



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

Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima

**Políticas públicas de acesso à internet:
Análise do projeto *Banda Larga Popular***

**Brasília (DF)
- Fevereiro de 2017-**

MARCOS FRANCISCO URUPÁ MORAES DE LIMA

**Políticas públicas de acesso à internet:
Análise do projeto *Banda Larga Popular***

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do título de mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Brasília (DF)

- Fevereiro de 2017-

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

Up

Urupá Moraes de Lima, Marcos Francisco
Políticas públicas de acesso à internet: Análise do
projeto Banda Larga Popular / Marcos Francisco Urupá
Moraes de Lima; orientador Fernando Oliveira
Paulino. -- Brasília, 2017.
146 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Comunicação) --
Universidade de Brasília, 2017.

1. PNBL. 2. Banda Larga Popular. 3. Internet. 4.
Programa Nacional de Banda Larga. 5. Política
Pública.. I. Oliveira Paulino, Fernando, orient. II.
Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Para obtenção do título de mestre em Comunicação, na área de concentração Comunicação e Sociedade, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura, e em cumprimento à exigência parcial da Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, esta dissertação, intitulada *Políticas públicas de acesso à internet: Análise do projeto Banda Larga Popular* foi apresentada por Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima, na data de 14 de fevereiro de 2017 perante a seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino (Orientador)
Universidade de Brasília – Faculdade de Comunicação

Prof^a. Dr^a. Dácia Ibiapina
Universidade de Brasília – Faculdade de Comunicação

Prof^a. Dr^a. Christiana Soares de Freitas
Universidade de Brasília – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia

Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva
Universidade de Brasília – Faculdade de Comunicação

Dedico

Aos que acreditam que um outro mundo é possível.
Ao meu pai e à minha mãe.
Aos que lutam pela comunicação como um direito humano.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi feita a muitas mãos. Várias pessoas e instituições contribuíram imensamente para a sua realização. Sem elas, este trabalho não teria sido concluído da maneira que foi.

Primeiramente, quero agradecer ao meu orientador, Fernando Paulino, FOP, amigo e colega que me ensinou com maestria os caminhos da academia. Percebeu minhas dificuldades e apresentou-me as melhores maneiras de saná-las. Obrigado pela solidariedade, FOP.

À Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, local em que me senti acolhido, tanto pelos seus professores, quanto pelos seus funcionários. Hoje, é uma casa onde me sinto bem.

Aos colegas de pós-graduação, que transmitiram experiência e força no árduo processo de construção acadêmica que vivi.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujo apoio financeiro me permitiu uma dedicação exclusiva e intensa à pesquisa.

Às professoras da linha de pesquisa de Políticas de Comunicação e Cultura Janara Souza, Elen Geraldês, Nélia Del Bianco e Dácia Ibiapina. Mulheres pesquisadoras que inspiram qualquer aspirante que deseje adentrar no mundo acadêmico.

À professora Christiana Freitas, da pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pelos ensinamentos e toda a parceria nessa fase da minha vida.

Ao meu pai Marcos Moraes e à minha mãe Vera Lúcia, pela inspiração diária e de vida. Se hoje luto, vocês foram a fonte de tudo. Aos irmãos Marcos Aurélio, Vitor Hugo, Miguel Ângelo, Pedro Roque, Shirley, Joana e Ana, pelos momentos de alegria e aprendizado e por entenderem o momento que passei.

A Jonas Valente, Gésio Passos e Bia Barbosa, irmãos que a vida me deu, pelas incontáveis horas de discussão sobre os rumos que a internet deve seguir e de como este projeto pode ajudar nisso.

A Leonor, pela parceria, paciência, força e pelo apoio nos momentos em que mais precisei para concluir esta pesquisa e escrever este texto.

RESUMO

A proposta desta pesquisa é analisar a implementação da Banda Larga Popular, uma das frentes de ação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). O PNBL foi criado por meio do Decreto nº 7.175/2010, como uma política pública contendo várias ações para popularizar o acesso à internet no Brasil. A análise leva em conta os seguintes aspectos: a) as premissas que originaram o PNBL; b) verificar se as cláusulas contidas no Termo de Compromisso, assinado entre as empresas e o Ministério das Comunicações, foram cumpridas; c) qual o papel da Telebras nessa política; d) a parceria público-privada realizada entre o governo brasileiro e as empresas de telecomunicações para a implantação do Programa e e) quantas conexões da Banda Larga Popular foram feitas. A dissertação considera o papel da internet na atual sociedade da informação como um serviço que se tornou essencial a todos. Relacionando conceitos como universalização, serviço público, serviço essencial, políticas públicas e direito à comunicação, do ponto de vista teórico-metodológico, foi utilizada a Economia Política da Comunicação (EPC), o que permite a compreensão da dinâmica capitalista na elaboração do PNBL e, por consequência, da atuação do Estado e dos atores envolvidos na formulação dessas políticas. A metodologia aplicada leva em conta o entendimento dialético dos fenômenos como partes de um todo estruturado a partir das relações sociais e das contradições que fundam e reproduzem o capitalismo, o que possibilita a leitura de como os agentes envolvidos no processo de implementação da Banda Larga Popular atuaram na defesa, ou não, de seus interesses e de como isso dialogou com o conceito de bem-estar comum preconizado pelos estudiosos de políticas públicas; considera a dimensão histórica, relacionada à delimitação dos objetos dentro do desenvolvimento das relações sociais, o que admite verificar o contexto nacional e mundial em que a política nacional brasileira foi elaborada e a práxis entendida como a unidade entre análise e ação dos estudiosos do campo, algo que pode ser verificado no envolvimento de vários pesquisadores da EPC nos processos de disputa das políticas de comunicação no Brasil. Os métodos de pesquisa empírica utilizados foram as entrevistas e buscas nos canais de vendas das empresas signatárias dos Termos de Compromisso, o que permitiu verificar a forma como o plano de Banda Larga Popular foi ofertado, enquanto pacote de dados das empresas. Pode-se concluir que a opção do governo brasileiro em implementar uma ação de massificação da banda larga, utilizando os Termos de Compromisso, não atingiu os objetivos propostos, tanto em números alcançados quanto nos cumprimentos dos acordos, pois observou-se que as empresas não seguiram determinadas cláusulas importantes contidas nos Termos de Compromisso assinados, havia a presença de lacunas em relação à velocidade e disputas políticas dentro do governo sobre os caminhos que essa ação deveria seguir.

Palavras-chave: PNBL. Banda Larga Popular. Internet. Programa Nacional de Banda Larga. Política Pública.

ABSTRACT

The goal of this research is to analyse the implementation of “Popular Broadband Program”, one of the actions of the “National Broadband Program” (PNBL, the acronym in portuguese). The PNBL was created by the decree nº 7.175/2010 as a policy with a set of strategies to expand broadband access in Brazil. The analysis takes in consideration some important features: a) the premisses of the program, b) to verify if the clauses in the “Compromise Terms”, signed by telecommunications companies and the Ministry of Communications, were fulfilled; c) the role of Telebras in the program; d) the public-private partnership between the national government and the telecommunications companies to the implementation of the PNBL; and e) the numbers of the program. The dissertation considers the importance of Internet in information society as a service that had become essential to everyone. Relating concepts as universalization, public service, essential service, public policy and right to communicate, the Political Economy of Communication was adopted as a theoretical-methodological reference, which allows a better comprehension of the capitalism dynamics in the preparation in the PNBL and, therefore, of state entities participation in the formulation of this policies. The methodology adopted take into account the dialectical understanding of the facts as part of a structured whole from social relations and contradictions that origins and reproduce capitalism. This makes possible the reading of how agents involved in the process of implementation of PNBL acted defending and promoting their interests and how this was connected with the “commonwealth” concept present in public policy authors; considers the historical dimension related to the delimitation of the objects in the development of social relations, what allow to identify the national and global context in which this Brazilian policy was formulated and the praxis, understood as the unity between the analysis and the action of the scholar of this academic field, something that can be verified in the involvement of quite a few researchers and professors of political economy of communication in the public policy debate in Brazil. The empirical research methods were interviews and analysis of the plans and services offered by the companies that signed the “Compromise Terms” with the government. This permitted to see how the mobile data services part of the “Popular Broadband Program” were launched and sold to users. One concludes that the government’s option by implementing an broadband access massification strategy with the “Compromises Terms” did not fulfilled the aimed goals either in relation to the access statistics or in relation to the fulfillment of the agreement once it was possible to observe that the telecommunications companies did not respected important clauses in the signed “Compromises Terms”, there was gaps in relation to the speed of the implementation of the PNBL and disputes inside the government about the direction of the initiative took place.

Keywords: PNBL.Popular Broadband. Internet. National Broadband Program. Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

1 Mapa das sete maiores <i>holdings</i> de comunicação do mundo	26
2 Desmembramento da telefonia norte-americana	38
3 Dimensões do PNBL	46
4 Total de domicílios com acesso à internet por classe e área	47
5 Domicílios com acesso à internet por região	48
6 Objetivos e Estratégias do PNBL	49
7 Rede de transporte de dados no atacado	50
8 Penetração de equipamentos de TICs nos domicílios brasileiros em 2008	52
9 Cenários para o valor da banda larga	55
10 Inserção da Banda Larga Popular nas ações do PNBL	58
11 Oferta do PNBL no site da empresa Oi	61
12 Oferta de planos comerciais de banda larga fixa da Vivo	63
13 Diálogo feito com vendedora virtual da Vivo	64
14 Página do site da Vivo que apresenta a oferta do PNBL em atacado	66
15 Página do site da CTBC/Algar que apresenta a oferta de planos de acesso à banda larga	67
16 Página do site da CTBC/Algar que apresenta os planos de acesso à banda larga da empresa	68
17 Página do site da Sercomtel divulgando a adesão à Banda Larga Popular	71
18 Home site da Sercomtel ofertando o pacote da Banda Larga Popular	72
19 Página do site da Sercomtel divulgando a adesão à Banda Larga Popular Exclusiva	73
20 Extensão da malha de fibra ótica da Eletronet	76

LISTA DE QUADROS

1 Síntese da proposta de distribuição da Banda Larga Popular	78
2 Categorização dos entrevistados	83
3 Categorização dos conteúdos das entrevistas	84

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REFERENCIAIS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS	14
3 INTERNET E SOCIEDADE	17
3.1 Políticas nacionais de banda larga: ações do Estado para universalizar o serviço	20
3.2 Políticas públicas de acesso à banda larga	31
3.3 Concepções e modelos regulatórios de políticas para acesso à banda larga	34
3.4 O setor de telecomunicações no Brasil	40
4 O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA	43
4.1 A banda larga popular	51
4.1.2 Por que R\$ 35,00?	53
4.1.3 A concepção da banda larga popular enquanto política pública	55
5 OS TERMOS DE COMPROMISSO	58
5.1 O Termo de Compromisso celebrado com a Oi	60
5.2 O Termo de Compromisso celebrado com a Telefônica	62
5.3 O Termo de Compromisso celebrado com a CTBC	66
5.4 O Termo de Compromisso celebrado com a Sercomtel	70
6 O PAPEL DA TELEBRAS NO GOVERNO E NA BANDA LARGA POPULAR	75
7 A BANDA LARGA POPULAR SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES-CHAVE	82
7.1 A origem da banda larga popular	85
7.1.1 Acordo do PGMU	86
7.1.2 As disputas políticas internas	88
7.2 O papel da Telebras	89
7.2.1 Investimentos na Empresa	90
7.3 Os pequenos provedores	91
7.4 Fiscalização do PNBL e da banda larga popular	93
7.5 Os problemas na implementação da banda larga popular	95
7.6 Soluções para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil	98
8 CONCLUSÃO	100
9 REFERÊNCIAS	103
ANEXO A	108
ANEXO B	119
ANEXO C	129
ANEXO D	139

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto analisar o processo de implementação da Banda larga Popular, uma das frentes de ação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). O PNBL foi criado pelo Decreto nº 7.175/2010, como uma iniciativa do governo federal, cujo objetivo principal era massificar o acesso à internet em banda larga no país, principalmente nas regiões mais carentes de tecnologia.

A proposta do Ministério das Comunicações¹, órgão responsável pela execução do programa, era levar internet a 40 milhões de domicílios até o fim de 2014. Para executar tal façanha, foram criadas várias frentes de atuação, tais como a desoneração de redes, terminais de acesso e de *smartphones*, e a expansão da rede pública de fibra óptica (administrada pela Telebras). Dentro dessas frentes, está a chamada Banda Larga Popular, que consiste em um serviço de acesso à internet na velocidade de 1 Mbps ao valor de R\$ 35 mensais (com impostos).

A pesquisa envolve a análise desta ação, enquanto uma política pública de acesso à banda larga, observando os seguintes aspectos:

- a) as premissas que originaram essa política pública;
- b) a parceria realizada entre o governo brasileiro e as empresas de telecomunicações para a implantação do programa;
- c) o papel da Telebras no PNBL;
- d) verificar se as cláusulas contidas no Termo de Compromisso, assinado entre as empresas e o Ministério das Comunicações, foram cumpridas e;
- e) quantas conexões da Banda Larga Popular foram feitas;

Não está dentro do escopo deste trabalho analisar ou comparar políticas locais ou regionais de acesso à banda larga elaboradas pelos Estados brasileiros. Alguma citação como experiência poderá ser feita, mas não será o alvo central da pesquisa. O objetivo principal desta dissertação é **analisar a implementação do programa Banda Larga Popular, observando os aspectos citados nos objetivos descritos anteriormente**. O olhar da análise se debruça sobre a relação do público com o privado na prestação do serviço de internet no Brasil. Uma questão-chave para isso é observar a relação público-privado existente na execução do programa Banda Larga Popular. Seria este o melhor modelo para esse tipo de

¹ Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

política? Dados de outubro de 2015 da Anatel² apontam que, no Brasil existem 61,86% de domicílios sem conexão à banda larga fixa. De um total de 25.497.267 milhões de domicílios com conexão fixa de banda larga, que representa 38,14% de lares brasileiros, 14.998.939 milhões estão concentrados na Região Sudeste. Observa-se a partir desses números uma concentração dos acessos em uma determinada região do país, já demonstrando que, se houve alguma ampliação de acesso, ela se deu em poucos locais do Brasil.

A pesquisa pretende problematizar essa relação entre as empresas de telecomunicações e o Estado, observando os meandros e a forma como se deu essa relação no caso brasileiro da implementação da Banda Larga Popular.

A partir da definição do escopo e dos objetivos da pesquisa, partiu-se para uma busca de disciplinas compatíveis ou minimamente relacionadas à investigação. Além da Faculdade de Comunicação, a Faculdade de Direito ofertou disciplinas que permitiram reflexão sobre o problema desta dissertação.

As disciplinas tanto na Faculdade de Comunicação quanto na Faculdade de Direito objetivaram introduzir conceitos como direito à comunicação, acesso à banda larga, regulação e governança da internet, sociedade da informação, relações de poder e hegemonias de mercado. Uma delas, feita na Faculdade de Direito, ofereceu um aporte teórico-jurídico esclarecedor sobre temas relacionados a Direito, internet e sociedade. As disciplinas cursadas na Faculdade de Comunicação, especialmente a de Seminários de Políticas de Comunicação e a de Políticas de Comunicação, apresentaram um apanhado de leituras que facilitou o entendimento sobre o que seria uma política de comunicação focada no interesse público e de como o Estado pode ser um garantidor do direito humano à comunicação.

Antes de apresentar as questões metodológicas utilizadas nesta pesquisa, vale registrar o percurso acadêmico do pesquisador que a fez, com o objetivo de contextualizar o estudo e o objeto de pesquisa, tendo como ponto de partida as experiências pelas quais o autor passou e que, de alguma forma, possuem ligação direta com a pesquisa. O seu interesse pelo tema surgiu a partir da atividade militante na defesa do direito à comunicação, com atuação por mais de 13 anos no Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação. O Intervozes é uma entidade que defende a comunicação como um direito humano. A formação do pesquisador no bacharelado em Direito foi justamente uma forma de capacitá-lo para a atuação dentro desse espaço, pois essa militância exigia um profundo conhecimento de uma legislação específica na área de Comunicação.

² Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=440>
Acesso em: 24 fev. 2016.

A prática política exigia um sistemático e profundo estudo sobre o cenário regulatório da comunicação no Brasil e no mundo. Primeiramente, foi necessária uma compreensão do cenário da radiodifusão no Brasil e em países estrangeiros. Posteriormente, foi preciso atuar na construção de uma comunicação genuinamente pública no Brasil. Nesse momento, o pesquisador acompanhou de perto os debates sobre este tema tanto na esfera governamental quanto na sociedade civil.

O olhar para a internet veio quando, após a conclusão do curso de graduação em Comunicação Social – habilitação em Jornalismo, na Universidade Federal do Pará (UFPA), o pesquisador teve a oportunidade de trabalhar em um projeto de inclusão digital chamado Casa Brasil. Durante os quatro anos em que esteve no projeto, o pesquisador observou *in loco* o quanto a internet precisava alcançar localidades distantes dos grandes centros urbanos, especialmente no Norte do País. Todos esses temas estiveram de alguma forma ligados e a atuação tinha como objetivo maior a elaboração de políticas públicas que, de alguma maneira, garantissem a comunicação como um direito de todos.

Soma-se a essas experiências, a elaboração de artigos sobre o tema para sites, especialmente o Observatório do Direito à Comunicação, Observatório da Imprensa, *Carta Capital* e jornais diários. Em 2012, o pesquisador escreveu um artigo para o livro "*Caminhos para a Universalização da Internet Banda Larga*", do Intervozes, problematizando a lógica de como a política pública recém-criada pelo governo, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), estava caminhando.

Além de um artigo focando no cenário brasileiro, o livro trazia experiências de políticas públicas de acesso à banda larga em outros países. Foi então que surgiu a vontade de fazer um estudo sobre esse tema na linha de Políticas de Comunicação e Cultura da pós-graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília.

A proposta inicial do projeto de pesquisa era fazer um estudo comparado entre as políticas públicas de acesso à banda larga do Brasil e do México. Este país foi escolhido, porque é um país que se tem pouca pesquisa nesse campo e tem uma empresa que atua fortemente lá e aqui: a Telmex. No Brasil, essa empresa é dona da América Móvil, detentora da operadora de telefonia Claro. Além disso, a inspiração maior veio de uma publicação sobre um estudo comparado de Políticas de Comunicação, lançada pelo Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom), em 2012, em que o cenário das comunicações mexicano era apresentado.

Logo no começo da pesquisa, já ingresso no mestrado, após leituras mais aprofundadas sobre o cenário da política pública de acesso à banda larga do México e alguns contatos com pesquisadores mexicanos desse assunto, observou-se que as duas políticas eram

bem diferentes, o que metodologicamente não permitia uma categorização para essas experiências, impedindo assim a sua comparação. No México, a política pública inicialmente analisada tinha como foco conectar espaços públicos de acesso, como bibliotecas, cooperativas, etc. No Brasil, tal política foi elaborada em meados dos anos 2000. A experiência brasileira a ser comparada com a mexicana era o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL). No México, a política pública de acesso à banda larga que seria o objeto inicial era a *Estrategia Digital Nacional* (EDN).

Encontrada a impossibilidade de realizar a pesquisa com esse objeto e em diálogo com o orientador, optou-se por uma mudança do objeto de pesquisa. Como o PNBL já tinha sido alvo de algumas pesquisas, tanto na Faculdade de Comunicação, quanto em outros departamentos³, escolheu-se pesquisar a Banda Larga Popular, uma das ações estratégicas do PNBL. Este é um tema pouco analisado enquanto uma ação estratégica de massificação do acesso à internet no Brasil. Partiu-se então para uma nova perspectiva, o que exigiu novas buscas teóricas e uma reformulação da pesquisa como um todo.

³ Informações sobre as pesquisas realizadas sobre o PNBL estão disponíveis em: <http://repositorio.unb.br/simple-search?query=PNBL&sort_by=0&order=DESC&rpp=10&etal=0&start=0>.

2 REFERENCIAIS TEÓRICOS-METDOLÓGICOS

A implementação e a execução das políticas públicas de comunicação na América Latina têm demonstrado que a regulamentação, assim como os seus processos de elaboração e execução, transcende as questões puramente jurídicas e de legislação. Na verdade, tem-se observado que muitas dessas questões jurídicas e legais têm servido para atender, até determinado ponto, os interesses dos atores envolvidos no processo; interesses quase sempre pautados no aspecto econômico.

Essas políticas públicas têm adentrado no campo da economia, da política, do mercado e das relações de poder constituídas ao longo dos anos. É nesse sentido que a Economia Política da Comunicação (EPC) ganha relevância como um eixo teórico-metodológico que permite a compreensão da dinâmica capitalista na elaboração dessas políticas públicas e, por consequência, da atuação do Estado e dos atores envolvidos na formulação de tais políticas.

Mosco (2009, p. 24) define Economia Política como “o estudo das relações sociais, em especial das relações de poder, que constituem produção, distribuição e consumo de recursos, incluindo os recursos de comunicação”. O autor segue afirmando, ainda, que essa formulação é importante, porque chama a atenção para as correlações de forças existentes em funcionamento no mercado. Por isso, ele vai mais além e propõem que uma definição mais abrangente e ambiciosa seria pensar Economia Política como “o estudo do controle e da sobrevivência na vida social” (MOSCO, 2009, p. 3). Controle refere-se à organização interna, ou seja, são processos políticos; e sobrevivência diz respeito à reprodução e à continuidade social, caracterizando-se como processos econômicos. Para Mosco, o valor dessa definição está em sua amplitude, permitindo que a Economia Política incorpore quase tudo o que é relativo à atividade humana. E o que são políticas públicas de comunicação se não processos políticos?

Pode-se encontra no campo teórico da Economia Política de Comunicação (EPC) um grande arcabouço explicativo para análises que têm com objeto produção, circulação e consumo de conteúdos "uma vez que a EPC se interessa em estudar os meios de comunicação e os conteúdos produzidos, distribuídos, e consumidos sob a ação de forças diversas, e que se relacionam com processos econômicos, políticos e sociais" (ANDRADE, 2013, p. 95).

Um dos aspectos que a Economia Política da Comunicação permite é a análise interdisciplinar dos fenômenos relativos à comunicação. Segundo Alain Herscovici:

A análise em termos de Economia Política da Cultura, da Informação e da Comunicação é interdisciplinar. Não obstante, quais são as modalidades concretas desta interdisciplinaridade; como é possível utilizar instrumentos metodológicos e resultados que provêm das outras Ciências Sociais e incorporá-los numa determinada problemática sem cair no ecletismo metodológico? Por um lado, para evitar o formalismo dos economistas do *mainstream*, a análise implementada tem que ser interdisciplinar no sentido de utilizar instrumentos que provêm das Ciências afins, principalmente a Sociologia, a História e as Ciências da Comunicação. (HERSCOVICI, 2003, p. 10)

Tem-se então nos estudos da EPC uma linha teórica-metodológica interdisciplinar que permite uma aliança com outros estudos, tendo como objetivo compreender esses processos de produção realizados pelos meios de comunicação e de uma maneira geral dos produtos de comunicação que circulam por estes meios, fruto de uma operação de inúmeras forças.

O campo da Economia Política possui uma variedade de escolas de pensamentos e uma grande variedade de pontos de vista. Andrade (2013) aponta que maneira geral esses estudos se dividem em duas grandes linhas: uma que segue pensamentos mais à direita, tendo uma postura liberal e funcionalista, com tendências a justificar as necessidades e interesses do mercado; e outras linhas de pensamento mais à esquerda, adotando uma postura crítica.

As linhas de pensamento crítico costumam ser as que mais se interessam em investigar a indústria das comunicações, utilizando o método materialista histórico dialético. "Esse método se justifica nos estudos críticos 'face à compreensão da realidade como, essencialmente, histórica, contraditória e mutante, porque submetida a contínuos processos dialéticos' ." (DOURADO, 2011, p. 35 *apud* ANDRADE, 2013, p. 102). É este olhar que será dado nas análises dos processos de implementação da política pública Banda Larga Popular no Brasil.

Observa-se, então, que a Economia Política da Comunicação foca seu olhar sobre a rede institucional dos produtos comunicacionais que estão interligados por produtores, reguladores, empresários e consumidores (SANTOS, 2008). Diferentemente de outros campos teóricos surgidos em uma determinada região, como por exemplo, nos Estudos Culturais ingleses, ou localizados em algum centro de estudos, como a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, a EPC foi se desenvolvendo ao longo do século 20 de forma fragmentada.

Mesmo tendo se desenvolvido dessa maneira, há um mínimo consenso de que é necessário concatenar a EPC com a ideia imprescindível de um olhar crítico, no momento em que retratar empiricamente os objetos das comunicações, tendo um propósito também crítico, assim como uma participação ativa da pesquisa científica no processo social que defende um ambiente de comunicação mais democrático (SANTOS, 2008). Um outro ponto que coloca o autor desta pesquisa em sintonia com a EPC é a característica de que muitos dos que a usam

têm um histórico de participação ativa no processo social de construção dos seus objetos estudados.

Assim, para alcançar os objetivos propostos neste trabalho, tendo como ponto de referência a Economia Política da Comunicação, será feita uma revisão bibliográfica sobre as políticas de comunicação no Brasil – especificamente sobre o campo das telecomunicações da Banda Larga Popular –, de modo a observar e compreender, mais precisamente, os diferentes momentos históricos dessas políticas, o papel desempenhado pelo Estado em cada fase e realizar o mapeamento dos atores e setores envolvidos na formulação das políticas. Essa etapa inicial contribuirá para a ampliação e solidificação de conceitos como universalização, serviço público, serviço essencial, direito à comunicação, bem como para o aprofundamento de questões relacionadas aos antecedentes políticos e sociais das legislações de telecomunicações no Brasil. É nessa fase que se chegará ao processo de construção do PNBL, em 2010, e especificamente, da Banda Larga Popular. O recorte, inclusive, será até o ano de 2014, indicado no programa para o alcance das metas.

Realizada a fase de revisão bibliográfica, foi feita a etapa de documentação e de entrevistas. A Banda Larga Popular está inserida no PNBL. O documento que apresenta o programa é robusto e está dividido em capítulos que o explicam, mencionando a sua concepção, as suas fases de implementação e os objetivos a serem alcançados. Além dos documentos bases do Programa Nacional de Banda Larga, foram analisadas legislações sobre o tema e sobre o próprio Decreto nº 7175, de 12 de maio de 2010, que criou o programa, além de artigos e notícias publicadas em jornais e veículos especializados no assunto.

Após analisados os documentos, foram realizadas as entrevistas com atores-chave e grupos de interesse envolvidos no processo de elaboração e implementação da Banda Larga Popular. Por meio das entrevistas, foi possível compreender o discurso desses grupos de interesse. Como fontes, buscou-se entrevistar representantes de empresários do setor, especialistas no assunto e integrantes do governo brasileiro.

Após a pesquisa, o levantamento, a revisão e a sistematização das informações coletadas na literatura sobre o tema, nos documentos históricos e nas entrevistas, desenvolveu-se a escrita da dissertação, acompanhada de permanente revisão e atualização da bibliografia, permitindo uma análise crítica da política pública Banda Larga Popular.

3 INTERNET E SOCIEDADE

A internet revolucionou o funcionamento tradicional das sociedades modernas como o fizeram, a seu tempo, a imprensa, a máquina a vapor, a eletricidade ou a telegrafia sem fio (rádio). Segundo a pesquisa TIC Domicílios e Empresas de 2014⁴, de um universo de 94,2 milhões de pessoas entrevistadas, 63% usam a internet para buscar informações sobre produtos ou serviços; 38% para buscar informações sobre saúde ou serviços de saúde; 34% para procurar informações em sites de enciclopédia virtual como Wikipédia, 33% para procurar informações sobre viagens e acomodações e 25% fazem consultas ou transações financeiras. A rede mundial de computadores passou a ser utilizada por vários segmentos sociais. Exemplo disso são os estudantes que passaram a buscar informações para pesquisas escolares, enquanto jovens a utilizam para a pura diversão em sites de *games*. As salas de *chat* tornaram-se pontos de encontro para um bate-papo virtual a qualquer momento. Desempregados iniciaram a busca por ocupação por meio de sites de agências de empregos, ou enviando currículos por e-mail. As empresas descobriram na internet um excelente caminho para melhorar seus lucros e as vendas on-line dispararam, transformando a rede em verdadeiros *shopping centers* virtuais. Só no primeiro semestre de 2015, foram movimentados mais de 18,6 bilhões de reais de compras e-commerce, segundo dados da E-Bit/Buscapé⁵.

Governos têm proporcionado ao cidadão serviços de *e-gov* – governo eletrônico. Hoje, a declaração de Imposto de Renda, por exemplo, é feita somente pela internet. Acesso a informações, como o uso dos recursos públicos, tem sido permitido em ambientes virtuais. A pesquisa TIC Domicílios⁶, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, publicada em 2015, feita com 87.169.828 usuários de internet, com 16 anos ou mais, aponta que 51% destes usuários fizeram uso de governo eletrônico nos últimos 12 meses. Os dados foram coletados entre novembro de 2015 e junho de 2016.

Mediante esse cenário, ficou claro que no século 21, o acesso à internet banda larga se tornou algo fundamental na sociedade. Seja no aspecto cultural, social ou econômico, a sociedade moderna incorporou a internet como um serviço essencial e um direito a ser garantido pelo Estado. Apesar de não haver uma definição universal sobre o que seja internet banda larga (*broadband*), existe um consenso claro entre estudiosos e especialistas sobre as suas características: a primeira delas é que banda larga é um contraponto à tecnologia de conexão discada (*dial-up*), que tem um baixo fluxo de envio e recebimento de dados.

⁴ Disponível em: <<http://cetic.br/tics/usuarios/2014/total-brasil/C6/>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁵ Disponível em: <<http://www.ebit.com.br/webshoppers>>. Acesso em: 05 out. 2015

⁶ Disponível em: <<http://cetic.br/tics/usuarios/2015/total-brasil/G1/>> Acesso em: 27 set. 2016

Pode-se conceituar banda larga como uma tecnologia em oposição à banda estreita, que era capacidade de poder transmitir voz por sistemas digitais de telecomunicações que se utilizam de taxas de transmissões de 64 kbps (*kilobits* por segundo). Qualquer transmissão que ultrapasse essa velocidade é considerada, então, banda larga⁷. Por outro lado, conceituá-la somente por largura de banda é insuficiente. Por isso, podemos compreendê-la como um serviço de conectividade veloz e sem interrupção, que permite múltiplos usos em tempo real e ao mesmo tempo.

Assim sendo, a banda larga deve atender às necessidades do cidadão, inclusive com uso em múltiplos serviços, como explica o relatório da Comissão de Banda Larga para o Desenvolvimento Digital (*Broadband for Commission for Digital Development*) da União Internacional de Telecomunicações (UIT):

A Comissão da Banda Larga para Desenvolvimento Digital tem definido banda larga usando um "cluster" de conceitos, como internet de alta velocidade com acesso constante e capaz de prestar múltiplas ações simultaneamente. Em termos de velocidade, o crescimento continua constante, seja em velocidade real de acesso ou capacidade de transferência de dados. (UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2015, p.16)⁸

Esta conjuntura faz com que vários países invistam em tempo e recursos e planejem estratégias, complexas, de inserção na era digital. Observa-se então a elaboração de planos de acesso à banda larga voltados para o desenvolvimento e inclusão dos cidadãos na sociedade da informação e do conhecimento.

No campo de desenvolvimento econômico, a banda larga pode trazer resultados bem favoráveis. O primeiro deles é o incremento no comércio. Com acesso à essa tecnologia, as pessoas podem fazer compras, e lojas podem vender produtos para dentro e fora dos seus países. A Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento do Conselho Econômico das Nações Unidas⁹, em seu informe publicado no dia 25 de março de 2013, aponta que a adoção de banda larga por grandes corporações transnacionais tem o poder de melhorar a eficiência operacional por meio de uma integração satisfatória dela nos processos de produção, venda, comercialização e distribuição.

Além da eficiência operacional, estudos mostram que a ampliação do acesso à banda larga tem relação direta com o aumento do PIB.

