A demanda popular ou massificação do acesso foi, posteriormente, novamente inscrita na regulamentação para indicar a reivindicação pela inclusão digital, condição para a inclusão social nos termos do documento base do Programa Nacional da Banda Larga (PNBL), instituído pelo Decreto n. 7.175 (BRASIL, 2010a). Mas, no código técnico projetado a massificação se altera novamente e adquire contextura diversa daquela expressa no citado Decreto n. 7.175 e na já referida Resolução n. 516.

O Capítulo 4 distingue universalização de massificação e permitirá mais bem compreender o significado da demanda popular e sua apropriação pela expressão massificação. A distinção é relevante para compreender a construção do código técnico, porque o papel da demanda popular é o papel de crítica e de influência na concretização dos princípios e dispositivos internos do sistema técnico (FEENBERG, 2013a; NEDER, 2013).

Milhano (2010) esclarece que os interesses sociais interagem com a eficiência no desenvolvimento do código técnico e são a face subjetiva da tecnologia que aparece em sua participação no *design* da tecnologia.

Feenberg (2010, 2013a) entende que o código técnico se encontra implícito na tecnologia e só se torna compreensível através de uma interpretação da sua evolução histórico-social. Esse código é o que a investigação persegue na rediscussão – o que os atores estão projetando e qual a influência que os autores da crítica projetiva têm conseguido exercer sobre o Modelo.

---

<sup>17</sup> A Resolução n. 516 já se encontra revogada.

No caso específico do objeto de estudo, o que está em curso é um processo de escolhas acerca de políticas e critérios que confira protagonismo à banda larga e o que interessa à pesquisa são as dimensões e sentidos sociais do código técnico que se interpreta, que se extrai a partir das falas e mensagens contidas nas respostas à consulta pública.

O público e o privado são dicotomias fundantes do Modelo vigente. O mais relevante dessa dicotomia é o regime híbrido de prestação de serviços que define obrigações e liberdades para operadores dos serviços e também para os usuários. A obrigação mais importante foi, no nascedouro do Modelo, a universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado no regime público porque esse regime exprime o propósito de fruição de serviços de telecomunicações para todos e, ainda, porque no regime privado não há a universalização como obrigação.

Em ambos os regimes o STFC é definido como serviço de telecomunicações que, por meio da transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia.

No ano de 1998, a Anatel definiu processos de telefonia como aqueles que permitem a comunicação entre pontos fixos determinados, de voz e outros sinais, utilizando técnica de transmissão nos modos 3,1 kHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Essa definição permaneceu inalterada no ano de 2005 quando nova regulamentação para o serviço foi editada<sup>18</sup>.

A expressão telefonia é designação do processo e também da área do conhecimento que se ocupa da transmissão de voz e outros sons. A partir da criação e incremento de outros serviços de telecomunicações, o termo passou a ser empregado somente no STFC e a serviços considerados fixos: serviços não móveis<sup>19</sup>.

O STFC é o antigo Serviço Telefônico Público (STP), transmutado em STFC na privatização.

---

<sup>18</sup> **Resolução n. 85/1998, de 30/12/1998, da Anatel, art. 3º, XV** – Processos de Telefonia: aqueles que permitem a comunicação entre pontos fixos determinados, de voz e outros sinais, utilizando técnica de transmissão nos modos 3,1 kHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético; **XX** – Serviço Telefônico Fixo Comutado: serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia; **Resolução n. 426 de 9/12/2005, da Anatel, art. 3º, XVIII** – Processos de Telefonia: aqueles que permitem a comunicação entre pontos fixos determinados, de voz e outros sinais, utilizando técnica de transmissão nos modos 3,1 kHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético; **XXIII** – Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC): serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia.<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina\\_1.asp](http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina_1.asp)>. Acesso em: 14 out. 2016.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina\\_1.asp](http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina_1.asp)>. Acesso em: 14 out. 2016.

O STFC carrega também outra série de requisitos condensados na expressão Serviço Adequado.

Adequado é o serviço conceituado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Esses atributos do serviço variam segundo o serviço outorgado e se encontram previstos em disposições legais e nos textos das outorgas (concessões, permissões, autorizações) como uma reverberação da disciplina legal sobre concessões de serviços públicos no Brasil aplicando-se a toda essa gama de serviços<sup>20</sup>.

Em telecomunicações, os atributos do serviço adequado são caracterizados, em síntese, da seguinte maneira: (i) regularidade indica a prestação continuada do serviço; (ii) eficiência indica observância das regras do contrato e atendimento ao usuário nos prazos e condições prescritos; (iii) segurança indica a confidencialidade dos dados referentes à utilização do serviço pelos usuários e a preservação do sigilo das informações na prestação do serviço; (iv) atualidade indica a modernidade dos equipamentos, das instalações e das técnicas de prestação do serviço, com a absorção dos avanços tecnológicos advindos ao longo do prazo da concessão que tragam benefícios para os usuários; (v) generalidade indica a prestação não discriminatória do serviço a todo e qualquer usuário que o solicite; (vi) cortesia indica o atendimento respeitoso e imediato de todos os usuários e a obrigação de informar e atender pronta e polidamente todos que, usuários ou não, solicitem informações, providências; (vii) modicidade tarifária que indica o esforço da Concessionária em praticar tarifas inferiores às fixadas pelo órgão regulador.

Serviço adequado é, portanto, um código técnico porque reúne interesses sociais, normas funcionais resultado do labor de técnicos, cientistas, planejadores de políticas públicas, professores, que indicam requisitos esperados do serviço outorgado.

O estudo percebe o conceito de serviço adequado como tradução objetiva das escolhas feitas no processo de *design* que define parâmetros para avaliação do serviço prestado.

No caso das telecomunicações, um parâmetro importante nessas escolhas foi a utilização do conceito de processo de telefonia para qualificar o STFC. O diagnóstico do Poder Público é o de que o STFC está estagnado. O processo de telefonia mantido como conceito estático, sugere a desativação da tecnológica do STFC motivada pelo diagnóstico do

---

<sup>20</sup> Artigo 6º, da Lei n. 8.987, de 13/2/1995, e cláusulas dos contratos de concessão, por exemplo, o Contrato PBOG/SPB N. 51/98-Anatel.

Poder Público, mas também pelo avanço da comunicação via internet, com o uso do serviço de banda larga.

## 2.2. PROBLEMATIZAÇÃO

Comunicações e telecomunicações no Brasil, a partir da desestatização e privatização, foram progressivamente marcadas pela questão do acesso à internet.

Embora já se soubesse, no Brasil, desde meados dos anos de 1990, do século XX<sup>21</sup>, e no mundo que a comunicação requereria acesso à internet, na privatização e desestatização, o foco foi o Serviço Telefônico Público, futuramente transformado em Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) como condição programática e de segurança do Modelo. Ter telefone em casa era um símbolo de patamar distinto na hierarquia social, representava agilidade, modernidade, etc.

A história das telecomunicações, entretanto, a partir da Lei Geral, registra um silêncio relativo à falência do STFC. Mas o silêncio é fundante e pode produzir o não sentido onde ele mostra algo que é ameaça, ressalta Orlandi (1995).

Nos anos iniciais do século XXI, falar na extinção do STFC era considerado uma impropriedade entre os atores setoriais; um desbalanceamento dos compromissos contratuais que o Estado assumiu com o mercado. O STFC era a joia da coroa e precisava ser preservado, porque sua função no sistema técnico de telecomunicações ultrapassava o aspecto técnico e tecnológico e alcançava a estrutura da política pública implementada – um dos serviços seria universalizado e esse serviço era o STFC. Ademais disso, a infraestrutura do STFC mostrava-se à época como uma matriz para outros serviços. Isso é, a rede telefônica do STFC estava implantada e alcançava parcela importante dos domicílios e cada assinante pagava mensalmente uma assinatura básica.

A defesa intensa da assinatura básica em processos judiciais em âmbito nacional fundamentou-se no posicionamento de que o valor da assinatura mensal se voltava não apenas à cessão de linha ou terminal telefônico, mas também à infraestrutura fornecida, o que exemplifica a centralidade do STFC no código técnico do Modelo Institucional das telecomunicações no Brasil.

Verificou-se, então, lenta e gradativa ruptura desse silêncio, ora sob a forma de reclamos contra os pesados ônus da universalização, ora sob a forma de discussões sobre a importância dos serviços prestados em regime privado para o espelhamento competitivo

---

<sup>21</sup> No ano de 1995, a Norma n. 004 (BRASIL, 1995b) já regulava o uso da rede pública para acesso à internet.

previsto no marco regulatório<sup>22</sup>. Não se falava sobre o fim do regime público e do STFC. Era uma incoerência naquele momento de silêncio programático. Mas, a liberdade vigiada abriu gradualmente espaço para uma abordagem do fim do regime público<sup>23</sup>. Falar em sua extinção deixou de ter um caráter herético<sup>24</sup>.

O fim do regime público faria parte de uma programação da esfera tecnocrática não explicitada por um período, um elemento de um código técnico e sua concretização dependeria da gestação de um momento futuro, de novos regramentos, de uma conjuntura de transição formalizada no final do ano de 2015<sup>25</sup>.

A convocatória para apresentação de contribuições à rediscussão das políticas rompe o silêncio e formaliza o diagnóstico da estagnação da telefonia fixa, associando-a ao avanço tecnológico e ao serviço de banda larga.

O discurso de atores da esfera governamental em diversos canais de discussão passou a mostrar-se favorável a mudanças no regime jurídico híbrido de prestação de serviços<sup>26</sup>.

Inicia-se, a partir de 2000, o que a pesquisa denomina de percurso de construção da banda larga composto por diversas intervenções regulatórias: (i) a criação do serviço de

<sup>22</sup> A imprensa especializada expõe o reclamo: “Concessionárias alegam que já gastaram muito. Em busca de melhores condições na renovação dos contratos, as teles reforçam as reclamações de que já investiram pesadamente em universalização e que existe excesso de linhas ociosas no País. De acordo com o vice-presidente de estratégia corporativa da Telemar, Ivan Ribeiro de Oliveira, em apresentação no 9º Seminário Telecom, a concessionária investiu R\$ 4,3 bilhões a mais do que previa o relatório de avaliação da privatização divulgado pelo BNDES, totalizando R\$ 16,8 bilhões. O executivo disse ainda que 90% da expansão da operadora foram para as classes C e D, e que atualmente a Telemar tem dois milhões de linhas ociosas. No mês de março, cerca de 10 mil terminais de uso público (TUPs) não efetuaram nem receberam uma chamada sequer, conclui Oliveira.” TELETIME NEWS, terça-feira, 24 de junho de 2003, 18h18: Disponível em: <<http://www.teletime.com.br/MaisNoticias.aspx>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

<sup>23</sup> Lei 9.472/1997, Art. 104. Transcorridos ao menos três anos da celebração do contrato, a Agência poderá, se existir ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço, submeter a concessionária ao regime de liberdade tarifária. § 1º No regime a que se refere o *caput*, a concessionária poderá determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à Agência com antecedência de sete dias de sua vigência. § 2º Ocorrendo aumento arbitrário dos lucros ou práticas prejudiciais à competição, a Agência restabelecerá o regime tarifário anterior, sem prejuízo das sanções cabíveis.

<sup>24</sup> O desvelamento ocorreu inicialmente a partir da crítica das próprias prestadoras do STFC como consta do título de artigo publicado em 22/6/2009, por Fernandes José Pauletti, presidente executivo da Abrafix e vice-presidente da Telebrasil: “Universalização dos serviços, responsabilidade pública e privada”. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/emdebate/josefpauletti03.asp>>. Acesso em: 19 mai. 2016.

<sup>25</sup> Aranha (2005) expressou como debatedor em seminário de políticas públicas de telecomunicações, realizado no ano de 2016, na Universidade de Brasília (na Finatec) a atribuição de um mesmo nível de importância ao público e ao privado, na diversificação das responsabilidades públicas com o fundamento do interesse público executado pelos agentes privados.

<sup>26</sup> “Convencido de que a manutenção da concessão pública de telefonia fixa “fere o interesse público”, o conselheiro da Anatel, Igor de Freitas, apresentou hoje, 18, as suas propostas de novos contratos de concessão e de plano de universalização, que na prática faz as mudanças pleiteadas pelos quatro grandes *players* de telecomunicações do país. Ele propõe que o Poder Executivo faça um novo Plano Geral de Outorgas (PGO), reduzindo para pequenos bairros as concessões de telefonia fixa, somente onde o único acesso ao serviço de voz for pelo orelhão”. “Com isso, a reversibilidade dos bens some”, afirmou ele. Telesíntese. Miriam Aquino. 18/2/2016. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/diretor-da-anatel-defende-mudar-pgo-para-por-fim-na-concessao-de-telefonia-fixa/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.



comunicação multimídia, cujo regulamento organiza a prestação de serviços de banda larga e todos os serviços, exceto voz com processos de telefonia; (ii) o Decreto n. 4.733 (BRASIL, 2003b) que inaugura a Era Lula nas telecomunicações; (iii) a Consulta Pública n. 480 (BRASIL, 2003a) que propõe o regulamento de um novo serviço de telecomunicações incluindo a banda larga em regime público e privado; (iv) o Marco Civil que trata a internet como espaço de cidadania, regulando vários aspectos, inclusive da neutralidade; (v) o Programa Nacional da Banda Larga que traça como objetivo a massificação da banda larga, embora tenha sido proposto de forma fragmentada sob forte rejeição no meio da política e das operadoras; (vi) a Consulta Pública n. 1/2015 que propõe a rediscussão das políticas setoriais e conseqüentemente do modelo de prestação de serviços; (vii) Programa Brasil Inteligente (BRASIL, 2016b) que prevê ações para a universalização do acesso à internet e aumento da velocidade média da banda larga fixa no País. Esse foi lançado fora do marco temporal da pesquisa, mas é preciso mencioná-lo para completar o percurso da construção da banda larga<sup>27</sup>.

No contexto de compreensão encontra-se, também, a edição da Norma n. 004 (BRASIL, 1995b) regulando o uso dos meios da rede pública de telecomunicações para acesso à internet.

As intervenções regulatórias que integram o percurso de construção da banda larga estabeleceram uma relação com um ambiente normativo estável – o modelo institucional. Essa relação se estabeleceu como tensão entre a garantia da possibilidade de comunicar e o *design* do modelo.

O valor do STFC como símbolo da ascensão social e da agilidade na comunicação alterou-se. O serviço de banda larga passou a um processo de formulação, sob a influência de fatores sociais, técnicos, políticos e econômicos na trilha de busca por um novo serviço adequado para as telecomunicações no Brasil, isso é, emergiu da transição paradigmática construída no silêncio de Orlandi (1995).

O STFC é visto, então, na investigação, como o mito fundador da desestatização e privatização das telecomunicações. A expressão mito fundador serve à explicação da função do STFC no sistema técnico de telecomunicações e está aqui empregada com a contextura com a qual Chauí (2006) a descreve:

O mito fundador oferece um repertório inicial de representações da realidade e, em cada momento da formação histórica, esses elementos são reorganizados tanto do ponto de vista de sua hierarquia interna (isto é, qual o elemento principal que comanda

---

<sup>27</sup> Decreto n. 8.766, de 11 de maio de 2016.

os outros), como da ampliação de seu sentido (isto é, novos elementos vêm acrescentar ao significado primitivo). (CHAUÍ, 2006, p. 10).

O STFC foi pinçado de uma ambiência sociotécnica. Possuía valor cultural entre os usuários dos serviços de telecomunicações e ancorava a infraestrutura disponível nos anos anteriores à privatização e na própria década de 1990. A expressão mito fundador reforça o aspecto cultural envolvido no *redesign* do Modelo.

A problemática da inclusão digital, da demanda popular pelo acesso em banda larga ou massificação da banda larga, por sua vez, vem sendo modificada em seu conteúdo e complexidade *pari passu* com a alegada estagnação do mito.

Observa-se, portanto, no percurso de construção do código técnico da banda larga, um movimento de oscilação entre o STFC e a banda larga. Esse movimento é a dualidade entre universalização e demanda popular pelo acesso em banda larga ou massificação, que aparece na rediscussão das políticas objeto desta investigação e que materializa a transição paradigmática do Modelo.

Perquire-se, assim, o futuro das telecomunicações, no espaço público de postulação de interesses legítimos, na expressão de Aranha (ARANHA, 2005), por intermédio da Consulta Pública n. 1/2015 (BRASIL, 2015), que propõe o *redesign* do Modelo.

A definição da banda larga está relacionada com a velocidade da conexão que tem uma disciplina econômica – a infraestrutura mais veloz é também a mais cara e precisa produzir rentabilidade (PINTO, 2009).

De acordo com Silva (2012), ainda que a noção de banda larga *broadband* fosse mundialmente utilizada não havia, até 2012, definição precisa universalmente aceita em sua totalidade, apesar de que, no ano 2010, o Brasil tenha definido o acesso em banda larga em relação com a fruição de uma cesta básica de serviços.

Silva (2012) esclarece ainda que embora a velocidade seja o elemento de referência na definição de banda larga, um indicador adequado para a banda larga deve considerar, também, a usabilidade (realização de operações cotidianas), a interatividade (conexão direta entre usuários), o fluxo (trânsito ininterrupto de dados nas duas direções) e a latência (tempo de envio e recebimento de dados).

Os aspectos-chave descritos por Silva (2012) demonstram como o processo de comunicação pode ser impactado pela tecnologia.

A internet, na avaliação de Feenberg (2009), é uma tecnologia em fluxo, pois usos inovadores podem aparecer – a tecnologia seria, então, o espaço da democracia, tomando-se

em consideração que pode ser vista como uma caixa-preta determinista ou como espaço onde é possível o consenso<sup>28</sup>.

Dagnino (2008) trata a tecnologia como um processo que transcende o produto já idealizado e, por isso, é um processo político, cuja operacionalização e resultado ocorrem nas condições e na interação entre os atores envolvidos no ambiente específico.

Percebe-se, então, a banda larga como uma tecnologia em fluxo. Em outras palavras, como conseqüência da internet, como um suporte técnico que lhe é essencial e cujo nome comumente designa o próprio acesso à internet, a banda larga depende de condições de contexto para estabelecer-se como artefato sociotécnico que atenda à demanda popular pela ampliação do acesso em banda larga.

Assim, é o conjunto formado pela banda larga enquanto potencialidade e o modelo institucional juntamente com as forças políticas e as demais condições de contexto é que vão gestando o que constitui o código técnico na materialização do serviço de banda larga.

Uma série de fatores concorre para essa materialização. Um deles é a demanda popular pela ampliação do acesso. Outro é a presunção de que deve haver uma apropriação social da discussão das várias alternativas de acesso à banda larga que garantam a possibilidade de comunicar.

A rediscussão das políticas setoriais deveria mostrar a ambivalência entre a demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga e os compromissos fundantes do Modelo porque essa rediscussão (o *corpus* da pesquisa) materializa um processo de escolhas. Percebe-se esse processo de escolhas na oscilação entre os conceitos de universalização e massificação no conteúdo das contribuições avaliadas.

O conceito de ambivalência da tecnologia de Feenberg (1991, 1995, 1999 apud VEAK, 2013) é chave teórica que contribui à compreensão desse processo de escolhas. Esse conceito de ambivalência indica que não há uma única solução para a relação entre o avanço tecnológico e a distribuição social do poder, e ancora-se em dois princípios – o princípio da conservação da hierarquia e o princípio da racionalização democrática. Na conservação da hierarquia, quando uma tecnologia é introduzida, a hierarquia social pode ser preservada ou reproduzida. Já na racionalização democrática (FEENBERG, 2015), as tecnologias podem ser usadas para minar a hierarquia existente ou para forçá-la a conhecer necessidades por ela ignoradas.

---

<sup>28</sup> O ágil desenvolvimento e uso das aplicações *Over the Top* exemplificam o processo de tecnologia em fluxo e o impacto sobre o Modelo.

O problema que se coloca, então, é: quais são e como surgem as dimensões e sentidos sociais atribuídos ao código técnico da banda larga na rediscussão das políticas? Isso é, quais são as categorias que se mostram na rediscussão do modelo institucional de modo a materializar o serviço de banda larga como artefato sociotécnico apto a atender as demandas por uma nova comunicabilidade? Como os atores sociais se posicionam em relação ao *redesign* do modelo institucional? Em outras palavras, como os atores sociais projetam o código técnico do serviço de banda larga? A comunicabilidade ou possibilidade de comunicar integra o código técnico do novo serviço?

### 2.3 JUSTIFICATIVA PARA O ESTUDO

O objeto de estudo é um processo institucional de escolhas que envolve o Estado e a sociedade, dada a transversalidade das telecomunicações e seus efeitos na comunicação e na definição das condições de vida. Nesse processo, discute-se a transição nas telecomunicações e isso ocorre ao final do lapso temporal de 20 anos de discussão do acesso à internet<sup>29</sup>. Espera-se que a transição no Modelo institucional resulte na configuração da banda larga como novo serviço adequado para fruição das telecomunicações, mas sabe-se que essa configuração tem caráter social e histórico.

A demanda pela democratização do acesso à banda larga é uma demanda pela democratização da tecnologia. Essa proposição justifica a Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg como um dos fundamentos do contexto de compreensão da investigação.

Trata-se de um estudo empírico em comunicação que se serve das falas manifestadas na Consulta Pública n. 1, do Ministério das Comunicações, para empreender uma interpretação das dimensões e sentidos sociais do código técnico do serviço de banda larga. O estudo, portanto, encontra uma de suas justificativas na utilidade de estudos empíricos que explicitem processos complexos de escolhas sociotécnicas.

Como exemplo de escolhas sociotécnicas que alteram o uso da tecnologia, está o relato do estudo de caso do Minitel, no qual Feenberg (2015) descreve que o governo francês, preocupado com a lentidão de informatização, estabeleceu uma rede com base em tecnologia parecida com a tecnologia da internet. Feenberg relata que seis milhões de terminais Minitel foram distribuídos gratuitamente aos assinantes de telefone no início de 1980. O propósito era

---

<sup>29</sup> No ano de 1995, teve início a privatização das telecomunicações com a promulgação da Lei Mínima, ocasião em que a internet era ainda de uso incipiente no País e a remodelação do Programa Nacional de Banda Larga prevista pela Presidência da República no ano de 2012, entrou em uma nova fase no ano de 2016, com a divulgação do Plano Brasil Inteligente.

que os terminais fossem utilizados para consultar o catálogo telefônico nacional, para anúncios, propagandas, horários de transporte, resultados de exames, etc. Mas quando o sistema foi implantado mensagens eletrônicas foram introduzidas por *hackers*. Então, o uso do Minitel se tornou mais significativo para mensagens eletrônicas do que para as aplicações para as quais havia sido projetado.

Justifica-se, também, o estudo na inquietação acerca do lugar das demandas sociais no ambiente de ciência e tecnologia na América Latina e especificamente em ambientes distintos do ambiente de desenvolvimento da tecnologia. Telecomunicações – como uma situação concreta de aplicações tecnocientíficas – pressupõe a relação entre ciência e tecnologia e evidenciaria o conceito de tecnociência (DAGNINO, 2008).

A ciência não anda só em sua tarefa de produzir explicações; está acompanhada da tecnologia. A ciência seria a *episteme* e a tecnologia seria a *práxis*. A tecnologia apresenta-se, assim, como uma atividade imbricada à ciência, naquilo que se denomina de tecnociência, contextualizada no âmbito dos Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia (ESCT) por Neder:

Os Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia são a abordagem mais atual sobre a correlação da ciência com a tecnologia e são um campo que requer uma avaliação articulada das interdependências. Esses estudos resultam dos esforços de dar resposta científica à exacerbação das tecnoestruturas e investigam por que e como se configura a política sociocognitiva da tecnologia e da ciência em situações concretas de aplicações tecnocientíficas e como se alteram as linhas divisórias entre o que é fazer ciência e o que é produzir tecnociências sob as condições impostas pelas tecnoestruturas. (NEDER, 2013, p. 149).

Banda larga é um objeto tecnológico – alia técnica e conhecimento. Desse modo, a proposta de estudo agrega valor cognitivo<sup>30</sup>. Assim, do ponto de vista teórico, há dois níveis de importância no estudo:

I o primeiro diz respeito à teoria crítica da tecnologia de Andrew Feenberg, cujo projeto teórico posiciona a tecnologia como um espaço de luta social ao propor a abertura da caixa-preta dos códigos técnicos e enaltece a importância de estudos empíricos para uma releitura da relação entre tecnologia e democracia;

---

<sup>30</sup> Mc Mullin e Khun distinguem valores cognitivos de outros tipos de valores (morais e sociais). Os primeiros são critérios a serem satisfeitos por uma boa teoria científica. Eles são valores constitutivos da ciência. As teorias científicas são, é claro, formuladas, transformadas, transmitidas e avaliadas no decorrer de práticas científicas, as quais incluem a atividade de agentes inseridos em instituições sociais e, assim, envolvem a expressão de vários valores, além dos valores cognitivos. (LACEY, 2008, p. 84).

- II o segundo diz respeito às propostas de Quiroga (2013) e Sodré (2014) sobre a centralidade da comunicação com crivo tecnológico e sobre a garantia da possibilidade de comunicar como mais relevante do que o conteúdo da própria comunicação.

## 2.4 OBJETIVOS E ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

A investigação tem como objetivo analisar a rediscussão das políticas públicas de telecomunicações como situação única e especial, para explorar a relação entre desativação tecnológica do STFC e a demanda popular pelo acesso em banda larga ou massificação da banda larga, com a finalidade de identificar as dimensões e sentidos sociais do código técnico projetado pelos atores para o serviço de banda larga por meio da análise temática de conteúdo das respostas dos atores sociais à Consulta Pública n. 1/2015 (BRASIL, 2015), do Ministério das Comunicações.

Os objetivos específicos são:

- I Associar massificação e universalização com o conceito de tecnologia em fluxo;
- II Identificar se o percurso de construção do código técnico da banda larga assegura a possibilidade de comunicar como dimensão do serviço de telecomunicações para o futuro;
- III Avaliar a posição dos atores sobre neutralidade tecnológica na prestação de serviços de telecomunicações.

## 2.5 HIPÓTESES

O atendimento à demanda popular pela ampliação do acesso à comunicação no Brasil é um processo social cumulativo de longo prazo de maturação. Com a desestatização e a privatização, o atendimento à demanda popular concentrou-se no STFC e nos imperativos da universalização desse serviço.

Mas, a demanda popular, entretanto, deslocou-se para o acesso à comunicação em banda larga. Se de um lado a reestruturação das telecomunicações ocorreu em um período no qual a banda larga era de uso e oferta incipientes, de outro lado, no ano de 1995, já se reconhecia a relevância do acesso em banda larga com a edição da Norma n. 004 (BRASIL, 1995b) que disciplinou o uso dos meios da rede pública para acesso à internet.

Transcorridos 20 anos da promulgação da Lei Mínima, a dimensão relacional e conectiva da comunicação em redes colocou diante dos reguladores do setor de

telecomunicações a problemática da adequação do ambiente normativo às exigências de uma comunicação gradativamente mais dependente da banda larga como suporte tecnológico.

O STFC se utiliza de processos de telefonia e convive no ambiente normativo com formatos tecnologicamente mais avançados. A distinção é tecnológica e regulatória.

A distinção regulatória assenta em uma orientação do setor que define, para cada forma de telecomunicação, diferentes direitos e obrigações do Estado e dos agentes econômicos delegados do Poder Concedente na tarefa de operar as telecomunicações no território nacional.

A distinção tecnológica advém de uma dicotomia relacionada com a visão comum entre os operadores e reguladores de que a tecnologia é neutra e transparente ao usuário para quem importa apenas receber o serviço que contratou junto às operadoras.

É na desativação tecnológica do STFC e no avanço da comunicação em redes com o uso da banda larga que a pesquisa percebe a tecnologia como espaço de discussão de um conjunto de características capazes de definir um serviço apto ao atendimento às demandas populares pela ampliação do acesso à banda larga.

Diversos fatores e atores operaram na configuração dessa discussão, tornada visível, nas intervenções regulatórias que constituem, na pesquisa, o percurso de construção do código técnico da banda larga.

A percepção da pesquisa é a de que essa discussão carrega contradições implícitas internas e externas ao Modelo de prestação de serviços vigente. No contexto das novas práticas comunicativas, as contradições externas são as contradições básicas da formação social brasileira<sup>31</sup> traduzida na desigualdade social e as contradições internas são a universalização, a competição e os benefícios aos usuários, que constituem o próprio código técnico do Modelo.

É possível solucionar contradições? Nem tudo o que a democracia prometeu foi efetivamente alcançado, como relata Bobbio (1992); e, parafraseando Bobbio, nem tudo que o Modelo prometeu foi efetivamente alcançado.

No período de 2003 até 2015 não se falava abertamente na falência do STFC; essa era uma estratégia dos agentes econômicos que a pesquisa percebe como ocultação. A inquietação básica é a de que o STFC deixou de seu útil há muito tempo e que o mercado de banda larga

---

<sup>31</sup> Assim se manifesta o geógrafo Milton Santos: “Modo de produção, formação social, espaço – essas três categorias são interdependentes. Todos os processos que juntos formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto e isso através de uma formação social. A formação social compreenderia uma estrutura produtiva e uma estrutura técnica. Trata-se de uma estrutura técnico-produtiva expressa geograficamente por uma certa distribuição da atividade de produção. [...] (SANTOS, 1977, p. 86-87).

esteve nesse interregno assegurado aos operadores das telecomunicações pelo insucesso reiterado das diversas tentativas de inclusão digital e de massificação da banda larga.

Nesse sentido, a partir de premissas e das considerações acima é possível enunciar três hipóteses de pesquisa:

- I A demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga não integraria a estratégia e o programa do Modelo institucional foi interpelado por essa demanda que provocou intervenções regulatórias que foram postergando a discussão sobre a banda larga até a rediscussão das políticas. A demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga no Brasil estaria sobredeterminada pelo código técnico do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações;
- II A convivência entre o regime público e o regime privado em uma gestão pública gerencial produziu o esgotamento do regime público nas telecomunicações no Brasil. As escolhas de investimento a partir da privatização tiveram por base de um lado os ônus da universalização no regime público e de outro lado a liberdade do regime privado e a demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga, acaba por provocar a defesa da universalização em regime privado por parte das operadoras. Nesse percurso, a desativação do serviço fixo foi a alternativa tecnológica de extinção da prestação de serviços em regime público;
- III O projeto político que reestruturou as telecomunicações é distinto do projeto político que concentra a demanda popular pela ampliação do acesso à comunicação em banda larga. Se, de um lado, a reestruturação das telecomunicações ocorreu com fundamento da limitação do papel do Estado no setor, de outro lado, a inclusão social na via da inclusão digital não pode prescindir do Estado protagonista das políticas públicas de redução das desigualdades. A rediscussão das políticas das telecomunicações consolidaria a progressiva modificação das telecomunicações como atividade que tem no Estado seu núcleo de entrelaçamento; por essa razão, o código técnico de um serviço que assegure a possibilidade de comunicar deve preservar os parâmetros legais e contratuais que definem serviço adequado no contexto do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações vigente a partir do ano de 1997.

## 2.6 MÉTODO E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Pesquisadores e autores da área de pesquisas em comunicação registram que há uma tendência entre os investigadores de Comunicação e de Políticas de Comunicação de optarem



pelo método comparativo que tem a vantagem de permitir o controle das hipóteses e confere segurança diante da diversidade de disciplinas com as quais precisa lidar o pesquisador. No entanto, fazem também o registro do desafio da alteração na substância das pesquisas pelo influxo de novas tecnologias e marcos regulatórios, colocando-as na rota de temáticas que fazem interface com novos saberes, para além do saber comunicacional. (REBOUÇAS, 2000; GERALDES; SOUSA, 2011).

Rebouças (2000), em artigo no qual defende perspectiva comparativa eficiente para a área, posiciona-se em favor do estudo de caso interpretativo como o método que mais bem se adequa a estudos em Políticas de Comunicação porque esse método permite trabalhar com descrições e fundamentos teóricos complexos, ao contrário da análise descritiva ou avaliativa.

Este estudo analisa a fala de atores de um processo em um momento específico de um percurso que a pesquisa capturou e que está no âmbito da rediscussão de políticas que orientarão as telecomunicações. Trata-se de uma situação específica, de uma temática interdisciplinar que envolve comunicação, direito, estado e uma tecnologia em ação, em um evento único.

A conjuntura que influenciou a concepção do projeto inicial deste estudo foi a proposta do Governo Federal de remodelar o Programa Nacional de Banda Larga, publicada no ano de 2012. Desde então, o propósito do Governo Federal relativamente à infraestrutura de telecomunicações (satélite, fibra ótica, cabo submarino) voltou ao cenário como temática e acabou encontrando ressonância no lançamento, pelo Ministério das Comunicações, de consulta pública para rediscussão da política e revisão do modelo institucional.

Por consequência, o processo institucional da consulta pública – a fala das contribuições – é o campo do *corpus*, cuja constituição obedece, nesta pesquisa, às seguintes regras: (i) regra da exaustividade, pela qual todos os elementos do *corpus* compõem o universo da análise; (ii) regra da homogeneidade, pela qual a escolha dos documentos obedeceu a critérios precisos; (iii) regra da pertinência, pela qual os documentos são adequados enquanto fonte de informação. (BARDIN, 1979).

O *corpus* desta pesquisa situa-se no território do contexto comunicacional das mensagens do mapeamento da área de comunicação proposto por Santaella (2001). Embora a pesquisa trate de um aparato sociotécnico de suporte à comunicação – a banda larga –, as mensagens que integram o processo institucional de consulta pública foram analisadas e interpretadas pelo conteúdo que representam e pelos interesses que atendem.

Uma vez definido o campo do *corpus*, que é o processo institucional de realização da Consulta Pública n. 1, de 23 de novembro de 2015, todas as respostas efetuadas no sistema *on-line*

foram selecionadas para fins de codificação, classificação e categorização mediante *download* de relatório tipo pdf colocado à disposição do público no canal de comunicação do Ministério das Comunicações, que tem endereço no *site*: <http://www.participa.br/revisaodomodelo>.

A citada Consulta apresenta à sociedade um questionário composto por 27 perguntas, seccionadas em cinco eixos temáticos. Os eixos, o quantitativo e o conteúdo das perguntas encontram-se descritos nos Quadros de 4 a 8.

Quadro 4 – Perguntas do Eixo 1: Objeto da política pública

Eixo 1 – Objeto da Política Pública	
E1P1	Considerando a forte demanda social pela expansão dos serviços de banda larga, qual deveria ser o foco da política pública, seja em regime público ou em regime privado, em relação a: Banda larga fixa? Banda larga móvel? Redes de transporte? Redes de acesso?
E1P2	Como garantir a atualidade da política pública para o setor de telecomunicações diante da evolução tecnológica?
E1P3	Haveria necessidade de separar a política pública para oferta de acesso e de transporte? De que maneira?
E1P4	Considerando que o SCM e o SMP, serviços de suporte à banda larga, são hoje prestados em regime privado, qual deve ser a intensidade da atuação regulatória sobre esses serviços no cenário de atualização do modelo?
E1P5	Deve haver simplificação da estrutura de serviços para que existam serviços convergentes, capazes de suportar voz e dados? Como essa simplificação se daria?
E1P6	Quais incentivos devem ser estabelecidos para a atuação de pequenos provedores e para o estímulo a investimentos em banda larga?
E1P7	O STFC (telefonia fixa) continua, em todo ou em parte, caracterizando-se como serviço cuja universalização deve ser assegurada pelo Estado? No caso de encerramento do contrato de concessão, quais metas de universalização da telefonia fixa deveriam ser preservadas?
E1P8	A política pública deveria abranger o território nacional de maneira uniforme, ou deveria ser focada nas áreas não competitivas e não atrativas?

Fonte: Brasil (2015). Disponível em: <<http://www.participa.br/revisaodomodelo>>.

Quadro 5 – Perguntas do Eixo 2: Política de Universalização

Eixo 2 – Política de Universalização	
E2P1	O conceito de universalização deve ser alterado a fim de abranger serviços essenciais, independentemente de seu regime (público ou privado) de prestação, tais como os serviços de suporte à banda larga?
E2P2	É desejável que os recursos do fundo de universalização sejam destinados exclusivamente a cobrir “a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço”, ou seria preferível expandir seu escopo para outras hipóteses?
E2P3	Seria desejável utilizar recursos do fundo de universalização para subsidiar diretamente o usuário final? Em quais circunstâncias?
E2P4	De que maneira poderia ser modernizada a legislação do FUST, de modo a tornar sua aplicação mais eficiente? Quais exemplos de outros setores regulados poderiam ser aplicados ao setor de telecomunicações?

Fonte: Brasil (2015). Disponível em: <<http://www.participa.br/revisaodomodelo>>.

Quadro 6 – Perguntas do Eixo 3: Regime Público versus Regime Privado

Eixo 3 – Regime Público <i>versus</i> Regime Privado	
E3P1	A definição dos serviços como prestados em regime público ou privado continua tendo sentido? É oportuna a manutenção desses dois regimes?
E3P2	Qual(is) mecanismo(s) seria(m) o(s) mais adequado(s) para promover a ampliação do acesso àqueles serviços entendidos como essenciais, considerando inclusive a contínua transformação tecnológica a que eles estão submetidos?
E3P3	Quais incentivos deveriam ser discutidos para promover os ajustes necessários no setor de telecomunicações e viabilizar a massificação da banda larga?

Fonte: Brasil (2015). Disponível em: <<http://www.participa.br/revisaodomodelo>>.

Quadro 7 – Perguntas do Eixo 4: Concessão

Eixo 4 – Concessão	
E4P1	É necessário que continuem existindo contratos de concessão? Até quando? Quais são os custos/desvantagens e benefícios para tanto?
E4P2	Se sim, qual deve ser seu objeto?
E4P3	Se sim, qual deve ser sua abrangência territorial? E qual seria o número de prestadores?
E4P4	Se sim, haveria necessidade de rever a forma como são estabelecidas as metas de universalização hoje? Como?
E4P5	Se sim, como assegurar a viabilidade econômica das concessões em um cenário de concorrência com empresas autorizadas e Over The Top (OTTs)?
E4P6	Se não, como assegurar a prestação de serviços essenciais à população residente em áreas economicamente menos rentáveis ou de difícil acesso?
E4P7	De que forma seria assegurado o equilíbrio econômico-financeiro entre as obrigações e o retorno financeiro?
E4P8	Como devem ser tratados em relação à reversibilidade os bens que são utilizados de forma compartilhada para a prestação de outros serviços além do STFC em regime público?
E4P9	Se viesse a haver redução da área geográfica de prestação de serviço em regime público, qual tratamento deveria ser dado aos bens reversíveis na região em que o serviço passasse a ser prestado em regime privado?
E4P10	Como pode ser assegurada a continuidade da prestação do serviço de banda larga pelas empresas em áreas menos atrativas?
E4P11	Há outros mecanismos jurídicos, além da reversibilidade, que possam assegurar a continuidade do serviço no caso de desistência/falência da empresa que presta serviços essenciais? Quais?

Fonte: Brasil (2015). Disponível em: <<http://www.participa.br/revisaodomodelo>>.

Quadro 8 – Pergunta do Eixo 5: Outros Temas

Eixo 5 – Outros Temas	
E5P1	No contexto de uma ampla revisão do modelo de prestação de serviços de telecomunicações no Brasil, quais outros temas deveriam ser abordados?

Fonte: Brasil (2015). Disponível em: <<http://www.participa.br/revisaodomodelo>>.

### 2.6.1 Etapa da Análise Temática de Conteúdo

A Análise de Conteúdo (AC) é uma técnica própria<sup>32</sup> da área da comunicação; “uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”. (BERELSON apud BARDIN, 1979, p. 36).

Historicamente, a análise de conteúdo procura desvendar um sentido que se encontra no caráter polissêmico e simbólico da comunicação, e suas técnicas vêm sendo aperfeiçoadas desde a análise de 90 hinos religiosos denominados *Os Cantos de Sião*, pela Corte Suíça, no século XVIII, feita para verificar se continham ideias perniciosas, quando nenhuma prova de heresia foi encontrada. (FONSECA JUNIOR, 2006).

Há uma relação entre o pensamento, a palavra e a ação revelada pela interpretação, própria da análise de conteúdo, conforme reforça Coelho (1981) em epígrafe se sua obra de interpretação, ao citar o Eclesiástico “no início de toda ação está a palavra e no início de todo o empreendimento está o pensamento”.

O exemplo clássico de análise de conteúdo é a análise da imprensa e da propaganda feita por H. Lasswell, nos Estados Unidos, no século XX, onde houve maior desenvolvimento das técnicas que procuravam mensurar o impacto sensacionalista dos artigos em uma busca, no pós-segunda guerra, pela subversão, sempre seguindo um rigor quantitativo em relação ao tamanho dos títulos, artigos e números de páginas.

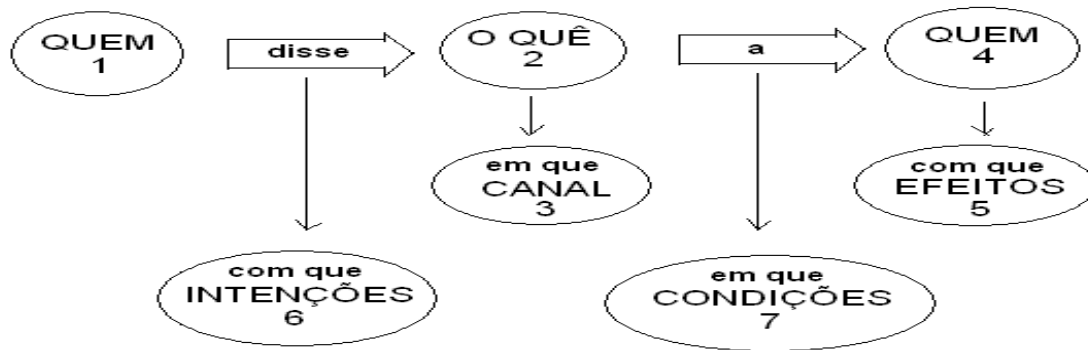
Esclarece Rudiger (2011) que Lasswell (1948) defendeu uma visão linear, direta e mecânica do processo de comunicação, que definiu como um processo de cunho intencional, através do qual as pessoas procuram influenciar o comportamento das demais por meio da transmissão de mensagens, afetando os outros e o seu contexto vital.

Rudiger (2011) assinala, também, que comunicação no esquema estrutural ou modelo de Lasswell (1948) é toda ação pela qual um sujeito transmite ideias para seus semelhantes com determinado efeito; toda ação que responde às perguntas: Quem? Diz o quê? Em que canal? Para quem? Com que efeito?

---

<sup>32</sup> Na elaboração do texto de qualificação observou-se uma recorrência no uso da AC na área da saúde, conforme referências bibliográficas seguintes: CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa Qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. Revista Texto Contexto Enfermagem: Florianópolis, 2006, out./dez; 15(4): 679-84, e CAMPOS, Claudiney Jose Gomes. O Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde, in: **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, DF, 2004, set./out.; 57 (5):611-4. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

Figura 1 – Modelo Estrutural de Lasswell



Fonte: Rudiger (2011, p. 56).

A AC aplica-se à análise de sistemas, normas, índices e sintomas, representações linguísticas, comunicações e processos institucionais. Nos processos institucionais, as mensagens desempenham funções dentro das organizações e das instituições sociais. É o caso da pesquisa que toma como *corpus* contribuições a consultas públicas que, de fato, cumprem funções no ambiente normativo das telecomunicações.

O que a AC faz é afastar os perigos da compreensão espontânea. A sua função heurística aumenta a propensão à descoberta e atende a uma exigência de objetividade científica. Sua aproximação é quantitativa, mas a técnica da análise temática lhe confere um caráter qualitativo, porque o uso do tema como índice induz à busca do significado da comunicação. (BARDIN, 1979).

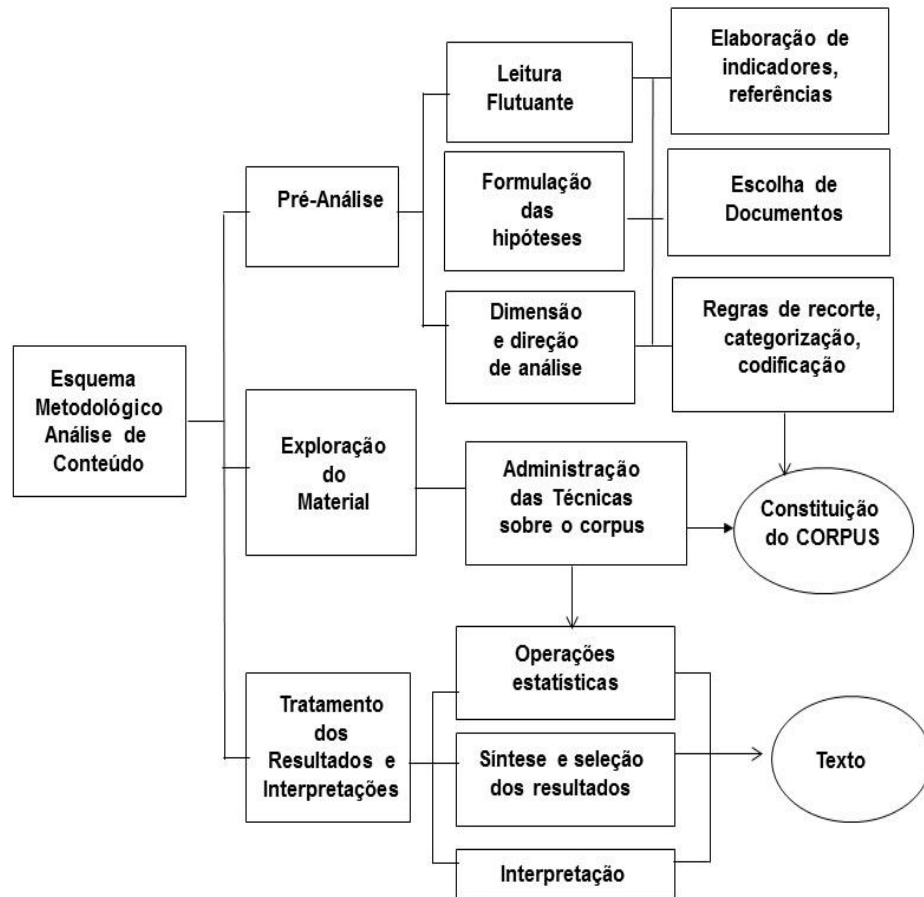
O *corpus* da análise é o local do real, das discontinuidades, da contradição, da incompletude, da falta, do equívoco, e a análise temática funciona na pesquisa como um instrumento de contenção para manter o “compromisso com afirmações controláveis, contra especulações perdidas”. (DEMO, 1985 apud SANTAELLA, 2001, p. 146). O discurso, entretanto, também terá um lugar na etapa da análise interpretativa, pois, como ensina Santaella:

[...] Mas, uma vez que aquilo que é mais relevante não se manifesta à primeira vista, havendo, além do mais, muitas dimensões dos fenômenos que são refratárias à mensuração, a dedicação empírica não pode se restringir ao nível superficial, sempre mais fácil de ser mensurado. (SANTAELLA, 2001, p.147).

Essa etapa da estratégia metodológica, portanto, cria as condições para que a análise das respostas às consultas públicas permita a produção de inferências que proporcionem o teste das hipóteses da pesquisa.

Bardin (1979) estruturou a AC em três polos cronológicos: (1<sup>o</sup>) a pré-análise; (2<sup>o</sup>) a exploração do material; e (3<sup>o</sup>) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Figura 2 – Etapas da Análise de Conteúdo



Fonte: Bardin (1979, p. 102).

Nesta pesquisa, os três polos estão previstos. A produção de inferências se dá na etapa da análise interpretativa do estudo de caso com o estabelecimento de relações entre os resultados temáticos quantitativos e os significados expressos pelos atores agrupados por segmentos com menções a ideias e enunciações específicas que possam servir de evidências para o problema de pesquisa e de teste para as hipóteses.

A pré-análise do material foi tardia, considerando que a constituição do *corpus* ocorreu no quarto semestre do doutorado, porque a consulta pública foi realizada no final do ano de 2015. Mas, o contato com a temática do estudo advém da vivência da pesquisadora nas telecomunicações. No momento de elaboração do projeto de pesquisa, no ano de 2013, havia a forte percepção de que a problemática central era a questão da infraestrutura para as

telecomunicações, e essa problemática motivou o pré-projeto de pesquisa. Essa problemática permanece na pesquisa como parte do todo porque se apresenta no material como um dos temas das unidades de registro.

No plano de análise, a contribuição de cada ator é a unidade de informação, transcritas em unidades de significado. A contribuição integral do ator é o somatório das respostas dadas, embora os atores não tenham seguido a técnica de inserir a resposta específica para cada pergunta; adotaram condutas diversificadas. Exemplo na pergunta n. 1, do Eixo 1, dado ator manifestou-se de modo negativo, relativamente ao papel social do Estado; já outro ator dialogou com outra resposta e ainda outro ator inseriu um *link* para um arquivo.

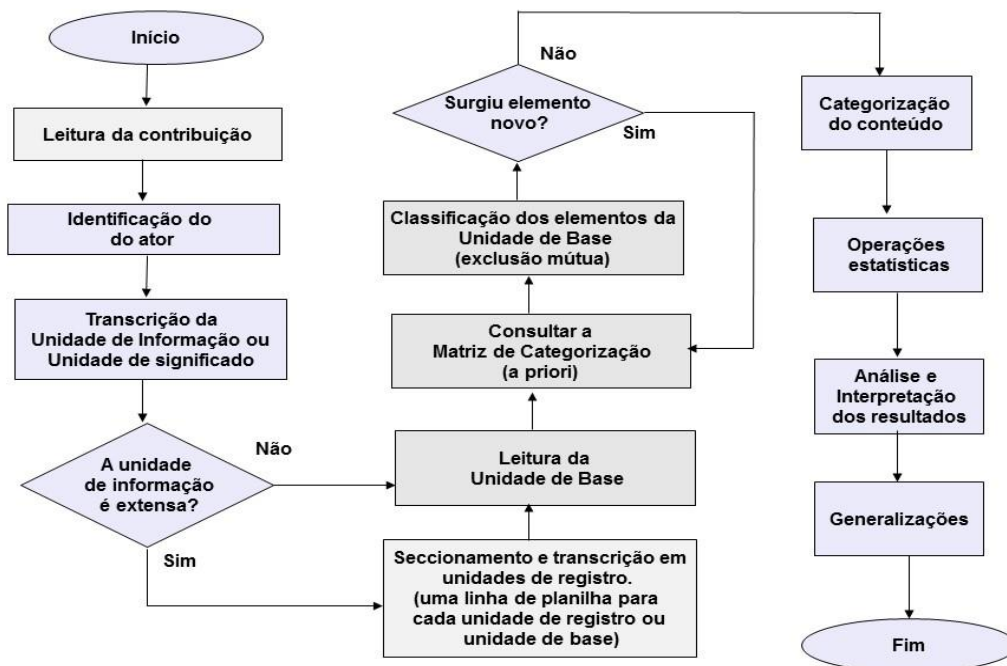
Quadro 9 – Inserção de Respostas

Eixo 1 – Objeto da Política Pública	
E1P1A1	Há necessidade de uma mudança profunda na legislação setorial de telecomunicações, hoje ancorada na LGT (lei 9472/97), com base na qual a regulamentação editada pela Anatel tornou-se cada vez mais intervencionista. Hoje há claramente um excesso de regulação, com regulamentos exageradamente detalhados, que chegam a determinar como deve ser o relacionamento da empresa com seus clientes. É imperioso sanear esse ambiente de exagerada e excessiva tutela do regulador sobre os consumidores que, na prática, em vez de estimular, acaba tendo um efeito dirigista sobre a competição, o que acaba, em última análise, resultando, se não em prejuízo, ao menos em menos benefício aos consumidores.
E1P1B1	Pegadinhas contratuais – some a isso a falta de educação em que o povo é "educado" por esta "pátria educadora" em não ler contratos.
E1P1A2	Contribuição Arquivo complementar disponível no link: < <a href="http://www.participa.br/asiet/contribuci-n-asiet.pdf">www.participa.br/asiet/contribuci-n-asiet.pdf</a> >. (sic)
E1P2A3	Não há de se focar a política pública na evolução tecnológica, porque nunca vai ser possível acompanhar, então se deve focar a política pública no resultado para os usuários, por exemplo, hoje não importa mais qual a infraestrutura montada para transportar a voz, importa o resultado da comunicação, dado o sucesso de aplicações instantâneas gratuitas.

Fonte: elaboração da autora.

Considerando, então, essa observação inicial, para uniformização dos dados e para propiciar o tratamento estatístico, a unidade de informação parágrafos e trechos das contribuições foram seccionados em unidades de significado, que tecnicamente é o segmento de conteúdo a considerar como unidade de base. Na base de dados, as unidades de registro ou de informação são as unidades de significado que correspondem a linhas na planilha de transcrição. Cada unidade de significado deu origem a tema principal, temas secundários, categoria temática e foram agrupados em dimensões analíticas.

Figura 3 – Fluxograma de Classificação e Categorização



Fonte: elaboração da autora.

No processo de discussão das políticas, todos os atores que apresentaram contribuições integram a rede e detêm interesse participante. Tanto usam quanto podem produzir tecnologia. O conceito de interesse participante de Feenberg (2015) indica que estar na rede não significa necessariamente ser um utilizador ativo. Na verdade, diz o autor, que aquele que sofre os efeitos da tecnologia também integra a rede – a vítima da poluição também tem interesse participante. O conceito de interesse participante, como condição para estar na rede, guarda alguma similaridade com a posição de mediador completo de Latour. O mediador completo na Teoria Ator-Rede de Latour não apenas descreve as ações, não fica apenas observando. (LATOUR, 2013).

As relações de consumo guardam, também, alguma similitude com o conceito de interesse participante de Feenberg porque não apenas o consumidor diretamente atingido pelo fato de consumo tem direito à proteção da legislação consumerista. Aqueles que são atingidos pelo fato de consumo também são destinatários da proteção legal.

A leitura flutuante mostrou que as respostas ao questionário foram emitidas por segmentos, conforme aponta o Quadro 10. Na lista de segmentos, Pessoa Jurídica é um critério que exclui os demais que, embora sejam Pessoa Jurídica, ficaram mais adequados em outras designações.



Quadro 10 – Segmentos de Colaboradores

Código	Tipo de Colaborador
Assoc.	Associação
Fund.	Fundação
Gov.	Governo
MS	Movimento Social
OI	Organização Internacional
OP	Operadora
OS	Organização Social
PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
SIND	Sindicato

Fonte: elaboração da autora.

As unidades de registro ou de informação foram transcritas em unidades de significado, conforme demonstrado no mapa exemplificativo, representado no Quadro 11.

Quadro 11 – Mapa Exemplificativo da Transcrição

Onde	Quem	Unidades de Significado
E3	PF	Se o regime público fosse bom, não teria havido a privatização do setor. A questão toda é bem simples: o que interessa é o atendimento aos requisitos do usuário.
E3	PF	A inclusão em todos os contratos de cláusulas que estabeleçam o nível de prestação do serviço contratado e o estabelecimento de regras simples, claras e objetivas para a efetiva demonstração de atendimento aos níveis contratados é o desafio. Hoje, os grandes clientes já têm acesso a esta ferramenta. Faz-se, portanto necessária a sua universalização.
E3	PF	O regime público se mostra ineficaz em "n" situações e setores no Brasil. Acabar com o quase monopólio que há, permitindo que qualquer empresa minimamente capaz ofereça serviços de telecomunicações.
E3	PF	Reduzir a carga sobre todas as empresas envolvidas (indústria, prestadores, operadoras), sejam elas grandes ou pequenas. Com isso não seria necessário fiscalizar tanto.
E3	PF	Com a livre concorrência, se o usuário se sentir prejudicado, muda de operadora e se for necessário, entra na justiça contra aquela que o prejudicou. Não é necessário o excesso de regulação que existe hoje.
E3	PF	Em nossa história é mostrado que o regime público, não consegue gerir empresas. O meio público é bom em punir e controlar. Assim deve ser privado, sendo controlado e regulamentado pelo meio público. E outro fator importante. Diminuir a tributação.
E3	PF	Podemos abrir mão do modelo de regimes, mas, não podemos abrir mão da instituição de regras tão fortes quanto as que garantem o interesse público acima dos interesses de mercado.

Fonte: elaboração da autora.

A categorização dos conteúdos é uma fase relevante da análise temática. O que se buscou, nesse caso específico, com a categorização, foi um nível de agrupamento/reagrupamento semelhante à categorização feita por Morin (1970 apud FONSECA JR., 2006):

A categorização consiste no trabalho de classificação e reagrupamento das unidades de registro em número reduzido de categorias, com o objetivo de tornar inteligível a massa de dados e sua diversidade. Ao analisar as reportagens sobre a visita do líder soviético Nikita Krushev à França, no início de 1960, em pleno contexto da Guerra Fria, a pesquisadora Violette Morin realizou um trabalho considerado modelo sob o aspecto metodológico. Ela decompôs o seu corpus (sete diários e nove semanários) em 8.532 unidades de informação e reagrupou essas unidades em 69 categorias, tais como: ‘acolhida parisiense’, ‘a política franco-russa’, ‘as medidas de segurança’, ‘as trocas comerciais’ etc. Num segundo momento, ela distribuiu as 69 categorias em seis grandes temas: a ‘excursão na França’, ‘Krushev-de Gaulle’, ‘os problemas políticos’, ‘comitiva’, ‘os outros problemas’ e ‘os acontecimentos sociais’. (MORIN, 1970 apud FONSECA JR., 2006, p. 298).