⁷ Disponível em: <http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialblmodcomp1/pagina_3.asp>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁸ Tradução livre do original em inglês: "The Broadband Commission for Digital Development has defined broadband using a cluster of concepts, as high-speed Internet access which is always-on and capable of multiple service provision simultaneously"

⁹ Disponível em: <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ecn162013d3_es.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

Pesquisa importante ajuda a formar a base empírica junto ao impacto econômico positivo do acesso à banda larga. De acordo com um estudo citado pelo Banco Mundial, o aumento médio do produto interno bruto (PIB) nos países em desenvolvimento é de 1,38% para cada 10% de aumento da penetração da banda larga. Estes resultados são um nível de referência inicial para estudos sobre os impactos econômicos associados à banda larga e um grande incentivo para os governos investirem no crescimento da banda larga (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013, p. 8)¹⁰.

Essas estratégias ganham contornos de políticas públicas e são comumente compreendidas como instrumentos de mediação de conflitos sociais, "que podem tomar a forma de um programa de ação governamental, sendo designado a determinado setor da sociedade" (ROMANO, 2009; MULLER 2009; PEREIRA, 2008 apud RAUEN, 2011, p. 34), objetivando o bem-estar da população. Tendo como objeto de análise o programa Banda Larga Popular, pergunta-se: será que de fato essas políticas de acesso à banda larga trazem desenvolvimento para os países onde elas são implementadas? Ou, na verdade, elas acentuam determinadas diferenças socioeconômicas reiterando o hiato que já existe entre quem tem e quem não tem acesso a tecnologias de comunicação? Tudo depende da forma como essas iniciativas são implementadas e até mesmo se elas pretendem ser políticas públicas, alcançando os objetivos e as metas que o campo de pesquisa das políticas públicas entende que uma ação de governo deve atingir. Um aspecto importante envolve como os debates sobre a elaboração dessas ações são feitas, envolvendo ou não a sociedade civil.

No Brasil, entidades se organizam em torno da "Campanha Banda Larga é um Direito Seu" e questionam a qualidade da banda larga brasileira, afirmando que ela é cara e para poucos, além de defenderem que o Estado precisa garantir que todas as pessoas, independentemente da condição socioeconômica ou da localidade, tenham acesso a esse serviço de qualidade, barato e rápido.¹¹

Dessa forma, cabe a esta pesquisa verificar o modelo brasileiro, tentando encontrar as respostas para as perguntas formuladas acima, a partir de uma busca de dados atualizados sobre o programa Banda Larga Popular.

¹⁰ Tradução do original em espanhol: "Importantes trabajos de investigación conforman la base empírica que sustenta los efectos económicos positivos de la banda ancha. Según un estudio muy citado del Banco Mundial el incremento medio del crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los países en desarrollo es del 1,38% por cada 10% de aumento de la penetración de la banda ancha. Esos resultados constituyen un nivel de referencia inicial para los estudios de las repercusiones económicas relacionadas con la banda ancha y un gran incentivo para que los gobiernos inviertan en el crecimiento de la banda ancha".

¹¹ Disponível em: <<http://www.campanhabandalarga.com.br/sample-page/>>. Acesso em: 12 out. 2016.

3.1 Políticas nacionais de banda larga: ações do Estado para universalizar o serviço

A partir dos anos 1990, o acesso à internet ganha contornos mundiais, especialmente nos países do hemisfério norte, região do globo que concentrou a origem da tecnologia e onde primeiro ela se espalhou para além dos muros militares. Isso torna o acesso à banda larga algo vital para a sociedade contemporânea, que se consolidava por meio da convergência tecnológica e das inúmeras possibilidades que a tecnologia recém-surgida proporcionava, como acesso e partilha de conteúdos audiovisuais, o que antes era uma característica de outras mídias. O princípio desse processo convergente foi a transformação dos sinais antes analógicos para sinais digitais. "Pela sua alta capacidade de dados, a banda larga se constituiu como o serviço base por excelência para a oferta de outros serviços" (VALENTE, 2012, p. 80).

Todo esse processo chamou a atenção do poder público, o qual entendeu que o acesso à banda larga significaria ganhos econômicos, sociais e, claro, políticos. Aos Estados, coube criar mecanismos, que possibilitassem aos cidadãos o acesso a ela. Porém, o cenário no qual estes entes atuaram para elaborar essas políticas foi bem diferente do cenário tradicional, no qual políticas de comunicação foram pensadas, já que o acesso à banda larga é um serviço em regime privado, diferentemente das concessões, que são delegadas às empresas para executarem uma tarefa qualificada como pública. Este cenário colocou determinados desafios para a implementação dessas políticas públicas, pois a forma como o setor de telecomunicações está estruturado e sua força econômica, com altos investimentos de capitais internacionais, hoje maiores que os da radiodifusão, apontam para uma outra maneira de atuação.

O primeiro desses desafios foi dialogar com um setor, o de telecomunicações, que tem uma tendência ao monopólio, em razão de o modelo de negócio contribuir para a atuação de poucos atores. Não à toa, o termo "monopólio natural" é muito usado para designar as *incumbents* ou *common carriers* que detêm a infraestrutura, seja ele público, seja, após o processo de privatização, privado, pois manter e distribuir as infraestruturas de transmissão de dados por onde os serviços são ofertados envolve altos custos. Isso sem falar na concentração internacional, com o movimento de fusões e aquisição de empresas nacionais por conglomerados internacionais. Cesar Bolaño (1997) aponta que esse movimento ocorre por causa do papel estratégico que as telecomunicações possuem no desenvolvimento do capitalismo:

Inseridas num processo global de reestruturação do capitalismo durante a longa crise do modelo de desenvolvimento vigente no pós-guerra, as transformações por que

passam hoje todos os setores da comunicação têm se traduzido, no audiovisual e nas telecomunicações, por um movimento mundial chamado desregulamentação, que caracteriza nos termos preciso de Bernard Miège, por uma "reorientação de grande amplitude das estratégias industriais, tornada possível pela mobilização das comunicações" sob a batuta ideológica do neoliberalismo (BOLAÑO, 1997, p. 5).

Um outro desafio, ligado diretamente ao movimento de fusões e aquisição de empresas nacionais por conglomerados internacionais, são os custos do serviço em si e as altas cifras necessárias para expandir a atividade para todo o território brasileiro. Num país com tamanhos continentais, como o Brasil, esse custo é bem elevado. O mercado – leia-se as operadoras de telecomunicações – faz opções e instala o acesso onde existe um mercado consumidor em potencial, deixando outra parcela significativa da população sem acesso.

As pessoas mais ricas e dos grandes centros urbanos rapidamente passaram a ter acesso à banda larga em redes cada vez mais desenvolvidas e a velocidades mais altas (cujo exemplo mais evidente é a instalação de fibra ótica na residência do usuário – *fiber-to-the-home*, na sigla em inglês FTTH). Enquanto isso, boa parte da população continuou sem acesso à banda larga ou vivenciando serviços com custo elevado e de baixa qualidade. Isso inclui os substratos da população de grandes centros urbanos com menor poder aquisitivo, moradores de cidades pequenas e médias e, especialmente, as áreas mais afastadas, como a zona rural. (VALENTE, 2012, p. 80)

Entra em cena para suprir esta lacuna o Estado como "garantidor" de um direito, que até então estava nas mãos do mercado. Dentro dessa linha, alguns setores da sociedade civil brasileira, envolvidos no debate sobre a democratização das comunicações e da produção colaborativa da cultura, defendem que a política pública de acesso à banda larga deve ter outros contornos, a partir do momento em que a internet é um serviço cada vez mais essencial para todos, nas suas mais diversas experiências de uso.

Organizadas em torno da campanha "Banda Larga é um Direito Seu"¹², entidades como o Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, Instituto Alana, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), entre outras afirmam no manifesto da campanha, que políticas de banda larga devem estar pautadas no interesse da sociedade e que o serviço de banda larga deve ser oferecido em regime público, uma vez que é a única maneira de concretizar a universalização do acesso e garantir o direito humano à comunicação.

Reconhecer o caráter essencial da banda larga, definindo-o como serviço público, sujeito a metas de universalização, controle de tarifas garantindo seu baixo valor, obrigações de continuidade voltadas à sua prestação ininterrupta e garantia da prevalência do interesse público na utilização da infraestrutura necessária ao serviço. (BANDA LARGA..., 2011)

¹² Disponível em: <<http://campanhabandalarga.redelivre.org.br/manifesto/>> Acesso em: 12 jan. 2016

Mas, os rumos que a política pública do governo federal para essa área tomou foram outros. Optou-se por uma estratégia que de alguma forma envolvesse o mercado e essa opção não conseguiu ser eficiente na massificação do acesso à banda larga fixa. Já foi explicitado nos capítulos anteriores como o mercado tem funcionado, quando o assunto é o oferecimento do serviço de banda larga.

O objeto desta dissertação, o programa Banda Larga Popular, é uma das ações do PNBL que tem envolvido diretamente o mercado, numa tentativa de corrigir as falhas existentes no oferecimento desse serviço. Para corrigir essas "falhas de mercado", o Estado precisava encontrar uma fórmula que garantisse a competição entre os agentes econômicos e a partir da qual os serviços ofertados tivessem qualidade, já que, seja no modelo de competição entre redes, seja no modelo de competição entre serviços, parcela significativa da sociedade ainda estava sem acesso ao serviço de banda larga. É nesse momento que o Estado cumpre seu papel histórico, tomando para si a tarefa de elaborar políticas públicas de comunicação.

Historicamente, às instituições do Estado moderno coube o papel de elaborar políticas que norteiem a atuação de setores da economia. A aplicação dessas políticas deve gerar ambientes regulatórios capazes de resolver problemas de imperfeição de mercado e corrigir práticas abusivas dos agentes econômicos, nos termos do compasso entre regulação, democracia e capitalismo. (GERALDES et al., 2012, p. 17)

Jambeiro (2000) aponta que o Estado tem, em regra geral, três funções quando o assunto é política de comunicação. Em determinados momentos, ele assume a função de Estado Proprietário, quando instala ou mantém bibliotecas, centros de documentação, faz a gestão e explora faixas do espectro eletromagnético e diretamente emissoras de rádio e TV. Ele assume também a função de Estado Promotor, quando traça estratégias públicas para o desenvolvimento de determinado setor. Por último, ele assume a função de Estado Regulador, quando fixa regras claras e objetivas de instalação e operação, eliminando, ou pelo menos tentando eliminar, as incertezas e o desequilíbrio do setor.

A relação do Estado com a comunicação sempre se deu dentro de algumas das funções definidas por Jambeiro (2000), muitas das vezes materializadas em políticas de comunicação. Estas são temas de debates que remontam aos anos 1960, a discussões que aconteceram no âmbito da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), sobre uma "Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação" (Nomic).

Dentro dessa Nova Ordem, é apontado que o fluxo de informação deve ser mais amplo. Todos devem informar e se comunicar. "O Direito de Comunicar-se" – enfatizado em documentos como o Relatório *MacBride*, também conhecido como "Um Mundo e Muitas

Vozes", publicado pela Unesco em 1980 – era ressaltado como algo central para a democracia e para a consolidação de um pleno desenvolvimento humano e social. Incluiu-se, no conceito de comunicação, a ideia de participação, e não apenas de expressar uma opinião, o que, na prática, apenas os meios de comunicação o faziam, de maneira unidirecional.

Sem uma circulação de duplo sentido entre os participantes, sem a existência de várias fontes de informação que permitam uma seleção maior, sem o desenvolvimento das oportunidades de cada indivíduo para tomar certas decisões baseadas no conhecimento completo de fatos heteróclitos e de alguns pontos de vista divergentes, sem uma maior participação dos leitores, dos espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1983, p. 289).

Um novo modelo de fluxo de informação apontava de alguma forma para enfrentamentos, já que exigia paradigmas inovadores para o setor, tendo como pilares o direito à comunicação, comunicação como recursos, comunicação horizontal e participativa (GERALDES et al., 2012).

O modo de olhar e pensar a comunicação sob esses paradigmas possuía um vínculo direto com a elaboração de políticas nacionais para o setor, políticas que levariam em consideração especificidades socioeconômicas de diferentes países e o estímulo a modelos de comunicação voltados para o desenvolvimento (GERALDES et al., 2012).

As políticas nacionais teriam como papel criar um ordenamento que permitisse estabelecer um sistema de comunicação para atender as necessidades da população, garantindo prioritariamente o bem-comum que uma sociedade requer (SCHENKEL, 1981; apud GERALDES, 2012).

No caso do setor de telecomunicações, o Estado se faz presente desde o começo, na segunda metade do século 19. Embora o serviço de telégrafos tenha nascido privado, financiado por empresários que, para diminuir o tempo de comercialização de serviços e produtos, fizeram investimentos na malha telegráfica, governos assumiram o papel de construir e implantar suas próprias malhas de telefonia, criando empresas estatais para operá-las.

Tal opção se deveu a dois entendimentos fundamentais: primeiro, que a telefonia constituía-se em um monopólio natural em razão dos altíssimos custos de instalação e manutenção de infraestrutura; segundo, que o setor era estratégico e não poderia ser entregue a empresas privadas (VALENTE, 2012, p. 82)

Mas, toda essa estrutura a partir dos anos 1970 passaria por uma grande transformação. Uma avalanche de privatizações toma conta do setor, e o Estado, que antes

tinha a função de "proprietário", como aponta Jambeiro (2000), assume a função de "regulador" e "promotor".

Segundo Petrazzini (1997), nos países em desenvolvimento da América Latina, o processo de privatização nas telecomunicações se iniciou em 1987, com a venda da Companhia de Telefones do Chile (CTC). Essas reformas tinham como tendência majoritária fomentar a participação dos investidores privados no setor. Em 1990, a Empresa Nacional de Telecomunicações argentina foi vendida a capitais privados e, em 1991, foi a vez da empresa da Venezuela.

O processo de entrada do capital privado nas telecomunicações trouxe uma série de efeitos socioeconômicos. Juntamente ao processo de privatização dessas companhias públicas, surgiram duas mudanças que abalaram os princípios que antes norteavam esse setor.

A primeira delas está associada ao regime em que os serviços de telecomunicações eram ofertados ao público. Antes da entrada do capital privado, as telecomunicações eram caracterizadas como um serviço público, que se prestava com o intuito da universalização. Essa universalização tinha como mecanismo de implementação subsídios que permitiam uma redistribuição dos benefícios que o acesso às telecomunicações oferecia (PETRAZZINI, 1997).

Hoje em dia esses princípios foram suplantados por uma lógica de eficientismo e comercialização. Essa nova filosofia [...] introduziu transformações radicais na organização e operação das telecomunicações com efeitos que, em alguns casos, superam amplamente aqueles gerados pela transferência da propriedade para mãos privadas (PETRAZZINI, 1997, p. 106)

A segunda mudança tem relação direta com a primeira. É a quebra do monopólio estatal na oferta do serviço ao usuário. Com o processo de privatização, uma nova variedade de serviços de telecomunicações surgiu. Assim como, em alguns mercados, mais de uma empresa agora os oferta.

Porém, no decorrer dos anos das políticas neoliberais, observa-se a repetição de um processo já conhecido quando o assunto é comunicação. A concentração no setor, por meio de fusões e aquisições de empresas, trouxe uma conjuntura já conhecida de concentração de mídia, que formou um mercado de controle oligopolista desses meios.

A história está cheia de exemplos de controle oligopolista dos meios de comunicação, inclusive controle pelos sacerdotes da escrita cuneiforme, o controle da Bíblia em latim pela igreja, o licenciamento das gráficas, os sistemas de correio dos governos e as redes semáforas militares, entre outros. Em qualquer ponto da história e da geografia, há uma forte associação entre concentração de poder e a concentração dos meios de comunicação (CASTELLS, 2014, p. 122).

Exemplo desse fenômeno de concentração são os meios de comunicação de radiodifusão. Os sistemas de comunicação de rádio e TV sempre estiveram de alguma forma controlados pelo Estado, seja funcionando como concessionárias, seja sendo executados pelo próprio Estado. Castells (2014) aponta que o controle sobre a comunicação sempre aumentou e diminuiu de acordo com mudanças complementares e contraditórias na regulamentação, nos mercados, no ambiente político e nas inovações tecnológicas.

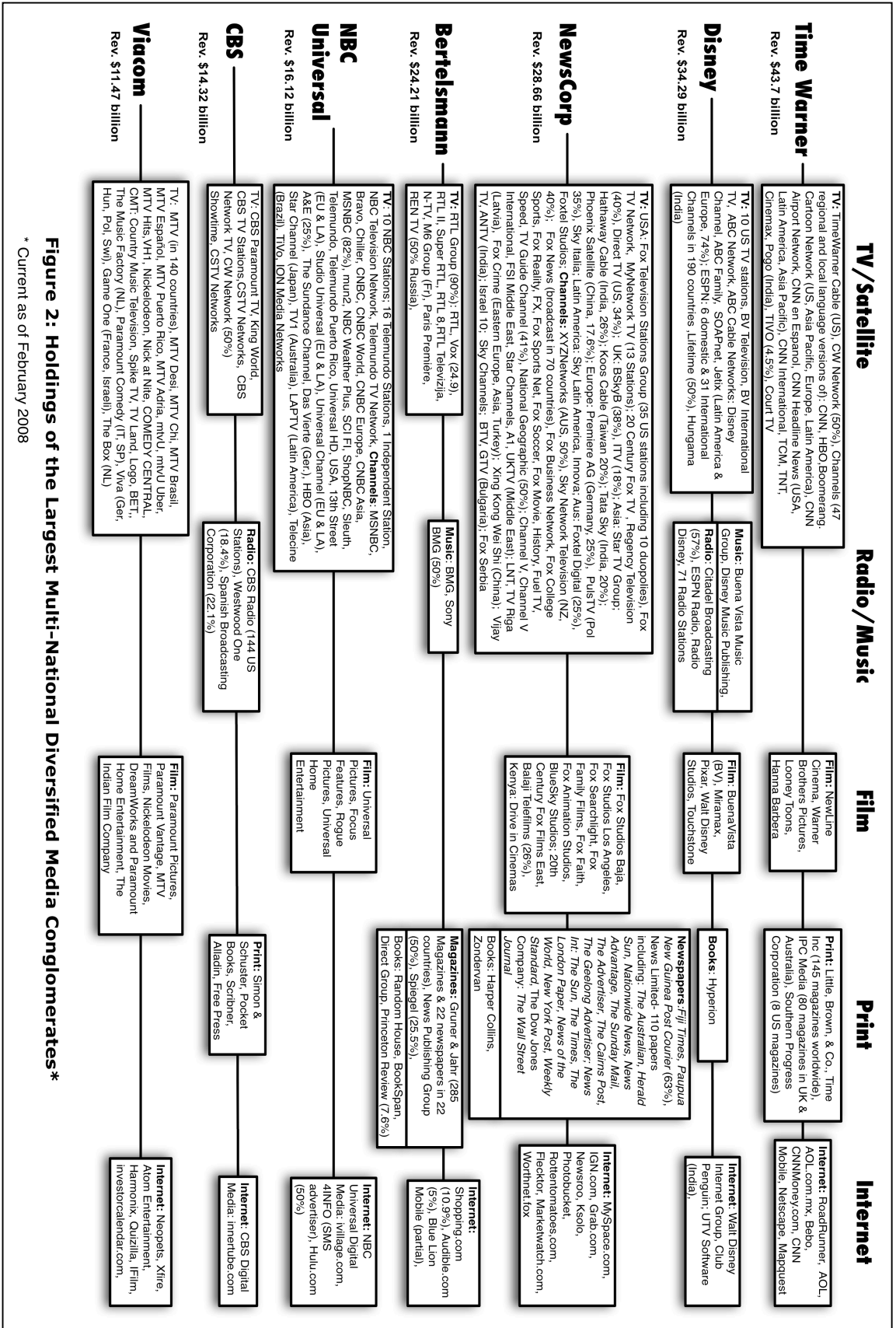
[...] a digitalização da informação e o surgimento da comunicação por satélite, sem fio e das plataformas de comunicação da internet significam que as formas de proteção tradicionais que impediam a expansão da propriedade dos meios diminuíram. (CASTELLS, 2014, p. 124)

O cenário de concentração se acelerou, a partir dos anos 1990, de uma forma nunca antes vista. Para se ter uma ideia, entre os anos de 1990 e 1995, o número de fusões e aquisições de empresas de comunicação, e muitas delas envolvendo a internet, foi igual ao que ocorreu ao longo de 30 anos, entre 1960 e 1990 (CASTELLS, 2014).

O crescimento gradativo dessa concentração é resultado não só da competição, mas também da alta capacidade que as grandes corporações tiveram de formar redes, tanto uma com as outras quanto com empresas regionais. Castells (2014) ilustra essas fusões e aquisições indicando como as sete maiores empresas de mídia e as principais companhias da internet estão conectadas por meio de uma densa rede de parcerias, investimentos cruzados e em alguns casos, quadro gerencial de diretores.

Hoje, a mídia é organizada em torno de uma rede global de corporações multimídia que se estendem de um núcleo de organizações de mídia multinacionais e que se diversificam em grandes empresas nacionais e regionais e suas afiliadas locais em diferentes áreas do mundo (CASTELLS; 2008. p. 707).

Figura 1 - Mapa das sete maiores holdings de comunicação do mundo



Fonte: Castells, 2015, p. 126

A partir desse processo, os agentes econômicos que, em muitos casos, também eram investidores das empresas recém-privatizadas, tiraram de cena o Estado, que antes era o principal investidor na infraestrutura de tecnologia de informação e comunicação, da qual eram dependentes, para integrarem essa infraestrutura às suas plantas produtivas. Então, passaram a fazer eles mesmos os investimentos diretos, já que tinham interesses em dinamizar seus negócios utilizando as redes de comunicação.

O capital financeiro foi outro setor que se beneficiou do processo e, por meio das infovias, desenvolveu um forte sistema de comunicação, que permitiu ousadas movimentações financeiras e comunicação direta com os mercados das bolsas de valores.

Nessa conjuntura, o acesso à banda larga adquire um papel estratégico. Seja pelo uso por grandes corporações, seja pela oferta do serviço ao cidadão, ela se torna um serviço de fundamental importância no setor de telecomunicações. O Estado, por meio de seus governos, assume a função de regulador de mercado e de promotor de políticas públicas específicas, para promover a ampliação do acesso esse serviço.

Geralmente governos conseguem influenciar mercados tanto na parte da demanda quanto da oferta. A última pode ser classificada em duas amplas subcategorias políticas, buscando assistir a construção de redes de banda larga de um lado e políticas objetivando a promoção da competição pela imposição de obrigações regulatórias de outro lado. Especialmente em um campo de alto impacto econômico e social como a banda larga, governos usam uma variedade de medidas para aumentar a penetração e promover a competitividade. (PICOT; WERNICK, 2007, p. 664 apud VALENTE, 2012, p. 83).

Na função de regulador, o Estado cria regras para que as operadoras tenham obrigações mínimas com qualidade, modicidade e atendam ao maior número possível de pessoas sem práticas discriminatórias. O Estado também assume a tarefa de fiscalizar e verificar se os parâmetros mínimos de qualidade estão sendo cumpridos e se o serviço está sendo ofertado de maneira adequada. Isso obriga a criação de órgãos específicos para executar tal tarefa.

Além disso, forçou-se a criação de uma série de políticas revisionistas tributárias, como isenções fiscais nos insumos de tecnologia e de infraestrutura e redução da carga tributária e a elaboração de políticas para estimular a criação de redes próprias e em parcerias com as operadoras.

Alguns países assumiram, então, por meio da elaboração dos planos nacionais, a tarefa de levar o acesso à banda larga para aqueles que o mercado não conseguia atender. Um fator interessante observado é que o princípio da universalização – que é o direito de acesso aos serviços de telecomunicações a qualquer pessoa ou instituição de interesse público, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, sendo utilizados subsídios

para garanti-la – que antes estava embutido na prestação do serviço de telecomunicações, quando o Estado era o proprietário, retorna e se insere como um dos aspectos de alguns desses planos nacionais. Em outros, as metas são de massificação, que é a oferta do serviço ao maior número de usuários possível. Porém, essa ampliação tem como base aspectos como poder de consumo do usuário e áreas com condições de oferecer melhor abrigo para investimentos e não oferece subsídios para aqueles que não podem pagar pelo serviço. Muito dessas metas depende do modelo de negócio que os Estados elaboram nos planos, já que, agora, a formulação dessas políticas públicas exige um diálogo direto com um ator privado, o qual no processo de privatização adquiriu parte das infraestruturas de infovias.

A Argentina e a Austrália são dois países, cujos planos nacionais foram moldados como políticas públicas de acesso à banda larga. A Argentina está citada nesta dissertação, porque na América do Sul é um país que apresenta um plano arrojado e robusto, com um modelo de negócio diferente do modelo brasileiro. A Austrália serve de referência, porque a intervenção estatal, a fim de garantir o acesso universal foi fundamental para promover a ampliação da infraestrutura no país.

*O Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada*¹³ foi criado em 2010. Tem como objetivo estabelecer uma plataforma de infraestrutura e serviços digitais que forneçam soluções de conectividade para 97% das cidades do país e conexão via satélite para os 3% restantes.

O plano está estruturado nos seguintes eixos estratégicos: inclusão digital; otimização da utilização do espectro de radiofrequências; desenvolvimento do serviço universal; produção nacional e geração de emprego no setor das telecomunicações; formação e pesquisa em tecnologias de comunicação; infraestrutura e conectividade; promoção da concorrência, estatísticas e indicadores e a produção de *software* e serviços de TI (ARGENTINA, 2010).

A política argentina tem como modelo de implementação de infraestrutura a criação de uma rede chamada Rede Federal de Fibra Ótica (REFEFO). Segundo o governo argentino¹⁴, hoje a REFEFO tem mais de 30 mil quilômetros de fibra ótica em todo o país, o que permitiu chegar a mais de 1.800 localidades, das quais 1.460 nem sequer tinham serviço telefônico básico.

O projeto da REFEFO foi concebido para que ela funcione como uma rede multiuso, permitindo a ligação das instituições públicas, bem como de prestadores de serviços de

¹³ Disponível em: <<http://www.argentinaconectada.gob.ar/arg/258/14575/argentina-conectada.html>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

¹⁴ Argentina, 2010. Disponível em: <<http://www.argentinaconectada.gob.ar/arg/258/14557/refefo.html>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

telecomunicações de varejo e serviços de comunicação audiovisuais. Algo um pouco parecido com o projeto¹⁵ que fez ressurgir a Telebras. A REFEFO também é uma resposta às lacunas de conectividade que o mercado impôs, justamente por conectar órgãos públicos, residências, instituições educacionais e empresas. Porém, para que isso fosse acontecer, foram necessárias políticas complementares realizadas em parceria com o setor privado.

Esta linha de ação, por sua vez, deverá avançar com políticas antecipadas de complementaridade com os operadores privados e a articulação com os agentes locais na prestação de serviços de conectividade para assegurar ligações locais para serviços em todo o país (ARGENTINA, 2010, p. 25).

O plano argentino se propõe a melhorar as conexões de banda larga fixa com o estabelecimento de pelo menos 10 Mbps nas áreas de maior desenvolvimento da oferta e do consumo do serviço (ARGENTINA, 2010). Com a chegada do governo do presidente Mauricio Macri, o plano argentino recebeu o nome de *Plan Federal de Internet*, executado pela estatal Empresa Argentina de Soluções Satelitais (ArSat).

Apresentado em maio de 2016, o *Plan Federal de Internet* pretende, conforme o próprio presidente, conectar 29 milhões de argentinos em dois anos e contará com um investimento de 4,35 bilhões de pesos, o que equivale a US\$ 273 milhões de dólares. A política do novo plano de banda larga argentino envolve a redução do valor do mega – que hoje em algumas localidades chega a custar US\$ 180,00 dólares – para US\$ 25 dólares. A ideia, inclusive, é oferecer a infraestrutura de fibra ótica da ArSat, para que pequenos provedores possam oferecer um serviço mais barato.

Na Austrália, aconteceu o que podemos chamar de retorno do Estado ao mercado. O *National Broadband Network (NBN)*¹⁶, plano nacional australiano, não conta com recursos privados e prevê conectar 93% das residências com velocidade mínima de 100 Mbps, até 2017. A proposta envolve a construção de uma rede de fibra ótica (FTTH), com investimento de 43 bilhões de dólares australianos, que chegará na casa das pessoas. Os outros 7% terão cobertura de banda larga sem fio e via satélite, com velocidades de 12 Mbps.

Para fazer a gestão e implementação do programa, o governo australiano criou uma empresa pública, a *National Broadband Network Co. (NBN Co)*. A proposta envolve a comercialização da infraestrutura para negociação de dados no atacado, com um modelo de regulação de acesso aberto, o que permite a venda a preços não discriminatórios para os interessados em adquirir o serviço da infraestrutura construída.

¹⁵ Uma das tarefas que a Telebras desempenha é a oferta do serviço de banda larga no atacado para pequenos provedores, criando assim uma concorrência na infraestrutura de dados.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.nbnco.com.au/>> . Acesso em: 7 mar. 2016.

O primeiro passo para implementar a proposta que originou a criação da NBN Co. foi realizar um acordo com a *incumbent*¹⁷ australiana, a Telstra. No acordo, a *incumbent* retira a integração no fornecimento vertical¹⁸ do serviço de acesso fixo. O governo pagou milhões de dólares para o desligamento das redes concorrentes existentes e para absorver as suas instalações e seus serviços. Telstra perdeu, assim, progressivamente, a sua integração vertical na rede de acesso local fixo (ALLEN; OVERY, 2011). A partir desse acordo, a NBN Co. assume toda a infraestrutura de cabos de cobre, dutos, cabos coaxiais e fibra utilizados para a oferta de banda larga.

Em 10 de fevereiro de 2011, Telstra e NBN Co. anunciaram que tinham finalizado os termos comerciais para a implementação da NBN. O ministro da Banda Larga, Comunicações e Economia Digital, o senador Hon Stephen Conroy, saudou o anúncio. Ele disse que o acordo vai "abrir o caminho para NBN Co fazer uso dos ativos da Telstra para a implantação da NBN e para Telstra encerrar a sua rede de cobre" (BRITTON, 2013, p. 13)¹⁹.

O *National Broadband Network Companies Act 2011*, lei que disciplina a implantação da NBN, prevê que ao final da implantação do plano nacional australiano, a companhia deve ser vendida para a iniciativa privada. A previsão é de que isso aconteça em 31 de dezembro de 2020.

Tanto o plano argentino, quanto o plano australiano se colocam como modelos alternativos para garantir o acesso à banda larga ao maior número possível de cidadãos dos seus respectivos países. Mais do que estudar a fundo esses dois planos, o intuito de apresentá-los aqui é observar dois aspectos: o primeiro é que não importa a localização geográfica, planos nacionais de acesso à banda larga estão na pauta do dia da agenda de políticas públicas de alguns governos. O segundo é que cada plano conta com um modelo próprio de construção de suas infraestruturas. Inclusive, é nítido que o acesso à internet, localizado na camada de serviço, passa pela expansão da infraestrutura, que é a camada do tráfego de dados.

O ponto convergente é que o acesso à banda larga retoma o princípio da universalização, depois de alguns anos de privatização no setor, o que colocou grandes

¹⁷ Empresa de telecomunicações estabelecida, fruto de um antigo monopólio, no caso, estatal, que ainda tem uma quota de mercado dominante. Por exemplo, a empresa de telecomunicações incumbente na Grã-Bretanha é a BT, a antiga British Telecom. São empresas com uma forte incidência no mercado, tendo um considerável poder de monopólio, porque a infraestrutura que eles construíram ao longo dos anos resulta em grandes barreiras à entrada a novos concorrentes.

¹⁸ Fornecimento vertical ocorre, quando uma empresa detém o controle monopolista sobre a infraestrutura essencial de um serviço, no caso da Austrália, a Telstra era detentora da malha de cabos de cobre que oferecia o serviço telefônico fixo comutado no país. Esse controle, fruto da privatização, dificultava a entrada de novos competidores no mercado e os investimentos de duplicação, por uma outra empresa, de uma malha semelhante.

¹⁹ Tradução livre do original em inglês: "On 10 February 2011, Telstra and the NBN Co announced that they had finalised key commercial terms for the rollout of the NBN. The Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy, Senator Hon Stephen Conroy, welcomed the announcement, which he said will "pave the way for NBN Co to make use of Telstra's assets to rollout the NBN and for Telstra to decommission its copper network".

corporações na oferta do serviço, praticando preços nada atrativos e fornecendo-o apenas a mercados atraentes.

Como mostrado mais a frente, em tópico específico, será possível observar que o caso brasileiro, a Banda Larga Popular, objeto desta pesquisa, é bem diferente dos exemplos argentino e australiano. No Brasil, foi realizado um modelo diferente, pois em um país de grande tamanho territorial, fica mais complexo, por exemplo, criar uma infraestrutura própria para o oferecimento do serviço de banda larga, já que envolve a aplicação de altos valores de recursos financeiros. A saída então foi criar uma parceria com as concessionárias de telecomunicações já existentes, o que será explicado mais à frente.

3.2 Políticas públicas de acesso à banda larga

Políticas públicas podem ser conceituadas como a tomada de um fluxo de decisões públicas que objetivam a alteração ou manutenção de determinada realidade (SARAVIA, 2006). Isso envolve a alocação de recursos e uma série de definições estratégicas de implementação e execução de uma determinada agenda. Essas decisões públicas devem, de alguma forma, estar condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões daqueles que adotam ou influem na decisão.

É possível considerá-las [as políticas públicas] como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política [pública] (SARAVIA, 2006, p. 28).

Uma perspectiva mais operacional sobre o que poderiam ser políticas públicas aponta que elas são compostas de um sistema de decisões públicas que tem como objetivo ações ou mesmo omissões, sejam elas preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Políticas públicas é um campo de estudo que se desenvolveu prioritariamente nos Estados Unidos, a partir da segunda metade do século 20. Nesse processo de construção norte-americano, a palavra "política" em inglês tem três terminologias diferentes: *polity*, *politics* e *policy*.

Em inglês, *polity* se refere à esfera política em geral; *politics* corresponde às atividades políticas realizadas para alcançar o controle do poder político (o jogo eleitoral, debates no Congresso, as mobilizações, disputa de cargos etc.) e, finalmente, *policy* designa as atividades resultantes da *politics* (suas consequências, resultados ou *outputs*). De modo que a *policy*, termo que tem em inglês o significado de ação, de programa de ações adotadas por uma pessoa, grupo de governo, ou série de princípios sobre os quais estão baseadas estas ações, corresponde, combinado com o conceito de público, ao processo de elaboração e de implementação por autoridades públicas ou governamentais de programas de ação pública, quer dizer, *public policy* ou política pública (DEUBEL, 2010, p. 19)²⁰.

Frey (2000) aborda o conceito em inglês de "*polity*" para denominar as dimensões políticas, ou seja, a ordem do sistema político, delimitada pelo sistema de leis e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo; "*politics*" para se referir aos processos políticos e "*policy*" para os conteúdos da política. Para Rauen (2011), as políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de ações ou propostas de regulação de contradições e dos problemas existentes nas sociedades contemporâneas. Dessa forma, as políticas públicas se expressam na forma de processos conflituosos de disputa e alocação de recursos públicos e oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses em disputa.

Essas disputas, arraigadas de interesses, acabam criando os antagonismos que as políticas públicas devem gerir. Se existe disputa pautada em interesses, existe, então, uma dinâmica de produção que coloca as políticas públicas como mediadoras destes interesses, já que se observa um modelo de produção e reprodução de mecanismos que atendam a interesses de cada setor envolvido na política pública.

Essa sociedade setorial, em desequilíbrio perpétuo, gera, permanentemente, problemas, conflitos, disfunções ou efeitos perversos que devem ser objeto de políticas públicas. O gerenciamento desses antagonismos se dá sob a forma do estabelecimento de um programa de ação governamental em um setor da sociedade, ou em um espaço geográfico (RAUEN, 2011, p. 91).

Segundo Ramos (2010), políticas públicas também podem ser definidas como um leque de processos normativos que tem como objetivo o bem-estar da população – seja de cunho mais genérico, como políticas de Estado nacional ou de comércio exterior, seja de caráter mais específico, que envolvem seguridade social ou prestação de serviços públicos universais, também considerados como políticas sociais, cujos exemplos clássicos se

²⁰ Tradução livre do original em espanhol: *En inglés, polity se refiere a la esfera política en general; politics corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político (el juego electoral, los debates en el Congreso, las movilizaciones, los cargos, etc.); y, finalmente, policy designa a las actividades resultantes de la politics (sus consecuencias, resultados o sus outputs). De modo que la policy, término que tiene en inglés el significado de curso de acción, de programa de acciones adoptadas por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre los cuales están basadas estas acciones, corresponde, combinado con el concepto de public, al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública, es decir public policy ou política pública.*

encontram nas áreas da saúde, do saneamento básico, dos transportes ou das telecomunicações.

Os programas de acesso à banda larga podem ser tratados como políticas públicas, já que passaram a utilizar, de maneira coordenada, um conjunto de instrumentos, como o investimento em infraestrutura, subsídios para oportunizar o acesso de pessoas com menor poder aquisitivo e, em alguns casos, construção de redes próprias. Isso sem falar na inter-relação com outros órgãos no momento de planejamento, implementação e análises dos seus resultados.

Para Ramos (2010), a discussão, formulação e implementação de políticas públicas compreendem uma complexa dinâmica entre estrutura e conjuntura, isto é, entre invariâncias e variâncias de ordem institucional, sociocultural e político-econômica, que são fatores imprescindíveis, tanto para a compreensão, quanto para o êxito das políticas públicas.

Com a identificação de que a internet banda larga é um serviço fundamental e essencial para a sociedade do século 21, a elaboração de planos de acesso a ela tomou a agenda dos governos e se inseriu no âmbito das políticas públicas, assim como acontece com as políticas de educação, saúde, segurança pública e saneamento, por exemplo.

Desde o final do século XX, o acesso à Internet se consolidou como um importante indicador para o desenvolvimento social, econômico e cultural. Uma cidade, região ou país sem infraestrutura de banda larga é uma cidade, região ou país excluído do processo histórico em curso. Este é hoje um serviço considerado essencial, agregando-se a outros já reconhecidos e considerados indisponíveis, como energia elétrica e água encanada. (URUPÁ; SILVA; BIONDI, 2012, p, 239)

A identificação de que a internet banda larga é um serviço fundamental e essencial para a sociedade do séc. XXI foi a "janela de oportunidade" (KINGDON, 1995), para que as políticas públicas de acesso à banda larga entrassem nas agendas dos governos do Brasil e de vários países do mundo. Essas janelas permitem a ligação entre três elementos-chave colocados por Kingdon (1995): problemas, propostas e política. Essa conjunção é o que permitirá o sucesso de determinada política pública (KINGDON, 1995).

Pardioleau (1982) aponta que a agenda política compreende também o conjunto de problemas reconhecidos como recorrentes no debate público, ou na intervenção das autoridades políticas legítimas. Kingdon (1995) complementa o conceito, quando define que a agenda é a lista de temas ou problemas que é alvo, em dado momento, de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais, quanto das pessoas fora do governo, mas que estão estreitamente associadas às autoridades.

Observa-se, então, que o acesso à agenda política não tem nada de natural, nem faz parte de um processo automático. Pelo contrário, é um objeto de controvérsia social e política.

De acordo com Muller (2009, p. 30) "a colocação na agenda é o produto do campo de forças que vai se construindo ao redor do problema".

Políticas públicas de acesso à internet têm sido desenvolvidas em diversos países, tais como os EUA, Canadá, Argentina e Austrália. Cada um desses Estados desenvolveu suas metas e seus modelos de negócio, para levar a todos os seus cidadãos o acesso à banda larga.

Investimentos de grande porte almejando a criação de infraestrutura para infovias de alta velocidade; adaptação das redes de telecomunicações para suporte ao serviço de internet; reorganização de mercados, para impedir concentração e baratear os custos do serviço e criação de novos princípios regulatórios, capazes de impedir abusos e salvaguardar direitos foram algumas medidas implementadas pelos países que resolveram colocar na sua agenda política a elaboração de políticas públicas de acesso à banda larga.

Este pacote de políticas públicas objetiva dirimir os *gaps* da exclusão digital e inserir cidadãos que vivem à margem dos benefícios de uma sociedade da informação. Essas são algumas das abordagens mais recorrentes que permeiam este segmento e que demonstram sua complexidade e suas múltiplas faces.

3.3 Concepções e modelos regulatórios de políticas para acesso à banda larga

Alguns países, como Argentina, Austrália e Japão, elaboraram uma proposta de política pública de acesso à banda larga, com aspectos regulatórios bem particulares. Porém, é possível observar dois grandes modelos de implementação de políticas públicas de acesso à banda larga: a) a Competição Estabelecida entre Redes e b) a Concorrência Estabelecida entre Serviços (VALENTE, 2012). O primeiro pode ser encontrado em mercados como os dos EUA e do Brasil. O segundo foi adotado na maioria dos países europeus, na Coreia do Sul e no Japão.

Os modelos acima apresentados possuem soluções diversas para o esforço de regular uma área com aspectos bem próprios – como o tráfego de dados acontecer em infraestruturas fixas com altos custos de implantação, como a tecnologia DSL, o cabo coaxial e a fibra ótica²¹.

Esse complexo arcabouço encarece a implantação de uma rede robusta. Não à toa, na maioria das experiências implementadas nos países, essas estruturas quando construídas

²¹ DSL - *Digital Subscriber Lines* é uma das primeiras tecnologias de banda larga mais utilizadas no mundo na última década. Funciona em cima da estrutura do par de cobre da telefonia fixa e é diferente da conexão *dial-up*. Cabo coaxial também está entre as tecnologias mais utilizadas para o serviço de banda larga. Utiliza as redes de transmissão de TV por assinatura por meio de cabos físicos entre o provedor de serviço e a residência. A fibra ótica é baseada na transformação da informação em luz, que viaja por um canal físico na forma de cabo, constituído por várias camadas. A estrutura da fibra ótica geralmente inclui uma proteção plástica, fibra de fortalecimento, revestimento interno, camada de refração e núcleo.

foram patrocinadas pelos governos e, depois, sua exploração foi repassada para a iniciativa privada.

O modelo de competição entre redes, usado na regulação dos EUA, tem como ponto principal de orientação as demandas do mercado e como origem os princípios liberais. Nos Estados Unidos, por exemplo, a estrutura de redes foi toda organizada em um monopólio privado. Tem-se a crença de que a ação dos agentes econômicos, quando atuam em concorrência, gera um determinado equilíbrio no sistema e garante a oferta de serviços de qualidade ao usuário.

Os defensores desse modelo acreditam que, com o surgimento de novas plataformas, foi possível contornar os obstáculos impostos pelo monopólio natural da infraestrutura dominante no serviço de telefonia (VALENTE, 2012). Ou seja, o surgimento de serviços ofertados com tecnologias de satélite, cabo, fibra ótica e redes sem fio provocou uma competição não baseada em uma mesma rede, e sim em variadas plataformas.

Outro ponto muito promovido pelos que acreditam nesse modelo de competição é o da motivação para investimentos na melhoria das redes. Stylianou (2011) aponta que a obrigação de uma operadora de abrir sua rede para outros competidores é um desestímulo para investimentos e melhorias, pois ela entende que a divisão de sua infraestrutura com outros competidores tem um impacto direto na margem de lucro. Porém, quando a rede é usada exclusivamente para prestar serviços ofertados pela operadora, os investimentos seriam quase que obrigatórios, pois a qualificação da infraestrutura se torna necessária para competir de maneira eficaz com outros agentes econômicos.

A conclusão a que se chega é de que aqueles que advogam pelo modelo de competição estabelecida entre redes não enxergam falhas no mercado que precisam de correção. Para eles, a economia das empresas de telecomunicações possui características próprias que no fundo não comprometem a oferta do serviço. O papel das autoridades é o de não interferir nessa dinâmica e estimular a concentração em cada um dos operadores das mais diversas cadeias produtivas, para que eles possam dessa forma fomentar a inovação.

Por outro lado, o modelo de Concorrência Estabelecida entre Serviços (CES) identifica falhas no mercado, justificando a intervenção do Estado para estabelecer o equilíbrio e a competição entre os agentes econômicos. A entrada de novos competidores na exploração de banda larga exige altos custos, o que torna muito caro o serviço.

O Estado, então, atua como facilitador da entrada de novos agentes econômicos, fomentando a competição entre a oferta de serviços, podendo, inclusive, utilizar-se da mesma rede para ofertá-los. Este modelo recebeu o nome de *Open Access* – Regulação de Acesso

Aberto (RAA). Acesso aberto significa o fomento à competição em todas as camadas²² da rede, permitindo variedades de redes físicas interagindo juntamente com aplicações em uma arquitetura aberta (BLACKMAN; SRIVASTA, 2011).

Ele encoraja a entrada no mercado das pequena companhias e procura prevenir qualquer entidade de se tornar dominante. Acesso aberto requer transparência para garantir a comercialização justa dentro e entre as camadas, com base em informação clara sobre os preços e serviços (BLACKMAN; SRIVASTAVA; 2011, p. 128)²³

Hitchens (2011) aponta que mecanismos como esses são fundamentais, pois colocam barreiras que limitam o controle de um mesmo operador sobre várias atividades, o que o colocaria em uma determinada situação de vantagem, minando, assim, a competição no setor.

O *unbundling* pode ser compreendido como a desagregação das redes das operadoras de telefonia local, de modo a possibilitar que outros prestadores possam alugar partes dessas redes para prover seus clientes do serviço. Tal perspectiva coloca para as operadoras apenas um custo de provimento do serviço e de acesso à infraestrutura. O Centro Berkman para Internet e Sociedade realizou um estudo em 2010²⁴, o qual, após analisar várias experiências internacionais e literatura sobre o assunto, concluiu que a desagregação de redes não estimula o desenvolvimento, porque replica elementos e permite aos concorrentes prestar o serviço, mas sim porque o modelo reforça o investimento na própria rede já implantada, o que ocasiona a melhora na qualidade do serviço prestado. No fundo, o estudo aponta que quando se têm vários operadores utilizando a mesma infraestrutura de rede, a possibilidade de ela receber investimentos é maior, possibilitando melhorias e incremento nos serviços prestados.

Mas, como esse debate regulatório pode ser implementado na forma de um modelo regulatório para o acesso à banda larga? Isto é o que veremos a partir de agora, ao mostrar como os modelos de Competição Estabelecida entre Redes (CER) e Concorrência Estabelecida entre Serviços (CES) foram implementados em alguns países.

A escolha por um dos modelos acima pode se materializar em várias soluções, em uma tentativa de regular um setor que possui características muito próprias, como o fato de boa parte do tráfego de dados ser realizada em infraestruturas fixas que envolvem altos custos, de implantação, como DSL, cabo coaxial e fibra ótica. Tratando-se de internet, essas características ganham maior relevância, já que o tráfego dos dados precisa utilizar redes

²² As camadas da internet são três: a lógica, na qual estão localizados os equipamentos de interconexões, como *backbones* e equipamentos de transmissão; a física, que são os dutos por onde passam a fibra ótica ou os fios de cobre; e a de aplicação, na qual estão localizados os conteúdos e sites.

²³ Tradução livre do original em inglês: "*It encourages market entry from smaller, local companies and seeks to prevent any single entity from becoming dominant. Open access requires transparency to ensure fair trading within and between the layers, based on clear, comparative information on market prices and services*".

²⁴ Disponível em: <<http://cyber.law.harvard.edu/pubrelease/broadband/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

existentes em outros países, ainda que a origem e o destino do conteúdo enviado estejam em um mesmo país.

Isso significa que mesmo um pequeno provedor de uma cidade, seja do Brasil ou do Japão, precisa fazer com que os pacotes de informação cheguem a locais longínquos, necessitando contratar as redes centrais que cortam o país (*backbone*) e aquelas que fazem sua ligação a outras nações. (VALENTE, 2012, p. 55).

Os Estados Unidos representam a principal experiência do modelo de Concorrência Estabelecida entre Redes. Enquanto na maioria dos países do mundo as telecomunicações começaram como monopólios públicos, nos EUA iniciaram como um monopólio privado. E se mantiveram assim por toda a sua história.

Após uma longa batalha com a Western Union – monopolista do sistema telegráfico norte-americano, ainda no fim do século 19 – a Bell assume o controle exclusivo da telefonia com o nome de *National Bell Telephony Company*. Começavam naquele momento as bases do primeiro monopólio Bell. Esta fase inicial é bem diferente de um sistema telefônico que conhecemos hoje.

O "primeiro monopólio Bell" era um serviço para ricos, operando basicamente nas primeiras cidades do Leste, com limitada capacidade para longas distâncias. A ideia de um serviço telefônico de massa, ligando todos a todo mundo, só viria décadas mais tarde (WU, 2012, p. 43).

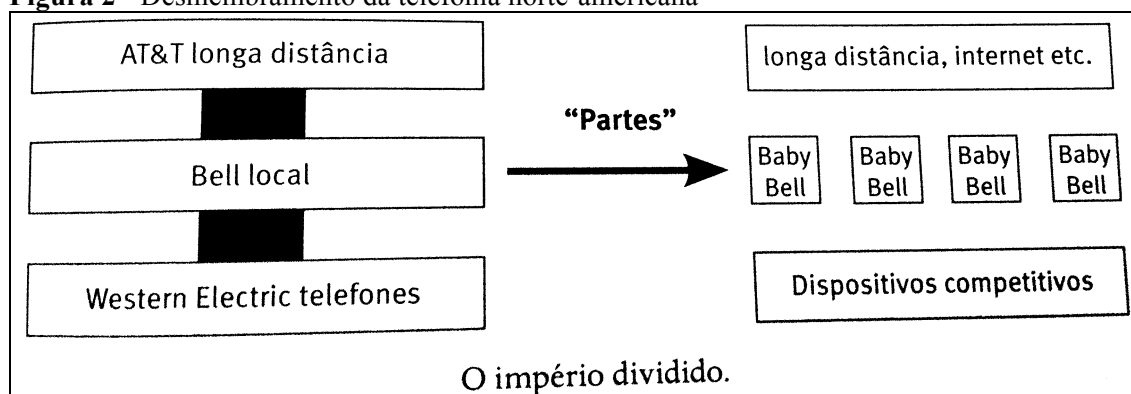
A *American Telephone and Telegraphy Company* (AT&T) surge, em 1894, como a subsidiária para suprir esta lacuna da Bell Company: construir as linhas de longas distâncias. Após a aquisição, em 1909, das ações da empresa Western Union, a AT&T cria o maior monopólio de longa distância dos Estados Unidos.

Em 1909, sob a direção de Morgan [J.P.Morgan] e usando seu dinheiro, Vail [Theodore] adquiriu a maioria das ações da Western Union, a grande torturadora da Bell na infância, tornando-se presidente das duas companhias. A AT&T agora controlava todas as comunicações instantâneas de longo alcance nos Estados Unidos. Como as chamadas "longas distâncias" – que ligavam uma localidade a outra – eram parte mais frágil da infraestrutura de comunicação da época, possui-las com exclusividade significava um grande poder. Agora a AT&T e a Western Union partilhavam os mesmos clientes, escritórios e operações, o que criou um verdadeiro monopólio na comunicação a distância". (WU, 2012, p. 65)

Mesmo com essa infraestrutura, a AT&T não atingiu todas as partes do país norte-americano. Surgem, então, pequenas empresas, chamadas de "independentes". Tinham esse nome, porque estavam fora do alcance da grande *major* autorizada pelo governo americano. Eram pequenas operadoras que ligavam, em geral, áreas rurais não atendidas pela operadora AT&T. Com o passar do tempo, e para manter seu monopólio no setor, essas pequenas empresas locais começaram a ser fundidas ou adquiridas pela monopolista AT&T. Diante

desse movimento, diversas operadoras que atuaram no início do desenvolvimento da telefonia no país foram reunidas em torno da AT&T, que se constituiu na única companhia de caráter privado a prestar o serviço. Em 1984, ela foi dividida em diversas operadoras regionais (que ficaram conhecidas como Baby Bells), sendo mantidas apenas para operar chamadas de longa distância.

Figura 2 - Desmembramento da telefonia norte-americana



Fonte: Wu, Tim. Impérios da Comunicação, 2012. p. 235

Nos EUA, vigorou o Communications Act entre 1934 e 1996, quando foi aprovado o *Telecommunications Act* (Telecom Act), emendando a legislação de 1934. A principal mudança do *Telecom Act* foi a divisão do modelo entre um conjunto de operadoras (*Baby Bells*) e a submissão a uma série de obrigações, chamadas de *common carriers*, o que permitiu a abertura de espaço para novas entrantes no mercado, dominado anteriormente por uma única ofertante.

As *common carriers*, que seriam as *incumbents*, deveriam fazer o serviço chegar a todos os cidadãos. Entre as imposições, estavam as relativas ao acesso à rede dessas empresas, típicas do modelo de Regulação de Acesso Aberto (VALENTE, 2012; p. 67)

Essas *incumbents*²⁵ tinham como concorrentes operadoras locais que deveriam ser alternativas de serviços para mercados da região. Dentre as obrigações das *incumbents*, estava a de oferecer as redes para as empresas da localidade, proporcionando a execução de um serviço local. Porém, as obrigações acabaram sendo questionadas na justiça.

²⁵ Empresa de telecomunicações estabelecida, fruto de um antigo monopólio, no caso, estatal, que ainda tem uma quota de mercado dominante. Por exemplo, a empresa de telecomunicações incumbente na Grã-Bretanha é a BT, a antiga British Telecom. São empresas com uma forte incidência no mercado, tendo um considerável poder de monopólio, porque a infraestrutura que eles construíram ao longo dos anos resulta em grandes barreiras à entrada.

Isso foi resolvido em 2002, quando o *Federal Communications Commission (FCC)*, órgão regulador dos EUA, editou duas normas²⁶ que alteraram esse arranjo da desagregação das redes, acatando as propostas das *commons carriers*. Essas normas estabeleciam que as obrigações seriam avaliadas caso a caso. Isso proporcionou uma guinada regulatória para a competição entre redes nos Estados Unidos.

Por outro lado, na Europa, a maioria dos países europeus optou pelo modelo da Concorrência Estabelecida entre Serviços. A estratégia de desagregação em países europeus como Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Holanda permitiu a entrada de novos atores, que dinamizaram o mercado sem ocorrência de impactos negativos nos investimentos das *incumbents* (BERKMAN, 2010).

Na França, por exemplo, a *incumbent* France Telecom foi privatizada nos anos 2000, ou seja, um pouco tarde, diferentemente de outras empresas no mundo, que passaram por processos neoliberais nos anos 1990. O processo que possibilitou a desagregação de redes foi implantado na França em 2004 e contribuiu para colocar o país nos primeiros lugares do mundo em penetração do serviço de acesso à banda larga. Dados²⁷ de 2014 da União Internacional de Telecomunicações (UIT) mostram que na França o número de assinantes de banda larga fixa a cada 100 habitantes alcança a média de 40,2 assinaturas, colocando o país em sexto lugar no ranking da entidade, ficando atrás apenas de Mônaco, Suíça, Dinamarca, Países Baixos e Liechtenstein, e superando países como Coreia do Sul e Estados Unidos. No mesmo relatório, o Brasil aparece com a média de 11,5 assinaturas a cada 100 habitantes, ocupando a 76ª posição. Na edição de 2016²⁸ da pesquisa da UIT, lançada em setembro do mesmo ano, o Brasil subiu uma posição, ficando na 75ª no *ranking*.

Na Alemanha, a Deutsche Telekom foi privatizada em 1995. Em 1996, o governo alemão aprova o *Telecommunications Act*, criando o órgão regulador nacional e disciplinando o novo sistema pós-privatização.

A primeira iniciativa para implantar a desagregação de redes ocorreu em 1998, mas assim como em outros países, questionamentos judiciais por parte da *incumbent* atrasaram a efetivação do modelo, que só aconteceu em 2002. Em 2006, a autoridade reguladora reformulada e nomeada Agência Federal de Rede estabeleceu o *bitstream access* (VALENTE, 2012, p. 71).

²⁶ NPRM: *In the Matter of Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over Wireline Facilities (FCC 02-42) e Declaratory Ruling and Notice of Proposed Rulemaking (FCC 02-77)*.

²⁷ THE STATE OF Broadband. 2015. Disponível em: <<http://www.broadbandcommission.org/documents/reports/bb-annualreport2015.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

²⁸ THE STATE OF Broadband. 2016. Disponível em: <http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/pol/S-POL-BROADBAND.17-2016-PDF-E.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017

Observa-se que, em linhas gerais, estes dois grandes modelos regulatórios possuem características bem próprias. Um, o de CER (Competição Estabelecida entre Redes), reproduz a lógica dos monopólios naturais e dificulta a entrada de novos atores na oferta do serviço de acesso à internet, inibindo assim a competição. Os especialistas e acadêmicos defensores desse modelo acreditam que não existe falha de mercado a ser sanada. O outro, o CES (Concorrência Estabelecida entre Serviços), ao que parece, proporciona competição e a oportunidade de uma disputa de preços variados para o usuário. Isso porque identifica problemas na organização do mercado de telecomunicações que justificariam uma ação do Estado para estabelecer o equilíbrio e a competição.

De toda forma, os modelos regulatórios apresentados não necessariamente universalizam o acesso à banda larga. Apesar de os índices de acesso nos países citados serem representativos, observa-se que parte da população está fora do contato com a rede mundial de computadores. Por isso, existe a necessidade dos Estados elaborarem políticas públicas que garantam aos cidadãos o acesso à essa tecnologia, com propostas e metas bem definidas para as empresas concessionárias cumprirem.

3.4 O setor de telecomunicações no Brasil

O princípio do marco legal das comunicações no Brasil remonta, ainda, ao século 19, precisamente ao ano de 1860. A primeira legislação do setor, publicada em 21 de julho de 1860, estabelecia a organização dos telégrafos elétricos. Desde então, vários atos normativos sobre o assunto fizeram parte da legislação brasileira. Porém, como destaca Martins (2007), muitos deles já nasciam atendendo a determinados interesses políticos.

A partir daí [1860], inúmeros instrumentos normativos isolados, entre resoluções federais, decretos, disposições constitucionais e leis foram implementadas, até pelo menos o início da década de 1960, ou seja, por cerca de um século, de maneira desordenada, normalmente para o atendimento de demandas técnicas ou políticas imediatas, ora criando ora revogando regras e princípios, o que dificultou uma organização efetiva tanto na exploração quanto na fiscalização dos serviços, na medida em que elas iam sendo implementadas. (MARTINS, 2007, p. 305)

Em 1930, foram promulgados os primeiros decretos sobre radiodifusão no Brasil. Os decretos nº 20.047, de 27 de maio de 1931, e nº 21.111, de 1º de março de 1932, foram os precursores da regulação sobre serviço de rádio e TV no País. Nesses dois documentos legais, estava prevista uma discricionariedade administrativa do poder estatal sobre o setor, deixando passar a ideia de autoridade do Poder Executivo sobre o assunto, já que a estrutura da máquina pública que administrava essa área era hierarquizada e centralizada.

Foi o autoritarismo, e não a democracia, que esteve, desde os primórdios, na base do sistema jurídico e político das concessões de rádio e TV no Brasil. Lá estão, bem delineados, a ampla discricionariedade administrativa, a assegurar a outorga para a prestação do serviço sem critérios públicos e isonômicos; o paternalismo estatal, a justificar o direcionamento da programação em nome da defesa dos interesses coletivos; e, por fim, permeando toda essa teia jurídica e seus corolários políticos, o princípio da autoridade, a justificar, especialmente, uma estrutura administrativa hierárquica e centralizada, marcada pela falta de transparência e pela ausência de canais institucionais de participação em seus procedimentos decisórios. (CARVALHO, 2013, p. 248)

Desde os anos 1930, o objetivo central nunca foi promover o pluralismo político ou assegurar a liberdade de expressão nesse setor. Pelo contrário. Nos dois decretos, pode-se observar que a estrutura centralizada e discricionária colocava para o Executivo o serviço como uma moeda de troca, já que, nesta época, permitia-se a exploração do serviço por empresas privadas. "Assim é que, desde o início, controle estatal e exploração econômica andaram de mãos dadas, convivendo em relativa harmonia no sistema brasileiro de radiodifusão" (CARVALHO, 2013, p. 252)

Anos mais tarde, em 1962, foi aprovada a Lei nº 4.117, que cria o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Sua aprovação foi acompanhada de debates políticos no Congresso, os quais prosseguiram depois nos vetos feitos pelo presidente João Goulart. Na sequência, em 1965, o governo criou a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), responsável pelas ligações de longa distância e, em 1972, estabeleceu a Telecomunicações Brasileiras (Telebrás). A Telebrás foi a empresa pública criada para administrar toda a parte de infraestrutura de troncos. Junto, foram criadas empresas subsidiárias, as operadoras estaduais, que ficaram responsáveis por oferecer ao cidadão o serviço final, especialmente na área urbana.

Porém, toda essa infraestrutura seria moldada por uma segunda leva de mudanças estruturais, em meados dos anos 1990: o processo de privatização. Foi comandado pelo então ministro das Comunicações, Sérgio Motta e, na época, várias incertezas pairavam sobre o modelo a ser seguido.

[O processo] foi marcado por incertezas quanto ao modelo a ser adotado, tais como indefinição entre privatização total ou concorrência entre operadoras estatais e privadas ou venda somente das empresas telefônicas deficitárias, ou ainda a criação de salvaguarda para o capital nacional, bem como a imposição de limites à participação estrangeira (GOMIDE; HAJE; 2012, p. 55)

O fato é que a privatização, no Brasil, foi encaminhada e começou com a criação da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, que quebrava o monopólio estatal das telecomunicações. Na sequência, foi aprovada a Lei nº 9295/96 que permitiu a entrada do capital privado no mercado de telefonia celular e a Lei nº 9472/97, a Lei Geral de

Telecomunicações, que reestruturou e privatizou o sistema estatal da Telebrás e criou a Agência Nacional de Telecomunicações, a Anatel.

Essas mudanças permitiram a saída de um cenário de concentração do serviço de telecomunicações nas mãos do Estado para um cenário de concentração nas mãos da iniciativa privada. No caso brasileiro, atualmente, o panorama é de um oligopólio, em que quatro grandes empresas detêm, segundo dados da Anatel de 2014²⁹, 89,31% do mercado. São elas: a Telmex, que compreende a Claro, Embratel e NET, com 30,33%; a Oi, com 28,28%; a Telefônica/Vivo, com 18,81%, e a Vivendi (GVT), com 11,89%.

A reforma previu um oferecimento de serviço de telecomunicações que pode ser prestado no regime público ou privado, ou ainda de forma concomitante (GOMIDE; HAJE, 2012). A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) tratou de especificar os serviços de telecomunicações quanto à abrangência dos interesses a que atendem: de interesse coletivo e de interesse restrito.

Os serviços de interesse restrito só podem ser prestados em regime privado. Os de interesse coletivo podem ser prestados em regime público ou privado, dependendo de uma decisão mais política do que legal ou jurídica.

Um serviço de telecomunicações de interesse coletivo deverá ser prestado em regime público quando sua existência for considerada crucial para o desenvolvimento do País, estando sujeitos a obrigações de universalização e de continuidade na prestação. Nesse caso, se a concessionária faltar com as obrigações, cabe à União garantir a manutenção dos serviços para a população. Tais serviços deverão ser objeto de concessão ou permissão. Atualmente o Serviço de Telefônico Fixo Comutado (STFC) é o único serviço de telecomunicações prestado em regime público no Brasil. (GOMIDE; HAJE. 2012, p.56)

Abstraímos nitidamente da Lei Geral de Telecomunicações que um serviço de interesse coletivo pode ser prestado em regime público, quando considerado crucial para o bem-estar da população. Sem entrar no mérito do que representa este incremento e, muito menos, os seus aspectos político-sociais, hoje o acesso à banda larga tem uma relação direta com o desenvolvimento do País, seja ele social, seja político, seja econômico. E, até mais do que isso, a banda larga deve ser entendida como um direito humano, a partir do momento em que entra na agenda de governos como política pública.