Os conteúdos foram categorizados de acordo com as categorias e subcategorias temáticas e unidades de contexto apresentadas na Matriz de Categorização *a priori*.

Quadro 12 – Matriz de Categorização *a priori*

<b>Categoria Temática</b>	<b>Subcategoria Temática</b>	<b>Categoria Temática</b>	<b>Subcategoria Temática</b>
<b>Regime de Prestação</b>	Regime Público Regime Privado	<b>Regulação</b>	Interesse público Intervenção/Abstenção LGT Regulamentação
<b>Democracia</b>	Participação Social Sociedade da Informação Política Pública Igualdade	<b>Demanda Social</b>	Educação Comunicação Informação Inclusão social/digital Cidadania Internet
<b>Desigualdade regional</b>	Divisão do Território Pequeno provedor Inserção regional Áreas não competitivas	<b>Banda larga</b>	Banda larga fixa Banda larga Móvel Velocidade
<b>Modelo</b>	Flexibilidade Autorização Número de Prestadoras Simplificação Concessão Fiscalização	<b>Mercado</b>	Concorrência Grupos Econômicos Indústria Lucro Competição Poder de Mercado Fabricante Over the Top (OTTs).
<b>STFC</b>	STFC Processo de Telefonia Voz	<b>Universalização</b>	Custos da concessão
<b>Serviços</b>	Serviços Essenciais Serviço Público SMP SCM	<b>Massificação</b>	
<b>Experiência Internacional</b>	Globalização Privatização	<b>Tributação</b>	Desoneração FISTEL FUNTTEL Carga Tributária FUST
<b>Investimento</b>	Investimento público Investimento privado		

Fonte: elaboração da autora.

Na etapa de análise interpretativa, as categorias definitivas foram criadas e conjugadas nas dimensões analíticas dimensão funcional (DF), dimensão política (DP), dimensão regulatória (DR) e dimensão social (DS), como mostra Quadro 13.

Quadro 13 – Matriz de Categorização *a posteriori* – Dimensões Analíticas

Dimensão Analítica/ Categoria	Dimensão Funcional	Dimensão Política	Dimensão Regulatória	Dimensão Social
	Banda larga	Democracia	Bens reversíveis	Cidadania
	Desagregação	P&D	Numeração	Radiodifusão
	Espectro	Desigualdade regional	Competição	Comunicação Rural
	Infraestrutura	Políticas públicas	Pequeno provedor	Consumo
	Internet	Experiência internacional	Concessão	Serviço adequado
	OTT	Privatização	Regime de prestação	Direito social
	Tecnologia	Interesse público	Desapropriação	Sustentabilidade
		Separção estrutural	Regime privado	Educação
		Intervenção	FUST	Total welfare
		Simplificação	Regime público	Inclusão digital
		Investimento	Indicadores	Universalização
		Telebras	Regulação	Massificação da banda larga
		Metodologia	Indústria Nacional	Universalização da banda larga
		Modelo	Sanção	Privacidade
			Marco Civil	Universalização no regime privado
			Tributação	

Fonte: elaboração da autora.

A classificação e a categorização foram inseridas em mapa de classificação, conforme se observa no Quadro 14 a seguir.

Quadro 14 – Extrato Exemplificativo de Categorização

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Entendemos ser necessário ter políticas separadas para o Transporte e para o Acesso. As políticas públicas devam incentivar os investimentos em ambas as camadas de rede.	Políticas separadas para transporte e acesso	Incentivo aos investimentos em camadas de redes	Infraestrutura	DF
Independentemente da política pública adotada, não há que se falar em separação de política para oferta de acesso e de transporte, menos ainda em separação estrutural das atuais concessionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações para abrigar empresas que ofertem apenas o acesso e outras que ofertem apenas o transporte metropolitano, regional e nacional.	Não deve haver separação de política para oferta de acesso e transporte	Separação estrutural	Separação estrutural	DP
Pergunta mal formulada. Tudo é política pública até porque, repetindo, telecomunicações são serviços públicos. A questão é definir até onde o Estado pode ou deve investir diretamente, onde deve existir regime de concessão, onde pode existir um modelo econômico mais liberal.	Tudo é política pública	Telecomunicações são serviços públicos	Políticas públicas	DP
A questão é definir até onde o Estado pode ou deve investir diretamente, onde deve existir regime de concessão, onde pode existir um modelo econômico mais liberal. A União terá que estar presente no transporte troncal visando assegurar a universalização, seja diretamente, seja em regime de concessão. Pode delegar (autorizar) a estados, municípios ou empresas privadas a oferta de infraestruturas regionais ou locais de acesso.	Limites de atuação do Estado	União no transporte para assegurar universalização	Universalização	DS
Lembremos que estamos falando de telecomunicações, não de internet. Onde "começa" a internet, o acesso se faz por provedores privados em regime de livre mercado.	Telecomunicações não é internet	Internet é regime de livre mercado	Regime privado	DR

Fonte: elaboração da autora.

## 2.6.2 Etapa de Análise Interpretativa

As etapas anteriores deste estudo de caso interpretativo resultaram em material de análise que permitiu o teste das hipóteses do estudo.

A primeira fase da etapa de análise interpretativa compreendeu a descrição dos propósitos divulgados pelo Poder Público no texto da convocatória e no questionário da consulta pública como momentos de expressão de hegemonia nos quais o Poder Público deu publicidade aos significados que atribuiu ao processo de transição. Nesses dois momentos o ator governamental explicitou a controvérsia, desenvolveu sua pauta de discussão e buscou a convergência dos demais atores para a sua visão da problemática.

A explicitação da controvérsia pelo ator governamental, e a própria convocatória, equivalem a uma proposta de negociação com os atores, usuários e produtores da tecnologia e do serviço de banda larga.

A segunda e última fase da etapa de análise interpretativa compreendeu o momento de produção de inferências, considerando:

- I A Banda Larga como uma tecnologia em fluxo;
- II A gradativa desativação do STFC e a extinção do regime público são aspectos programáticos do Modelo Institucional;
- III A massificação está sobredeterminada pelas prescrições do modelo e institucional e provocou intervenções regulatórias para forçar o *redesign* do Modelo;
- IV A dualidade de regimes de prestação acelerou a desativação tecnológica do STFC e o esgotamento do regime público e a rediscussão das políticas estaria consolidando a progressiva modificação das telecomunicações como atividade que tem no Estado seu núcleo de entrelaçamento;
- V O serviço que atende às novas práticas comunicativas deve preservar os parâmetros legais e contratuais que definem serviço adequado.

A pré-análise do *corpus* indicou referência dos atores a diversas categorias temáticas, das quais a investigação destacou a neutralidade tecnológica na prestação de serviços de telecomunicações. A uma porque foi tema proeminente na discussão do Marco Civil da Internet e a outra porque o tema da neutralidade é significativo para compreender o conceito de neutralidade que os atores aportam ao código técnico do novo serviço.

No jargão setorial neutralidade foi sempre designatória da liberdade para uso de qualquer tecnologia e na discussão do Marco Civil da Internet a neutralidade tecnológica passou a designar a possibilidade de a operadora discriminar os dados para o transporte do

tráfego na rede. O exemplo dessa possibilidade é o de se fazer como fazem as empresas de correios – o Sedex é diferente de uma carta normal ou de uma carta registrada. Todos são recebidos, mas são entregues conforme o preço que se paga.

Dagnino (2008) esclarece que se a tecnologia é neutra, os distúrbios sociais que causa são efeitos acidentais do progresso e não haveria muito a fazer. Mas, a sua ideia básica é a de que a tecnologia desenvolvida em uma formação social é de modo visceral comprometida com a manutenção dessa formação social que não é passível de ser utilizada por outra. Em outras palavras, a tecnologia é um processo político, cuja operacionalização e resultado ocorrem nas condições e na interação entre os atores envolvidos no ambiente específico (DAGNINO, 2008). Por isso, é correto entender que nesta pesquisa a banda larga é uma tecnologia em ação, um artefato, cuja construção depende de definições do modelo institucional e do projeto político que colocará o artefato em uso, que o transformará em um serviço.

Uma vez considerada como uma tecnologia em fluxo, a banda larga por si só já seria uma solução, mas a comunicabilidade ultrapassa a tecnologia intrinsecamente considerada e pode esbarrar em questões que estão sendo equacionadas no processo de discussão.

A pesquisa trata de um processo de construção que expõe relações entre atores no reprojeto do Modelo, na construção sociotécnica. O que se quer, então, é apreender os interesses presentes no código técnico projetado no curso na rediscussão.

O caso da bicicleta é elucidativo do movimento de construção sociotécnica. Um objeto que hoje, como tantos outros, seria visualizado como uma “caixa preta”, a bicicleta de fato começou a sua existência com formas muito distintas, que iam desde um equipamento esportivo até um veículo de carga. Sua roda dianteira mais alta, necessária naquele tempo para alcançar maior velocidade (a força de tração era exercida diretamente na roda dianteira), em uma bicicleta usada como equipamento esportivo, causava instabilidade, em uma bicicleta empregada como veículo de transporte, o desconforto para as mulheres com longos vestidos. Na sua forma final, observa-se que rodas de igual tamanho foram sendo paulatinamente adotadas, visando à segurança em detrimento da velocidade. Não obstante, durante certo período, os dois projetos que atendiam necessidades diferentes conviveram lado a lado. (PINCH; BIJKER, 1990 apud DAGNINO; NOVAES, 2005).

A pesquisa entende que não se pode extrair significado do *corpus* sem considerá-lo como parte de uma disputa entre o projeto inicial do modelo e as demandas populares pela ampliação do acesso à comunicação. Empregando as definições do referencial teórico, programa e antiprograma confrontam-se no *corpus*. A uma porque se trata de uma discussão

que envolve pessoas e tecnologia e a outra porque o percurso de construção da banda larga perpassa dois projetos políticos distintos – a era FHC e a era Lula.

## 2.7 DISTINÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E PESQUISA

A etapa de análise interpretativa levou em consideração a distinção entre avaliação e pesquisa porque a situação provocadora da pesquisa foi a ideia de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), que é uma política pública; mas, o projeto efetivo de investigação incide sobre a rediscussão de políticas setoriais, sem o propósito de dar suporte a qualquer tomada de decisão.

A avaliação de programas governamentais é uma transdisciplina que surge na década de 1960, nos Estados Unidos, a partir de demanda oriunda da preocupação dos governos com a gestão de recursos, aumento de gastos e conflitos de interesses locais e federais. Essa demanda trouxe impactos nas universidades e deu corpo ao campo da avaliação, que agrega diversas teorias, áreas e campos profissionais.

A Avaliação incide sobre um programa governamental ou política pública e tem por finalidade a produção de informações úteis para alimentar o processo de tomada de decisões. A pesquisa, por sua vez, incide sobre um objeto previamente definido e recortado pelo pesquisador e compromete-se com a geração de conhecimento, com o teste de teorias, com o estabelecimento da verdade, com a possibilidade de generalizações.

A avaliação nasceu envolvida pela ideia de que o mundo pode se tornar mais humano se o capitalismo e a economia de mercado puderem reinar com doses apropriadas de planejamento da intervenção pública. A avaliação preconiza que as intervenções devem ocorrer somente depois de uma análise científica da política.

Vedung (2010) identifica quatro ondas de avaliação que vem sendo sedimentadas desde os anos de 1960 e sustenta que atrás dessas ondas há fortes correntes tanto da esquerda quanto da direita no espectro político: a onda orientada pela ciência (*science-driven wave*), a onda orientada pelo diálogo (*dialogue-oriented wave*), a onda neoliberal (*the neo-liberal wave*) e a onda da evidência (*the evidence wave*).

A onda científica abriga o modelo da engenharia que foi visto como um ideal a ser perseguido para afastar o demônio da irracionalidade da vida política. O modelo defendeu o uso de *feedback* como guia para a decisão pública e a realização de teste-piloto com resultados recolocados no sistema político e uso instrumental dos achados e sua transformação em decisões obrigatórias. Nessa onda, a avaliação é neutra, não formula

problemas ou objetivos e deveria ser realizada por profissionais e deveria ser útil para determinar a maneira mais eficiente de alcançar os fins previstos com o menor custo.

A onda orientada pelo diálogo substituiu o paradigma científico da avaliação pela participação de políticos, alta gerência e pesquisadores na discussão das políticas. Então, o científico foi cedendo espaço para a avaliação democrática, que oferecia respostas diferentes ao método avaliativo. A avaliação, então, no espaço do diálogo, deveria gerar amplos acordos, consenso, aceitação política e legitimidade democrática.

No final dos anos de 1960, a onda do diálogo passou a demandar uma democracia guiada por uma política de comunicação entre cidadãos. A tendência do *empowerment* nascida nessa onda está presente nos dias de hoje.

A onda neoliberal iniciou-se por volta de 1978, de conteúdo orientado para confiança do consumidor e para a eficiência e produtividade, desregulação, privatização como propósitos dos governos; o setor público passou a ser um problema a ser resolvido.

A onda da evidência, no campo da avaliação de políticas públicas, iniciou-se em 1995 com foco na ideia de que o que importa é o que funciona. Essa onda envolve o retorno da onda científica, com reflexo na realização de pesquisa não comissionada nas universidades (VEDUNG, 2010).

A ideia inicial de avaliar o PNBL estaria ancorada na onda da evidência. Mas o projeto final de tese abrigou um objeto mais amplo que questiona: onde intervir para acrescentar conhecimento à totalidade do conhecimento já existente sobre a (tele) comunicação?

A primeira intervenção relaciona-se ao recorte, à delimitação do objeto, para evitar a abordagem ampla e ambiciosa, e para assegurar a filiação do objeto às teorias que o informam. Ainda que as teorias não sejam oriundas da Comunicação<sup>33</sup>, podem ser teorias da área se derem primazia a esse objeto. Também é importante atentar para a interdisciplinaridade, posto que dificilmente uma única teoria é capaz de fornecer a chave para a compreensão ampla do fenômeno comunicacional. (GERALDES; MACHADO, 2009).

---

<sup>33</sup> Se a pesquisa tem como finalidade propor uma transformação no mundo visto a partir de recortes, métodos e técnicas, este propósito deve levar em consideração como disse Althusser (1978) que “o mundo não muda facilmente de base, nem o mundo da sociedade, nem o mundo do pensamento”. Ademais, diz o mesmo autor: Não existe conteúdo puro. Todo conteúdo é sempre dado sob certa forma. Dar uma forma adequada a um conteúdo teórico existente no estado prático pressupõe pois, quase sempre, duas operações conjuntas: a retificação crítica da antiga forma e a produção da nova, num só e mesmo processo. (ALTHUSSER, 1978, p. 46 e p. 63).



### 3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

#### 3.1 A TECNOLOGIA EM CAUSA NA TRANSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICAÇÕES

A demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga é uma demanda pela democratização da tecnologia que anuncia o propósito de reprojeto das telecomunicações, modificando-a de dentro, a partir da desativação tecnológica do STFC. Por essa razão o estudo dialoga com as dimensões e sentidos sociais do código técnico projetado pelos atores à banda larga.

A tecnologia que está em causa neste estudo, portanto, não é apenas a dimensão funcional do objeto físico, mas é o processo histórico-social do código técnico. Distinguir então técnica e tecnologia é uma necessidade inicial nesse diálogo.

Em palestra amplamente divulgada nas redes sociais, Chauí (2010) bem explica que um objeto técnico pode ser feito por todos; ao passo que o objeto tecnológico, por incorporar ciência, não é assim acessível. Essa distinção é reforçada quando Chauí utiliza o telescópio como exemplo. Segundo a filósofa, o telescópio é objeto tecnológico porque a sua produção depende de uma ciência, a ótica, e porque incorpora conhecimento para fornecer novos conhecimentos científicos.

No que diz respeito à técnica, é adequada a referência ao texto de Heidegger (2007) *Questioning Technology*. Nele, a palavra técnica é empregada na acepção de tecnologia. Heidegger trata a questão da técnica expondo que a sabedoria antiga diz que a essência de uma coisa é aquilo que a coisa é. Saber o que é a técnica significa perguntar o que ela é: (i) tecnologia é um meio para um fim; e (ii) tecnologia é uma atividade do homem. Ambas pertencem reciprocamente uma à outra, pois procurar fins e usar meios para alcançá-los é uma atividade humana. Além de ser um meio para um fim, a técnica é uma atividade humana que conduz do encobrimento para o desencobrimento. A técnica descobre o que não se produz por si mesmo. Essa concepção da técnica, de ser ela um meio e uma atividade humana, segundo Heidegger (2007), é a determinação instrumental da tecnologia. Mas, o desencobrimento que rege a tecnologia moderna, explica o filósofo, possui como característica o pôr no sentido de explorar. Extrair, transformar, estocar, distribuir, reprocessar são todos modos de desencobrimento que desafiam o homem a explorar a natureza, a destinar. Na técnica moderna, o rio é um dispositivo da usina hidrelétrica que dispõe o rio a fornecer

pressão hidráulica que faz girar a turbina que impulsiona um conjunto de máquinas. É o rio que está instalado na usina. (HEIDEGGER, 2007).

A explicação de Heidegger (2007) vai se tornando clara quando ele utiliza o exemplo do cálice de prata para explicar as quatro causas. No texto de Heidegger ele contextualiza as causas no âmbito da filosofia clássica dizendo que nela se ensina há séculos que existem quatro causas: 1) a causa *materialis* – o material, a matéria de que se faz um cálice de prata; 2) a causa *formalis* – a forma, a figura em que se insere o material; 3) a causa *finalis* – o fim, por exemplo, o culto do sacrifício que determina a forma e a matéria do cálice usado; e 4) a causa *efficiens* – o ourives, que produz o efeito, o cálice realizado, pronto. As quatro causas são os quatro modos que fazem com que uma coisa apareça na relação de coerência entre responder e dever: 1) a prata é aquilo de que é feito o cálice de prata. Como uma matéria determinada, a prata responde pelo cálice. Esse deve à prata aquilo de que consta e é feito; 2) o cálice não se deve, porém, apenas à prata. No cálice, o que se deve à prata aparece na figura de cálice e não de broche ou anel; 3) o utensílio do sacrifício deve também ao que é ao ato que o circunscreve à libação. A circunscrição finaliza o utensílio. O *Télos* é o que dá plenitude ao utensílio; e 4) o quarto modo responde pela integração do cálice: o ourives. (HEIDEGGER, 2007).

Então, não haveria, *a priori*, qualquer problemática social na tecnologia que apenas visaria a solucionar questões práticas. É preciso um cálice para o sacrifício e as quatro causas deixam vigor um cálice.

Mas, põe o filósofo a questão: e se naquilo que ela é, em sua essência, a causalidade for obscura? (HEIDEGGER, 2007). Tal preocupação tem sido tratada no âmbito dos Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia (ESCT).

Propõe Feenberg (2013a) que a convenção é elemento definidor da essência da tecnologia porque, para ele, a finalidade e o significado das coisas é criação e não descoberta – a pergunta que se faz, é como a coisa funciona e não o que a coisa é (existência) ou o que é a coisa (essência).

Os debates sobre a tecnologia no contexto de compreensão da investigação estão delineados em quatro vertentes: o instrumentalismo, o substantivismo, o determinismo e a teoria crítica.

Feenberg denomina de instrumentalistas as teorias que definem o conceito de tecnologia moderna como um meio neutro relativamente à vontade humana. O instrumentalismo é o resultado da visão que o senso comum do fim do século XIX e início do século XX alcançaram sobre a tecnologia. A neutralidade apresenta-se nessa concepção como o principal atributo da tecnologia. Contudo, para além do senso comum, Feenberg entende

que essa neutralidade outorgada pelo instrumentalismo à tecnologia também se fundamenta teoricamente em uma análise funcional dos seus processos. (FEENBERG, 2010).

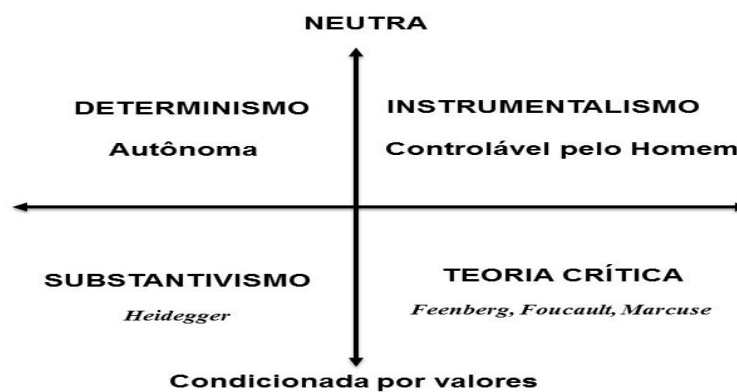
Na concepção substantivista, a tecnologia é autônoma na determinação de seu próprio progresso e através do poder que exerce sobre o homem, a tecnologia determina o social e o destino da humanidade no mundo moderno. Lembra-se aqui a visão de Heidegger para quem o rio está instalado na usina e não a usina no rio.

Explica Milhano (2010) que Feenberg localiza a emergência do substantivismo na primeira metade do século XX, admitindo, porém, que a sua popularidade se manifestou de forma mais acentuada na segunda metade desse século, sobretudo entre os anos 1960 e 1970.

Já o determinismo, é situado por Feenberg na primeira metade do século XX e define qualquer teoria que apresente a tecnologia como autônoma e como um invariável imperativo do progresso. No determinismo tecnológico, é a tecnologia que dita o caminho do progresso sociocultural do mundo moderno, não admitindo qualquer relação valorativa entre a tecnologia e o mundo social, definindo-se a tecnologia como um meio instrumental neutro. (MILHANO, 2010). Tal visão foi expressa também por Del Bianco ao tratar da submissão da cultura à técnica.

Em síntese, o instrumentalismo vê a tecnologia como uma ferramenta para realização de necessidades; o determinismo entende que a tecnologia é a força motriz da história, que o progresso técnico é unilinear e que é orientada por valores de mercado; o substantivismo entende que os meios e fins são determinados pelo sistema e que a tecnologia não é instrumental, mas incorpora valor substantivo e a teoria crítica da tecnologia vê graus de liberdade e põe foco na escolha dos valores que regem os sistemas. (NEDER, 2013).

Figura 4 – Alternativas Modernas de Debates sobre Tecnologia



Fonte: Dagnino (2008, p. 241); Feenberg (2010).

A tecnologia é o reflexo da relação que estabelecemos com a natureza; é uma coordenação de ações. Essa relação pode ser uma relação causal e pode ser também uma relação de significado. Para demonstrar a relação de significados, Feenberg apresenta como exemplo a primeira máquina a vapor. Criada em Alexandria, há dois mil anos; o invento não encontrou lugar na sociedade da época porque ninguém sabia a serventia do aparato. Semelhante relação foi observada com o Computador Pessoal (PC), porque não se sabia qual seria sua função. (FEENBERG, 2010).

Neste estudo, a operação empírica – análise temática de conteúdo – é, também, o local da busca de significados que se interpreta com aporte à teoria crítica da tecnologia, uma entre as várias alternativas modernas de debates sobre a tecnologia.

### 3.2 TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA

Teoria Crítica da Tecnologia é o título da teoria de Feenberg e da obra que a apresenta, publicada em 1991. O que somos como seres humanos e o que seremos no futuro é uma decisão que não está baseada somente em nossas crenças, mas também na forma dos instrumentos que utilizamos. A exclusão da maioria das pessoas da participação no *design* tecnológico é antidemocrática e tem consequências políticas. Esses enunciados são a síntese da teoria de Feenberg.

Ao analisar a contribuição de Feenberg, Milhano (2010) diz que o pensamento filosófico clássico carrega uma hostilidade em relação à tecnologia, mas que a teoria de Feenberg parece construir um caminho de superação do pessimismo filosófico em relação à tecnologia.

Marcuse, no ano de 1964, colocou a mudança tecnológica como questão principal para a nova civilização e defendeu a tese de que a ciência e a tecnologia estariam a serviço do capital funcionando como ideologia para dominar os homens subordinados ao processo produtivo acelerado pela ciência e pela tecnologia. (FREITAG, 2004).

Habermas (2013) faz referência à conclusão de Marcuse sobre a técnica como ideologia de dominação na própria aplicação. Nessa referência, percebe-se o caráter histórico e social da categoria teórica de código técnico formulado por Feenberg<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Habermas citando Marcuse: “O conceito de razão técnica é talvez também em si mesmo ideologia. Não só a sua aplicação, mas já a própria técnica é dominação metódica, científica, calculada e calculante (sobre a natureza e sobre o homem). Determinados fins e interesses da dominação não são outorgados à técnica apenas “posteriormente” e a partir de fora – inserem-se já na própria construção do aparelho técnico; a técnica é, em cada caso, um projecto histórico-social; nele se projecta o que uma sociedade e os interesses nela dominantes pensam fazer com os homens e com as coisas. Um tal fim de dominação é material e, neste sentido, pertence à própria forma da razão técnica”. (HABERMAS, 2012, p. 46-47).

Feenberg (2015) desenvolve a questão principal de Marcuse, continuando sua linha de pensamento, mas interessa-se em desenvolver a ideia de ciência e tecnologia alternativas, propostas primeiramente por Marcuse nos anos 1960 e 1970. O filósofo, entretanto, não se considera um marcuseano ortodoxo. Primeiro, porque desenvolve o seu trabalho em um tempo distinto e de grande desenvolvimento no estudo empírico da mudança técnica e da inovação. Segundo, porque embora se afaste da ideia marcuseana/marxista de uma revolução total da tecnologia, recorre em sua proposta aos exemplos das lutas pelos direitos das minorias sociais e aos movimentos ambientalistas da década de 1970, cujas reivindicações resultaram nas regulações ambientais impostas à tecnologia dos nossos dias. (MARICONDA; MOLINA, 2009).

Afirma Feenberg (2016)<sup>35</sup> que toda a tendência crítica da tecnologia confluiu para os Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia, que são considerados hoje o lugar adequado para a teoria crítica porque há na crítica dos ESCT ao positivismo e ao determinismo uma crítica implícita à tecnocracia<sup>36</sup>.

O determinismo tecnológico supõe que as tecnologias têm uma lógica funcional autônoma e independente do mundo social, devendo as instituições sociais se adaptar aos imperativos da base tecnológica. Essa aceitação passiva do movimento determinista é sustentada pelo conceito de tecnologia moderna e também pela forma como o marxismo explica o impulso para o desenvolvimento tecnológico. Na visão marxista, o avanço tecnológico é a força motriz da história e o desenvolvimento tecnológico no capitalismo explica-se pelo interesse em elevar a produtividade do trabalho. Essa visão é mantida pelos deterministas, que acreditam que a tecnologia controla os seres humanos<sup>37</sup>.

Feenberg opõe-se ao determinismo tecnológico da visão marxista tradicional, e defende que há um espaço para a decisão humana no *design* tecnológico. Tanto é assim que usuários inventam novos usos e se tornam atores por meio de intervenções democráticas do que são exemplo os movimentos populares sobre poluição, mudança climática, parto humanizado, Aids, internet. (FEENBERG, 2017).

---

<sup>35</sup> Simpósio intitulado Teoria Crítica da Tecnologia e ESCT, realizado em abril de 2016, na Faculdade de Artes e Ciências Sociais da Universidade de Maastricht. Disponível em: <<https://youtu.be/aXq1YFjfrGY>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

<sup>36</sup> Os Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia (ESCT) investigam o que é fazer ciência e o que é produzir tecnociências. (NEDER, 2013).

<sup>37</sup> O modelo cognitivo da comunidade de pesquisa no Brasil, tanto da direita quanto da esquerda, é uma combinação do mito da neutralidade da ciência com as concepções instrumental e determinista e isso tem impedido que a nossa capacidade científica e tecnológica impacte positivamente o bem-estar das maiorias ou, pelo menos, potencialize o crescimento do país. (DAGNINO, 2002).

Os movimentos sociais, as pessoas, os usuários participam das controvérsias na esfera pública. A participação nem sempre é formal, mas há consultas governamentais como é o caso da consulta pública da qual resultam as manifestações que constituem o *corpus* desta pesquisa.

As intervenções dos grupos sociais na esfera técnica não são racionais. Feenberg pretende reconstruir o conceito de racionalidade técnica e desenvolver a noção de múltiplas racionalidades, porque o *design* tecnológico não é determinado apenas pela eficiência. Os sistemas técnicos são indeterminados, pois se adaptam a diferentes demandas sociais. (FEENBERG, 2010; 2015). O aparato tecnológico compõe tanto da racionalidade do cidadão comum quanto dos especialistas.

O estudo então argumenta que a banda larga não é uma tecnologia estabilizada, o que pode ser explicado com suporte no fato de que no desenvolvimento tecnológico o usuário é ator em suas intervenções democráticas que ocorrem por meio de boicotes, controvérsias, ações judiciais, diálogos participativos. O exemplo clássico é o das rodas da bicicleta já descrito. (FEENBERG, 2004; DAGNINO; NOVAES, 2005).

No caso específico do *corpus*, a intervenção dos grupos sociais se dá pela participação na consulta pública sobre o futuro das políticas de telecomunicações.

A cidadania de Bobbio (1992) é, agora, a cidadania tecnológica de Feenberg. (FEENBERG, 2015). Em outras palavras, a ferramenta, o computador, é um meio dinâmico e estruturado de comunicação, mas não é uma mente. (WINOGARD; FLORES, 1987 apud FEENBERG, 2012).

### 3.2.1 Programa e Antiprograma

A tese abrange a ideia de que a gradativa desativação do STFC e a extinção do regime público são aspectos programáticos do Modelo Institucional entendendo-se programa como os interesses que integram a rede.

Feenberg (2015) emprega o conceito de rede para identificar o interesse participante dos atores<sup>38</sup>. Ser parte da rede confere à pessoa interesse participante e poder. O interesse participante não é desconectado dos envolvimentos técnicos, mas corresponde a estar na rede, quer ativa ou passivamente. Por exemplo, ser motorista é ter um interesse participante em

---

<sup>38</sup> Para Latour (2013), rede é uma ferramenta para descrever algo, não algo que esteja sendo descrito. A rede prepara o texto para substituir os atores como mediadores, designa um fluxo de translações, um ator-rede.

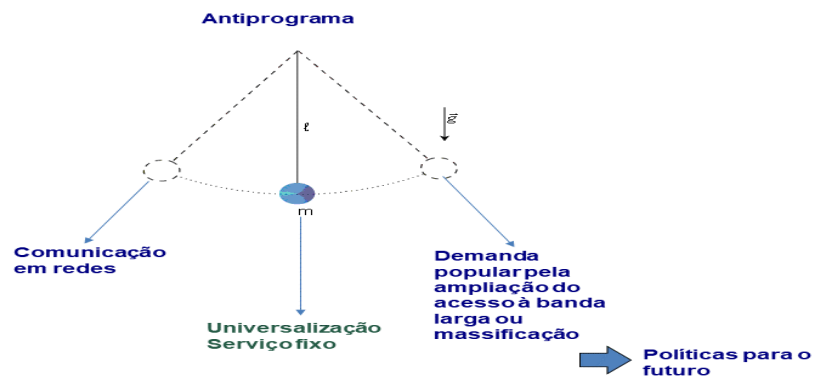
boas estradas (FEENBERG, 2015, 2016, 2017); ser usuário da internet é ter interesse participante na garantia da possibilidade de comunicar.

Diz Feenberg que a rede é organizada com base em programas. Se é uma fábrica, os donos desenvolvem um programa que adquire a forma discursiva de um *business plan*. O antiprograma é o que resvala o que não está no programa. (FEENBERG, 2015, 2016, 2017).

Antiprograma não é uma ocorrência natural. A ferrugem do metal não é um antiprograma porque não tem relação com a ação humana, com a intenção. A revolta contra a poluição é um antiprograma. O antiprograma aparece discursivamente na forma de demandas, análises. (FEENBERG, 2015, 2016, 2017).

Na pesquisa, toma-se a demanda pela massificação como um antiprograma que desafiou o Modelo Institucional das telecomunicações no percurso de construção da banda larga. Outro exemplo de antiprograma foi a tentativa de estabelecer o Serviço de Comunicações Digitais – o SCD. A figura 5 registra a oscilação entre a comunicação em redes, a universalização como programa e a demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga ou massificação como antiprograma.

Figura 5 – Antiprograma



Fonte: elaboração da autora.

Na teoria de Feenberg (2016), de um lado, estão os fatos; de outro lado, o discurso, as falas, as demandas. A carga de irracionalidade penetra o programa através das demandas sociais e geram a tensão da defesa pelos tecnocratas de suas posições, objetos e sistemas que estruturaram. Houve uma fase – nos anos 1920, quando foram introduzidas as autoestradas e os sistemas elétricos – em que os tecnocratas e pessoas que gerenciavam os sistemas e alguns pensadores estavam convencidos de que ciência e engenharia prometiam um sistema racional,

que superaria as divisões sociais. Depois da segunda guerra, esse pensamento ganhou influência política; os tecnocratas iriam organizar tudo, a racionalidade técnica resolveria todos os problemas. O proletariado deixou de ser uma ameaça e foi desradicalizado pelo consumo e pela propaganda com a expansão do capitalismo a partir da reconstrução da Europa. (FEENBERG, 2016).

Feenberg (2016) afirma que Marcuse (1973) criticou a visão tecnocrática e dizia que a tecnologia é ideologia, mas o discurso do fim da ideologia se instalou e foi revivificado com o fim da União Soviética e o início do neoliberalismo na década de 1980. Explica Feenberg que como resposta ao momento de racionalidade técnica, Marcuse propôs dois futuros possíveis. Um futuro de total integração e um futuro de novas resistências.

O futuro de total integração seria o futuro da distopia totalitária propagada por Aldous Huxley, em sua obra Admirável Mundo Novo, publicada no ano de 1932. O apreço pela distopia reforçava-se na década de 1960 pela presença do computador e da inteligência artificial desafiando a inteligência humana.

Por outro lado, o futuro de novas resistências implicaria a saída do proletariado das linhas de frente para as quais não voltaria e novos atores se tornariam ativos e esses atores não levariam à revolução, mas à renegociação de elementos dos sistemas técnicos para servir a necessidades humanas.

A cidadania mundial ou tecnológica é, então, esse espaço de renegociação em que a necessidade é mais importante do que as preferências.

As intervenções democráticas em decisões de natureza técnica tornaram-se significativas – o filtro antipoluição nos carros, as rampas nas calçadas, etc. O que se quer, então, tomando a internet como exemplo, é que seja eficiente, mas não para o quê ela foi feita para ser eficiente, mas para aquilo que queremos que seja eficiente. A racionalidade está distribuída entre o cidadão comum e os *experts*, é uma múltipla racionalidade. (FEENBERG, 2016).

### **3.2.2 Código Técnico**

Um código técnico é a realização de um interesse ou de uma ideologia para uma solução tecnicamente coerente de um problema. Ao pensar sobre como as demandas sociais baseadas em interesses e direitos humanos são representadas em especificações técnicas,



Feenberg (2004) compreendeu que havia um problema de tradução e desenvolveu o conceito de “código técnico” para articular o relacionamento entre exigências sociais e técnicas.

Os códigos econômicos não estão registrados em manuais, mas aparecem em comportamentos e atitudes. Comprar um carro da Mercedes ou um Ford ou um Volkswagen refletem um código econômico não explícito e expressam posição social.

Dagnino (2008) prescreve que haveria um código técnico-econômico convencional da tecnologia continuamente alterado para manter o poder de controle da tecnologia.

O código econômico e o código técnico têm função comunicativa. Mas, no código técnico da indústria, o que se quer não é demonstrar posição social, mas sim incrementar a coordenação e o controle de cima para baixo – aumentar a autonomia operacional (FEENBERG, 2012).

O código técnico seria o veículo da racionalização democrática (FEENBERG 2015) – carregaria a história do projeto, seus propósitos.

No sistema técnico de comunicações encontram-se diversos exemplos de códigos técnicos: a velocidade da internet, a necessidade de provedor de serviços para acesso à *web*, a assinatura básica, a altura da antena, a modulação horária, a escolha da tecnologia *Time Division Multiple Access* (TDMA) na privatização do serviço móvel celular, que, segundo Ferrari (2000), derivou de disputas entre fabricantes. A tecnologia TDMA foi implementada no Brasil, mas não era capaz de evoluir para outras gerações da comunicação móvel, tanto é assim que menos de três anos depois da privatização a tecnologia CDMA foi implantada e logo em seguida substituída pela tecnologia GSM. Há um código técnico nessa relação.

Na introdução que faz da obra de Feenberg, Neder (2013) explica que o processo técnico que gera as funcionalidades conta com a participação de professores, alunos, empresários, pesquisadores e do Estado. Durante esse processo, a tecnologia vai assimilando (e ocultando) valores, acordos tácitos, posicionamentos e opiniões no código técnico, tornando-se uma caixa-preta que o senso comum não conhece. Qualquer tecnologia em uso na sociedade moderna se constrói obedecendo a um *design* que estabelece as funcionalidades dos dispositivos tecnológicos, e o *design* mais eficiente é aquele que prevalece, mas a eficiência encontra-se sujeita a uma relatividade sociocultural que se encontra inscrita no código técnico, que, por sua vez, é definido como o conjunto que engloba as normas funcionais e os interesses sociais que estão em jogo na construção e desenvolvimento de determinada tecnologia.

Para Feenberg, explica Milhano (2010), o código técnico constitui a função comunicativa da tecnologia. Os interesses sociais, através da sua participação no desenvolvimento do código técnico, podem interagir com o paradigma da eficiência na

determinação das aplicações e funcionalidades dos diversos dispositivos tecnológicos. A tecnologia possui assim uma dimensão subjetiva que se mostra através dessa participação que os interesses sociais desempenham no *design* da tecnologia.

Porém, em Feenberg, descreve Milhano (2010), o código técnico se encontra apenas implícito na tecnologia; ele só se torna compreensível através de uma interpretação da sua evolução histórico-social, a qual resulta da influência que os interesses sociais possuem sobre o *design* e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento tecnológico.

O caso do identificador de chamadas é um bom exemplo. No ano de 1977, Nélcio José Nicolai, que trabalhou no Sistema Telebras, desenvolveu o princípio do identificador de chamadas e inventou o aparelho ao qual deu o nome de Bina (B Identifica o Número de A), registrando-o em 1980 no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Mas, naquela década, havia um consenso de que identificar as chamadas era quebra de sigilo, razão pela qual a invenção perdeu força. No entanto, a convite de empresas de telefonia, o inventor mostrou seu invento a plateias dos Estados Unidos, do Canadá e da Alemanha. Em 1988, os americanos lançaram o *Caller*, com o mesmo princípio do Bina. Em 1996, Nicolai ganhou por sua invenção o prêmio da Organização Internacional de Propriedade Intelectual (*World Intellectual Property Organization – Wipo*). O significado cultural do sigilo integrava o código técnico do artefato, pois, na década de 1980, a identificação de chamadas era considerada quebra de sigilo no Brasil; mas esse valor parece não ter sido forte o suficiente para impedir o lançamento do *Caller* nos Estados Unidos na mesma década<sup>39</sup>. O inventor do Bina faleceu no ano de 2017, sem ver concretizado seu propósito de ter reconhecidos os seus direitos sobre o invento.

Por intermédio do código técnico, a tecnologia se encontra aberta a influências que partem de interesses subjetivos que se mostram funcionalmente contrários à objetividade da eficiência. A ambivalência da tecnologia começa nesse ponto, pois o *design* da tecnologia está sujeito a influências que partem tanto dos interesses sociais como do paradigma da eficiência, em razão das quais a tecnologia oscila entre várias possibilidades de configuração dos seus dispositivos. Algumas configurações obedecerão ao paradigma da eficiência e outras configurações incorporarão interesses sociais. (MILHANO, 2010).

A ambivalência da tecnologia é também uma ambivalência social. Ao sujeitar-se a influências sociais, a tecnologia encontra-se aberta à influência exercida pelas classes sociais dominantes, e a que é exercida pelas classes sociais subordinadas. Quando nos situamos dentro

---

<sup>39</sup> Brasileiro inventor da Bina cobra direitos na Justiça. Tarso Araújo e Lívia Aguiar. Revista Galileu. Disponível em: <<http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,EMI299820-17773,00-BRASILEIRO+INVENTOR+DA+BINA+COBRA+DIREITOS+NA+JUSTICA.html>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

do contexto de uma sociedade estratificada, entendemos que as classes sociais dominantes – devido ao seu poder – possuem maior influência sobre o *design* da tecnologia do que aquelas que possuem as classes sociais subordinadas. (MILHANO, 2010).

Expõe ainda Milhano (2010) que devido à ambivalência social da tecnologia, a racionalização institui-se na tecnologia através da influência que o poder social embute sobre o código técnico. Ao se embutir os interesses das classes sociais dominantes no código técnico, a tecnologia é configurada de tal forma que se constitui, logo a partir do seu *design*, como uma ferramenta de controle social. Ao serem embutidos no código técnico, tais interesses visam a descontextualizar o mais possível a tecnologia; eles visam reduzir a sua estrutura apenas à influência do paradigma da eficiência. (MILHANO, 2010).

O vínculo que a tecnologia possui com o âmbito social, ao longo do seu desenvolvimento, é assim encoberto sob o manto da racionalidade, e, com isso, o processo de *design* fica apenas subjugado à dimensão funcional pressuposta pelo paradigma da eficiência. Por outras palavras, pode-se dizer que se dá aqui uma racionalização do código técnico, que se manifesta através da ação técnica. É dessa forma que as classes sociais dominantes podem exercer e aumentar o seu poder sobre a organização e desenvolvimento do mundo social por meio da tecnologia, independentemente dos interesses particulares das classes sociais subordinadas. Assim, o caráter político da tecnologia encontra-se embutido no código técnico que a estrutura. (MILHANO, 2010).

O código técnico depende, então, da participação dos interesses sociais para que possa haver desenvolvimento tecnológico. Por isso, toda a estrutura fundamental da tecnologia encontra-se sujeita a uma transformação democrática. A ideia é estender a democracia para os domínios tecnicamente mediados da vida social.

### **3.2.3 Teoria da Instrumentalização**

O processo de escolhas na interação entre tecnologia e sociedade é ambivalente – quer dizer que não há uma única solução para a relação entre o avanço tecnológico e a distribuição social do poder. Ancora-se esse processo em dois princípios: (i) o princípio da conservação da hierarquia, que significa que a hierarquia social pode ser preservada ou/e reproduzida quando determinada tecnologia é introduzida; (ii) o princípio da racionalização democrática, segundo o qual as novas tecnologias podem ser usadas para minar a hierarquia existente ou para forçá-la a conhecer necessidades que ela ignorou. (VEAK, 2000 apud NEDER, 2013).

A existência de um código técnico que estrutura a construção e o desenvolvimento da tecnologia constitui o fundamento da ambivalência em Feenberg (2013a). A tecnologia, segundo a explicação dada pelo autor, resulta de um processo de *design* no qual as normas funcionais e os interesses sociais se correlacionam na determinação da configuração dos dispositivos tecnológicos, conforme exemplos:

- I o uso do telefone celular conectado à internet e a comunicação em redes exemplificam a ambivalência, a relação entre as dimensões funcionais e sociais; a subjetividade na sociedade da comunicação é um valor apropriado pelo capitalismo. Mas, o trabalhador não pode interagir nas redes sociais enquanto está no trabalho;
- II a disputa entre a saúde e a tecnologia travada em relação ao local onde estão instaladas as Estações Rádio-Base (ERBs). O Ministério Público do Distrito Federal determinou a retirada de ERBs das escolas públicas no ano de 2016, e o mercado reagiu com ação de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) porque considera que a Lei de Antenas permite a instalação, e que o nível de interferência segue padrões da Organização Mundial de Saúde (OMS), além de o tema ser de competência federal<sup>40</sup>.

A teoria da instrumentalização explica de que forma os interesses sociais são embutidos, o que conduz a uma análise da tecnologia em dois níveis: no nível da relação funcional original com a realidade e no nível do *design* e da implementação da tecnologia. São dois níveis de reflexão que se combinam.

Milhano (2010) descreve a relação entre a essência da tecnologia e as demandas sociais na visão de Feenberg nos dois movimentos da teoria da instrumentalização: a instrumentalização primária e a instrumentalização secundária. A primária corresponde à dimensão funcional da tecnologia e a secundária corresponde à dimensão social da tecnologia.

A instrumentalização primária é a denominação atribuída ao processo de funcionalização dos objetos da ação técnica. Embora exponha as relações técnicas básicas, a instrumentalização primária não é suficiente para produzir um sistema ou um recurso, pois requer uma integração. Essa integração é feita na instrumentalização secundária.

Na base dessa integração está o argumento de Feenberg (2012) de que a tecnologia é essencialmente social e que a sua essência precisa incluir uma instrumentalização secundária, que trabalha as dimensões da realidade abstraídas na instrumentalização primária.

---

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/teles-temem-efeito-devastador-ordem-do-mpf-de-arrancar-antena-de-celular-em-Brasília/Telesíntese>>. Acesso em: 15 jul. 2016. Teles temem efeito devastador da ordem do MP para arrancar antenas de celular em Brasília.

Na instrumentalização secundária é aberta a possibilidade de participação dos interesses sociais na atribuição de funções à tecnologia, assim como na orientação das escolhas que digam respeito ao seu desenvolvimento e às suas implicações sociais. Desse modo, a instrumentalização secundária permite a reincorporação dos interesses sociais no código técnico. (FEENBERG, 2010; 2012).

Milhano (2010) argumenta que no mundo moderno o poder sociopolítico das classes dominantes pode vir a significar maior influência sobre o processo de instrumentalização secundária. Essa influência no *design* tecnológico tende a deixar desatendidos interesses sociais minoritários das classes subordinadas, as quais procuram também transformar os seus interesses em interesses participativos do *design* tecnológico. Embora, por vezes, essas reivindicações sejam ignoradas, grande parte delas consegue embutir os interesses minoritários de forma permanente no código técnico, tal como o mostra o caso das reivindicações ambientalistas.

Milhano (2010) diz que Feenberg não apresenta uma solução concreta para o problema da influência das classes dominantes na instrumentalização secundária. É possível ver em sua teoria, entretanto, proposta de solução na ideia de uma racionalização subversiva da tecnologia, a qual toma como pano de fundo a concepção democrática da tecnologia que está pressuposta na teoria da instrumentalização e no conceito de código técnico.

### 3.3 TEORIA DA ADEQUAÇÃO SOCIOTÉCNICA

A banda larga como tecnologia convencional, do ponto de vista funcional é um produto acabado – a “instrumentalização primária” já ocorreu. Mas, como um aparato sociotécnico, sua estabilização depende de um conjunto de condições porque há um processo discursivo em andamento.

Dagnino (2008) prescreve que o código técnico-econômico convencional da tecnologia é continuamente alterado para manter o poder de controle da tecnologia e formula o conceito de adequação sociotécnica. Inspira-se o autor em sua formulação no enfoque da construção social da tecnologia e o define como um processo “inverso” ao da construção, em que um artefato tecnológico vai tendo suas características modificadas através de critérios de natureza variada, inclusive técnicos, em função dos interesses de grupos sociais relevantes distintos daqueles que o originaram até chegar a uma nova situação de “estabilização” e “fechamento”, como, por exemplo, o caso já descrito da bicicleta.

No conceito de adequação sociotécnica de Dagnino (2008), o ator social está no jogo para a conformação daquilo que esse autor designa código sociotécnico, que seria alternativo ao código técnico econômico-convencional a partir do qual a tecnologia convencional seria desconstruída e reprojeta. (DAGNINO; BRANDÃO; NOVAES, 2004).

A adequação sociotécnica de Dagnino (2008) concebe-se como um processo de tropicalização ou de aprendizado sobre Economia da Tecnologia e incorpora a experiência latino-americana. Esse processo busca promover a adequação do conhecimento científico e tecnológico, não apenas a requisitos de natureza técnico-econômica, mas ao conjunto de aspectos de natureza socioeconômica e ambiental que constituem a relação ciência, tecnologia e sociedade. Esse conhecimento pode já ter sido incorporado a equipamentos, insumos e formas de organização da produção ou pode ainda estar sob a forma intangível e mesmo tácita.

A posição de Feenberg sobre a relação da economia com a tecnologia é criticada por seu otimismo na medida em que advoga que os *designs* tecnológicos devem ser independentes do sistema de lucros, argumentando que a dificuldade da economia em propiciar uma visão mais libertária da tecnologia pode ser superada na luta de movimentos locais, do que é exemplo a internet. (VEAK, 2000 apud NEDER, 2013).

Outra explicação para o seu otimismo é dada por Dagnino e Novaes (2004), ao dizerem que se trata de uma oposição à visão pessimista da Escola de Frankfurt de que só um deus pode nos salvar da catástrofe tecnocultural.

Veak (1999 apud NEDER, 2013), um dos críticos de Feenberg, diz que o espaço para a escolha do *design* estaria a caminho de ser colonizado<sup>41</sup>, e pergunta “quanto tempo a lógica do mercado levaria para prevalecer, se é que já não prevaleceu? O que uma internet mais democrática significaria para um nigeriano sem água limpa, comida e combustível?”.

Em resposta a Veak, entre vários pontos, Feenberg (1999 apud NEDER, 2013) diz que denunciar o mundo capitalista é mais fácil do que dar uma solução digna de crédito aos problemas que ele causa.

A democratização do poder de controle sobre a tecnologia na América Latina tem sido tratada, diz Neder (2014), de forma subordinada às questões da globalização financeira, entre outras grandes questões, mas Dagnino elabora um pensamento latino-americano e altera esse tratamento subordinado. Trata-se de aspecto importante esse de se estar no contexto. Isso foi expresso por Zizek (2016) em entrevista ao programa Roda Viva, no Brasil, que se posicionou

---

<sup>41</sup> Conforme Boaventura de Sousa Santos, o colonialismo é a incapacidade de reconhecer o outro como igual, a objetivação do outro, a transformação do outro em objeto. O colonialismo seriam todas as trocas, são todas as trocas, todos os intercâmbios, as relações, em que uma parte mais fraca é expropriada de sua humanidade. (SANTOS, 2007).

sobre o que se passa na Europa, em seu contexto, e remeteu para os acadêmicos e intelectuais brasileiros as formulações relativas ao contexto da América Latina.

Mas é importante levar em conta que a Teoria da AST, segundo Neder, possui envergadura teórica, mas não se concilia facilmente com dados empíricos, embora permita a sistematização de experiências populares. (NEDER, 2014).

### 3.4 A COMUNICABILIDADE

A comunicação em sua trajetória para constituir-se em ciência tem sido objeto de investigações de pesquisadores que se ocupam da epistemologia da comunicação e fazem referência a um processo de evolução que segmenta a trajetória em fases, marcadas pela presença da tecnologia. As fases são delimitadas em seis períodos até a fase atual, que é a fase interdisciplinar. Os parágrafos seguintes apresentam a segmentação de Martino (2006).

#### 3.4.1 Apontamento Epistemológico

O uso do metal e de tipos móveis e a invenção da imprensa dão as características da fase pré-científica e abrange o período anterior a 1920. A consolidação da imprensa e do uso da expressão “quarto poder” inaugura um novo setor do conhecimento porque dá origem à atualidade como produto dos meios de comunicação.

No período compreendido entre 1920 a 1930, na fase de flerte com a ciência, a aceleração do uso dos meios de comunicação delimita a dependência da organização social em relação à tecnologia.

O uso dos meios de comunicação (rádio, cinema, radares, imprensa) na segunda guerra mundial e os investimentos norte-americanos em pesquisas e estratégias sobre o uso dos meios de comunicação circunscreve a fase científica, compreendida entre os anos de 1940 e 1950, quando o campo comunicacional é constituído pela contribuição das diversas disciplinas envolvidas nos processos comunicacionais de modo geral: psicologia, sociologia, ciências políticas, linguística, etc.

A fase seguinte, que abrange o período de 1960 a 1970, é denominada de fase cética e nela iniciam-se os debates e a sistematização teórica do campo; mas, a natureza interdisciplinar da comunicação se sobrepõe à repercussão da tendência científica e da tendência crítica do período.

A partir dos anos de 1980 e até essas duas primeiras décadas do século XXI, a interdisciplinaridade influencia o saber comunicacional, e essa fase denominada de fase interdisciplinar compreende a suspensão do que os teóricos designam de estatuto disciplinar e a desistência, pelos pesquisadores, da busca por um saber comunicacional próprio.

Operam no campo da comunicação dois posicionamentos. Um posicionamento que se filia a uma conotação mais neutra, designando o saber comunicacional como certo domínio de estudo, e outro posicionamento que se vincula à interdisciplinaridade com distintos graus de intensidade.

A pesquisa se insere no posicionamento epistemológico interdisciplinar no âmbito do qual estão compreendidas as propostas de Quiroga (2013) e Sodré (2014), que anunciam um processo de alteração na comunicação alinhado com o paradigma tecnológico e com a visão de Feenberg de que a comunicação estaria alcançando valor maior do que a economia. (FEENBERG, 2014).

### 3.4.2 Possibilidade de Comunicar

A possibilidade de vida de Agamben (2015) e a possibilidade de comunicar como categoria de Quiroga (2013) mostra um campo de tensão que se manifesta no percurso de construção da banda larga que é um espaço do *design* tecnológico. *Design* aqui é empregado no sentido *lato sensu* para designar o processo de construção de um serviço adequado. Essa tensão se manifestaria no esforço de *redesign* empreendido pelos atores na rediscussão do Modelo.

Ao tratar da teoria da instrumentalização, fala-se de dois movimentos – o da instrumentalização primária e o da instrumentalização secundária. No primeiro, ocorre a funcionalização dos objetos e, no segundo, a acomodação da tecnologia aos valores sociais excluídos do *design* funcional. É um movimento de descontextualização e de recontextualização. A descontextualização não é absoluta e a recontextualização é parcial<sup>42</sup>.

A recontextualização é um direcionamento do *design*, mas como o processo não é perfeito pode ocorrer na recontextualização o prestígio de estratégias e usos que favorecem um e outro objetivo como, por exemplo, a busca do lucro no capitalismo em detrimento de ética, cultura e outros valores. (FEENBERG, 2010; 2012).

Na verdade, a eficiência que ocorre na dimensão funcional da tecnologia põe em confronto valores técnicos e valores éticos; mas essa oposição é fictícia porque métodos e padrões

---

<sup>42</sup> A árvore é retirada da floresta e processada como matéria prima para a fabricação de cadeiras.



técnicos são formulados discursivamente e os valores discutidos no processo de formulação encontram-se incorporados no código técnico. O processo discursivo é social e político.

Neste estudo, os participantes da rediscussão das políticas de telecomunicações no *corpus* descontextualizam a banda larga – porque se trata de um serviço prestado no regime privado, mas que se pretende prestado em regime público. Em outras palavras, na medida em que aqueles que participaram da rediscussão reivindicam uma banda larga universalizada, isso é prestado em regime público ou, ainda, a universalização da banda larga em regime privado, observa-se um movimento de recontextualização.

A transição no código técnico das telecomunicações é um processo de escolhas, um espaço no qual está ocorrendo a recontextualização da comunicação. Primeiro, porque a comunicação é o lugar do agir comunicativo; segundo, porque na discussão tecnológica a comunicação se compromete a ponto de se alterar. É o que se extrai das investigações recentes dos pesquisadores Quiroga (2013) e Sodré (2014).

Quiroga (2013) propõe que o paradigma tecnológico configuraria a possibilidade real de consolida o de um saber rigoroso e verificável para a comunica o e aponta a ocorrência de mudanças na comunica o que estaria se consolidando como finalidade em si mesma. A comunicabilidade, para Quiroga (2013), estaria, assim, no centro dos debates da contemporaneidade – o que contaria muito mais do que o cont do da comunica o seria a possibilidade de se comunicar.

Sodré (2014) afirma que o fenômeno comunicacional estaria reconfigurado como forma de vida social ou um ecossistema tecnológico com valores humanos pautados pela realiza o eletrônica e diz que a nova ordem sociotécnica estaria conferindo   comunica o lugar de principal forma organizativa.

Para funcionar na sociedade da comunica o generalizada o cidadão precisa obter acesso a aparatos técnicos e tecnológicos. A cidadania estaria vivendo uma recodifica o pela presença ativa do cidadão na comunica o em redes, em um sistema técnico onde a banda larga   uma necessidade pública que está colocada diante do regulador como caminho inconcluso, como tarefa do Estado.

Se a comunicabilidade   uma questão estruturante no plano nacional e no plano internacional, a media o estatal   uma esfera interna, nacional. Esse   um paradoxo desse espaço neste século XXI: as questões estruturais transnacionais dependem de um estado transnacional que não existe, e essa ideia tem desafiado a soberania como vínculo tradicional na sociedade internacional, conforme já mencionado. (MAZZUOLI, 2013).

### 3.5 MASSIFICAÇÃO SOBREDETERMINADA

A pesquisa argumenta que no percurso de construção da banda larga percebido nas intervenções regulatórias descritas, a demanda popular pela ampliação do acesso forçou o *redesign* do Modelo e não foi satisfeita porque está sobredeterminada pelas prescrições do próprio modelo institucional.