²⁹ Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=34472>> .Acesso em: 22 set. 2015

4 O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA (PNBL)

O histórico dessas políticas remonta ao ano de 2006 (SANTANA, 2012), quando foi identificado pelo governo federal que, caso medidas não fossem tomadas para acelerar a difusão da banda larga, o Brasil permaneceria em desvantagem, no decorrer dos anos, comparado a outros países como Chile, China, México e Turquia. Foi então que o governo federal precisou assumir um papel que, até aquele momento, nenhuma operadora tinha assumido: otimizar os recursos de infraestrutura de rede e a implementação de políticas e programas que envolvessem vários segmentos, concatenando áreas como educação, saúde e segurança e conectando espaços como escolas, hospitais, delegacias de polícia, etc. No entanto, a internet no país remonta alguns anos antes dessas ações.

No Brasil, os primeiros pontos de conexão à internet começaram a partir do final dos anos 1980 (VAZ, 2010), quando já interligava grandes universidades e centros de pesquisa no Rio de Janeiro, em São Paulo e Porto Alegre aos Estados Unidos. Em uma iniciativa para unir esforços e coordenar uma ação para a formação de uma rede de alta velocidade que viesse a atender o ambiente acadêmico, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) formou um grupo com várias outras instituições para discutir o assunto. Integraram esse grupo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projeto (FINEP), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

O resultado das discussões do grupo foi a criação da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), que nasceu como uma iniciativa da comunidade científica. Em um primeiro momento, a RNP estava sob a tutela da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República. Posteriormente, ela passou para o MCT. A fonte de inspiração da RNP eram as redes científicas norte-americanas, como a *National Science Foundation Network* (NSFNet). A RNP pode ser considerada a primeira experiência de uma rede pública de conectividade para acesso à banda larga no Brasil. Ela atende ao setor científico e acadêmico, por isso não está aberta para a população ter acesso.

Na tentativa de pensar em como solucionar esta lacuna digital no Brasil, o governo federal criou em agosto de 2009 o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID). Por meio do Decreto nº 6498 de 25 de agosto de 2009 – revogado posteriormente pela presidenta Dilma Rousseff um dia antes do golpe parlamentar, em maio de 2016 –, o Comitê foi criado e tinha as suas competências descritas no artigo 2º do referido decreto. A primeira competência do CGPID faz referência à aplicação dos recursos destinados ao Programa de

Inclusão Digital, os quais eram oriundos de uma política de desoneração fiscal, o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes). Ficavam desonerados de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) produtos como teclados, mouses, unidades de processamentos, *modems* e outros necessários para a implementação de ações de difusão e acesso a equipamentos. A inclusão digital colocada na lei envolvia desoneração de equipamentos.

Art. 2º Ao CGPID compete:

I - estabelecer as diretrizes gerais de gestão e aplicação dos recursos financeiros destinados ao Programa de Inclusão Digital, de que trata a [Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005](#), e projetos que o integram;

II - aprovar o plano anual de trabalho do Programa de Inclusão Digital e avaliar seus resultados periodicamente;

III - acompanhar e monitorar a implementação e desempenho dos projetos no âmbito do Programa de Inclusão Digital;

IV - articular-se com os demais comitês gestores e grupos de trabalho interministeriais criados no âmbito do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com objetivos específicos vinculados a programas e projetos de inclusão digital;

V - elaborar estudos e propostas relativos a projetos relacionados no Programa de Inclusão Digital e destinados a subsidiar as decisões no âmbito da Presidência da República, relativas a projetos e programas de inclusão digital;

VI - prestar assistência e assessoramento aos órgãos da Presidência da República em temas relacionados a programas e projetos de inclusão digital e seu acompanhamento; e

VII - elaborar o seu regimento interno.

(BRASIL, 2009)

O Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital era formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, que o presidia; do Gabinete Pessoal do Presidente da República; da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; do Ministério das Comunicações; do Ministério da Ciência e Tecnologia; do Ministério da Educação; do Ministério da Cultura e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em maio de 2010, quando o decreto do PNBL foi publicado, o CGPID era o responsável pelas suas diretrizes. Atribuiu-se, inclusive, ao Comitê, que este tinha adquirido "super poderes"³⁰ ao ser o responsável pela maior política de inclusão digital do governo federal já apresentada até o momento. Ao que parece, essa era a intenção demonstrada diversas vezes pelo governo, ao longo das discussões sobre o fato de colocar o projeto sob a tutela direta da Presidência da República, retirando o Ministério das Comunicações³¹ – ao qual a Telebrás continua vinculada – da implantação dessa política pública.

³⁰ Disponível em: <<http://convergecom.com.br/tiinside/13/05/2010/governo-publica-decreto-de-criacao-do-pnbl-dando-superpoderes-ao-cgpid/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

³¹ Em junho de 2016, o Ministério das Comunicações foi integrado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Hoje, esse novo ministério passou a se chamar Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Em 11 de maio de 2016, véspera da abertura do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff no Senado, foi publicado o Decreto nº 8.776³², que instituiu o Programa Brasil Inteligente, o qual tem como finalidade universalizar a internet no Brasil. Este é um outro programa e não está no foco desta dissertação. Sua citação aqui vale, porque o mesmo Decreto que o instituiu alterou também o Decreto nº 7.175, de 2010, que estabeleceu o PNBL. O Programa Brasil Inteligente envolve investimentos de R\$ 2 bilhões, algo menor que o PNBL, e pretende interligar 70% dos municípios com fibra ótica, além de elevar a velocidade de conexão das escolas e de atribuir à Anatel a tarefa de apresentar, para o antigo Ministério das Comunicações, mecanismos que possibilitem a migração das atuais concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), para regime de maior liberdade, condicionando a migração ao atendimento de metas relativas à banda larga, com prioridade àquelas que contribuam para o alcance dos objetivos previstos no art. 2º do mesmo decreto.

Não por coincidência, hoje está se discutindo a mudança das concessões de telefonia fixa para um modelo de autorização, envolvendo aí a "doação" dos bens reversíveis (imóveis, infraestrutura de telefonia, *backbones*, uma quantidade significativa de fibras óticas) para as operadoras. A proposta é elas reverterem esse valor doado – que hoje soma cerca de R\$ 100 bilhões – em investimentos na estrutura de acesso à banda larga. Este é um outro debate, que por si só enseja uma pesquisa própria.

Voltando ao Decreto nº 8.776, ele retirou o poder do CGPID, alterando o art. 2º do Decreto nº 7.175/2010, passando suas atribuições para o extinto Ministério das Comunicações, exclusivamente.

O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é uma iniciativa do governo federal que tem o objetivo principal de massificar o acesso à internet em banda larga no País, principalmente nas regiões mais carentes de tecnologia. Quando criado em 2010, por meio do Decreto nº 7.175/2010³³, o PNBL apontava os benefícios que o usuário teria ao ter acesso à infraestrutura de banda larga, citando um documento da União Nacional de Telecomunicações (UIT)

Os benefícios da expansão dessa infraestrutura, segundo a mesma referência da UIT, podem ser divididos, grosso modo, em três categorias:

* Benefícios para os usuários. Por ser mais veloz e permitir um acesso contínuo quando comparada com o acesso discado à Internet, a banda larga facilita a comunicação, torna-a mais rápida, permite a troca de conteúdo mais rico, em multimídia, bem como a partilha de uma conexão com vários usuários simultaneamente.

* Benefícios para a economia. A banda larga estimula a inovação, o crescimento econômico e a atração de investimentos estrangeiros.

³² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8776.htm#art5.

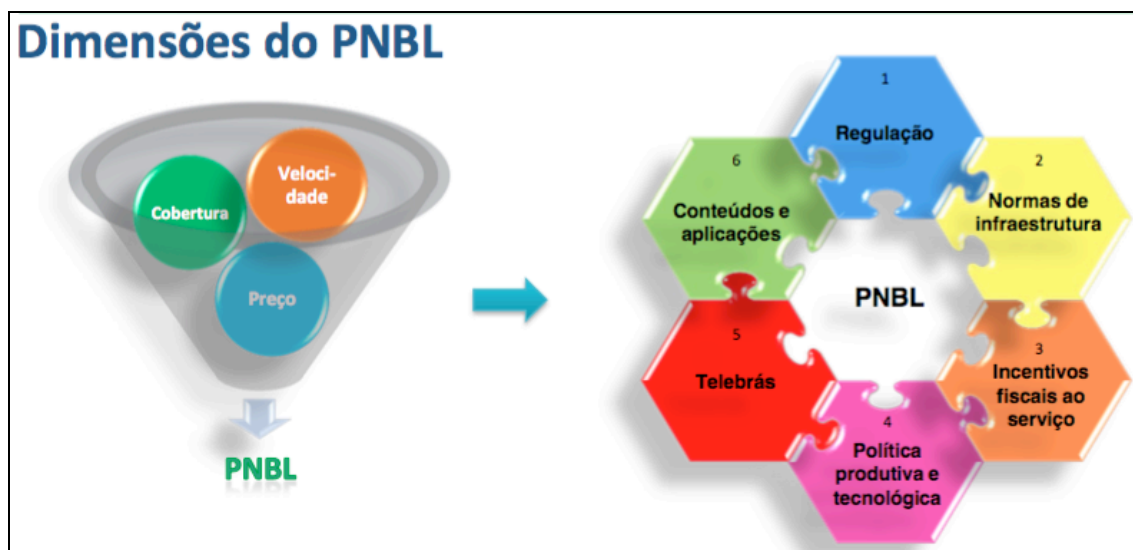
³³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm.

* Retorno de investimento. Pela perspectiva de novos serviços e aplicações, ela atrai usuários, ajudando a recuperar os custos de implantação da infraestrutura. (BRASIL, 2010, p. 22)

A percepção dos *policy makers* de que a banda larga traz benefícios e desenvolvimento para o país motivou a elaboração do plano de acesso à banda larga no Brasil. *Policy makers* são os agentes com poder de decisão no ciclo de uma política pública, chamados por alguns autores (SOUZA, 2006) de decisores públicos; por outros, de elaboradores de políticas públicas (SECCHI, 2013). No caso desta pesquisa, poderiam ser tanto os agentes que formularam a proposta do Banda Larga Popular, quanto os agentes do antigo Ministério das Comunicações.

Mas, será que o conceito de universalização desse serviço, que é classificado como essencial pela Lei nº 12.965/2014 – a Lei do Marco Civil da Internet – está colocado no plano brasileiro? Como já foi citado, o Brasil possui um mercado oligopolizado, ou seja, com uma estrutura de mercado caracterizada por apresentar um pequeno número de empresas que dominam a oferta de serviços e grande número de compradores (demandantes), uma vez que quatro grandes empresas herdaram toda a infraestrutura, após o processo de privatização. No gráfico seguinte, tem-se uma noção das dimensões da política nacional de acesso à banda larga brasileira.

Figura 3 - Dimensões do PNBL

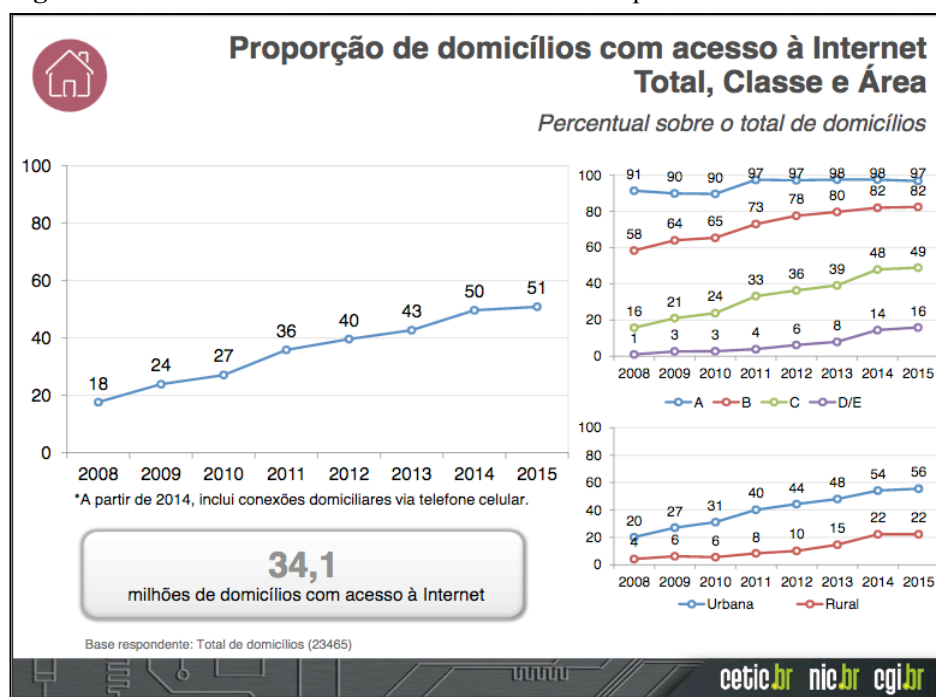


Fonte: BRASIL. Ministério das Comunicações. Disponível em: <www.mc.gov.br> Acesso em: 12 de mar. 2015

Conforme prevê a LGT, em seu artigo 61, a internet é um serviço de valor adicionado³⁴, ou seja, agrega valor à infraestrutura de telecomunicações já existente, e não um serviço propriamente dito de telecomunicações. Por isso, garantir o acesso à banda larga como um serviço essencial para todos os brasileiros torna-se um desafio para o País.

A pesquisa TIC Domicílios, publicada pelo Conselho Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) em 2016³⁵, mostra que dos 23.465 domicílios pesquisados entre novembro de 2015 e junho de 2016, 86% daqueles com renda entre 5 e 10 salários mínimos possuem internet; 97% dos domicílios pertencentes à classe A possuem o serviço, enquanto apenas 16% dos que pertencem às classes D e E³⁶ usufruem dele.

Figura 4 - Total de domicílios com acesso à internet por classe e área



Fonte: www.cetic.br

Um dado que a pesquisa mostra e desperta a atenção é a concentração regional. A maior proporção de domicílios conectados se encontra na Região Sudeste, com 60%. A

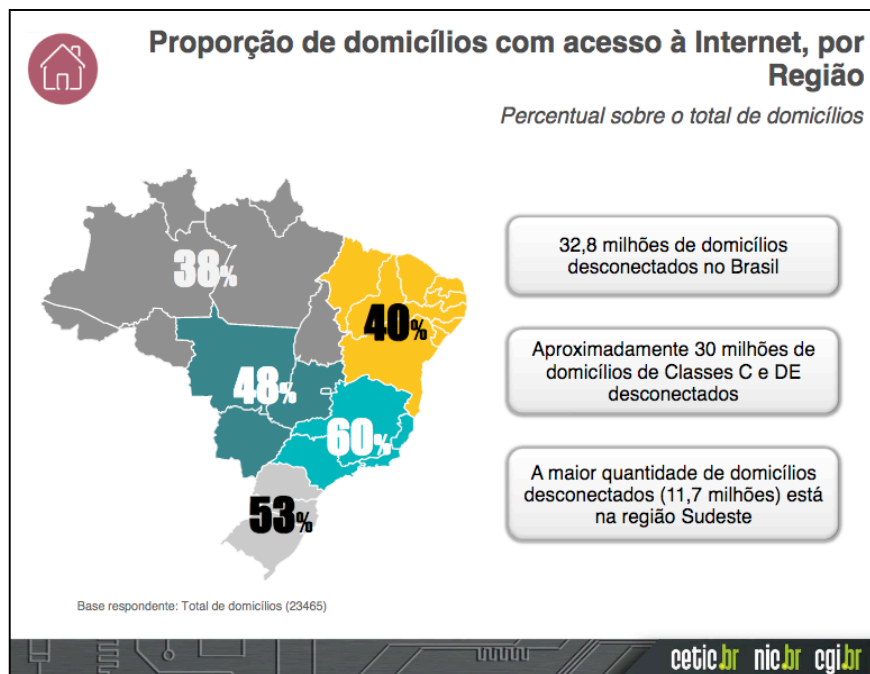
³⁴ Serviço de Valor Adicionado (SVA), definido no artigo 61 da LGT, é a atividade que acrescenta a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte — e com o qual não se confunde — novas utilidades relacionadas ao acesso, ao armazenamento, à apresentação, à movimentação ou à recuperação de informações. O SVA não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte. É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado.

³⁵ Disponível em: <<http://cetic.br/tics/usuarios/2015/total-brasil/A4/>> Acesso em: 02 jan. 2017.

³⁶ O Brasil utiliza como Critério de Classificação Econômica o método de faixas de renda domiciliar para distinguir estratos socioeconômicos. Com valores baseados em dados da PNAD de 2013, a classe "A" tem como renda domiciliar R\$ 20.272,56; a "B1" R\$ 8.695,88; a "B2" 4.427,36; a "C1" 2.409,01; a "C2" 1.446,24 e as classes "D" e "E" R\$ 639,78 (ABEP, 2015). Disponível em: <http://www.abep.org/criterio-brasil> Acesso em: 25 de fevereiro de 2016.

segunda maior é a Sul, com 53%. A menor é a Região Norte, com apenas 38% de domicílios com acesso à internet.

Figura 5 - Domicílios com acesso à internet por região



Fonte: www.cetic.br

Esses dados refletem um importante aspecto: a implantação do serviço de acesso à banda larga, que é oferecido em regime privado, tem como princípio o poder aquisitivo dos usuários, sendo este o grande impeditivo para a sua universalização no Brasil.

Vamos começar com a cobertura. A banda larga ainda é para poucos e o primeiro motivo é que ela é ofertada para poucos. Falta chegar aos lugares. A internet rápida ainda está disponível para poucos. A oferta ainda é restrita aos grandes centros urbanos. O acesso está concentrado no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Quais os elementos para resolver esse problema? Você já sabe, evidentemente, que para levar a banda larga até os lares, precisamos da rede de acesso. É nela que o cidadão, a escola, a empresa, o hospital, vão se conectar. Precisamos, portanto, de mais rede de acesso. (ALVAREZ, 2011, p. 282)

Nessa conjuntura, o acesso à banda larga é tratado pelas empresas de telecomunicações como um serviço que privilegia o mercado e o poder aquisitivo do usuário. Na tentativa de contornar esse cenário, nasce o PNBL.

A construção do Programa Nacional de Banda Larga 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 (BRASIL, 2010, p.8).

O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) apresentou, no seu escopo, cinco grandes estratégias para popularizar a internet no Brasil. São elas: ampliar o acesso à banda larga, tornando os serviços e terminais mais acessíveis; expandir os serviços de telecomunicações para áreas rurais e remotas; incentivar o investimento de infraestrutura de telecomunicações; elaborar um rearranjo regulatório e tributário para reduzir preços e tarifas e melhorar a Qualidade de Serviços (QoS) de voz e dados.

Figura 6 - Objetivos e estratégias do PNBL



Fonte: BRASIL, Ministério das Comunicações. Disponível em: <www.mc.gov.br>

Somam-se a essas estratégias ações como a regulação da infraestrutura e dos serviços; a reativação da Telebras³⁷, a implementação de uma rede nacional de *backbones*³⁸ e criação de incentivos fiscais e financeiros para o setor. Os objetivos desenhados no plano visavam ampliar a rede de conexão, massificar o acesso à internet e baratear o custo para o usuário final.

Em linhas gerais, o objetivo do programa é possibilitar o acesso à internet banda larga para todos os cidadãos brasileiros, almejando: criar oportunidades, acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades social e regional; promover a geração de emprego e renda; ampliar os serviços de governo eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; promover a capacitação da população para uso das tecnologias da informação e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileira. (BRASIL, 2010, p. 20)

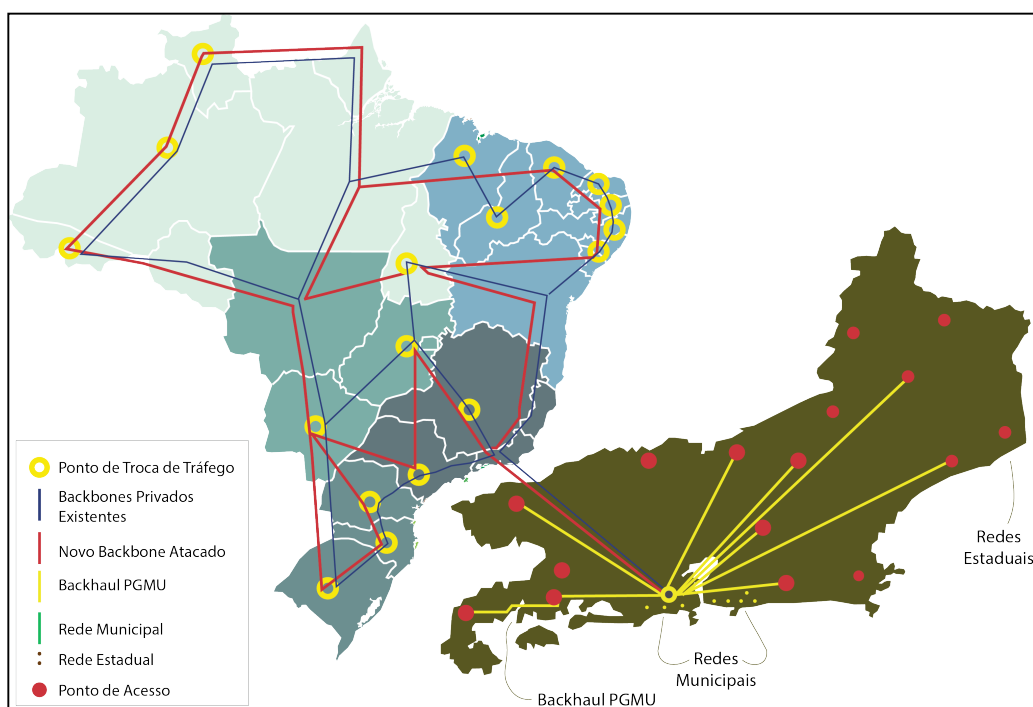
³⁷ A Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) é uma empresa estatal brasileira, responsável principalmente pela gestão do Plano Nacional de Banda Larga e pelas infraestruturas de fibra ótica da Petrobras e da Eletrobrás. Anteriormente foi uma *holding* que controlava as várias prestadoras estatais de serviços telefônicos que atuavam nos Estados brasileiros, além da Embratel. A Telebras oferece serviços de acesso dedicado à internet aos prestadores de serviços de telecomunicações, que possuem autorização expedida pela Anatel; além de prover infraestrutura a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, municípios e entidades sem fins lucrativos.

³⁸ *Backbone* significa "espinha dorsal". É o termo utilizado para identificar a rede principal pela qual os dados de todos os clientes da internet passam. É a espinha dorsal da internet. Esta rede também é a responsável por enviar e receber dados entre as cidades brasileiras ou para outros países.

Além das linhas gerais descritas acima, o PNBL tem como meta a construção de uma Rede Nacional de Banda Larga, cujos pontos principais são a utilização da infraestrutura de fibra ótica pertencente à União³⁹ – a qual soma mais de 30 mil quilômetros de extensão (RAMOS, 2010) – e o desenvolvimento e incentivo do setor industrial no campo das telecomunicações. A proposta também tem como objetivo fortalecer a indústria nacional no momento de adquirir equipamentos e insumos para a implementação do programa.

São ativos de fibras óticas detidas por várias empresas com participação e/ou controle estatal (dentre as quais a Petrobras, as Estatais do Setor Elétrico e a Eletrobrás) que permitiriam viabilizar, a curto prazo, o aumento significativo da capacidade de transporte de dados em *backbones* nacionais, e que paralelamente permitiria uma oferta dessa capacidade de transporte de dados no atacado ao mercado. (BRASIL, 2010, p. 148)

Figura 7 – Redes de transporte no atacado



Fonte: BRASIL. 2010. Ministério das Comunicações. Programa Brasil Conectado.

Observa-se que o PNBL tenta responder várias questões nas áreas de infraestrutura, popularização do acesso à internet, desenvolvimento das telecomunicações e projeção de um plano estratégico de desenvolvimento social econômico e tecnológico, tendo como pano de fundo o acesso à banda larga. Porém, é nítido que o programa precisava superar vários desafios concretos, para chegar ao objetivo de atingir o amplo acesso à banda larga dos cidadãos e alcançar as metas desenhadas em seu escopo.

³⁹ Principalmente de estatais como Petrobras e Eletrobrás, até então utilizadas para atividades específicas dessas empresas

No PNBL, a maior fragilidade está na ampliação da rede para alcançar locais ainda sem conexão. Ora, como já foi citado, a pesquisa TIC domicílios comprova que os maiores índices de acesso à banda larga no Brasil estão na classe A, em famílias que possuem renda entre 5 e 10 salários mínimos. O PNBL, em tese, surge para romper essa lógica. Portanto, a pergunta é: quais as estratégias da política pública brasileira para mudar este cenário? Uma das formas encontradas foi a implantação da Banda Larga Popular, objeto desta pesquisa.

4.1 A Banda Larga Popular

A Banda Larga Popular, objeto desta pesquisa e uma das ações do PNBL, é uma política pública que tem como objetivo a oferta de internet com velocidade de 1 Mbps (*megabit* por segundo) ao custo de até R\$ 35,00 (com impostos) por mês. Foi idealizada com o propósito de popularizar o acesso à internet banda larga em municípios de todo o País.

A idealização do programa teve como ponto de partida um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) feito em 2009, publicado no "Radar IPEA - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior" edição nº 5, de dezembro de 2009, sob o título "Banda Larga no Brasil – porque ainda não decolamos?", que apontava três características do serviço da banda larga brasileira: era lenta, cara e concentrada. Os dados do estudo mostravam que o Brasil tinha cerca de 10,1 milhões de acessos fixos desse tipo de conexão a um preço médio de R\$ 162,00, sendo a maioria com velocidade abaixo de 1 Mbps.

O Brasil possui 10,1 milhões de acessos fixos de banda larga – uma densidade de 5,8 acessos por 100 habitantes; por tais acessos paga-se um valor médio mensal de R\$ 162⁴⁰. Do total, 66% têm velocidade contratada abaixo de 1 Mbps e, destes, dois terços têm velocidade abaixo de 256 kbps. Comparado à OCDE⁴¹ – cuja densidade é de 22,4 acessos por 100 habitantes, com valor médio de US\$ 22,25 mensais por acesso – confirma-se que o Brasil está muito distante dos 37 países-membros desta instituição. (SOUSA et al., 2009, p. 9)

Em 2009, já se tinha uma ideia da demanda social pelo acesso à banda larga e uma série de fatores contribuía para que o Brasil estivesse abaixo dos índices, comparado a outros países, de acesso ao serviço. O primeiro fator, segundo o estudo, dizia respeito à renda destas áreas. O segundo tinha relação com o nível educacional da população e o letramento digital, ou seja, a facilidade de usar, de maneira adequada, as TICs com todas as suas potencialidades. O terceiro fator, que não está relacionado diretamente a regiões carentes refere-se às pessoas

⁴⁰ Elaboração do autor a partir de dados da Teleco (consultoria).

⁴¹ Disponível em: <http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 12 dez. 2016.

com deficiência. Na época do estudo, cerca de 15% da população brasileira tinha algum tipo de deficiência, seja visual, física, auditiva ou motora.

Utilizando-se dos dados da PNAD de 2008, juntamente com os da pesquisa TIC Domicílios 2008 do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), diferentemente da TV, que está presente na maioria dos domicílios brasileiros, o computador encontra-se apenas em 31% dos lares. Telefone fixo, internet e banda larga penetravam em 44%, 24% e 14% respectivamente. A Figura 8, extraída do documento, apresenta o total em milhões dos domicílios com a presença das TICs.

Figura 8 - Penetração de equipamentos de TICs nos domicílios brasileiros em 2008

Descrição dos domicílios	Número
Total	57,6
Com computador	18,0
Com telefone fixo	25,6
Com internet	13,7
Com internet banda larga	7,9

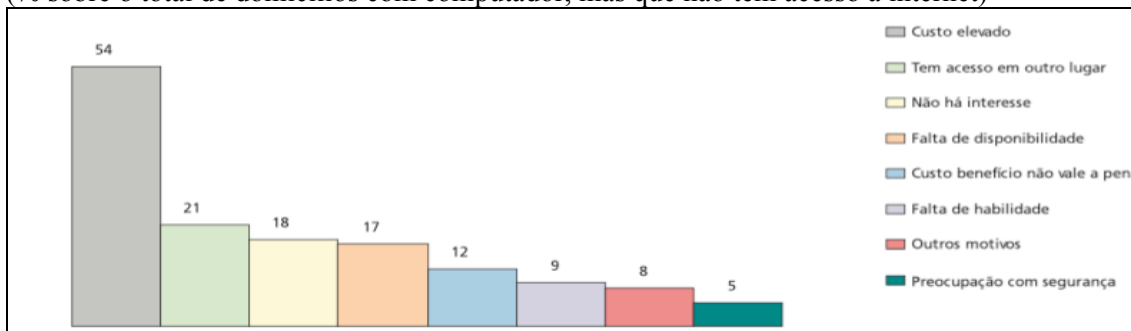
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da PNAD 2008 e de COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2008. São Paulo: CGI, 2009.

Fonte: Radar IPEA. Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. 2009

Ao mesmo tempo, chamam a atenção os dados de domicílios que têm a presença do computador, mas que não possuem banda larga. Mais da metade dos respondentes da pesquisa apontavam o custo como o principal fator para a não contratação do serviço. Ainda fundamentado nos dados da PNAD 2008, Acesso em: outro lugar, falta de interesse e falta de disponibilidade do serviço na região do domicílio foram os outros motivos que impediam os respondentes de terem o serviço de banda larga em casa.

No que diz respeito aos usuários que têm computador, mas não têm acesso à internet, o principal motivo para a falta de internet no domicílio é o custo, conforme apontado por mais da metade dos respondentes da pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) [...]. Em seguida, os fatores mais importantes para a falta de acesso são: Acesso em: outro lugar, falta de interesse e falta de disponibilidade. (SOUSA et al., 2009, p. 11)

Gráfico 1 - Motivos para a falta de internet no domicílio
(% sobre o total de domicílios com computador, mas que não têm acesso à internet)



Fonte: Radar IPEA. Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. 2009

4.1.2 Por que R\$ 35,00?

Uma das inquietações sobre a política pública Banda Larga Popular, era saber como o governo chegou a este valor de R\$ 35,00. O estudo do Ipea – documento base que diagnosticou o cenário do acesso à banda larga no Brasil e que serviu de subsídio para o Ministério das Comunicações elaborar do programa – ressaltava duas questões, as quais na leitura do relatório demonstram que foram centrais para a chegada ao valor. A primeira é que em 2009, o serviço de banda larga não atingia pelo menos os 18 milhões de domicílios com computador. A segunda conFigura-se como uma pergunta: quais seriam as condições necessárias, para que a oferta de infraestrutura pudesse chegar a esse patamar, dialogando com os dados de 2009?

Naquele período, o Ipea já tinha claro o diagnóstico de que o mercado de telecomunicações, por ter uma estrutura oligopolizada, apresentava limitações estruturais, o que impedia o seu crescimento e, conseqüentemente, a ampliação do serviço para a população.

O mercado de serviços de acesso fixo de banda larga, notadamente dependente da estrutura de telecomunicações fixa, distingue-se por uma estrutura oligopolista formada por duas ou três prestadoras de serviços nas capitais e em grandes municípios. Nos demais municípios o serviço se caracteriza por um regime de monopólio operador pela concessionária de STFC (Serviço Telefônico Fixo Comutado). Portanto, o serviço tem algumas limitações estruturais que impedem o seu crescimento. (SOUSA et al., 2009, p. 11)

Estas limitações eram: preço, qualidade, cobertura e taxa de transmissão (velocidade). Preço sempre foi e continua sendo até hoje, como mostraremos mais à frente, um dos limitadores de aquisição do serviço de banda larga. Diante dessa afirmação, compreende-se que a população com menor renda é a mais afetada, porque o serviço tem um preço alto. Apesar da elevada tributação – que naquele ano atingia de 40% a 63% da receita líquida das empresas e tinha influência direta no preço final – os preços praticados no Brasil ainda assim estavam entre os mais altos do mundo.

A União Internacional de Telecomunicações (UIT) já indicava, em 2009, o Brasil como um mercado promissor. Estávamos entre os 20 primeiros maiores mercados de banda larga do mundo.

O preço relativo, definido como a razão entre a cesta mínima do serviço e a renda *per capita* é 9,6 vezes maior no Brasil, quando comparado ao Japão e 24 vezes mais alto em relação aos EUA. Tomando como exemplo o plano do Estado de São Paulo para a banda larga popular, que isenta de ICMS os acessos com preço mensal de até R\$ 29,80, o preço relativo no Brasil ainda seria 7,2 e 18 vezes maior que o do Japão e do EUA, respectivamente. Isto sem considerar que a cesta mínima nestes países tem velocidades de acesso superior à brasileira. (SOUSA, et al., 2009, p. 11)

A segunda limitação, qualidade, possui duas dimensões: a prestação do serviço e o atendimento ao cliente. O serviço contratado nunca é de fato o entregue, pois existe uma diferença significativa entre banda efetiva e banda contratada⁴². Isso significa que a banda larga brasileira não tem uma qualidade adequada, se comparada à de outros países. A dimensão do atendimento ao cliente, por sua vez, caracteriza-se pelas dificuldades que as empresas possuem de resolver problemas dos clientes: telemarketing não objetivo, constantes interrupções do serviço, demora no atendimento, etc.

A terceira limitação, cobertura, relaciona-se com uma infraestrutura da rede metálica da telefonia fixa, que foi ampliada pelas concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), para atingir os objetivos estabelecidas pelo primeiro Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU). Como as metas desse primeiro PGMU estabeleciam que as concessionárias do serviço deveriam atender, com acesso individual, todas as localidades que tivessem, pelo menos, 300 habitantes e, também, todos os imóveis situados a até 500 metros de distância dessas localidades, isso proporcionou a cobertura das 36.948 localidades brasileiras com uma estrutura de rede metálica instalada. Essa rede permite, a depender da tecnologia utilizada, transporte de dados capaz de alcançar velocidades entre 15Mbps e 100 Mbps. Além dessa infraestrutura da telefonia fixa, informações fornecidas pelas próprias operadoras, na época, mostravam que essas empresas possuíam mais de 90 mil km de fibra ótica instalados, somadas todas fibras óticas em conjunto. Diante dessa infraestrutura existente em 2009, a conclusão do relatório do Ipea é:

Portanto, conclui-se que, usando apenas a infraestrutura existente, neste estudo entendida como a disponibilidade de rede metálica para o assinante e a capacidade de comunicação de dados no *backhaul* e no *backbone*, seria possível promover uma cobertura muito mais ampla para o serviço de banda larga. (SOUSA et al., 2009. p. 11)

Em 2009, a maioria dos acessos no Brasil tinha velocidade abaixo de 1Mbps, o que é insuficiente para usufruir de conteúdos como áudios e vídeos. Essa taxa de transmissão colocava o País entre as menores taxas do mundo. Somente investimentos na modernização da infraestrutura, segundo o IPEA, seriam capazes de mudar esse cenário.

De posse dos dados densidade – que é a medida da quantidade de acessos a cada 100 habitantes – e de preço relativo da UIT, desenhou-se três possíveis cenários para a ampliação

⁴² Banda contratada é a velocidade que o usuário contrata da operadora, conforme anunciado. Banda efetiva é quanto as operadoras entregam de fato em velocidade ao usuário. Pelas normas da Anatel, hoje a média mensal que as operadoras devem entregar é de 80% da velocidade contratada. As novas regras da Anatel foram publicadas em 2012. Naquele ano, a média mensal de velocidade que as operadoras deveriam entregar era de 40%. A velocidade instantânea hoje entregue deve ser, no mínimo, 40% do contratado em 95% dos acessos. Antes desse novo regramento, a taxa de velocidade média mensal era de 10%. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=35544>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

da banda larga no Brasil, levando-se também em consideração que existe uma demanda pelo serviço dela que está reprimida pelo seu elevado preço. Na Figura 8, a coluna *Estimativa atual* representava a situação do Brasil em 2009.

Figura 9 - Cenários para o valor da banda larga

	Estimativa atual	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
Índice de preço	9,6	3,9	2,8	1,7
Cesta mínima	N/A	35,00	25,00	15,00
Preço médio mensal (em R\$)	161,87	66,50	47,50	28,50
Densidade (acessos/100 hab.)	5,3	18,4	21,0	23,7
Acessos (em milhões)	10,2	35,2	40,2	45,2
Domicílios	17,6%	61,2%	69,8%	78,5%
População atendida (em milhões)	33,4	115,6	132,1	148,5

Fonte: Radar IPEA. Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. 2009

O valor da cesta mínima de R\$ 35,00 foi escolhido, porque era o que, dentro dos dois cenários, apresentava a menor perda de receita para as empresas. Na Figura 8, a coluna *Estimativa atual* apresenta o valor da receita bruta das empresas em 2009, conforme o diagnóstico do estudo feito pelo Ipea, a receita das empresas com o faturamento do serviço de banda larga era de R\$ 19,7 bilhões. Na proposta, implementando-se o cenário 1, esta receita aumentaria para R\$ 28,1 bilhões; no cenário 2, cairia para R\$ 22,9 bilhões e no cenário três para R\$ 15,5 bilhões (IPEA, 2009).

Somente ações externas às empresas permitiriam um patamar de densidade socialmente desejado para a banda larga no Brasil. O documento do Ipea finaliza então com a proposição, de instrumentos que poderiam ser aplicáveis a uma política pública, na tentativa de garantir essa densidade socialmente desejada.

4.1.3 A concepção da Banda Larga Popular enquanto política pública

Uma das características dos serviços de telecomunicações é a externalidade da rede. Isso quer dizer: a cada novo acesso instalado, maior é a utilidade da rede para os usuários, pois tem-se a ampliação da rede aumentando o número de pessoas conectadas, com todas as suas possibilidades de uso. Isso é a materialização do efeito social gerado a cada novo acesso, que é maior que o preço pago por ele. Sendo assim, torna-se imperioso que a difusão da banda larga tenha apoio de políticas que incentivem a busca da ampliação da densidade superior que as aplicadas pelo mercado. Isso significa, na prática, a elaboração de políticas públicas dirigidas especificamente para este fim.

A partir dos resultados e dos dados obtidos, o documento do Ipea demonstra três cenários existentes do mercado de oferta da banda larga no Brasil: o primeiro cenário é

formado pelo oligopólio dominado por duas ou três empresas, em regiões com alta densidade demográfica e econômica – é o caso da parte central dos grandes conglomerados urbanos e de algumas cidades em áreas de grande concentração econômica; o segundo, é caracterizado por monopólio da infraestrutura instalada, podendo o serviço estar ou não disponível, em territórios de menor densidade demográfica e/ou econômica; e o terceiro, caracteriza-se pela ausência de infraestrutura e serviço, em áreas onde não há interesse econômico por parte das empresas – caso do meio rural e de pequenas localidades em regiões de difícil acesso.

Os três cenários só reforçam os grandes entraves já ditos na pesquisa do Ipea sobre acesso restrito: os altos preços e um baixo mercado competitivo impedem a difusão da banda larga. Em uma tentativa de apresentar soluções para esse problema, o Ipea propõe uma política pública, com quatro eixos de atuação, a fim de diminuir esse fosso existente no acesso à banda larga no Brasil.

O primeiro envolve o fomento à competição e ao desenvolvimento tecnológico. O estudo aponta que a promoção de tecnologias como o 3G na telefonia móvel, o *Power Line Communications (PLC)* e o *WiMax* podem incrementar a competição, fazendo com que novos atores apareçam no mercado. Além do incentivo tecnológico, o estímulo a pequenos provedores é a outra saída apresentada, já que eles oferecem o serviço em municípios de pequeno porte. Por último, o estudo destaca que estimular empresas de *e-business* pode contribuir para aumentar o uso da banda larga, mostrando a utilidade comercial da rede, tanto para o fornecedor quanto para o consumidor.

O segundo eixo apresenta uma proposta de alterações legais e regulatórias. Nesse eixo, o documento do Ipea designa três possibilidades de ampliação da oferta do serviço: atribuições de novas concessões de TV por assinatura; distribuição de novas frequências; e uma efetiva implementação de desagregação das redes (livre acesso).

O investimento público necessário para a ampliação do serviço está no terceiro eixo. A proposta é a desoneração fiscal de produtos usados para o acesso, como microcomputadores e *modems*, e do próprio serviço de banda larga. Nesse eixo, o documento aponta, ainda, o uso de outras fontes de investimentos, como o uso do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) e o fornecimento de subsídios – não sendo explicitado em que frente esses seriam usados.

O quarto eixo da proposta de política pública apresentada pelo Ipea, para uma efetiva ampliação do serviço de banda larga, envolve a capacitação das pessoas em três níveis: utilização das TICs – Tecnologias da Informação e da Comunicação –, geração de conteúdo e suporte e manutenção. Essas foram as premissas que permitiram ao Ministério das Comunicações criar a ação Banda Larga Popular. Observa-se que o estudo apresenta uma

série de propostas para a criação daquilo que seria uma política pública de acesso à internet no Brasil. A política adotada pelo governo sinaliza a aceitação de alguns dos pontos apresentados.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada foi a instituição especializada designada para apresentar uma solução, ou propostas de soluções, para um determinado problema, no caso, a ampliação do acesso à banda larga no Brasil. Capella (2007) afirma que Kingdon (2003), teórico do campo das políticas públicas, tem como ideia central, na teoria dos *Multiple Streams Models* (Modelo de Múltiplos Fluxos), que alguns atores possuem influências distintas: uns na definição da agenda governamental e outros na definição de alternativas. Integram o primeiro grupo atores-chave como o presidente, por exemplo. Compõem esse segundo grupo de atores os especialistas, também chamados de comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) – pesquisadores, acadêmicos, assessores parlamentares, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, entre outros.

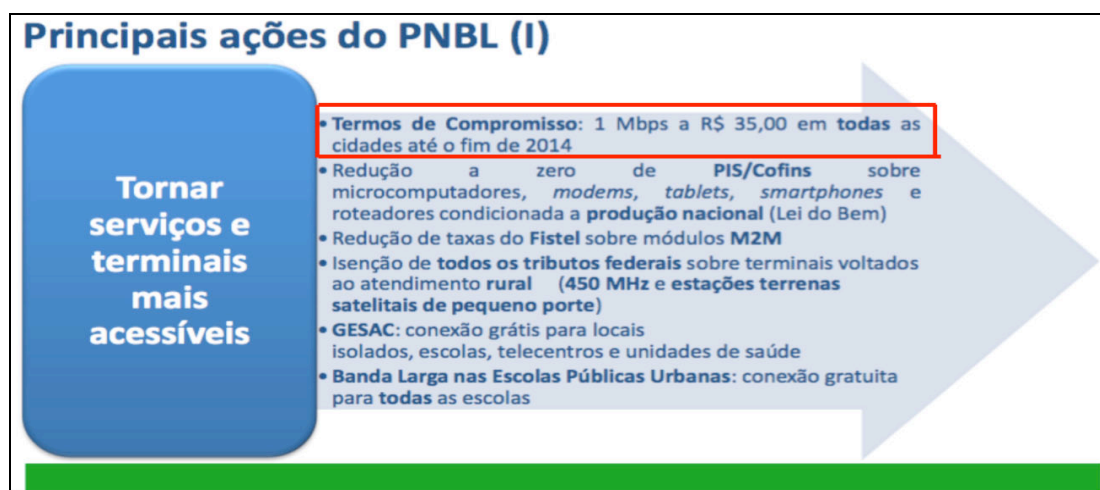
O primeiro grupo de participantes é composto por "atores visíveis", que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os "participantes invisíveis", que formam as comunidades [*policy communities*] nas quais as ideias são geradas e postas em circulação. (CAPELLA, 2007, p. 98)

Observa-se que o Ipea está localizado no segundo grupo de atores, já que em documento nota-se a proposição de alternativas e soluções para uma política pública de massificação da banda larga no Brasil. O documento apresentado pelo instituto possui caráter técnico, pois também traz dados e elementos que demonstram a necessidade de revisão e adoção de alguns modelos, para a implantação dessa política pública. Essa foi a ideia apresentada e posta em circulação que o Ministério das Comunicações, na época acatou e decidiu implementar enquanto política pública de ampliação da banda larga.

5 OS TERMOS DE COMPROMISSO

O governo federal, por meio do Ministério das Comunicações, e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) firmaram Termos de Compromisso com quatro empresas: Oi, Telefônica, CTBC e Sercomtel, com o propósito de que elas oferecessem a Banda Larga Popular, uma das principais ações do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL). As empresas deveriam ofertar planos de banda larga que se enquadrassem no PNBL (a velocidade deveria ser de 1 Mbps (*megabit* por segundo), com preço máximo de R\$ 35,00 ou R\$ 29,90, quando houvesse isenção fiscal.

Figura 10 - Inserção da banda larga popular nas ações do PNBL



Fonte: BRASIL. Ministério das Comunicações. Disponível em: <www.mc.gov.br>.

Os Termos de Compromisso foram os instrumentos legais que colocaram a política pública Banda Larga Popular no mundo jurídico. Eram as regras que tanto empresas quanto os órgãos signatários deveriam seguir para a implementação e execução da política pública. A análise dos Termos de Compromisso, então, torna-se um elemento fundamental desta dissertação, já que, em tese, nenhuma cláusula poderia ser descumprida, pois o sucesso da política pública dependeria do seu atendimento integral.

Antes de analisar os Termos de Compromisso que a Anatel e o Ministério das Comunicações celebraram com as operadoras, é importante situar onde está localizado o Termo de Compromisso no mundo jurídico. Não entraremos nas divergências doutrinárias existentes no campo da Justiça sobre este assunto, pois não é esse o foco desta pesquisa. A apresentação da localização jurídica do Termo de Compromisso é para facilitar o entendimento sobre como uma política pública se materializa em outras formas, diferentes de uma lei propriamente dita.

A doutrina jurídica clássica compreende o Termo de Compromisso, especialmente os celebrados entre os dois entes públicos aqui citados, Anatel e Ministérios das Comunicações, como contratos da administração. Esta modalidade é celebrada entre a administração pública e entes públicos ou privados, seja sob o regime de direito público, seja sob o regime de direito privado.

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (DI PEITRO, 2016, p. 297)

Mello (2010) preleciona que contrato administrativo está respaldado por força da lei, obrigando o cumprimento das cláusulas pactuadas, garantindo vínculo entre os signatários e tendo como objetivo maior o interesse público.

É um tipo de avença tratada entre a Administração Pública e terceiros, no qual, por força de lei, as cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado. (MELLO, 2010, p.621)

Segundo Tácito (1975; p. 128), "a tônica do contrato se desloca da simples harmonia de interesses para a consecução de um fim de interesse público". É observado que o escopo dos contratos administrativos é o interesse público. Esse é um aspecto fundamental dessa modalidade de contrato. Além dessa, enumeram-se como características dos contratos administrativos (DI PIETRO, 2016) a presença da administração pública como poder público, – no caso dos Termos de Compromisso, a Anatel e o Ministério das Comunicações; a finalidade pública; a obediência à forma prescrita em lei; o procedimento legal; a natureza de contrato de adesão; a natureza *intuitu personae*; a presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade.

É possível observar no Termo de Compromisso celebrado entre a Anatel, Ministério das Comunicações e as empresas de Telecomunicações algumas dessas características. Na próxima seção, será apresentada uma análise de cada um desses documentos, para se obter uma noção sobre como as elas trataram ou implementaram determinadas cláusulas do documento. Nas análises, observa-se que algumas cláusulas pactuadas não foram cumpridas, o que demonstra a fragilidade dos órgãos públicos signatários na fiscalização do cumprimento dos termos.

5.1 Termo de Compromisso celebrado com a Oi

O primeiro termo a ser analisado por esta pesquisa foi assinado com a empresa Oi, em 2011. Segundo o ministro das Comunicações da época, Paulo Bernardo⁴³, a proposta era que o preço cobrado por elas tivesse o mesmo valor, tanto para a banda larga móvel, quanto para a fixa. Além disso, o usuário não era obrigado a adquirir o plano em conjunto com qualquer outro serviço da operadora. Ou seja, a compra casada não era obrigatória para adquirir a Banda Larga Popular.

Porém, ao ler o Termo de Compromisso da empresa Oi, por exemplo, observamos que existe uma brecha que permite à empresa o oferecimento da Banda Larga Popular junto a algum outro, o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) disponível na localidade. O parágrafo terceiro do referido documento permite essa brecha:

§3º. A hipótese prevista no § 2º não isenta a Oi de disponibilizar a Oferta de Varejo por meio do SCM ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, conforme cronograma previsto no ANEXO I, cuja contratação, neste caso, poderá ser efetuada em conjunto com qualquer plano do serviço telefônico fixo comutado – STFC disponível na respectiva localidade. (BRASIL, 2011, p. 2)

A situação acima permite claramente à empresa a possibilidade de vender o produto do PNBL juntamente a outro serviço, o que é chamado de venda casada. Esta prática comercial é vedada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), conforme prevê o seu art. 39, inciso I. Ou seja, em uma determinada perspectiva, esses termos podem ser considerados ilegais.

Outro aspecto é que o termo permite que a empresa ofereça o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o conhecido plano de 3G para celular, conforme a disponibilidade de suas redes. Isso pode representar dois problemas: o primeiro, é que planos de 3G tem um modelo de negócio diferenciado daqueles de internet fixa. Além da instabilidade e da qualidade de sinal, já que a cobertura influencia diretamente no uso do serviço, a possibilidade de o usuário ter que adquirir pacotes adicionais é iminente, já que as velocidades de *upload* e *download* são menores que as da banda larga fixa.

O segundo problema é que essa oferta dissemina um modelo de negócio mais lucrativo para as empresas. Não à toa, hoje temos um número de conexões via celular bastante

⁴³ Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,banda-larga-popular-estara-disponivel-em-ate-90-dias-diz-bernardo,74055e>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

alto no Brasil, sendo ele o aparelho de conexão de quatro, a cada cinco brasileiros.⁴⁴ Sem dúvidas, vender planos 3G sai mais lucrativo do que vender os de internet banda larga fixa.

§2º. A Oi poderá cumprir o previsto no § 1º disponibilizando a Oferta de Varejo por meio do Serviço Móvel Pessoal (SMP), conforme disponibilidade de suas redes, respeitadas as demais características da Oferta de Varejo, exceto as especificidades do SMP expressamente previstas neste Termo, e o limite de *upload* previsto no caput. (BRASIL, 2011, p. 2)

Outro problema detectado ao ler o contrato da operadora Oi é o nítido descumprimento da cláusula quarta do Termo de Compromisso firmado com a Anatel e o Ministério das Comunicações. Navegando pelo site da empresa⁴⁵, que é, além do telemarketing, o espaço de venda de seus produtos, é fácil localizar as opções de planos de internet. Porém, a oferta da Banda Larga Popular, ação do PNBL, está informada de forma bem discreta.

Figura 11 - Oferta do PNBL no site da empresa Oi

Preço /Mês	Velocidade	Com WiFi	Outros benefícios	Ação
94,90	35 mega	✓	✓	Selecione
84,90	25 mega	✓	✓	Selecione
74,90	15 mega	✓	✓	Selecione
64,90	10 mega	✓	✓	Selecione
54,90	2 mega	✓	✓	Selecione

Outros planos: sem fixo, sem fidelização, PNBL (Plano Nacional de Banda Larga) e Banda Larga Rural. **Oferta do PNBL**

Fonte: Site da empresa. Disponível em: <www.oi.com.br>.

Observa-se que a oferta da Banda Larga Popular está separada dos planos de internet da empresa, contrariando o que estava no acordo, pois a cláusula quarta deixa bem

⁴⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/04/internet-chega-pela-1-vez-mais-de-50-das-casas-no-brasil-mostra-ibge.html>. Acesso em: 25 abr. 2016.

⁴⁵ Disponível em: <www.oi.com.br>. Acesso em: 25 abr. 2016.

especificado que a divulgação e publicidade da oferta da Banda Larga Popular devem ser amplas.

CLÁUSULA QUARTA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

A Oi deverá promover, conforme suas práticas, ampla publicidade dos planos da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado para atingir com eficácia o respectivo público alvo.

§ 1º Na divulgação das Ofertas de Varejo e de Atacado, é facultado a Oi utilizar a seguinte sentença: “Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga”.

§ 2º A Oi deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, semestralmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

(BRASIL, 2011, p. 7)

Da forma que está no site, o consumidor ao tentar comprar um plano de internet barato, vai optar pelo plano de R\$ 54,90, com 2Mb de velocidade. Essa forma de divulgação da política pública possivelmente contribuiu para torná-la desconhecida perante a sociedade. O Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) realizou, em 2012, uma pesquisa on-line com 2.130 associados, a qual demonstrou que 63% deles não sabem da existência de planos de banda larga popular.

5.2 Termo de Compromisso celebrado com a Telefônica

No site da empresa Vivo⁴⁶, que pertence à Telefônica, encontram-se à venda seis modalidades de plano de banda larga fixa, que vão de 15Mb a 300Mb de velocidade. O valor do plano mais lento, 15Mb, é de R\$ 75,90 e o do mais veloz, R\$ 205,90. Não existe nenhuma informação sobre o PNBL, muito menos a oferta do Banda Larga Popular.

Em 2012, na pesquisa feita pelo Idec⁴⁷, o PNBL fixo era oferecido de maneira discreta, sem muito destaque no site da empresa, diferente dos outros planos comerciais da operadora.

Tanto em 2012 quanto agora, observa-se que a empresa não cumpriu a cláusula terceira do Termo de Compromisso assinado com o Ministério das Comunicações e a Anatel.

CLÁUSULA TERCEIRA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS
O Grupo dará publicidade dos planos da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado segundo os critérios usualmente por ele adotados.

§1º. Na divulgação das Ofertas de Varejo e de Atacado, é facultado ao Grupo utilizar a seguinte sentença: “Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga”.

⁴⁶ <https://assine.vivo.com.br/banda-larga>

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.idec.org.br/em-acao/revista/abertura-de-contas/materia/lenta-cara-e-para-poucos-ii-a-missao>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

§2º. O Grupo deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, anualmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

(BRASIL, 2011, p. 6)

CrITÉrios usualmente adotados, conforme descreve a cláusula, são os de disponibilização dos planos comerciais que a empresa vende, bastando acrescentar o Banda Larga Popular entre eles, dando a mesma visibilidade.

Figura 12 - Oferta dos planos comerciais de banda larga fixa da Vivo

Planos Vivo Internet
Ultravelocidades para toda a família ficar conectada.

15 Mega	25 Mega	50 Mega (OFERTA PARA O SITE)	100 Mega	200 Mega	300 Mega
+ Detalhes	+ Detalhes	+ Detalhes	+ Detalhes	+ Detalhes	+ Detalhes
Wi-Fi Grátis	Wi-Fi Grátis	Wi-Fi Grátis	Wi-Fi Grátis	Wi-Fi Grátis	Wi-Fi Grátis
✓ Download: 15 Mbps	✓ Download: 25 Mbps	✓ Download: 50 Mbps	✓ Download: 100 Mbps	✓ Download: 200 Mbps	✓ Download: 300 Mbps
✓ Upload: 1 Mbps*	✓ Upload: 2 Mbps*	✓ Upload: 5 Mbps*	✓ Upload: 50 Mbps*	✓ Upload: 100 Mbps*	✓ Upload: 150 Mbps*
✓ Consulte a velocidade na sua cidade*	✓ Consulte a velocidade na sua cidade*	✓ Consulte a velocidade na sua cidade*	✓ Consulte a velocidade na sua cidade*	✓ Consulte a velocidade na sua cidade*	✓ Consulte a velocidade na sua cidade*
No combo R\$75,90 /mês*	No combo R\$85,90 /mês*	Desconto para compra online No combo R\$95,90 /mês*	No combo R\$105,90 /mês*	No combo R\$155,90 /mês*	No combo R\$205,90 /mês*
Assine já	Assine já	Assine já	Assine já	Assine já	Assine já

Fonte: Site da empresa. Disponível em: <https://assine.vivo.com.br/banda-larga/planos?cid=M2_01>. Acesso em: 9 dez. 2016.

No plano de internet móvel, acontece a mesma ausência. No site da empresa Vivo⁴⁸, não há nenhuma citação ao Banda Larga Popular, plano de vendas de acesso à internet do PNBL. A empresa que tinha a opção – conforme preleciona o §2º da cláusula primeira do Termo de Compromisso assinado – de oferecer o pacote de 1 Mb a R\$ 35,00, tanto na internet fixa quanto na móvel, não apresentou o programa como uma das opções de aquisição de planos para os usuários.

O site da Vivo possui um serviço virtual de atendimento ao cliente, caso este queria adquirir algum produto. É o chamado *vendedor virtual*. Uma vez que não foi encontrada nenhuma referência ao PNBL ou à Banda Larga Popular como um dos pacotes de planos de

⁴⁸ https://assine.vivo.com.br/banda-larga/planos?cid=M2_01

internet fixa ou móvel da empresa, procuramos no dia 8 de dezembro de 2016, por volta das 18h05 um desses vendedores virtuais⁴⁹ e perguntamos sobre o Banda Larga Popular. No *chat*, indagamos se a empresa vendia planos de dados do Plano Nacional de Banda Larga, mas a vendedora afirmou que o mesmo só poderia ser adquirido em lojas. Na sequência perguntamos se ela sabia quanto custava o plano do PNBL. Ela respondeu que não tinha acesso a essas informações.

Figura 13 - Diálogo mantido com a vendedora virtual da Vivo

The screenshot shows the Vivo website's 'Planos para Você e sua Família' section. It features four plan cards: 6GB (500 minutos), 8GB (800 minutos), 12GB (1000 minutos), and 16GB (Minutos ilimitados). A chat window is open on the right, titled 'Compre aqui agora!'. The chat history shows a customer asking about the availability of the National Broadband Plan (PNBL) and the cost of the 16GB plan. The virtual agent, Carolina Silva, responds that the plan is only available in stores and that she does not have access to the pricing information.

Fonte: Site da empresa. Disponível em: <https://assine.vivo.com.br/banda-larga/planos?cid=M2_01>. Acesso em: 8 dez. 2016.

Dando continuidade ao diálogo, foi perguntado se existiam planos do PNBL para fixo e móvel à venda. Apesar de já constatar que, no site da empresa, não existia nenhuma informação sobre a oferta, resolvemos tirar a dúvida perguntando diretamente para a vendedora. Mais uma vez, ela reafirmou que o plano era somente adquirido nas lojas. Informou ainda que ela tratava somente de planos de celular. Ora, o Banda Larga Popular também permitia às empresas vender o plano de 1 Mb, a R\$ 35,00 no Serviço Móvel Pessoal (SMP).

CLÁUSULA PRIMEIRA

[...]

§2º. O Grupo poderá cumprir o previsto no §1º disponibilizando a Oferta de Varejo por meio do Serviço Móvel Pessoal (SMP), conforme disponibilidade de suas redes, respeitadas as demais características da Oferta de Varejo, exceto as especificidades do SMP expressamente previstas neste Termo e o limite de *upload* previsto no caput.

(BRASIL, 2011, p. 2)

⁴⁹ A conversa com o vendedor virtual da empresa Vivo aconteceu no dia 8 de dezembro de 2016.

A única alusão que o site da empresa Vivo faz ao PNBL é a oferta do serviço na condição de "Oferta de Atacado"⁵⁰. A "Oferta de Atacado" está descrita na cláusula segunda do Termo de Compromisso. Ela permite que a operadora signatária do contrato, no caso a Telefônica, oferte para prestadores de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), inscritos no Simples e para municípios, no caso prefeituras, que possuem autorização para prestação de serviço de telecomunicações e acesso à sua infraestrutura, a fim de que eles ofereçam o serviço de internet em banda larga.

CLÁUSULA SEGUNDA - OFERTA DE ATACADO

O Grupo compromete-se a ofertar, para prestadores de SCM autorizados pela Anatel e inscritos no SIMPLES (Prestadores SIMPLES), nos termos da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e para municípios, autorizados a prestar serviços de telecomunicações (Municípios) (conjuntamente denominados "Prestadores"), serviço de telecomunicações de transmissão para suporte à oferta de acesso à Internet em banda larga ("Oferta de Atacado"), em todas as localidades constantes no Anexo II em que houver capacidade disponível. (BRASIL, 2011, p. 4)

Toda a cláusula segunda do termo descreve a forma de como esta oferta deve se dá. O parágrafo terceiro mostra as capacidades que a ofertante, no caso a empresa Vivo, deve oferecer a cada município, tendo como parâmetro o seu número de habitantes.

CLÁUSULA SEGUNDA - OFERTA DE ATACADO

[...]

§3º. A Oferta de Atacado aos Prestadores SIMPLES e Municípios deve ser disponibilizada em todos os municípios constantes no Anexo III, dentro das seguintes capacidades:

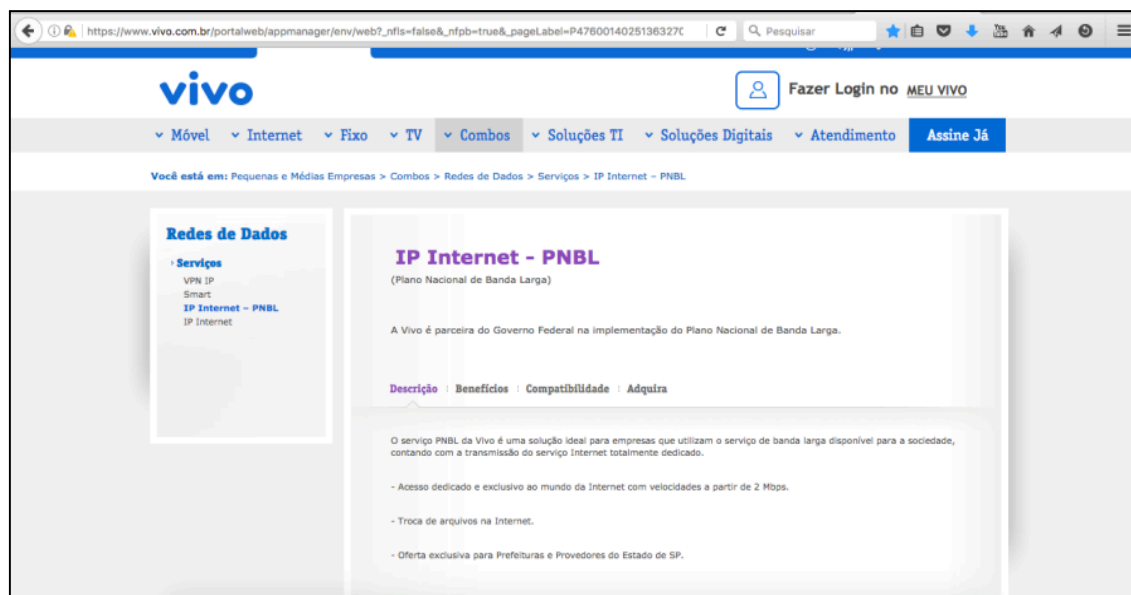
- I – Municípios menores do que 20.000 habitantes: 32 Mbps por município;
 - II – Municípios entre 20.001 e 40.000 habitantes: 64 Mbps por município;
 - III – Municípios entre 40.001 e 60.000 habitantes: 128 Mbps por município;
 - IV – Municípios maiores do que 60.000 habitantes: 256 Mbps por município.
- (BRASIL, 2011, p. 5)

Um ponto interessante nessa cláusula é que a prestadora ou município que contratará não poderá revendê-lo para outra prestadora ou município. A finalidade é pura e simplesmente para atender o consumidor final. Além disso, caso a prefeitura contratante queira oferecer conexões em espaços públicos, poderá fazê-las desde que use para isso a capacidade máxima de 8Mb para tal política pública municipal de conexão.

⁵⁰ Disponível em:

<https://www.vivo.com.br/portalweb/appmanager/env/web?_nfls=false&_nfpb=true&_pageLabel=P47600140251363270357882#>. Acesso em: 10 dez. 2016.

Figura 14 - Página do site da Vivo que apresenta a oferta do PNBL em atacado



Fonte: Site da empresa. Disponível em: www.vivo.com.br Acesso em: 10 dez. 2015.

Com os registros acima, compreendemos que a Telefônica e sua empresa, a Vivo, não seguiram várias das cláusulas constantes no Termo de Compromisso assinado com o Ministério das Comunicações e a Anatel.