O conceito de sobredeterminação é empregado nos Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia para designar, por exemplo, que o transporte público está sobredeterminado pela cultura do automóvel. Feenberg (1991 apud NEDER, 2013, p. 19-76) também o aplica quando diz que o desenvolvimento tecnológico não é determinante para a sociedade, mas é sobredeterminado por fatores técnicos e sociais.

O conceito de sobredeterminação é associado por Althusser (1979) às contradições presentes na estrutura do corpo social:

[..] a ‘contradição’ é inseparável da estrutura do corpo social total no qual ela se exerce, inseparável de suas condições formais de existência e das instâncias mesmas que governa, que ela própria é, portanto, no seu coração, afetada por elas, determinante, mas também determinada em um único e mesmo movimento, e determinada pelos diversos níveis e pelas diversas instâncias da formação social que ela anima: poderíamos dizer sobredeterminada em seu princípio. (ALTHUSSER, 1979, p. 87).

O conceito de contradição sobredeterminante é central na elaboração teórica de Althusser (1979 apud MOTTA, 2014, p. 43-70), que tomou emprestado da psicanálise de Freud o conceito de sobredeterminação<sup>43</sup>.

Althusser<sup>44</sup> foi proeminente no Brasil nas décadas de 1960 a 1980. Sua elaboração teórica é complexa, suas teses são amplas. Seu pensamento foi reintroduzido no Brasil a partir

<sup>43</sup> Conforme Dias, em Freud, o sintoma nunca é simples; ele é sempre sobredeterminado, e esse fenômeno, para Lacan, só é concebível na estrutura da linguagem. “(...) A sobredeterminação nada mais é do que a articulação das cadeias significantes ao se decifrar o sintoma, isto é, ao fazer deslizar e desdobrar os significantes recalcados que a ele estão ligados. (...) A associação livre, regra de ouro da psicanálise, faz-se pela via do significante, e não do significado. Para se chegar ao significado, o que importa é o lugar do significante em relação a um outro significante (...). Pela psicanálise, o sintoma revela não a verdade da doença, mas a verdade do sujeito do inconsciente, pois busca apreender no sintoma o desejo inconsciente indestrutível, do qual fala Freud em “A interpretação de sonhos”. Para Lacan, o registro da verdade deve ser tomado ao pé da letra, isto é, “a determinação simbólica, (...). A sobredeterminação deve ser considerada, antes de mais nada, um fato de sintaxe” (LACAN, 1956/1998, p. 470), cujos efeitos se exercem do texto para o sentido. (DIAS, 2006).

<sup>44</sup> Conforme Mota, Louis Althusser nasceu na Argélia na cidade de Birmandreis no ano de 1918 e faleceu em 1990. Seus estudos na École Normale Supérieure começaram no ano de 1939 e foram interrompidos quando ele foi preso pelo exército alemão e ficou cinco anos em um campo de prisioneiros de guerra. No campo, aproximou-se do movimento comunista e após sua libertação retomou os estudos obtendo em 1948 o diploma de estudos superiores com uma tese sobre Hegel orientada por Gaston Bachelard. Filiou-se ao Partido Comunista Francês. (MOTTA, 2014).

dos anos de 1990 e integra o debate filosófico e político atual, conforme expõe Mota em publicação recente. (MOTTA, 2014).

Explica Motta (2014) que para Althusser as estruturas só podem ser entendidas a partir das contradições internas a elas. A história é produzida pelas massas e não é um processo com um sujeito já dado, mas sim um processo que não tem fim e que é movido por contradições.

Para Marx e Engels (1980), as relações sociais são relações entre grupos de homens; e as coisas são os meios de produção. As relações de produção distribuem os homens em classes ao mesmo tempo em que atribuem os meios de produção a uma classe, e a luta de classes é sempre pensada por Althusser como contradição. (MOTTA, 2014).

Mota esclarece que Althusser incorporou o pensamento de Mao para quem a contradição existe no processo de desenvolvimento de todas as coisas e todas as contradições são interdependentes – pois a contradição fundamental influencia e determina as contradições principais e secundárias; o mais relevante seria, na visão de Mao, a transformação de um contrário no outro. Seria o caso de uma classe dominada se tornar dominante e vice-versa. (MOTTA, 2014).

Abstraindo o pensamento da hierarquia social e atendo-se ao conceito de sobredeterminação é relevante a ênfase no fato de que o modelo de prestação de serviços de telecomunicações gradativamente tem colocado à mostra a contradição do regime híbrido de prestação. O que era contrário ao modelo – a clara distinção entre regime público e regime privado, está em processo de transformação ao influxo das dimensões e sentidos sociais da banda larga. Desloca-se a contradição fundante do modelo – o regime público exclusivo nas concessões para a visão de que o serviço prestado em regime privado também pode ser universalizado, indicando com isso que o regime privado poderia aceder aos recursos do FUST.

### 3.6 NÚCLEO DE ENTRELACAMENTO DO ESTADO AMPLIADO

O gerencialismo de Thatcher e Reagan, na década de 1980, do século XX, alcançou a Europa e a América Latina em um movimento que reflete um conjunto de elementos integrados (eficiência, controle, competitividade e iniciativas individuais na organização das atividades), sob o qual as telecomunicações foram tratadas no Brasil a partir de meados dos

anos de 1990, do século XX, com a desestatização e privatização, inaugurando nova articulação nas relações do Estado com o mercado<sup>45</sup>.

Fiori (1995) suscita a questão de se saber como pode ser que um Estado seja ativo e eficaz, porém, neutro ao estilo liberal; Kuttner (1996, p. 33) advoga que o mercado pressupõe uma presença ativa do Estado e rejeita a separação radical entre Estado e mercado. De um lado, Fiori diz que o empresariado brasileiro, convertido às ideias liberais, nos momentos de crise usufruiu da crescente presença estatal no comando da industrialização. De outro lado, Kuttner afirma que são necessários reguladores competentes e governos adaptativos e que sociedade civil e governo não são adversários.

Paes de Paula (2005) faz a crítica ao gerencialismo na Administração Pública por meio da dicotomia entre o gerencial e o societal. O primeiro, o gerencial, é a exteriorização da subordinação da administração pública a um conhecimento técnico-administrativo em detrimento dos aspectos políticos. O segundo, o societal, é a exteriorização das experiências alternativas de gestão pública, como conselhos de gestores e orçamentos participativos.

Paes de Paula (2008) afirma que o *management* costuma ser considerado como uma função essencialmente técnica, que age pelo interesse geral dos trabalhadores, dos empregados, dos clientes, dos cidadãos, mas é um fenômeno sociopolítico – as decisões dos gerentes de grandes corporações afetam e modificam o cotidiano dos cidadãos, as companhias cada vez mais estabelecem padrões de comportamento, uma vez que moldam necessidades, desejos, crenças e identidades dos funcionários e clientes.

A crítica de Paes de Paula (2005) contribui para compreender a tensão permanente entre exigências técnicas e sociais nas telecomunicações, especialmente na banda larga que, logo nos anos iniciais da privatização, ficou adstrita à dinâmica tecnológica e de negócios das operadoras.

Esperava-se que a administração societal fosse a marca da Era Lula. No entanto, ao contrário, registra Paes de Paula (2005), ocorreu uma continuidade da vertente gerencial herdada da Era FHC, quando o neoliberalismo teve o seu auge.

---

<sup>45</sup> Sousa Junior (2002) expõe que no início dos anos de 1990 os elementos recorrentes nas abordagens sobre o tema das transformações da economia mundial e das relações de trabalho incluíam o rápido aumento da mobilidade dos fatores de produção (transportes, telecomunicações, técnicas de gestão), a constituição das empresas multinacionais em elemento básico da economia mundial; alterações na oferta mundial da força de trabalho e estruturas transnacionais para garantia da mobilidade internacional do capital. Tais elementos foram levados a um processo de integração que foi denominado de consenso democrático liberal.

No ano de 1997, com a edição da LGT, o setor de telecomunicações no Brasil foi privatizado. A atividade que tinha no Estado o seu núcleo de entrelaçamento<sup>46</sup> sofreu uma progressiva modificação.

Primeiro, com as privatizações, concretizou-se no Brasil a ideia do Estado regulador, cuja atuação precípua passou a ser a função reguladora e fiscalizatória da atividade delegada ao empreendedor privado.

Segundo, com a ideia da mediação das questões do mercado junto à gestão estatal, na prática, ocorreu aquilo que os técnicos e especialistas de telecomunicações à época da privatização denominaram de liberdade vigiada. Nessa, os reguladores na via da regulamentação setorial agiriam como sujeitos da vigilância da ação dos agentes econômicos e iriam gradativamente concedendo-lhes liberdade, que seria a abertura dos mercados à competição e a uma futura desregulamentação ou regulação mínima.

Terceiro, com a regulação híbrida ou duplicidade de regimes de prestação de serviços de telecomunicações o público e o privado passaram a disputar hegemonia, o que foi posição manifestada nos canais de discussão das políticas públicas das telecomunicações que demonstraram tendência de reconfiguração dos regimes de prestação<sup>47</sup>.

### 3.7 REGULAÇÃO E ESPIRAL DA INTERVENÇÃO ESTATAL

A intervenção do Estado é o ponto central de uma espiral evolutiva que deságua no Estado Regulador. A regulação, como termo geral, é uma forma de atuação estatal que indica intenção de direcionamento de um setor de atividades. (ARANHA, 2005).

A medida da intervenção é preocupação que historicamente opera na definição da forma de atuação do Estado.

A ideia de uma intervenção mínima deu forma ao Estado liberal; mas, com o fim da Primeira Guerra Mundial, o declínio do liberalismo lançou por terra o ideário burguês de

---

<sup>46</sup> Conforme Mascaro (2013), o Estado é expandido para além de sua definição normativa ou do núcleo governamental administrativo que tradicionalmente o identifica. No tecido social há regiões que se aglutinam como ideologicamente estatais, estrutural ou funcionalmente. Em tais regiões, há práticas sociais constituídas, reguladas, trabalhadas, ensejadas, operacionalizadas ou controladas pelo Estado. Ainda que sejam efetivadas por indivíduos, grupos e classes – naquilo que o direito convencionou chamar de campo privado –, entrelaçam-se ao núcleo político estatal de tal sorte que acabam por constituir um grande espaço do Estado ampliado.

<sup>47</sup> Aranha (2005) expressou como debatedor em seminário de políticas públicas de telecomunicações, realizado no ano de 2016, na Universidade de Brasília (na Finatec), a atribuição de um mesmo nível de importância ao público e ao privado. Essa ideia é trazida de sua tese de doutorado naquilo que ele denominou de espaço público de postulação de interesses legítimos no qual a diversificação das responsabilidades públicas seria o fundamento do interesse público executado pelos agentes privados.

valorização da liberdade e do indivíduo que assegurava privilégios aos economicamente mais fortes. Esse ideário que havia impedido a interferência do Estado no atendimento às demandas sociais cedeu terreno para um Estado intervencionista, do qual são exemplos: o estado socialista russo, a política nacionalista do III Reich, a ênfase na questão social na Constituição de Weimar e do México e a política intervencionista do *New Deal* de Roosevelt (DALLARI, 1993). Essas experiências causaram mudanças na concepção do Estado Liberal, tendo Dobrowolski (1985) afirmado que:

Enquanto o Estado liberal é unidimensional, ao considerar os homens apenas naquilo que, por abstração, possuem em comum, a qualidade de cidadãos, o Estado social acresce suas dimensões, ao se relacionar com as pessoas integradas em suas múltiplas formas de vida, no seu trabalho, em seu lugar no mundo, ou seja, ao lidar com homens concretos, com o homem situado, na expressão de Burdeau. (DOBROWOLSKI, 1985, p. 107).

A lei é o instrumento de ação do Estado Social, mas não a lei no sentido tradicional, mas, sim, a lei no sentido contemporâneo. No sentido tradicional, a lei é uma regra geral, abstrata, prospectiva, válida para um número indefinido de casos e para um tempo indeterminado, derivada das discussões no parlamento, mas, essa concepção se altera. Nas palavras de Dobrowolski (1985):

A ideia contemporânea de lei é diferente. É um plano de ação destinado a modificar a ordem social existente ou simplesmente a resolver um problema específico e concreto. Exprime, pois, uma vontade construtiva, e vem adequar-se à razão instrumental ou operacional do nosso tempo, que desconhece a ordem racional objetiva e admite somente racionalidades subjetivas, considerando racional o que serve para conseguir um objetivo, para resolver um problema. Constituindo um instrumento para a ação, envolve-se com valores diferentes dos jurídicos, como os de natureza técnica ou econômica, aos quais tem de ajustar-se. (DOBROWOLSKI, 1985, p. 111-112).

Ocorre que o Estado Social inviabilizou-se, tanto por terem sido gerados resultados positivos (aumento da expectativa de vida) como pelos efeitos colaterais (elevação dos passivos governamentais, estrutura burocrática, ineficiência das empresas estatais, insatisfação com os serviços públicos da intervenção), que, somados ao desenvolvimento exacerbado da atividade privada, requereram medidas de correção da atuação do Estado.

As medidas de correção se concretizaram no final da década de setenta e início da década de oitenta, adentrando os anos noventa do século XX, com a retração do Estado, que como opção de política econômica, abriu vias para o Estado Regulador. É o que acentuou Fiorati (2004):

O Estado volta a retrair-se, transfere aos particulares as empresas e os interesses e serviços considerados “públicos”, buscando com esses mecanismos a eficiência perdida, passando a se concentrar novamente naquelas atividades consideradas “essenciais”, porém, com uma nova tendência, talvez resultante do embate capitalismo X socialismo: o Estado passa a ser regulador, fiscalizador, evitando-se assim, o Estado-Alheio do século XIX. (FIORATI, 2004, p. 119).

Esse movimento havia sido objeto de observação de Warat (1994), exatamente em meados da década de 1990, do século XX, quando o Brasil vivia a reforma gerencial do Estado:

[...]. Ninguém mais acredita sinceramente na grande odisséia justiceira do direito que ajudou na constituição do Ocidente. Está como que esgotada a potência de um discurso jurídico com pontos de vista exaustivos e uniformizantes. Começa a instalar-se um certo desencanto com relação aos grandes princípios do direito que orientaram durante tanto tempo a legitimação do verdadeiro e do justo. Começa-se a conviver com a perda de todo um sistema de objetos de crenças que fizeram o elogio das certezas. Estamos entrando em um período marcado pela decadência de grande parte da mitologia jurídica, que fora força motriz da expansão do capitalismo e da limitação das irracionalidades das suas racionalizações. (WARAT, 1994, p. 167-175).

Também como diagnóstico de um período de mudanças, Boaventura (2001 apud SOUSA JUNIOR, 2002) identificava, no início do século XXI, possibilidades teóricas para a sociologia jurídica, que parecem ter alcançado uma concretude porque abrangiam:

[...]: (i) a não aplicação da lei (múltiplas situações em que a legislação não tem qualquer aplicação efetiva sem que, no entanto, seja revogada, mantendo-se formalmente vigente); (ii) aplicação seletiva da lei: crise de hegemonia e heterogeneidade das lealdades, provocando instabilidade entre os compromissos que têm que ser constantemente negociados entre grupos, em uma situação que se transporta para a legislação promulgada; e (iii) instrumentalização da lei situação que se verifica sempre que uma lei, um serviço público, uma agência administrativa, são promulgados ou criados formalmente para certos fins, mas na sua aplicação ou práticas efetivas acabam por ser postos a serviço de fins diferentes e mesmo antagonísticos do que oficialmente objetiva. (BOAVENTURA, 2001 apud SOUSA JUNIOR, 2002, p. 34)

Justen Filho (2002) explica que o Estado Regulador é um novo paradigma político-organizacional que somente pode ser compreendido em face da evolução da União Europeia, que assumiu funções normativas vinculantes para os Estados nacionais associados, em uma estrutura governativa dotada de competências regulatórias da qual deriva a concepção de um Estado que se faz presente em uma intervenção normativa e não na execução direta das atividades e serviços que possam ser organizados segundo padrões de estrita racionalidade econômica.

Marques Neto (2002) ocupa-se da questão da intervenção quando trata do Estado republicano, que é, segundo qualifica, um radical interventor indireto e um subsidiário e excepcional interventor direto no jogo econômico. No intervencionismo indireto, o Estado

deve deter o máximo de capacidade de regular (via regulamentação, fiscalização, monitoramento, aplicação de sanções, etc.) os diversos campos da atividade econômica e social, atuando sempre no sentido da proteção dos interesses hipossuficientes, não exercendo um intervencionismo direto, no sentido de ser o executor de atividades que possam ser desenvolvidas por atores privados.

Aranha (2009) descreve que o Estado Regulador não é um estado intervencionista e também não é abstencionista, mas atua como regulador, facilitador ou financiador a fundo perdido do desenvolvimento econômico e social; um Estado que transcende a visão maniqueísta de oposição entre Estado e mercado ou entre Estado e sociedade, um Estado reconciliado com o mercado que se define pelo caráter gerencial da Administração Pública.

No Estado Regulador produz-se, como explica Justen Filho (2002), uma redução de competências diretas do Estado. A contrapartida é uma modificação no instrumento de realização de certos valores, admitindo-se a privatização na medida em que os valores buscados anteriormente pelo Estado possam ser realizados pela atuação da iniciativa privada, incluindo-se aí, também os serviços públicos. Os valores a serem buscados pelos agentes econômicos são delimitados pelo Estado que devem, também, cumprir as formalidades destinadas a comprovar a correção de sua conduta, devendo se tornar mais transparente sua conduta na relação com o Estado e na relação com a comunidade.

Convertido em regulador, o Estado brasileiro conduzido pela posição liberal de seu governo à época consolidou o deslocamento da função regulamentar do centro para o tráfego plural de produção normativa, como esclarece Neder (2008):

Esse quadro de transição – da regulação nacional para outra – que articula as duas dimensões (nacional + setorial) e suas implicações vis-à-vis a dimensões da transnacionalização, deve ser qualificado. Em primeiro lugar, o lócus estatal sofre deslocamento de peso relativo aos arranjos neocorporativos de âmbito nacional e classista (em geral definidos por órgãos na cúpula do sistema). Embora permaneçam como um referencial-chave para induzir ou inibir comportamentos de coordenação ou regulação no âmbito setorial ou regional, tais arranjos não suficientes para resolver o *trade off* entre internacionalização e capacidade de elaborar políticas de regulação econômica e de regulação social nacional e regional, territorial ou local – o que é fundamental para a AREC. Em outros termos, quanto mais internacionalizado um setor ou segmento produtivo, menor sua adesão a cláusulas de regulação econômica e social no âmbito setorial se estas não estiverem vinculadas a uma autoridade nacional [...]. (NEDER, 2008, p. 49).

As Agências Reguladoras no Brasil foram criadas como instância de mediação do Estado com o mercado na condição de autarquias especiais e independentes, dotadas de poder normativo. A atividade normativa opera, na prática, a retirada pelo legislador de certas



matérias do domínio legal. No labor regulatório, as agências emitem regulamentos com normatização técnica, para atingir o interesse público, configurando um campo de lutas entre o interesse público e as necessidades dos agentes privados delegados do Poder Concedente. Silva (2008) faz a seguinte elucidação:

Além da consagração e outras fontes normativas, consoante frisado, não oriundas necessariamente do parlamento, tem-se a abertura das próprias leis por meio da discricionariedade administrativa e de conceitos jurídicos indeterminados, que constituem “formas específicas de aplicação do Direito, formas de regulamentação por lei, de certa matéria, em que se observa a atribuição, ainda que parcial, de poderes decisórios para a Administração. (SILVA, 2008, p. 66-67).

Aranha (2005) explica que a regulação é um espaço regrado de manifestação política onde a projeção política dos atores setoriais (governo, parlamento, órgãos de controle hierárquico, interorgânico e social, grupos de pressão, mercado, interessados, usuários efetivos, usuários potenciais) permitiria um novo enfoque em torno a um regime regulatório não mais visto como uma pauta de relação entre dois polos bem definidos, mas como espaço de postulação de interesses legítimos, no qual o público e o privado operariam em um mesmo nível de importância na construção da regulação. Trata-se de uma mudança paradigmática, onde o ator privado age mais ou menos livre sob a incidência de uma regulação pública limitada e genérica, que, na prática, se limita a criar condições para o exercício dos direitos e das liberdades e a estabelecer restrições pontuais. A ideia é vista como uma dualidade perfeita e inviolável, em que o público é totalmente segregado do privado, mas no qual persiste a ideia do interesse público executado na diversidade de agentes públicos e privados.

### 3.8 POLÍTICAS PARA A BANDA LARGA

Política pública (*policy*) é instrumento do Estado para solucionar problemas específicos e desenvolveu-se a partir da década de 1980 pela necessidade de dar agilidade à ação governamental, como um substitutivo da ação baseada no planejamento. Trata-se do avanço da modernidade sobre os esforços dos governos para dar solução às incertezas advindas das mudanças de contexto e responder de modo eficiente às demandas e necessidades sociais. (FERRAREZI, 2006).

As necessidades sociais não são preferências sociais. As necessidades são definidas a partir de crenças e valores, destacando-se a igualdade, a justiça, a dignidade, a correta utilização de recursos, o respeito às minorias, etc. A necessidade que está em foco é a

comunicação em um mundo virtual. Essa necessidade diz respeito à democracia e ao papel do Estado em sua função distributiva pela qual deve assegurar a igualdade de acesso às tecnologias que é economicamente discriminatório.

O acesso à internet frequenta a agenda das políticas de (tele)comunicações desde a Norma n. 004 (BRASIL, 1995b), que regulou o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações para o provimento e utilização de Serviços de Conexão à Internet. Essa inclusão na agenda da necessidade de acesso à Internet foi paulatina e tornou-se um problema público a partir do incremento da comunicação em redes e da disputa dos operadores e provedores pela prestação do serviço de comunicação de dados o que colocou o tema nos debates e nas controvérsias.

Com as diversas intervenções regulatórias descritas nesta pesquisa com percurso de construção da banda larga no Capítulo 4, a elaboração das políticas para a banda larga passou a ocupar lugar de proeminência, especialmente com o lançamento do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e, mais recentemente, com o Programa Brasil Inteligente (BRASIL, 2016b). O problema identificado era tanto o de acesso à banda larga como o da questão central acerca de recursos para a universalização, ou, ainda, o fato de ter sido a massificação considerada produto da relação cliente-fornecedor. As operadoras e os provedores já teriam solucionado o problema identificado. A banda larga, entretanto, como suporte à comunicação, ainda permanece como uma intervenção regulatória em processo, não acabada ao menos como serviço ou aparato sociotécnico. Se de um lado há a carência pela banda larga como serviço e como tecnologia, de outro lado há o privilégio de uma banda larga mais potente para aqueles que detêm a capacidade econômica para fruir desse privilégio. A política pública, então estaria entre a carência e o privilégio, buscando a elaboração ou formulação de um código técnico que configure a banda larga como direito exercitável e não apenas como um produto ou serviço fornecido conforme planos de serviço e de negócios dos controladores dos sistemas técnicos.

A formulação da política que atende aos atributos do serviço adequado é um processo no seio do qual se encontra a questão central de se saber qual é a melhor alternativa – a massificação ou a universalização ou ambas. Na massificação, a liberdade de prestar o serviço continuaria e, na universalização, os operadores acederiam a recursos financeiros para ampliar e prover o serviço com a garantia de continuidade entabulada pelas políticas de (tele)comunicações.

A tentativa de colocação de uma política pública para acesso à banda larga – suporte tecnológico à comunicação – tem sido, então, parte do *design* das diversas intervenções regulatórias que esta pesquisa descreve.

O percurso do SCD, como explicitado no Capítulo 5, durou longos seis anos e demonstra que fatores internos à estrutura administrativa e externos a essa estrutura influenciaram o insucesso daquela proposta.

Ademais disso, também demonstra que a ausência de universalização e de regime público com utilização de recursos do FUST era determinante para a criação do SCD, o que teria, àquela época, pavimentado o atendimento à demanda pela massificação da banda larga.

A duração da discussão sobre o SCD é um indicativo da ocorrência de “não decisões”. Por exemplo, a decisão pela não universalização do serviço de banda larga é uma “não decisão” que afetou e tem afetado a ampliação do acesso à banda larga que reverbera no momento, na alteração do modelo institucional.

O PNBL foi instituído no ano de 2010; e no ano de 2015 firmou-se a ideia de revisão do modelo institucional das telecomunicações e de universalização da banda larga. Essa ideia, entretanto, já faz parte do discurso dos atores do sistema desde meados da década dos anos de 2010.

## PARTE II

### A BUSCA POR UM CÓDIGO TÉCNICO INCLUSIVO NO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA BANDA LARGA

[...] A esfera pública parece estar se abrindo lentamente para abranger os assuntos técnicos que eram vistos antigamente como exclusivos da esfera dos peritos. Esta tendência poderia continuar até o ponto de a cidadania envolver o exercício do controle humano sobre a estrutura técnica de nossas vidas? [...].

Andrew Feenberg

#### 4 COMPROMISSOS FUNDANTES NAS TELECOMUNICAÇÕES

Pessine e Maciel (1995), ao analisarem o processo de transição nas telecomunicações na década de 1990, indicaram que era conveniente estabelecer o que ficou futuramente designado como marco regulatório, que seria uma legislação básica para a reorganização das telecomunicações<sup>48</sup>.

Esses autores acenaram para uma terceira via – em seu prognóstico não haveria monopólio absoluto e tampouco a livre concorrência, e que a extensão das possibilidades dependeria da capacidade do Estado de estimular e regular a concorrência possível (PESSINE; MACIEL, 1995). A análise de Pessine e Maciel se confirmou com a desestatização e a privatização (BRASIL, 1996a, 1997b), que alterou a ação do Estado de executor direto da atividade para regulador e fiscal da atividade outorgada<sup>49</sup>.

Com a promulgação da Lei Mínima – Lei n. 9.295 (BRASIL, 1996a) –, a liberalização do Serviço Móvel Celular à iniciativa privada foi operacionalizada. A telefonia móvel era segmento atrativo à iniciativa privada e a Lei Mínima estabeleceu a privatização do serviço. O

<sup>48</sup> Conforme Wolffenbüttel, “marco regulatório” é expressão que designa o conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública. Parece complicado, mas não é. Um exemplo clássico de setor que precisa de marco regulatório no Brasil é o de telefonia. (...) A regulação é sempre feita por um organismo independente com condições de defender os interesses dos cidadãos, do governo e das empresas concessionárias que obtiveram o direito de explorar o setor. O marco regulatório é responsável pela criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas do mercado consumidor. (...). WOLFFENBÜTTEL. Andréa, Revista de Informações e Debates do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA. Ano 3, 2006, 7/2/2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

<sup>49</sup> A Proposta de Emenda Constitucional n.3/1995, que deu origem à Emenda Constitucional n. 8/1995 (BRASIL, 1995), de quebra do monopólio estatal das telecomunicações teve rápida tramitação. Ela representou um marco normativo de adaptação da legislação às demandas de *globalização* do sistema de telecomunicações, de certa forma impostas por políticas de empréstimos internacionais, e voltadas à mudança do papel do Estado na economia, mediante o conceito do *Estado Regulador* em detrimento do *Estado Prestador*. Evidenciou-se a transformação da política estatal, abandonando a ideia de regulação operacional centralizada em nome de uma regulação operacional descentralizada. Essa mudança de perspectiva da função estatal foi acompanhada do fortalecimento da *regulação normativa* refletida na criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). (ARANHA, 2005, p. 96).

território brasileiro foi dividido em dez áreas de concessão – Áreas de 1 a 6 (Sul-Sudeste); e Áreas 7 a 10 (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), que foram adquiridas por consórcios formados por empreendimentos nacionais e estrangeiros. Em 1996, o modelo institucional atualmente vigente ainda não havia sido definido, o que viria a ocorrer no ano de 1997 quando a Lei Mínima foi quase totalmente revogada.

No ano de 1997, a reestruturação entrou em uma nova etapa. A promulgação da Lei n. 9.472 (BRASIL, 1997a), denominada Lei Geral de Telecomunicações (ou simplesmente LGT) alterou a organização e a exploração das telecomunicações no Brasil, criou a Agência Reguladora, órgão que estabeleceu a universalização, competição e os benefícios ao usuário como pilares conceituais do novo ambiente normativo orientado por valores de mercado na esteira da conformação do Estado Regulador.

No ano de 1998, foi publicado o Plano Geral de Outorgas para o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) (BRASIL, 1998) definindo as modalidades, dividindo o País em regiões e setores e prevendo as regras para as outorgas, para transferências de concessão, criando as dimensões geográficas da competição.

A reestruturação previu o funcionamento de quatro empresas *holdings* (concessionárias) com suas respectivas empresas espelho (autorizadas), sendo três de telefonia fixa nas modalidades local e longa distância intrarregional e uma de longa distância nacional e internacional. Essas empresas tiveram sua atuação delimitada às áreas objetos de suas outorgas, tendo o regime de duopólio sido substituído, ao menos em regra, em 2002, pela abertura à competição. Ficou estabelecido previamente que ao fim da etapa de duopólio não haveria mais limites quanto ao número de prestadoras do STFC atuando na mesma região e na mesma modalidade (MASCARENHAS, 2000).

Bresser Pereira (2010) afirmou em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo que no caso da telefonia fixa a privatização era inaceitável porque se trata de um monopólio natural e no caso da telefonia móvel, onde há alguma competição, a privatização é aceitável, mas nunca para estrangeiros. Nos últimos anos, dizia ele, o Brasil estaria reaprendendo a dar apoio a suas empresas, fazendo a mesma coisa que fazem os países ricos que, apesar de seu propalado liberalismo, defendem suas empresas nacionais<sup>50</sup>.

É possível que Bresser Pereira (2010) estivesse indicando que o Estado talvez devesse se fazer presente na prestação dos serviços novamente – como fornecedor de infraestrutura,

---

<sup>50</sup> Bresser Pereira, em artigo intitulado “O Menino Tolo”, Folha de S.Paulo, 18 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/articles/2010/156>>. Menino\_tolo\_nacionalismo.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

dada à necessidade de pesados investimentos em uma indústria intensiva em capital e tecnologia, investimentos que a iniciativa privada não tem interesse em aportar; no caso das telecomunicações pelo alegado aporte de altas somas desde a privatização e historicamente, pelo registro de um interesse maior nos centros urbanos, onde a infraestrutura já se encontra mais disponível.

#### 4.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES BÁSICAS

Os conceitos e definições gerados no curso do desenvolvimento tecnológico foram traduzidos em um jargão próprio da indústria de telecomunicações e adotados nas leis, regulamentos e normas da atividade, adquirindo novo fundamento de validade no modelo institucional a partir da lei. Tanto é assim que uma das preocupações iniciais da Agência Reguladora, no início de suas atividades, foi editar uma coletânea de normas que incluía um glossário de telecomunicações.

Tecnicamente, a definição aprisiona o conceito, o que aqui se diz para estabelecer, desde já, a importância da discussão de um termo técnico, de uma definição ou de um conceito em telecomunicações – a definição ou o conceito de processos de telefonia, que singulariza o STFC<sup>51</sup>.

Pinto (2009), em seu estudo a respeito dos modelos de competição em Banda Larga, destaca da regulamentação e da legislação conceitos e definições importantes, que são usados nesta proposta de investigação, conforme a seguir:

- I Telecomunicações é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (art. 60, § 1º, da LGT);
- II Forma de telecomunicação é o modo específico de transmitir a informação, decorrente de características particulares de transdução, de transmissão, de apresentação da informação ou da combinação dessas, considerando-se formas de telecomunicação,

<sup>51</sup> Teletime News, quinta-feira, 22 de janeiro de 2009, 17h37: “Internet será tema na revisão dos contratos do STFC – A revisão dos contratos das concessionárias de STFC, adiada para março deste ano, deve trazer à tona um discussão que tem rondado o setor há pelo menos um ano. Trata-se da possibilidade de incluir a banda larga, de alguma forma, no escopo do serviço de telefonia fixa (STFC). Ainda não se sabe como essa inclusão será feita, mas existem algumas hipóteses em estudo, segundo o superintendente de serviços públicos da Anatel, Gilberto Alves. Uma delas é simplesmente mudar o conceito de "processo de telefonia", parâmetro usado hoje para a prestação do STFC. "Essa hipótese já se discute há muito tempo", afirma Alves. A alteração poderia retirar o limite de 64 kbps para a transmissão estabelecida nesse conceito e que hoje impede que as concessionárias ofereçam serviços de dados em velocidades mais altas pela licença de STFC. [...]” Disponível em: <<http://www.teletime.com.br/22/01/2009/Internet-sera-tema-na-revisao-dos-contratos-do-stfc/tt/114116/news.aspx>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

entre outras, a telefonia, a telegrafia, a comunicação de dados e a transmissão de imagens (art. 69 e parágrafo único, da LGT);

- III Estação de Telecomunicações é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicações, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis (art. 60, § 2º, da LGT);
- IV Rede de Telecomunicações é o conjunto operacional contínuo de circuitos e equipamentos, incluindo funções de transmissão, comutação, multiplexação ou quaisquer outras indispensáveis à operação de serviço de telecomunicações (art. 3º, VII, do Regulamento Geral de Interconexão (RGI)). É o conjunto de recursos técnicos formado pelas Estações e Rede de Telecomunicações, incluindo as centrais telefônicas e de transmissão de dados, os roteadores, os cabos metálicos, de fibras ópticas, os sistemas de radiocomunicação, dutos, postes, torres, prédios e instalações necessárias;
- V Serviço de Telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicações (art. 60, da LGT). Os Serviços são os serviços de telefonia, de comunicação de voz, dados, textos imagens organizados e comercializados de acordo com a demanda;
- VI A Licença de Prestação de Serviço de Telecomunicações pode ser uma autorização, concessão ou permissão dependendo do serviço e do regime de prestação, público ou privado. O uso de uma faixa de frequências do espectro eletromagnético também requer uma licença para a sua utilização, assim como a construção e/ou uso de uma rede para prestação de serviços;
- VII Processos de Telefonia são aqueles que permitem a comunicação entre pontos fixos determinados, de voz e outros sinais, utilizando técnica de transmissão nos modos 3,1 kHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético;
- VIII Consultas e audiências públicas – a partir da privatização, institucionalizou-se a participação social e as minutas de atos nominativos (planos, regulamentos, normas) passaram a ser obrigatoriamente submetidas à consulta e a audiência pública.

#### 4.1.1 Regimes de Prestação

Com a Lei Geral, os serviços de telecomunicações passaram a ser classificados quanto ao regime de prestação (regime público ou regime privado) e quanto à abrangência (interesse coletivo ou interesse restrito). Esse regime híbrido de prestação (público e privado) tornou-se a base da estrutura do setor, das regras para as outorgas, do sistema de tarifação, da liberdade de precificação dos serviços e das condições de adesão dos empreendedores ao projeto nacional de desestatização e privatização das telecomunicações.

Segundo descreve Escobar (1999), no regime público, o detentor da outorga deve cumprir obrigações de universalização e de continuidade; mas, no regime privado, não há a previsão de tais obrigações; no regime privado impera a liberdade como regra e a prestação é regida pelos princípios constitucionais da atividade econômica. O regime de prestação é definido pelo Poder Executivo por meio de decreto, nos termos da Lei Geral.

Os serviços de interesse coletivo são aqueles que devem ser prestados a qualquer interessado na sua fruição em condições não discriminatórias. Caracterizam-se como serviços abertos a todos, sendo, por isso, submetidos a maiores condicionamentos legais e administrativos e podem ser prestados em regime público, em regime privado e concomitantemente nos dois regimes.

Já os serviços de interesse restrito se destinam ao uso do próprio executante ou prestado a determinados grupos de usuários, selecionados pela prestadora mediante critérios por ela estabelecidos e são de livre exploração, apenas se subordinando aos mecanismos necessários para evitar que sua exploração não prejudique o interesse coletivo e somente podem ser prestados no regime privado. (ESCOBAR, 1999).

Para prestar um serviço de telecomunicações no Brasil é preciso obter outorga do Poder Concedente; a outorga pode ser uma autorização, uma concessão ou uma permissão. O tipo de outorga é determinado pelo serviço em si e pelo regime jurídico de prestação que pode ser regime público ou regime privado. O uso de uma faixa de frequências do espectro eletromagnético também requer uma licença para a sua utilização, assim como a construção ou uso de uma rede para prestação de serviços.

O serviço de telecomunicações em regime público é aquele prestado mediante permissão ou concessão e abrange as modalidades de serviços de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a União deve assegurar, mas o único serviço prestado em regime público é o STFC.



A concessão é a delegação da prestação de serviços de telecomunicações, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público. A concessionária é responsável pelos prejuízos a que der causa e assume os riscos do negócio, aceitando a tarifa como remuneração e ainda receitas alternativas. A outorga de concessões tem base no Plano Geral de Outorgas. O cenário atual é o de ausência de competição e de concentração de empresas.

A concessão somente pode ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente os serviços de telecomunicações objeto da concessão, sendo permitido à concessionária empregar equipamentos e infraestrutura que não lhe pertençam e a contratação com terceiros. (ESCOBAR, 1999).

A permissão é o ato administrativo pelo qual se atribui a alguém o dever de prestar serviço de telecomunicações no regime público e em caráter transitório, até que seja normalizada a situação excepcional que a tenha ensejado e que comprometa o funcionamento do serviço, não havendo tempo hábil para ser atendida mediante intervenção na concessionária ou outorga de nova concessão. (ESCOBAR, 1999).

O serviço prestado em regime privado requer a expedição de autorização, ato administrativo vinculado que faculta a exploração de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias. A autorização não pressupõe o dever de universalização e continuidade dos serviços, mas podem ser atribuídos compromissos de interesse da coletividade. (ESCOBAR, 1999).

#### **4.1.2 Serviço Telefônico Fixo Comutado**

Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral é o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, se destina à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. É o STFC prestado sob as modalidades que são o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional<sup>52</sup>. No STFC, o Brasil foi dividido em três regiões de prestação e uma região de abrangência nacional para a qual foram outorgadas uma concessão e uma autorização para o serviço de longa distância nacional e internacional.

---

<sup>52</sup> Os dados e informações seguintes, que tratam dos contornos técnicos do STFC, foram extraídos do tutorial da Teleco. Disponível em: <[http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina\\_3.asp](http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfc/pagina_3.asp)>. Acesso em: 11 jun. 2016.

As empresas privatizadas do sistema Telebras receberam as concessões para a prestação de STFC. Para as demais prestadoras de STFC foram outorgadas autorizações. A região quatro era a região da Embratel. O estímulo à competição ocorreu com a licitação das autorizações para empresas-espelho em cada região do Plano Geral de Outorgas (PGO).

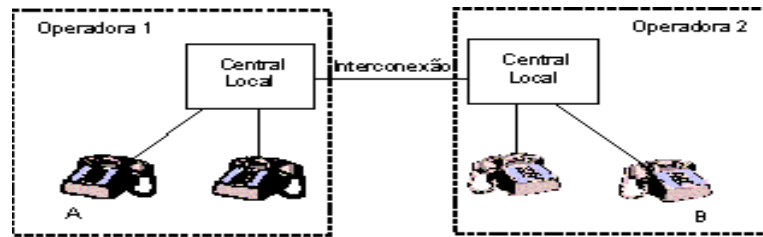
Figura 6 – Regiões de prestação de serviço do STFC



Fonte: [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br).

Serviço local é aquele destinado à comunicação entre dois terminais fixos em uma área geográfica contínua de prestação de serviços, definida pela Anatel, segundo critérios técnicos e econômicos, como uma área local. A operadora que presta o serviço local é aquela que possui a central local e a rede de acesso à qual o terminal do assinante está conectado. Como o usuário contrata o seu serviço telefônico junto a uma operadora de serviço local da qual passa a ser assinante, qualquer ligação local será feita através da rede dessa operadora. Similarmente, quando uma chamada é originada de um Telefone de Uso Público (TUP), a rede de acesso utilizada é a da prestadora proprietária daquele TUP e a respectiva rede de acesso.

Figura 7 – Diagrama de interconexão de operadoras de serviço local

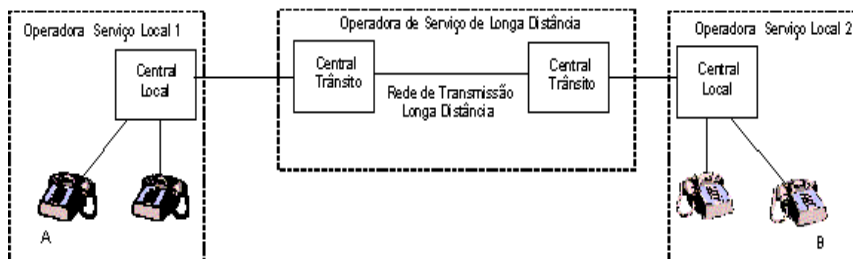


Fonte: www.teleco.com.br.

Se em uma área local existirem duas operadoras prestando serviço local deverá haver interconexão entre essas redes, tornando possível uma ligação local entre assinantes dessas duas operadoras. Nesse caso, para uma chamada normal, o assinante originador da chamada paga a ligação à sua operadora local que remunera a outra pelo uso de sua rede. Na chamada a cobrar, a situação se inverte. A regra é simples: a operadora que cobra do cliente pelo serviço prestado é que paga à(s) outra(s) pelo uso de sua(s) rede(s).

O Serviço de Longa Distância Nacional (SLDN) é aquele destinado à comunicação entre dois terminais fixos situados em áreas locais distintas no território nacional.

Figura 8 – Diagrama de uma chamada de longa distância



Fonte: www.teleco.com.br.

Uma ligação de longa distância envolve normalmente três operadoras. A operadora local 1, que presta o serviço local ao assinante que origina a chamada; a operadora local 2, que presta o serviço local ao assinante que recebe a chamada, e a operadora de longa distância. Duas operadoras de longa distância podem prestar o serviço; por isso, o usuário pode escolher a prestadora utilizando o código de seleção de prestadora. A prestadora de longa distância fica com a receita da chamada de longa distância e fica, também, com a incumbência de cobrar do cliente que a escolheu e pagar às operadoras locais pelo uso de suas redes.

A partir de 31 de dezembro de 2001 deixou de existir qualquer limite no número de autorizações para a prestação do STFC.

A privatização das operadoras de telefonia fixa no Brasil levou a um crescimento da oferta de telefones, atingindo, em 2002, mais de 49 milhões de acessos instalados. Entretanto,

o número de acessos em serviço era menor do que 40 milhões em dezembro de 2002, demonstrando que a oferta desse serviço precisaria ser mais bem adequada ao que algumas camadas da população podem pagar.

A competição no serviço local continuou incipiente, uma vez que as empresas espelho não conseguiram estabelecer-se como alternativas relevantes às operadoras desestatizadas. A rede telefônica instalada passou a ser utilizada também para prestação de outros serviços de comunicação de dados e acesso à internet, principalmente o acesso banda larga com utilização das tecnologias xDSL, como forma de maximizar as receitas pela agregação de serviços de valor diferenciado.

Apesar de todos os esforços para implantar e modernizar os serviços de telefonia fixa, tanto no Brasil como no mundo, o avanço tecnológico e a oferta de serviços móveis têm sido responsáveis pela redução do número de acessos fixos ao longo dos últimos anos.

#### **4.1.3 Universalização**

Universalização é um dos elementos que compõem o código técnico do Modelo de prestação de serviços de telecomunicações no Brasil. Como já mencionado neste estudo, os demais são a competição e os benefícios aos usuários. A proposta da universalização foi, no nascedouro do Modelo, ampliar o acesso ao STFC permitindo que esse serviço ficasse disponível a todo aquele que o solicitasse, independentemente da área geográfica em que se encontrasse no território nacional. A oferta do STFC universal deveria, também, prever valor acessível aos usuários com capacidade reduzida de pagamento.

Metas e indicadores para universalização encontram-se previstos em decretos como Planos Gerais de Metas de Universalização do STFC (PGMU). O primeiro PGMU foi aprovado pelo Decreto n. 2.592, de 15 de maio de 1998.

Para arcar com os custos da universalização, o Modelo previu que o esforço seria das concessionárias e que a parcela não coberta pela eficiência dessas concessionárias daria às concessionárias a prerrogativa de fazer uso dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Esse fundo, previsto na LGT, foi efetivamente criado no ano 2000 pela Lei n. 9.998 (BRASIL, 2000a), regulamentada pelo Decreto n. 3.624 (BRASIL, 2000b), que descreve as receitas do Fundo e se denomina Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

Os compromissos de universalização foram considerados cumpridos no ano de 2002<sup>53</sup>, mas, em 2003, as concessionárias já se ressentiam dos ônus da universalização<sup>54</sup>. No ano de 2005, Ziller – ex-Presidente e ex-Conselheiro da Anatel – manifestou-se no sentido de que não era possível falar em universalização somente da voz, que o telefone social seria solução para que os usuários ultrapassassem a barreira da assinatura básica mensal, que não havia condições para educação sem acesso à internet e que não havia universalização prevista para a zona rural no Brasil.<sup>55</sup> Segundo Bayma (2007), o valor elevado da assinatura básica permaneceu e a oferta do Acesso Individual de Classe Especial (AICE) – telefone social – foi tímida.

#### 4.1.4 Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

O FUST, composto, entre outras parcelas, por contribuições de todas as prestadoras de serviços de telecomunicações, tem o propósito de proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações não recuperável pela exploração eficiente do serviço em regime público. (BOTELHO, 2001).

O Fundo recebe todos os anos recursos que importam em R\$ 500 milhões<sup>56</sup>. Os valores arrecadados no período de 2003 a 2015 encontram-se demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1 – FUST – Valores Arrecadados

R\$ Milhões	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fust	582	629	1.166	1.444	1.436	987	2.718	1.925	1.713	1.757	1.785

Fonte: Teleco. Disponível em: <[www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br)>.

<sup>53</sup> Atos de certificação do cumprimento de metas de universalização: Telemar: Ato Anatel n. 26.465, de 18/6/2002, Ato Anatel n. 26480, de 19/6/2002 (metas), Ato Anatel n. 28047, de 8/8/2002 (autorização). CTBC: Ato Anatel n. 24.863, de 23/4/2002 (metas), e Ato Anatel n. 25.766, de 17/5/2002 (Autorização).

<sup>54</sup> *Teletime News*, terça-feira, 24 de junho de 2003, 18h18: Concessionárias Alegam que já Gastaram Muito. Em busca de melhores condições na renovação dos contratos, as teles reforçam as reclamações de que já investiram pesadamente em universalização e que existe excesso de linhas ociosas no País. De acordo com o vice-presidente de estratégia corporativa da Telemar, Ivan Ribeiro de Oliveira, em apresentação no 9º Seminário Telecom, a concessionária investiu R\$ 4,3 bilhões a mais do que previa o relatório de avaliação da privatização divulgado pelo BNDES, totalizando R\$ 16,8 bilhões. O executivo disse ainda que 90% da expansão da operadora foram para as classes C e D e que atualmente a Telemar tem dois milhões de linhas ociosas. “No mês de março, cerca de 10 mil terminais de uso público (TUPs) não efetuaram nem receberam uma chamada sequer, conclui Oliveira.” Disponível em: <<http://www.teletime.com.br>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

<sup>55</sup> Apresentação feita em seminário sobre a Universalização dos Serviços de Telecomunicações no Brasil organizado pela Telesíntese, em 2005, quando Ziller era Conselheiro da Anatel.

<sup>56</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/03/16/senadores-querem-recursos-do-fust-investidos-em-banda-larga>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

Basicamente, o FUST visa à democratização dos serviços de telecomunicações. Sua aplicação pressupõe detalhamento em planos de metas para universalização elaborada pela Anatel, em consonância com as políticas, diretrizes gerais e prioridades formuladas pelo Ministério das Comunicações, e com os programas, os projetos e as atividades por aquele Ministério definidos, conforme descrito no Quadro 15.

Quadro 15 – Critérios de Aplicação do FUST

<b>Fundo de Universalização de Telecomunicações - critérios de aplicação</b>	
<b>I</b>	Atendimento a localidades com menos de cem habitantes.
<b>II</b>	Complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo.
<b>III</b>	Implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefônico, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde.
<b>IV</b>	Implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde.
<b>V</b>	Implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários.
<b>VI</b>	Redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso do público, inclusive da Internet, de forma a beneficiar, em percentuais maiores, os estabelecimentos frequentados por população carente, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo.
<b>VII</b>	Instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas.
<b>VIII</b>	Atendimento a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico.
<b>IX</b>	Implantação de acessos individuais para órgãos de segurança pública.
<b>X</b>	Implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço público, civis ou militares, situadas em pontos remotos do território nacional.
<b>XI</b>	Fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a instituições de assistência a deficientes.
<b>XII</b>	Fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a deficientes carentes.
<b>XIII</b>	Implantação da telefonia rural.

Fonte: Decreto n. 3.624 (BRASIL, 2000).

A Universalização, o FUST e a sua aplicação para o acesso à internet foram instrumentos de preparação para a era digital, porque o acesso à internet passou a ser essencial, como era o acesso ao serviço telefônico. A visão de essencialidade do acesso à internet foi indicada na Exposição de Motivos n. 595. (BRASIL, 2000c).

O regime público se transformou em tema e problema para si próprio; primeiro, porque o prestador do STFC oferecia, também, a banda larga; segundo, porque somente o fazia no regime privado sob a licença do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) – onde houvesse lucro, haveria oferta. Além disso, as concessionárias do STFC passaram a evocar a ideia de que a universalização poderia ocorrer, também, na via do regime privado<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> A ideia se revela no título de artigo publicado por Fernandes José Pauletti, presidente executivo da Abrafix e vice-presidente da Telebrasil: “Universalização dos serviços, responsabilidade pública e privada”, divulgado em 22 de junho de 2009, na página <<http://www.teleco.com.br/emdebate/josefpauletti03.asp>>, do site [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br).

As discussões sobre a aplicação de recursos do Fundo de Universalização de Telecomunicações levaram, em 2007, ao Projeto de Lei n. 1.481, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, prevendo a destinação dos recursos do Fundo para o acesso à internet<sup>58</sup>.

A comunicação em redes acelerou-se e a demanda social pela inclusão digital pressionou o sistema, tornando clara a insuficiência da banda larga<sup>59</sup>.

Com a edição do Decreto n. 8.766 (BRASIL, 2016b), foi lançado o Plano Brasil Inteligente, que determinou basicamente a obrigatoriedade de busca pela universalização do acesso e também a migração das concessões para um regime de maior liberdade. Ambas as determinações vão em direção à mudança radical no modelo institucional.

#### 4.2 BANDA LARGA. TECNOLOGIA E SERVIÇO

O STFC durante longo período foi o serviço de telecomunicações mais utilizado em todo o mundo. Mas, as novas tecnologias alteraram esse quadro e outros serviços de telecomunicações, a partir do ano 2000, passaram a permitir o acesso em banda larga ou internet em alta velocidade.

O Serviço de Acesso à Internet é um Serviço de Valor Adicionado e, por essa razão, segundo a regulamentação, o seu provimento se dá por meio da prestação de um Serviço de Telecomunicações, ou seja, o serviço de Acesso à Internet depende diretamente do uso de redes de telecomunicações, de forma que o acesso, a qualidade e a velocidade de conexão à internet variam em função do Serviço de Telecomunicações que lhe dá suporte.

Embora a noção de banda larga (*broadband*) fosse mundialmente utilizada e compreendida como serviço, não havia, até 2012, uma definição precisa universalmente aceita em sua totalidade. Silva (2012) esclarece que é bastante consensual que banda larga expresse um contraponto às tecnologias anteriores de conexão *dial up*, via linha telefônica, e que a velocidade tem sido o elemento central na definição de banda larga, mas cada país encontra o seu critério.

No ano de 2010, o Brasil definiu acesso em banda larga em relação com a fruição de uma cesta básica de serviços; mas os critérios que permitem qualificar banda larga de modo adequado são: usabilidade (realização de operações cotidianas); velocidade (base quantitativa reavaliada

---

58 Tramitação do Projeto de Lei n. 1.481/2007. Proposta de alteração da Lei do FUST. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramDtacao?idProposicao=358126>>. Acesso em: 6 fev. 2012.

59 Disponível em: <<https://revistaveja.wordpress.com/2009/09/12/a-banda-larga-e-seus-gargalos-no-brasil/>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

constantemente); interatividade (enviar e receber dados); fluxo (trânsito de dados pleno e ininterrupto) e latência (tempo entre o envio e o recebimento de dados).

Pinto (2009) relata que a banda estreita é a capacidade de transmitir voz por meio de sistemas digitais de telecomunicações que se utilizam da taxa de transmissão de 64 Kbps (Kilobits por segundo), e a banda larga foi definida como capacidades superiores a 64 Kbps. A demanda por capacidade de transmissão foi crescendo. No Brasil, no ano de 2009, os acessos à internet eram realizados em média à velocidade de transmissão de 512 Kbps, enquanto em outros países esses valores naquele ano já superavam 8 Mbps (Megabits por segundo). A escolha da velocidade ou mesmo a sua oferta tem importante componente econômico, porque velocidade de conexão depende de infraestrutura e a infraestrutura mais veloz é, também, a que exige nível maior de investimentos.

Os serviços de telecomunicações de acesso em banda larga servem fundamentalmente para que o usuário acesse um provedor de serviços internet (em inglês, ISP – *Internet Service Provider*) para enviar e receber dados e mensagens eletrônicas e comunicações em áudio e vídeo. Esse ISP, através de equipamentos roteadores, envia os dados e as mensagens em pacotes para os pontos de presença da internet (POP). Esses POPs se conectam com equipamentos *hubs* de alta velocidade de transmissão de dados, que são interligados por circuitos de comunicação em alta velocidade, normalmente suportados por sistemas de fibras ópticas que formam o chamado *backbone* da internet. Dessa forma, o usuário estará conectado à rede mundial de internet em alta velocidade. (PINTO, 2009).

A prestação de serviços de telecomunicações em banda larga pode ser realizada com suporte em um conjunto de plataformas tecnológicas. Essas plataformas podem ser a rede de telefonia, utilizando-se a tecnologia DSL (*Digital Subscriber Line*), as redes de TV por assinatura via cabos com a utilização do *cabe modem*, sistemas de comunicação móvel na tecnologia de terceira geração (3G), redes específicas com uso de radiofrequências na tecnologia WIMAX, sistemas com uso de satélites de comunicação e utilização de cabos de fibras ópticas para conexão de acesso às dependências dos usuários (PINTO, 2009).

#### **4.2.1 Massificação**

Segundo Barbosa e Rabaça (2002), o aporte de um conceito de massificação resvala, inicialmente, na definição clássica da massificação como processo de homogeneização do público pela indústria cultural que, para obter o máximo de consumo, substitui as diferenças individuais pela padronização dos seres humanos e a pluralidade



pela uniformização de comportamentos. Esse significado também é dado por McQuail (1969), quando se refere à sociedade de massas como aquela onde as instituições tratam as pessoas como uma totalidade, onde a tendência é tratar as semelhanças entre as atitudes e condutas dos indivíduos como mais importantes do que as diferenças.

Baudrillard (1985) critica a busca por um conceito para o termo massa. Para esse autor, massa é um referente que não tem sentido; onde o político não tem mais uma substância social real: não há mais um povo, uma classe, um proletariado, condições objetivas. O que há é a maioria silenciosa que é um referente imaginário que existe para ser sondado, testado; que dá respostas circulares e tautológicas às mensagens que absorve. O povo tornou-se um público em uma estrutura passiva de recepção de mensagens que apesar da indiferenciação decodifica as mensagens à sua maneira e opõe aos códigos dominantes os seus subcódigos particulares.

Mas, na pesquisa, massificação é um conceito chave porque é a tradução da demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga e que tem interpelado o Modelo e forçado a adoção de alternativas para a comunicação tecnológica relativamente ao compromisso fundante das telecomunicações, que é a universalização.

A Resolução n. 516 (BRASIL, 2008b) aprovou o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações, o qual propõe princípios regulatórios, objetivos e propósitos estratégicos para atualização da regulamentação. O PGR foi revogado pela Resolução n. 658 da Anatel, datada de 11 de dezembro de 2015, mas no âmbito dos objetivos encontra-se a massificação do acesso em banda larga.

O objetivo de massificação do acesso em banda larga traçado pelo PGR considera a demanda por conteúdo multimídia, a importância desse conteúdo na inclusão social, o atendimento a classes de menor renda, a concentração dos acessos em banda larga em número limitado de grupos econômicos. Diante da importância desse conteúdo para a compreensão da massificação e da universalização no objeto de estudo, transcreve-se aqui o objetivo enunciado pelo item III.1 da Resolução n. 516, já revogada:

#### **“III.1. Massificação do Acesso em Banda Larga**

Considerando a demanda crescente por conteúdo multimídia e a necessidade de superação do hiato digital, que exige transmissão de dados em alta velocidade com elevada capacidade e faixas de radiofrequências disponíveis, bem como as possibilidades de inclusão social que esse conteúdo permite, verifica-se a necessidade de massificar o acesso em banda larga para as diversas camadas da população. Aspecto igualmente relevante diz respeito às exigências de aplicações específicas para cada segmento social. Há que se considerar também, neste objetivo, dois fatores adicionais. O primeiro diz respeito ao que acontece no mercado internacional, principalmente na América Latina, em termos de acessos fixos em banda larga, incluindo tanto os acessos pelas redes de telefonia quanto aqueles providos por radiofrequência. Observa-se tendência de concentração em número

limitado de grupos econômicos. Entretanto, tal situação deve ser aproveitada na expansão das redes de suporte à comunicação em banda larga, em proveito do aumento da competição nos mercados de acesso. O segundo fator refere-se à questão do acesso em banda larga móvel que, com as facilidades que lhe são peculiares, associadas à evolução tecnológica, certamente incrementará a competição no mercado de banda larga pela presença de novos agentes.