5.3 Termo de Compromisso celebrado com a CTBC

A CTBC, empresa do Grupo Algar Telecom, foi uma das concessionárias signatárias do Termo de Compromisso que oferecia a ação Banda Larga Popular, do PNBL. Na pesquisa feita no site⁵¹ da empresa, não se observa nenhuma menção ao PNBL e, muito menos, à oferta do pacote da Banda Larga Popular.

A empresa de telefonia fixa, com atuação em quatro Estados: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul e São Paulo. Quando se acessa o site da mesma, pede-se a informação de qual cidade o internauta está. A busca feita listou dez cidades de cada um dos Estados⁵² que a concessionária atua com autorização de serviços de voz, dados e TV. Em nenhuma das cidades escolhidas foi encontrada a oferta do pacote da Banda Larga Popular, seja em telefonia móvel (SMP) ou na banda larga fixa (SCM).

Já nessa primeira análise, feita no dia 21 de dezembro, às 20 horas, percebe-se que a cláusula terceira do Termo de Compromisso assinado pela empresa em 2011 não foi colocada

⁵¹ Disponível em: <<https://compre.algartelem.com.br/internet-algar-precos-planos/>> . Acesso em: 21 dez. 2016

⁵² A empresa tem atuação nos Estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, além do Distrito Federal.

em prática. Se ela oferece de alguma forma, seja no modelo de Serviço Móvel Pessoal (SMP) ou no Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), não está claro para o usuário esta oferta.

CLÁUSULA TERCEIRA - DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

A ALGAR TELECOM deverá promover, conforme suas práticas, ampla publicidade dos planos da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado para atingir com eficácia o respectivo público alvo.

§1º Na divulgação das Ofertas de Varejo e de Atacado, é facultado a ALGAR TELECOM utilizar a seguinte sentença: “Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga”. (BRASIL, 2011, p. 6)

O plano mais barato de internet que a empresa oferece é um de R\$ 39,00, para um pacote com 2 Mb de velocidade. Este, na verdade, é um preço promocional, porque o valor real do plano é R\$ 76,00. Ou seja, mais caro que a "Oferta de Varejo" da Banda Larga Popular descrita no Termo de Compromisso assinado. Os planos seguintes custavam R\$ 81,00, mas estavam com o preço promocional de R\$ 54,90, por 4Mb, e R\$ 99,00, mas com preço promocional de R\$ 64,90 por 10Mb.

Figura 15 - Página do site da CTBC/Algar que apresenta a oferta planos de acesso à banda larga

The screenshot shows the Algar Telecom website's internet plan selection page. The URL is <https://compre.algartelem.com.br/internet-algar-precos-planos/#detalhes>. The page features three plan cards:

- INTERNET 2MB:** Original price R\$ 76,00, promotional price R\$ 39,90/mês no pacote. Features: Internet ilimitada, Wi-Fi Grátis, Antivírus incluso.
- INTERNET 4MB:** Original price R\$ 81,00, promotional price R\$ 54,90/mês no pacote. Features: Internet ilimitada, Wi-Fi Grátis, Antivírus incluso.
- INTERNET 10MB:** Original price R\$ 99,00, promotional price R\$ 69,90/mês no pacote. Features: Internet ilimitada, Wi-Fi Grátis, Antivírus incluso.

Each card includes a 'QUERO ESTE' button and a 'ver detalhes' link. A small disclaimer at the bottom states: "Preços promocionais por 3 meses válidos para a banda larga adquirida nos pacotes compostos por banda larga + telefonia fixa + TV conforme a disponibilidade técnica e o regulamento. Sujeito a disponibilidade técnica. O valor da assinatura da banda larga é dividido entre locação do modem (para os planos acima de 20Mb) ou venda do modem (para os planos de 1Mb até 10Mb), mais pacotes de serviços Hero e a disponibilização do serviço de internet em sua casa. A locação do modem só é válida para as velocidades acima de 20Mb. Nas velocidades de 1Mb, 2Mb, 4Mb e 10Mb o modem será vendido por 12 parcelas de R\$ 11,50, consideradas em conta de faturamento. Para estes equipamentos não há a necessidade de devolução no momento do cancelamento e não haverá cobrança de multa. A banda larga está sujeita à viabilidade técnica. Ver mais detalhes sobre os planos."

Fonte: Site da empresa. Disponível em: <<https://compre.algartelem.com.br/internet-algar-precos-planos/#detalhes>>.

Um detalhe a ser observado é que os valores da Figura 10 são para compras casadas adquiridas com pacotes de telefonia fixa e televisão válidos e têm validade de três meses. Depois disso, o valor passaria para o preço não promocional do plano, de R\$ 76,00.

Esses valores variam conforme a localidade escolhida. Mas, em todas elas, o plano mínimo é de 2 Mb a R\$ 39,90. Em algumas cidades, existem planos com 10 Mb e 20 Mb. No

site da empresa⁵³, existe uma página que apresenta todos os planos de internet de banda larga fixa ofertados da Algar. Em nenhum deles, existe a referência ao Banda Larga Popular ou PNBL.

Figura 16 - Página do site da CTBC/Algar que apresenta os planos de acesso à banda larga da empresa



Banda Larga (Velocidade)	Download	Upload	IP
2Mb	2 Mbps	2 Mbps	Dinâmico
4Mb	4 Mbps	1 Mbps	Dinâmico
10Mb	10 Mbps	1,2 Mbps	Dinâmico
20Mb	20 Mbps	1,2 Mbps	Dinâmico
40Mb	40 Mbps	1,2 Mbps	Dinâmico
60Mb	60 Mbps	3 Mbps	Dinâmico
100Mb	100 Mbps	3 Mbps	Dinâmico
200Mb	200 Mbps	3 Mbps	Dinâmico

Fonte: Site da empresa / <https://compre.algartelem.com.br/compare-os-planos-de-internet/>

Por outro lado, digitamos no campo de "busca" do site a palavra "Banda Larga Popular", encontramos um modelo de contrato⁵⁴ de prestação do serviço. O contrato tem validade a partir do momento no qual o usuário contrata alguns dos pacotes ofertados pela empresa. Na cláusula 3.10 existe uma menção à banda larga popular, descrevendo uma redução de velocidade para 500 Kbps, caso haja alguma rescisão de alguns dos itens do pacote *Ligado 4*, que quando buscado no site, não aparece com essa descrição. Supõem-se que seja um pacote de compra casada, que caso o usuário queira desabilitar alguns dos serviços que integram o pacote, mas decida ficar com o pacote de Banda Larga Popular, o preço continuaria o mesmo, porém a conexão baixaria para 500 Kbps, não dizendo se é de velocidade de *download* ou *upload*.

No mesmo modelo de Contrato de Prestação de Serviço de Banda Larga, no item 3.4, é apresentado um quadro com valores mínimos de *download* e *upload*, conforme a tecnologia que a empresa utiliza na área. Em uma velocidade de 1 Mb, a taxa de *upload* de uma tecnologia como a ADSL⁵⁵ é de 680 Kbps. Compreende-se, então, que a empresa reduz a

⁵³ <https://compre.algartelem.com.br/compare-os-planos-de-internet/>

⁵⁴ Disponível em: <http://novo-portal-algar-files.s3.amazonaws.com/documents/document_files/000/000/035/original/Contrato_banda_larga_Algar_Telecom_e_Algar_Multimedia.pdf?1475695848>. Acesso em: 22 dez. 2016.

⁵⁵ *Asymmetric Digital Subscriber Line (ADSL)* é uma tecnologia de comunicação de dados que se utiliza das linhas de telefone para transmissão de dados mais rápidos. É muito praticada hoje no Brasil.

velocidade da Banda Larga Popular para uma ainda menor que a praticada por ela usualmente, de 1 Mb para 500 kbps.

Dessa forma, consideramos possível afirmar que a Cláusula Quarta do Termo de Compromisso assinado pela empresa não está sendo colocada em prática, pois ela deixa claros os aspectos de qualidade que devem ser seguidos no seu parágrafo único.

CLÁUSULA QUARTA – PADRÕES DE QUALIDADE

A ALGAR TELECOM deverá observar os regulamentos da Anatel e garantir a adequação da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado aos padrões gerais de qualidade e demais regras aplicáveis pela ANATEL, sujeitando-se à sua fiscalização e às sanções cabíveis no tocante estritamente ao cumprimento destas regulamentações.

Parágrafo Único. Para a Oferta de Varejo, a ALGAR TELECOM garantirá que os padrões de qualidade da oferta não serão inferiores aos das suas ofertas regulares de mercado de mesmas características. (BRASIL, 2011, p. 6)

No dia 21 de dezembro de 2016, foi enviado um e-mail, via sistema de contato do site⁵⁶ da empresa Algar Telecom, perguntando se ela vendia o plano da Banda Larga Popular e, caso a resposta fosse positiva, em quais cidades esse plano era vendido. No dia 26 de dezembro, veio a resposta, com a indicação de 84 cidades em que o plano da Banda Larga Popular era ofertado. Uma informação interessante na resposta é que toda solicitação do plano da Banda Larga Popular passa por uma análise de viabilidade. Abaixo, a resposta da empresa.

Agradecemos pelo e-mail enviado. Esperamos continuar contando com sua colaboração para aperfeiçoarmos cada vez mais nosso atendimento. Continuação do protocolo, 201642580109.

Informamos que segue [sic] as localidades atendidas com banda larga popular.

Batatais (SP); Frutal (MG); Nova Serrana (MG); Pará de Minas (MG); Itumbiara (GO); Ituiutaba (MG); Aramina (SP); Buritizal (SP); Cássia dos Coqueiros (SP); Comendador Gomes (MG); Córrego Danta (MG); Cruzeiro da Fortaleza (MG); Ipiacu (MG); Pedrinópolis (MG); Pequi (MG); Pirajuba (MG); Ribeirão Corrente (SP); Santa Cruz da Esperança (SP); São José da Varginha (MG); União de Minas (MG); São Francisco de Sales (MG); Inaciolândia (GO); Colômbia (SP); Guarinhata (MG); Indianópolis (MG); Araporã (MG); Santo Antônio da Alegria (SP); Nuporanga (SP); Limeira Do Oeste (MG); Campo Florido (MG); Moema (MG); Maravilhas (MG); Lagamar (MG); Iguatama (MG); Araújo (MG); Cachoeira Dourada (GO); Delta (MG); Lagoa Grande (MG); Buriti Alegre (GO); Paranaiguara (GO); Perdígão (MG); Igaratinga (MG); Carneirinho (MG); Centralina (MG); Altinópolis (SP); Brodowski (SP); Cajuru (SP); Campina Verde (MG); Campos Altos (MG); Canápolis (MG); Capinópolis (MG); Carmo do Paranaíba (MG); Conceição das Alagoas (MG); Guaira (SP); Guara (SP); Ibiraci (MG); Ipua (SP); Itapagipe (MG); Iturama (MG); Ituverava (SP); Jardinópolis (SP); Lagoa Formosa (MG); Luz (MG); Miguelópolis (SP); Monte Alegre de Minas (MG); Monte Santo de Minas (MG); Morro Agudo (SP); Nova Ponte (MG); Orlândia (SP); Papagaios (MG); Paranaíba (MS); Pitangui (MG); Planura (MG); Prata (MG); Presidente Olegário (MG); Rio Paranaíba (MG); Sales Oliveira (SP); Santa Juliana (MG); Santa Vitória (MG); São Joaquim da Barra (SP); São Simão (GO); Tupaciguara (MG); Vazante (MG).

⁵⁶ <https://www.algartelecom.com.br/AreaCliente/fale-conosco.html>

Toda solicitação passa por análise de viabilidade. Continuamos à sua disposição para qualquer outro esclarecimento. Se preferir você poderá contar também com a nossa Central de atendimento Fixa:103 12, Celular:1055, Tv a Cabo:106 12 a qualquer hora do dia ou da noite. Conta Via E-mail Algar Telecom (...)

Atenciosamente, Algar Telecom - Núcleo de Resposta ao Cliente

Mais uma prova de que o plano não é oferecido da maneira como deveria, pois, na lista, consta o município de Araújos, localizado no Estado de Minas Gerais. Esta foi umas das cidades que marcamos no momento em que se buscou o plano de Banda Larga Popular, e a oferta que apareceu mostrava um pacote de 2 Mb, a R\$ 39,90. Se existe capacidade para ofertar um plano de 2Mb nessa cidade, acredita-se que, tecnicamente é possível também oferecer um pacote de 1 Mb, a R\$ 35,00. A viabilidade comercial seria um outro debate. Porém, compreendemos que não faz sentido a análise de viabilidade, enviada na resposta via e-mail da empresa, de uma solicitação do pedido do Plano de Banda Larga Popular pelo usuário na cidade. Não está claro que viabilidade é esta na resposta da empresa. Pela busca e análise feita, existe tecnologia para a oferta do plano da Banda Larga Popular.

5.4 Termo de Compromisso celebrado com a Sercomtel

A Sercomtel foi uma das quatro empresas que assinaram o Termo e Compromisso com o Ministério das Comunicações e a Anatel, aderindo à implementação do programa Banda Larga Popular. A empresa nasceu em Londrina, no Paraná, em 1964, vinculada à prefeitura. Primeiramente, configurava-se como Departamento de Serviços Telefônicos, que, no ano seguinte, foi transformado em autarquia, com o nome Serviço de Comunicações Telefônicas de Londrina (Sercomtel). Desde 2009, por meio de uma autorização da Anatel, a Sercomtel opera serviços de voz, dados e internet em todo o Estado do Paraná.

Em alguns municípios do Estado, ela opera em parceria com a Companhia Paranaense de Energia (Copel), empresa de 60 anos. Pelas informações constantes no site⁵⁷ da empresa, essa parceria se dá na maioria dos municípios paranaenses. Quando se busca no site⁵⁸, o pacote de acesso à internet Banda Larga Popular, no dia 6 de janeiro de 2017, encontra-se a opção com o mesmo destaque que possuem os outros planos de pacote de dados ofertados. Ou seja, a empresa foi a única a destacar a Banda Larga Popular como um pacote de dados comercializado dentre outros pacotes.

⁵⁷ Disponível em: <www.sercomtel.com.br>. Acesso em: 6 jan. 2017.

⁵⁸ Disponível em: <www.sercomtel.com.br>. Acesso em: 6 jan. 2017.

Um outro fato positivo é que a Sercomtel foi a única a mostrar no seu site⁵⁹, de maneira explícita, que aderiu ao programa Banda Larga Popular, citando o Ministério das Comunicações e a Anatel.

A empresa fez então duas ações que não foram vistas nas outras três concessionárias pesquisadas: divulgou o pacote de acesso à internet da Banda Larga Popular e a adesão dela ao PNBL.

Figura 17 - Página do site Sercomtel divulgando a adesão à Banda Larga Popular

The screenshot shows the Sercomtel website interface. At the top, there is a search bar and navigation links. The main navigation menu includes 'institucional', 'telefonia fixa', 'telefonia celular', 'internet banda larga' (highlighted in red), 'tv por assinatura', 'provedor internet', and 'área do cliente'. Below the menu is the Sercomtel logo and a search bar. The main content area is titled 'Banda Larga Popular' and contains a text box stating that Sercomtel has joined the PNBL program. Below this is a table with the following data:

BANDA LARGA POPULAR	DOWNLOAD MÁXIMO	UPLOAD MÁXIMO	FRANQUIA	PREÇO
5 Mega	5 Mbps	1 Mbps	5 GB	R\$ 46,90
Modem ADSL (convencional): R\$ 1,00		IP Fixo (mensalidade): R\$ 54,00		

Fonte: Site da empresa. Disponível em: <<http://www.sercomtel.com.br/portalSercomtel/bandalarga.Banda-Larga-Popular.do/>>

Observa-se que a oferta atribuída ao Banda Larga Popular é superior ao que foi proposto no começo do programa. A empresa oferece a Banda Larga Popular a 5 Mb, com um preço de R\$ 46,00. O Termo de Compromisso permite reajuste de valores, tendo como parâmetro o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), divulgado anualmente pela Anatel. Esta cláusula, inclusive, consta em todos os outros Termos de Compromisso assinados pelas outras operadoras.

CLÁUSULA SÉTIMA – REAJUSTE

Os valores previstos na cláusula primeira serão reajustados pelo IST (Índice de Serviços de Telecomunicações) publicado pela Anatel. O reajuste ocorrerá anualmente, tendo como data-base a data de assinatura deste Compromisso. (BRASIL, 2011, p. 6)

⁵⁹ Disponível em: <www.sercomtel.com.br>. Acesso em: 6 jan. 2017.

Verificando-se a oferta no site da Sercomtel, chega-se à conclusão de que a empresa cumpre uma cláusula que, conforme já analisado e descrito acima, não foi cumprida pelas demais de maneira adequada. É a cláusula segunda do Termo de Compromisso da Sercomtel.

CLÁUSULA SEGUNDA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

O Grupo dará publicidade dos planos da Oferta de Varejo segundo os critérios usualmente por ele adotados.

§1º. Na divulgação da Oferta de Varejo, é facultado ao Grupo utilizar a seguinte sentença: “Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga”.

§2º. O Grupo deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, anualmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

(BRASIL, 2011, p. 6)

Logo na página inicial do site da Sercomtel⁶⁰, existe o link "Pacotes". Quando ele é clicado, aparece o pacote da Banda Larga Popular juntamente a um de voz.

Figura 18 - Home do site da Sercomtel, ofertando o pacote da Banda Larga Popular

Fonte: Site da empresa. Disponível em:

<<http://www.sercomtel.com.br/portalSercomtel/bandalarga.suaCasa.do?tipPublico=R/>>.

Apesar de, na página inicial do site da empresa, aparecer o pacote da Banda Larga Popular com a venda casada de um plano de voz, existe a possibilidade de se adquirir o pacote Banda Larga Popular Exclusiva. Ele custa o mesmo preço da venda casada – R\$ 46,90. A

⁶⁰ www.sercomtel.com.br

diferença é que tem apenas 1GB de franquia. Na venda casada, a Banda Larga Popular tem 5 GB de franquia, como podemos verificar na Figura 17.

Figura 19 - Página do site da Sercomtel divulgando a adesão à Banda Larga Popular Exclusiva

Banda Larga Popular Exclusiva				
BANDA LARGA POPULAR EXCLUSIVA	DOWNLOAD MÁXIMO	UPLOAD MÁXIMO	FRANQUIA	PREÇO
5 Mega	5 Mbps	1 Mbps	1 GB	R\$ 46,90
Modem ADSL (convencional): R\$ 1,00				
Características				
Download: 5 Mbps				
Upload: 1 Mbps				
IP: Randômico				
Taxa Instalação: R\$ 67,01				
Disponível em linha pós-paga				
Disponível para Londrina e Tamarana				
Os valores da mensalidade e da compra do modem vêm cobrados em conta telefônica				
Cada cliente só poderá comprar 01 (um) modem ADSL por acesso				
Acesso exclusivo, sem necessidade de linha de voz.				
Exclusiva: Autenticação gratuita.				

Fonte: Site da empresa. Disponível em: <<http://www.sercomtel.com.br/portalSercomtel/bandalarga.Banda-Larga-popular.do>>.

Na pesquisa feita pelo Idec em 2012⁶¹, foi observado que a Sercomtel, na época, oferecia o pacote da Banda Larga Popular somente com a venda casada de uma linha telefônica. Ao que parece, essa possibilidade de aquisição foi sanada e agora o serviço pode ser contratado independentemente de aquisição de um serviço de voz.

Por outro lado, analisando a fundo as cidades em que a empresa atua e a oferta do programa Banda Larga Popular, constatamos que as informações do programa do governo federal estão disponíveis apenas para duas cidades: Londrina e Tamarana. Nos mais de 80 municípios restantes atendidos pela empresa, não se verificou o oferecimento do serviço para os usuários.

A lista⁶² que aparece no site está dividida em três partes: a primeira apresenta uma lista de 14 cidades que são atendidas por serviços de voz, dados e internet com a infraestrutura própria da Sercomtel. A segunda parte mostra os 66 municípios atendidos por serviços de voz, dados e internet pela Sercomtel em parceria com a Companhia Paranaense de Energia (Copel), que atua no mercado de telecomunicações em quase todo o Estado. E a terceira lista mostra duas cidades, Londrina, juntamente a seus distritos, e Tamarana, que são atendidas por serviços de celular.

Pelo parágrafo 12, da primeira cláusula do Termo de Compromisso assinado entre a Sercomtel, o Ministério das Comunicações e a Anatel, a empresa é obrigada a oferecer a, pelo

⁶¹ Disponível em: <<http://www.idec.org.br/em-acao/revista/abertura-de-contas/materia/lenta-cara-e-para-poucos-ii-a-missao/pagina/109>> Acesso em: 7 jan.2017

⁶² Disponível em: <<http://www.sercomtel.com.br/portalSercomtel/empresa.localidadesAtendidas.do>> Acesso em: 7 jan.2017

menos 15%, da sua base de assinantes residenciais de STFC o serviço da Banda Larga Popular via Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

CLÁUSULA PRIMEIRA - OFERTA DE VAREJO

[...]

§12. O Grupo deverá disponibilizar a Oferta de Varejo por meio do SCM a pelo menos 15% (quinze por cento) da base de assinantes residenciais de STFC do Grupo, na localidade sede dos municípios em que a referida Oferta estiver disponível e dentro da mesma área de abrangência da solução tecnológica utilizada no fornecimento de sua oferta regular.

(BRASIL, 2011, p. 2)

Aqui fica uma questão clara, quando observamos o quantitativo de municípios divulgados como atendidos pela empresa. No total, foram contados 82, somando as três partes descritas anteriormente. Entretanto, os que são atendidos com serviços de voz, dados e internet são apenas 14. E os dois que, conforme pesquisa feita no site⁶³ da empresa, aparecem como atendidos e ofertam o serviço banda larga popular, Londrina e Tamarana, estão entres estes 14. Pegando 15% de 14, chega-se a quantidade de dois municípios, que em tese, representam os 15% da sua base de assinantes. Então, concluímos que a empresa atendeu ao que diz o parágrafo 12 da primeira cláusula do Termo de Compromisso. Por outro lado, se pegarmos o total de municípios que a empresa informa que atende com serviços de voz e dados, neste caso ela descumpre o que está descrito na referida cláusula.

De toda forma, a Sercomtel foi a empresa que mais cumpriu as cláusulas do Termo de Compromisso. Comparada as outras três empresas analisadas, ela é a de menor porte. Isso significa, então, que para essas empresas menores, era possível o cumprimento do que foi acordado com o governo.

⁶³ Disponível em: <<http://www.sercomtel.com.br/portalSercomtel/bandalarga.Banda-Larga-Popular.do>> . Acesso em: 7 jan. 2017

6 O PAPEL DA TELEBRAS NO GOVERNO E NA BANDA LARGA POPULAR

Como já explicado no capítulo 2 desta dissertação, pesquisas comprovam que a infraestrutura de banda larga está concentrada em determinadas regiões do País, geralmente Sul e Sudeste, que são lugares comparados aos outros, onde o poder aquisitivo dos cidadãos é maior. Além dessa concentração, tem poder de adquirir o serviço quem tem maior renda, conforme comprovado pela pesquisa TICs Domicílios⁶⁴, mostrada no capítulo 3.

Somando-se as constatações acima a outros entraves, estava claro que o mercado brasileiro não pretendia ou não conseguiria universalizar a banda larga de maneira que viesse a atender os cidadãos brasileiros. Era, então, necessária a entrada do Estado, para garantir esse serviço, o qual conforme preconiza o Marco Civil da Internet, no seu artigo 7^a, é um serviço essencial.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS USUÁRIOS

Art. 7^º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;

III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial;

IV - não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;

V - manutenção da qualidade contratada da conexão à internet;

(BRASIL, 2014)

Há alguns anos o governo brasileiro realizava estudos com a finalidade de apresentar alternativas para implementar uma rede de banda larga no Brasil. Não é de hoje que a demanda de uso de serviços de telecomunicações do governo consome um valor significativo do seu orçamento. Cerca de R\$ 500 milhões por ano são gastos com esses serviços (SANTANA, 2012).

Assim, o ressurgimento da Telebras vem atender a duas demandas cruciais do governo: uma delas é fazer a gestão de uma malha de fibra ótica de cerca de 16 mil km – só de fibras óticas instaladas junto às redes de energia elétrica. São fibras pertencentes a empresas como Furnas, Eletronorte, Eletrosul e Chesf, geridas pela Eletronet, empresa criada, em 1999, para a utilização dessa malha que está espalhada em todo o Brasil.

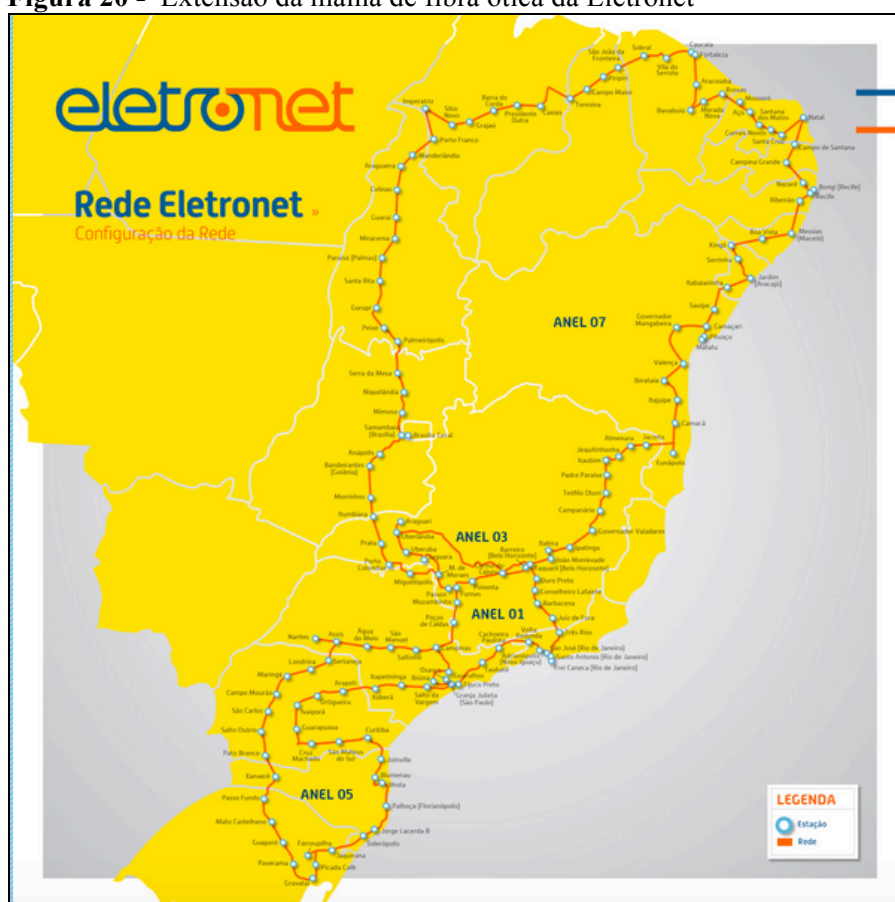
Correspondia a uma rede de alta capacidade instalada sobre a infraestrutura de linhas de transmissão de energia elétrica. As fibras instaladas têm uma extensão de 12.000 km [em 2012] de cabos que passam por 17 Estados, além do Distrito Federal, abrangendo uma área cujo potencial de atendimento é de cerca de 70% da população

⁶⁴ Disponível em: < <http://cetic.br/tics/usuarios/2015/total-brasil/A4/>>. Acesso em: 2 jan. 2017

brasileira e 90% do PIB nacional. Até meados de 2010, a Rede atendia 16 capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Brasília, Florianópolis, Porto Alegre, Vitória, Palmas, João Pessoa, Teresina, Natal, Recife, Salvador e Fortaleza. (SANTANA, 2012, p. 36)

Atualmente, a Eletronet ampliou esta malha, alcançando 16 mil km de fibra ótica, atingindo agora não mais 16, mas 18 Estados da Federação. Não vamos aqui entrar no mérito sobre a batalha judicial⁶⁵ pela qual a empresa passou, desde que fez um pedido de falência. Após assinar acordo com credores, foi autorizada a se manter operando, até que conseguiu deixar a situação falimentar em abril de 2016. Hoje, a empresa é controlada pela LT Bandeirante (51% do capital) e pela Eletropar (49%).

Figura 20 - Extensão da malha de fibra ótica da Eletronet



Fonte: Site da empresa. Disponível em: <<http://www.eletronet.com/#mapa-da-rede>>.

Além dessas redes, existe ainda uma extensa malha de fibras de posse de outras empresas públicas, com Petrobras e Serpro.

⁶⁵ Em 2003, foi ajuizado um pedido de falência da Empresa Eletronet na 5ª Vara da Justiça do Rio de Janeiro. O contrato firmado à época previa que no caso de falência da empresa Eletronet, imediatamente as fibras ópticas retornariam às distribuidoras de energia elétrica. A juíza responsável pelo processo determinou a falência, mas permitiu a continuidade de prestação dos serviços relativos aos contratos em vigor.

A partir da gestão dessas redes, a Telebras poderia, então, qualificar os serviços de governo eletrônico e apoiar as ações de inclusão digital. Além disso, o governo teria para si uma extensa malha que funcionasse sob sua gestão, podendo assim incrementar, tanto políticas públicas como o PNBL, quanto o funcionamento de serviços de *e-gov* para o cidadão. Essa seria a primeira demanda motivadora do ressurgimento da Telebras. Este seria um projeto de construção de uma intranet do governo federal.

A implantação da Intranet do governo federal além de possibilitar uma infraestrutura de alta capacidade dos serviços de telecomunicações do governo federal, ainda fomenta ganhos de escala em função da possibilidade de compartilhamento dessa estrutura com a implantação de novas redes governamentais, mediante a migração de serviços como telefonia e videoconferência nas capitais e, em especial, nas cidades de Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que hoje [2012] concentram os maiores gastos do governo com serviços de telecomunicações. (SANTANA, 2012, p. 64)

Observa-se, então, que a função da Telebras é estratégica: estruturar e implementar uma rede de provimento de banda larga, tanto para o governo quanto para ampliar o acesso à população, a partir do fornecimento de infraestrutura para pequenos provedores, promovendo, assim, o serviço de acesso à banda larga em locais onde as grandes operadoras não têm interesse ou não fizeram investimentos suficientes para alcançar.

A segunda demanda crucial envolve a atuação da empresa nas políticas públicas de acesso à banda larga. Surge, então, a sua definição enquanto empresa pública criada pelo governo federal por meio do Decreto nº 7.175/2010⁶⁶, com um papel bem estipulado no artigo 4º do referido decreto:

Art. 4º - Para a consecução dos objetivos previstos no art. 1º, nos termos do inciso VII do art. 3º da Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, caberá à Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS:

- 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; e
- IV - prestar serviço de conexão à Internet em banda larga para usuários finais, apenas e tão somente em localidades onde inexista oferta adequada daqueles serviços.

(BRASIL, 2010)

A Banda Larga Popular foi elaborada para ser distribuída de duas formas: por pequenos e médios provedores, por meio de acordo com a Telebras; e pelas concessionárias

⁶⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm>. Acesso em: 6 jan. 2017

de telefonia fixa que, mediante a assinatura de Termos de Compromisso com o Ministério das Comunicações e a Anatel, tinham a responsabilidade de oferecer o serviço.

Segundo o Ministério das Comunicações⁶⁷, em junho de 2011 as concessionárias de telefonia fixa Oi, Telefônica/Vivo, Algar Telecom/CTBC e Sercomtel firmaram compromisso com o ministério para disponibilizar a oferta de internet em banda larga, do PNBL, nos municípios localizados em suas respectivas áreas de concessão.

Ainda conforme informações do ministério⁶⁸, em 30 de setembro de 2014 as concessionárias atendiam a 5 mil municípios distribuídos em todos os Estados e no Distrito Federal. Caso o município constasse na lista de cidades atendidas, mas o cidadão tivesse alguma dificuldade de ter acesso ao serviço, era oferecido ao cidadão um canal de registro de reclamação diretamente ligado à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)⁶⁹, o órgão responsável pela fiscalização do PNBL.

O papel delegado à Telebras dentro do programa era de oferecer infraestrutura no atacado, para pequenos e médios provedores, seguindo a proposta da Rede Nacional de Banda Larga. Segundo informações do Ministério das Comunicações⁷⁰, a empresa opera uma rede de telecomunicações com mais de 21 mil km de extensão que, em 5 de janeiro de 2015, alcançava 602 municípios localizados em 24 estados e no Distrito Federal.

A infraestrutura da Telebras chega até a entrada dos municípios por meio de infraestrutura própria ou de parceiros. De lá, os pequenos e médios provedores que firmaram acordo com a estatal captam o sinal e levam a conexão de internet em banda larga do PNBL até a casa do cidadão.

Quadro 1 - Síntese da proposta de distribuição da Banda Larga Popular

Proposta de Distribuição da Banda Larga Popular		
	Telebras	Concessionárias de Telefonia Fixa
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> * Oferecer infraestrutura no atacado para pequenos e médios provedores. * Implementar a Rede Nacional de Banda Larga, gerindo a infraestrutura de estatais do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ofertar a Banda Larga Popular nos municípios localizados em suas respectivas áreas de concessão. * Cumprir as cláusulas constantes no Termo de Compromisso.

Fonte: Elaborado pelo autor

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/banda-larga-popular>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/banda-larga-popular>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

⁶⁹ A reclamação poderia ser feita por meio do [Portal do Consumidor](#) e pelos telefones 1331 e 1332.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www2.mcti.gov.br/index.php/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/banda-larga-popular>> Acesso em: 14 nov. 2016.

Isto, pelo menos, era o previsto na concepção do programa. Mas, dados descritos anteriormente revelam que a Rede Nacional de Banda Larga, que deveria ser implementada pela Telebras, não alcançou a meta original estabelecida na sua concepção, que era atender 4.278 municípios até o fim de 2014. Segundo o relatório de avaliação do PNBL, elaborado pelo senador Aníbal Diniz, em dezembro de 2014, a empresa, quando inquirida pela comissão de avaliação do Senado sobre quantos municípios tinham sido atendidos até aquela data, informou que somente 612 municípios estavam contemplados pela Rede Nacional, sendo 360 por oferta direta e 252 por meio de parceiros (BRASIL, 2014).

O baixo desempenho foi justificado pela falta de recursos suficientes para investimentos em projetos elaborados pela empresa.

A principal razão do desempenho abaixo do previsto pode ser imputada ao investimento insuficiente nos projetos executados pela Telebras. O Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, prevê investimentos da ordem de R\$ 2,9 bilhões para o PNBL no período de 2012 a 2013. Já a programação das leis orçamentárias anuais nos mesmos anos prevê o investimento de apenas R\$ 314,7 milhões. Com o contingenciamento dos recursos, o valor se reduz para R\$ 267,9 milhões. A execução orçamentária, de fato, foi de R\$ 214,1 milhões, ou seja, apenas 7,4% da previsão do PPA. (BRASIL, 2014, p. 17)

O relatório aponta como uma experiência bem-sucedida de intervenção de uma empresa pública no mercado de fornecimento de acesso à banda larga, o projeto australiano, já citado aqui nesta dissertação no capítulo 3. Por meio da empresa NBN Co., o governo australiano investiu desde 2009 um valor estimado em US\$ 31,3 bilhões (BRASIL, 2014). Segundo a União Internacional de Telecomunicações (UIT), em 2015 a Austrália tinha uma média de 27.85 conexões de internet em banda larga fixa para cada 100 habitantes.

Outros dois fatores também dificultavam a expansão da rede de banda larga para cidades do interior do país: a carência de oferta de energia elétrica e as "travas" impostas pela Lei nº 8.666/1990. Em uma audiência pública realizada no dia 13 de agosto de 2013⁷¹, ou seja, antes do relatório da Comissão de Avaliação do Senado, Caio Bonilha, que presidiu a Telebras entre junho de 2011 e janeiro de 2014, afirmou que as distribuidoras de energia não têm infraestrutura em determinados locais por onde passa a rede da Telebras nas regiões mais distantes do país. Em alguns casos, os pedidos feitos pela estatal às empresas de energia elétrica demoravam seis meses para serem atendidos.

Em relação à Lei nº 8.666/1990, que trata de procedimentos de licitações que órgãos e empresas públicas do governo devem seguir, a sugestão de Caio Bonilha, na audiência pública, era de contratar mais de uma empresa ou instituição – em vez de uma – simultaneamente na mesma licitação, para executar o mesmo serviço. Propôs também a

⁷¹ Disponível em: <<http://www.telebras.com.br/inst/?p=4989>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

contratação de obras civis por pregão, sistema que hoje é permitido para Regime Diferenciado de Contratação.

A expectativa do governo com a Telebras, assim como a proposta de novos projetos, mesmo após a análise da Comissão de Avaliação do Senado e os problemas apontados na época pelo seu presidente, Caio Bonilha, só aumentavam. Em maio de 2015, Jorge Bittar assume a presidência da empresa, afirmando, em seu discurso de posse, que a ideia **era** transformar a estatal não apenas em uma empresa de redes, mas de tecnologias estratégicas para o governo. "Queremos ser a OTT⁷² do governo"⁷³.

Porém, mais uma vez o problema de recursos era descrito como um dos elementos-chave que impediam o sucesso dos projetos da empresa. Bittar ressaltava que era preciso rentabilizar os ativos da empresa, os quais, naquele ano, apuravam em torno de R\$ 30 milhões por ano.

A meta é turbinar a área comercial da empresa, para que tenha uma ação mais agressiva em busca de clientes dentro do governo, sobretudo na construção de redes metropolitanas, que garantirá comunicação segura entre os órgãos públicos. (BERBET, 2015, [On line])

É importante destacar que, em 2015, já se tinha notícias das denúncias de espionagem que o governo norte-americano fazia em alguns países, dentre os quais, o Brasil, e que uma rede segura governamental era extremamente necessária.

Quando Jorge Bittar assumiu, em 2015, a presidência da Telebras, estavam em andamento dois grandes projetos dentro da empresa: a construção do cabo submarino para a Europa e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicação Estratégica (SGDC). A licitação para a construção do satélite tinha sido finalizada em agosto de 2013, tendo vencido a Thales Alenia Space (TAS), para fornecimento do satélite, e a Arianespace, para o seu lançamento. O satélite tinha a previsão de ser lançado em até 30 meses "Vai permitir levar banda larga do PNBIL aos municípios mais distantes, onde é difícil e oneroso chegar com rede terrestre de fibra ótica", destacou Caio Bonilha na época (TELEBRAS, 2013).

Mesmo com o contingenciamento diagnosticado e apontado como justificativa, no relatório da Comissão de Avaliação do Senado, para o não alcance, por parte da empresa, da meta de 4.278 municípios previstos até o final de 2014, Bittar reiterou (BERBET, 2015) que os recursos para o satélite e o cabo submarino estavam garantidos para aquele ano. Outra

⁷² Basicamente, são serviços que um usuário recebe via internet e que não é fornecido diretamente por um provedor convencional de Internet (ou ISP = Internet Service Provider). Incluem-se nessa categoria os Serviços da Apple, Serviços do Google, Streaming de Vídeo ou TV ([You Tube](#), [Hulu](#), [Netflix](#)), Serviços de Voz (Skype, [Facetime](#)), Serviços de Mensagens em Aparelho Celular ([WhatsApp](#), [Viber](#), [iMessage](#) da Apple), Serviços de Mobile Payment ([Google Wallet](#), [Isis](#)), entre outros.

⁷³ Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/14/05/2015/queremos-ser-a-ott-do-governo-diz-novo-presidente-da-telebras/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

prioridade da estatal era trabalhar com a Agência Espacial Brasileira no desenvolvimento de um ecossistema de empresas para oferecer peças, partes e subsistemas de satélites.

Desde 2010, quando a companhia ressurgiu, ficou claro que, depender somente de recursos públicos, não era a saída, até porque o contingenciamento era um fator que influenciava diretamente nos projetos da empresa. Afinal, infraestrutura de telecomunicações não é algo barato. E como não se teve uma vontade política dentro do governo, para que uma política desse porte fosse encarada como estratégica, algumas das ações e dos projetos neste segmento tornaram-se inviáveis ou sofreram severos atrasos.

Até como uma forma de justificar a própria existência dentro da esfera pública, era necessário um incremento dentro da área comercial da empresa. A proposta de Jorge Bittar era, então, mudar a dinâmica da empresa: agora, ela irá ao encontro dos clientes (BERBET, 2015), invertendo a lógica dominante existente na empresa de receber demandas. A Telebras, até aquele ano, tinha apenas 180 contratos firmados e era preciso urgentemente reverter este cenário.

Em quatro anos, são apenas 180 contratos e a estatal precisa ter mais ousadia. Para isso está em construção um novo plano de comercialização, que deverá estar concluído na próxima semana. A estratégia é mobilizar os recursos humanos da estatal no sentido de olhar para as demandas do governo e dos provedores, melhorando as relações atuais. (BERBET, 2015, [On line]).

A Telebras de alguma forma, sofreu ingerências que mudaram parte dos seus projetos inicialmente desenhados. Dentro do leque de entrevistas feitas, temos dois ex-presidentes, Rogério Santana e Caio Bonilha, que apontaram alguns dos motivos que, para além do que foi divulgado, ocasionaram essas mudanças.

De toda forma, o fato é que existiu uma grande expectativa sobre a atuação da Telebras como um agente fundamental na ampliação do acesso à banda larga no Brasil, seja em relação às ações desenhadas no PNBL, e que impactaram diretamente na Banda Larga Popular, seja no papel de uma empresa capaz de gerir a infraestrutura de telecomunicações do governo federal.

7 A BANDA LARGA POPULAR SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES-CHAVE

A compreensão dos processos de formulação, implementação e avaliação da ação Banda Larga Popular inclui a necessidade de estabelecer diálogo com pessoas que acompanharam tais processos e têm informações estratégicas primordiais para a análise desta política pública. Diante de tal necessidade, o uso da entrevista nesta pesquisa teve como objetivo responder a questões que, no nosso entender são questões-chave, ao verificar como tais atores avaliam a iniciativa e que informações poderiam oferecer sobre os processos que levaram à construção desta política pública, sua implementação e as opções feitas no seu modelo. Neste aspecto, a perspectiva de um pesquisador, curioso em saber detalhes das ações ligadas ao PNBL prevaleceu sobre o papel militante que acompanha o mestrando há tempos, especialmente em questões ligadas a políticas de comunicação e internet.

A opção aqui feita foi de sistematizar as entrevistas realizadas com os atores-chave, à luz do referencial teórico-metodológico de pesquisa Economia Política da Comunicação, abordando elementos importantes a cada um deles. A técnica utilizada foi de entrevista em profundidade, compreendida como "um recurso metodológico que busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que deseja conhecer". (DUARTE, 2014, p. 62)

Duarte (2014) ressalta, ainda, que as entrevistas permitem um aprofundamento sobre um determinado assunto. As informações não são apenas colhidas, mas também são um resultado de uma interpretação, isto é, passam por uma reconstrução do pesquisador, que coloca sempre a premissa do diálogo crítico com a realidade.

É possível a partir da entrevista em profundidade apreender uma realidade tanto para tratar de questões relacionadas ao íntimo do entrevistado, quanto para obter a descrição de processos complexos, nos quais ele esteve ou está inserido. A técnica de entrevista utilizada foi a semiaberta (DUARTE, 2014), partindo-se de um questionário específico para cada entrevistado, observando o seu papel e sua atuação no processo de construção da política pública de acesso à internet Banda Larga Popular. A entrevista em profundidade semiaberta tem como características integrar uma pesquisa qualitativa, conter questões semiestruturais, ter um roteiro como modelo e oportunizar trazer respostas indeterminadas. (DUARTE, 2014).

Os entrevistados foram escolhidos em razão da importância de cada um deles nos debates sobre internet, sobre a política pública de acesso à banda larga e conhecimento

profundo sobre o tema. Ao todo, foram abordadas cinco pessoas que de alguma forma estavam ou estão envolvidas com o tema do acesso à internet no Brasil.

Os cinco entrevistados podem ser divididos em quatro categorias: 1) representantes de governo; 2) representantes da Telebras; 3) especialistas do tema; 4) sociedade civil. A primeira categoria envolve o secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Maximiliano Martinhão. Na época em que a ação da Banda Larga Popular foi desenhada no PNBL, Maximiliano Martinhão era secretário de Telecomunicações do extinto Ministério das Comunicações. Ele ocupou o cargo na gestão dos ex-ministros Paulo Bernardo e André Figueiredo. Paulo Bernardo estava também indicado para ser um dos entrevistados nessa categoria, mas, por circunstâncias conjunturais pelas quais passa o país e ele, não foi possível agendar a entrevista. A segunda categoria é formada por Rogério Santana e Caio Bonilha. Rogério Santana foi o primeiro presidente da Telebras, quando ela ressurgiu em 2010. Santana foi nomeado pelo presidente Lula e deixou o cargo quando Paulo Bernardo assumiu o Ministério das Comunicações. Caio Bonilha foi o substituto de Rogério Santana, sendo nomeado por Paulo Bernardo. Os dois são personagens-chave para compreender o papel da Telebras no Banda Larga Popular e no PNBL. A terceira categoria é composta de Samuel Possebom, jornalista de um veículo especializado em telecomunicações e políticas de internet. A quarta categoria tem como representante Veridiana Alimonti, integrante do Interozes – Coletivo Brasil de Comunicação, militante e especialista em regulação de telecomunicações e internet. Veridiana acompanha e escreve sobre o tema de acesso à internet e políticas de telecomunicações em publicações nacionais e internacionais.

O setor empresarial de telecomunicações foi inúmeras vezes contatado por e-mail nos dias 31 de agosto, 08 de setembro, 9 de setembro e 8 de dezembro de 2016, telefone em dezembro de 2016 e pessoalmente em um evento sobre telecomunicações, em agosto de 2016, mas não respondeu aos questionários enviados, nem apresentou ponto de vista sobre as perguntas enviadas. Por isso, esta investigação não conta com o posicionamento deste setor.

Quadro 2 - Categorização dos entrevistados

(continua...)

Categoria	Entrevistado	Função	Principais temas abordados
1) Representante de governo	Maximiliano Martinhão	Secretário de Política de Informática - MCTIC	- Origem do PNBL - A diferença entre o PNBL e o BLP - Fiscalização do PNBL e BPL
2) Representantes da Telebras	Rogério Santana	Ex-presidente da Telebras	- O papel da empresa no PNBL e no BLP - As estratégias da empresa

	Rogério Santana		- A relação da Telebras com as operadoras - A visão sobre o PNBL e o BLP
	Caio Bonilha	Ex-presidente da Telebras	
3) Especialista	Samuel Possebom	Jornalista da <i>Teletime</i>	- O papel do governo no PNBL e no BLP - A elaboração do PNBL - Universalização da banda larga no Brasil.
4) Sociedade Civil	Veridiana Alimonti	Representante da Sociedade Civil	- Motivos do descumprimento dos Termos de Compromisso - A modelagem aplicada na política pública Banda Larga Popular - Possíveis irregularidades na implementação da ação

Fonte: Elaborado pelo autor

As perguntas-chave realizadas durante as entrevistas tiveram o objetivo de investigar as motivações que levaram o governo federal a elaborar o seu plano de massificação de acesso à banda larga; o papel das empresas de telecomunicações no plano e o papel da Telebras nessa política pública. A partir das informações coletadas nas entrevistas, partiu-se para a categorização dos temas abordados e, na sequência, para um trabalho de analogia entre as informações compiladas, observando as diferenças e semelhanças em cada uma delas.

Isso fez com que acontecesse uma nova categorização *a posteriori*, como aponta a pesquisadora Maria Laura Franco no livro *Análise de Conteúdo* (2008). Segundo a autora, essa categorização acontece com base nos discursos dos entrevistados. Em relação à categorização realizada *a priori*, a nova classificação feita posteriormente, a partir do conteúdo das entrevistas, tem a vantagem de trazer novos elementos que não estavam previstos antes da fase empírica. A partir desse trilhar, foi possível categorizar as entrevistas realizadas desta nova forma a seguir:

Quadro 3 - Categorização dos conteúdos das entrevistas

Categorias	Subcategorias
1) Origem da Banda Larga Popular (BLP)	1.1. Acordo do PGMU 1.2. Disputas internas no governo federal
2) Papel da Telebras	2.1. Investimentos na empresa
3) Os pequenos provedores (ISP's)	
4) Fiscalização do BLP	
5) Os problemas na implementação do Banda Larga Popular	
6) Soluções para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A categorização acima, além de levar em consideração os pontos convergentes e

divergentes dos conteúdos das entrevistas, também considerou as relações de poder existentes na implementação da política pública de acesso à internet, Banda Larga Popular, e as correlações de força existentes no mercado de telecomunicações, especialmente quando se refere a uma política pública que tem como objetivo distribuir acesso à banda larga, um elemento-chave para a vida em sociedade hoje. Todo esse exercício tem como foco responder às questões colocadas nos objetivos desta pesquisa, ou seja, compreender a) as premissas que originaram esta política pública; b) a parceria pública-privada realizada entre o governo brasileiro e as empresas de telecomunicações para a implantação do programa; c) qual o papel da Telebras no PNBL; d) verificar se as cláusulas contidas no Termo de Compromisso, assinado entre as empresas e a Ministério das Comunicações foram cumpridas; e) quantas conexões da Banda Larga Popular foram feitas.

7.1 A origem da Banda Larga Popular

Um dos aspectos que a pesquisa buscou responder é a origem da política pública Banda Larga Popular. O ponto de partida foi o reconhecimento de que a banda larga no Brasil tem sido cara e lenta. Maximiliano Martinhão, atual secretário de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, mas, na época da entrevista, o secretário de Telecomunicações do extinto Ministério das Comunicações salienta que este foi o ponto de partida.

Quando o PNBL foi elaborado, lá em maio de 2010, havia uma conceituação lá de que a banda larga era cara, lenta. E aí foi feito um estudo do Ipea, de qual seria o valor que deveria custar a banda larga, para que a gente pudesse acelerar a implantação de banda larga no país. Aí o Ipea fez esse estudo com dados socioeconômicos, etc e tal. E eles chegaram na conclusão seguinte: se a banda larga custasse R\$ 35,00 a gente conseguia incluir a banda larga em 35 milhões de domicílios brasileiros. (MARTINHÃO, 2016)

Este estudo citado pelo entrevistado foi o "Radar Ipea – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior", edição nº 5, de dezembro de 2009, sob o título "Banda Larga no Brasil - porque ainda não decolamos?", documento referenciado nesta pesquisa, no capítulo 8. O estudo do Ipea serviu de base para montar um plano de banda larga no Brasil que estivesse próximo da meta que o governo queria alcançar – de 70% dos domicílios brasileiros com acesso. Ao preço de R\$ 35,00, a ideia era reduzir o custo de uma conexão pela metade, que, na época, custava R\$ 72,00 uma conexão com uma velocidade média de 512 *kilobytes*. "E daí veio a história de criar uma Banda Larga Popular, que fosse 1 megabyte por segundo, que dobrava a velocidade média que tínhamos na época, a R\$ 35,00, ou seja, metade do valor de mercado praticado" (MARTINHÃO, 2016).

Esse valor era utilizado na época e, até hoje, ainda se tem uma oferta de banda larga cara no Brasil, porque o mercado possui um cenário oligopolizado e, segundo as empresas de telecomunicações, existe um valor alto de impostos nos serviços que são prestados⁷⁴. Como apontado por Rogério Santana (2015), ex-presidente da Telebras, "[...] parte-se de uma conclusão que é visível hoje, e isso se mantém, de que cinco empresas controlam 95% do mercado de banda larga". Santana (2016) ressalta que, na verdade, existem monopólios regionais das empresas que oferecem o serviço de banda larga e que este equilíbrio que pressupõe competição é aparente.

Então, se olhássemos no cenário nacional, assim, teoricamente os números, pareceria até um certo equilíbrio. Mas, na verdade, quando a gente dá um zoom, percebe que esse monopólio se consolidava nas regiões de concessão. Então, a Oi tem lá mais de 75% de seu mercado na área onde ela atua, a Telefônica também. A Embratel é a única que concorre com eles em todos os mercados. Ele não está concentrado em um mercado só. E a GVT que vinha operando no nicho, que agora ficou mais concentrado ainda, virou Vivo. (SANTANA, 2016)

Tanto Rogério Santana quanto Maximiliano Martinhão afirmam que o preço foi um fator que dificultou a aquisição do serviço de banda larga pelas pessoas, já que o valor pago é desproporcional à média de velocidade do serviço, além de não estar Disponível em: todas as regiões brasileiras da mesma forma e em todas as cidades. Este seria o contexto social e econômico que impulsionou o Brasil a delinear o seu plano de acesso à banda larga. Era a situação que poderia ser compreendida como uma janela de oportunidades (KINGDON, 1995), momento como necessário para o processo de construção de uma política pública.

Mas, ao mesmo tempo, era preciso construir politicamente o projeto de política pública desenvolvida por meio de um acordo feito entre governo e as operadoras de telecomunicações.

7.1.1 Acordo do PGMU

O Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) é um documento que as concessionárias de telefonia fixa devem cumprir com o intuito de universalizar os serviços de telecomunicações – no caso, metas para implantação de Postos de Serviços de Telecomunicações (PST). Os PST são um conjunto de instalações de uso coletivo, mantidos pelas concessionárias, dispendo de, pelo menos, quatro unidades de Telefone de Uso Público (TUP), para cada mil habitantes e possibilitando o atendimento pessoal ao consumidor. Tais

⁷⁴ Disponível em:

<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=41207&sid=8>. Acesso em: 12 jan. 2017.

medidas estavam voltadas para a universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), o serviço de telecomunicações universal na época da privatização.

O PGMU tem revisão quinquenal, ou seja, a cada cinco anos. Mas em 2008, excepcionalmente, aconteceu uma revisão do primeiro PGMU editado em 2003, começando a ter validade em 2006. Em 2008, o governo Lula editou o Decreto nº 6.424, de 7 de abril de 2008, que alterou o PGMU e estabeleceu a troca da obrigação de implantação dos Postos de Serviços de Telecomunicações urbanos pela construção de "*backhaul*" – infraestrutura de rede de serviços de telecomunicações – para 3.439 municípios. Ele foi apelidado de "PGMU 2,5", porque foi feito antes do prazo quinquenal previsto, que seria 2011. Além disso, as concessionárias assumiram, ainda, um compromisso de oferecer gratuitamente acesso à banda larga a 56.865 mil escolas públicas de ensino básico do país. A meta era que essas escolas tivessem conexão mínima de 1 Mb, com ampliação periódica da velocidade⁷⁵. Essa ação foi chamada de "Banda Larga nas Escolas".

O Plano Nacional de Banda Larga, e conseqüentemente o Banda Larga Popular, surgem a partir da revisão do PGMU 3. Samuel Possebom (2015) explica que, quando o debate sobre a criação da política pública de acesso à banda larga brasileira estava sendo feito, tal discussão coincidiu com a revisão do PGMU no período entre 2010 e 2011.

Foi o 3 [PGMU]. É o que vale até hoje, está acabando agora. Então, alguém teve a ideia de “que vamos fazer a negociação em conjunto, que vai envolver a troca de metas do PGMU, vai envolver o Banda Larga nas Escolas, vai envolver o Banda Larga Popular”. Na mesma época a gente tinha uma discussão nos governos estaduais, o Estado de São Paulo tinha lançado um programa de desoneração para a banda larga, para o ICMS. Se você for buscar as notícias daquela época, você vai ver que tinha um monte de coisa mais ou menos na mesma linha acontecendo. (POSSEBOM, 2016)

A conta era simples: já se tinha o Banda Larga nas Escolas em andamento. Então, a ideia era fazer algo maior. Como estava no momento de revisão das obrigações das concessionárias que constavam no Plano Geral de Metas de Universalização, resolveu-se trocar essas obrigações e metas que as concessionárias tinham com o único serviço público de telecomunicação legalmente constituído – a telefonia fixa – pela adesão dessas empresas ao PNBL, oferecendo o Banda Larga Popular em seus pacotes de oferta de conexão de internet.

E aí o que aconteceu? Houve uma negociação grande com as operadoras, para as operadoras fazerem essa oferta da Banda Larga Popular de 1 Mb a R\$ 35,00. Tudo consequência desse processo que foi feito aí de trocas de metas do PGMU. (MARTINHÃO, 2016)

⁷⁵ Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/fixa06.asp>> Acesso em: 18 jan. 2017.

Determinados setores do governo, na época, entenderam neste acordo uma forma de esvaziar o papel da Telebras. Rogério Santana, o então presidente da empresa, era um dos que tinham esse entendimento. Para ele, o Decreto nº 7.175/2010 que criou o PNBL permitia que a Telebras oferecesse ao consumidor final serviços de acesso à internet. Mas, para o setor empresarial isso era uma ameaça, pois a empresa poderia colocar preços mais baixos de conexão. Além disso, as concessionárias não tinham cumprido as metas estabelecidas no PNBL. Dessa forma, fazer o acordo era benéfico para elas.

Quando o governo começou a falar em recriar a Telebrás, eles vieram com essa história que resolvia dois problemas deles, porque eles não tinham cumprido as metas. Eles não tinham instalado o número de orelhões que precisava. O orelhão era caro e com o advento da telefonia [celular] eles começaram a “não precisar mais de orelhão, todo mundo tem telefone celular”. Então o orelhão deixou de ser importante e as metas deles não foram revisadas. E eles não executaram. Então, eles trocaram aquilo que estava sobrando na concessão, isto é, estava na tarifa, mas não foi aplicado, por ligar a banda larga nas escolas. No sentido até de esvaziar. ‘Olha, eu preciso de banda larga para ligar nas escolas, então a gente faz isso e vocês não fazem a Telebrás.’ (SANTANA, 2016)

O governo viu nesse acordo uma forma de garantir a expansão do acesso à banda larga para o maior número possível de pessoas possíveis.

7.1.2 As disputas políticas internas

A origem da política pública de acesso à banda larga no Brasil desenvolvida pelo governo federal em 2010 e de todas as suas ações interligadas, incluindo a Banda Larga Popular, foi permeada de vários embates dentro do então governo. A conjuntura da época, ano de 2010, era a seguinte: Dilma era a candidata à sucessão de Lula, que, com o apoio deste, alcançava um bom índice de popularidade. Quando eleita, Dilma nomeia para ministro das Comunicações Paulo Bernardo. Pela primeira vez na gestão petista, o ministério passa para as mãos do PT. A primeira menção de Dilma a uma política pública de banda larga foi durante a campanha, afirmando que iria criar o Banda Larga para Todos⁷⁶ (POSSEBOM, 2016).

Nesse período, 2011, o PNBL já tinha sido lançado. A equipe do Comitê Gestor de Política de Inclusão Digital (CGPID) já estava à frente das ações de políticas públicas de inclusão digital do governo. Com a chegada de Paulo Bernardo ao Ministério das Comunicações, parte da equipe do CGPID vai para o ministério, em uma composição política para tratar do tema. Na entrevista concedida para esta pesquisa, Rogério Santana destaca a disputa que aconteceu entre o Ministério das Comunicações e a Telebras.

⁷⁶ A presidenta Dilma lançou o Programa Banda Larga Para todos em 2015, que visava levar internet de banda larga com velocidade de 25 Mbps a 98% dos domicílios brasileiros até 2018. Algo posterior ao PNBL.

E o ministro Paulo Bernardo tinha ficado muito bravo, quando eu saí da secretaria [Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento] para ser presidente da Telebrás, embora, para mim, ele tivesse dito que apoiava. Mas, quando isso na prática aconteceu, ele ficou uma relação estranha. Porque eu não sei porque ele ficou bravo. E aí quando ele foi lá pra ser ministro, o clima já não tava bom. (SANTANA, 2016)

Possebom (2016) relata que existiam dois grupos debatendo o tema da banda larga: um próximo de Rogério Santana e Cesar Alvarez; outro, mais próximo a Paulo Bernardo. Ambos possuíam leituras distintas sobre como conduzir o PNBL e a Telebras. À época, presidente da Telebras, o próprio Rogério Santana destaca que nunca foi chamado para uma reunião. "Ele já tinha a intenção de me demitir. Só não me demitiu, acho que em respeito ao presidente Lula que pediu que os cargos do governo dele ficassem mais seis meses" (SANTANA, 2016).

Foi o que aconteceu comigo e mais um tempo depois aconteceu com o Fujimoto, aconteceu com o Cesar Alvarez. O Paulo Bernardo foi se cercando de mais gente capturada por esses setores de empresas, não é? Então, todos os indicados da gestão Paulo Bernardo só pioraram o ambiente. Não tem nenhum que se salva. (SANTANA, 2016)

Os entraves e disputas políticas acima, de algum modo, acabaram delineando a forma como o PNBL, em seu conjunto, foi implementado, algo que afetaria diretamente o papel da Telebras e a Banda Larga Popular nos seus objetivos e que somada a resistência empresarial citada no capítulo 8, dificultariam a viabilidade da proposta.

7.2 O papel da Telebras

Ressurgida por meio do decreto do PNBL, a Telebras nasce com um papel estratégico dentro do governo. Alguns aspectos da sua função já foram esclarecidos no capítulo 6. A partir das informações prestadas pelos entrevistados, foi possível ter um desenho mais concreto do papel da empresa na política pública de acesso à banda larga do Brasil. Possebom (2016) acredita que não existiu entre o governo Lula – que estava saindo e tinha acabado de criar a empresa – e o governo Dilma uma sintonia sobre o real papel da Eletrobras.

[...] Porque, enquanto era o governo Lula, se tinha uma visão muito clara sobre o que a Telebras iria fazer. A Telebras foi recriada, ela tinha como missão levar infraestrutura onde as operadoras não chegavam. Essa é a missão da Telebras. E o governo ia fazer um investimento financeiro naquilo, não é? Quando mudou para o governo Dilma, e que não tinha a mesma visão sobre a Telebrás, a Telebrás perdeu um pouco o foco. Então, não sabia se a Telebrás seria uma executora de uma política pública, se ela seria uma provedora de infraestrutura, ou se a Telebrás seria uma empresa que proveria serviços para o próprio governo. Ficou uma coisa meio confusa. (POSSEBOM, 2016)

A proposta inicial para a Telebras foi a de ser um *backbone*⁷⁷ regulador de preço, que levasse a internet para onde as empresas não têm interesse prioritário de levar, num primeiro momento, na tentativa de combater a concentração que as operadoras desenvolviam em determinados mercados. A função de regulador de preço funcionou em algumas situações. Caio Bonilha, que sucedeu⁷⁸ Rogério Santana na presidência da empresa, explica como isso funcionou na prática.

O trabalho da Telebras, embora mais lento do que o esperado (as condições de implantação de rede em regiões remotas são calamitosas, muitas delas com precário fornecimento de energia), permitiu a queda substancial do preço do Mb no atacado. Por exemplo, no Amapá, o preço ofertado pela Oi para 1 Mb caiu de R\$ 2 mil/mês para R\$ 230/mês, após a Telebras chegar lá. Com exceção de São Paulo, o efeito Telebras (queda do preço no atacado) se fez sentir em todo o Brasil. Como consequência, o preço no varejo caiu também substancialmente. (BONILHA, 2016)

Por outro lado, parecia que o governo Dilma não tinha uma proposta do que queria fazer com a Telebras. Possebom (2016) explica que, aparentemente, a Telebras tinha uma dificuldade de se firmar na administração posterior ao período de Lula. Por causa do atrito existente dentro do governo, já explicado na categoria anterior, o ministro das Comunicações da época, Paulo Bernardo tinha uma outra visão.

Talvez muito mais uma visão muito mais alinhada com os interesses das operadoras de telefonia, mas não porque ele fosse necessariamente mais alinhado com as empresas. É porque a Dilma fez ele adotar aquela postura. O Paulo Bernardo era um peão de obra, o cara que executava uma ordem da presidente. (POSSEBOM, 2016)

Essa talvez tenha sido a busca pelo equilíbrio entre a atuação do mercado e a Telebras que Maximiliano Martinhão (2016) explica, quando fala da proposta inicial pensada para o papel da empresa. "A proposta colocada foi a de um equilíbrio. Tem a Telebras e o pessoal privado. Então, a Telebras ficaria responsável pela infraestrutura nacional, a capacidade de transporte."