O aumento da abrangência e da capilaridade do acesso garantirá a ampliação dos benefícios sociais advindos do acesso e do uso da informação, sendo que a competição, inclusive no que diz respeito às redes, deverá ser o vetor para a massificação do seu uso. Este objetivo é um dos principais orientadores da atuação da Anatel.

O conceito de massificação proposto pelo PGR permaneceu reverberando no Modelo, mas aqui na pesquisa não se trata de uma massificação traçada pelo regulador, mas de uma massificação que é a tradução da demanda popular pela ampliação do acesso à comunicação em banda larga. O PGR apresentou um conceito que apareceu novamente no marco regulatório pelo PNBL.

De um lado, há a massificação que o Modelo pretendeu implementar; de outro lado, há a massificação que é a tradução da demanda popular. A primeira massificação é traçada pelo regulador, mas a segunda é resultado da crítica projetiva ao Modelo que partiu de um projeto político distinto daquele no qual o Modelo foi instituído.

No PNBL, o conceito de massificação ampara o propósito da Telebras reativada, de prestar serviços de telecomunicações preservando aquilo que estava assegurado no âmbito do Modelo e, ao mesmo tempo, ampliando ou permitindo que o Estado pudesse entregar telecomunicações e infraestrutura em áreas não cobertas pelas operadoras. Tudo isso baseado na existência de uma demanda ignorada nas grandes áreas territoriais onde habitam as populações sem capacidade de aceder aos serviços de telecomunicações nos moldes prestados pelos agentes públicos detentores de outorgas (autorizações ou concessões).

## 5 O PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA BANDA LARGA

Este Capítulo descreve o percurso da construção da banda larga como espaço de geração de um código técnico definidor da comunicabilidade na contemporaneidade. Nos pressupostos teóricos da pesquisa, a interação entre tecnologia e sociedade é que produz o código técnico dessa comunicabilidade porque essa interação realiza uma crítica projetiva à ação técnica pela qual se define as dimensões funcionais e sociais da tecnologia.

A comunicação tecnológica dependente de aparatos técnicos transformou-se em uma problemática relevante nas telecomunicações, que foi de modo gradual e contínuo ocupando a agenda da política. O que havia no setor inicialmente, relativamente ao acesso à internet, era a Norma n. 004 (BRASIL, 1995b). Desde então, entretanto, observou-se o esforço contínuo para equacionar a necessidade cidadã de acesso à banda larga com as prescrições do modelo de prestação de serviços. Esse esforço, ainda inacabado, materializou-se em intervenções regulatórias importantes:

- I a criação do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), por meio da Resolução n. 272 (BRASIL, 2001);
- II a edição do Decreto n. 4.733 (BRASIL, 2003b), que dispôs sobre as políticas públicas da telecomunicações;
- III a proposta de criação de um novo serviço de telecomunicações, que seria denominado de Serviço de Comunicações Digitais (SCD);
- IV o lançamento do Plano Nacional de Banda Larga;
- V a aprovação do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014);
- VI a proposta de rediscussão das políticas públicas para as telecomunicações e consequentemente do modelo de prestação de serviços;
- VII o lançamento do Plano Brasil Inteligente (BRASIL, 2016b).

Todas as intervenções encontram-se descritas nos tópicos que se seguem, e carregam significados e valores importantes para o objeto de estudo; detém, também, caráter simbólico relevante: primeiro, têm na banda larga sua motivação, tema que mobiliza a esfera pública e integra a agenda da política; segundo, se relacionam com um modelo estável – o modelo de prestação de serviços de telecomunicações vigente no Brasil a partir de 1997, que se encontra em transição.

Tais intervenções são aqui designadas como incompletas, porque não permitiram, ainda, o salto de qualidade do fenômeno que seria o atendimento à demanda popular pela ampliação do acesso ou massificação e a garantia da possibilidade de comunicar.

## 5.1 O SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO MULTIMÍDIA

Os contratos de concessão foram celebrados para prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado, exclusivamente no regime público, cujas concessionárias são as únicas submetidas ao cumprimento de metas de universalização.

A despeito da tendência, no mercado internacional das telecomunicações, de oferta de múltiplos serviços por uma mesma empresa, as subsidiárias da Telebras foram privatizadas observando os limites impostos pelo art. 86, da LGT<sup>60</sup>.

O projeto de lei da LGT impunha apenas a restrição de que a concessionária fosse constituída de acordo com as leis do Brasil, não havendo qualquer impeditivo para que explorasse outros serviços, além do STFC. Todavia, durante o processo legislativo que antecedeu a edição da LGT, houve amplo debate a respeito da necessidade de se impor às concessionárias a restrição de atuarem apenas no segmento da telefonia fixa comutada.

Embora o projeto de lei permitisse a oferta de múltiplos serviços, na promulgação da LGT essa permissão transmutou-se na vedação do art. 86 – com o STFC em regime público exclusivo para as concessionárias do STFC. Mas essas concessionárias continuaram prestando o Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT) em regime privado. Então, as concessionárias atuaram em ambos os regimes até a criação do SCM, no ano de 2001, ocasião em que migraram o SRTT que prestavam, para as autorizações de SCM. O SCM é um serviço agregador e unificador de vários serviços. Então, os serviços de telecomunicações de acesso em banda larga no Brasil foram enquadrados como SCM. A criação do SCM decorreu, também, da convergência tecnológica e para evitar a obsolescência da regulamentação em função dos avanços tecnológicos.

De modo sintético: a resolução que criou o serviço de comunicação multimídia simplificou os processos de obtenção da outorga, atendendo assim a antiga reivindicação das grandes corporações operadoras de telecomunicações no Brasil. Isso porque essas corporações fornecem o serviço de telecomunicações, mas, para acesso à internet, os usuários precisavam contratar um provedor. O mercado de provedores de internet sofreu impactos, passando a prover acesso direto à internet. A migração para o SCM deu,

---

<sup>60</sup> Lei n. 9.472 (BRASIL, 1997a), art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, **criada para explorar exclusivamente os serviços de telecomunicações objeto da concessão**. Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas.

também, às operadoras, espaço de influência nas definições de neutralidade, discriminação de pacotes, entre outras categorizações, Além disso, deixou de ser necessário contratar um provedor; ocorreu uma simplificação.

Até a migração para o SCM, o que as concessionárias faziam era uma otimização da linha fixa do assinante como o uso da tecnologia ADSL Asymmetrical Digital Subscriber Line e forneciam, também, o acesso discado à internet. A união de SCM e STFC foi considerada bem sucedida, e a imprensa especializada registrou forte reação das operadoras quando houve a discussão, no ano de 2008, sobre a possibilidade de separação total da prestação de banda larga da outorga do STFC<sup>61</sup>.

## 5.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO DECRETO N. 4.733/2003

O uso da internet resultou em um aumento expressivo das conexões em banda larga fixa e o acesso à rede mundial de computadores foi previsto nas Políticas Públicas de Telecomunicações formuladas em 2003, pelo Decreto n. 4.733 (BRASIL, 2003b)<sup>62</sup>. Trata-se de intervenção regulatória inaugural da Era Lula. As Políticas Públicas foram apresentadas e discutidas com as operadoras de serviços de telecomunicações à época, que puderam apresentar suas considerações e comentários.

---

<sup>61</sup> “[...]. Na dúvida, as concessionárias têm reagido com virulência à possibilidade de separação total da prestação de banda larga de sua outorga do STFC. Antes mesmo de o texto ter sido divulgado pela Anatel, o presidente da Oi, Luiz Eduardo Falco, declarou que desistiria da compra da Brasil Telecom se a ideia de separar o SCM do STFC perseverasse. Em nota, a Telefônica protestou contra a ideia alegando que colocada em prática desestimularia investimentos e “poderia comprometer o processo de reforma e modernização do marco regulatório do setor, desejado por todos” [...]” Juntos para Sempre? O casamento até agora bem sucedido entre STFC e SCM é colocado em risco pela proposta da Anatel de separar totalmente a prestação dos dois serviços. Mariana Mazza. Teletime, julho 2008, p. 38.

<sup>62</sup> O dispositivo é o artigo 4º do Decreto n. 4.733, de junho de 2003, que tem o seguinte texto: “As políticas relativas aos serviços de telecomunicações objetivam: [...]. II – garantir o acesso a todos os cidadãos à Rede Mundial de Computadores (Internet)”.

O Ministro das Comunicações, ao encaminhar a exposição de motivos do Decreto referente à instituição das Políticas Públicas de Comunicação, fez referência à universalização e à capacidade econômica dos usuários – EMC n. 00037 (BRASIL, 2003d) –, problematizando a questão dos preços e tarifas; e as operadoras do STFC apresentaram em seus posicionamentos a visão do mercado sobre o volume de investimentos já efetuados, enfatizando a base contratual do relacionamento entre Estado e mercado nas telecomunicações<sup>63</sup>.

Finalmente, as políticas públicas do Decreto n. 4.733 (BRASIL, 2003b) reverberaram nas telecomunicações e, no ano de 2008, o Plano Geral de Atualização da Regulamentação (PGR) (BRASIL, 2008) considerou a oferta de banda larga uma das insuficiências no processo de regulação e propugnou por uma redefinição do estado da arte do setor incluindo aí a banda larga, planos de serviço específicos, inclusive para a população de baixa renda. O PGR foi revogado no ano de 2015.

### 5.3 O SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS

A necessidade de amplo acesso às redes digitais, representada pelo uso intensivo da internet, pressionou a oferta de acesso à internet a um número ininterruptamente crescente de cidadãos diante do novo paradigma tecnológico, de uma comunicação em redes. A demanda cresceu e o mercado de banda larga consolidou-se como mercado das concessionárias do STFC, detentoras do par metálico, da última milha, mas a oferta ocorreu de modo seletivo por parte das concessionárias (onde não há lucro, não há a oferta).

O modelo institucional baseado na universalização centrada no STFC – conforme análise da Anatel para o período de 2001 a 2003 – enfrentava o dinamismo do mercado de comunicação de dados e de comunicações móveis e os tradicionais operadores de telefonia fixa passaram a buscar compensar a perda de rentabilidade no mercado de voz fixa por meio

---

<sup>63</sup> DAMIANI, Marco; ATTUCH, Leonardo. Na Mira de Miro. (...) Miro garantiu que irá quebrar o que classifica como o monopólio das três grandes operadoras fixas do País: Telefônica, Telemar e Brasil Telecom. Para atingir esse objetivo, ele propôs um decreto com dois pontos polêmicos. O primeiro muda a fórmula de cálculo das tarifas e retira o IGP-DI dos reajustes anuais. O segundo obriga as empresas a dividir suas redes com novos concorrentes, como Embratel e Intelig, que passariam a vender serviços de telefonia local de forma competitiva. [...]. Entre as operadoras fixas, a iniciativa é encarada como quebra de contrato. [...] As operadoras também lançaram uma ofensiva de marketing. Durante toda a semana, publicaram anúncios de página dupla nos maiores jornais do País, alegando que investiram R\$ 67 bilhões e que a planta de telefones saltou de 25,7 milhões para 70,5 milhões de linhas desde a privatização. [...] E os empresários temem que, a pretexto de mexer nas correções tarifárias, Miro esteja omitindo a real intenção de provocar uma guinada de 180 graus na telefonia. Um setor que, diferentemente de outros, até agora não vinha dando muitos problemas ao governo. Revista Isto é Dinheiro. Edição n. 301, de 5/6/2003. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/11687\\_NA+MIRA+DE+MIRO](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/11687_NA+MIRA+DE+MIRO)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

da criação de capacidade de oferta de um leque mais amplo de serviços, baseados na transmissão de dados em alta velocidade.

O acesso à internet estava, então, problematizado como campo de disputas no mercado de telecomunicações, exatamente porque sua relação com a aplicação dos recursos do FUST não fora regulada.

Em 2003, o Ministro das Comunicações<sup>64</sup> formulou consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito das dúvidas suscitadas na interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à aplicação dos recursos do FUST.

Em seu posicionamento, o TCU<sup>65</sup> definiu que os propósitos do Ministro implicariam a outorga de concessões de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, por intermédio de licitação, e que deveriam ser outorgadas concessões a empresas brasileiras criadas exclusivamente para explorar a concessão da nova modalidade de serviço. Assim, nasceu a ideia do Serviço de Comunicações Digitais.

A proposta foi articulada em um conjunto de três consultas públicas que contemplavam a estrutura e os regramentos do novo serviço: (i) a Consulta Pública n. 480 (BRASIL, 2003), que propôs o Regulamento do SCD; (ii) a Consulta Pública n. 493, de 19/1/2004, que propôs o Plano Geral de Outorgas do SCD; (iii) a Consulta Pública n. 494, de 19/1/2004, que propôs o Plano de Metas de Universalização do SCD.

O SCD seria um serviço de telecomunicações de interesse coletivo, destinado ao uso do público em geral, que por meio de transporte de sinais digitais permitiria o acesso às redes digitais de informações destinadas ao acesso público, inclusive da internet, e incluiria, obrigatoriamente: (i) o provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais com os provedores de acesso a redes digitais de informações e à internet; (ii) o provimento de acesso a redes digitais de informação e à internet; (iii) a administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados.

O SCD poderia ser fixo ou móvel. Como características facultativas para o futuro agente econômico prestador do serviço, a proposta previa que o SCD poderia incluir, também: (i) o provimento de equipamentos terminais para operação do serviço e respectivos *softwares* que o viabilizassem; (ii) outros tipos de conexão, nos termos da regulamentação.

---

<sup>64</sup> Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, Aviso n. 67/2003-MC, de 24/3/2003 (BRASIL, 2003e).

<sup>65</sup> O TCU atendeu à consulta do Ministro no Acórdão n. 1.107/2003 – TCU/Plenário, de 13/8/2003 (BRASIL, 2003). Esse Acórdão foi aprovado na Sessão Ordinária do Plenário do TCU, realizada no dia 13/8/2003, em resposta à Consulta Formal do Ministério das Comunicações feita ao órgão por intermédio do Aviso n. 67/2003-MC, de 24/3/2003 (TC-005.302/2003-9).

O Serviço de Comunicações Digitais foi definido com base no Serviço de Comunicações Eletrônicas da União Europeia, e não se confundiria com o STFC, nem com o SVA, apesar da previsão de que o operador do SCD pudesse oferecer capacidade de armazenar conteúdo. A ideia era a de que o SCD seria uma intranet pública, onde os usuários do SCD poderiam se comunicar com outros usuários do SCD e outras redes, inclusive a internet, mas sem depender da infraestrutura da internet.

O SCD seria uma grande intranet pública, que permitiria que o usuário se ligasse a diversos serviços, materializaria a adequação do marco regulatório à convergência tecnológica, incentivaria a universalização em áreas rurais e estimularia o desenvolvimento industrial com soluções baseadas em *software* livre e terminais de baixo custo<sup>66</sup>.

Todas as concessionárias do SCD fariam uso das redes umas das outras. Um regulamento específico para desagregação das redes (*unbundling*) faria parte do conjunto de regras que dariam suporte à prestação do SCD, e seria o mesmo a ser adotado para o STFC. As regras do SCD também abrangeriam os regulamentos de numeração, interconexão, compartilhamento físico das redes e respectivos procedimentos de conduta, bem como os contratos de concessão que seriam editados.

O SCD pretendia criar condições para a oferta de serviços de acesso à internet em áreas não adequadamente cobertas pelas operadoras de telefonia fixa. O operador do SCD poderia prover o acesso à internet somente nas localidades onde não houvesse provedor de internet; o provedor seria, de fato, um usuário da Rede SCD.

No ano de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga contemplaria semelhante disciplina – oferta nas áreas não adequadamente cobertas pelas operadoras.

Para dirimir dúvidas, o Presidente da Anatel, em 2004, declarou que o SCD não visaria à competição, e, sim, a universalização da banda larga<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Apresentação feita em seminário sobre a Universalização dos Serviços de Telecomunicações no Brasil, organizado pela Telesíntese, em 2005, quando Ziller era Conselheiro da Anatel.

<sup>67</sup> TELETIME NEWS, segunda-feira, 15 de março de 2004, 11h16: SCD não visará competição, diz presidente da Anatel. “O presidente da Anatel, Pedro Jaime Ziller, assinou nesta segunda, 15, em São Paulo, na abertura do Seminário Telecom. O SCD e o Desenvolvimento da Banda Larga no Brasil que o Serviço de Comunicações Digitais visará antes de tudo à universalização da banda larga, e não a competição. (...) Assim, as concessões do novo serviço levarão em conta apenas a demanda mandatária, de estabelecimentos públicos como escolas, bibliotecas e hospitais públicos, com pagamento da instalação e manutenção das redes inteiramente a cargo do FUST. (...). O FUST tem uma verba de R\$ 3 bilhões e a previsão de arrecadar mais R\$ 500 mil anualmente. O projeto do SCD prevê a instalação de rede de banda larga em 300 mil pontos”. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/15/03/2004/scd-nao-visara-competicao-diz-presidente-da-anatel/>>. Acesso em: 17 out. 2016.



A exploração do SCD teria um período de reserva para o regime de monopólio. Somente a partir de 2009 o serviço poderia ser prestado também em regime privado (sem obrigações de universalização).

A operadora do SCD teria a obrigação contratual de universalizar os meios de acesso em todas as regiões do País mediante dois tipos de demandas: a mandatária (que incluía os estabelecimentos objeto de financiamento do FUST) e a comercial (sem repasse dos recursos do FUST)<sup>68</sup>.

A reação das empresas atuantes no mercado de telecomunicações, delegadas do Poder Concedente, foi intensa, notadamente no que dizia respeito ao custo das tecnologias e ao atendimento inicial a comunidades distantes dos grandes centros<sup>69</sup>. As reações à proposta formalizaram-se nas consultas e as audiências públicas.

Com a proposta do SCD, em 2003, o SCM foi retirado de sua zona de conforto. Isso porque o SCD era uma proposta austera em uma concepção inovadora para aquele momento: a prestadora do SCD proveria a conexão em banda larga e o acesso entre o usuário e as redes digitais e internet, bem como, ainda, ofereceria equipamentos terminais e *softwares* adequados, além de outros tipos de conexão.

O Serviço de Comunicações Digitais configurou uma intervenção regulatória incompleta. A Anatel concluiu pela desnecessidade de criação do SCD, considerando:

- (i) que o TCU indicou que parecia não ter fundamento a posição do Ministério das Comunicações relativamente à ausência no relatório do CPqD de avaliação da desoneração;
- (ii) que o conteúdo do Projeto de Lei n. 1.481/2007, do Senador Aloizio Mercadante, visando à alteração da Lei do FUST, permitiria o uso dos recursos do FUST no fornecimento de acesso em banda larga à internet ou financiar iniciativas voltadas para ampliar o acesso a serviços de telecomunicações no regime público ou no regime privado;
- (iii) que o PL e a proposta do SCD convergem para a mesma situação;
- (iv) que com a aprovação do PL a aplicação dos recursos do FUST no Serviço de Comunicação Multimídia seria possível;

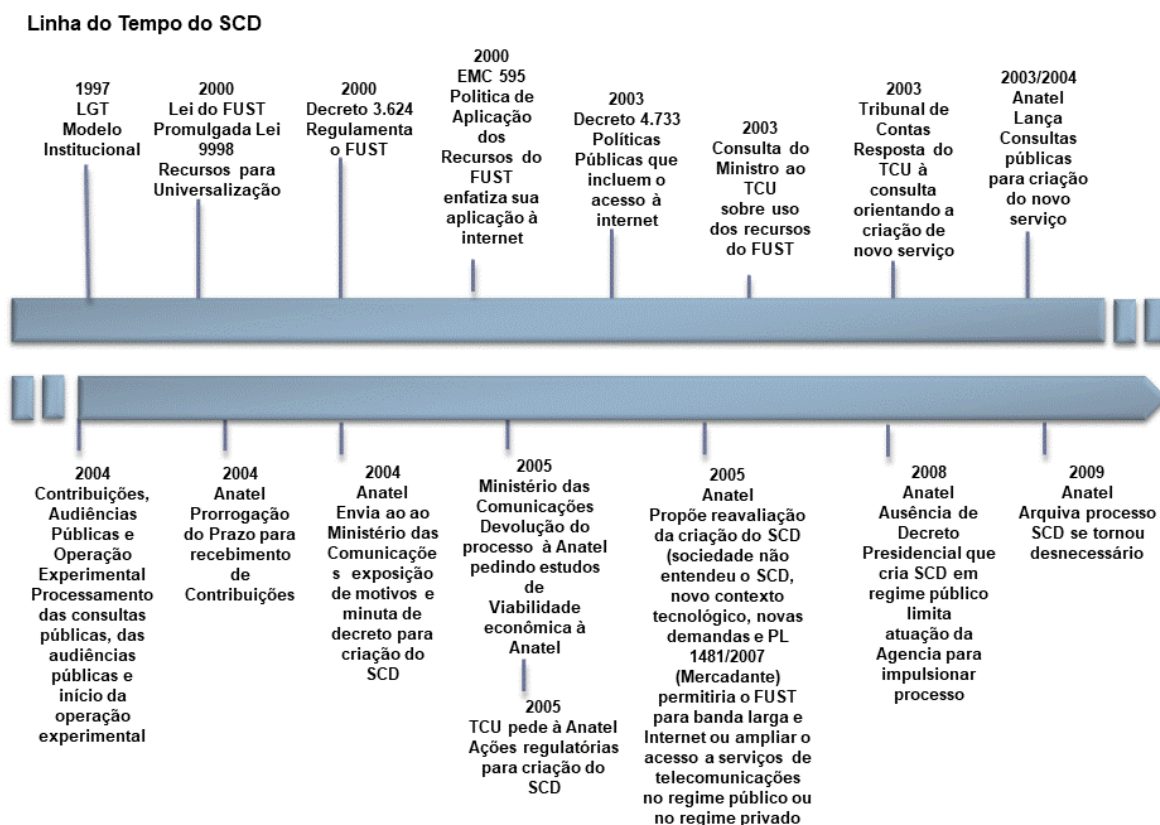
---

<sup>68</sup> *Release* da Assessoria de Imprensa da Anatel de 6 de outubro de 2004, que informa o encaminhamento à Consulta Pública do texto da proposta de novo serviço para inclusão digital. Disponível em: <<http://www.wirelessbrasil.org/fust/scd01.html#artigo>>. Acesso em: 24 jan. 2012.

<sup>69</sup> Minicom e empresas divergem sobre universalização do SCD. Teletime. Segunda-feira, 15 de março de 2004, 18h31: Empresas interessadas em prestar o novo Serviço de Comunicações Digitais (SCD) questionaram hoje, no seminário "O SCD e o desenvolvimento da banda larga no Brasil", promovido pelo Jornal Telecom, as razões que levaram a Anatel a criar um plano de universalização que atinge primeiro as comunidades distantes para depois chegar aos grandes centros. (...) Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/15/03/2004/minicom-e-empresas-divergem-sobre-universalizacao-do-scd/>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

- (v) que a universalização no STFC já contemplava a instalação de *backhaul* em todos os municípios, até o ano de 2010; o que também possibilitaria o acesso à banda larga por meio da ampliação da infraestrutura da rede de suporte do STFC.

Figura 9 – Linha do Tempo do SCD



Fonte: elaboração da autora.

#### 5.4 O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA

A cidadania mundial também interpelou as telecomunicações se se tomar como exemplo a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, no ano de 2003, em Genebra, e em 2005, em Túnis. O fundamento da discussão era o de que a estratificação social, o acúmulo de riqueza e a cidadania estavam cada vez mais dependentes da capacidade das pessoas de acessar a rede, produzir e circular o conhecimento.

Naqueles dois momentos, no Brasil, o provimento de banda larga era feito sem base em uma política pública específica. Mas, a oferta de banda larga pelas autorizadas tornou-se cada vez mais seletiva— onde não havia lucro, não havia oferta e, a par das políticas públicas do Decreto n. 4.733 (BRASIL, 2003b), da Resolução n. 516 (BRASIL, 2008b), da Anatel, e da

tentativa de criação do SCD, esse contexto não se alterou em velocidade compatível com a realidade mundial de uma comunicação eletrônica. Como foi lida essa realidade e como essa realidade configurou-se como um programa governamental diante das restrições ou prescrições do modelo institucional? Assim, fez-se o caminho para a instituição do Programa Nacional de Banda Larga.

O processo de construção do PNBL teve início por determinação do Presidente da República, em reunião realizada no dia 15 de setembro de 2009. Nessa data, o Presidente convocou os principais ministérios que possuíam programas voltados à inclusão digital com o objetivo de coordenar e harmonizar as iniciativas em curso na Administração Federal. Após as apresentações dos programas em curso, ficou determinado que as entidades presentes formulassem um programa que condensasse as iniciativas em curso e as propostas apresentadas, com o propósito de ampliar substancialmente o número de usuários com acesso à internet em banda larga em todas as regiões do Brasil e, conseqüentemente, o uso e a apropriação dos diferentes conteúdos e serviços digitais existentes no País.

Para os trabalhos, os órgãos e entes presentes na reunião foram convidados a indicar técnicos com disponibilidade para se dedicar em tempo integral à elaboração do Programa. Os técnicos foram organizados em dois grupos temáticos: infraestrutura e regulação e serviços. O tema de regulação e serviços agrupou as discussões sobre adaptação das normas em vigor para propiciar um ambiente regulatório mais favorável ao desenvolvimento do acesso em banda larga. Sob o tema de infraestrutura, os técnicos se concentraram sobre a proposta de uso das fibras óticas associadas à infraestrutura de empresas sob o controle da União, no intuito de criar uma rede nacional capaz de prover acesso à internet em banda larga.

O resultado dos trabalhos foi apresentado a entes do Governo Federal, especialistas do setor, representantes de grandes e pequenas operadoras e entidades de defesa dos usuários. A proposta final foi apresentada ao Presidente da República em reunião realizada em 8 de abril de 2009, e, em 13 de maio de 2010, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto n. 7.175 (BRASIL, 2010a), que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga.

Segundo dispõe o decreto instituidor, o PNBL visa a fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação e os objetivos específicos são: (i) massificar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga; (ii) acelerar o desenvolvimento econômico e social; (iii) promover a inclusão digital; (iv) reduzir as desigualdades social e regional; (v) promover a geração de emprego e renda; (vi) ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; (vii)

promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; (viii) aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.

A Telebras foi reativada para desenvolver quatro macroatividades: (i) implementar a rede privativa de comunicação da administração pública federal; (ii) prestar apoio e suporte a políticas públicas de conexão à internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público; (iii) prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos; (iv) prestar serviço de conexão à internet em banda larga para usuários finais, apenas e tão somente em localidades de oferta inadequada do serviço.

Evitar ações onde as operadoras atuavam de os contornos do que foi denominado de localidades com oferta inadequada<sup>70</sup>. Para prover conexão à internet, a Telebras foi autorizada a usar, fruir, operar e manter a infraestrutura e as redes de suporte de serviços de telecomunicações de propriedade ou posse da administração pública federal.

Os conflitos advindos da etapa de formulação do PNBL eclodiram no momento de sua implementação. Houve resistência das operadoras de telecomunicações com a possibilidade de a Telebras passar a atuar em áreas não atendidas pelas operadoras. No primeiro ano de implementação do PNBL, sempre que a Telebras anunciava que iria entrar em determinados municípios com o PNBL as operadoras privadas mobilizavam-se para oferecer o serviço nessas mesmas localidades. Isso pode ser visto como uma externalidade do programa, como um efeito colateral positivo.

A decisão do Governo Federal, no ano de 2012, de ampliar os serviços de banda larga e de alterar o PNBL representou para a massificação da banda larga uma possibilidade de mudança de curto prazo. O número de acessos em banda larga fixa totalizava 26,4 milhões de acessos até maio de 2016. E o número de acessos em banda larga móvel, totalizava 177,7 milhões de acessos até maio de 2016, conforme se pode observar nas tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Quantidade de Acessos Banda Larga Fixa (Milhares)

Ano	2013	2014	2015	Mai/16
Total	22.186	23.968	25.478	26.041

Fonte: [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br).

<sup>70</sup> Em 2011, Governo e empresas firmaram termo de compromisso para oferta de banda larga a preços populares. Atlas Brasileiro de Telecomunicações, 2012, p. 178. Teletime. Converge Comunicações.

Tabela 3 – Quantidade de Celulares com acesso à Banda Larga Móvel (Milhares)

Ano	2013	2014	2015	Mai/16
Total	103.108	157.868	180.486	177.728

Fonte: www.teleco.com.br.

Obs.: considera-se Banda Larga Móvel a soma das tecnologias WCDMA, LTE e terminais de dados Banda Larga.

O descompasso entre o crescimento da demanda e as infraestruturas disponíveis era impeditivo para a melhoria dos serviços de telecomunicações<sup>71</sup>, e medidas corretivas desse descompasso foram observadas com a tentativa de corrigir as deficiências de infraestrutura de comunicação satelital herdadas das privatizações que ganharam visibilidade com o que a imprensa denominou de Brasil Devassado<sup>72</sup>.

A partir do ano de 2016 as telecomunicações passaram a viver a dicotomia entre a banda larga limitada e a ilimitada. Essa dicotomia relaciona-se diretamente com a deficiência de infraestrutura, o que se verifica pela intensidade dos debates sobre a limitação de dados na internet destacando-se a sessão da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em maio do ano de 2016<sup>73</sup>. A ideia geral entre os agentes econômicos operadores dos serviços de telecomunicações é a de que não se pode oferecer ilimitadamente aquilo que se tem limitadamente.

#### 5.4.1 O Marco Civil da Internet

O Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014) é a carta de direitos e deveres na rede<sup>74</sup>. Silva (2014) avalia o Marco Civil como inovador pelas seguintes razões: elaboração colaborativa; regulação de direitos *on-line* do cidadão; previsão sobre a privacidade digital; prescrição de limites das empresas no tratamento de dados dos usuários e ainda pela relevância da temática no cenário transnacional. Para o autor, a internet adquiriu importância na primeira década do século XXI, o que agravou o ambiente de insegurança jurídica que não

<sup>71</sup> Rede Ampliada. Descompasso entre crescimento da demanda e investimentos das operadoras é um dos impeditivos para a melhoria dos serviços. Reportagem de Marta Funke. Valor Econômico de 14/08/2013, fl. 61.

<sup>72</sup> “[...]. Hoje, todas as informações brasileiras que trafegam pelo espaço – sejam elas militares, governamentais ou de empresas privadas nacionais – passam por satélites privados, controlados por uma única empresa, a *Star One*, do bilionário mexicano Carlos Slim [...]”. SEQUEIRA, Cláudio Dantas. Brasil Devassado. Revista ISTO É n. 2166, de 18/5/2011, p. 38 a 40.

<sup>73</sup> VASCO, Pedro Sérgio. Agência Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/21/limitacao-de-dados-na-internet-mobiliza-comissoes-do-senado>>. Acesso em: 14 out. 2016.

<sup>74</sup> Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014, regulamentada pelo Decreto n. 8.771, de 11 de maio de 2016.

poderia ser respondido pela legislação anterior ao Marco Civil que Silva denomina de legislação analógica.

As iniciativas que tramitavam para responder à novidade representada pelo avanço da internet indicavam possível violação de direitos na seara da investigação. Por isso, um código de princípios se tornou necessário.

A participação *on-line* no processo de elaboração do Marco Civil transformou-se em experiência útil, apropriável pelas diversas instituições e organizações da administração pública brasileira; tanto é assim que posteriormente outros ministérios, a exemplo do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, passaram a adotar a consulta pública *on-line* no *site* criado para esse fim. A discussão do Marco Civil foi considerada, também, uma novidade para a área de comunicação na avaliação de Silva (2014), pela centralidade da defesa do interesse público.

A neutralidade tecnológica é outro tema importante para o setor e por ser uma questão internacional se tornou proeminente na discussão da regulamentação do Marco Civil (BRASIL, 2016a). A divergência importante da discussão do Marco Civil foi o princípio da neutralidade da rede. De um lado, o interesse das operadoras foi sempre o de atuar comercialmente, estratificando o usuário; de outro lado, havia a preocupação com a discriminação de conteúdos e a censura tecnológica.

O marco regulatório das telecomunicações no Brasil sempre defendeu a neutralidade tecnológica, a fim de proteger o uso por parte das operadoras de quaisquer tecnologias na prestação de serviços – o jargão do setor é o de que a tecnologia é transparente ao usuário, a quem importa a fruição do serviço independentemente da tecnologia empregada.

A proteção e o sigilo dos dados pessoais ocupa, também, lugar central no debate do Marco Civil no parlamento, porque o sujeito de desempenho na sociedade da comunicação generalizada é um produtor de valor, a sua subjetividade, fruto de sua interação *on-line*, é relevante como mercadoria.

#### **5.4.2 A Rediscussão das Políticas Públicas de Telecomunicações**

A Consulta Pública n. 1, datada do dia 23/11/2015, conduzida pelo Ministério das Comunicações, por meio do site [www.participa.br](http://www.participa.br), foi lançada como proposta de discussão das políticas públicas do setor de telecomunicações e concedeu prazo até o dia 15/1/2016 para o recebimento de contribuições.

Como efeito da consulta pública tem-se a rediscussão do modelo de prestação de serviços de telecomunicações vigente no Brasil desde o ano de 1997, ano em que foi promulgada a LGT.

Legalmente, as políticas públicas são da competência do Poder Público, representado pelo Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Comunicações; ademais disso, o Aviso de Consulta Pública publicado no site [www.participal.br](http://www.participal.br) mencionava especificamente ambos – políticas públicas e rediscussão do modelo.

O que o Ministério das Comunicações de fato propôs foi a discussão de como será o setor de telecomunicações após o ano de 2025, ano em que se encerram os contratos de concessão vigentes.

A convocatória para consulta pública esclareceu que para lidar com o protagonismo do setor privado no desenvolvimento das telecomunicações no País a LGT criou um arcabouço normativo novo, e que apesar da expansão do STFC, a estagnação desse serviço tornara-se um fato perante a demanda por serviços que viabilizam o acesso à internet, como reverberação de um fenômeno mundial.

Os dados apresentados pelo texto introdutório da consulta pública informam que no Brasil, no período 2001–2013, houve queda de 25,1 pontos no percentual de domicílios com apenas telefone fixo convencional. Em contrapartida, houve aumento de 46,1 pontos percentuais na quantidade de domicílios que possuem apenas o telefone móvel.

A convocatória da consulta pública diz que as concessões do STFC, àquela época, enfrentavam queda persistente de receita e de *Market share*, e que se na promulgação da LGT a principal preocupação era a universalização do STFC, o foco das políticas públicas passara a ser a promoção da expansão da banda larga e a capacitação para o uso da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, da promoção da cultura e do desenvolvimento tecnológico. O texto apresenta um histórico dos decretos e programas que dão a visão da gradativa alteração no foco das políticas públicas:

- I Decreto n. 4.733 (BRASIL, 2003b) – que dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações e ressalta como finalidade a busca pela inclusão social e a garantia do acesso de todos os cidadãos à rede mundial de computadores (internet);
- II Decreto n. 6.424 (BRASIL, 2008c) – que operou a troca da meta de implantação de postos de serviços de telecomunicações pela meta de construção de *backhaul*(infraestrutura de rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga), com previsão de atendimento de 3.439 municípios, com valores inicialmente previstos da ordem de 800 (oitocentos) milhões de reais;

- III Decreto n. 7.175 (BRASIL, 2010a) – que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). No âmbito desse programa, foi estabelecida meta de chegar a 40 milhões de domicílios conectados à rede mundial de computadores em 2014, e, para isso, o Governo Federal atuou em diversas frentes, como a expansão da rede pública de fibra óptica administrada pela Telebras e a desoneração dos terminais de acesso e dos investimentos em rede;
- IV Decreto n. 7.512 (BRASIL, 2011b) – que trata do plano geral de metas de universalização conhecido como PGMU III, que tem foco na manutenção das capacidades de *backhaul* oferecidas nos municípios atendidos por determinação do Decreto n. 6.424/2008 (BRASIL, 2008c).

A rediscussão, portanto, abrangeu alterações no atual modelo de concessões do STFC, com o objetivo de não só promover a construção de infraestrutura de suporte à banda larga, mas também de considerar o constante impacto das novas tecnologias sobre o setor de telecomunicações, uma vez que as redes de telecomunicações de última geração, por contribuírem para a criação de ambiente de circulação de conhecimento e utilização de tecnologias avançadas, constituem infraestrutura de suporte ao desenvolvimento econômico e à inclusão social.

O texto introdutório observou que no setor, o STFC permanecia como único serviço de telecomunicações prestado em regime público, e que os serviços que suportam a banda larga – o SCM (banda larga fixa) e o SMP (banda larga móvel), por exemplo – são prestados somente em regime privado, sem exigências de universalização e de continuidade, porém, com resultados muito positivos em termos de crescimento de acessos e atendimento à população.

A consulta pública colocou, então, a necessidade de reflexão acerca de como será o setor pós-2025, e de como as políticas públicas devem ser estabelecidas a fim de garantir eficiência e atualidade no atendimento das demandas sociais, tendo por base a compreensão da banda larga como instrumento de concretização de direitos fundamentais.

A consulta foi organizada em cinco eixos temáticos, contemplando 27 perguntas: (i) o Eixo 1 trata do objeto da política pública e abrange as perguntas de 1 a 8; (ii) o Eixo 2 trata da Política de Universalização e abrange as perguntas de 9 a 12; (iii) o Eixo 3 trata do Regime Público *versus* Regime Privado e abrange as perguntas de 13 a 15; (iv) o Eixo 4 trata da Concessão e abrange as perguntas de 16 a 26; e o Eixo 5 trata de Outros Temas com a pergunta 27. O universo temático dos eixos encontra-se demonstrado nos Quadros 16 a 20.



Quadro 16 – Universo Temático Eixo 1

<b>Eixo 1 – Objeto da Política Pública</b>				
<b>Eixo/Pergunta</b>	<b>Universo Temático do Eixo</b>			
	<b>Tema 1</b>	<b>Tema 2</b>	<b>Tema 3</b>	<b>Tema 4</b>
E1P1	Banda larga fixa	Banda larga móvel	Redes de transporte	Redes de Acesso
E1P2	Atualidade da política	Evolução tecnológica		
E1P3	Acesso	Transporte		
E1P4	Regime privado	Atuação regulatória	SCM	SMP
E1P5	Simplificação estrutura	Convergência	Voz	Dados
E1P6	Incentivos	Investimentos	Banda larga	Pequeno provedor
E1P7	Telefonia fixa (STFC).	Universalização	Fim da Concessão	Metas
E1P8	Território nacional	Competição	Áreas não competitivas	

Fonte: elaboração da autora.

Quadro 17 – Universo Temático Eixo 2

<b>Eixo 2 – Política de Universalização</b>				
<b>Eixo/Pergunta</b>	<b>Universo Temático do Eixo</b>			
	<b>Tema 1</b>	<b>Tema 2</b>	<b>Tema 3</b>	<b>Tema 4</b>
E2P1	Conceito de universalização	Regime público	Regime privado	-
E2P2	FUST	Lei do FUST		-
E2P3	Usuário final	FUST	Subsídio	-
E2P4	Alteração Lei do FUST	Eficiência FUST	-	-

Fonte: elaboração da autora.

Quadro 18 – Universo Temático Eixo 3

<b>Eixo 3 – Regime Público versus Regime Privado</b>				
<b>Eixo/Pergunta</b>	<b>Universo Temático do Eixo</b>			
	<b>Tema 1</b>	<b>Tema 2</b>	<b>Tema 3</b>	<b>Tema 4</b>
E3P1	Extinção Regimes	Manutenção regimes	Regime Público	Regime Privado
E3P2	Serviços essenciais	Transformação tecnológica	Ampliação do acesso	Conceito de serviços essenciais
E3P3	Banda Larga	Massificação	Ajustes	Incentivos

Fonte: elaboração da autora.

Quadro 19 – Universo Temático Eixo 4

Eixo 4 - Concessão				
Eixo/Pergunta	Universo Temático do Eixo			
	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4
E4P1	Manter a concessão	Benefícios da concessão	Desvantagens da concessão	Custos da concessão
E4P2	Objeto novo para concessão			
E4P3	Abrangência territorial das concessões	Número de prestadoras	Estrutura vertical das concessões	
E4P4	Novas Metas de Universalização			
E4P5	Viabilidade econômica das concessões	Empresas <i>Over the Top</i> (OTTs)		
E4P6	Serviços essenciais	Áreas não rentáveis	Difícil acesso	População
E4P7	Obrigações	Retorno financeiro	Equilíbrio econômico-financeiro	
E4P8	Bens reversíveis	Uso compartilhado	Regime Público	Regime Privado
E4P9	Bens reversíveis	Mudança de regime de prestação	Redução área geográfica de prestação	
E4P10	Banda Larga	Prestação em Áreas não atrativas	Continuidade	
E4P11	Bens reversíveis	Alternativas para Bens Reversíveis	Falência da operadora	Desistência da Operadora

Fonte: elaboração da autora.

Quadro 20 – Universo Temático Eixo 5

Eixo 5 – Outros Temas				
Eixo/Pergunta	Universo Temático do Eixo			
	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4
E5P1	Revisão do Modelo institucional	-	-	-

Fonte: elaboração da autora.

As perguntas para cada eixo foram precedidas, no Aviso de Consulta Pública, de argumentos motivacionais e esclarecimentos que circunscreveram os propósitos do Poder Público na condução do procedimento de participação popular.

Para introduzir as perguntas relativas ao Eixo 1, que trata do objeto da política pública, o Aviso de Consulta Pública informou que à época da aprovação da LGT o anseio da sociedade era pela massificação do acesso às redes de telefonia fixa, e que o interesse por conexões de dados e por serviços com mobilidade era residual, porque tais redes eram muito incipientes àquela época, razão pela qual, diz o texto, o único serviço prestado atualmente em

regime público é a telefonia fixa e, portanto, apenas esse poderia ser objeto de metas de universalização.

Esclarece o texto da consulta que ao longo dos anos a evolução tecnológica possibilitou a convergência da exploração de serviços para uma única infraestrutura e para uma única plataforma capaz de suportar o tráfego de dados multimídia ante a crescente pluralidade de serviços e aplicações sobre essa infraestrutura. Nesse sentido, o texto justificou o panorama do setor que tem presença crescente de serviços convergentes, o que se constata pelo aumento da demanda por serviços de telecomunicações que dão suporte à internet em banda larga.

O Produto Interno Bruto (PIB) das nações é também argumento que suporta o texto do Aviso da Consulta Pública, posto que o aumento da demanda por banda larga e sua penetração se apresenta como fator de desenvolvimento do PIB.

Aduz o texto que a sociedade quer é a banda larga, fixa ou móvel, em detrimento da telefonia fixa. Esse novo anseio provocou, então, a necessidade de redesenho das políticas públicas para permitir a expansão do acesso das mais diversas camadas da sociedade a esses serviços, considerando também a dimensão geográfica continental do País.

Os serviços convergentes (SMP e SCM), como afirmado anteriormente, são prestados em regime privado e não são sujeitos a metas de universalização e sua expansão tem sido baseada em outras fontes de financiamento, diferentes daquelas previstas nas concessões do STFC na época de sua privatização.

Explica, também, o texto, que a política a ser construída deveria considerar as redes de transporte, uma vez que a viabilização do acesso à banda larga constituía-se tanto da necessidade de infraestrutura de rede quanto da disponibilização de serviços de acesso diretamente ao usuário.

Para introduzir o Eixo 2 da consulta pública que trata da Política de Universalização, o texto do aviso expõe que a LGT previu, como fontes de financiamento da universalização, o Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a criação de fundo específico (FUST), além de subsídio entre modalidades de serviço ou segmentos de usuários e o pagamento de adicional ao valor de interconexão.

A Lei n. 9.998 (BRASIL, 2000a) criou o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, o FUST, que não pode ser destinado à cobertura de custos com universalização dos serviços que a própria prestadora deva suportar, nos termos do contrato de concessão.

As fontes de financiamento, diz o Aviso de Consulta Pública, somente se destinam a cobrir parcela do custo não recuperável com a exploração eficiente do serviço objeto das metas de universalização.

O FUST, por se tratar de fundo destinado à universalização de serviços, somente pode ser aplicado na prestação em regime público – apenas pode ser aplicado para cobrir a parcela do custo não recuperável da universalização da telefonia fixa no País.

Mas, em que pese haver fonte de recursos para a telefonia fixa, o Aviso de Consulta Pública reforçou que o serviço de telefonia fixa estagnara-se, perdendo espaço para os serviços que possibilitam acesso à internet, prestados em regime privado e sujeitos a decisão das empresas para sua ampliação, seguindo a regra do livre mercado. Tais serviços, serviços prestados em regime privado, porém, são aqueles que se expandem e apresentam-se como meios de concretização de diversos direitos fundamentais, como, por exemplo, à educação, à informação, à cultura, ao lazer e ao emprego.

Para introduzir as perguntas ao Eixo 3, que trata da relação entre o regime público e o regime privado, o Aviso de Consulta Pública explica que os serviços de telecomunicações são prestados em regime privado, com base nos princípios constitucionais da atividade econômica, e em regime público sujeitos a obrigações de continuidade e universalização, a controle tarifário e a bens reversíveis à União ao fim da outorga. No Modelo vigente, então, a universalização, enfatiza o texto, restringe-se ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (ou STFC).

Mas, assevera o Aviso de Consulta Pública que o regime público, apesar de embutir o benefício de propiciar a universalização e assegurar a continuidade do serviço, pode implicar também desincentivo a investimentos, pelo risco de reversão de ativos. Quando se definiu a prestação em regime público, identificou-se que os benefícios poderiam compensar eventuais ineficiências, mas essa conclusão não é estática, pois é influenciada por constante transformação tecnológica do setor, que ainda pode sofrer profundas mudanças até o fim da concessão, em 2025.

Os serviços, prestados em regime privado, e por isso orientados pelos princípios constitucionais da ordem econômica, têm experimentado crescimento significativo, mesmo sem contar com a garantia legal de universalização.

À sua falta, outros remédios têm sido adotados: os editais de licitação de faixas de radiofrequência foram quase todos elaborados contendo cláusulas que obrigaram o avanço ininterrupto do alcance do SMP em 100% dos municípios brasileiros.

Ademais, várias ações foram tomadas com vistas a impulsionar o avanço do SCM, tais como a atualização do regulamento do serviço em 2013, a previsão de assimetrias regulatórias

para incentivar a prestação do serviço por pequenos provedores e a redução do preço de outorga de R\$ 9.000 (nove mil reais) para R\$ 400 (quatrocentos reais).

O Aviso de Consulta conclui que após a massiva implantação da infraestrutura do STFC (STFC) no País a universalização desse serviço é um fato que o faz perder espaço para os já mencionados serviços de suporte à banda larga, que são crescentemente demandados pelos consumidores e expandem-se cada vez mais, mesmo sendo prestados em regime privado e, portanto, sujeitos a regras mais flexíveis.

Destaca o texto introdutório da consulta que a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) define a possibilidade de o Poder Executivo, por decreto, instituir ou eliminar alguma modalidade de serviço do regime público. Tal decisão pode tomar como embasamento diferentes razões. Por exemplo, poder-se-ia concluir que a União não mais atribuiria a determinado serviço o caráter de essencialidade e, por isso, não mais seria responsável por sua continuidade e universalização. Por certo, semelhante raciocínio pode ser introduzido no sentido inverso, ou seja, para se dar esse caráter a outros serviços de telecomunicações que venham a ser considerados como essenciais à sociedade.

No que diz respeito ao Eixo 4, que trata da concessão, o Aviso de Consulta Pública inicia o seu texto definindo concessão de serviço de telecomunicações como a delegação, a um particular, da prestação de um serviço essencial, em regime público, sujeito a metas de continuidade, controle tarifário e reversão de bens, se houver, ao final da outorga. Essa se dá mediante contrato, sem caráter de exclusividade e por prazo determinado de, no máximo, vinte anos, podendo ser prorrogado, uma única vez, por igual período.

No STFC, as áreas de exploração, o número de prestadoras, os prazos de vigência das concessões e os prazos para admissão de novas prestadoras são definidos considerando-se o ambiente de competição, observados o princípio do maior benefício ao usuário e o interesse social e econômico do País, de modo a propiciar a justa remuneração da prestadora do serviço no regime público.

As concessões obedecem a um Plano Geral de Outorgas, que divide o País em áreas, define o número de prestadoras para cada área, os prazos de vigência e as regras para admissão de novas prestadoras. No regime de concessões, o que o Modelo busca é o maior benefício ao usuário e justa remuneração do encarregado do concessionário com a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O concessionário, entretanto, se sujeita aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente por suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

A concessão submete-se ainda ao cumprimento de metas de universalização, periodicamente aprovadas pelo Poder Executivo, por meio de Planos Gerais de Metas de Universalização, os chamados PGMUs. Por isso, tais metas apresentam-se também como instrumento de realização de política pública com o objetivo de possibilitar o acesso a serviços de telecomunicações considerados básicos, independentemente da localização e condição socioeconômica, o que visa a garantir, inclusive, a prestação de tais serviços em áreas economicamente menos rentáveis.

Um dos grandes diferenciais do serviço prestado em regime público é a obrigação de continuidade na prestação dos serviços de telecomunicações, que disciplina as relações econômicas no setor e possibilita a fruição de forma ininterrupta do serviço, sem paralisações injustificadas. De acordo com a LGT, de modo a garantir essa obrigação de continuidade dos serviços prestados em regime público, é utilizado o instituto da reversibilidade dos bens. Os bens reversíveis serão revertidos à União automaticamente na extinção da outorga, resguardado à Concessionária o direito às indenizações previstas contratualmente e na legislação. Além disso, se o contrato for extinto antes do prazo inicialmente previsto haverá pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados.

O Aviso de Consulta Pública registra, também, que o cenário de convergência possibilita que uma mesma empresa seja responsável por diferentes serviços de telecomunicações, o que pode gerar incerteza sobre a parcela dos ativos das concessionárias utilizados na prestação dos demais serviços, que devem ser considerados reversíveis. Adiciona-se a esse cenário já bastante complexo a recente alteração da LGT por meio da Lei n. 12.485 (BRASIL, 2011a), que permite a exploração direta, pela concessionária, de outros serviços de telecomunicações.

O fato de os contratos de concessão estar próximos de seu termo final apresenta-se como fator de diminuição de aplicação de capital na expansão das redes, pois grandes inversões requerem maior lapso temporal para compensação do investimento, por meio das receitas auferidas, o que pode não ser alcançado antes do fim dos contratos. A obrigação da reversibilidade tem sido identificada também como causa para redundância de infraestrutura. As outorgas do STFC já uma vez prorrogadas encerram-se em 2025, sem que possam ser objeto de renovação.

E, por último, o Aviso de Consulta Pública, no Eixo 5, prevê o recebimento de contribuições relativas a outros temas, distintos do tema relacionado aos eixos anteriores, argumentando, para tanto, que o dinamismo do setor de telecomunicações tem

progressivamente colocado em xeque concepções consagradas na legislação setorial e nas práticas do órgão regulador. Nesse contexto, diversos temas têm ganhado destaque nos debates públicos – a exemplo das questões ligadas à gestão e à outorga de espectro, a relação entre os novos serviços e tecnologias disponíveis na internet e os serviços tradicionais de telecomunicações, os desafios do setor face ao surgimento da internet das Coisas e a progressiva convergência entre terminais e serviços distintos.

#### 5.4.2.1 Relatório final do grupo de trabalho entre o Ministério das Comunicações e a Anatel

A revisão das políticas das telecomunicações iniciou-se no dia 23 de novembro de 2015 e encerrou-se no dia 15 de janeiro de 2016 com a abertura e o fechamento de consulta pública. O Grupo de Trabalho multidisciplinar instituído no Ministério das Comunicações e Anatel realizou estudos e apresentou propostas e alternativas de políticas abordando aspectos jurídicos, técnicos e econômicos, sobre as concessões do STFC no País, considerando a importância de desenvolvimento da infraestrutura de suporte à banda larga uma vez que as outorgas se encerram em 2025, sem possibilidade de renovação<sup>75</sup>.

O relatório do Grupo de Trabalho com base nas contribuições, nas reuniões setoriais e nos estudos realizados alcançou as seguintes premissas balizadoras da revisão do Modelo:

- I Banda Larga no centro da política pública;
- II Complementaridade de tecnologias e segmentos de rede;
- III Manutenção do atual atendimento de voz onde ainda for necessário;
- IV Segmentação geográfica de acordo com níveis de competição para definição de atuação regulatória;
- V Adequação do mecanismo de financiamento da expansão dos serviços de banda larga em áreas não rentáveis;
- VI Incompatibilidade das características das concessões vigentes com o cenário atual;
- VII Necessidade de tratar o tema dos bens reversíveis;
- VIII Equalização de ônus e bônus na mudança do Modelo;
- IX Novas metas podem transcender as regiões de outorga atuais;
- X Ligação entre áreas rentáveis e não rentáveis;
- XI Estratégia flexível para lidar com evolução tecnológica e de mercado.

---

<sup>75</sup> Expõe o relatório do grupo de trabalho que na Consulta Pública, houve 5.715 visualizações por meio da plataforma [www.participa.br/revisaomodelo](http://www.participa.br/revisaomodelo) e mais de novecentas contribuições. O primeiro eixo obteve maior participação, com 32,3% das contribuições, seguido pelo Eixo 4 (28%), Eixo 2 (16,9%), Eixo 3 (12,5%) e Eixo 5 (9,9%).

Os três cenários considerados aderentes às premissas acima expostas são: (i) migrar todos os serviços para autorização; (ii) definir nova concessão de banda larga (voz e dados); (iii) prever concessão residual de STFC e a banda larga em regime privado; ou ainda modelos híbridos. Avaliou-se que nenhum dos cenários propostos apresenta-se melhor do que os outros em todos os critérios avaliados. (BRASIL, 2016).

Distintamente das análises e avaliações feitas pelo Grupo de Trabalho, o *corpus* deste estudo não teve fonte em estudos ou em reuniões setoriais, mas nas contribuições à consulta pública *per se*.

### 5.4.3 Plano Brasil Inteligente

O Programa Nacional de Banda Larga (BRASIL, 2010a) entrou em nova fase com a instituição do Plano Brasil Inteligente (BRASIL, 2016b), que tem a finalidade de buscar a universalização do acesso à internet no País e contém determinação de que sejam estabelecidos mecanismos que possibilitem a migração das atuais concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado para regime de maior liberdade, condicionando a migração ao atendimento de metas relativas à banda larga. Esse plano parece atender a reivindicações sociais importantes e antigas no cenário das telecomunicações no Brasil, inclusive porque, provavelmente, conferirá, na migração das concessionárias para o regime de maior liberdade, espaço para atuação ampla em todas as questões afeitas à tecnologia, infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações, entre outras, e poderão utilizar recursos do Fundo Garantidor de Infraestrutura<sup>76</sup>.

Por último, no que diz respeito à descrição das intervenções regulatórias que compõem o percurso aqui delineado, é importante enfatizar que o Plano Brasil Inteligente não está contemplado no marco temporal da pesquisa, porque editado após o fechamento do *corpus*, mas não seria possível deixar de trazê-lo ao percurso porque esse Plano faz parte do contexto de compreensão da pesquisa.

---

<sup>76</sup> Decreto n. 8.776, de 11 de maio de 2016.



## PARTE III

# INTERPRETAÇÃO DO CÓDIGO TÉCNICO

## 6 AVANÇANDO SOBRE OS SIGNIFICADOS

Esta tese analisa a rediscussão das políticas públicas de telecomunicações como situação única e especial e explora a relação entre desativação tecnológica do STFC e a massificação da banda larga, com a finalidade de identificar, no conjunto de manifestações dos atores na rediscussão, as dimensões e sentidos sociais que integram ou deveriam integrar o código técnico projetado para a banda larga como serviço de telecomunicações para o futuro.

Os documentos do Programa Nacional da Banda Larga – Brasil Conectado – eram a base empírica para a pesquisa, que seriam suplementados por entrevistas. A escolha, entretanto, foi por outra materialidade – as manifestações de atores na Consulta Pública n. 1/2015, do Ministério das Comunicações.

Durante a realização da consulta pública, as contribuições foram inseridas e diariamente coletadas diretamente do *site* participa.br porque não se sabia se haveria um relatório em pdf para *download*. Com o fechamento do prazo, o Ministério das Comunicações emitiu o primeiro relatório, que foi apropriado pela pesquisa, e no mês de fevereiro de 2016 emitiu o segundo relatório. Posteriormente, extraiu-se do *site* a última contribuição de uma entidade governamental que cuida de direitos do consumidor. Este é o *corpus* da pesquisa.

Na transcrição, os textos dos contribuidores são unidades de informação que passaram a ser material para a organização dos sentidos da comunicação, no trabalho de registro de ideias completas de modo a permitir a aplicação da metodologia de análise temática de conteúdo. As unidades de informação foram desdobradas em unidades de significado a partir da leitura do conteúdo e de seu enquadramento em categorias de análise e agrupamento em dimensões analíticas.

O trabalho de transcrição preservou o texto no modo apresentado pelo contribuidor e, em razão de muitos textos apresentarem vários sentidos, a transcrição dividiu a Unidade de Significado em várias outras unidades de significado, preservando os trechos necessários à compreensão do sentido como demonstrado no Quadro 21.

Quadro 21 – Sentidos da Transcrição

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Deve ser aberto o mercado de telecomunicações no Brasil de maneira que haja muito mais espaço para outras companhias. Há países muito menores que o Brasil, como a Inglaterra, por exemplo, onde existem mais de 10 operadoras de telefonia celular. Isso aumenta muito a qualidade do serviço e barateia os preços. É um absurdo termos apenas 4 grandes operadoras em um país do tamanho do nosso. Pior ainda é o preço abusivo para ligações entre operadoras diferentes! (E4P1-PF)	Abertura do mercado de telecomunicações no Brasil para outras companhias.	Há países muito menores que o Brasil, como a Inglaterra, por exemplo, onde existem mais de dez operadoras de telefonia celular.	Competição	DR
Deve ser aberto o mercado de telecomunicações no Brasil de maneira que haja muito mais espaço para outras companhias. Há países muito menores que o Brasil, como a Inglaterra, por exemplo, onde existem mais de 10 operadoras de telefonia celular. Isso aumenta muito a qualidade do serviço e barateia os preços. É um absurdo termos apenas 4 grandes operadoras em um país do tamanho do nosso. Pior ainda é o preço abusivo para ligações entre operadoras diferentes! (E4P1-PF)	Diversidade de operadoras aumenta a qualidade do serviço e barateia os preços.	É um absurdo termos apenas quatro grandes operadoras em um país do tamanho do nosso. Pior ainda é o preço abusivo para ligações entre operadoras diferentes!	Competição	DR

Fonte: elaboração da autora.

A preparação do material requereu leitura do relatório final elaborado pelo grupo de trabalho do Ministério das Comunicações e Anatel com o objetivo de validar o foco da pesquisa na dimensão social do código técnico da banda larga. Esse relatório é fonte de informações e compreende dez grandes capítulos (301 laudas) que expõem o resultado dos estudos, reuniões e audiências públicas que fizeram parte das atividades daquele Grupo de Trabalho. Citado relatório foi colocado à disposição do público no mês de abril de 2016. Neste estudo, os resultados se encontram no Capítulo 5, item 5.4.2.1.

Após as sugestões e correções indicadas no exame de qualificação ocorrido no mês de novembro de 2016, o foco do estudo foi alterado, requerendo, na prática, a reavaliação das categorias de análise. As planilhas foram refeitas com o acréscimo de uma planilha com as contribuições constantes do segundo relatório e o respectivo desdobramento em unidades de significado.

É importante registrar que a opção na transcrição de repetir textos na busca de sentidos tem relação com os próprios conteúdos, uma vez que são conteúdos repetitivos. A repetição demonstra que muitos atores se posicionaram de modo idêntico, com discurso semelhante e

exemplos iguais, como é o caso da referência aos *gaps* do Banco Mundial, feita por duas operadoras, como se observa do Quadro 22.

Quadro 22 – *Gaps* do Banco Mundial

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Foco da política pública. As políticas públicas devem, prioritariamente, ser voltadas ao atendimento de localidades e municípios caracterizados como brancas e cinzas pelo modelo de Gaps do Banco Mundial (Juan Navas-Sabater et al., Telecommunications and Information Services for the Poor: Toward a Strategy for Universal Access, The World Bank Discussion Paper No. 432, 2002). Entretanto, considerando a importância dos serviços de telecomunicações no exercício da cidadania e no dia a dia dos brasileiros, mesmo nas áreas pretas o Estado deve buscar reduzir a carga tributária incidente tanto sobre a cadeia produtiva (equipamentos e serviços) como sobre o consumidor, bem como deve promover as assimetrias necessárias a garantir o equilíbrio nas relações entre prestadoras com e sem Poder de Mercado Significativo (PMS). Ainda, considera que não deve ser estabelecida prioridade entre a banda larga móvel e a banda larga fixa privilegiando-se, dessa forma, a neutralidade tecnológica. (E1P1/OP)	Não deve haver prioridade entre banda larga fixa ou móvel	Utilizar modelo gaps do Banco Mundial para definir áreas a serem atendidas (brancas e cinzas). Nas áreas pretas o Estado deve reduzir a carga tributária	Experiência internacional	DP

Continua

continuação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O foco da política pública para a banda larga (fixa ou móvel) deve ser a massificação do acesso. Para tanto, é imprescindível que o regulador adote medidas condizentes com os problemas identificados em cada localidade, mantendo em mente que problemas diferentes requerem remédios diferentes. O modelo de identificação de gaps do Banco Mundial é uma boa forma de mapear os tipos de problemas presentes em cada área e agrupá-las em três categorias: pretas, cinzas e brancas. Nas áreas pretas, as falhas de mercado são mínimas e a atuação do regulador deve ocorrer no sentido de reduzir a carga tributária de toda a cadeia produtiva até o consumidor final e, também, em prol da garantia de competição, preferencialmente ex-post. Nas áreas cinza é necessária a promoção de incentivos aos operadores para ampliação das ofertas, tais como um menor nível de regulamentação, desonerações fiscais, entre outras iniciativas. Já nas áreas brancas, o Governo deve atuar mais incisivamente realizando aportes diretos e utilizando fundos setoriais de forma a garantir suficiente estímulo à demanda e incentivo a investimentos pelo lado da oferta. (E1P1/OP)	Massificação do acesso em banda larga fixa e móvel utilizando modelo de gaps do Banco Mundial (áreas brancas, cinzas e pretas)	Regulamentos distintos para localidades distintas (problemas diferentes requerem remédios diferentes)	Massificação da banda larga	DS

Fonte: elaboração da autora.

## 6.1 DIMENSÕES DE ANÁLISE

As 915 contribuições (unidades de informação) apresentadas pelo total de 85 contribuidores foram desmembradas em 2205 unidades de significado. As unidades de significado foram analisadas identificando-se temas principais, temas secundários e categorias temáticas, resultando em um total de 1729 temas principais, 1923 de temas secundários e em 60 categorias temáticas. As categorias temáticas foram agrupadas em quatro dimensões de análise (categorias de análise): dimensão funcional (DF); dimensão regulatória (DR); dimensão social (DS) e dimensão política (DP), calculadas e demonstradas na Tabela 4 a seguir.

A opção pelo agrupamento em quatro dimensões tem relação tanto com os pressupostos teóricos como com a frequência com que os temas foram aparecendo no curso da análise. A sigla EX indica excursão<sup>77</sup>, conforme demonstra o Quadro 23.

<sup>77</sup> Excursões na análise das contribuições é designação dada àquelas participações que indicavam *sites* para busca das contribuições ou que indicavam que a contribuição integral seria remetida via *e-mail*.

Tabela 4 – Dimensões Analíticas

		Dimensão Analítica					
		DF	DP	DS	DR	EX	Total
Eixos	E1	184	155	180	154	8	681
	E2	30	20	67	57	2	176
	E3	34	48	95	96	6	279
	E4	50	124	117	195	6	492
	E5	128	141	150	158	0	577
	Total	426	488	609	660	22	2205

Fonte: elaboração da autora.

Quadro 23 – Excursos

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Minha participação e cooperação estão no meu perfil do participa.br (E1P1/PF)	Excurso	Excurso	Excurso	Excurso
Já respondido (muitas vezes) Contemplado em respostas anteriores (E4P9/ASSOC)	Excurso	Excurso	Excurso	Excurso
Conforme declarado, o regime público deveria deixar de existir. A contribuição completa da SKY está disponível em: <a href="http://www.participa.br/sky/sky-brasil-contribui-o-consulta-p-blica-de-telecomunica-es.pdf">www.participa.br/sky/sky-brasil-contribui-o-consulta-p-blica-de-telecomunica-es.pdf</a> . (E4P11/OP)	Excurso	Excurso	Excurso	Excurso
Aproveitamos para ressaltar que a Ericsson optou no âmbito da Abinee por um texto único a seguir nas respostas aos itens da Consulta Pública. (E1P1/PJ)	Excurso	Excurso	Excurso	Excurso

Fonte: elaboração da autora.

Os excursos não foram computados como categoria porquanto foram incluídos nas falas do contribuidor em momento posterior a sua participação e também porque foram apresentados por *e-mail* ou em documento que agrupou as contribuições do respectivo contribuidor para todos os eixos. Expurgada dos excursos, as unidades de significado reduziram-se a 2.183, conforme se observa na Tabela 5.

Tabela 5 – Dimensões Analíticas sem Excursos

		Dimensão Analítica					
		DF	DP	DS	DR	Total	
Eixos	E1	184	155	180	154	673	
	E2	30	20	67	57	174	
	E3	34	48	95	96	273	
	E4	50	124	117	195	486	
	E5	128	141	150	158	577	
	Total	426	488	609	660	2183	

Fonte: elaboração da autora.

Há categorias temáticas significativas, mas de ocorrência mínima, cuja menção é importante como registro da natureza dos conteúdos que o *corpus* apresentou como, por exemplo, o conceito de *total welfare*, ou a questão da aposentadoria dos ex-funcionários do Sistema Telebras. Exemplos da natureza dos conteúdos encontram-se no Quadro 24.

Quadro 24 – Natureza dos Conteúdos

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
É recomendável que a política pública seja incentivadora e impulsionadora dos seguintes aspectos: (iv) Preços comercialmente razoáveis – É fundamental que a oferta de serviços seja realizada em condições comerciais que possibilitem a maximização do benefício econômico-social ( <i>total welfare</i> ). (E5P5/ASSOC)	Preços comercialmente razoáveis	<i>Total welfare</i> (maximização do benefício econômico-social).	<i>Total welfare</i>	DS
Cumprir os compromissos assumidos junto aos aposentados do STB. (E4P2/PF)	Cumprir compromissos com os Aposentados do STB	Aposentados do STB	Telebras	DP
Não quero usar smartphone E como consumidor faço questão de que eles me forneçam 'chips' de celular do formato anterior, se um dia precisar de comprar novamente. (E1P2/PF)	Obsolescência tecnológica	Assegurar alternativas para o consumidor	Consumo	DS
Se o regime público fosse bom, não teria havido a privatização do setor. A questão toda é bem simples: o que interessa é o atendimento aos requisitos do usuário. (E3P1/PF)	Se o regime público fosse bom, não teria havido a privatização do setor	O que interessa é o atendimento aos requisitos do usuário	Serviço adequado	DS

Fonte: elaboração da autora.

Como demonstrado acima, uma das dificuldades de análise é o fato de as contribuições abordarem assuntos diversos e repetirem-se nos eixos com algumas modificações. Isso ocorre tanto entre atores como um para outro ator. Essa é, também, uma das razões pelas quais a análise quantitativa não é o melhor critério. De todo modo, o discurso do texto inaugural da consulta pública e as perguntas em cada eixo são efetivamente amplos e procuram respostas para a problemática setorial em 27 perguntas. As discrepâncias entre os temas apontam, talvez, para uma dificuldade própria da metodologia de consulta pública que por ser instrumento de participação social é plural e traz anseios de grande abrangência para a discussão. O Quadro 25 exemplifica essa abrangência.

Quadro 25 – Abrangência Temática

Unidade de Informação	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
No que tange à infraestrutura, a atual metodologia de regras de reversibilidade de bens adotada para o STFC consiste em verdadeiro obstáculo para a captura e alavancagem dos ganhos econômicos que possibilitariam um bem-estar social mais apurado. (E1P1/OP)	Bens reversíveis	Regras de reversibilidade são obstáculos para ganhos econômicos	Bens reversíveis	DR
Sim, para todos os serviços suportados pela tecnologia: voz, dados, vídeo e outros que venham a ser ofertados. A simplificação se daria por uma outorga, ou licença, única. (E1P5/ASSOC)	Licença única	Convergência tecnológica	Simplificação	DP
Para que esses objetos sejam alcançados, a nova política pública para o setor de telecomunicações deveria ser flexível e neutra em termos de tecnologia. Deveria criar um ambiente jurídico previsível para promover o investimento e centrar na intensificação da concorrência e no incentivo da inovação. (E1P1/OP)	Política flexível e neutra em termos tecnológicos	Intensificação da concorrência e incentivo à inovação	Tecnologia	DF

Fonte: elaboração da autora.

A **dimensão funcional** e a **dimensão social**, como dimensões de análise, remetem para a relação entre a tecnologia e a demanda popular pela ampliação do acesso à comunicação em banda larga. Essa relação ocorre em dois movimentos – movimento da instrumentalização primária e movimento da instrumentalização secundária. A instrumentalização primária corresponde à dimensão funcional da tecnologia e a instrumentalização secundária corresponde à dimensão social da tecnologia. Na instrumentalização primária, encontra-se o processo de funcionalização dos objetos da ação técnica, onde se realizam as relações técnicas básicas; mas, esse movimento não é suficiente para produzir um sistema ou um recurso, pois requer uma integração que ocorre na instrumentalização secundária, dado que para Feenberg (2013, 2012) a tecnologia é essencialmente social.

Na **dimensão funcional**, portanto, foram alocadas as categorias inerentes à tecnologia ou sem as quais a tecnologia não seria operacional ou ainda para conceitos que dizem respeito à funcionalização dos objetos, ao que a tecnologia convencional já resolve, à tecnologia *per se*. Como um suporte técnico essencial à internet a banda larga ainda é uma tecnologia em fluxo. Nessa dimensão estão agrupadas as categorias temáticas seguintes: banda larga, desagregação, espectro, infraestrutura, internet, Aplicações *Over the Top* (OTT) e tecnologia. As ocorrências estão computadas no Quadro 26.

Quadro 26 – Dimensão Funcional

Categoria		Quantitativo
Dimensão Funcional	Banda larga	46
	Desagregação	18
	Espectro	36
	Infraestrutura	164
	Internet	9
	OTT	13
	Tecnologia	140
	Total	426

Fonte: elaboração da autora.

A **Dimensão social** remete para elementos que integram ou deveriam integrar o código técnico da banda larga, projetado pelas contribuições. Social equivale ao apelo coletivo na discussão da melhor solução a ser dada ao problema das políticas que seria, na investigação, um serviço para o futuro, uma banda larga massificada em regime público ou universalizada em regime privado.

Nessa dimensão estão agrupadas as categorias temáticas seguintes: cidadania, comunicação, consumo, direito social, educação, inclusão digital, massificação da banda larga, privacidade, radiodifusão, rural, serviço adequado, sustentabilidade, *total welfare*, universalização, universalização da banda larga e universalização no regime privado. As ocorrências estão computadas no Quadro 27.

Quadro 27 – Dimensão Social

Categoria		Quantitativo
Dimensão Social	Cidadania	1
	Comunicação	16
	Consumo	61
	Direito social	21
	Educação	11
	Inclusão digital	33
	Massificação da banda larga	146
	Privacidade	4
	Radiodifusão	6
	Rural	7
	Serviço adequado	14
	Sustentabilidade	2
	<i>Total welfare</i>	3
	Universalização	174
	Universalização da banda larga	89
	Universalização no regime privado	21
Total	609	

Fonte: elaboração da autora.



A **Dimensão regulatória** remete para as categorias que reclamam intervenção do regulador – que requerem a elaboração de regulamentos e normas ou que já estão previstas no marco regulatório e que devem ser seguidas ou cuja alteração demandaria revogação do que está previsto e a criação de novas regras.

Afigura-se necessário explicar que a privatização excluiu os governos do ambiente empresarial com o processo de desestatização. Nessa exclusão, a forma tradicional de regulação jurídica foi alterada pela introdução na estrutura administrativa de um Órgão Regulador independente, dotado de poder normativo.

Esse fato deu origem a procedimentos novos de elaboração da regulação setorial baseado na mediação e na valorização das práticas de comércio que prestigiam a liberdade contratual – *a pacta sunt servanda*. Assim, a regulação passou a admitir o diálogo plural entre Órgão Regulador, consumidores, prestadores de serviço, empreendimentos transnacionais, órgãos reguladores internacionais e a comunidade internacional, utilizando-se como canal as audiências e consultas públicas. Esses são os contornos da dimensão regulatória como dimensão de análise neste estudo.

Nessa dimensão estão agrupadas as categorias temáticas bens reversíveis, competição, concessão, desapropriação, FUST, indicadores, indústria nacional, Marco Civil, numeração, pequeno provedor, regime de prestação, regime privado, regime público, regulação, sanção, tributação. As ocorrências estão computadas no Quadro 28.

Quadro 28 – Dimensão Regulatória

Categoria		Quantitativo
Dimensão Regulatória	Bens reversíveis	154
	Competição	118
	Concessão	3
	Desapropriação	3
	FUST	54
	Indicadores	3
	Indústria nacional	1
	Marco Civil	1
	Numeração	3
	Pequeno provedor	27
	Regime de prestação	41
	Regime privado	27
	Regime público	37
	Regulação	155
	Sanção	9
	Tributação	28
Total		664

Fonte: elaboração da autora.

A **Dimensão política** ultrapassa o que é funcional, regulatório e social e alcança o que depende de debates e posições decorrentes do processo de elaboração de políticas públicas. Espera-se que a massificação da banda larga ou a universalização da banda larga em regime privado seja o produto e o resultado desse processo de tomada de decisões no âmbito de elaboração das Políticas de Telecomunicações<sup>78</sup>.

O processo de tomada de decisões – a trajetória de formulação de políticas públicas influencia a esfera pública (*policy*) e a esfera política (*politics*) e a curiosidade provocadora do estudo é uma curiosidade que opera as duas esferas.

Opera a esfera pública porque já havia no setor de telecomunicações caminhos definidos para o provimento de serviços de banda larga; opera a esfera política porque o percurso de construção da banda larga perpassa a Era FHC e a Era Lula, cujos projetos políticos têm contornos distintos.

O primeiro projeto instituiu o Modelo de reestruturação setorial e o segundo projeto político atuou no ambiente da crítica projetiva buscando suprir, no caso da banda larga, espaços onde não havia a oferta de banda larga pelos operadores de serviços de telecomunicações ou onde ainda eram necessárias definições sobre a infraestrutura e sobre a comunicação estratégica do Poder Público, o que resultou na reativação da Telebras.

A **Dimensão política** agrupa as categorias temáticas democracia, desigualdade regional, experiência internacional, interesse público, intervenção, investimento, metodologia, Modelo, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) políticas públicas, privatização, separação estrutural, simplificação e Telebras. Essas categorias refletem princípios constitucionais, como é o caso da democracia, redução das desigualdades regionais e, também, refletem a necessidade de decisão não apenas advinda da agenda de políticas públicas, mas do ambiente político (*politics*). As ocorrências estão computadas no Quadro 29 a seguir.

---

<sup>78</sup> Analisa-se uma política pública, segundo propõe Dye, para descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. (DYE, 1984 apud DIAS, 2012).

Quadro 29 – Dimensão Política

Categoria		Quantitativo
Dimensão Política	Democracia	7
	Desigualdade regional	59
	Experiência internacional	40
	Interesse público	21
	Intervenção	6
	Investimento	38
	Metodologia	15
	Modelo	160
	P&d	6
	Políticas Públicas	58
	Privatização	12
	Separação estrutural	10
	Simplificação	48
	Telebras	4
	Total	484

Fonte: elaboração da autora.

## 6.2 CLASSIFICAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS ATORES

Código técnico como processo histórico-social é a categoria teórica-chave do estudo. A rigor, no processo de discussão das políticas, todos os atores são mediadores na concepção do código técnico do serviço. Por essa razão, procurou-se inicialmente classificar os atores como usuários ou produtores de tecnologia. Essa classificação, entretanto, se mostrou inadequada e insuficiente porque todos, no âmbito dos fundamentos teóricos do contexto de compreensão da investigação são – a um só tempo – usuários e produtores de tecnologia, porque o suporte tecnológico da comunicação é um aparato sociotécnico em construção no curso do processo de tomada de decisões de modificações no Modelo.

Optou-se, então, pela classificação usualmente empregada que tem relação com a personalidade jurídica de cada ator (associação, fundação, Governo, movimento social, organização internacional, organização social, Pessoa Física, Pessoa Jurídica e Sindicato). Mas, é importante reforçar que embora – com exceção de Pessoa Física (PF) – todos os tipos sejam Pessoa Jurídica, a designação PJ é excludente dos demais tipos, conforme demonstra a Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Tipo de Colaborador por Eixo

Tipo de Colaborador												
Eixo		ASSOC	FUND	GOV	MS	OI	OP	OS	PF	PJ	SIND	Total
	E1	180	27	33	0	0	110	40	141	92	50	<b>673</b>
	E2	45	5	22	0	0	20	11	35	29	7	<b>174</b>
	E3	63	7	12	0	0	67	13	64	32	15	<b>273</b>
	E4	88	6	15	0	0	139	22	147	38	31	<b>486</b>
	E5	79	30	43	31	13	187	2	0	127	65	<b>577</b>
	Total	<b>455</b>	<b>75</b>	<b>125</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>523</b>	<b>88</b>	<b>387</b>	<b>318</b>	<b>168</b>	<b>2183</b>

Fonte: elaboração da autora.

No plano de análise, a contribuição de cada ator é a Unidade de Significado. A contribuição integral do ator é o somatório das respostas dadas a cada pergunta. Os atores, em grande parte, seguiram a regra de responder a cada pergunta específica. O Quadro 30 registra ocorrências exemplificativas.

Quadro 30 – Respostas Específicas

Unidade de Informação	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Como referido anteriormente, é difícil enxergar a manutenção do atual regime de concessão no futuro. No passado havia um 'ativo' a ser explorado, representado por um mercado com demanda não atendida e sem possibilidade de surgirem novos entrantes significativos em curto prazo. Hoje a situação é diferente. (E4P1/ASSOC)	Difícil vislumbrar concessões no futuro	No passado havia um 'ativo' a ser explorado, representado por um mercado com demanda não atendida e sem possibilidade de surgirem novos entrantes significativos em curto prazo. Hoje a situação é diferente	Regime privado	DR
Em decorrência da convergência tecnológica, da convergência dos serviços e do atual nível de competição nos serviços de telecomunicações, incluindo os serviços de banda larga, entendemos que o regime privado sob o modelo de outorga por autorização deve prevalecer como regime único. (E4P1/ASSOC)	Convergência atua ao nível da competição	O regime privado sob o modelo de outorga por autorização deve prevalecer como regime único.	Regime privado	DR

Fonte: elaboração da autora.

O percentual de participação por tipo de colaborador encontra-se demonstrado no Quadro 31 a seguir. Enfatize-se que somente o *Information Technology Industry Council* (ITI) foi enquadrado como Organização Internacional. As empresas estrangeiras foram enquadradas como Pessoa Jurídica.

Quadro 31 – Percentual de Participação, por Tipo de Colaborador (com excursos)

Contribuidor												
Dimensão Analítica	Funcional (DF)	ASSOC	FUND	GOV	MS	OI	OP	OS	PF	PJ	SIND	Total
	<b>Banda larga</b>	10	7	4	1	0	11	3	4	6	0	<b>46</b>
	<b>Desagregação</b>	14	0	1	0	0	1	0	0	2	0	<b>18</b>
	<b>Espectro</b>	4	1	1	1	0	7	2	2	14	4	<b>36</b>
	<b>Infraestrutura</b>	44	6	12	2	0	20	10	37	15	18	<b>164</b>
	<b>Internet</b>	6	0	0	0	0	0	0	2	0	1	<b>9</b>
	<b>OTT</b>	0	0	0	0	0	1	0	3	9	0	<b>13</b>
	<b>Tecnologia</b>	27	8	5	0	0	44	0	9	32	15	<b>140</b>
	<b>Total (Quantitativo)</b>	<b>105</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>84</b>	<b>15</b>	<b>57</b>	<b>78</b>	<b>38</b>	<b>426</b>
	<b>Total (Percentual)</b>	<b>25%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>20%</b>	<b>4%</b>	<b>13%</b>	<b>18%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração da autora.

A participação das operadoras no quantitativo geral é a mais intensa, apresentando 523 ocorrências, que equivalem a 23,96% do total de unidades de significado, seguida pela participação das associações, com 455 ocorrências, que equivalem a 20,84% das unidades de significado. Esse nível de participação poderia ser interpretado como resultado do caráter técnico da discussão. O tipo de colaborador Pessoa Física, entretanto, apresentou 393 ocorrências, equivalendo a 17,73%, o que é significativo, considerando que grande parte das Pessoas Físicas identificadas demonstrou conhecimento técnico suficiente para manifestar-se diante das questões colocadas pela consulta pública.

A participação dos atores por dimensão analítica também não diverge muito do quantitativo geral com proeminência de associações e operadoras.

Na dimensão funcional, as associações representam 25% das manifestações e as operadoras 20%, seguidas de Pessoa Jurídica, com 18%, e Pessoa Física, com 13%. Nessa dimensão constata-se uma concentração importante nas categorias temáticas infraestrutura, com 164 ocorrências, e tecnologia, com 140 ocorrências. Uma justificativa é o fato de que investimentos são essenciais em infraestrutura e a outra é o fato de que a categoria temática tecnologia toca aspectos de infraestrutura como as redes de acesso, por exemplo. A análise das categorias temáticas neste capítulo tornará mais clara a justificativa. O Quadro 32 a seguir apresenta a análise dos atores por categoria na Dimensão Funcional.

Quadro 32 – Atores por Categoria na Dimensão Funcional

Contribuidor													
Dimensão Analítica	Política (DP)	ASSOC	FUND	GOV	MS	OI	OP	OS	PF	PJ	SIND	Total	
	<b>Democracia</b>	5	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>7</b>
	<b>Desig. regional</b>	11	2	10	0	0	3	5	19	5	4		<b>59</b>
	<b>Exp. internacional</b>	8	1	0	3	1	15	0	3	9	0		<b>40</b>
	<b>Interesse público</b>	1	0	0	1	0	4	2	11	2	0		<b>21</b>
	<b>Intervenção</b>	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0		<b>6</b>
	<b>Investimento</b>	8	0	0	0	0	5	2	6	6	11		<b>38</b>
	<b>Metodologia</b>	9	0	3	0	0	0	0	2	1	0		<b>15</b>
	<b>Modelo</b>	28	10	10	3	0	39	7	27	20	16		<b>160</b>
	<b>P&amp;D</b>	3	0	0	0	0	0	0	1	2	0		<b>6</b>
	<b>Políticas públicas</b>	7	5	4	1	3	13	1	11	11	2		<b>58</b>
	<b>Privatização</b>	3	1	0	0	0	2	0	2	4	0		<b>12</b>
	<b>Separação estrutural</b>	2	0	0	0	0	2	4	1	0	1		<b>10</b>
	<b>Simplificação</b>	9	1	0	0	0	14	0	4	16	4		<b>48</b>
	<b>Telebras</b>	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0		<b>4</b>
	<b>Total (Quantitativo)</b>	<b>94</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>93</b>	<b>76</b>	<b>38</b>		<b>484</b>
	<b>Total (Percentual)</b>	<b>19%</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>21%</b>	<b>4%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>	<b>8%</b>		<b>100%</b>

Fonte: elaboração da autora.

Na dimensão política funcional, as associações representam 19% das manifestações e as operadoras 21%, seguidas de Pessoa Física, com 19%, e Pessoa Jurídica, com 16%, com concentração importante na categoria temática Modelo, com 160 ocorrências. Uma justificativa é o fato de que a rediscussão é do Modelo de prestação de serviços. Mas, é importante notar que desigualdade regional se mostra como preocupação relevante, com 59 ocorrências. Em termos de dimensão política, o tema desigualdade regional está bem colocado, porque a Constituição Federal tem na redução das desigualdades regionais um de seus objetivos. A análise das categorias temáticas neste capítulo tornará mais clara a justificativa. Observe-se a análise da Dimensão Política no Quadro 33 a seguir.

Quadro 33 – Atores por Categoria na Dimensão Política

Contribuidor												
Dimensão Analítica	Regulatória (DR)	ASSOC	FUND	GOV	MS	OI	OP	OS	PF	PJ	SIND	Total
	Bens reversíveis	8	4	0	0	0	92	6	32	6	6	<b>154</b>
	Competição	43	1	0	1	1	19	4	19	17	13	<b>118</b>
	Concessão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	<b>3</b>
	Desapropriação	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	<b>3</b>
	FUST	8	2	8	0	0	8	0	7	13	8	<b>54</b>
	Indicadores	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	<b>3</b>
	Indústria nacional	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
	Marco civil	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
	Numeração	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	<b>3</b>
	Pequeno provedor	6	1	0	0	0	5	0	12	1	2	<b>27</b>
	Regime de prestação	6	1	2	2	0	17	2	2	4	5	<b>41</b>
	Regime privado	11	0	1	0	0	4	0	6	3	2	<b>27</b>
	Regime público	8	0	7	0	0	8	0	12	0	2	<b>37</b>
	Regulação	33	2	5	2	6	28	3	26	40	10	<b>155</b>
	Sanção	0	0	0	0	0	7	0	2	0	0	<b>9</b>
	Tributação	3	0	0	0	0	4	0	6	9	6	<b>28</b>
	<b>Total (Quantitativo)</b>	<b>128</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>197</b>	<b>15</b>	<b>125</b>	<b>93</b>	<b>60</b>	<b>664</b>
	<b>Total (Percentual)</b>	<b>19%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>30%</b>	<b>2%</b>	<b>19%</b>	<b>14%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração da autora.

Na dimensão regulatória, as associações representam 19% das manifestações e as operadoras 30%, seguidas de Pessoa Física, com 19%, e Pessoa Jurídica, com 14%, com concentração importante nas categorias temáticas bens reversíveis, com 154 ocorrências, competição com 118 ocorrências e regulação com 155 ocorrências.

Bens reversíveis é tema sensível na rediscussão do Modelo, porque as manifestações propõem uma recontextualização do conceito de bens reversíveis. A temática competição é relevante na rediscussão porque as operadoras reivindicam uma paridade em relação às aplicações OTT, que atuam sem os pesados ônus tributários e regulatórios, e com isso vão tomando espaço na oferta de serviços. O nível elevado de ocorrências na dimensão regulatória, na temática regulação, justifica-se porque os atores se dirigem ao regulador em suas reivindicações por flexibilização, redução dos ônus tributários e simplificação dos procedimentos de outorga. A análise das categorias temáticas neste capítulo tornará mais clara a justificativa

Quadro 34 – Atores por Categoria na Dimensão Regulatória

Contribuidor													
Dimensão Analítica	Social (DS)	ASSOC	FUND	GOV	MS	OI	OP	OS	PF	PJ	SIND	Total	
	Cidadania	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Comunicação	3	0	1	5	0	0	3	3	1	0	16	
	Consumo	8	0	14	0	1	2	0	26	6	4	61	
	Direito social	3	0	2	0	0	2	1	9	2	2	21	
	Educação	0	9	0	0	0	0	0	0	2	0	11	
	Inclusão digital	10	0	4	0	0	6	0	6	7	0	33	
	Massif. banda larga	30	1	5	5	0	59	1	18	20	7	146	
	Privacidade	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	4	
	Radiodifusão	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	6	
	Rural	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	7	
	Serviço adequado	7	0	1	0	0	0	0	4	2	0	14	
	Sustentabilidade	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	
	Totalwelfare	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
	Universalização	34	3	13	1	1	54	14	22	16	16	174	
	Univers. B. Larga	25	9	3	1	0	6	17	13	14	1	89	
	Univers. Reg. Priv.	5	0	0	0	0	12	0	2	0	2	21	
<b>Total (Quantitativo)</b>	<b>128</b>	<b>22</b>	<b>51</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>142</b>	<b>37</b>	<b>112</b>	<b>71</b>	<b>32</b>	<b>609</b>		
<b>Total(Percentual)</b>	<b>21%</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>23%</b>	<b>6%</b>	<b>18%</b>	<b>12%</b>	<b>5%</b>	<b>100%</b>		

Fonte: elaboração da autora.

Na dimensão social, as associações representam 21% das manifestações e as operadoras 23%, seguidas de Pessoa Física, com 18%, e Pessoa Jurídica, com 12%, com concentração importante nas categorias temáticas massificação da banda larga, com 146 ocorrências e universalização, com 174 ocorrências. Essa concentração é a comprovação de que essas são as temáticas cruciais no processo de escolhas, tanto da reconfiguração do Modelo quanto da decisão dos elementos que irão compor o código técnico da banda larga para o futuro.

Quadro 35 – Atores por Categoria na Dimensão Social

Somatório das Dimensões Analíticas				
Dimensão	Categoria		Quantitativo	%
	Funcional		426	19,51
	Regulatória		664	30,42
	Social		609	27,90
	Política		484	22,17
<b>Total</b>		<b>2183</b>	<b>100</b>	

Fonte: elaboração da autora.



### 6.3 DESCRIÇÃO, DEMONSTRAÇÃO E ANÁLISE DAS DIMENSÕES ANALÍTICAS

O estudo agrupa as ocorrências ou manifestações em dimensões de análise. Esse item demonstra os significados atribuídos e os analisa. O processo de análise das falas dos atores teve como trilha as hipóteses e os objetivos do estudo, razão pela qual a descrição do significado das categorias opera como viés explicativo do modo de agregação escolhido. As dimensões encontram-se computadas no Quadro 36.

Quadro 36 – Cômputo das Dimensões

Somatório das dimensões analíticas			
Dimensão	Categoria	Quantitativo	%
	Funcional	426	19,51
	Regulatória	664	30,42
	Social	609	27,90
	Política	484	22,17
	Total	2183	100

Fonte: elaboração da autora.

A análise quantitativa demonstra a seguinte equivalência numérica: a dimensão regulatória apresenta 664 ocorrências e a dimensão social apresenta 609 ocorrências. A dimensão funcional apresenta 426 ocorrências e a dimensão política apresenta 484 ocorrências. A proximidade entre os pares de dimensões analíticas (DR/DS e DF/DP) constituem resultado inesperado da análise quantitativa.

Aqui cabe uma menção ao emprego da análise de Pareto como ferramenta de avaliação de causas e consequências nos estudos sobre Gerência da Qualidade Total e Padronização de empresas (FALCONI, 1989; 1992), utilizados no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade PBQP, no início da década de 1990 pelo Governo Federal à época. A análise de Pareto agrupa e ordena a frequência de determinadas ocorrências com base na ideia de que 80% das consequências são resultado de 20% das causas.

Mas, os números da pesquisa revelam que nenhuma das dimensões analíticas concentra 80% das ocorrências. Se aquilo que é 20% significa poucos vitais ou muitos triviais, as dimensões funcionais, regulatórias, sociais e políticas estão em um mesmo nível de importância na rediscussão. Não se identificou na análise quantitativa nenhuma dimensão que concentre ou que sobrepuje a outra de modo determinante na configuração futura do Modelo.

A dimensão funcional ficou quantitativamente abaixo das demais dimensões. A uma porque a rediscussão é sociotécnica, o funcional não está isolado das demais dimensões e a outra porque a tecnologia da banda larga já passou pelo processo de instrumentalização

primária (ADSL, WI-FI, MODEM, etc.) – a funcionalização é uma questão resolvida pela tecnologia e não representa um entrave para a escolha do acesso à internet em banda larga como o centro da política para o futuro.

A dimensão política, por sua vez, é relevante porque traz para a rediscussão a agenda social, mas trata-se de temática que está presente em todas as dimensões porque é uma das perguntas de base da consulta pública porque abriga temáticas (intervenção, desigualdade regional, interesse público, simplificação, democracia, Modelo, etc.) não resolvidas, dependentes de tomada de decisões no arranjo das políticas públicas para o futuro.

A dimensão regulatória é a mais intensa com 30,42% do percentual de ocorrências, abrigando temáticas como: bens reversíveis, regimes de prestação, regulação, tributação, competição, FUST, etc. A intensidade de ocorrências na dimensão regulatória demonstra que os atores dirigem suas reivindicações ao regulador. Em certo sentido, essa visão não está em dissonância com o ambiente das telecomunicações que caracteriza a regulação como fruto da mediação entre Poder Concedente e prestadores de serviço.

A dimensão social apresenta 609 ocorrências, equivalendo a 27,9% do percentual, o que não é um número inesperado na medida em que o estudo considera a massificação e a universalização como dimensões sociais e não regulatórias. Essa definição da massificação e da universalização como temáticas da dimensão social justifica-se porque são as categorias pelas quais o interesse-participante dos menos favorecidos interpelou as telecomunicações.

### **6.3.1 Categorias da Dimensão Funcional**

A análise do percentual de unidades de significado da dimensão funcional demonstrada no Quadro 37 a seguir mostra a relevância da infraestrutura (38,5%) e da tecnologia (32,8%) como temáticas no estudo. De um lado, infraestrutura de serviços de telecomunicações suporta todos os setores da economia e de outro lado, tecnologia pressupõe um arranjo gradual entre funcionalidades e reivindicações sociais.

Quadro 37 – Quantitativos da Dimensão Funcional

Dimensão Analítica			
Dimensão Funcional	Categoria	Quantitativo	%
	Banda larga	46	10,80
	Desagregação	18	4,23
	Espectro	36	8,45
	Infraestrutura	164	38,50
	Internet	9	2,11
	OTT – Over The Top	13	3,05
	Tecnologia	140	32,86
	Total	426	100

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Banda Larga**

A categoria temática **Banda Larga** indica o suporte técnico e tecnológico da comunicação e define tanto a tecnologia quanto o serviço. O incremento da comunicação em redes desafia o sistema técnico a estabelecer um *design* tecnológico para o serviço de banda larga que seja favorável à massificação do acesso à internet em banda larga. O Quadro 38 mostra contribuições que entendem que banda larga é um serviço, conforme regulamentação do Serviço de Comunicação Multimédia (SCM).

Quadro 38 – Banda Larga

Unidade de Informação	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Sim, entendemos que às redes de transporte (e a respectiva oferta de capacidade no atacado) deve ser aplicada política específica e diversa das redes de acesso (e a respectiva oferta do serviço ao usuário final), ainda que esta também deva ser objeto de políticas públicas. Em 2013, a Campanha Banda Larga é um Direito Seu, da qual o Intervozes é integrante, apresentou ao Ministério das Comunicações e à Anatel sua proposta para a universalização da banda larga, cuja íntegra pode ser encontrada no link: <a href="http://campanhabandalarga.redelivre.org.br/proposta/">campanhabandalarga.redelivre.org.br/proposta/</a> (E1P3/OS)	Transporte deve ter política específica e distinta de acesso	Universalização da banda larga	Banda larga	DF
Ao modernizar a política de telecomunicações do Brasil, é vital assentar um alicerce sólido que promova acesso ao mercado e investimentos, em especial na infraestrutura de banda larga. Considerando-se os investimentos substanciais necessários para implantar redes e serviços de banda larga em grande escala, as políticas deveriam concentrar-se na criação de segurança regulatória e princípios adequados e flexíveis, e não em uma estrutura complexa de incentivos que podem resultar na escolha pelo governo de vencedores e perdedores entre determinados participantes do mercado. (E1P6/OP)	Acesso à infraestrutura de banda larga é essencial	Criação de segurança regulatória com estrutura simples	Banda larga	DF
É preciso atender as zonas não competitivas, melhorando a oferta de serviços banda larga. Mas não devemos esquecer que a qualidade dos serviços nos grandes centros deixa muito a desejar. Os serviços de atendimento ao consumidor, por exemplo, precisam ser remodelados. (E1P8/PF)	Atender zonas não competitivas com banda larga	A qualidade dos serviços de atendimento exemplifica o desafio	Banda larga	DF
Os serviços de banda larga deveriam ser mais bem detalhados, determinando o acompanhamento dos níveis de qualidade de serviço. (E2P4/PF)	Detalhar melhor os serviços de banda larga	Determinar níveis de qualidade do serviço	Banda larga	DF

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Desagregação de rede**

A categoria temática **desagregação de Redes**, designada também por “*unbundling*”, expressa a necessidade de acesso à última milha<sup>79</sup> e ao pleno compartilhamento de infraestrutura, elementos de rede, etc. Essa temática tem relação não apenas com definições de preço, mas com a formação, operação e incremento da rede nacional de telecomunicações, herdados pelas concessionárias desestatizadas e privatizadas. A solução de transporte de tráfego entre redes não opera como possibilidade de entrada no mercado de prestação de serviços pelos não detentores de infraestrutura.

Quadro 39 – Desagregação de Redes

Unidade de Significado	Tema principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O novo marco normativo para o setor de telecomunicações deve igualmente endereçar, de forma eficaz, mecanismos de estímulo à entrada de novos agentes, especialmente a revenda de serviços de telecomunicações e a obrigação de efetiva e eficaz – em condições justas e razoáveis – desagregação de elementos redes ( <i>unbundling</i> ). Por fim, como parte de uma estratégia mais ampla para melhorar a conectividade e garantir um ambiente mais propício para a livre competição, a regulamentação deve incentivar o compartilhamento do espectro, seja por meio de uso secundário, seja a partir da utilização de canais vagos, alcançando também o espectro subutilizado. (EIP1/ASSOC)	Revenda de serviços	Desagregação de elementos de rede	Desagregação	DF

Continua

<sup>79</sup> Última milha é a designação antiga dada à rede de acesso de assinante. Hoje é conhecida como primeira milha. É o acesso ao assinante.

Continuação

Unidade de Significado	Tema principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A correta compreensão desse cenário de concentração atualmente existente no setor brasileiro de telecomunicações, na linha referida nas considerações às questões acima, é útil para que se atestem os efeitos nefastos e a correlata ilegalidade da negativa de acesso, por prestadores já estabelecidos, notadamente as concessionárias de STFC (que historicamente viabilizaram sua dominância na prestação do ADSL com o serviço concedido), às suas infraestruturas essenciais. (E1P3/ASSOC)	Mercado de telecomunicações é concentrado nas concessionárias do STFC local	Negativa de acesso à rede é ilegal	Desagregação	DF
Outra medida que deveria ser reforçada é a desagregação das redes (unbundling), cuja implementação no Brasil nunca se deu de forma efetiva. O unbundling se apresenta justamente como uma tentativa de mitigação dos efeitos maléficos da concentração da infraestrutura pelas concessionárias de STFC. (E1P3/ASSOC)	Mitigação dos efeitos maléficos da concentração da infraestrutura pelas concessionárias do STFC	Implementar a desagregação das redes que no Brasil nunca se deu de forma efetiva	Desagregação	DF
Em um sistema de redes totalmente segregadas, um usuário de telefonia fixa acessa uma rede específica do STFC para completar uma ligação entre telefones fixos. Do mesmo modo, um usuário de serviços móveis acessa outra rede, para conexão de dispositivos móveis e, ainda, uma terceira rede independente para ter acesso a serviços de televisão por assinatura. O acelerado processo de convergência tecnológica experimentado pelo setor na última década fez com que a infraestrutura de telecomunicações deixasse de ser utilizada primordialmente para a prestação de serviços de telefonia (voz), para compor o setor mais amplo de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), cujas técnicas inovadoras passaram a permitir o transporte simultâneo de voz, vídeo e dados. Assim é que, na nova realidade das telecomunicações, é comum e desejável o compartilhamento de elementos de rede e infraestrutura para o transporte de sinais de diversos tipos de serviços (seja pela eficiência e economia de escopo que gera, seja pelo incentivo ao investimento de se ofertar serviços múltiplos). (E3P1/OP)	A desativação tecnológica do STFC visou compor o setor mais amplo de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), cujas técnicas inovadoras passaram a permitir o transporte simultâneo de voz, vídeo e dados.	Assim é que, na nova realidade das telecomunicações, é comum e desejável o compartilhamento de elementos de rede e infraestrutura para o transporte de sinais de diversos tipos de serviços.	Desagregação	DF

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Espectro

A categoria temática **Espectro** é relevante porque a radiofrequência é uma condição funcional para a operacionalização da comunicação tecnológica – para própria prestação dos serviços de telecomunicações. Espectro de radiofrequências na definição da regulamentação da Anatel é bem público, de fruição limitada, administrado pela Anatel, correspondente ao espectro eletromagnético abaixo de 3000 GHz, cujas ondas eletromagnéticas se propagam no espaço sem guia artificial e que, do ponto de vista do conhecimento tecnológico atual, é passível de uso por sistemas de radiocomunicação.

A regulamentação prevê uso em caráter primário e uso em caráter secundário. A diferença básica é o direito à proteção contra interferências prejudiciais e a possibilidade de reivindicar atuação dos controladores do sistema técnico e dos reguladores. (BRASIL, 2016).

Quadro 40 – Espectro

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
Além disso, o governo também poderia fornecer incentivos aos prestadores para utilizarem ferramentas alternativas para investir em banda larga. Por exemplo, o acesso a espectro não licenciado, bem como a utilização de espectro em caráter secundário por pequenos provedores (onde o espectro esteja disponível e/ou os usuários primários não tiverem implantado e não têm planos claros para implantar redes). (E3P3/PJ)	Incentivos aos prestadores para utilizarem ferramentas alternativas para investir em banda larga.	O acesso a espectro não licenciado, bem como a utilização de espectro em caráter secundário por pequenos provedores	Espectro	DF
Flexibilização do uso de espectro – No contexto de revisão do Modelo atual de prestação dos serviços, deve-se atentar também para as necessidades atuais de espectro. (E5P1/SIND)	Flexibilização do uso do espectro	Novos serviços	Espectro	DF

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Infraestrutura

A categoria temática **Infraestrutura** expressa toda a relação com a rede, sua construção, os investimentos necessários, a possibilidade de compartilhamento ou uso de redes de terceiros para a prestação de serviços de telecomunicações e ainda a infraestrutura recebida como legado após a desestatização e privatização. Confunde-se um pouco com a categoria desagregação de redes, mas expressa a importância da infraestrutura como suporte

para a prestação de serviços de telecomunicações e, de modo amplo, afigura-se como suporte para todos os setores da economia nas palavras de Sousa, Oliveira e Kubota (2010).

Em termos de infraestrutura, o Estado, de modo cíclico, tem sido o detentor da infraestrutura de telecomunicações que permite a prestação de serviços de telecomunicações e a sua prestação a um número crescente de cidadãos. O ciclo atual é um ciclo onde a infraestrutura é estatal e não estatal.

Essa alternância reforça a dicotomia entre o pensamento de Fiori e de Kuttner expresso no Capítulo 3. Para Fiori (1995) a questão básica é saber como pode o Estado ser ativo, porém, neutro ao estilo liberal com um empresariado usufruindo da presença do Estado na industrialização; Kuttner (1996) defende que o mercado pressupõe a presença do Estado, devendo os reguladores atuar eficazmente de modo que sociedade civil e governo não são adversários.



Quadro 41 – Infraestrutura

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Subsídio ao usuário final De forma alguma. O que o país precisa é de infraestrutura que viabilize, desenvolvimento, maior prestação de serviços, maior riqueza e consequentemente todos poderão arcar com suas contas. (E2P3/PF)	Subsídio ao usuário final não e solução	É preciso infraestrutura para viabilizar desenvolvimento e maior prestação de serviços	Infraestrutura	DF
A evolução mundial da internet segue ritmo acelerado, afetando diretamente o crescimento dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil. O aumento pelo serviço da banda larga é uma consequência deste desenvolvimento tecnológico e atinge diretamente os serviços de telecomunicações. No entanto, a distribuição da infraestrutura de acesso à internet no Brasil não é uniforme, se concentrando nas regiões mais ricas do nosso país. (E1P1/FUND)	A rede de telefonia propicia acesso maior à banda larga	Distribuição desigual da infraestrutura de internet	Infraestrutura	DF
É preciso aprofundar esta discussão em um segundo momento, considerando a complexidade dos instrumentos regulatórios que o Estado pode utilizar e as questões estratégicas ligadas ao controle da infraestrutura de Internet banda larga, que podem ficar nas mãos poucos grupos econômicos, gerando efeitos perversos de controle de mercado e aumento de preços diante da impossibilidade do Estado de extinguir contratos de outorga e prosseguir com a continuidade e manutenção dos serviços de telecomunicações. (E1P3/ASSOC)	Controle da infraestrutura de banda larga	Evitar que a infraestrutura fique nas mãos de poucos grupos econômicos	Infraestrutura	DF

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ **Internet**

A categoria temática **Internet** expressa o espaço de cidadania – onde os usuários que demandam suporte da banda larga se relacionam –, espaço de liberdade, regulado no Brasil por lei federal – O Marco Civil da Internet. É também o espaço de uma cidadania mundial, a rua tecnológica.

A internet, no relato de Castells (2009)<sup>80</sup>, teve origem na década de 1960 no labor dos inventores da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos Estados Unidos com a finalidade de proteger o sistema de comunicações norte-americano dos soviéticos, em caso de guerra nuclear. O resultado foi uma arquitetura de rede que, não pode ser controlada a partir de nenhum centro e é composta por milhares de redes de computadores autônomos com inúmeras maneiras de conexão, contornando barreiras eletrônicas.

A rede estabelecida pelo Departamento de Defesa dos EUA tornou-se a base de uma rede de comunicação horizontal global composta de milhares de redes de computadores. Tecnicamente, a internet é uma rede capaz de interligar todos os computadores do mundo por meio de um processo da informática denominado de TCP/IP (Protocolo de Controle de Transferência/Protocolo Internet). Todos os computadores que entendem essa linguagem são capazes de trocar informações entre si.

No Brasil, a internet resultou de decisão do Poder Executivo, formalizada com a publicação da Portaria Interministerial n. 147, de 31 de maio de 1995, que definiu as regras gerais para os serviços internet e pela Norma n. 004 (BRASIL, 1995b), aprovada pela Portaria n. 148/1995, do Ministério da Ciência e Tecnologia, dispendo sobre o uso da Rede Pública de Telecomunicações para acesso à internet.

A rediscussão aponta para a banda larga como suporte técnico à comunicação tecnológica e essa comunicação se dá na internet. Se a universalização é universalização de acesso, então a internet estaria incluída. O uso dos recursos do FUST para acesso à internet abrangeria, então, outros empreendimentos, e não somente pelas concessionárias do STFC.

---

<sup>80</sup> CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 44.

Quadro 42 – Internet

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
São diversos os benefícios socioeconômicos do aumento do número de pessoas conectadas à Internet. Apesar disso, apenas 40% da população tem acesso à Internet. A discrepância entre a disponibilidade de cobertura e o número de pessoas conectadas pode estar relacionada ao elevado custo de acesso. Embora tendente a diminuir no futuro, o custo de oportunidade de se esperar que o valor da Internet seja reduzido para conectar pessoas é muito alto. (E5P1/ASSOC)	Custo da Conexão à Internet é elevado	O custo de oportunidade de se esperar que o valor da Internet seja reduzido para conectar pessoas é muito alto	Internet	DF
No Brasil, o número de pessoas conectadas cresceu 2.095% entre 2000 e 2013. No entanto, este valor significa que somente 54,2% da população tem acesso real à Internet. Embora o crescimento tenha sido de 60% em 2001 em relação ao número de usuários de 2000, o crescimento observado entre 2013 e 2014 foi de apenas 7%. Considerando-se a população de mais de 200 milhões de pessoas, só cerca de 109,8 milhões estão conectadas. A entrada de novos usuários em um mundo conectado beneficia o ecossistema como um todo, criando demanda que impulsiona a expansão da rede, investimentos em infraestrutura e inovação e o desenvolvimento do mercado de conteúdos e aplicações, proporcionando ainda a inclusão digital de usuários que de outro modo não teriam acesso à Internet. (E5P1/ASSOC)	Brasileiros com acesso à Internet	Considerando-se a população de mais de 200 milhões de pessoas, só cerca de 109,8 milhões estão conectadas.	Internet	DF

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Aplicações OTT

A categoria temática aplicações *Over The Top* (OTT) expressa o espaço novo de liberdade e de competição que tem desafiado as operadoras a demandarem tratamento equânime do regulador, e não discriminatório, em razão das implicações na rentabilidade e nos negócios das operadoras de serviços de telecomunicações. São aplicações de telefonia, *streaming* de vídeo, mensagens instantâneas e *chats* oferecidos por empresas que se utilizam da internet e da infraestrutura de telecomunicações. (SANTOYO; SANTOS, 2016). As aplicações OTT abriram a caixa de pandora dos ônus que pesam sobre as concessionárias e podem ser consideradas como a caixa preta da tecnologia.

O movimento de instrumentalização primária e de instrumentalização secundária combinaram-se nas aplicações OTT porque resultaram não apenas das funcionalidades técnicas, mas do uso intensivo das aplicações por aqueles que têm acesso à comunicação com

suporte eletrônico (dispositivos e serviços) e da participação dos usuários na conformação dessas aplicações<sup>81</sup>.

Quadro 43 – Aplicações OTT

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
<p>Competição é sempre benéfica, em particular quando fomentada pela inovação. Mas para que a competição seja também justa é preciso remover as assimetrias de direitos e deveres entre competidores. Para isso o novo modelo deve basear-se sobre o paradigma “<i>same service, same rules</i>”, o que não significa vedar o serviço da OTT ou carregá-lo de novas obrigações, mas, antes de tudo, aliviar os serviços tradicionais de telecomunicações das obsoletas e custosas obrigações, em face do novo quadro competitivo. Por exemplo, porque um SMS teria que estar sujeito a um tempo de entrega se uma mensagem via OTT não tem este vínculo? Ainda, porque uma operadora de telecomunicações não poderia desenvolver um novo negócio com base nos dados dos clientes, criando um novo ambiente competitivo com os OTTs? (E5P1/OP)</p>	<p>Competição deve ser justa OTTs x PRESTADORES. <i>Same services, same rules</i></p>	<p>Remover as assimetrias de direitos e deveres entre competidores.</p>	OTT	DF
<p>Mais que possuir sua utilidade e funcionalidade servientes, a prestação de múltiplos serviços de telecomunicações (bens multisserviços), o uso simultâneo e compartilhado de referida infraestrutura representa evidente economia de escopo à concessionária, economia esta fatalmente refletida no valor final das tarifas e preços dos produtos oferecidos aos seus usuários (mais ainda explicitamente no caso dos serviços que foram incorporados ao objeto da concessionária após a alteração procedida no artigo 86 da LGT pela Lei do SEAC, pois que nestes o impacto do ganho na tarifa foi expressamente determinado, calculado e transferido). (E4P1/PF)</p>	<p>Bens multisserviços, uso simultâneo e compartilhamento de infraestrutura representam economia à concessionária que se reflete nas tarifas e preços</p>	<p>Com a alteração procedida no artigo 86 da LGT pela Lei do SEAC o impacto do ganho na tarifa foi expressamente determinado, calculado e transferido</p>	OTT	DF

Fonte: elaboração da autora.

<sup>81</sup> A bicicleta de fato começou sua existência com formas muito distintas, que iam desde um equipamento esportivo até um veículo de carga. Sua roda dianteira mais alta, necessária naquele tempo para alcançar maior velocidade (a força de tração era exercida diretamente na roda dianteira), em uma bicicleta usada como equipamento esportivo, causava instabilidade, em uma bicicleta empregada como veículo de transporte, o desconforto para as mulheres com longos vestidos. Na sua forma final, observa-se que rodas de igual tamanho foram sendo paulatinamente adotadas, visando à segurança em detrimento da velocidade. Não obstante, durante certo período, os dois projetos que atendiam necessidades diferentes conviveram lado a lado (PINCH; BIJKER, 1990 apud DAGNINO; NOVAES, 2016).

## ➤ Tecnologia

A categoria temática Tecnologia é uma categoria ampla abrangendo as características e aspectos técnicos como infraestrutura, velocidade, dispositivos de conexão etc. em sua relação com os serviços e ainda, no pressuposto teórico do estudo adquire completude no processo de instrumentalização secundária, pelo qual abarca valores humanos. Envolve tudo aquilo que é funcional e físico e se endereça à tecnologia como um processo com propósitos e valores históricos e sociais. No jargão setorial a tecnologia é qualificada como transparente ao usuário que não pode ser afetado pela decisão tecnológica. Nesse jargão, para o usuário tanto faz se a tecnologia empregada será digital ou analógica, se o acesso à banda larga será em diversos dispositivos ou não, o que importa são as características do serviço, seu preço, sua capilaridade. Nessa categoria, estão contidos os temas neutralidade, convergência e evolução tecnológicas.

Quadro 44 – Tecnologia

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A nova política pública deve ser tecnologicamente neutra, com foco na prestação de serviços em regime privado, respeitando o regime público nos contratos ainda vigentes, e com foco também na redução das barreiras aos investimentos e melhorias nas redes. Deve concentrar-se na promoção e fomento da implantação de infraestrutura, incluindo as redes de transporte e acesso, apoiando ao mesmo tempo uma estrutura flexível, promovendo a capacidade das empresas de competir para construir redes para fornecer acesso através de serviços fixos ou móveis. O objetivo fundamental do novo marco deve ser o de dar suporte ao investimento e à implantação de redes de transporte e acesso pelos operadores atuais, enquanto permite e incentiva novos operadores no mercado de telecomunicações, na prestação de serviços de banda larga fixa e móvel. (E1P1/PJ)	Política pública deve ser tecnologicamente neutra	Foco nos serviços em regime privado e redução das barreiras ao investimento	Tecnologia	DF
Eliminação de requisitos de tecnologia local. Os operadores não devem ser obrigados a adquirir equipamentos de produção e/ou desenvolvimento nacionais, pois isso cria significativas incertezas, aumenta os custos para os operadores, e também pode limitar o acesso às tecnologias mais inovadoras. (E1P1/PJ)	Incremento na penetração da internet pelo Uso de Conexões 3G móveis	Tecnologias para baixa renda	Tecnologia	DF

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Convergência Tecnológica**

A **Convergência Tecnológica** é a instrumentalização primária que propiciou a existência das telecomunicações como reunião de técnicas, telemática, etc., fruto da tecnologia digital. A digitalização da voz e das redes, associada à integração da comutação e transmissão e a convergência entre telecomunicações e informática fez surgir a telemática, revolucionando as telecomunicações e a diversidade de serviços. (CAVALCANTE, 2009).

Sousa, Oliveira e Kubota (2010) esclarecem que a convergência tecnológica é um processo evolutivo que abrange a convergência de rede, de serviços, da indústria, regulatória, legislativa e institucional. O que é certo, então, é que toda essa abrangência da convergência tecnológica, aliada ao princípio de que a regulação é tecnologicamente neutra, amplia a complexidade da regulação que se torna tema e problema para si mesma, pois a regulação da propriedade intelectual, a regulação do audiovisual e das tecnologias da informação, a regulação de telecomunicações, a regulação antitruste e de propriedade intelectual provocam a necessidade de articulação de políticas regulatórias também, envolvendo os diversos órgãos públicos competentes.

Quadro 45 – Convergência Tecnológica

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O mercado de telecomunicações brasileiro é muito dinâmico e o fenômeno de convergência tecnológica já é uma realidade. Em outras palavras, a estrutura de serviços definida pelo regulador não impede a convergência, pois o mercado inevitavelmente busca a eficiência na prestação. (E1P5/OP)	Convergência tecnológica	A estrutura de serviços não impede a convergência	Tecnologia	DF
A terceira discussão relevantíssima diz respeito ao reconhecimento da convergência de serviços e redes, gerando uma crescente e irreversível utilização de bens e elementos de rede multisserviços, com consequências importantes de se observar. Explica-se. Quando ocorreu a desestatização da telefonia fixa, e os contratos de concessão do STFC foram assinados, boa parte dos bens (móveis, imóveis e direitos) que faziam parte da base de ativos das concessionárias era imprescindível, em sua totalidade, à oferta adequada do serviço de telefonia fixa. De fato, à época da desestatização não existiam plataformas multisserviço, caracterizadas por uma infraestrutura capaz de prestar diferentes serviços de telecomunicação de forma compartilhada. (E3P1/OP)	Convergência tecnológica	As plataformas multisserviço são caracterizadas por uma infraestrutura capaz de prestar diferentes serviços de telecomunicação de forma compartilhada.	Infraestrutura	DF
A convergência de serviços leva à banda larga, que deve ser expandida por todo território nacional com a maior concorrência possível entre as concessionárias. (E4P3/PF)	Convergência de serviços	Banda larga em todo território nacional	Massificação da banda larga	DS
As convergências tecnológicas são inexoráveis e não se deve impedi-las artificialmente. No entanto, deve-se ter bastante cuidado ao se tratar serviços que atualmente têm regimes de prestação diferentes. Separações contábeis estabelecem requisitos frágeis que escondem inadequações e frequentemente favorecem o surgimento de fraudes. (E1P5PF)	Não se deve impedir artificialmente a convergência tecnológica	Convergência tecnológica	Tecnologia	DF

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Evolução tecnológica**

A **Evolução tecnológica** indica não apenas o fenômeno que gera novas aplicações e usos, mas também uma obrigação contratual que está contida na definição de serviço adequado. Serviço Adequado é aquele que, entre outros atributos, detém a atualidade tecnológica como paradigma. A evolução, portanto, como obrigação contratual deve ser atendida pelos prestadores de serviços e pela regulação setorial. Trata-se, a evolução tecnológica, de fenômeno veloz, intrinsecamente relacionado com Pesquisa & Desenvolvimento, o que leva à formação de pesquisadores e aos estudos sociais de ciência e tecnologia e ao pensamento cognitivo da comunidade científica brasileira, que é basicamente determinista<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> O determinismo tecnológico supõe que as tecnologias têm uma lógica funcional autônoma, que pode ser explicada sem se fazer referência à sociedade. Na visão determinista, o progresso técnico parece seguir um curso unilinear e fixo de configurações menos avançadas para mais avançadas, devendo as instituições sociais se adaptar aos imperativos da base tecnológica que é fundamento da sociedade moderna. Na maioria das vezes a visão do senso comum é positiva em relação à funcionalidade das tecnologias modernas, havendo uma única trajetória a ser percorrida sempre direcionada no sentido de uma evolução progressiva das tecnologias. A visão marxiana de que a força motriz da história é o avanço tecnológico é mantida pelos deterministas, que acreditam que a tecnologia controla os seres humanos. (MELO et al., 2013).



Quadro 46 – Evolução Tecnológica

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Licença Única já. Atualmente existem mais de 100 serviços de telecomunicações. Já está na hora de convergir para uns poucos, caso contrário o país continuará a reboque das evoluções tecnológica e comportamental da sociedade. (EIP5/PF)	Convergência entre serviços	Evolução tecnológica	Tecnologia	DF
Por uma lei geral de comunicações. Estamos tratando de evolução tecnológica ou evolução de modelos de negócios? Países como Japão, Coreia, a União Europeia ou mesmo os Estados Unidos possuem políticas públicas para "evolução tecnológica" pois, explicita ou implicitamente, seus governos definem projetos de alto impacto estratégico que determinam trajetórias tecnológicas por 10 a 15 anos. O Brasil, nos anos 1990, desmontou completamente suas estruturas institucionais e industriais que lhe permitiriam também estabelecer essas políticas, como o fazia, com razoável êxito, até então. (EIP2/ASSOC)	Evolução tecnológica	O Brasil desmontou nos anos de 1990 sua estrutura institucional e industrial que permitiria estabelecer políticas públicas para evolução tecnológica	Tecnologia	DF
É legítimo argumentar que a intensidade da inovação tecnológica nessa indústria continuará a remodelar as necessidades do usuário. No contexto atual, nos parece que o acesso à internet de alta velocidade é o que melhor atende as expectativas sociais de acesso a telecomunicações. De forma a acompanhar o processo em curso no setor, o objetivo da política pública deve ser articulado de modo a assegurar neutralidade em relação à tecnologia empregada. (E5P1/FUND)	O acesso à internet de alta velocidade é o que melhor atende as expectativas sociais de acesso a telecomunicações.	Assegurar neutralidade em relação à tecnologia empregada	Tecnologia	DF
Edifícios com centrais eletromecânicas foram substituídos por pequenos armários de rua. Cada par telefônico teve sua capacidade de transporte multiplicada por mais de mil, graças a novas tecnologias. As redes móveis se desenvolveram. (E4P1/PF)	Desativação tecnológica do STFC	Novas tecnologias alteraram o tamanho das centrais e cada par telefônico dobrou sua capacidade, com desenvolvimento de redes móveis	Regime privado	DR

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Neutralidade Tecnológica

A **Neutralidade Tecnológica** que no jargão do setor restringia-se inicialmente à dicotomia digital *versus* analógico, a partir das discussões do Marco Civil da Internet passou a indicar a demanda do mercado pela definição e precificação de pacotes de dados transferidos na comunicação. No âmbito dessa categoria, a neutralidade tecnológica expressa interesse por um tratamento equânime e não discriminatório para serviços que apresentem funcionalidades semelhantes.

A visão da neutralidade no marco teórico do estudo dirige-se ao fundamento de Dagnino (2008) para quem, se a tecnologia é neutra, os distúrbios sociais que causa são efeitos acidentais do progresso e não haveria muito a fazer. Mas, a ideia básica desse autor é a de que a tecnologia desenvolvida em uma formação social é de modo visceral comprometida com a manutenção dessa sociedade que não é passível de ser utilizada por outra. (DAGNINO, 2008).

Quadro 47 – Neutralidade Tecnológica

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
É essencial, por exemplo, garantir que serviços com as mesmas funcionalidades, que inclusive se apropriam de recursos e elementos de redes a eles inerentes, recebam o mesmo tratamento jurídico-regulatório, independentemente da tecnologia empregada para sua prestação. A evolução do modelo regulatório, portanto, depende da manutenção da neutralidade tecnológica para os investimentos no setor. A partir dessa uniformização, o setor poderá atuar em prol da equalização dos serviços de telecomunicações fixos e móveis, providos em regime único de delegação, sob regulação direcionada pela competição e equilibrada em obrigações de universalização/massificação e qualidade/atendimento. (E5P1/OP)	Neutralidade tecnológica para garantir investimentos no setor	Serviços com funcionalidades idênticas devem receber o mesmo tratamento regulatório	Tecnologia	DF
2. O setor considera, ainda, que não deve ser estabelecida prioridade entre a banda larga móvel e a banda larga fixa. Dessa forma, as políticas públicas devem priorizar a neutralidade tecnológica. (E5P1/SIND)	Banda larga é prioridade	Neutralidade tecnológica	Tecnologia	DF
Entendemos que a política deve contemplar o máximo possível a neutralidade tecnológica (E1P1/PJ)	Redes de acesso e transporte	Neutralidade tecnológica é conceito central	Tecnologia	DF

Fonte: elaboração da autora.

### 6.3.2 Categorias da Dimensão Social

A análise do percentual de unidades de significado da dimensão social mostra a relevância da massificação da banda larga e da universalização como temáticas no estudo. Na dimensão social a massificação apresenta o percentual de 23,96% enquanto universalização, universalização da banda larga e universalização no regime privado juntas perfazem o percentual de 46,63% das unidades de significado. A universalização da banda larga confunde-se com a massificação da banda larga porque uma é a banda larga com FUST e outra é a banda larga sem FUST. Destaque-se ainda a temática **Consumo**, que se apresenta em 10,02% da Dimensão Social.

Quadro 48 – Quantitativos da Dimensão Social

Dimensão analítica			
Dimensão Social	Categoria	Quantitativo	%
	Cidadania	1	0,16
	Comunicação	16	2,63
	Consumo	61	10,02
	Direito social	21	3,45
	Educação	11	1,81
	Inclusão digital	33	5,42
	Massificação da banda larga	146	23,97
	Privacidade	4	0,66
	Rádiodifusão	6	0,99
	Rural	7	1,15
	Serviço adequado	14	2,30
	Sustentabilidade	2	0,33
	Total welfare	3	0,49
	Universalização	174	28,57
	Universalização da banda larga	89	14,61
	Universalização no regime privado	21	3,45
Total	609	100	

Fonte: elaboração da autora.

#### ➤ **Consumo**

A categoria de análise **Consumo** reúne as falas que se dirigem ao usuário e à proteção das relações de consumo. Trata-se de categoria relevante porque na concessão o usuário tem direitos e deveres e também porque o consumidor-usuário é uma das bases sobre as quais a Lei Geral de Telecomunicações instituiu o Modelo vigente. A era do consumo no Brasil teve

início com a promulgação do código do consumidor que entrou em vigência no ano de 1990. No Modelo, uma das características do serviço adequado é a cortesia, definida como a prestação adequada de informação ao usuário-consumidor. Quando Vedung (2010) fala na administração pública gerencial, aponta eficiência e preocupação com o consumidor como uma das vertentes da onda neoliberal herdada do gerencialismo de Thatcher e Reagan e trazida ao Brasil pela Reforma do Estado protagonizada por Bresser Pereira.

Quadro 49 – Consumo

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Aqui também o menos é o mais A questão toda é bem simples: o que interessa é o atendimento aos requisitos do usuário. Isto é que deve ser universalizado e não este ou aquele serviço. Explico: a inclusão em todos os contratos de cláusulas claras e objetivas que estabeleçam o nível de prestação do serviço contratado e o estabelecimento de regras simples, claras e objetivas para a efetiva demonstração de atendimento aos níveis contratados é o desafio. (E1P1/PF)	Clareza nas regras sobre o serviço nos contratos	Obrigação da prestadora	Consumo	DS
O Idec entende que é preciso reformar a Lei Geral de Telecomunicações para criar uma categoria jurídica nova de “serviços essenciais de interesse público”. Estruturas legais e regulatórias do setor devem coadunar com o atendimento das demandas reais e atuais dos consumidores, como metas que contribuam para massificação, continuidade, modicidade, acessibilidade, qualidade do serviço e do atendimento pelas operadoras aos consumidores e para a redução de conflitos de consumo. (E3P1/ASSOC)	Informação para o consumo deve ser padronizada	Excesso de Informação gera confusão	Consumo	DS
Em uma perspectiva consumerista, os problemas regulatórios relacionam-se ao modo como tais serviços são prestados aos consumidores. Em um levantamento conduzido pela Consumers International em 2012, identificou-se que os problemas de prestação de serviços de Internet de banda larga são: (i) a velocidade da Internet geralmente é menor do que ofertado, e muitas vezes é imprevisível; (ii) o custo excessivo do acesso à Internet em locais que não são bem servidos por provedores de banda larga em competição; e (iii) as empresas são ineficazes ao solucionar problemas denunciados por consumidores (Malcolm & Corless, 2012: 75-76). No Brasil, tais problemas estão evidenciados pelos dados da Secretaria Nacional do Consumidor. As empresas de telecomunicações são as mais reclamadas e denunciadas por propaganda enganosa, alteração unilateral de contrato e cobranças indevidas. (E1P1/ASSOC)	Elevado percentual de denúncias contra as empresas de telecomunicações nos órgãos de defesa do consumidor	Banda larga cara, ineficiente e atendimento deficiente	Consumo	DS

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ **Cidadania**

Cidadania envolve direito à proteção, ao diálogo e à participação nos negócios do Estado. A realização da consulta pública expressa o exercício da cidadania, o exercício do direito à participação. Abrange, também, a cidadania enquanto busca pelo acesso como condição para a possibilidade de comunicar. No estudo, cidadania é temática que aparece lateralmente em outras categorias como consumo, direitos sociais, comunicação e na própria universalização que tem o objetivo de possibilitar o acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), destinado ao uso do público em geral.

Quadro 50 – Cidadania

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
A internet possui status reconhecido como bem essencial para o cidadão por ser inegável instrumento de circulação de conhecimento técnico-científico, inclusão social, acesso à justiça e democracia. No Brasil, desde o advento do artigo 7º da Lei 12.965/2014, popularmente conhecida como Marco Civil da Internet, incorporamos ao nosso ordenamento jurídico o conceito de serviço de acesso à internet e à banda larga como fator precípua para o exercício da cidadania pelos nossos consumidores. (E5P1/GOV)	Internet em banda larga	Consumo	Cidadania	DS

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ **Comunicação**

A comunicabilidade é uma questão estrutural transnacional; um espaço onde se constrói a cidadania tecnológica. A temática comunicação coloca-se no estudo como comunicabilidade que depende da garantia democrática da possibilidade de comunicar, relacionada com o acesso à banda larga como suporte técnico. Nesse diapasão aproxima-se do conceito de ambivalência da teoria crítica da tecnologia porque a racionalização democrática busca explicar se a tecnologia ou as escolhas tecnológicas diminuem as distâncias entre as classes sociais.

A comunicação como disciplina é abordada nas contribuições em um número limitado de ocorrências. Do total de 609 ocorrências na dimensão social, apenas 16 tratam da comunicação. O que se diz sobre comunicação está inserido no contexto da racionalidade

instrumental das telecomunicações que se ocupa da comunicação como canal, em uma racionalidade técnica de ligação de um ponto a outro independentemente do conteúdo da mensagem e do emissor e do receptor – os atores não se manifestam quanto à formulação de uma política pública distributiva da própria comunicação, embora façam referência importante para a investigação sobre a impossibilidade de comunicar, a centralidade do conteúdo da comunicação e a comunicação democrática.

Quadro 51 – Comunicação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
Essa centralidade da forma de comunicação não retira a importância da mirada sobre o conteúdo dela. O audiovisual espalha-se por diversas plataformas, desde a televisão aberta, que ainda deve ter sobrevivido, até os serviços de acesso condicionado e os serviços que operam sobre a rede, os chamados Over-The-Top. Apesar das diferenças de instrumentos e tratamentos legais para cada uma dessas dimensões (Lei 4117, fora do escopo da LGT, Lei 12.485, dentro do escopo da política pública de telecomunicações e OTT, ainda fora de uma regulação específica), a política pública de comunicações deve sim considerar medidas que combatam a internacionalização excessiva, a concentração de propriedade, a verticalização da produção, o abuso frente a segmentos vulneráveis (como crianças) e a violação de direitos humanos. (EIP2/OS)	Forma e conteúdo da comunicação são relevantes	Combater a internacionalização excessiva, concentração de propriedade, verticalização da produção, abuso frente aos segmentos vulneráveis e violação de direitos humanos.	Comunicação	DS

Continua

Continuação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
<p>Muitos dos conteúdos hoje em dia acessados pelo rádio ou televisão abertos e muitas das práticas sociais referenciadas nesses meios serão transferidos, ou já estão sendo transferidas, para a "banda larga", considerando não apenas a evolução tecnológica dos terminais de televisão (que já incorporam recursos de acesso à Internet e de navegação), mas também a dos terminais móveis que, salvo pelas dimensões de tela, tanto funcionam como receptores de TV, quanto como computadores e como meios de interação individual por voz e dados. Estar fora da rede será a impossibilidade de se comunicar na realidade que se consolida a cada dia; já é e será ainda mais expressão renovada da exclusão.(E5P1/MS)</p>	<p>Impossibilidade de se comunicar</p>	<p>Estar na rede é a expressão renovada da exclusão</p>	<p>Comunicação</p>	<p>DS</p>
<p>Uma proposta significa, assim, um contraponto às soluções oficiais destinadas à conjuntura atual e aos desafios futuros; significa uma resposta alternativa que tem como prioridade garantir o direito à comunicação e, portanto, a universalização das redes e democratização do acesso à banda larga. Interessa frisar desde o início que as soluções regulatórias e de organização da infraestrutura voltadas à universalização do acesso à banda larga fazem parte de arcabouço mais amplo, relacionado a um projeto de comunicação democrática e convergente. Se a atual legislação de telecomunicações não necessita de qualquer alteração para que o serviço de comunicação de dados seja prestado em regime misto (público e privado), é fundamental que essa proposta tenha em vista regulação atinente ao atual contexto das comunicações. (E5P1/MS)</p>	<p>Garantir o direito à comunicação como prioridade</p>	<p>Universalização do acesso à banda larga é parte de um projeto de comunicações democrática e convergente</p>	<p>Comunicação</p>	<p>DS</p>

Fonte: elaboração da autora.



➤ **Direito Social**

A categoria temática **Direito Social** é categoria abrangente que remete para o que é necessário para a preservação da dignidade humana. No estudo, essa categoria inclui cidadania, comunicação, participação; tudo o que é necessário para interpretar a melhoria das condições de vida no que diz respeito às políticas de telecomunicações. A categoria consumo foi separada de cidadania na metodologia de análise temática, mas os atores a tratam como veículo da própria cidadania.

Quadro 52 – Direito Social

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O usuário é sempre o beneficiado. Em qualquer situação o usuário final será subsidiado diretamente. Não é necessário e muito dificilmente será viável repassar a ele o dinheiro para pagar sua conta – uma espécie de "bolsa-telefone"... Mas se a agência ou o Governo dispõem de contabilidade auditada que informe os custos a serem subsidiados (resposta anterior), os recursos do FUST a serem repassados para a(s) concessionária(s) estarão, no limite, subsidiando o usuário final. (E2P3/ASSOC)	Subsídio ao usuário final é inevitável	Não se trata de bolsa-telefone	Direito social	Subsídio ao usuário final é inevitável
A Internet tem se desenvolvido em passos largos. A consolidação da web e a proliferação de redes de telecomunicações com tecnologia IP têm viabilizado um terreno fértil para o desenvolvimento de uma infundável gama de serviços, que, em grande medida, redefinem a dinâmica das relações sociais e de mercado.	Internet viabiliza gama ampla de serviços	Redefinição da dinâmica das relações sociais	Direito social	DS
Tendo essa desigualdade econômica o GT Consumo e Telecomunicações percebe que iniciativas como o AICE (Acesso Individual Classe Especial), mais conhecido como Telefone Popular, mostra-se como boa prática setorial na busca por otimizar os recursos de universalização, ampliando as condições de acesso de todos os interessados de baixa renda aos serviços básicos de telecomunicações. Nesse sentido, resta patente que ações essa ou mesmo outras semelhantes que alcancem a todos os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais são necessárias para dar efetividade a toda e qualquer ação sócio assistencial. (E5P1)	Serviços básicos de telecomunicações (AICE e Telefone popular )	Alcançar todos os inscritos no Cadastro único para Programas Sociais	Direito social	DS

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Educação

Na Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), a educação é obrigação da família e do Estado e abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. A educação, segundo a mencionada lei, é inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana; tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A temática educação aparece principalmente nas contribuições de Fundação que se dedica à educação, e a importância da conexão em banda larga é reforçada como necessária ao processo educacional.

Quadro 53 – Educação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
Em sintonia com os objetivos da política de universalização, o FUST deve ser preferencialmente utilizado para o financiamento de projetos em regiões de baixo atendimento no que se refere aos serviços de internet e que, como princípio, possuam impacto direto e objetivo na oferta de banda larga às escolas públicas. A modalidade da aplicação pode se adaptar a diferentes cenários regulatórios, mas, reiteramos, deve resultar em benefícios concretos às escolas públicas, com metas de universalidade e qualidade (velocidade das conexões) definidas pelo regulador a partir de processo colaborativo junto aos setores envolvidos. (E1P1/FUND).	FUST deve ser utilizado para projeto em regiões de baixo atendimento no que diz respeito à Internet	O uso do FUST deve resultar em benefícios concretos a escolas públicas	Educação	DS
Há, dessa forma, a necessidade imediata um novo mapeamento das escolas por esse critério, e não a distinção entre instituições urbanas e rurais, estas últimas em tese somente conectáveis por redes móveis ou por satélite. Quanto mais escolas forem conectadas por rede fixa, melhor tendem a ser os resultados da política pública. (E1P1/FUND).	Preservar o atendimento às escolas na transição do modelo	Não distinguir instituições rurais e urbanas para fins de atendimento	Educação	DS
A Fundação Lemann e outras organizações parceiras têm apresentado no último período uma série de elementos para subsidiar o debate sobre os caminhos para o melhor atendimento às escolas, que podem ser aplicados em cenários regulatórios diversos, em regime público, privado ou misto. Reiteramos a disposição para o diálogo e sugerimos ao Ministério das Comunicações uma consulta pública específica sobre o tema. (E1P1/FUND).	Cenários regulatórios diversos podem atender às escolas tanto em regime público quanto em regime privado	Consulta pública específica sobre a internet nas escolas seria um espaço ideal de discussão	Educação	DS

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Inclusão digital**

A inclusão digital é a medida da inclusão social porque a configuração econômica, política e social deste século XXI abrange o acesso às redes. Esse é um dos pressupostos do Programa Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado (BRASIL, 2010b). A assertiva justifica-se porque a estrutura das classes sociais, a economia e a política se modificam ao influxo da inclusão digital. Os atores reconhecem a necessidade e importância da inclusão digital e também apontam dificuldades.

Quadro 54 – Inclusão Digital

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Diante do cenário mundial de constantes transformações tecnológicas, cada vez mais dinâmicas e imprevisíveis, é primordial que medidas de reestruturação da prestação dos serviços de telecomunicação firmem seus alicerces nos objetivos de qualidade, neutralidade tecnológica e incentivo ao investimento. Ainda que de conhecimento geral, é inevitável destacar, que o acesso à Internet por intermédio de serviço banda larga é um componente necessário para infindáveis atividades, como a consolidação de projetos de desenvolvimento, a inclusão social e digital, bem como para a diminuição das desigualdades.	Banda larga para acesso à Internet é elemento de redução de desigualdades	Relevância da Banda Larga	Inclusão digital	DS

Continua

Continuação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Neste sentido, a maioria dos países desenvolvidos e dos mercados maduros têm envidado esforços para transformar os serviços de banda larga em um serviço universal, como por exemplo, a Austrália e o Reino Unido. Em outros países, como a Coreia do Sul, os serviços de banda larga já são universais. No entanto, ao mesmo tempo em que tais conquistas são feitas, há o crescimento de uma lacuna entre populações conectadas e desconectadas, conhecida como "fosso digital, verificada não só entre países, mas também dentro deles". (E5P1/PJ)	Banda larga deve ser um serviço universal na maioria dos mercados maduros	O fosso digital (conectados e desconectados) permanece mesmo nos mercados maduros	Inclusão digital	DS
Promoção da inclusão digital universal através do apoio a um plano nacional de banda larga específico para conectar todos os cidadãos, incluindo o estabelecimento de metas de implantação de redes de transporte e de acesso em todo o país, considerando a realidade de investimentos do setor. (E1P1/PJ)	Plano nacional de banda larga	Metas para implantação de redes de acesso e transporte	Plano nacional de banda larga	DS
Reafirmar seu compromisso com uma Internet cada vez melhor e mais inclusiva, manifestando a necessidade do envolvimento do CGI no diálogo e no debate dos temas que digam respeito à Internet e assuntos correlatos, dentro do espírito do que dispõe o Decreto de sua criação. (E5P1/ASSOC)	Internet melhor e mais inclusiva	Envolvimento do CGI no diálogo sobre a Internet é necessário conforme decreto de sua criação	Inclusão digital	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Massificação da banda larga**

A categoria temática massificação distintamente da universalização que nasceu jungida aos recursos públicos e a um serviço único, exclusivo, o STFC, foi surgindo gradativamente com o passar dos anos pós-privatização como o conceito que encerra a liberdade para prestar qualquer serviço, a liberdade do empreendedor privado para cobrar

preço, a liberdade do regime tarifário da concessão. As concessionárias e autorizadas ao longo do percurso apropriaram-se do conceito de massificação e entenderam que a massificação viria naturalmente, sem qualquer intervenção ou regulação específica. Mas, a demanda popular qualificadora da crítica projetiva neste estudo, a massificação sobredeterminada é o antiprograma que desafiou o Modelo no percurso de construção da banda larga. Em outras palavras, o percurso de construção do código técnico da banda larga e do próprio código técnico do Modelo é um caminho inconcluso porque o que as contribuições pleiteiam é a universalização da banda larga, a universalização em regime privado ou a massificação com recursos da universalização.

Quando o Programa Nacional da Banda Larga foi lançado no ano de 2010 o conceito de massificação foi reforçado no marco regulatório. Antes do Decreto n. 7.175 (BRASIL, 2010a), os contornos da massificação do acesso em banda larga haviam sido definidos na Resolução 516, da Anatel e indicava uma massificação traçada pelo regulador e não uma massificação resultado da demanda popular pela ampliação do acesso. O conceito era empregado em contraposição à universalização. No PNBL, massificação passou a indicar tudo aquilo que ocorresse em relação à prestação dos serviços nas áreas onde não houvesse oferta das operadoras porque o PNBL foi criado para não interferir nas áreas destinadas à operação das concessionárias e autorizadas licenciadas pela Anatel.

Quadro 55 – Massificação da Banda Larga

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Se existe uma forte demanda social, então por que as empresas não estão investindo por conta própria? a resposta a essa pergunta claramente nos leva a crer não ser possível deixar de existir no Brasil Regime Público. Deve-se focar em mudanças no STFC e não na "telefonia" móvel, já que atinge uma grande massificação. O sistema de telefonia fixa de certa forma não atinge mais seus objetivos por si só, por não oferecer serviços de internet a contento, uma alteração desse serviço para um mais abrangente, com aplicações de fibras ópticas nas redes de transporte em um modelo de concessão (com metas) seria mais simples de ser obtido na prática (dado o ambiente político), além de ter acesso aos recursos do FUST. (E1P1/PF).	Massificação no móvel	Alterar o STFC	Massificação da banda larga	DS

Continua

Continuação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Com essa modificação ele pode ser usado imediatamente para a massificação da banda larga como prevê o Projeto de Lei 1481/2007 além de garantir a rentabilidade dos recursos a serem despendidos na implantação e manutenção do serviço nas áreas em que nem mesmo a exploração eficiente garante retornos positivos. (E2P4/OP)	Desvincular o FUST do regime público permite seu uso na massificação da banda larga	Garantir a rentabilidade dos recursos em áreas onde nem mesmo a exploração eficiente garante retornos positivos	Massificação da banda larga	DS
Para a Associação, a aplicação dos recursos do FUST não deve se restringir a um grupo específico de prestadores de serviços de telecomunicações, devendo estar disponível para toda e qualquer empresa interessada em participar de projetos e programas de universalização do acesso à Internet. (E3P1/ASSOC)	FUST deve estar disponível para qualquer empresa interessada na universalização do acesso à internet	Acesso à Internet	Massificação da banda larga	DS
Para promover a assimilação dos serviços de banda larga, a política de telecomunicações pode focar ainda em tentar resolver as restrições no lado da demanda apoiando a alfabetização digital e criando um ambiente para desenvolvimento de conteúdo, aplicativos e serviços online. Também observado acima, o governo pode promover o lado da demanda do consumidor reduzindo ou eliminando cautelosamente tributos, taxas regulatórias ou taxas para universalização que sejam excessivos e aumentem o preço dos serviços pago pelo consumidor. (E3P3/OP)	A política de telecomunicações pode em tentar resolver as restrições no lado da demanda apoiando a alfabetização digital e criando um ambiente para desenvolvimento de conteúdo, aplicativos e serviços <i>online</i>	A política de telecomunicações pode reduzir tributos, taxas excessivas pagas pelo consumidor	Massificação da banda larga	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Privacidade

O uso indevido de informações privadas tem sido associado à discussão pública sobre o impacto cultural da tecnologia, uma vez que dados pessoais na sociedade capitalista são tratados como mercadoria. A privacidade é um direito já protegido pela Ordem Jurídica e que adquiriu com a interação no mundo virtual uma maior visibilidade. Trata-se de um direito da personalidade. O direito à privacidade foi identificado no ano de 1873 pelo Juiz americano Cooley como o direito de ser deixado tranquilo, em paz, de estar só: *Right to be alone*. O *Right of Privacy*, segundo a Corte Suprema dos Estados Unidos da América compreende o direito de toda pessoa tomar sozinha as decisões na esfera da sua vida privada. (SILVA, 2008).

A expressão *Right to be alone*, diante da quantidade de interações que ocorrem no ciberespaço, toca a comunicação na perspectiva epistemológica – porque a comunicação é a ruptura do isolamento, mas é também a intenção de promover isolamento. Decido quando quero interagir e quando quero me isolar.

Atores se manifestam denunciando as falhas na proteção à privacidade. Se por um lado não há lacuna no direito na direção da proteção do direito à privacidade, por outro lado há um descolamento entre as urgências e necessidades de acesso e uso da internet e a extensão dos compromissos decorrentes da adesão aos contratos de uso dos *sites* e portais públicos ou privados e a habilidade do usuário para empregar ferramentas de proteção.

Quadro 56 – Privacidade

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Privacidade e proteção de dados, incluindo o livre fluxo de informações através das fronteiras. Regras claras devem ser estabelecidas para permitir que as empresas e os usuários possam enviar dados atravessando fronteiras, enquanto ao mesmo tempo protegem a privacidade dos usuários finais. As barreiras à livre circulação de dados constituem barreiras à concorrência. (E1P1/PJ)	Privacidade e proteção de dados	Dados transfronteiriços	Privacidade	DS
Alguém já leu os termos de uso do GLOBO.PLAY/R7.PLAY? Eu já li, e lá prevê INVASÕES DA VIDA PRIVADA E INTIMIDADE do usuário, prevê a MONITORAÇÃO do usuário, prevê a LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA do usuário (inclusive para limitar o acesso de "um conteúdo" naquela região), prevê o não compartilhamento de dados com terceiros e ao mesmo tempo, PREVÊ O COMPARTILHAMENTO DESTES DADOS COM TERCEIROS (mesmo os dados pessoais), inclusive com o GLOBO.PLAY/R7.PLAY se isentando de qualquer responsabilidade (mesmo com eles cedendo seus dados automaticamente) já que, o usuário ao clicar aqui ou ali, estará sobre os TERMOS DE CONTRATO deste TERCEIRO.(E1P1/PJ)	Privacidade e intimidade	Condições gerais de uso do serviço invasivas da privacidade e intimidade	Privacidade	DS

Continua

Continuação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Já leu os TERMOS DE USO da sua OPERADORA, do WIN10 (aqui são 40 páginas A4. Sem contar os de "terceiros ou parceiros comerciais"), do GOOGLE MAPS? Ninguém LÊ. Desconhecem no que estão se metendo, e desconhecem os perigos a que se expõem e principalmente desconhecem que estão renunciando (ILEGALMENTE) a um direito PÁTRIO. QUAL AUTORIDADE TERÁ CORAGEM DE DEFENDER A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS DIRETOS HUMANOS, ÀS CUSTAS DE PREJUÍZOS BILIONÁRIOS DO DIRETO ECONÔMICO? Estou falando do R7.Play, Globo.Play, fabricantes de Smarts TVs e outros eletrônicos de(com) comunicação, Google, Facebook, Twiter, e outras redes ANTISSOCIAIS com contratos de uso permitindo a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (E1PF/P2)	Privacidade e intimidade	Contratos violam direito à privacidade e intimidade	Privacidade	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Radiodifusão

Os serviços de **Radiodifusão** compreendem a transmissão de sons (radiodifusão sonora) e a transmissão de sons e imagens (televisão), a serem direta e livremente recebidas pelo público em geral (BRASIL, 1963). As inovações trazidas pela tecnologia às telecomunicações integram serviços de voz, textos, dados e imagens, incorporam serviços de transmissão de vídeos, aumentam a qualidade de troca de conteúdos e atingem a separação rígida entre telecomunicações e radiodifusão. Os atores, ao falarem em radiodifusão, reivindicam uma política para uso do espectro e denunciam a questão da competência legal para tratar a radiodifusão.



Quadro 57 – Radiodifusão

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Por fim, a política de uso do espectro considerando os diferentes players deve explorar a mobilidade não só por meio das tecnologias móveis nas suas sucessivas gerações (3G, 4G, 5G e assim por diante), mas para promover iniciativas comerciais ou não de conexão via wi-fi, adotando medidas para o uso mais eficiente possível do espectro, inclusive fazendo uso de tecnologias como o rádio cognitivo. (E1P6/OS)	Política de uso do espectro deve explorar a mobilidade	Uso de tecnologias como radio cognitivo	Radiodifusão	DS
Infelizmente a Anatel continua a PREVARICAR repassando a responsabilidade ao MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, que nas raríssimas vezes em que respondeu, repassou a responsabilidade à Anatel ou deu respostas em branco finalizando a denúncia. Como diz o texto acima, mas o povo é mantido na ignorância a respeito, RADIODIFUSÃO (TV ABERTA e RÁDIO): "... é em regime público[4], mediante concessão ou permissão, sujeitos ao dever de continuidade, a controle tarifário, a bens reversíveis à União ao fim da outorga[5} ...". SILVIO SANTOS não é o dono. NÓS SOMOS. E PAGAMOS PARA ISSO, COM OS 25% MÁXIMOS PARA A EXPLORAÇÃO COMERCIAL. (E3P2/PF)	Infelizmente a Anatel continua a PREVARICAR repassando a responsabilidade ao MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, que nas raríssimas vezes em que respondeu, repassou a responsabilidade à Anatel ou deu respostas em branco finalizando a denúncia.	O povo é mantido na ignorância a respeito, RADIODIFUSÃO (TV ABERTA e RÁDIO): "... é em regime público[4], mediante concessão ou permissão, sujeitos ao dever de continuidade, a controle tarifário, a bens reversíveis à União ao fim da outorga.	Radiodifusão	DS

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Rural

A temática **Rural** aponta para a necessidade de levar atendimento rural às áreas de agricultura mais longínquas do País como forma de integração e desenvolvimento e de fixação do homem no campo. A comunicação com suporte em banda larga nas áreas rurais permitiria não apenas o governo eletrônico como, também, a educação a distância para os agricultores. Preço e tecnologia aparecem na abordagem do atendimento rural como aspectos a serem equacionados.

Quadro 58 – Rural

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Estas metas de atendimento rural vinculadas ao edital de licitação de 2012, mesmo com a extensão geográfica que cobrirão, o que para estas citadas regiões deve cobrir quase que totalmente estes municípios, ainda apresenta taxas de conexão muito baixas, o que não deve suprir a expectativa destes grupos. Além disso, a franquia de dados é muito baixa (250 MB), o que deve gerar elevados custos extras nas faturas, em caso de uso mais intensivo. (E1P1/GOV)	Metas de atendimento rural	Taxas de conexão muito baixas elevam custos extras nas faturas	Rural	DS
Por outro lado, novas obrigações, como as metas de atendimento rural, não têm gerado grande entusiasmo nas comunidades a serem beneficiadas, as quais, via de regra, confundem esta expectativa com a possibilidade de atendimento por tecnologia móvel – ampliação da cobertura do SMP – que é o grande anseio captado por esta Gerência Regional, nas interações com os diversos setores representativos dos municípios do interior do RS. (E2P1/GOV)	Metas de atendimento rural.	Ampliação da cobertura do SMP é o grande anseio	Rural	DS

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Serviço adequado**

A temática **Serviço Adequado** provém da Lei das Concessões e foi transplantada para os contratos de concessão como obrigação das concessionárias. A tese argumenta que o serviço adequado é a tradução objetiva das escolhas feitas no processo de *design* que define parâmetros para o serviço e que a banda larga massificada deve ser serviço adequado no sentido de atender às características definidas em lei e contrato. Serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Essas condições encontram-se previstas em disposições legais e nos textos das outorgas (concessões, permissões, autorizações) como uma reverberação da disciplina legal sobre concessões de serviços públicos no Brasil aplicando-se a toda essa gama de serviços.

Quadro 59 – Serviço Adequado

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Os mecanismos de outorga, seja o contrato de concessão, seja a regulação por leilão e contratos, devem conter instrumentos regulatórios de garantia da qualidade da banda larga, especialmente a proveniente de conexões móveis, considerando a expansão do mercado de smartphones. Reiteramos que a provisão dos serviços deve atender aos critérios de universalidade, acessibilidade, continuidade, qualidade, eficiência, modicidade tarifária, cobertura abrangente, garantia dos direitos dos consumidores e participação social. (E1P4/ASSOC)	Outorga deve garantir qualidade da banda larga	Serviços devem atender aos critérios.	Serviço adequado	DS
Se o regime público fosse bom, não teria havido a privatização do setor. A questão toda é bem simples: o que interessa é o atendimento aos requisitos do usuário. (E3P1/PF)	Se o regime público fosse bom, não teria havido a privatização do setor	O que interessa é o atendimento aos requisitos do usuário	Serviço adequado	DS
Atualização dos serviços de telecomunicações – A internet TAMBÉM é um serviço de telecomunicações, com a diferença que ninguém pode bisbilhotar o que a gente faz nela, exceto por ordem judicial. (E3P2/PF)	A internet TAMBÉM é um serviço de telecomunicações	Ninguém pode bisbilhotar o que a gente faz nela, exceto por ordem judicial.	Serviço adequado	DS
Nos últimos anos, ficou claro que estruturas legais e regulatórias do setor devem coadunar não apenas com a dinâmica empregada no setor (ex.: contrato de concessões e bens reversíveis), mas também com o atendimento das demandas reais e atuais dos consumidores, como metas que contribuam para massificação, continuidade, modicidade, acessibilidade, qualidade do serviço e do atendimento pelas operadoras aos consumidores e para a redução e solução de conflitos de consumo. (E5P1/GOV).	Demandas reais e atuais dos consumidores	Serviço Adequado é demanda atual e real	Serviço adequado	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Sustentabilidade

**Sustentabilidade** é conceito que passa a se desenvolver no final do século XX (CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO, 1972) na perspectiva de um desenvolvimento econômico que respeite o meio ambiente, transformado em preocupação ética. A temática sustentabilidade é empregada nas falas de modo comum e não no sentido de sustentabilidade que se relaciona com o desenvolvimento sustentado e com empreendimentos que respeitam a

responsabilidade com o meio ambiente. A preocupação é comercial e financeira e, lateralmente, com a sustentabilidade de modo geral.

Quadro 60 – Sustentabilidade

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Conciliar política nacional de direitos humanos (redução da iniquidade e desigualdade no acesso a direitos humanos à comunicação, a serviços públicos e à qualidade ambiental), a política nacional de resíduos sólidos, a política nacional de desenvolvimento territorial, a política nacional de telecomunicações. Telecomunicações, só pensando em tecnologia e economia, sem pensar no impacto social e no impacto ambiental, não contribui para o desenvolvimento sustentável. (E1P4/PF)	Conciliar todas as políticas nacionais, pois pensar só em tecnologia e economia não contribui para o desenvolvimento sustentável	Pensar o impacto social das políticas é condição para o desenvolvimento sustentável	Sustentabilidade	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ ***Total welfare***

A subcategoria temática ***Total Welfare*** ou “estado de bem-estar total” afirmou-se explicitamente na Inglaterra dos anos 40 (*Welfare State*) e traduz-se como um estado que se faz presente na vida de todos os cidadãos que devem ser protegidos, independentemente de sua renda, contra situações de dependência de longa duração ou de curta duração (velhice, invalidez, doença, desemprego, maternidade, etc.).

O estado de bem-estar será tanto mais eficaz quanto melhor estiver refletido na regulação. Em telecomunicações, a melhor tradução de bem-estar social é a formulação de políticas públicas de caráter público amplo na direção da eliminação das desigualdades, benefício ao usuário, o estabelecimento da competição e a universalização.

Quadro 61 – *Total welfare*

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
É recomendável que a política pública seja incentivadora e impulsionadora dos seguintes aspectos: (iv) Preços comercialmente razoáveis – É fundamental que a oferta de serviços seja realizada em condições comerciais que possibilitem a maximização do benefício econômico-social ( <i>total welfare</i> ). (E5P1/ASSOC)	Preços comercialmente razoáveis	<i>Total welfare</i> (maximização do benefício econômico-social).	<i>Total welfare</i>	DS
Salta aos olhos que os regimes público e privado comungam a materialização do incremento da oferta de serviços e o interesse coletivo, sendo que, incremento de oferta e universalização refletem a mesma aspiração, quando tomados com conceitos lato sensu. Destarte, conclui-se que, ambos são objetivos finalísticos e que a competição é um objetivo-meio para se atingir o objetivo maior de maximização do benefício-social ( <i>total welfare</i> ). (E5P1/ASSOC)	Regime público e regime privado refletem a mesma aspiração (incremento da oferta e universalização)	Competição é um objetivo meio para alcançar a maximização do benefício social	<i>Total welfare</i>	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Universalização**

A categoria temática **Universalização** dos serviços de telecomunicações tem base na proposta de levar o atendimento para as regiões mais distantes e carentes do País, seja através de atendimento individual, seja através de atendimento coletivo. A partir de 1997, a universalização passou a ser tema e problema para si mesma, porque redistribuir telecomunicações gera ônus para as prestadoras. A discussão sobre a universalização esteve sempre jungida à discussão sobre os recursos financeiros necessários e às metas a serem atingidas pelas concessionárias na prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado em regime público. Basicamente, a aplicação do FUST é o centro da discussão sobre a universalização. A universalização foi vista como um ônus das concessionárias difícil de suportar e já cumprida no STFC.

Quadro 62 – Universalização

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O processo de universalização iniciado após o marco legal promovido pela Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) foi, indubitavelmente, um relevante indutor do desenvolvimento social e econômico para o Brasil. Num momento em que o acesso às telecomunicações era escasso, seja pela barreira econômica imposta por tarifas inadequadas, seja pela barreira geográfica observada, dada a ausência de infraestrutura de suporte ao provimento do serviço, o movimento de universalização, aliado à modicidade tarifária, possibilitou que a realidade fosse sensivelmente alterada para a população. (E1P1)	Universalização foi indutora de desenvolvimento econômico e social	Universalização concluída	Universalização	DS
A Algar Telecom é prestadora de telecomunicações há quase 62 anos, sempre atuando com recursos privados, levando os serviços pelo interior do país quando o poder público não investia nessas áreas e, após a desestatização, assim como as demais concessionárias, promovendo a universalização do STFC quase unicamente com recursos próprios, dado que o fundo constituído para essa finalidade foi utilizado em uma parcela ínfima em relação ao todo arrecadado.	STFC foi universalizado quase integralmente com recursos próprios	Fundo arrecadado foi utilizado em parcela ínfima	Universalização	DS
A possibilidade de uso de recursos do Fundo de Universalização em infraestrutura de transporte ou de acesso, independente do serviço (SCM, SMP...), ou mesmo implementação de planos específicos, para preencher lacunas deixadas pelo mercado, é determinante para consecução do objetivo maior de disseminação do acesso à banda larga. (E1P1/GOV)	FUST para infraestrutura de acesso e transporte	Uso do FUST desvinculado do serviço	Universalização	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Universalização da banda larga**

A evolução tecnológica e a substituíbilidade entre serviços móveis e o STFC, o crescimento exponencial do acesso à internet e as alterações legislativas flexibilizaram o conceito de **Universalização**, que já nas exposições de motivos da Lei do FUST era apontado

como um princípio a ser observado para o acesso às redes digitais. A flexibilização da universalização se mostra nas falas dos atores como possibilidade de aplicação dos recursos do FUST para a universalização da banda larga, serviço não abrangido pela regulação para regime privado.

O atraso na massificação do acesso em banda larga é um atraso histórico significativo e de difícil equacionamento do ponto de vista de um Modelo que se propôs avançado. O avanço tecnológico não é apenas funcional do ponto de vista do referencial teórico do estudo. O tempo histórico do regime público do STFC esgotou-se e a demanda popular pelo acesso em banda larga acelerou o esgotamento e a obsolescência do modelo setorial calcado na dualidade de regimes e na exclusividade do regime público no STFC. O PNBL não funcionou nas áreas onde não há/havia oferta adequada de serviço por parte das operadoras de serviços de telecomunicações. As tentativas anteriores de ampliação, popularização, massificação da oferta de serviços de telecomunicações (telefone social, criação do SCD, banda larga nas escolas, etc.) entraram em confronto com as prescrições do Modelo.



Quadro 63 – Universalização da banda larga

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão de Análise
Nossa proposta tem como foco as medidas necessárias para a universalização do acesso à banda larga. O fato de não tratarmos especificamente de outros serviços, em especial da telefonia fixa, não significa que não consideremos relevante a sua prestação ou que desprezemos seu caráter essencial, ainda mais em locais em que só esse serviço está disponível. Telecomunicações não essenciais (como o SeAC, por exemplo). (E1P1/FUND)	STFC	O STFC é essencial nos locais onde é o único disponível	Universalização da banda larga	DS
De toda forma, reiteramos, assim como em diversos segmentos da sociedade, ser essencial aplicar o modelo idealizado na Lei Geral de Telecomunicações, utilizando efetivamente os recursos arrecadados no âmbito dos fundos de universalização (FUST) e fiscalização (Fistel) para garantir o acesso aos serviços considerados essenciais, no caso a internet em alta velocidade. Em que pese a relevância da telefonia fixa, é na universalização do acesso à internet que devem ser prioritariamente investidos os recursos públicos. (E2P2/FUND)	Aplicar o modelo da LGT assegurando o emprego do FUST nos serviços considerados essenciais, no caso, a Internet em alta velocidade	Em que pese a relevância da telefonia fixa, é na universalização do acesso à internet que devem ser prioritariamente investidos os recursos públicos.	Universalização da banda larga	DS
É preferível que seu escopo seja expandido para outras hipóteses, incluindo investimentos em infraestrutura de telecomunicações e subsídios à sua operação e toda a cadeia envolvida em TICs, principalmente nos casos de áreas de baixa atratividade econômica, inclusive para serviços de banda larga, independentemente do regime de prestação. (E2P1/ASSOC)	SCM evoluiu sem metas, de universalização	O FUST deve fomentar a comunicação de dados	Universalização da banda larga	DS

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Universalização no Regime Privado**

Universalização da banda larga e **Universalização no Regime Privado** são categorias que revelam o propósito de empregar os recursos dos fundos públicos para a ampliação do acesso à banda larga. De um lado, os ônus da universalização no regime público e, de outro lado, a liberdade do regime privado interpelados pela massificação da banda larga que, sem romper com essa dualidade, acaba por provocar uma mobilização dos agentes delegados do

poder concedente que passaram a defender a ideia de universalização no regime privado. O que os atores defendem é a flexibilização do Modelo para que a universalização do acesso individual que já é uma realidade nos serviços móveis seja, também, uma realidade em termos de utilização dos recursos disponíveis. O ataque à universalização é perceptível, mas a sua revalorização também, desde que os recursos possam ser empregados de modo flexível em um regime privado, embora atores defendam as concessionárias e o uso do FUST apenas no regime público.

Quadro 64 – Universalização no Regime Privado

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O ponto essencial da discussão é que a universalização do acesso individual fixo atingiu plenamente seus objetivos e não há sentido em buscar a ampliação desse serviço sem uma análise de eficiência de investimentos. A verdadeira universalização está ocorrendo através do serviço móvel e das obrigações de cobertura contidas nos editais de licitação. (E3P1/OP)	Universalização do acesso individual fixo atingiu plenamente seus objetivos e não há sentido em buscar a ampliação desse serviço sem uma análise de eficiência de investimentos.	A verdadeira universalização está ocorrendo através do serviço móvel e das obrigações de cobertura contidas nos editais de licitação	Universalização no regime privado	DS
Entendemos que a LGT pode manter a existência desses dois regimes, mas a implementação de qualquer novo serviço de telecomunicações e a prestação de todos os demais serviços de telecomunicações deveriam ser em regime privado, de forma a estimular novos investimentos. E3P1/SIND)	O regime híbrido pode ser mantido, mas os novos serviços devem ser em regime privado	Regime privado estimula investimentos	Universalização no regime privado	DS

Fonte: elaboração da autora.

### 6.3.3 Categorias da Dimensão Regulatória

**Regulação** é categoria relevante porque é o próprio sentido da dimensão e se dirige não apenas à capacidade do órgão regulador de editar regras que modifiquem o Modelo, mas do anseio pela flexibilização do Modelo.

A análise do percentual da dimensão regulatória demonstra que três temáticas são mais expressivas. A temática “regulação” que alcança 23,34%, a temática “bens reversíveis” que alcança 23,29% e a temática “competição” representa 17,77% das unidades de significado da dimensão regulatória.

**Bens reversíveis** é temática que emerge das contribuições pela relação patrimonial que suscita decorrente da desestatização do Sistema Telebras. As empresas e a *holding*

possuíam instalações, centros de treinamento, laboratórios, equipamentos, terrenos, imóveis, etc. que foram entregues às operadoras como bens reversíveis na privatização e que estão sendo objeto de nova regulação e submetidas à discussão no âmbito do Judiciário.

**Competição** é sempre temática importante porque o Estado não exerce mais atividade empresarial no setor, razão pela qual as questões que asseguram a justa competição e a concorrência são debatidas com intensidade, inclusive porque no caso específico da rediscussão do Modelo, as operadoras de telecomunicações manifestam perda de rentabilidade ao influxo das aplicações OTT.

Competição conforme concebido na Lei Geral de Telecomunicações deixou de ser uma temática fundamental para as políticas públicas, porque a ideia de empresas espelho e de dualidade de prestadoras não se sustentou pelo tempo que se esperava. Desde o ano de 2002, ocorreu a abertura para a competição na telefonia fixa. O que o Modelo programou como competição ideal não chegou a realizar-se plenamente pelo próprio movimento do mercado que transformou o território nacional em área de disputa para todas as operadoras que detém ou alugam redes de outras prestadoras.

As categorias temáticas “regimes de prestação”, “regime público” e “regime privado” são relevantes, mas na dimensão regulatória compreendem no total 15,81% das unidades de significado. Notadamente, essas temáticas ficaram mais adequadas quando categorizadas na temática FUST, que representa 8,13% das unidades de significado.

Quadro 65 – Quantitativos da Dimensão Regulatória

Dimensão Analítica			
Dimensão Regulatória	Categoria	Quantitativo	%
	Bens reversíveis	154	23,19
	Competição	118	17,77
	Concessão	3	0,45
	Desapropriação	3	0,45
	FUST	54	8,13
	Indicadores	3	0,45
	Indústria nacional	1	0,15
	Marco civil	1	0,15
	Numeração	3	0,45
	Pequeno provedor	27	4,07
	Regime de prestação	41	6,17
	Regime privado	27	4,07
	Regime público	37	5,57
	Regulação	155	23,34
	Sanção	9	1,36
	Tributação	28	4,22
	Total	664	100

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Bens reversíveis**

Esta categoria temática é de importância para as operadoras e está presente em 154 unidades de significado. Eliminar reversibilidade ou alterar seu conteúdo é um problema de regulação. Os atores manifestam interesse na alteração do conceito de reversibilidade, desvinculando-o da continuidade do serviço. Na privatização, a concessionária desestatizada já possuía em seu patrimônio ativos utilizados na prestação dos serviços (bens imóveis ou não) e ativos que não eram inerentes a tal prestação. Além disso, a concessão prevê a obrigação de construir e/ou adquirir novos bens para assegurar a expansão, ampliação e modernização do serviço. Segundo Filho (2002)<sup>83</sup>, os bens integrantes de uma concessão podem ser públicos ou privados, sendo reversíveis ou não reversíveis.

Os bens públicos relacionados com a concessão poderão apresentar diferentes características, conforme a situação. [...].

Quanto a esses bens públicos, incumbe ao particular promover sua manutenção, conservação e aperfeiçoamento. Uma vez encerrada a concessão, a posse desses bens será retomada pela entidade concedente e, se for o caso, transferida para o novo concessionário. [...] O concessionário permanece na posse do bem, sem solução de continuidade, mas a propriedade é pública.

Mas há também bens privados, aplicados à prestação do serviço público. São bens integrantes do patrimônio do próprio concessionário (em princípio). [...]

Esses bens privados podem ser distinguidos em dois grandes grupos. São os bens reversíveis e os não reversíveis. Os primeiros são aqueles que deverão integrar-se no domínio público, ao final do contrato de concessão. Já os segundos serão utilizados pelo concessionário enquanto durar a concessão. Extinto o contrato, tais bens serão desafetados e o concessionário poderá promover o destino que bem lhe aprouver para eles. (FILHO, 2002, p.215-216)

O TCU (TC n. 024.646/2014-8) examinou a questão ao avaliar o cumprimento das disposições do Regulamento de Controle dos Bens Reversíveis, aprovado pela Anatel, que está em vigência desde 25/1/2007, e decidiu que a Anatel deveria expor em seu *site* a lista de bens incluindo na informação, entre outros, aqueles que foram alienados com a indicação dos atos de anuência para alienação e a comprovação da aplicação dos referidos recursos na concessão<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Concessões de Serviços Públicos (Comentários às Leis n. 8.987 e Lei n. 9.074, de 1995). São Paulo: Dialética, 1997, p. 215-216.

<sup>84</sup> GRUPO II – CLASSE I – Plenário. TC n. 024.646/2014-8. Natureza: Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações. Responsável: João Batista de Rezende (CPF nº 472.648.709-44). Representação legal: Daniel Andrade Fonseca e outros, representando a Agência Nacional de Telecomunicações.

Quadro 66 – Bens Reversíveis

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
No que tange à infraestrutura, a atual metodologia de regras de reversibilidade de bens adotada para o STFC consiste em verdadeiro obstáculo para a captura e alavancagem dos ganhos econômicos que possibilitariam um bem-estar social mais apurado. (E1P1Q/OP)	Bens reversíveis	Regras de reversibilidade e são obstáculo para ganhos econômicos	Bens reversíveis	DR
O entrave jurídico que motiva o encerramento dos contratos de concessão não envolve as metas de universalização, mas sim o problema histórico da má definição do rol de bens reversíveis – o que gerou um problema de planejamento para o Estado e para as empresas concessionárias do STFC. (E1P7/ASSOC)	A má definição de bens reversíveis entrava o encerramento das concessões	O histórico de má definição dos bens reversíveis gerou problema de planejamento para o Estado e para as concessionárias	Bens reversíveis	DR
No momento da privatização, os bens já não eram considerados públicos; pertenciam a empresas com controle estatal, mas com acionistas minoritários privados. Assim, é impróprio e inadequado assumir que, pelo simples fato de prestarem um serviço em regime público, os bens das concessionárias devem ser considerados bens públicos – não há qualquer fundamento jurídico nessa afirmação.(E4P1/OP)	Os bens já não eram públicos na privatização porque parcela majoritária das ações do capital social das sociedades de economia mista de telecom já era detida pelo capital privado	Os bens em regime público não são bens públicos	Bens reversíveis	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Competição**

A categoria temática competição reúne todas as falas que se dirigem à diversidade de *players* no mercado de telecomunicações, mas está enquadrada na dimensão regulatória porque competição em telecomunicações, na concepção da LGT, é regulada; a liberdade seria vigiada porque o Estado pode intervir no setor regulado para prevenir exercício excessivo de Poder de Mercado. Na privatização, erigiu-se a competição como pilar da reestruturação setorial e as fusões e aquisições havidas vieram a comprovar que a regulação é necessária para evitar práticas e comportamentos anticoncorrenciais no nível da oferta de serviços. Anatel e CADE atuam para prevenir os abusos nas telecomunicações, como mercado relevante. A desagregação de redes, o compartilhamento de infraestruturas seriam então instrumentos de redução de barreiras à entrada nas telecomunicações, apesar de não haver incentivo para tanto às empresas que detém a infraestrutura essencial.

Quadro 67 – Competição

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Como se sabe, a competição nos serviços de telecomunicações no Brasil [e em especial no que se refere ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)], no atual quadro normativo, se daria entre empresas já estabelecidas (concessionárias) e empresas entrantes. Entretanto, tal concorrência nunca chegou a se instaurar, sendo certo que as altas barreiras de entrada nos mercados de serviços de telecomunicações que ainda não foram equalizadas pela regulação representam um bloqueio à efetiva competição dos entrantes, acabando por consolidar a exploração da atividade econômica em regime de monopólio de fato. (EIP1/ASSOC)	Inexistência de concorrência efetiva no setor	Altas barreiras à entrada	Competição	DR
Intensidade total de e constante na ampliação da competição e do investimento. Isto passa pela extrema simplificação da regulamentação e eliminação das barreiras de acesso. (EIP1/PF)	Intensidade na ampliação da competição e do investimento.	Simplificação da regulamentação e eliminação das barreiras de acesso	Competição	DR
A competição tem que estar qualificada em parâmetros de qualidade, pois um serviço com preço menor e ruim não contribui para universalidade. Nesse ponto, creio que as normas técnicas tem que estar atualizadas com as dos países onde o acesso é respeitado, mas com cuidado ambiental aos riscos ambientais dos equipamentos. (EIP4/PF)	Regulamentação deve ser isonômica, principalmente em regime privado	Condições isonômicas para garantir competição	Competição	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ FUST

O **FUST** foi a solução para o financiamento da universalização sem comprometer a competição ou prejudicar as concessionárias. Na reestruturação do setor de telecomunicações, o ponto mais importante, no que se refere ao resgate da dívida do estado para com a sociedade, foi a universalização dos serviços explorados no regime público. A aplicação dos recursos do FUST tem como centro a universalização, o que se quer universalizar, o que se pode universalizar e qual é o custo dessa universalização.

Na ocasião da consulta pública sobre o Serviço de Comunicação de Dados (SCD) (BRASIL, 2003a), todos esperavam que a proposta fosse resultar no uso do

FUST – possibilitando acessos coletivos e gratuitos à internet. Mas, o que se viu foi a concepção de um serviço para universalizar os acessos individuais à internet, acessos esses custeados por tarifas pagas pelos usuários. A universalização no SCD apenas seria viável com subsídios que garantissem que, pago com recursos dos FUST, o acesso ao serviço por imensa parcela da população pudesse se tornar realidade, inclusive porque a falta de capacidade econômica do usuário constituiu fator de redução na universalização da telefonia fixa, conforme se reconhecia claramente após cinco anos de universalização do STFC pelo potencial ocioso de linhas não contratadas.

A rediscussão das políticas para o futuro orbita o FUST e a universalização, mas o interesse manifestado é tanto com a preservação de um serviço em regime público quanto com a utilização dos recursos do FUST para ampliar o acesso à banda larga. Neste estudo, quando se fala em uso do FUST fala-se no diapasão da universalização, e quando se fala em ampliar o serviço sem FUST pelos recursos da própria operadora fala-se em massificação. Ocorre, entretanto, que há atores que manifestam interesse no uso dos recursos do FUST na massificação da banda larga.

Quadro 68 – FUST

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Os recursos do FUST estão sendo desviados para pagamentos de outros "compromissos de governo" pelo menos é o que diz a imprensa. Já tá na hora dos recursos do FUST serem empregados para os objetivos para os quais foi criado. (E2P2/PF)	Desvio de finalidade no uso do FUST	FUST paga outros compromissos de governo	FUST	DR
Então o FUST poderia ser aplicado na transparência de dados governamentais acessáveis pela telefonia móvel. (E2P2/PF)	Aplicar FUST na transparência de dados governamentais	Acesso a dados governamentais pela telefonia móvel com o uso do FUST	FUST	DR

Continua

Continuação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Entendemos que deve ser expandido, podendo ser utilizado inclusive na modernização de infraestrutura de redes de banda larga. A utilização correta dos recursos do FUST é, antes de tudo, uma demonstração de valorização de todos os cidadãos brasileiros, a partir da justiça social e do acesso universal aos recursos de telecomunicação. (E2P2/PF)	Expandir o uso do FUST inclusive para modernização de infraestrutura de redes de banda larga.	A utilização correta dos recursos do FUST valoriza o cidadão com justiça social e acesso universal às telecomunicações	FUST	DR
O fundo de universalização deve ser utilizado para ampliar os investimentos em telecomunicações em áreas de baixa atratividade econômica, independentemente do tipo de serviço. (E2P2/PJ)	Aplicar o FUST para ampliar investimentos em telecomunicações	Aplicar o FUST para ampliar investimentos em telecomunicações em áreas de baixa atratividade econômica, independentemente do tipo de serviço	FUST	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Concessão**

**Concessão** de serviço de telecomunicações, segundo a LGT, é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar. Com a Lei n. 12.485 (BRASIL, 2011a), a concessão foi desvinculada do STFC, único prestador em regime público até então.

A categoria temática concessão mescla-se com a categoria Modelo e com as categorias regimes de prestação, regime público e regime privado. A ideia básica é a de não utilização da concessão como instrumento setorial no futuro com a simplificação e flexibilização da concessão com a ideia de que a continuidade do serviço já estaria assegurada no regime privado tornando desnecessário inclusive a previsão de bens reversíveis.



Quadro 69 – Concessão

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Como resultado, o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC continuaria, durante a vigência dos contratos, a ser prestado em regime público, com uma concessão mais leve, menos regulado, comum conceito de reversibilidade baseado no modelo funcional e com menores obrigações de universalização de forma a garantir a sustentabilidade e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (E5P1/SIND)	STFC menos regulado	STFC em regime público e privado	Concessão	DR
O objeto dos contratos atuais deve ser mantido integralmente até o seu final. Qualquer alteração deve manter os direitos estabelecidos nos atuais contratos e ter o aceite da concessionária afetada pela alteração. A abrangência territorial dos contratos atuais deve ser mantida integralmente até o seu final. Qualquer alteração deve manter os direitos estabelecidos nos atuais contratos e ter o aceite da concessionária afetada pela alteração. Não haveria novos processos de outorga para prestação de serviços de telecomunicações na modalidade de concessão. As outorgas de novos serviços seriam sempre em regime privado. (E5P1/SIND)	Respeitar concessões e não abrir novas concessões no futuro	Obter autorização da concessionária para alterar contratos	Concessão	DR
Outros elementos dos contratos de concessão, as tarifas reguladas e a obrigação de continuidade e reversibilidade de bens já não cumprem os seus objetivos originais. Portanto o contrato de concessão perde o sentido. (E4P1/ASSOC)	Concessões perderam o sentido	Tarifas, continuidade e reversibilidade de bens não cumprem mais os objetivos originais.	Regime privado	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Desapropriação

A categoria temática **Desapropriação** aparece nas contribuições de uma operadora e se dirige a sua situação específica para seus ativos com indenização baseada no valor de mercado, nunca inferior ao registro contábil dos ativos que venham a ser, nesse cenário, desapropriados (Decreto s/n, de 13/12/1994). Seus bens, diz a operadora, não integravam o patrimônio da Telebras. A operadora reclama por indenização e pela não devolução dos bens reversíveis ao final da concessão porque entende que seus ativos não se enquadram na LGT e que a reversibilidade não é a única garantia de continuidade do serviço. Outras operadoras manifestam-se no mesmo sentido na crítica ao Modelo.

Quadro 70 – Desapropriação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Importante ainda destacar que, no caso da Algar, ao fim da concessão, seria aplicável o instituto da desapropriação previsto no Decreto sem número, de 13 de dezembro de 1994 (publicado no Diário Oficial da União de 14.12.1994), instrumento que lhe outorgou a prestação do STFC para o período imediatamente anterior à entrada em vigor da LGT. Isso porque a hipótese de desapropriação dos bens das prestadoras de telecomunicações era a política pública então posta para o setor, com a centralização e estatização das últimas empresas privadas ainda existentes. (E1P1/OP)	Desapropriação de bens relativos ao STFC	Centralização e estatização das últimas empresas privadas	Desapropriação	DR
Assim, ainda que prevaleça essa visão patrimonialista, o que a Algar Telecom considera inadequado e não aderente à preservação do equilíbrio econômico-financeiro das concessões e da garantia da atratividade dos serviços, resta evidente que esse instituto, nessa configuração, não alcança os bens da Algar, primeiro porque seus bens jamais integraram o acervo do Sistema Telebras desestatizado e, segundo, porque assim como as demais concessionárias, promoveu a universalização do STFC com a utilização de recursos próprios enquanto o fundo constituído para tanto, que arrecadou dezenas de bilhões de reais desde a sua constituição, não foi utilizado, impondo duplo ônus às concessionárias, o que deve ser computado no cálculo do equilíbrio das concessões. Quanto a essa visão patrimonialista, não se pode admitir que a mera possibilidade de risco à continuidade do STFC seja um elemento gerador de entraves a investimentos mais eficientes no aumento da infraestrutura utilizada e compartilhada com outros serviços de telecomunicações. (E1P1/OP)	Desapropriação não alcança os bens da Algar cujos bens sempre foram privados	Universalização foi feita com recursos próprios	Desapropriação	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Indústria Nacional**

A edição do PNBL teve como um dos objetivos apoiar pequenos provedores, micro e médias empresas impulsionando a indústria nacional relacionada com TICs e comunicação, com possível desoneração tributária e linhas de crédito específicas para P&D e recursos humanos e interesse na indústria nacional de equipamentos, *softwares* e serviços.

Quadro 71 – Indústria Nacional

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A pergunta está mal formulada. Se estamos tratando somente de telecomunicações, então estamos tratando de infraestrutura e serviços básicos. Neste caso, o País podia adotar um programa visando reconstruir sua indústria de fornecimento de equipamentos, <i>software</i> e serviços. Considerando um programa de longo prazo (10 anos) de expansão das redes e serviços, tratar-se-ia de também estabelecer regras visando fomentar o "conteúdo nacional" dos equipamentos, materiais e <i>softwares</i> a serem adquiridos pelo Estado e empresas privadas, assim reconstruindo a cadeia produtiva que já tivemos no País. Além de recursos do BNDES e de investimentos privados, para isso poder-se-ia também utilizar o FUST, hoje em dia não somente subutilizado como reduzido a ofertas de balcão. (E1P2/ASSOC)	Reconstrução da indústria de equipamentos, <i>software</i> e serviços	Fomentar o conteúdo nacional dos equipamentos	Indústria nacional	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Indicadores

Os **Indicadores**, bem como os seus respectivos métodos de coleta, cálculo e demais requisitos de qualidade, estão definidos em regulamentação específica editada pela Anatel que faz acompanhamento mensal do atingimento das metas propostas. Os atores apontam a necessidade de simplificação de indicadores. Ora, porque defasados primeiros, porque medem parâmetros excessivos, ou porque os consumidores estão insatisfeitos com a qualidade dos serviços.

Quadro 72 – Indicadores

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Com indicadores/metas mínimas de atendimento e por região. E investimento de infra compartilhado entre as operadoras (já considerando uma separação na rede de transporte). (E4P10/PF)	Assegurar continuidade	Investimento em infra compartilhado entre as operadoras	Indicadores	DR
A questão, portanto, é de proporcionalidade e razoabilidade: os atuais indicadores são efetivamente justificáveis? A percepção dos clientes está sendo medida com indicadores adequados e quantitativamente aderentes à realidade do serviço público, em particular no que diz respeito aos seus custos? Estão sendo impostas para as concessionárias obrigações que representam um benefício percebido pelo cliente? Fosse verdade, porque então uma massa de usuários material já utilizam, sem restrições, soluções de voz “over the top” prestadas sobre plataforma de dados como Skype, Facetime, etc., cujo padrão de qualidade é completamente distinto daqueles apurados pelos indicadores em vigor? Essas e várias outras questões precisam ser discutidas. (E3P1/OP)	Indicadores não são proporcionais, razoáveis, não medem a percepção ou o benefício ao cliente	A massa de usuários já utilizam OTT sobre várias plataformas cujo padrão de qualidade é medido e apurado de modo diverso dos indicadores em vigor	Indicadores	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Marco civil**

O **Marco Civil da Internet** – Lei n. 12.965 – (BRASIL, 2014) estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, assegurando o exercício da cidadania no uso da rede. O Marco Civil rompe com a concepção corrente entre os *players* do setor de telecomunicações de que não se deveria regular a internet. A neutralidade da rede – tratamento igualitário de todos os pacotes de dados na internet foi o ponto de discordância na discussão do Marco Civil; ocorre que a realidade técnica nesse caso é complexa e diz respeito à disponibilidade de serviços no País, a condições comerciais, etc. Nos serviços STFC e SMP, por exemplo, preços diferenciados são oferecidos para tráfego intrarede da própria operadora e na internet esse tipo de acesso seria, também, mais rentável para o provedor. A neutralidade da rede não é idêntica à neutralidade tecnológica, embora o conceito de neutralidade da tecnologia indique que a tecnologia não é neutra porque embute propósitos e valores.

Quadro 73 – Marco Civil

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
De qualquer forma e considerando que o mercado assim se desenvolveu durante todos estes anos, merece destaque o que está disposto no § 1º, do art. 9º, da CF, estabelecendo que: “A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. Isto porque, em abril de 2014, foi editada a Lei n. 12.965, por meio da qual se institucionalizou o Marco Civil da Internet, cujos arts. 4º e 7º, estabelecem o seguinte: “Art. 4º. A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I – do DIREITO DE ACESSO À INTERNET A TODOS; “Art. 7º. O ACESSO À INTERNET É ESSENCIAL ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos”. (E1P1/ASSOC)	Serviço essencial é definido por Lei	Marco Civil da internet (Lei 12.965/2014) definiu internet como serviço essencial	Marco Civil	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Numeração

**Numeração** é categoria temática que expressa a competência da Anatel em administrar os recursos de numeração como bens escassos em plano de numeração que segue as recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT).

Quadro 74 – Numeração

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Inclusive, o Código de Acesso originalmente atribuído a um usuário pode ser designado a outro usuário, após o encerramento do contrato do primeiro com prestadora do serviço de telecomunicação correspondente, evidenciando, assim, que não se trata de bem de propriedade do usuário. Deste modo, é facilmente comprovado que a facilidade disponibilizada pela aplicação OTI trata-se, para todos os fins, de uma prestação paralela de telecomunicações, a partir da apropriação de recursos e funcionalidades de redes de outros serviços de telecomunicações – neste exemplo, do Serviço Móvel Pessoal (SMP), do qual se torna verdadeiro hospedeiro de tais prestações. (E5P1/SIND)	Aplicação OTT é uma prestação paralela de serviços de telecomunicações	O código de acesso pode passar a outro usuário quando há o término do contrato com a operadora de telecomunicações	Numeração	DR

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Tributação

A carga tributária excessiva é apontada como barreira à realização de investimentos, sendo a face intervencionista do Estado no setor pelo qual a partir de disposição de lei o Estado pode exigir do particular uma prestação tributária.

Quadro 75 – Tributação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A desoneração tributária sobre a cadeia produtiva (equipamentos e serviços) e sobre o consumidor final é importante e benéfica em ambos os casos, ao reduzir o preço final dos serviços à população. (E1P8/PJ)	Política pública abrangendo todo o território nacional	Desoneração tributária sobre a cadeia produtiva e sobre o consumidor final	Tributação	DR
"... é importante que as políticas públicas do setor sejam sempre orientadas por duas premissas básicas: desregulação/desoneração tributária (especialmente FUST, FUNTTEL e ICMS) e não criação de novas obrigações e tributos que onerem ainda mais as operadoras. ..." -> CONCORDO com "algumas desonerações". NÃO CONCORDO com "desregulação" e a "não criação de novas obrigações e tributos que onerem ainda mais as operadoras". (E1P1/PF)	Desregulação e desoneração tributária desde que não prejudique o cidadão	FUST/FUNTT EL e ICMS	Tributação	DR
A redução da carga tributária sobre os serviços de telecomunicações, com consequente redução dos custos aos usuários finais. (E3P2/PJ)	Massificação dos serviços	A redução da carga tributária com consequente redução dos custos aos usuários finais.	Tributação	DR

Fonte: elaboração da autora.

## ➤ Pequeno provedor

O **Pequeno Provedor** é o prestador de serviço que não tem poder de mercado significativo; não detém infraestrutura própria, embora tenha importância fundamental no crescimento do acesso à banda larga fixa. Segundo a Anatel, de janeiro a dezembro de 2017, na comparação com o mesmo período de 2016, houve crescimento de 7,15% nos contratos de banda larga fixa no País, dos quais os provedores regionais foram responsáveis por 43,72%,

com 1,28 milhão de novos contratos. Atualmente, existem no País 28,67 milhões de acessos de banda larga fixa, sendo 4,21 milhões relativos ao segmento<sup>85</sup>.

Quadro 76 – Pequeno Provedor

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A Regulação deve interferir o mínimo possível, focando na promoção da competição, deixando as leis de mercado disciplinarem a demanda e a oferta. Reduzir a intensidade da regulação beneficia ainda mais os pequenos provedores do que os grandes. (E1P6/SIND)	Regulação mínima, menos intensa beneficia pequenos provedores	Promoção da competição	Pequeno provedor	DR
O incentivo aos pequenos provedores é essencial para economia local, é um estímulo à concorrência com redução de tarifas e possibilidade de novos produtos ou pacotes. Uma aposta na criatividade do brasileiro. Desburocratização é a palavra-chave! (E1P6/PF)	Desburocratização	Incentivo aos pequenos provedores	Pequeno provedor	DR
Outorgas com preços justos Praticar o preço justo para fomentar o acesso dos pequenos provedores, mantendo as autorizações em níveis nacional, regional, estadual, municipal e até por bairros. (E1P3/PF)	Licenças regionalizadas (nacional, regional, estadual e municipal)	Preço justo para fomentar acesso de pequenos provedores	Pequeno provedor	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Regulação**

A categoria temática **Regulação** é abrangente como a categoria temática tecnologia. Neste estudo, a regulação diz respeito à capacidade do órgão regulador de editar regras que modifiquem o Modelo ou alterem a intensidade da regulação sobre o setor.

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/pequenos-provedores-lideram-crescimento-de-acesso-banda-larga-fixa-em-2017>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

Quadro 77 – Regulação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
É imperioso sanear esse ambiente de exagerada e excessiva tutela do regulador sobre os consumidores que, na prática, em vez de estimular, acaba tendo um efeito dirigista sobre a competição, o que acaba, em última análise, resultando, se não em prejuízo, ao menos em menos benefício aos consumidores. (E1P1/PF)	Excesso de regulação	Dirigismo sobre a competição	Regulação	DR
Intensidade da atuação regulatória sobre o SCM e o SMP A atuação regulatória deve ser a mínima possível. Como previsto na LGT, a liberdade é a regra. É preciso desonerar as inúmeras obrigações aplicáveis a tais serviços. O custo Brasil para a operação dos serviços de telecomunicação no Brasil deve ser reduzido. (E1P4/OP)	Regulação mínima, liberdade é a regra	Reduzir o custo Brasil para telecomunicações	Regulação	DR
A legislação já existe e é boa, basta cumpri-la. (E2P4/PF)	Legislação existe	Cumprir o que já está na lei	Regulação	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Regimes de prestação

A categoria temática **Regimes de Prestação** trata do caráter híbrido do regime jurídico do setor e os atores ora consideram importante extinguir um dos regimes ora entendem que não é relevante.

Quadro 78 – Regimes de Prestação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Diante do debate sobre manutenção ou alteração dos regimes público e/ou privado de exploração dos serviços de telecomunicação, consideramos mais importante a manutenção dos objetivos de massificação dos serviços e ampliação do seu acesso pelos brasileiros do que a natureza jurídica na qual eles serão enquadrados. (E5P1/GOV)	Massificação	Manter ou alterar regimes	Regime de prestação	DR
A utilização do contrato de concessão é interessante, pois conforma pacto mais robusto entre a União e o prestador privado, com uma série de prerrogativas garantidas ao poder público no âmbito do direito administrativo. Mantendo-se a distinção entre regimes, ela se faz ainda mais necessária, já que parte da banda larga deverá ser prestada em regime público e, portanto, mediante concessão. (E4P1/OS)	A concessão conforma pacto mais robusto entre a União e o prestador privado com garantias do Poder Público	Mantendo-se a distinção entre regimes de prestação.	Regime de prestação	DR

Fonte: elaboração da autora.



➤ **Regime privado**

A categoria temática **Regime Privado** concentra o elogio às autorizações e expressa a intenção de extinção do regime público e estabelecimento de um regime único, o regime privado, com a simplificação das outorgas.

Quadro 79 – Regime Privado

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Não seria possível em um novo modelo de concessão impor tamanhos regramentos a autorizatárias já em atuação, mas ao mesmo tempo não poderia o Estado ficar desguarnecido de mecanismos que o resguardem da garantia de continuidade de serviços atualmente prestados no regime privado. (E1P1GOV)	Regras da concessão não servem para autorização	Garantir continuidade no regime privado	Regime privado	DR
Eventuais alterações nos contratos atuais devem ser livremente pactuadas e negociadas entre as partes. Para o longo prazo, deve-se evoluir para um regime puramente privado. (E3P1/ASSOC)	Prevalência do regime privado como único regime	A outorga deve ser única	Regime privado	DR
Para viabilizar novos investimentos, durante a vigência deste modelo, as autorizações para a prestação de qualquer novo serviço de telecomunicações devem se dar sempre em regime privado. (E5P1/SIND)	Regime privado	Novos investimentos	Regime privado	DR

Fonte: elaboração da autora.

➤ **Regime público**

O **Regime Público** é categoria temática elogiada por aqueles que pretendem que o regime público permaneça. Outros preferem que seja estendido ao serviço de banda larga no futuro apto ao uso dos recursos do FUST. Mas, outros reivindicam a adequação dos regimes de prestação, desvinculando o FUST do regime público.

Quadro 80 – Regime Público

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Deve existir uma única operadora nacional em regime público, evidentemente considerando que existirão muitas operadoras em regime privado competindo com ela. A realidade econômica e social mostrou, como aconteceu no STFC, que no Brasil não cabe mais de uma operadora em regime público. As duas concessionárias que estavam obrigadas a operar em grandes regiões "pobres" (Telemar/Oi e Brasil Telecom) precisaram se (re)fundir para sobreviver e, mesmo assim, até hoje, a Oi segue mal das pernas: é que tem reduzido acesso ao grande mercado paulista, quase-monopólio da Telefónica. (E4P3/ASSOC)	A realidade econômica e social mostrou como aconteceu no STFC, que no Brasil não cabe mais de uma operadora em regime público.	As duas concessionárias que estavam obrigadas a operar em grandes regiões "pobres" (Telemar/Oi e Brasil Telecom) precisaram se (re)fundir para sobreviver	Regime público	DR
Portanto, o Estado deve ter a prerrogativa de interferir no funcionamento dessas redes, modelo este já previsto na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), denominado como regime público. A prestação de um serviço de telecomunicações em regime público dá ao Estado garantias quanto à disponibilidade e controle de preços praticados pelas teles, além da possibilidade de estabelecimento de metas de universalização e cobertura. (E1P4/GOV)	Estado deve ter a prerrogativa de interferir no funcionamento dessas redes	Regime público garante ao Estado atuação na disponibilidade, no controle de preços e nas metas de universalização e cobertura.	Regime público	DR
As atuais regras de utilização do FUST o restringem à prestação do serviço no regime público. Seria interessante adequá-lo à realidade atual e desvinculá-lo deste regime. (E2P4/OP)	As atuais regras de utilização do FUST o restringem à prestação do serviço no regime público.	Adequar o FUST à realidade atual e desvinculá-lo do regime público.	Regime público	DR

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Sanção

A categoria temática **Sanção** carrega o clamor dos operadores pela mitigação das penalidades regulatórias aplicadas pela Anatel pela ausência de ponderação, apesar de ter sido publicado um regulamento de sanções.

Quadro 81 – Sanção

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Outro tema que assevera as condições das concessionárias diz respeito às multas e sanções aplicadas sobre as suas atividades. A esse respeito, em mais de um fórum, a Telefônica Vivo vem demonstrando que há evidente e desproporcional exagero na aplicação de punições administrativas. Tal circunstância fica evidente quando se compara o total de multas aplicadas pelas diversas agências reguladoras setoriais e órgãos governamentais em atuação no Brasil. Por exemplo, entre os anos de 2008 e 2011, o valor médio das multas aplicadas nos processos administrativos da Anatel, cerca de R\$ 293 mil por processo, é quase o dobro do valor médio das multas aplicadas pelo Ibama, de aproximadamente R\$ 150 mil, e muito maior do que os valores médios de agências setoriais. (E3P1/OP)	Excesso na aplicação de punições administrativas	No período de 2008 a 2011 o valor médio das multas aplicadas pela Anatel foi de R\$ 293 mil por processo instaurado quando nas demais agências reguladoras o valor é de R\$ 150 mil	Regulação	DR
Se nem metade das multas são pagas atualmente é porque há desleixo governamental. As multas não devem ser trocadas por melhorias ou novos equipamentos na rede. Elas devem ser cobradas até última instância. (E4P11/PF)	Multas devem ser cobradas	Multas não devem ser trocadas por melhorias	Sanção	DR
É verdade que o passivo acumulado historicamente está sendo discutido com a Anatel no âmbito de um Termo de Ajustamento de Conduta, o que poderá solucionar a contingência acumulada ao longo dos anos. Todavia, é importante ajustar a filosofia e os instrumentos regulatórios que levaram a tal situação para evitar o retorno a este cenário em algum ponto futuro. (E4P1/OP)	TAC discutem o passivo das multas	Apesar dos TACs é preciso discutir a filosofia sancionatória	Sanção	DR

Fonte: elaboração da autora.

### 6.3.4 Categorias da Dimensão Política

A análise do percentual da Dimensão Política demonstra que a temática **Modelo** é a mais significativa, abrangendo 33.06% das unidades de significado. Essa proeminência temática demonstra a intensidade dos atores na reivindicação por alterações no Modelo. Trata-se de dimensão política porque o Modelo foi conformado politicamente no âmbito da reestruturação ocorrida em meados da década de 1990 como uma leitura da realidade feita no âmbito da política e concretizada em políticas públicas setoriais (universalização, competição e benefícios aos usuários). O agrupamento das diversas categorias da dimensão política

(investimento, desigualdade regional, privatização, etc.) serve à demonstração de que não basta a solução na dimensão funcional e nas demais dimensões se não houver a política pública apta a cumprir os objetivos setoriais. Observe-se, então, que investimento é temática política porque a decisão de investir não depende exclusivamente de projeto dos empreendedores, mas é resultado, também, das condições políticas e das decisões de políticas públicas tomadas pelos agentes governamentais. Observe-se ainda que desigualdade regional é, também, temática da dimensão política porque a Constituição é a carta política da nação e dela se extrai a redução da desigualdade regional como fundamento.

Quadro 82 – Quantitativos da Dimensão Política

Dimensão Analítica			
Dimensão Política	Categoria	Quantitativo	%
	Democracia	7	1,45
	Desigualdade regional	59	12,19
	Experiência internacional	40	8,26
	Interesse público	21	4,34
	Intervenção	6	1,24
	Investimento	38	7,85
	Metodologia	15	3,10
	Modelo	160	33,06
	P&D	6	1,24
	Políticas públicas	58	11,98
	Privatização	12	2,48
	Separação estrutural	10	2,07
	Simplificação	48	9,92
	Telebras	4	0,83
Total	484	100	

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Democracia**

Bobbio define a **Democracia** como “um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos – quem decide ou quem elege quem decide deve ser livre para escolher dentre possibilidades reais, porque a sociedade democrática real é plural, os grupos ocupam o protagonismo e não os indivíduos”. (BOBBIO, 1992, p. 18).

Quadro 83 – Democracia

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Se Concessão pertence ao povo, pelo povo devem trabalhar e não por ganhos e lucros financeiros. (E4P6/PF)	Concessão é do povo	A concessão deve beneficiar o povo	Democracia	DP
Ou seja, o regime privado é altamente benéfico para as operadoras de serviço, pois as libera de obrigações de universalização e continuidade e do controle do preço por meio de tarifas. Porém, é extremamente limitador para o poder regulatório por parte do Poder Público e um empecilho para a democratização das telecomunicações, especialmente dos serviços de dados, como se pode concluir do mapa acima.	O regime privado é bom para as operadoras para limita o poder regulatório	O regime privado impede a democratização das telecomunicações	Democracia	DP
Diante do dever do Estado brasileiro de garantir e viabilizar o mais amplo e democrático acesso aos serviços de telecomunicações, a ABRANET reitera sua manifestação no sentido de que, independentemente do regime de prestação dos serviços de telecomunicações que venha a vigorar no novo marco normativo, isto é, público ou privado, faz-se necessário garantir o acesso isonômico às redes de telecomunicações por todos os interessados, a partir de uma regulação que leve em consideração não o serviço prestado, mas sim a infraestrutura de telecomunicações. (E4P6/ASSOC)	Garantir amplo acesso democrático e isonômico às redes por todos os interessados	A regulação deve considerar a infraestrutura e não o serviço prestado	Democracia	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Desigualdade Regional**

A categoria temática **Desigualdade Regional** considera que a diminuição das distâncias deve ser um dos atributos das telecomunicações ou do serviço de telecomunicações adequado às novas práticas comunicativas para o futuro. Em outras palavras, os sistemas técnicos devem servir às necessidades humanas.

Quadro 84– Desigualdade Regional

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Política Sistêmica Não se deve separar a política pública e sim estabelecer linhas de ação diferenciadas em função de diagnósticos dos setores, regiões e comunidades envolvidas. (E1P3/PF)	Políticas não devem ser separadas	Diferenciar ações em função de peculiaridades	Desigualdade regional	DP
Existe também uma necessidade de calibragem regulatória para investimento e ampliação dessas tecnologias no interior, considerando as disparidades de qualidade de sinal entre capitais e cidades do interior, que concentram grande da população brasileira. As maiores cidades do interior do Brasil, segundo dados da <i>OpenSignals</i> , ainda apresentam qualidade de sinal (2G, 3G e 4G) inferior que a média mundial: Campinas (-20%), Ribeirão Preto (-42%), Uberlândia (-6%), Sorocaba (-27%), Feira de Santana (-27%), Joinville (-25%). (E1P4/ASSOC)	Calibragem regulatória para investimento e ampliação de tecnologia no interior	Disparidades de sinal entre capitais e cidades do interior	Desigualdade regional	DP
A política pública é necessária em ambos os casos. No caso de áreas ou geografias com boa atratividade econômica, ela deve focar em garantia da competição e qualidade e promoção dos investimentos. Nas áreas de baixa atratividade econômica, devem ser aplicados adicionalmente instrumentos de subsídio. (E1P8/ASSOC)	Em áreas competitivas o foco é garantir a competição e os investimentos	Aplicar subsídios nas áreas de baixa atratividade econômica	Desigualdade regional	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Experiência Internacional**

A categoria **Experiência Internacional** expressa a complexidade da rediscussão do Modelo e certo argumento de autoridade, no sentido de que o que se pretende já é realidade em outros países ou não deu certo em outros países. A simplificação ou a flexibilização do Modelo estimula o desenvolvimento e a experiência internacional é invocada como reforço da reivindicação por essas características nas políticas setoriais para o futuro.

Quadro 85 – Experiência Internacional

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Uma forma efetiva de se garantir a atualidade da política pública para o setor de telecomunicações diante da evolução tecnológica é seguir os bons exemplos de outros países, participar de fóruns internacionais e adotar as melhores práticas sugeridas por organismos do setor (OCDE, UIT, etc.). Indicadores internacionais comparativos permitem ver onde estão nossas deficiências e ter parâmetros para melhorar. (E1P2/PF)	Não deve haver prioridade entre banda larga fixa ou móvel	Utilizar modelo gaps do Banco Mundial para definir áreas a serem atendidas (brancas e cinzas). Nas áreas pretas o Estado deve reduzir a carga tributária	Experiência internacional	DP
O incentivo à banda larga também deve considerar estratégias de incentivo a redes comunitárias ou <i>mesh networks</i> , como existente em regiões do interior da Espanha e da Itália. Isso envolve uma política de incentivo a compra de materiais para Internet rádio (antenas e infraestrutura básica) e alocação de espectro de radiofrequência para redes comunitárias. (E1P6/ASSOC)	Incentivo à banda larga	Estratégias de incentivo às redes comunitárias ou <i>mesh networks</i> como na Espanha e Itália	Experiência internacional	DP
Em Portugal, havia uma Concessão de Serviço Público de Telecomunicações muito abrangente, assinada em 1995, com prazo de validade até 2025. No entanto, foi progressivamente esvaziada (perdeu o serviço móvel marítimo, a TV aberta e até o serviço universal). (E4P1/PF)	Desativação tecnológica do STFC	A concessão de serviço público de telecomunicações assinada em 1995 em Portugal foi progressivamente esvaziada	Experiência internacional	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Interesse público

A categoria temática **Interesse Público** destina-se a verificar quem exerce ou quem poderia exercer o interesse público na visão dos atores. Há vertentes que defendem a concepção de que o interesse público pode ser exercido pelo prestador privado e permanecer interesse público do mesmo modo. O IDEC, entretanto, “entende que é preciso reformar a Lei Geral de Telecomunicações para criar uma categoria jurídica nova de “serviços essenciais de interesse público”. Estruturas legais e regulatórias do setor devem coadunar com o atendimento das demandas reais e atuais dos consumidores, como metas que contribuam para massificação, continuidade, modicidade, acessibilidade, qualidade do serviço e do atendimento pelas operadoras aos consumidores e para a redução de conflitos de consumo”.

Quadro 86 – Interesse Público

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Serviço público não é comércio. A finalidade dos serviços públicos não é o lucro. Coisas em que nossas "autoridades", poder concedente, concessionários e a população tem extrema dificuldade em entender. (E1P1/PF)	Serviço público não é comércio, sua finalidade não é o lucro	Interesse público	Interesse público	DP
Podemos abrir mão do modelo de regimes, mas, não podemos abrir mão da instituição de regras tão fortes quanto as que garantem o interesse público acima dos interesses de mercado. (E3P1/PF)	Os regimes de prestação podem ser extintos, mas o interesse público deve ser preservado	Preservar o interesse público	Interesse público	DP
Neste contexto o Estado deve ser imperioso perante as empresas de que o interesse público está em primeiro lugar, mas, que serão envidados esforços para que o mercado possa fluir de forma segura, equilibrada e dentro de suas finalidades. (E4P11/PF)	Interesse público tem primazia	Esforços serão envidados para que o mercado flua de forma equilibrada	Interesse público	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ Investimento

A categoria temática **Investimento** é transversal nas contribuições dos atores. A falta de investimentos é atribuída ao excesso de tributação, ao intervencionismo do Estado, aos ônus da universalização, à não aplicação dos recursos do FUST.



Quadro 87 – Investimento

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Leilões reversos são também mecanismos que poderiam ser utilizados para estimular os investimentos e expandir a banda larga para a maior parte dos municípios. (E1P3/ASSOC)	Investimentos e expansão da banda larga	Leilões reversos	Investimento	DP
Já para o estímulo a investimentos em banda larga, o ponto principal seria a redução da elevada carga tributária (hoje destinada ao superávit primário), imposta ao setor, principalmente para investimentos em áreas remotas e zonas rurais, onde há pouco interesse das operadoras para prestação de serviços. (E1P3/SIND)	Estímulo a Investimentos em à banda larga	Redução da carga tributária	Investimento	DP
É sabido que a troca de obrigações, mesmo sendo vantajosa para as concessionárias não as motiva a cumprir suas metas integralmente. Por isso investir recursos exclusivamente para a prestadora pode não ter os resultados esperados. Assim, devem-se diversificar os investimentos, tanto de forma direta, ou PPPs, como em concessões. (E2P2/PF)	Troca de obrigações não motiva o cumprimento de metas	Diversificação dos investimentos	Troca de obrigações não motiva o cumprimento de metas	Diversificação dos investimentos

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Modelo**

A categoria temática **Modelo** se dirige à crítica a todo o regramento vigente no setor de telecomunicações que precisa ser transformado para ser capaz de criar condições para a continuidade da prestação dos serviços de telecomunicações no futuro com o protagonismo da massificação da banda larga com aplicação de recursos dos fundos setoriais, notadamente do FUST.

Quadro 88 – Modelo

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O modelo proposto, focado na maior atratividade para os investimentos, deve ser aplicado no curto prazo e implementado sem alteração da Lei Geral das Telecomunicações e consiste de: – Respeito e garantia aos contratos existentes. (E1P7/SIND)	Modelo com foco em investimentos sem alteração na LGT	Respeito e garantia aos contratos existentes	Modelo	DP
O que se pretende mostrar é que a sustentabilidade do STFC prestado em regime público está comprometida já a curto prazo, projetando um resultado líquido negativo muito antes do fim da concessão. Nesta linha, consideramos que o Governo deveria evoluir no sentido de rever o regime da concessão tal como este se encontra, e adequá-lo à realidade atual e numa perspectiva de maior enquadramento com o momento vigente. (E4P1/OP)	A sustentabilidade do STFC prestado em regime público está comprometida já a curto prazo, projetando um resultado líquido negativo muito antes do fim da concessão	O Governo deveria evoluir no sentido de rever o regime da concessão tal como este se encontra, e adequá-lo à realidade atual e numa perspectiva de maior enquadramento com o momento vigente.	Modelo	DP
Seria de extrema importância a atualização permanente das diretrizes deste modelo de serviço. Para manutenção permanente destes serviços seria importantíssimo prover no regulamento um grupo/fórum (com membros diversos) permanente que fosse discutindo e atualizando o modelo de serviço a medida que novidades tecnológicas e sociais fossem aparecendo.	Fórum permanente para assegurar atualização das políticas	Manter modelo atualizado em relação às inovações tecnológicas e sociais	Modelo	DP
O modelo regulatório de prestação de serviços de telecomunicações inaugurado pela Lei 9.472 de 16/07/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), cumpriu o seu papel quanto à oferta e universalização do serviço telefónico fixo e a massificação do serviço celular. (E5P1/ASSOC)	STFC universalizado	Serviço Móvel Massificado	Modelo	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Políticas públicas**

A categoria temática **Políticas Públicas** reúne a discussão acerca da política pública para o futuro.

Quadro 89 – Políticas Públicas

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A Política Pública deve alavancar sistemicamente a estrutura de telecomunicações do país e não focar em instrumentos de atendimento pontual que não contribuam diretamente para o desenvolvimento do sistêmico do ambiente de telecomunicações. Importar modelos que atendem a outra realidade, neste caso, pode ser um grande erro. (E2P4/PF)	A política pública deve alavancar sistemicamente a estrutura de telecomunicações do País	Importar modelo é um erro grave	Políticas públicas	DP
A expressão "política pública" deveria ser utilizada apenas para se referir a determinados casos em que o poder público intervém para obter resultados específicos, não atingidos com a política geral. Essa intervenção se daria pela alocação de recursos, orçamentários ou extraordinários, para atender a determinadas demandas de serviço (como metas de universalização).	Política pública designa intervenção específica do poder público	Intervenção para universalização	Políticas públicas	DP
A política deve se ater às diretrizes e aos indicadores que permitirão verificar a sua eficácia. Desta forma a política tende a ser muito mais duradoura. (E1P2/ASSOC)	Medição da eficácia da política	Durabilidade da política	Políticas públicas	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Simplificação**

A categoria temática **Simplificação** dirige-se tanto aos instrumentos de regulação, indicadores quanto à simplificação dos processos de outorga para a prestação de serviços.

Quadro 90 – Simplificação

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O regulador deve rejeitar as propostas de “simplificação do processo de licenciamento com a adoção de uma estrutura de autorização geral que reduza o número de licenças para serviços de telecomunicações”, tal como feita por determinadas empresas privadas financiadas por capital estrangeiro. Se existe preocupação em simplificação da regulação para acesso, garantindo ambiente de negócios favoráveis a competição entre provedores de acesso de pequeno porte e não reversibilidade dos bens, o mesmo não se aplica ao modelo de regulação para atacado, que envolve investimento em <i>backhaul</i> e estrutura de rede indispensável ao país. (E1P3/ASSOC).	Rejeição a Simplificação no processo de licenciamento com uma autorização geral	Simplificação da regulação para acesso não é aplicável à regulação para atacado	Simplificação	Simplificação
Tem havido uma tendência crescente nos últimos anos em direção à simplificação e unificação de licenças de telecomunicações. Em particular, diferentes países adotaram estruturas que permitem flexibilidade e evolução, enquanto simplificam o licenciamento e o marco legal. Duas ferramentas chave para esses esforços têm sido a introdução de licenças unificadas e licenças multisserviços. Em ambos os casos, aos prestadores de serviços são concedidos uma única licença ou autorização para fornecer múltiplos serviços, criando um modelo de licenciamento único aplicável em vários serviços e tecnologias. (E1/P3/PJ)	Licença única aplicável em vários serviços e tecnologias	Flexibilidade, evolução com simplificação do licenciamento e do marco legal	Simplificação	DP
Sim, a simplificação se iniciaria aos poucos e através de autorizações concedidas pela agência reguladora. Perante isso, as operadoras poderiam iniciar projetos pilotos para desativação das antigas redes telefônicas do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, realizando a migração para as redes IP, permitindo aos usuários contratarem serviços de alta velocidade e capacidade. (E1P5/SIND)	Simplificação	Paulatina outorga de autorização	Simplificação	DP
Entendemos que deve haver uma padronização de tratamento para os indicadores análogos independentemente a que serviço os mesmos se aplicam. O exemplo mais emblemático dessa situação são os tratamentos e as metas distintas definidas para o indicador de completamento de chamadas.	Completamento de chamadas	Padronizar indicadores	Simplificação	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Intervenção**

A categoria temática **Intervenção** expressa o interesse pela flexibilização, pela simplificação, pela redução da carga tributária e por maior liberdade, por menor dirigismo estatal no setor.

Quadro 91 – Intervenção

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Deve haver é claro, mais o mínimo de interferência, exceto em regiões remotas e fronteiras de desenvolvimento. (E1P3/PF)	Estado mínimo	Intervenção em regiões remotas e fronteiras de desenvolvimento	Intervenção	DP
De certo a discussão até o momento está se dando em garantir infraestrutura com foco no interesse público e com regras específicas nas redes de transporte, cabendo ao mercado e alguma atuação do Estado, nas questões de redes de última milha, mas, referente a questão de outras obrigações como modicidade tarifária, por exemplo, podem ser feitas através da intervenção do Estado onde as redes de última milha que forem criadas com recursos públicos ou até mesmo através de cidades digitais possam ajudar a cumprir o que o mercado não é obrigado a arcar sozinho. (E1P7/PF)	Atuação na última milha com intervenção do Estado	Estado atua quando a última milha tiver sido construída com recursos públicos para ajudar o que o mercado não é obrigado a arcar sozinho	Intervenção	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Metodologia**

A categoria temática **Metodologia** se dirige ao processo de consulta pública escolhido como canal para reunião das posições da sociedade sobre o Modelo para o futuro.

A participação da sociedade no processo de regulação decorre do direito constitucional de petição pelo qual a atenção dos poderes públicos pode ser invocada sobre uma situação ou questão, seja para denunciar uma lesão concreta, seja para solicitar uma modificação no sentido mais favorável à liberdade (CF, art. 5º XXXIV). Mas, o caráter técnico das discussões é restritivo da participação do cidadão leigo que não pode ser desconsiderado em favor da tecnocracia; o governo de técnicos, adverte Bobbio (1986), não é democrático.

Mas, ao lado da organização dos questionamentos em eixos, essa mesma organização como veículo de controle foi surpreendida pelo excesso de comunicação observado nas contribuições e pelo discurso pouco objetivo.

A crítica ao prazo curto de tramitação pública da proposta é importante porque a participação da sociedade civil nos processos decisórios depende de informação adequada e suficiente, mediante debate público anterior.

Quadro 92 – Metodologia

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
A Consulta Pública ora realizada pelo Ministério das Comunicações é bastante oportuna diante da necessidade premente de se atualizar e adequar o modelo do setor de telecomunicações brasileiro, bem como sua legislação, regulamentação e instrumentos de outorga à realidade de um mercado convergente e absolutamente dinâmico com os novos anseios dos usuários de serviços de telecomunicações e de Internet. (E4P1/PF)	Atualizar e adequar o modelo	Revisão do Modelo de Telecomunicações Brasileiro	Metodologia	DP
Contemplado em respostas anteriores. A recorrência dessas respostas somente exhibe os erros dessa "metodologia". (E4P11/ASSOC)	A consulta pública não é metodologia adequada para a discussão	A consulta pública não é metodologia adequada para a discussão	Metodologia	DP
Por fim, reiteramos a solicitação anterior de que o processo de consulta pública conte com uma segunda etapa, onde alternativas regulatórias possíveis sejam discutidas em detalhes e de modo transparente com a participação da sociedade civil, órgãos de defesa do consumidor e outros interessados, a partir de um texto-base que possa receber avaliações ponderadas e qualificadas. (E5P1/GOV)	Consulta pública em duas etapas	Discutir o tema em detalhes em uma segunda etapa da consulta pública	Metodologia	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **P&D**

A categoria temática **P&D** se dirige à preservação da capacidade de pesquisa para o setor de telecomunicações no Brasil, que foi profundamente alterada com a transformação do CPQd em Fundação privada e que se utiliza de recursos públicos. Essa alteração modificou o ambiente de pesquisa e desenvolvimento anterior, que era exclusivo para telecomunicações.

Quadro 93 – P&amp;D

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Entendemos ainda que tal aplicação de recursos deve seguir uma dinâmica de prioridades para incentivar a pesquisa e desenvolvimento no país. Para tanto, propomos que haja uma obrigatoriedade de aplicação de 70% dos investimentos em bens, produtos ou soluções, sendo 50% de acordo com o PPB – Processo Produtivo Básico e 20% em investimentos em bens, produtos ou soluções com tecnologia desenvolvida no País, tal como feito no Edital de 700 Mhz da Anatel. (E2P4/ASSOC)	Os recursos devem ser aplicados em P&D com prioridade para o Processo Produtivo Básico (PPB)	Os recursos devem ser obrigatoriamente aplicados 70% em bens no PPB e 20% em bens, produtos e tecnologia desenvolvida no país.	P&D	DP
O FUST deve ser usado tanto para "ajudar" as empresas cumprir as obrigações como também em pesquisar novas tecnologia de dados. Fomentar pesquisa na área de telecomunicações. Exemplo são os balões de Internet do Google ou os drones do Facebook ou ainda um exemplo é a cobertura nacional que a Finlândia está usando com o 4G LTE 450 MHZ, que foi desenvolvido aqui e ainda não tem uso comercial no Brasil. (E2P2/PF)	Uso para pesquisa em novas tecnologias	Fomento à pesquisa em telecomunicações	P&D	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Privatização**

A categoria temática **Privatização** se dirige ao processo que deu origem ao setor como se encontra atualmente e é um contraponto da crítica às concessões e ao regime jurídico público de prestação dos serviços. A rediscussão do Modelo estaria aprofundando a privatização com fundamento da tese da diversificação das responsabilidades públicas que consiste no paradigma de que o interesse público não precisa ser necessariamente exercido pelo ente governamental, e ainda assim não se desfiguraria como interesse público.

Quadro 94 – Privatização

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
<p>Como está dito no texto introdutório apresentado pelo Ministério das Comunicações, o foco no momento das privatizações do Sistema Telebras foi a telefonia fixa.</p> <p>Entretanto, naquela época já se vislumbrava a importância do serviço de comunicação de dados, como se pode concluir do documento editado pelo Ministério das Comunicações em 1995, no bojo do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE), que já indicava a necessidade de fortes investimentos em infraestrutura de comunicação de dados de alta capacidade, capaz de suportar as novas demandas da “Sociedade da Informação”.</p> <p>Porém, ocorreu que, desde o processo de preparação para as privatizações, que se deu pela cisão parcial da Telebras e a criação de empresas controladoras das concessionárias regionais (Decreto 2.546, de 14 de abril de 1998), o setor das telecomunicações mergulhou num caminho de perda pelo Estado de seu papel de titular das redes e dos serviços de telecomunicações, de indutor das políticas públicas e definidor da destinação e aproveitamento das infraestruturas e redes públicas, que são e sempre serão patrimônio da sociedade brasileira, no sentido mais lato deste conceito, nos termos do que está expresso no inc. XI, do art. 21 e arts. 174 e 175 da CF. (E1P1/ASSOC)</p>	Privatizações e perda do papel do Estado de titular das redes e dos serviços e de indutor das políticas e do destino da infraestrutura	Infraestrutura de telecomunicações é patrimônio da sociedade brasileira	Privatização	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Separação estrutural**

A categoria temática **Separação Estrutural** abrange discussão antiga no setor que teve origem na ideia de separar serviço de infraestrutura. A separação estrutural aparentemente resolveria o problema de acesso à infraestrutura.



Quadro 95 – Separação Estrutural

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Independentemente da política pública adotada, o setor é contrário a separação estrutural das atuais concessionárias e autorizatárias de serviços de telecomunicações para abrigar empresas que ofertem apenas o acesso e outras que ofertem apenas o transporte metropolitano, regional e nacional. (E1P3/SIND)	Não deve haver separação estrutural das concessionárias e autorizatárias	Não deve haver empresa só para acesso e empresas só para transporte	Separação estrutural	DP
É preciso retomar, por fim, que a oferta de banda larga no atacado não pode ser realizada pela mesma empresa que atua no varejo para que a concessionária de fato promova a competição e a operação sem discriminação dos diferentes operadores no varejo. Para tanto, o mais apropriado é que haja a separação estrutural entre o atacado e o varejo (ou seja, o grupo econômico que atua como concessionário de atacado, não opera no varejo na mesma área). (E4P3/OS)	Separação estrutural	Para que a oferta de banda larga por atacado seja realizada por empresa distinta de empresa no varejo é mais apropriada a separação estrutural	Separação estrutural	DP

Fonte: elaboração da autora.

### ➤ **Telebras**

A categoria temática **Telebras** foi pensada para verificar como é vista pelos atores em seu papel de empresa estatal provedora de infraestrutura para as operadoras e sua missão institucional explícita inclui levar acesso à internet em banda larga a preços acessíveis às classes C, D e E, em localidades onde não há prestação do serviço ou onde, apesar de ser prestado pela iniciativa privada, os preços são demasiadamente altos.

Quadro 96 – Telebras

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Como alternativa para redução dos custos de investimento e operação das redes de banda larga, sobretudo nas regiões brasileiras mais pobres e distantes dos grandes centros dinâmicos da economia, o Governo fará uso da capacidade de tráfego da infraestrutura da Telebras, que poderá ser: i) alugada diretamente às concessionárias, liberando-as da necessidade de investir em infraestrutura própria, sendo tal liberação considerada no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; ii) empregada diretamente na oferta do serviço, em municípios ainda não atingidos pela infraestrutura das concessionárias. (E5P1/MS)	Uso da capacidade de tráfego da infraestrutura da Telebras para prestar serviço em municípios ainda não atendidos pela infraestrutura das concessionárias.	Uso da capacidade de tráfego da Telebras para liberar concessionária de construir infraestrutura	Telebras	DP
Entretanto, a atuação da Telebras não pode se concentrar apenas nas regiões brasileiras mais pobres e distantes. A empresa estatal, orientada pelas políticas públicas do Governo, deve cumprir seu papel também em áreas mais lucrativas que não contem com oferta adequada de capacidade de tráfego no atacado, além de sua contribuição central em outras iniciativas de inclusão digital. À atividade regulatória da Anatel destinada aos provedores de backbone e backhaul deverá ser combinada a atuação direta da Telebras, munida de aportes orçamentários suficientes à implantação de sua rede de alta velocidade com penetração nacional (E5P1/MS)	Telebras deve atuar em áreas lucrativas também	Anatel e Telebras na regulação com orçamento para rede de alta velocidade com penetração nacional.	Telebras	DP

Fonte: elaboração da autora.

## 7 CÓDIGO TÉCNICO PERCEBIDO

### 7.1 DESATIVAÇÃO TECNOLÓGICA DO STFC E MASSIFICAÇÃO DA BANDA LARGA

O aguilhão da dúvida que impulsionou esta tese foi a necessidade de analisar a rediscussão do Modelo para compreender como seria construído o serviço de banda larga para o futuro e que elementos esse serviço conteria que pudessem atuar como mitigadores das dificuldades de acesso à comunicação tecnológica.

A capacidade do sistema técnico de telecomunicações de produzir inclusão digital ou inclusão social, conforme consta do documento-base do PNBL, foi preocupação subjacente da investigação e foi buscada basicamente na relação entre universalização e massificação ou, melhor ainda, na relação entre a desativação tecnológica do STFC e a emergência da banda larga como suporte técnico para a comunicação.

Universalização e massificação são condições de acesso ao suporte técnico sem as quais a relação entre democracia e possibilidade de comunicar não se realiza no âmbito do Modelo.

A rediscussão ou o *redesign* das políticas setoriais descontextualiza a universalização e a massificação da banda larga das prescrições do Modelo Institucional e aponta para a necessidade de recontextualização – uma vez descontextualizadas, tanto universalização quanto massificação estaria pronta para a recontextualização que consistiria em lhes alterar a substância em um movimento de conformação aos novos valores que emergiram da discussão: universalização em regime privado ou massificação em regime público<sup>86</sup>.

A dualidade escolhida como chave explicativa é a contradição principal do Modelo que consistiu na criação de um regime público exercitável somente por um serviço, e na desativação tecnológica desse mesmo serviço pela emergência da massificação da banda larga. A comunicação de dados ou mais amplamente, o acesso à internet na via da banda larga tem interpelado o Modelo desde a privatização, como se observa das diversas intervenções regulatórias descritas no Capítulo 5.

---

<sup>86</sup> Relembrando o que diz Feenberg, na instrumentalização primária, ocorre a funcionalização dos objetos – descontextualização e na instrumentalização secundária se dá a acomodação da tecnologia aos valores sociais excluídos do *design* funcional – recontextualização. A descontextualização não é absoluta e a recontextualização é parcial. A recontextualização é um direcionamento do *design*, mas como processo, não é perfeito porque na recontextualização pode ocorrer o prestígio de estratégias e usos que favorecem um e outro objetivo como, por exemplo, a busca do lucro no capitalismo em detrimento de ética, cultura e outros valores.

A expressão desativação tecnológica indica que em que pese ser o STFC um serviço tecnologicamente estável, o seu significado para o sistema técnico de telecomunicações alterou-se. É o que se observa dos interesses manifestados pelos atores no *corpus*. Embora opiniões diverjam quanto a sua permanência ou não como serviço ofertado, a discussão é tecnológica porque abrange novas necessidades de comunicação.

A desativação Tecnológica do Serviço considera, por exemplo, que a infraestrutura do STFC promoveu o desenvolvimento e provavelmente continuaria ou continuará a fazê-lo, desde que a discussão sobre a desativação tecnológica da tecnologia considerasse ou considere o contexto específico de implementação, que é a sua utilidade. A tropicalização ou o processo de aprendizagem no caso das telecomunicações no Brasil implicaria considerar a utilidade ou não do serviço, diante de sua importância como serviço mito-fundador e das razões dessa centralidade inicial relacionada com a destinação de recursos para a universalização.

É importante destacar que há contribuição que aponta que o STFC deve ser mantido em localidades mapeadas onde ainda é relevante, mas sem metas de universalização. O acesso universal não mais seria objeto de uma concessão global. Assim, naquelas localidades onde o atendimento ainda se dá essencialmente por telefone de uso público o STFC deveria ser mantido e até mesmo em localidades onde não haja ainda cobertura satisfatória do serviço móvel.

Quadro 97 – Desativação Tecnológica do STFC.

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Toda essa onerosidade, no entanto, não tem se traduzido em atratividade do STFC para o usuário final, que cada vez mais está em busca de conectividade e mobilidade, fato comprovado pela estabilização do STFC enquanto outros serviços observam um crescimento em sua demanda. (E4P1/OP)	Desativação tecnológica do STFC em oposição ao crescimento da demanda em outros serviços	A onerosidade da concessão não torna o STFC atrativo para o usuário final (mobilidade e conectividade)	Tecnologia	DF
Cabe ressaltar ainda, que um grande percentual dos domicílios sem acesso individual se explica pelo baixo interesse no serviço de telefonia fixa. Os hábitos de consumo mudaram e medidas regulatórias que alterem o formato dos planos ou o preço do serviço não serão capazes de despertar o interesse da população. (E4P1/OP)	Desativação tecnológica do STFC	Domicílios sem acesso individual se explica pelo baixo interesse no serviço de telefonia fixa.	Tecnologia	DF
Como observado no documento da consulta, bem como por experiências internacionais, a demanda por telefonia fixa estagnou, e está sendo suplantada por outros serviços privados, em especial serviços móveis, que permitem não só a oferta de voz, mas também o acesso a dados. (E1P7/PJ)	Desativação tecnológica do STFC (estagnação da demanda)	Substituição do fixo por outros serviços (dados, serviços móveis, etc.)	Tecnologia	DF

Fonte: elaboração da autora.

Na massificação da banda larga há um precedente de ações ou inações – o insucesso na criação do SCD – que indicam a existência de um atraso na democratização do acesso à banda larga. A duração no percurso é um indicativo de um atraso, da ocorrência de “não decisões”. Por exemplo, a decisão pela não universalização do serviço de banda larga é uma não decisão que afetou e tem afetado a ampliação do acesso à banda larga.

Quadro 98 – Massificação da Banda Larga

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
Não há nenhuma razão para continuar a classificar um serviço como um serviço essencial. Como observado pelo texto da Consulta Pública, a telefonia fixa perdeu relevância, e o serviço de voz pode ser oferecido através de banda larga, sejam em redes fixas ou móveis. (E1P7/OP)	Desativação tecnológica do STFC	A telefonia fixa perdeu relevância, e o serviço de voz pode ser oferecido em banda larga, fixa ou móvel.	Massificação da banda larga	DS
A massificação do acesso à Internet estimula o desenvolvimento de aplicações que envolvam comunicação máquina-a-máquina, como é o caso da onda tecnológica denominada Internet das Coisas. Ressalve-se, todavia, que em que pese serem totalmente bem-vindas as políticas públicas voltadas a ampliar e massificar o acesso à Internet, não há que se falar em regulamentação da Internet. O mercado de serviços de telefonia chegou ao estágio de maturidade no qual se observa estabilidade na demanda e até certos aspectos de senilidade, como é o caso do STFC, no qual já se observa queda no parque instalado. (E5P1/ASSOC)	Desativação tecnológica do STFC	Internet não deve ser regulamentada	Massificação da banda larga	DS
Desse modo, o STFC perde seu protagonismo no setor de telecomunicações, passando a desempenhar uma função acessória em relação aos demais serviços de telecomunicações – afinal, o serviço de voz também é suportado pelo SMP e, em alguma medida (e.g. VoIP), pelo SCM. Aliás, o primeiro (SMP), foi responsável por uma significativa expansão de acesso <sup>3</sup> fora do regime de concessões e metas de universalização. A exploração destes serviços se deu em regime privado e sua disseminação foi possível, sobretudo, pelo emprego da forma pré-paga de prestação de serviço e o baixo custo de manutenção do acesso. (E5P1/OP)	Desativação tecnológica do STFC	Serviços móveis explorados em regime privado	Massificação da banda larga	DS

Fonte: elaboração da autora.

A interpelação do Modelo pelo interesse na massificação da banda larga transmutou-se em um interesse pela **universalização da banda larga** ou **universalização em regime**

**privado.** Desse modo, os recursos do FUST ficariam adequadamente alocados para prover acesso à banda larga. A mudança no interesse exprime um código técnico-econômico alterado continuamente para manter o poder de controle da tecnologia, o que talvez explique a oscilação entre universalização e massificação.

Quadro 99 – Universalização da Banda Larga

Unidade de Significado	Tema Principal	Tema Secundário	Categoria Temática	Dimensão Analítica
O governo brasileiro deve estabelecer incentivos adicionais para facilitar a implementação e universalização da banda larga, assim como feito no passado em relação à telefonia fixa por voz. (E3PJ/P3)	O governo brasileiro deve estabelecer incentivos adicionais para facilitar a implementação e universalização da banda larga	Os incentivos são semelhantes aqueles utilizados para o STFC (voz)	Universalização da banda larga	DS
Mantendo-se a distinção entre regimes, ela se faz ainda mais necessária, já que parte da banda larga deverá ser prestada em regime público e, portanto, mediante concessão. (E4P1/OS)	Mantido o regime jurídico híbrido a concessão se faz ainda mais necessária	Parte da arte da banda larga deverá ser prestada em regime público e, portanto, mediante concessão.	Universalização da banda larga	DS
Não se trata de massificar a banda larga mas de universalizar o acesso criando um serviço de redes de alta velocidade em regime público, conforme já explicado em diversas outras respostas. (E3P3/ASSOC)	O objetivo não é viabilizar a massificação da banda larga, mas a universalização do seu acesso	Criando um serviço de redes de alta velocidade em regime público,	Universalização da banda larga	DS

Fonte: elaboração da autora.

A emergência da banda larga como suporte para a comunicação indica que os atores carregam um interesse-participante capaz de fazer com que o setor de telecomunicações reconheça o acesso à internet em banda larga como uma necessidade que foi sistematicamente ignorada a partir dos anos de 1990 e que alcançou o seu ponto de mutação na rediscussão do Modelo e cuja estabilização depende não apenas da posição tecnocrática expressa nas contribuições, mas das decisões políticas (*politics*) e da política pública a ser finalmente instituída.

## 7.2 DIMENSÃO SOCIAL SUBJACENTE NO PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA BANDA LARGA

A transição paradigmática – transição de um modelo centrado em telefonia e voz para um modelo centrado na comunicação de dados localiza-se no período de contestação quando ocorreu a tentativa de criação de um novo serviço de telecomunicações, o Serviço de Comunicações Digitais (SCD). A partir da discussão do SCD, o debate sobre a universalização do acesso à internet em banda larga intensificou-se e o discurso de esgotamento do Modelo saiu das rodas de conversa e entrou na pauta da discussão regulatória, mas é somente no ano de 2010 com a instituição do Programa Nacional de Banda Larga que a massificação da banda larga ganhou um lugar de destaque no marco regulatório das telecomunicações, apesar de ter sido, como conceito, introduzida no marco regulatório pelo PGR.

Naquele momento, o Estado protagonizado pela força política que propôs o PNBL, buscou um diálogo com o Modelo, mas a condição de entrada do PNBL foi sinuosa. Não houve consulta pública; fato que pode ter levado à refutação da efetivação da política pública. Até então, a banda larga deveria ser produto do trabalho das operadoras atuando em regime privado, na via das autorizações e a universalização deveria cumprir sua tarefa de prover telecomunicações ao maior número possível de brasileiros. Com o PNBL os espaços onde não havia oferta de banda larga passaram a ser espaços qualificados para a implementação do Programa.

Ainda não havia surgido de modo tão intenso a possibilidade de emprego dos recursos do FUST para a universalização em regime privado ou universalização da banda larga ou ainda massificação com recursos do Fundo. Essa possibilidade tinha sido objeto de exposição de motivos na criação da Lei do FUST, mas não fora efetivada e, como tema, frequentou palestras e manifestações na imprensa.

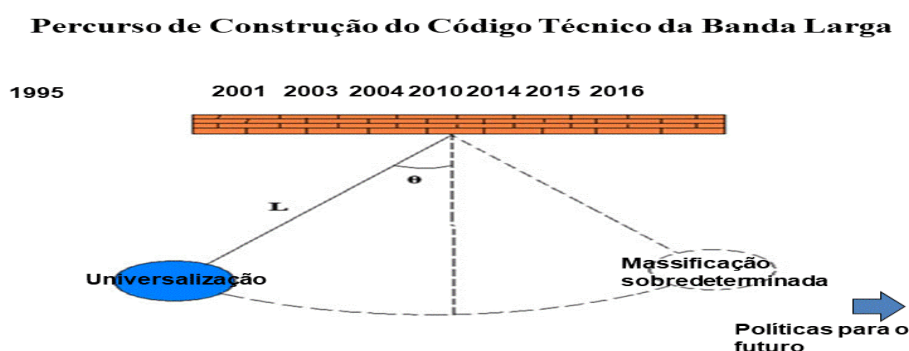
Em diversos países iniciativas como a do PNBL foram implementadas e, ao influxo da experiência internacional, a massificação, em discussão oficial desde o ano de 2010, transmutou-se para universalização em regime privado, ou universalização da banda larga ou ainda em massificação com recursos do FUST. Essa transmutação é a revelação da contradição entre a massificação e as prescrições do Modelo institucional, diante da obsolescência programática do STFC.

O percurso de construção da banda larga – a quantidade de intervenções regulatórias em torno da banda larga – permite compreender que o Modelo necessita de alterações e de uma via segura para desmitificar o STFC. Em outras palavras, a demanda popular pela

ampliação do acesso à banda larga ou massificação da banda larga é afetada e está sobredeterminada pelo Modelo pela acumulação de circunstâncias relacionadas à regulação.

A Figura 10 demonstra o tempo de duração do percurso de construção do código técnico da banda larga.

Figura 10 – Percurso de Construção do Código Técnico



1

Fonte: elaboração da autora.

O suporte tecnológico à comunicação – a banda larga – é essencial para que o cidadão funcione na sociedade da comunicação generalizada. Esse suporte gera nova relação de comunicação, uma modificação de tempo e espaço e aprimora a comunicação ampliando as condições de vida e de desenvolvimento. Nesse aspecto, a comunicação e o acesso à banda larga tocam o conceito de ambivalência da tecnologia, no que diz respeito à racionalização democrática, porque a busca pelo suporte à comunicação tem forçado o *redesign* do Modelo a reconhecer essa necessidade como essencial.

Mas, inexistente nas falas dos atores, de modo explícito, uma relação entre a democracia e a possibilidade de comunicar, embora essa relação possa ser extraída dos diversos contextos, como, por exemplo, quando os operadores das telecomunicações são surpreendidos pelo sucesso das aplicações *Over The Top*. Tais aplicações comprovam a capacidade que os sistemas técnicos, no caso o sistema técnico de telecomunicações, detêm para adaptar-se a demandas sociais.

A comunicação ou comunicabilidade está contida na dimensão social como dimensão de análise. Mas, embora a dimensão social represente o percentual de 27,9% do total de unidades de significado, a comunicação não ocupa da centralidade das discussões. A



comunicação, portanto, no código técnico projetado, é um tema subjacente nas manifestações dos atores.

A dimensão social, qualificada nas categorias temáticas que foram eleitas pela pesquisa como próprias do social, está presente nas falas dos atores em paridade com as demais dimensões. Esse dado confere à dimensão social uma posição subjacente ao discurso acerca das políticas setoriais para o futuro, não apenas por força do agrupamento adotado na categorização, mas porque a dimensão social depende da solução de questões políticas, regulatórias e funcionais, relacionadas com a sustentabilidade financeira do modelo.

## CONCLUSÃO

A incursão nesta pesquisa iniciou-se com a pretensão de analisar os compromissos fundantes e as contradições na massificação da banda larga no Brasil, a partir da análise do Programa Nacional da Banda Larga (PNBL).

Mas, a exploração inicial da legislação, regulamentos e normas vigentes nas telecomunicações impuseram o reposicionamento da pretensão inicial porque permitiram antever que a questão da banda larga não estava adstrita apenas à política pública do PNBL, mas abrangia diversas intervenções regulatórias, entre as quais encontrava-se a rediscussão das políticas de telecomunicações ou do modelo institucional. Essa rediscussão configurou a base empírica da pesquisa – as contribuições à Consulta Pública n. 1/2015, do Ministério das Comunicações.

Essa base empírica ou *corpus* trouxe para a investigação uma materialidade única e especial a partir da qual foi possível identificar dimensões e sentidos sociais do código técnico projetado pelos atores para o serviço de banda larga explorando a relação entre desativação tecnológica do STFC e a massificação da banda larga a partir do método de estudo de caso interpretativo.

Código técnico é uma categoria teórica na teoria crítica da tecnologia de Feenberg que indica o conjunto que engloba as normas funcionais e os interesses sociais encaixados na construção e no desenvolvimento de determinada tecnologia.

A pesquisa elegeu como metodologia a análise temática de conteúdo. Para que a metodologia fosse aplicada de modo a permitir a análise quantitativa e de frequência de ocorrências temáticas, as dimensões e sentidos sociais do *corpus* foram segmentados em quatro dimensões analíticas: dimensão funcional, dimensão social, dimensão regulatória e dimensão política. Essa segmentação das dimensões guarda coerência com os fundamentos teóricos da pesquisa e preparou o *corpus* para inferências e para a interpretação própria da metodologia eleita.

O código técnico do serviço para o futuro será resultado da relação entre as dimensões analíticas da pesquisa. A dimensão funcional porque é inerente à tecnologia na definição de parâmetros técnicos das redes, dos dispositivos, das velocidades. A dimensão regulatória porque é o padrão de convivência deste século. A dimensão política porque um serviço de telecomunicações reverbera as decisões políticas e se implementa como execução de políticas públicas, e a dimensão social as categorias temáticas agrupadas na dimensão social dependem da democracia no acesso ao suporte tecnológico da comunicação – a banda larga.

A análise temática de conteúdo demonstrou uma equivalência nas dimensões com proeminência para a dimensão social e a dimensão regulatória. Certamente que a dimensão regulatória será o espaço de solução das divergências de concepção do Modelo que precisam ser equacionadas.

Compromissos fundantes, contradições, percurso de construção da banda larga e código técnico passaram, então, a configurar chaves orientativas da pesquisa, que cumpriu, também, três objetivos secundários: (i) associar o conceito de massificação e universalização com o conceito de tecnologia em fluxo; (ii) identificar se o percurso de construção do código técnico da banda larga assegura a possibilidade de comunicar como dimensão do serviço de telecomunicações para o futuro; (iii) avaliar a posição dos atores sobre neutralidade tecnológica na prestação de serviços de telecomunicações.

O primeiro objetivo secundário consistiu na associação entre massificação e universalização com o conceito de tecnologia em fluxo. A tecnologia é um processo discursivo, conforme preconiza o referencial teórico da pesquisa, e diversos fatores concorrem para a sua estabilização e fechamento. O exemplo clássico utilizado na pesquisa foi o exemplo da bicicleta que foi sendo desvelada com o tempo a partir de sua utilização. As rodas que eram grandes foram diminuindo e ocorreu um processo de adequação a partir das dimensões e sentidos sociais dados ao objeto.

Nesse contexto, para associar massificação e universalização com o conceito de tecnologia em fluxo a pesquisa identificou que no evoluir do percurso de construção da banda larga, a partir da desativação tecnológica do STFC, a universalização foi gradativamente perdendo a rigidez com que foi instituída e a massificação passou a ser a demanda social relevante na rediscussão das políticas.

Para cumprir o segundo objetivo secundário, a pesquisa buscou identificar se o percurso de construção do código técnico da banda larga assegurou a possibilidade de comunicar como dimensão do serviço de telecomunicações para o futuro. Nesse sentido, embora a pesquisa tenha colocado a possibilidade de comunicar como preocupação relevante, observou-se que a comunicação, embora apareça no *corpus* como categoria temática, não é uma preocupação proeminente. As demais temáticas sobressaíram-se.

No terceiro objetivo secundário de avaliar a posição dos atores sobre neutralidade tecnológica na prestação de serviços de telecomunicações, a pesquisa demonstrou que a tecnologia é um processo discursivo e histórico – a visão sobre a tecnologia no século XIX e início do século XX conferia a neutralidade, posição de principal atributo da tecnologia. Essa visão neutra e instrumental da tecnologia, segundo o marco teórico da pesquisa, teria base na

análise funcional dos processos tecnológicos. Mas, para além da dimensão funcional, a tecnologia abrange outras dimensões que geram o antiprograma capaz de incluir no *design* tecnológico as necessidades humanas ignoradas no percurso de construção.

A tecnologia não é neutra; tem relação com a vontade humana. Na pesquisa, portanto, a posição dos atores não se adequa de modo perfeito à visão dada pelos fundamentos teóricos da pesquisa e nem com o sentido dado pela discussão do Marco Civil da Internet. No Marco Civil, a discussão estabeleceu-se em torno do direito ou não de as operadoras discriminarem os pacotes de informação para o tráfego nas redes, mas no *corpus*, as manifestações dos atores demonstram que a neutralidade tecnológica fica clara como liberdade do empreendedor de empregar quaisquer tecnologias na prestação dos serviços outorgados.

A tese propôs a hipótese de que a massificação da banda larga no Brasil está sobredeterminada pelo código técnico do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações vigente a partir do ano de 1997.

Para o teste da hipótese principal, o evoluir da proposta de pesquisa conduziu à enunciação de três outras hipóteses secundárias: (i) o percurso de construção da banda larga influenciou de forma lenta e gradual a desativação do STFC como uma alternativa tecnológica de extinção da prestação de serviços em regime público; (ii) a rediscussão das políticas das telecomunicações consolida a progressiva modificação das telecomunicações como atividade que tem no Estado seu núcleo de entrelaçamento (aprofunda a privatização); (iii) o código técnico de um serviço que assegure a possibilidade de comunicar deve preservar os parâmetros legais e contratuais que definem serviço adequado no contexto do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações vigente a partir do ano de 1997.

O enunciado da primeira hipótese secundária se refere à desativação tecnológica do STFC, como alternativa tecnológica de extinção da prestação de serviços em regime público. Tecnológico nesse enunciado é designativo da tecnologia como espaço de disputa e de participação social. A tecnologia não é neutra e a pesquisa demonstra que ao longo do percurso de construção da banda larga e nas manifestações dos atores, o esgotamento do modelo fundado no STFC vai adquirindo força. O que código técnico projetado revela é que uma das buscas é a extinção do regime público com fundamento no fato de que o interesse público pode ser prestado pelo empreendedor privado e não perder sua condição de interesse público.

Ademais disso, o percurso de construção da banda larga é inconcluso e a sua massificação está vinculada a alterações no modelo institucional propostas pela rediscussão das políticas. Embora a oferta de serviços pelas operadoras já tenha cumprido em grande parte o

objetivo da massificação, a rediscussão apontou para uma configuração permissiva da universalização no regime privado.

Na segunda hipótese secundária, a rediscussão das políticas das telecomunicações consolidaria a progressiva modificação das telecomunicações como atividade que tem no Estado seu núcleo de entrelaçamento. O Estado ampliado como grande espaço nas telecomunicações perde centralidade.

Apesar de terem sido analisadas manifestações que defendem o regime público e a concessão, o teste dessa segunda hipótese secundária ancora-se na defesa importante do exercício do interesse público pelo empreendedor privado. Em outras palavras, a privatização limitou a atuação estatal nas telecomunicações, e o seu recrudescimento no setor se revela na defesa de um interesse público que, ainda que seja atendido pelo empreendedor privado, não perde sua característica de interesse público em um processo de aprofundamento da privatização.

O *redesign* do modelo, nas falas dos atores, veicula essa defesa ao passar a admitir a universalização em regime privado para assegurar a massificação da banda larga, o que é um paradoxo do ponto de vista das leis, normas e regulamentos vigentes. O apelo ao uso do FUST é uma explicação para o paradoxo. O uso dos recursos do FUST aparece então como condição para uma massificação planejada e não mais para uma massificação advinda do movimento natural das operadoras de serviços em busca de seus melhores clientes. Nessa trilha, a universalização passou a ser fortemente reivindicada para o serviço de banda larga na rediscussão do Modelo, consolidando a progressiva modificação das telecomunicações como atividade que tem no Estado seu núcleo de entrelaçamento. (MASCARO, 2013).

A terceira e última hipótese secundária propõe que o código técnico que assegure a possibilidade de comunicar deve preservar os parâmetros legais e contratuais que definem serviço adequado no contexto do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações vigente a partir do ano de 1997.

Serviço adequado é um código técnico porque reúne interesses sociais, normas funcionais resultado do labor de técnicos, cientistas, planejadores de políticas públicas, professores, que indicam requisitos esperados do serviço outorgado. Adequado é o serviço conceituado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O conceito de serviço adequado é de ocorrência mínima nas manifestações analisadas e, embora os atributos do serviço adequado integrem as leis, normas e regulamentos setoriais,

tais atributos no serviço de telecomunicações para o futuro dependem da própria configuração futura do setor e não são essenciais no *corpus*.

A hipótese principal já enunciada propõe a sobredeterminação da massificação da banda larga pelas prescrições do modelo institucional. Esse modelo é um código técnico formulado a partir de três compromissos fundantes e estruturantes: a universalização, a competição e o benefício aos usuários. Tais compromissos, ou pilares, como são chamados no jargão setorial, têm orientado a prestação de serviços de telecomunicações e foram resultados do labor de políticos, agentes empresariais, cientistas, governantes que conformaram a agenda das políticas públicas à evolução tecnológica e aos preceitos da Administração Pública gerencial.

O código técnico do modelo institucional elegeu o STFC como mito fundador e o regime público como blindagem, extraindo desse binômio energia e potencialidade para existir nos últimos 20 anos. A blindagem do STFC relativizou-se com a criação do serviço de comunicação multimídia que passou a abrigar diversos outros serviços que foram outorgados às concessionárias na desestatização, localizando-se aí o serviço de banda larga.

A interpelação do Modelo pela necessidade de banda larga não ocorreu em um único momento, mas é resultado de um processo discursivo e dialógico identificado em intervenções regulatórias que constituem o que a investigação denominou de percurso de construção da banda larga: (i) a criação do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM); (ii) as políticas públicas de telecomunicações da Era Lula; (iii) a proposta de criação do Serviço de Comunicações Digitais; (iv) o Plano Nacional de Banda Larga; (v) o Marco Civil da Internet; (vi) a proposta de rediscussão do Modelo e das políticas para as telecomunicações; (vii) o lançamento do Plano Brasil Inteligente.

Banda larga é tecnologia funcionalmente pronta, e seu código técnico embute velocidade, oferta, uso, vendedor; e o percurso foi então conformando o que se percebe atualmente como código técnico. A rigor, o processo de construção mostra que a sua instrumentalização secundária está em processo desde o ano de 1995, quando a Norma n. 004 (BRASIL, 1995b) definiu o uso da rede pública de telecomunicações para acesso à internet.

As transformações cíclicas no setor de telecomunicações são registradas em sua história, refletindo interesses em cada um dos ciclos como componentes do código técnico setorial. Observa-se que esses interesses se alteraram, identificando-se nos ciclos a intensidade da presença do Estado ou a sua mitigação.

A pergunta básica da Administração Pública Gerencial, trazida do liberalismo, é sempre a questão da intervenção ou não do Estado. A partir da reestruturação setorial dos

anos de 1990, essa pergunta foi respondida com a desestatização e a privatização de conteúdo neoliberal em todas as suas manifestações, inclusive no prestígio às regras da eficiência empresarial e do atendimento ao consumidor.

Universalização e massificação, portanto, estão na base da investigação da banda larga que, como tecnologia, carecia no ano de 2015 de estabilização na dimensão política, relativamente à decisão de ofertá-la, de forma universalizada ou permanecer ofertando-a sob o signo da massificação.

Infraestrutura, bens reversíveis e competição aparecem, também, nas manifestações dos atores como aspectos que influenciam a dualidade entre massificação e universalização.

A infraestrutura onerosa e os bens influenciam a dualidade entre universalização e massificação e a discussão sobre a propriedade e o conceito de reversibilidade dos bens reforçam a privatização dentro da privatização – privatização dentro da privatização se expressa não apenas nos aspectos regulatórios da discussão sobre a desativação do STFC, mas também nos debates sobre a reversibilidade e a competição.

A competição no estudo aparece nas unidades de significado de modo significativo, mas o sentimento de ônus da regulação sobre as operadoras e a força do *design* de tecnologias se apresenta de modo importante quando as operadoras são confrontadas pela realidade das aplicações *over the top*. Com o advento das aplicações *over the top*, as operadoras passaram a reivindicar uma regulação mais rígida para as OTTs porque se sentiram desestimuladas a fazer investimentos.

As aplicações *over the top* não instigaram apenas o caráter competitivo, mas também a dimensão social, porque partiram da gestação de novos códigos técnicos pelos usuários da comunicação em redes, novos usos e aplicações, de modo muito similar ao que ocorreu na França com o Minitel. Isso porque a relação democrática entre tecnologia e comunicação se apresenta na capacidade que os sistemas técnicos, no caso o sistema técnico de telecomunicações, detém de adaptarem-se a demandas sociais – o design tecnológico não é determinado apenas pela eficiência.

O trabalho de pesquisa anteviu dois níveis de importância teórica para o estudo: (i) a teoria crítica da tecnologia de Andrew Feenberg, cujo projeto teórico posiciona a tecnologia como um espaço de luta social ao propor a abertura da caixa-preta dos códigos técnicos e enaltece a importância de estudos empíricos para uma releitura da relação entre tecnologia e democracia; (ii) as propostas de Quiroga (2013) e Sodré (2014) sobre a comunicação com crivo tecnológico – garantia da possibilidade de comunicar.

Para sustentar esses dois níveis de importância teórica buscou-se apoio em conceitos e categorias teóricas trazidos de vários autores brasileiros e estrangeiros.

Na dimensão regulatória destaca-se o conceito de espaço de postulação de interesses legítimos proposto por Aranha (2005) como o espaço da regulação que admite em seu seio a discussão de caráter político. A regulação como categoria jurídica está entre a carência e o privilégio marcando a redução da distância entre um e outro.

Na dimensão política, destaca-se a cidadania mundial ou tecnológica como o espaço de renegociação, em que a necessidade é mais importante do que as preferências. A busca de Feenberg (2017) inclui a preparação de uma trilha para o exercício da cidadania tecnológica.

Na dimensão funcional, a tecnologia como espaço do fazer humano, concebida atualmente como o local da existência coletiva, opera na redução de distâncias entre a carência e o privilégio. Isso se explica porque a funcionalização dos objetos e dispositivos técnicos sem considerar valores e necessidades humanas tornam a tecnologia, por si só, insuficiente na sociedade da comunicação em redes.

Como chave explicativa desse papel da tecnologia na redução das distâncias entre a carência e o privilégio está o conceito de ambivalência da tecnologia, concebido sob dois princípios. O princípio da conservação da hierarquia social e o princípio da racionalização democrática.

O princípio da conservação da hierarquia serve à compreensão de que a tecnologia tem o potencial de alterar ou manter a hierarquia social, e nesse sentido só produz transformação se for espaço de consenso, se operar de modo substantivo na redução das desigualdades. Em outras palavras, o fazer tecnológico para produzir transformação não pode estar sob a égide da neutralidade, porque, nesse caso, bastaria a adaptação das pessoas aos imperativos do determinismo.

A racionalização democrática indica a inclusão no fazer tecnológico de necessidades humanas ignoradas. Nesse fazer tecnológico, a ação coletiva dos grupos é essencial. O movimento pela possibilidade de comunicar está na trilha da ação coletiva em oposição à atuação tecnocrática. A racionalização democrática opera no movimento da instrumentalização secundária entendendo-se que nesse movimento as tecnologias, no caso específico, o suporte técnico para a comunicação é uma questão funcionalmente resolvida, mas ainda dependente de decisões regulatórias e políticas.

A dimensão social, para ser compreendida, passa pelo movimento da instrumentalização secundária como espaço do fazer tecnológico no qual ocorre a contextualização e a recontextualização do aparato tecnológico, e permite a constatação dos



fatores embutidos no código técnico. Na pesquisa, esse movimento discursivo e dialógico se mostra nas interpelações do Modelo de prestação de serviços de telecomunicações pela reivindicação de atores sociais por acesso amplo à banda larga.

Na perspectiva da teoria crítica da tecnologia, o Modelo é um programa que foi alvo de crítica projetiva, de um movimento de reforma do Modelo forçada pelo avanço tecnológico e pela demanda popular pela ampliação do acesso à banda larga para as novas práticas comunicativas.

Isso significa dizer que a crítica projetiva pressupõe a reforma do Modelo sob a influência de novos valores ou de um novo paradigma que é a comunicação em redes com o uso da banda larga. Essa crítica projetiva se materializa no percurso de construção do código técnico do serviço para o futuro na medida em que há, no conjunto de intervenções regulatórias definidoras do percurso, instrumentos representativos da demanda popular – como é o caso do PNBL e do Decreto n. 4.733.

O conjunto de intervenções regulatórias descrito culmina com a rediscussão das políticas materializadas na Consulta Pública n. 1, do Ministério das Comunicações, no ano de 2015, sobre a qual incide o problema de se saber como os atores se manifestam a fim de materializar o serviço de banda larga como artefato sociotécnico apto a atender as demandas por uma nova comunicabilidade.

A rediscussão das políticas provocou a exposição dos interesses sociais, econômicos e políticos envolvidos no processo de *redesign* do Modelo. Uma vez que o código técnico é histórico, sua modificação é uma consequência de um processo que pergunta insistentemente como fazer para que a melhor decisão seja fruto da racionalização democrática.

Quando ocorreu a reestruturação setorial, a partir do ano de 1996, a visão era de cima para baixo porque era preciso assegurar o interesse dos investidores; mas, quando foi editado o programa nacional da banda larga, no ano de 2010, a visão era de baixo para cima porque a banda larga massificada passou a ser uma demanda popular.

Desativação tecnológica foi a denominação que a pesquisa empregou para a desconstrução do STFC, a fim de aproximá-la da ideia de que há uma história no processo de construção de um aparato sociotécnico. Assim é que a história recente das telecomunicações conferiu ao STFC prestado pelas concessionárias garantia de continuidade e obrigações de universalização e, ainda, conferiu à banda larga o regime privado, associando-a à ideia da massificação, de liberdade de comercialização como um movimento natural do mercado.

A rediscussão põe foco em uma transição paradigmática – a transição de uma (tele)comunicação centrada no STFC para uma (tele)comunicação dependente do uso da

banda larga. O mito fundador do Modelo foi sendo paulatinamente desconstruído. Primeiro, com as discussões em torno do conceito de telefonia, dimensão funcional do STFC e, depois, com a alteração legislativa que permitiu às concessionárias a exploração direta de outros serviços de telecomunicações.

A demanda popular pela ampliação do acesso à comunicação em banda larga, ou a massificação sobredeterminada, pressionou o Modelo exercendo sobre ele a crítica projetiva.

Crítica projetiva, explica Feenberg (2013a), é a influência dos valores culturais ou sociais na concretização dos princípios técnicos. A crítica projetiva demonstra a dificuldade da ação coletiva das massas diante da tecnologia e lança projetivamente aspectos fundamentais que podem alterar dispositivos internos do sistema técnico. Os sujeitos sociais são os autores da crítica projetiva. Os dispositivos – códigos – resultam de acordos tácitos entre gestores, trabalhadores e técnicos. (NEDER, 2013).

Mas, a massificação traçada pelo regulador ou prevista no PGR revogado é resultado da prática comercial de prestação dos serviços de telecomunicações e entrou para o marco regulatório para separar a prestação do serviço de banda larga da oferta do STFC, não apenas no uso dos recursos, mas também como oferta de banda larga em áreas não atendidas pelas prestadoras, como observa o decreto instituidor do Programa Nacional de Banda Larga.

Na rediscussão, os atores entendem que massificação da banda larga requer a banda larga com uso dos recursos do FUST – universalização em regime privado ou universalização da banda larga.

Assim, a ampliação do acesso como demanda popular ou massificação, então, estaria em uma relação de sobredeterminação com outras definições do Modelo como, por exemplo, o emprego do FUST para os serviços em regime privado com uma regulamentação que conferisse obrigações de universalização a esse regime jurídico de prestação de serviços.

Aqui se localiza a contradição principal do Modelo e a motivação para seu *redesign*. O STFC está em desativação tecnológica gradual, e a massificação da banda larga no percurso descrito é um fato advindo do esforço de comercialização das operadoras e não como resultado da execução de uma política pública específica ou do atendimento à demanda popular pela ampliação do acesso.

O Modelo como estrutura de prestação de serviços carregou internamente uma contradição – o STFC como mito e a massificação como ação das operadoras em busca de seus melhores clientes.

Mas, a contradição principal é a relação da massificação traçada pelo PGR com a demanda popular pela ampliação do acesso ou massificação sobredeterminada – a desativação

tecnológica do STFC deslocou o mito abrindo vias para a rediscussão do Modelo a partir da banda larga como necessidade da cidadania tecnológica. Esse deslocamento qualifica a sobredeterminação.

A mudança no Modelo é mais relevante nas falas dos atores do que propriamente a massificação da banda larga, que para alguns já ocorreu e para outros depende da possibilidade de uso dos recursos disponíveis. O que se sabe é que a massificação ou a alteração no Modelo para abrigar a banda larga como serviço principal integra um longo percurso iniciado com a edição do Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, ocorrida no ano de 2001.

A massificação estaria, assim, sobredeterminada pelas prescrições do Modelo e provocou intervenções regulatórias para forçar o *redesign* do Modelo.

O Modelo, na forma de programa, fomentou sua própria reflexividade, tornando-se tema e problema para si próprio; e a gradativa desativação do STFC como aspecto programático abriu a via para a massificação da banda larga como antiprograma.

O que se pode dizer, então, é que o código técnico projetado pelos atores é uma combinação das quatro dimensões analíticas. A dimensão social, então, como espaço de redução da distância entre carência de comunicação e privilégio para aceder ao suporte tecnológico aparece quantitativamente convergente com a dimensão regulatória e depende do processo de *redesign* em curso. Ao final, a investigação mostrou que não há uma dimensão, mas várias. Nem é o funcional sozinho e tampouco o social apartados da regulação e da política, mas um processo histórico em movimento.

E, em termos da dimensão social buscada para o código técnico pelo estudo, não há outra conclusão senão a de que a temática comunicação com suporte tecnológico que depende da garantia democrática da possibilidade de comunicar, relacionada com o acesso à banda larga, não é preocupação preponderante na rediscussão, mas, sim, emerge como categoria da dimensão social, o que se explica pelo fato de as telecomunicações ocuparem-se da comunicação como canal, em uma racionalidade instrumental de ligação de um ponto a outro independentemente do conteúdo da mensagem e do emissor e do receptor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem Fim**: notas sobre a política. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

ALTHUSSER, Louis. **Sobre o Trabalho Teórico**. Porto: Editorial Presença, 1978.

\_\_\_\_\_. **A Favor de Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

ARANHA, Marcio Iorio. **Políticas públicas comparadas de telecomunicações Brasil–EUA**. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito das Telecomunicações: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais**. London: Laccademia Publishing, 2015.

\_\_\_\_\_. Debatedor. Alternativas e Caminhos para um Novo Modelo. WIMMER, Miriam. **O Desafio da internet**: seu papel e enquadramento no novo modelo. Seminário Políticas de (Tele). Comunicações Fevereiro, 2016, Auditório Finatec, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

ARANHA, Marcio Iorio et al. Direito, Estado e Telecomunicações. Dos Primórdios ao Novo Modelo Regulatório. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. V.1, n.1, pp-1-77. 2009, Brasília, DF, 523p. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9641>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ASSANGE, Julian. **Cyberpunks**. São Paulo: Boitempo, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral da Cidadania**: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARBOSA, Gustavo; RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1979.

BAUDRILLARD, Jean. **À sombra das maiorias silenciosas**: o fim do social e o surgimento das massas. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BAYMA, Israel Fernando de Carvalho. O Telefone Social do Príncipe. In: RAMOS, Murilo & SANTOS, Suzy (Orgs.). **Políticas de Comunicação**. Buscas Teóricas e Práticas. 2007, São Paulo: Paulus. p.331-355.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Uma Defesa das Regras do Jogo. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOTELHO, Fernando Neto. **As Telecomunicações e o FUST**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Código Brasileiro de Telecomunicações. **Decreto n. 52.026**, de 20 de maio de 1963, que regulamenta a Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, Distrito Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Portaria Interministerial n.º 147**, de 31 de maio de 1995. Cria o Comitê Gestor Internet do Brasil.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional n. 8/1995**, de 15 de agosto de 1995 – Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. 1995a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Norma n. 004/1995**. Uso de Meios da Rede Pública de Telecomunicações para Acesso à Internet. 1995b.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 9.295**, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. 1996a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações. E. M. n. 231/MC**, Brasília, 10 de dezembro de 1996. 1996b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS TELECOMUNICAÇÕES. **Norma geral de Telecomunicações NGT n. 20/1996**. Serviço móvel celular. 1996c.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n. 8, de 1995. 1997a.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 9.491**, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. 1997b.

\_\_\_\_\_. Anatel. **Resolução n. 85**, 30 de dezembro de 1998. Aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 9.998**, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal. 2000a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.624**, de 9 de outubro de 2000. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). 2000b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **EMC n. 595/MC**, 16 de novembro de 2000. Exposição de motivos, do Ministro Pimenta da Veiga – Estabelece Política, Diretrizes e Prioridades que orientarão as aplicações do FUST. 2000c.

\_\_\_\_\_. Anatel. **Resolução n. 272**, 9 de agosto de 2001. Aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

\_\_\_\_\_. Anatel. **Consulta Pública n. 480**, de 24 de novembro de 2003. Proposta de regulamento do serviço de comunicações digitais. 2003a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.733**, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. 2003b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Aviso n. 67/2003-MC**, de 24/3/2003. Aplicação de Recursos do FUST. Consulta ao Tribunal de Contas da União. Ministro das Comunicações, Miro Teixeira. 2003c.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Exposição de Motivos MC n. 00037/2003**, de 05 de junho de 2003. Proposta de Políticas Públicas de Telecomunicações do Governo Lula. 2003d.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão n. 1.107/2003-TCU** – Plenário. Processo nº TC 005.302/2003-9. Resposta a Consulta do Ministério das Comunicações - MC e o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST. 2003e.

\_\_\_\_\_. Anatel. **Resolução n. 426**, 9 de dezembro de 2005. Aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

\_\_\_\_\_. Anatel. **Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil** – Tomo I a IV, elaborado pela Anatel no ano de 2008. 2008a.

\_\_\_\_\_. Anatel. **Resolução n. 516**, de 30 de outubro de 2008. Aprova o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil. 2008b.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.424**, de 4 de abril de 2008. Altera e acrescenta dispositivos ao Anexo do Decreto n. 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público (PGMU). 2008c.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico e Balanço das Vantagens e desvantagens da Separação Empresarial**. Relatório Final. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. 2008, p. 16. 2008d.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.175**, de 12 de maio de 2010 – Institui o PNBL. 2010a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Brasil Conectado**— Documento base do Programa Nacional de Banda Larga e Relatório do GT de Conteúdos e Serviços Digitais PNBL – 2010. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital- CGPID 2010. 2010b.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Documento base do Programa Nacional de Banda Larga e Relatório do GT de Conteúdos e Serviços Digitais PNBL** – 2010. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital- CGPID 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil->

conectado/documentos/3o-fbc/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga>.  
Acesso em: 12 jul. 2016. 2010c.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 12.485**, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis n. 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.512**, de 30 de junho de 2011. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público-PGMU, e dá outras providências. 2011b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Exposição de Motivos EMI n. 00086 - MJ/MP/MCT/MC**, de 25 de abril de 2011. Marco Civil da Internet. 2011c.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 12.965**, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. 2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Consulta Pública n. 1/2015**. Rediscussão das Políticas Públicas e do Modelo de Prestação de Serviços de Telecomunicações. Disponível em: <www.participa.br>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.771, de 11 de maio de 2016** – Regulamenta o Marco Civil da Internet. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.766**, de 11 de maio de 2016. Institui o Programa Brasil Inteligente. 2016b.

CAMPOS, Claudiney Jose Gomes. O Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. In: **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília (DF) 2004 set/out; 57 (5):611-4. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino & MUTTI, Regina. Pesquisa Qualitativa: Análise de Discurso versus Análise de Conteúdo. **Revista Texto Contexto Enfermagem**: Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CAVALCANTE, Sávio. **Sindicalismo e Privatização das Telecomunicações**. 1ª ed. São Paulo. Ed Expressão Popular. 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil. Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. **A contração do tempo e o espaço do espetáculo**. 2010. Palestra. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=X5d1TBpXrq0>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

CHRISTINO, Daniel. **Do discurso ao diálogo**. O Conceito de Comunicação em Heidegger e Gadamer. Tese (Doutorado em Comunicação)–Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CHUL-HAN, Byung. **Sociedade do Cansaço**. São Paulo: Vozes, 2015.

CROSSETTI, Pedro. **Serviços de Telecomunicações no Brasil**. A trajetória de uma política tecnológica – 1962-1967. Dissertação (Mestrado em Economia). IFCH, Unicamp, Campinas, 1995.

COELHO, Luís Fernando. **Lógica Jurídica e Interpretação das Leis**. 2a Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DAGNINO, Renato. **Neutralidade da Ciência e Determinismo Tecnológico**. São Paulo: Ed. Unicamp, 2008.

\_\_\_\_\_. O Pensamento Latino-americano em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PLACTS) e a obra de Andrew Feenberg. In: NEDER, Ricardo Toledo (Org.). **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. 2ª ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes, 2013. p.25-45.

DAGNINO, Renato; BRANDÃO, Flávio Cruvinel; NOVAES, Henrique Tahan. Sobre o marco analítico-conceitual da Tecnologia Social. In: Var. Autores. **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

DAGNINO, Renato; NOVAES, Henrique Tahan. **A Adequação Sócio-Técnica na agenda do Complexo de C&T e dos Empreendimentos autogestionários**. Altec. 2005. Seminário Ibero-Americano de Gestão Tecnológica. Disponível em: <[www.oei.es/salactsi/52212510.pdf](http://www.oei.es/salactsi/52212510.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DANTAS, Marcos. **A Lógica do Capital-Informação**. A Fragmentação dos Monopólios e a Monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Contraponto, 1996.

\_\_\_\_\_. **A Informação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo**. In: Revista Lua Nova, nº 60, 2003 40p. (version impresa), ISSN0102-6445. Disponível em [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/luanova/ln-60.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/luanova/ln-60.pdf). Acesso em 23 mai.2018

\_\_\_\_\_. **Comunicações, Desenvolvimento e Democracia**. Desafios Brasileiros no Cenário da Mundialização Mediática. 1ª Ed. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo. 2013.

DEL BIANCO, Nélia R. **Elementos para pensar as tecnologias da informação na era da globalização**. Intercom: Revista brasileira de Ciências da Comunicação, São Paulo, v.24. n.2, 2004. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/view/462>>. Acesso em: 25 jul. 2016.



DIAS, Maria das Graças Leite Villela. El síntoma: de Freud a Lacan. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 2, p. 399-405, mai./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v11n2/v11n2a18.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2018.

DOBROWOLSKI, Sílvio. A Expansão do Poder no Estado Social. In: **Revista de Informação Legislativa**, Ano 22, n.º 86 abr./jun. 1985, p.105-124.

ESCOBAR, J.C. Mariense. **O Novo Direito de Telecomunicações**. Brasília: Livraria do Advogado, 1999.

FEENBERG, Andrew. Critical Theory of Communication Technology: Introduction to the Special Section. **The Information Society**. Taylor & Francis Group, 2009. p.1-7. ISSN: 0197-2243. DOI: 10.1080/01972240802701536. Disponível em: <[https://www.sfu.ca/~andrewf/books/Critical\\_Communication\\_Technology\\_Special.pdf](https://www.sfu.ca/~andrewf/books/Critical_Communication_Technology_Special.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Simpósio intitulado Teoria Crítica da Tecnologia e ESCT**, abril de 2016, Faculdade de Artes e Ciências Sociais da Universidade de Maastricht. Países Baixos. Disponível em: <<https://youtu.be/aXq1YFjfrGY>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Tecnologia e Finitude**. Palestra. 2005. Disponível em: <<https://www.sfu.ca/~andrewf/feenbergportuguese.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Tecnologia, Modernidade e Democracia**. Organização e tradução: Eduardo Beira. Lisboa: Inovatec, Center for Innovation, Technology and Public Policy (IST, Lisboa), 2015. ISBN: 978-151-74934-1-7.

\_\_\_\_\_. **Teoria Crítica da Tecnologia. Nota autobiográfica**. Tradução da Equipe de Tradutores do Colóquio Internacional Teoria Crítica e Educação. Piracicaba: Unimep/Ufscar/Unesp, 2004. Disponível em: <<https://www.sfu.ca/~andrewf/critport.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Transformar la tecnología**. Una nueva visita a la teoría crítica. Buenos Aires: Quilmes Editorial, 2012.

\_\_\_\_\_. Teoria Crítica da Tecnologia. Um Panorama. In: NEDER, Ricardo T. (org.) – **Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Ciclo de Conferências Andrew Feenberg. Série Cadernos Primeira Versão: CCTS – Construção Crítica da Tecnologia & Sustentabilidade. Vol. 1. Número 3. 2010. ISSN 2175.2478.

\_\_\_\_\_. Racionalização Subversiva: tecnologia, poder e democracia. In NEDER, Ricardo T. (org.). **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. 2ª ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes, 2013a.

\_\_\_\_\_. Marcuse ou Habermas: Duas Críticas da Tecnologia. In: **NEDER, Ricardo T. (Org.). A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e**

tecnologia. 2ª ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes. 2013b.

\_\_\_\_\_. **The Online Education Controversy and the Future of the University**. Brasília: UnB, Faculdade de Comunicação, 2014. Disponível em: <[https://www.sfu.ca/~andrewf/books/OnlineEdControversy\\_Birmingham.pdf](https://www.sfu.ca/~andrewf/books/OnlineEdControversy_Birmingham.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Entre a Razão e a Experiência. Ensaio sobre tecnologia e modernidade**. Trad. BEIRA, Eduardo; CRUZ Cristiano; NEDER, Ricardo. Lisboa: Inovatec. Center for Innovation, Technology and Public Policy (IST, Lisboa). 2017. ISSN 1979980039.

FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrico (Orgs.). **Políticas Públicas e Planejamento Governamental**. Brasília: ENAP, v.1 e v.2, 2006.

FERRARI, Antonio Martins. **Telecomunicações**. Evolução e Revolução. 8ª Ed. São Paulo: Érica 2000.

FIORATI, Jane Jete. **As Telecomunicações nos Direitos Interno e Internacional: O Direito Brasileiro e as Regras da OMC**. Rio de Janeiro: Renovar. 2004.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**. Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1995.

FONSECA, Wilson Corrêa Junior. Análise de Conteúdo. In: BARROS, Antonio & Jorge Duarte (Orgs.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006. p.280-304.

FREITAG, Barbara. **Teoria Crítica Ontem e Hoje**. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GERALDES, Elen; MACHADO, Liliane. **Questões emergentes da comunicação**. Brasília: Universidade Católica-UCB, 2009.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. O Método Comparativo na pesquisa de Políticas de Comunicação. Intercom. Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Recife: **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. 2011. 9p. Disponível em: <[www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2782-1.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2782-1.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2016.

GREENWALD, Glenn. **Quem matou o ativista da internet Aaron Swartz?** Diário do Centro do Mundo – DCM. 15 de janeiro de 2013. Disponível em <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/quem-matou-o-ativista-da-internet-aaron-swartz/>. Acesso em 24 mai. 2018

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Lisboa: Edições 70 LDA. 2013.

HEIDEGGER, Martin. A Questão da Técnica. **Revista Scientiæ zudia**, v. 5, n. 3, São Paulo 2007. p. 375-98. Disponível em:<[www.revistas.usp.br/ss/article/download/11117/12885](http://www.revistas.usp.br/ss/article/download/11117/12885)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. 639p.

KUTTNER, Robert. **Tudo à venda: As virtudes e os limites do mercado**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LACEY, Hugh. **Valores e atividade científica**. São Paulo: Editora 34, 2008.

LATOURETTE, Bruno. **Reagregando o Social**. Uma Introdução à teoria ator-rede. Salvador: Edufba, 2013.

LEMOS, André. **A Comunicação das Coisas**. Teoria ator-rede e cibercultura. São Paulo: Anablume, 2013.

LYRA FILHO, Roberto. **Para um Direito Sem Dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1980.

\_\_\_\_\_. **Por que estudar direito hoje?** Brasília: Ed. Nair, 1984.

\_\_\_\_\_. **O que é Direito**. 11ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da Sociedade Industrial. O Homem Unidimensional**. 4ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. p.1-120.

MARICONDA, Pablo Rubén; MOLINA, Fernando Tula. **Entrevista com Andrew Feenberg**. Sci. stud., São Paulo, v. 7, n. 1, p. 165-171, Mar. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-31662009000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-31662009000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jul. 2016.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; COSCIONE, Milene Louise Renée. **Telecomunicações**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINO, Luiz C. Abordagens e Representação do Campo Comunicacional. In: **Revista Comunicação, Mídia e Consumo**, São Paulo, ESPM, n.3, série 8, 2006, p.33-54.

MASCARENHAS, Ottomar Lustosa. **Reestruturação da Telefonia Fixa: Competição x Eficiência**. Monografia (Especialização em regulação de telecomunicações). Universidade de Brasília. 2000.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Ched, 1980.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público**. Parte geral. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

McLUHAN, Marshall. **Os Meios de Comunicação como Extensão do Homem**. SP, 16ª Ed. São Paulo: Cultrix, 2009.

McQUAIL, Denis. La Tradición Empírica em la Sociología de los medios de comunicação massiva. In: **Sociologia de losmedios massivos de comunicaci3n**. Buenos Aires. Paid3s, 1969, p.55-80.

MELO, Jussara C. **Regula33o jur3dica e lex mercatoria**. Limites e Possibilidades de Atua33o do 3rg3o Regulador. Bras3lia: 3cone. 2009.

MELO, Jussara C. et al. A Teoria Cr3tica da Tecnologia: a influ3ncia do determinismo tecnol3gicos na decis3o de aproveitamento do rio Xingu para a constru33o da usina de Belo Monte no estado do Par3, no Brasil. Teoria Cr3tica da Tecnologia. **Experi3ncias Brasileiras**, vl. 1, p. 45, 2013. Dispon3vel em: <<http://obmts.org/wp-content/uploads/2017/LIVROLARANJAMILOLO.pdf>> Acesso em: 21 mai. 2018.

MILHANO, 3ngelo Samuel. **A Emerg3ncia da Teoria Cr3tica da Tecnologia de Andrew Feenberg**. Para uma Concep33o Democr3tica da Tecnologia. 78f. Disserta33o (Mestrado em Filosofia Moderna e Contempor3nea). Universidade do Porto. Setembro 2010. Dispon3vel em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/55873/2/TESEMESANGELOMILHANO000127203.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MOTTA, Luiz Eduardo. **A Favor de Althusser: Revolu33o e Ruptura na Teoria Marxista**. Rio de Janeiro: Faperj/Gramma. 2014.

NEDER, Ricardo Toledo. **A teoria cr3tica de Andrew Feenberg: racionaliza33o democr3tica, poder e tecnologia**. 2ª ed. Bras3lia: Observat3rio do Movimento pela Tecnologia Social na Am3rica Latina/CDS/UnB/Capes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Anota33es para uma teoria da Crise na A33o Regulacionista do Estado Contempor3neo**. Cadernos, Bras3lia, n.1, ano I, 2008. Dispon3vel em: <[http://www.obmts.unb.br/images/CadernosPrimeiraVersao/caderno\\_1.pdf](http://www.obmts.unb.br/images/CadernosPrimeiraVersao/caderno_1.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tecnologia Social. Contribui33es conceituais e metodol3gicas. Resenha. DAGNINO, Renato. Campina Grande: EDUEPB e Florian3polis: Ed. Insular, 2014, 318 p. In: **CROLAR. Critical Review on Latin American Research**. v.5 n.1, 2016. Dispon3vel em: <<http://www.crolar.org/index.php/crolar/article/view/248/html>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

ORLANDI, Eni P. **As Formas do Sil3ncio**. Campinas: Ed Unicamp, 1995.189p.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Teoria cr3tica nas organiza33es. S3o Paulo: Thomson Learning, 2008.

\_\_\_\_\_. **Administra33o P3blica Brasileira**. Entre o Gerencialismo e a Gest3o Societal. Revista de Administra33o de Empresas –RAE. v.45, n.1, jan-mar 2005. p.38-49. Dispon3vel em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

PESSINE, José EDUARDO; MACIEL, Cláudio Schuller. Modelos de Regulação e Políticas Públicas em Telecomunicações. In: COUTINHO, Luciano, CASSIOLATO, José E. e SILVA; Ana Lúcia Gonçalves da (Orgs.). **Telecomunicações, Globalização e Competitividade**. Campinas. Papirus. 1995.

PINTO, José Roberto de Souza. **Modelos de competição no setor de telecomunicações para serviços de banda larga**. 135 f. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial). Universidade Candido Mendes, 2009.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sergio Motta: os bastidores da política e das telecomunicações no governo FHC**. São Paulo: Geração editorial, 1999.

QUIROGA, Tiago. **Sobre a Episteme Comunicacional**. Campina Grande: Eduepb, 2013.

SANTOS, Suzy e SILVEIRA, Érico. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo Cesar & SANTOS, Suzy (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, 408p.

REBOUÇAS, Edgard. Por uma perspectiva comparativa eficiente no estudo de políticas e sistemas nacionais e internacionais de comunicações. In: XXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom, 2000, Manaus – AM. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <[www.portcom.intercom.org.br/pdfs/b9a9b33d269e1533f393c242ca19f074.pdf](http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/b9a9b33d269e1533f393c242ca19f074.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2016.

RIBEIRO, Lavina Madeira. **Comunicação e Sociedade. Cultura, Informação e Espaço Público**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2004, 348p

ROCHER, Guy. **Sociologia Geral**. Editorial Presença. Lisboa, 1971. p.7-79.

RUDIGER, Francisco. **As Teorias da Comunicação**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

SANTAELLA, Lúcia. **Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Haecker, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente**. Contra o Desperdício da Experiência. São Paulo: Cortez. 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Milton. **Sociedade e Espaço**. A formação social como teoria e como método. Boletim Paulista de Geografia. n.54, jun, 1977. p.81-100.

SANTOYO, Renata Figueiredo; SANTOS, Rodrigo. **Impactos das Aplicações Over the Top – OTT No Setor de Telecomunicações Brasileiro** (Impacts of Applications Over the Top – OTT in the Telecommunications Sector). **CPRLATAM Conference**, Mexico, June 22-23rd, 2016 in conjunction with CLT2016, June 20-23rd, 2016. 9 pages. Posted: 8 Nov 2016. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2865224](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2865224)>. Acesso em: 21 mai. 2018.

SEQUEIRA, Cláudio Dantas. **Brasil Devassado**. Revista ISTO É, n. 2.166, 18 mai. 2011. p.38 a 40.

SIBILIA, Paula. **O Show do Eu**. A intimidade como espetáculo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

SILVA, Clarissa Sampaio. **Legalidade e Regulação**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, 118p.  
SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 923p.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Internet em redes de alta velocidade concepções e fundamentos sobre banda larga. In: SILVA, Sivaldo Pereira da. BIONDI, Antonio (Orgs.). **Caminhos para a universalização da internet banda larga**: experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo: Intervezes, 2012. p. 23-50.

\_\_\_\_\_. Marco Civil da Internet: três razões inovadoras para comemorar. Reportagem. **Carta Maior**, 05 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Marco-Civil-da-Internet-tres-razoes-inovadoras-para-comemorar/12/30853>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

SODRÉ, Muniz. **A Ciência do Comum**. Notas para o Método Comunicacional. Petrópolis: Vozes, 2014.

SOUSA, Janara. As Sete Teses Equivocadas sobre Conhecimento Científico. **Revista Ciências e Cognição**, Rio de Janeiro, v. 08 p.143-152, 2006.

SOUSA, Rodrigo Abdalla Filgueiras de; OLIVEIRA, José Maria de; KUBOTA, Luis Cláudio. Os Efeitos da Convergência Sobre a Aplicação de Políticas Públicas para Fomento dos Serviços de informação e Comunicação. In: CASTRO, Cosette, MELO, José Marques de & CASTRO, Daniel (Orgs.). **Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil**. Brasília, Ipea, 2010, volume 1 pp.61-84

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Sociologia Jurídica**: condições sociais e possibilidades teóricas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.183p

\_\_\_\_\_. **Direito Como Liberdade**. O Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, 2008. Tese de Doutorado. Orientador: Luis Alberto Warat.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Regulação das Telecomunicações: papel atual e tendências futuras. RDAE. **Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, nº. 8, nov/dez 2006 e jan/2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/241381140/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-CARLOS-ARI-SUNDFELD-pdf> , Acesso em: 19 de mai.2018.

TONET, Ivo. **Educação e ontologia marxiana**. 2009. 16p. Disponível em: <[http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/EDUCACAO\\_E\\_ONTOLOGIA\\_MARXIANA.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/EDUCACAO_E_ONTOLOGIA_MARXIANA.pdf)> Acesso em: 30 set. 2014.

TOURAINÉ, Alain. **Um Novo Paradigma: Para Compreender o Mundo Hoje**. 2ª. ed. São Paulo: Vozes, 2005.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. Regulação do Acesso à Internet no Mundo: modelos, direitos e desafios e Planos Nacionais de banda larga e o papel dos Estados na Universalização do Serviço. In: SILVA, Sivaldo Pereira; BIONDI, Antonio (Orgs.). **Caminhos para a universalização da Internet banda larga**: experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo: Intervezes, 2012, p.51-112.

VEAK, Tyler. Questionando o questionamento da tecnologia de Feenberg. In: NEDER, Ricardo Toledo. A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia. 2ª ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes, 2013.

VEDUNG, Evert. **Four waves of evaluation diffusion**. Article. 2010. Disponível em: <<http://evi.sagepub.com/content/16/3/263.abstract>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

WARAT, Luis Alberto. A condição transmoderna: o desencanto na cultura jurídica. **Revista Humanidades** 32, Brasília, v. 9, n. 2, 1994. p. 167-9-175.

WOLFFENBÜTTEL. Andréa. Revista de Informações e Debates do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Ano 3, 2006, Edição de 7/2/2006. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23)

## SITES

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/>>.

<https://stallman.org/>.

<https://www.fsf.org/pt-br>.

Ministério das Comunicações Informações e serviços do Ministério das Comunicações para o público. Disponível em: <[www.mc.gov.br/](http://www.mc.gov.br/)>.

Participa.br. Disponível em: <O Participa.br, plataforma de participação social do Governo Federal: [www.participa.br/](http://www.participa.br/)>.

Planalto. Todas as informações sobre a Presidência da República do Brasil. Disponível em: <[www2.planalto.gov.br/](http://www2.planalto.gov.br/)>.

Teleco. Disponível em: <[www.teleco.com.br/](http://www.teleco.com.br/)>.

TELETIME News – Converge Comunicações. Disponível em: <[convergecom.com.br/teletime/](http://convergecom.com.br/teletime/)>.