7.2.1 Investimentos na empresa

Recursos sempre foram um problema em relação direta com as ações projetadas para serem desenvolvidas pela Telebras. Já foi apontado no capítulo 6 que, de alguma forma, a empresa passou por um forte contingenciamento de recursos. Esse fator, inclusive, serviu para atrasar alguns projetos da Telebras, como a construção da Rede Nacional de Fibra Ótica.

⁷⁷ Significa "espinha dorsal". É o termo utilizado para identificar a rede principal pela qual os dados de todos os clientes da internet passam. É a espinha dorsal da internet.

⁷⁸ Caio Bonilha foi presidente da Telebras, de junho de 2011 a janeiro de 2014.

O relatório da Comissão de Avaliação do Senado⁷⁹ já destacava que a empresa ficou aquém das metas estabelecidas, o que foi ocasionado pelos baixos investimentos realizados. Rogério Santana afirma que essa foi uma postura, cuja finalidade era o esvaziamento da empresa. Ele enxerga isso tanto na entrega da Banda Larga Popular às operadoras, quanto nos cortes de valores que a empresa sofreu. "Os montantes de verba e de investimentos que foram pensados para a empresa ficaram muito aquém do esperado. O governo não colocou os recursos" (SANTANA, 2016). Rogério Santana, que era presidente da empresa entre maio de 2010 e maio de 2011, explica que o acordo feito com o presidente Lula era de investir R\$ 1,5 bilhão por ano. Com esse valor, todos os *backbones* seriam feitos. No entanto, esses recursos não foram executados.

Quando eu saí da Telebrás, chegou recurso composto pelos primeiros R\$ 50 milhões para investir no *backbone*. Quando eu saí de lá. No dia que eu saí é que mandaram transferir o dinheiro. De onde eu tirei dinheiro para fazer isso, foi só cortando os escandalosos acordos da dívida pública que aquilo era um escândalo (...) um acordo com os fornecedores com dívidas, aceitando dívidas da União com um questionamento medíocre, em citações não republicanas. Só cortando aqueles acordos escandalosos que tinham, que moviam os amigos do Hélio Costa, por exemplo. Chamamos a AGU e questionamos, só dali eu comecei a tirar dinheiro. Um dinheiro que eu usei até aquele dia em que eu saí, foi todo retirado só cortando desvios e desperdícios. (SANTANA, 2016)

Bonilha (2016), reconhece que a Telebras fez o seu papel e não cumpriu as metas por uma escassez de recursos. "É bom lembrar que no planejamento inicial da Telebras, todas as redes de governo (Serpro, Dataprev, Datasus, etc.) deveriam ser operadas por ela. Isso não aconteceu, o que minou a capacidade financeira da empresa." (BONILHA, 2016).

Investimentos é um dos elementos-chave de uma política pública. Quando não se investem os valores previamente acordados para executar determinada ação, todo o processo e ciclo de uma política pública fica comprometido. No caso em questão, ficou claro que houve um desentendimento sobre o papel da empresa entre os governos Lula e Dilma, ou então, que ocorreu uma mudança estratégica da linha desenhada inicialmente. O fato é que as metas colocadas pela empresa não foram cumpridas e a falta de investimentos foi um dos motivos fundamentais para que isso acontecesse.

7.3 Os pequenos provedores

Dentro da política pública de acesso à banda larga brasileira, os pequenos provedores possuem um papel importante, quando o assunto é levar acesso a regiões fora dos grandes centros. Esses provedores, constituídos geralmente por empresas de pequeno porte, enfrentam

⁷⁹ Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/12/10/relatorio-do-senador-anibal-diniz>>. Acesso em: 12 nov. 2015

determinadas dificuldades que as grandes operadoras de serviço de acesso à banda larga não enfrentam. Uma dessas dificuldades, por exemplo, é a oportunidade de pegar financiamentos para construir redes próprias. A proposta do governo envolvia apresentar uma solução para isso. A ideia era criar um fundo garantidor, para que estes pequenos provedores tivessem acesso a linhas de crédito, fomentadas pelo governo e dirigidas para isso, o que permitiria adquirir recursos para investimentos em redes.

Então, a partir disso, a gente começou a trabalhar dentro do governo, pra criar um fundo garantidor para esses pequenos provedores. Sentamos com eles, discutimos o tamanho do programa, o tamanho da cidade e a gente chegou a esse número. Se a gente colocar um fundo garantidor, a gente vai conseguir financiar a construção de redes de acesso com fibra ótica em 1000 quase 1200 municípios brasileiros. Então vai ser uma combinação disso, não é? E em particular o pequeno provedor é interessante nessa discussão porque ele no interior, ele faz frente pra grande operadora. (MARTINHÃO, 2016)

Maximiliano Martinhão explica que existe uma experiência bem-sucedida nesse aspecto, em Campinas. A empresa PADTEC criou um programa de financiamento só para pequenos provedores. A ideia era financiar pequenos provedores, por meio de políticas de carências e formas de pagamentos facilitadas a juros baixos. Foi essa experiência que resultou na proposta do governo. A inadimplência foi baixíssima, destaca o secretário de Políticas de Informática do MCTIC, Maximiliano Martinhão.

Santana (2016) afirma que o maior problema dos pequenos provedores é a competitividade no acesso às redes. Vimos no capítulo 5 que, a depender do modelo regulatório, a possibilidade de acesso às redes é um elemento-chave na ampliação da malha e conseqüentemente do serviço de banda larga. O ex-presidente da Telebras explica que esses pequenos provedores não conseguem concorrer com as grandes empresas, uma vez que eles não têm um preço competitivo que possam repassar ao usuário final.

Tudo que ele [o pequeno provedor] compra é mais caro do que a grande operadora tem. Então como a operadora é varejista e o provedor é atacado, ela controla qual a participação dos pequenos provedores através do preço do *backbone*. (SANTANA, 2016).

Segundo relatório publicado pela Comissão de Avaliação do PNBL do Senado, já citado nesta dissertação⁸⁰, a Telebras fechou o ano de 2014 com apenas 180 contratos. O que, como apontado pelo presidente da empresa na época, Jorge Bittar, era pouco para a empresa.

Possebom (2016) destaca um movimento interessante – ao que parece, feito por conta própria – de alguns provedores locais. Mesmo com a concentração e disputa entre duas

⁸⁰ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/12/10/relatorio-do-senador-anibal-diniz>>. Acesso: 12 nov. 2015

ou três grandes empresas, esses empresários construíram uma rede de fibra ótica para complementar e competir com as grandes empresas de telecomunicações.

[Esse movimento acontece] principalmente porque a Oi não tá conseguindo crescer. Então como a Oi não cresce, esses pequenos provedores estão esticando fibra. Alguns têm 2000 assinantes numa cidade, 3000 em outra. E aí vão construindo pequenos empreendimentos locais aí, que no grosso, somam uma quantidade razoável hoje de mais ou menos 10% do mercado brasileiro está na mão desse pequeno provedor. Então eles têm alguma relevância (POSSEBOM, 2016).

Acredita-se que os pequenos provedores investiram seus próprios recursos para a ampliação da rede citada por Samuel Possebom. De toda forma, os pequenos provedores são elementos-chave na ampliação do acesso à banda larga. Tanto no aspecto local, quanto no nacional, sua função de levar o serviço a mercados pouco explorados, onde as grandes operadoras não possuem interesse, é de suma importância.

7.4 Fiscalização do PNBL e do Banda Larga Popular

A fiscalização e execução do PNBL e dos Termos de Compromissos assinados entre as operadoras, a Anatel e o governo brasileiro são outro elemento que aparece nas entrevistas para esta dissertação. Existia um setor dentro do extinto Ministério das Comunicações que era responsável pela fiscalização da implantação da ação Banda Larga Popular – o Departamento de Banda Larga. O responsável pelo departamento foi Artur Coimbra. Com a fusão do Ministério das Comunicações com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, passando agora a ter o nome de Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Artur Coimbra ainda continua como Diretor do Departamento de Banda Larga do ministério.

Na entrevista com Maximiliano Martinhão, na época secretário de Telecomunicações do extinto Ministério das Comunicações e atualmente secretário de Políticas de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, identificou que existiam determinadas metas na ação, já que Banda Larga Popular, a partir do momento em que o ministério tinha um cronograma, fornecido pelas empresas, das cidades que teriam a disponibilidade do serviço Banda Larga Popular, com metas mensais. De alguma forma, metas existiam no programa. "Aqui no ministério, eles [Departamento de Banda Larga] acompanhavam a entrada da oferta em cada uma das cidades, conforme o planejado". (MARTINHÃO, 2016).

Uma das questões desta pesquisa relacionava-se a compreender o papel da Anatel nesse processo de fiscalização. Soube-se que cabia à Anatel a responsabilidade de repassar as

informações sobre a implementação do Banda Larga Popular para o Ministério das Comunicações.

Quem promovia a fiscalização mesmo era a Anatel. Então a Anatel passava as informações para nós, a equipe do Artur⁸¹ checava se estava conforme o previsto com o termo de compromisso e aí se houvesse alguma distorção em relação ao que tava planejado e aquilo que já me aconteceu, o próprio Arthur acionava a fiscalização da banda larga (MARTINHÃO, 2016).

A entrevista com Maximiliano Martinhão permitiu também saber como a Anatel e o Ministério das Comunicações procederam com determinadas infrações cometidas pelas empresas – e constatadas no decorrer desta pesquisa – de cláusulas dos Termos de Compromisso, especialmente em relação à divulgação das ofertas, elemento-chave quando o assunto é acesso do usuário à aquisição de um serviço de banda larga. Há a explicação de que a fiscalização foi feita.

Toda vez uma empresa entrava numa cidade, ela tinha que demonstrar que ela fez publicidade naquela cidade. Que não era um plano fictício, né? Então, as empresas mandavam fotos de *outdoor*, fotos de publicação em jornal que elas fizeram, coisas do tipo. Mandavam para a Anatel, a Anatel mandava para nós e a gente deferia. E aí quando tinha alguma denúncia ‘Ah, isso não tá conforme o planejado’ acionávamos a Anatel para fiscalizar”. (MARTINHÃO, 2016).

A entrevista em profundidade permite que assuntos não previstos inicialmente apareçam no decorrer de sua realização, algo que ocorreu no contato com Maximiliano Martinhão, quando fizemos a ponderação sobre a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e de seus resultados. Maximiliano já tinha conhecimento da pesquisa e informou que, na época, acionou a Anatel para fiscalizar os problemas apontados.

Como se pode perceber na análise empírica feita nesta dissertação, as operadoras não seguiram inúmeras cláusulas pactuadas nos Termos de Compromisso. Veridiana Alimonti, integrante do Intervozes, em entrevista para esta dissertação, acredita que a Anatel e o Ministério ficaram mais preocupados com o cumprimento dos cronogramas de atendimento dos municípios e com o quantitativo de contratações pelos usuários finais. Ela destaca que a fiscalização das cláusulas dos termos, como a divulgação dos planos, tenha chamado a atenção, após a constatação do baixo número de contratações do plano.

A pesquisa feita pelo Idec em 2012, e já citada anteriormente nesta pesquisa, teve os seus resultados encaminhados para a Anatel e para o Ministério das Comunicações, como aponta Veridiana Alimonti.

⁸¹ Artur Coimbra, Diretor do Departamento de Banda Larga do Ministério

Quando eu estava no Idec e realizei a pesquisa sobre a oferta dos planos de banda larga popular pelas empresas, notifiquei os resultados para a Anatel e para o então Ministério das Comunicações. Cheguei a ir ao ministério em uma reunião especificamente para mostrar melhor os resultados, mas não sei bem o que foi feito a partir disso e, quanto à Anatel, não houve iniciativa semelhante. (ALIMONTI, 2017).

Rogério Santana (2016) ressalta um outro aspecto, quando o assunto é fiscalização. O ex-presidente da Telebras problematiza o fato de alguns ex-conselheiros ou servidores que ocuparam cargos importantes tanto na Agência, quanto no ministério terem ido trabalhar nas operadoras, depois que saíram daqueles órgãos públicos. "Então mostra que a função na Anatel acaba sendo um trampolim do sujeito se empregar na operadora. Então, é um ambiente de proteção das operadoras" (SANTANA, 2016).

Um fato é que, no aspecto fiscalização, ocorreu, como constatado pela pesquisa empírica deste trabalho, que as operadoras não seguiram algumas cláusulas dos Termos de Compromisso e a Anatel e o Ministério das Comunicações, sabedores de algumas infrações, talvez tenham focado sua fiscalização em outros pontos, descobrindo outros aspectos constantes do Termo de Compromisso.

7.5 Os problemas na implementação do Banda Larga Popular

Nas entrevistas, foi possível observar que alguns entrevistadores apontaram problemas na implementação da ação Banda Larga Popular. Dois aspectos são bastante citados como dificuldades centrais e que de alguma forma se somam aos outros problemas detectados para a ampla aquisição da oferta, ressaltados nesta pesquisa: a defasagem da velocidade de 1 Mb e a ampliação do acesso pelo celular.

Com o passar do tempo, assim como com a forma de uso que o cidadão faz da internet, cada vez mais se precisa de velocidade, o que significa capacidade de rede. Em 2010, o Banda Larga Popular foi apresentado como uma ação do PNBL, ofertando 1 Mb a R\$ 35,00.

O aspecto da velocidade é evidenciado por Maximiliano Martinhão como um entrave para a aquisição da oferta de Banda Larga Popular, o que justifica o baixo número de contratos do serviço. Maximiliano afirma que o mesmo erro aconteceu na ação Banda Larga nas Escolas.

A gente criou uma coisa que ficou estática. [O Banda Larga Popular] ficou estático, rígido. O Banda Larga Popular é 1Mb a R\$ 35,00 (trinta e cinco reais). O Banda Larga nas Escolas era 2Mb. E a gente ficou estático, a gente não criou um mecanismo de atualização disso e aí a gente precisava ter esse mecanismo, não é? (MARTINHÃO, 2016)

Maximiliano Martinhão comenta ainda que o pacote de Banda Larga Popular, quando contratado, acabava sendo um plano de entrada para outros mais velozes da operadora. Muitas das vezes, a assinatura era feita por pessoas que não sabiam o que era internet, como ela funcionava e qual era a sua finalidade. Experimentava em algum espaço como uma escola, ou algo do tipo, e depois contratava a Banda Larga Popular.

O que percebemos pela experiência que tivemos aqui, foi de que aquela pessoa que não tinha internet não sabia o que era, não conhecia o que era internet, sabia de ouvir falar, sabia da escola, etc e tal, ele experimentava nesses espaços e depois pensava “ah, isso tá dentro do meu bolso, não empata tanto”. Aí quando ela começava a usar a Banda Larga Popular, “ah, esse negócio é importante para a minha vida”. E aí a operadora, vinha, oferecia pra ela o plano seguinte... Isso aconteceu principalmente a partir de 2013/2014, não é? Não foi uma coisa que aconteceu logo no início 2011/2012. Aconteceu a partir de 2013/2014. A pessoa falava assim “não, mas tô baixando uma informação e esse troço podia ser mais rápido”. E aí a operadora respondia assim: “Olha, você tá pagando R\$ 35,00 com um plano de 1Mb de velocidade. Eu te ofereço um de 5Mb por R\$ 50,00 e a pessoa adquiria”. (MARTINHÃO, 2016)

Possebom (2016) compara este problema com o que aconteceu com o telefone popular AICE⁸², na telefonia fixa, tanto na forma de divulgação, quanto na capacidade do plano.

Foi a mesma coisa que aconteceu com o AICE na época da telefonia fixa. Tinha um plano de acesso popular. Basicamente era o seguinte: o cara lançava, deixava lá no portfólio dele e deixava. Não anunciava, não fazia propaganda, não entrava no site. Se você ligasse pra contratar, o cara mal dizia que aquilo lá existia. Pra você conseguir contratar você tinha que ligar e pedir aquele plano. Porque depois, assim, na prática, [com a Banda Larga Popular] acabou ficando muito ruim, porque 1Mb por segundo era muito pouco. (POSSEBOM, 2016)

Outro elemento que também influencia na aquisição, e envolve também a forma e o modelo de negócios das empresas que prestam o serviço de acesso à banda larga, foram os pacotes combos. Possebom ressalta que hoje isso é muito comum e é um mercado que cresceu bastante nos últimos anos – reforçando o que Maximiliano discorre sobre o Banda Larga Popular ser um plano de entrada para outros mais velozes.

No combinado, comprando outros serviços você consegue pagar menos na internet. A NET estava anunciando na televisão agora, R\$15,00 por mês por 15Mb. Só que claro que você tem que fazer isso no combinado. Tem que contratar TV por assinatura, telefone, tudo. O preço individual é esse, então assim, se a Banda Larga Popular deu 2 milhões de assinantes foi muito. Muito provavelmente, muitos desses assinantes de 1Mb já não são mais do Banda Larga Popular, estão em algum outro plano. (POSSEBOM, 2016)

⁸² Acesso Individual Classe Especial (AICE), é um telefone fixo popular por meio do qual as famílias inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal podem ter acesso ao serviço de telefonia fixa em condições especiais. Sua assinatura mensal possui uma tarifa reduzida entre R\$ 13,00 e R\$ 15,00 com impostos. Esta variação depende do valor do imposto de cada estado e da região de prestação da Concessionária.

Em todos os casos citados acima, não se pode desconsiderar que essa migração não se deu de forma automática, já que os preços desses pacotes combos são bem mais caros, e a velocidade depende do local em que o usuário reside.

Um dado concreto no Brasil é a larga ampliação que o país teve de assinaturas de celular nos últimos anos. Dados da Anatel⁸³ demonstram que em dezembro de 2016, o Brasil tinha 244,1 milhões de celulares ligados e densidade de 118,04 celular/100 hab. A maioria ainda pré-paga, representando 67,48% dessas linhas.

Maximiliano Martinhão cita que um dos motivos para esse alto crescimento foi a desoneração fiscal que incidiu sobre os aparelhos *smartphones*.

A desoneração de *smartphone*, à época que a gente fez a Lei do Bem, foi feito o seguinte: de cada dez telefones celulares que eram vendidos no país, em 2013, oito eram 2G e dois eram 3G. Quando a gente fez a medida em 2013, da inclusão do *smartphone* na Lei do Bem, o nosso plano era chegar ao final de 2014 com 50/50. A gente queria chegar ao final de 2014, de cada 100, 50 serão *smartphones*, 50 serão 2G's. O que acontece foi que ao final de 2014 a relação era 80/20. 80 para linhas 3G e 20 para linhas 2G. (MARTINHÃO, 2016)

Com esse grande salto do uso de *smartphones* pela população, conseguiu-se fazer uma ampliação no acesso à internet por meio desses aparelhos. Assim, alcançou-se no ano de 2016 a quantidade de 244 milhões de linhas móveis em operação, e isso porque houve uma queda na quantidade de linhas, conforme dados da Anatel⁸⁴. Destes, 168 milhões são de aparelhos *smartphones*, conforme pesquisa da Fundação Getúlio Vargas.⁸⁵

Hoje, é comum vermos pessoas utilizando *smartphones* para diversas operações. Possebom (2016) destaca que as pessoas têm uma preferência pelo uso do celular, porque ele é mais conveniente, pois se utiliza o mesmo aparelho móvel para voz e para conectar a internet, de maneira individual. Houve uma mudança na tecnologia e na forma de como a sociedade a usa.

A realidade mudou. É que nem você quer analisar um fato sem entender a dinâmica de uso da tecnologia. Então assim, de fato, não houve uma mudança. O governo errou em não ter previsto isso? Difícil dizer, não é? É uma coisa que você não tem como calcular aquilo que vai acontecer. Talvez você pudesse ter se ajustado, não é? E ter obrigado, por exemplo, que as operadoras entregassem o Acesso em: qualquer tecnologia. O Banda Larga Popular previa a possibilidade de você poder entregar pelo acesso móvel. Aliás, não era pelo acesso móvel, era pela rede móvel. Então, você podia fazer o acesso de banda larga, só que ele era fixo, se não me engano, não poderia levar esse acesso de um lugar pro outro, tinha que ficar no mesmo lugar, só que pela rede móvel. Então você usa a rede da Vivo, ou usa a rede da Claro, de celular, mas para fazer o acesso fixo. Que hoje existe, se você for à

⁸³ Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/ncel.asp>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/dados/destaque-1/283-movel-acessos-maio>> Acesso em: 14 jan. 2017.

⁸⁵ Disponível em: <www.fgv.br/cia/pesquisa> Acesso em: 20 jan. 2017.

uma loja da Claro e comprar o acesso fixo, eles vão te dar um modem Wi-Fi, você bota o “chipezinho”. (POSSEBOM, 2016)

O acesso ao celular só demonstra que esta tecnologia está cada vez mais disseminada na sociedade. Sem sombra de dúvidas, o celular também foi um elemento externo que de alguma forma contribuiu, para que o Banda Larga Popular alcançasse maiores números de conexões. Mas, não tira a responsabilidade das empresas sobre os Termos de Compromisso.

7.6 Soluções para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil

Foi um ponto comum entre os entrevistados que as ações de ampliação de acesso à banda larga implementadas no Brasil não alcançaram os resultados esperados. Eles enfatizaram que uma política pública de acesso à banda larga no Brasil tem de levar em consideração o aspecto tecnológico, permitindo sua atualização. Como vimos no tópico anterior, a defasagem está diretamente ligada a isso. A outra saída seria um modelo diferente, como o de subsídio. Isso significa o governo federal financiar parte do valor das conexões de internet, seja de maneira direta ou indireta. Este foi um ponto constante nas entrevistas e que, de alguma forma, convergiu para uma modalidade ou proposta: a de subsidiar o acesso.

Maximiliano Martinhão afirma ter havido uma tentativa de se conseguir verbas para subsidiar os acessos.

Chegamos a fazer aqui no ministério uma época, um estudo para pegar nos programas sociais do governo federal e incluir neles um valor para que o beneficiário do programa pudesse adquirir um pacote de banda larga. O que eu tô querendo dizer? A gente fez um estudo aqui para, por exemplo, que o pessoal do Bolsa Família pudesse, um valor, como R\$ 20,00 pra ele poder adquirir um plano de banda larga. Chegou-se a estimar o valor disso e a ideia era dar um subsídio para eles serem assistidos. Nessa hora esbarramos nos números. (MARTINHÃO, 2016)

A proposta envolvia fornecer aos cadastrados no Cadastro Único do governo federal, que hoje atinge cerca de 20 milhões pessoas, e colocar mais R\$ 10,00 ou R\$ 20,00. Porém, no momento do fechamento das verbas destinadas a isso, em diálogo com os responsáveis pelo orçamento da União, esses valores totalizariam R\$ 4 bilhões ao ano.

Infelizmente, após alguns debates, concluiu-se que o tamanho do programa ficava grande demais com esses recursos, para o governo à época, então viabilizamos o aporte de outra forma. O que a gente conseguiu fazer? A gente não recebeu dinheiro pro Ministério, mas a gente conseguiu articular uma série de medidas com o orçamento federal, mas que não significava um financeiro direto. (MARTINHÃO, 2016)

Samuel Possebom também destaca que o subsídio nesse modelo implementado, pelo governo brasileiro, da banda larga popular poderia ser uma saída plausível, e que a abordagem do programa deveria ser outra.

Ele começou com uma abordagem errada, uma abordagem de querer chegar num produto para ser vendido, ao invés de ser uma abordagem, no seguinte, ter infraestrutura disponível pro serviço, ou ter o serviço absolutamente subsidiado pelo governo. Então o governo pega os seus cadastrados do Bolsa Família e dá um link de banda larga a custo zero para a pessoa e pagando para a empresa oferecer aquele serviço. (POSSEBOM, 2016)

Veridiana Alimonti, do Intervozes, ressalta que uma saída para a ampliação da Banda Larga Popular e da internet de uma maneira geral seria a adoção de uma política condizente com essencialidade cada vez maior do acesso à internet com qualidade e robustez. Essa política que passaria por aplicar também ao serviço de telecomunicações que dá suporte ao acesso à internet as características do que chamamos de “regime público”, ou seja, metas de universalização, controle tarifário e uma submissão maior ao interesse público dos bens indispensáveis à prestação desse serviço essencial. Obrigações alinhadas aos objetivos de capilarizar no país uma infraestrutura robusta de fibra óptica e de garantir melhores condições de participação no mercado a pequenos e médios provedores, incluindo o estímulo a iniciativas comunitárias e públicas de acesso. Isso implica um novo modelo regulatório.

8 CONCLUSÃO

O acesso às tecnologias da informação e da comunicação por meio da banda larga tem se tornado cada vez mais necessário na relação entre Estado e cidadãos, como ferramenta de a consolidação da democracia e como uma forma de garantir o direito humano à comunicação. Nos últimos anos, é possível verificar um crescimento do uso da internet, especialmente entre os mais jovens e nas camadas com maior renda. Por outro lado, seguindo experiências nacionais e internacionais, tem sido cada vez mais necessário o desenvolvimento de ações de conexão à rede de maneira universalizada ou, pelo menos, em maior contingente que o número atual de usuário. Iniciativas governamentais em vários países têm buscado oferecer respostas a essas exigências, apresentando, formulando e implementando propostas de políticas públicas de acesso à internet, conforme as suas realidades e estratégias.

A análise desenvolvida por esta dissertação sobre o Banda Larga Popular pretendeu demonstrar os passos desempenhados pelo governo federal no decorrer da implementação do projeto.

Primeiramente, foram constatados determinados problemas no cumprimento dos Termos de Compromisso estabelecidos entre as empresas de telecomunicações e o poder público, especialmente no que se refere à divulgação da iniciativa. Tal situação contribuiu para que a parceria não proporcionasse os resultados esperados.

Como apresentado no decorrer da dissertação, existem vários modelos de políticas públicas de acesso à banda larga e a pesquisa enfatizou dois deles, desenvolvidos por Argentina e Austrália, países nos quais os governos têm desenvolvido um papel estratégico no acesso à internet. O caso brasileiro tem um modelo peculiar, porque transferiu a execução de uma política pública para empresas de telecomunicações parceiras. Porém, tal prática foi estabelecida sem um método claro de acompanhamento e de avaliação do acesso à internet, situação exemplificada pela análise de ambientes virtuais de vendas, onde as empresas atuam com uma lógica mercadológica ligada à oferta de serviço.

Como a Banda Larga Popular não foi percebida como uma iniciativa de grande atrativo comercial, as ofertas de planos com valores maiores e, conseqüentemente, com maior velocidade, juntamente a pacotes combinados, tornou-se a prática comum e o acordo com o governo brasileiro, materializado em Termos de Compromisso, não contou com o cumprimento completo de suas cláusulas.

Aqui, encontramos claramente a supremacia dos interesses das empresas de telecomunicações sobre a execução de uma política pública. Ou seja, do privado sobre o

público. Essas disputas políticas, apontadas pelos entrevistados, demonstra que a análise sob a luz da Economia Política da Comunicação foi acertada. Isso porque evidenciou-se as disputas entre o interesse público, materializados pela iniciativa de se realizar uma política pública contra o interesse privado, materializado pelo não cumprimento de determinadas cláusulas dos Termos de Compromissos assinados, caracterizando-se o interesse de mercado destas empresas sobre o fato de ofertar a Banda Larga Popular.

Após a realização desta dissertação, percebeu-se que uma política pública de acesso à banda larga deve observar alguns pontos-chave: a) a evolução tecnológica; b) um aporte de recursos públicos; c) uma incidência maior do poder público, seja por meio de uma empresa pública, como a Austrália fez e no Brasil ensaiou-se com a Telebras; d) uma fiscalização mais apurada da implementação e dos acordos firmados; e e) uma mudança regulatória que permita maior competição do serviço.

A velocidade de 1 Mb proposta pela Banda Larga Popular não tardou em cair em defasagem. Isso porque surgiu e se intensificou uma necessidade de cada vez contar com mais velocidade. Soma-se a isso a oferta e oportunidade de aquisição de pacotes combos, que apresentam uma gama maior de serviços, incluindo internet, telefonia fixa e telefonia móvel. Além disso, o aporte de recursos públicos não foi suficiente, porque a ideia de se fazer um subsídio para os cadastrados no Cadastro Único dos programas sociais do governo federal, como uma forma de contribuir com o acesso à internet via Banda Larga Popular, não foi implementada por apresentar um valor qualificado como elevado.

Ao mesmo tempo, os cortes na Telebras reduziram significativamente a atuação do poder público federal, enquanto um agente que poderia regular, atuando no mercado, o preço e conseqüentemente o acesso ao serviço de banda larga. A Telebras inclusive, poderia ter sido para o Brasil o que a *NBN (National Broadband Network Co.)* foi para a Austrália, pois o Decreto nº 7.175/2010, que recriou a Telebras, previu o serviço destinado ao usuário final. Como verificado por esta pesquisa, onde a Telebras atuou houve uma queda no preço do *megabyte* vendido no atacado. Em síntese, o aporte de recursos é um importante elemento para a implementação de políticas públicas de acesso à internet.

A fiscalização foi outro elemento não desenvolvido de maneira adequada. O estudo percebeu, com a contribuição de entrevistas desenvolvidas com atores-chave, que o órgão responsável pela política pública tinha conhecimento dos problemas e de como as empresas estavam conduzindo a execução do acordo firmado. A conclusão que se chega é de que medidas para coibir a prática não foram postas em prática, como seria necessário. A análise empírica nos ambientes virtuais de vendas das empresas, que ofertam e anunciam os pacotes de banda larga para o público em geral, majoritariamente não contemplava a Banda Larga

Popular. No mercado de telecomunicações, a publicidade é um elemento crucial para a divulgação de um produto. As empresas analisadas são grandes anunciantes de seus produtos. A divulgação insuficiente do serviço contribuiu com uma assimetria de informações, dificultando o acesso ao serviço.

A modelagem regulatória também pode ser considerada um dos entraves constatados, quando o assunto é acesso à banda larga. Na dissertação, foram apresentados dois modelos e suas diferenças. Concluiu-se que o modelo que permite a entrada de novos atores nas grandes infraestruturas ocasiona maior competitividade no setor. A experimentação desse modelo poderia ser uma saída para a ampliação do acesso à banda larga no Brasil. Por outro lado, o governo brasileiro poderia fomentar o debate sobre a importância da internet e apontar para um modelo regulatório que encare este serviço como essencial. Isso implicaria, de alguma forma, colocar parte do serviço ou todo ele em um regime que permitisse metas de universalização, como foi feito a seu tempo com a telefonia fixa. Pelo regramento existente hoje no Brasil, somente um serviço oferecido em regime público ou então em um regime misto (com as premissas e compromissos de um regime público, mas que permita a competitividade e a entrada de empresas privadas na oferta do serviço), poderia permitir o cumprimento de tal meta. Essa poderia ser uma saída para a expansão do acesso à banda larga. Resta saber se os interesses, identificados no decorrer dessa dissertação, permitem que isso aconteça.

Uma política pública deve ser um instrumento de transformação da ordem social. E é necessário promover essa concepção. O governo brasileiro elaborou outros planos, como o PNLB II, Brasil para Todos e o mais recente, Brasil Inteligente, sem necessariamente e devidamente avaliar e observar como superar os entraves ligados ao Banda Larga Popular.

9 REFERÊNCIAS

ALLEN & OVERY . **The impact of the Australian National Broadband Network on the communications sector – a forensic view**. Venture Consulting, 2011

ALIMONTI, Veridiana. **Questões sobre a implementação da Banda Larga Popular no Brasil**: inédita. Brasília-DF, jan. 2016. Entrevista concedida a Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima. Mensagem recebida por marcosurupa@gmail.com em 24 de jan. 2017

ALVAREZ, Cezar Santos. **Brasil Conectado**: o Programa Nacional de Banda Larga e perspectivas para 2011-2014. 54º Painel Telebrasil, agosto de 2010)

ANDRADE, Samária Araújo de. Economia Política da Comunicação: Origens, reflexões e tendências. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v.28, n. 1, p. 92-113, jan/jun, 2013. Disponível em: < <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

ARGENTINA. **Planificación Estratégica Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada**. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, 2010b.

AUSTRÁLIA. **National Broadband Network Companies Act 2011**, 2011.

_____. **National Broadband Network**: Progress update August 2011. 2011.

BERBET, Lúcia. **Queremos ser a OTT do governo, diz novo presidente da Telebras**. 2015. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/14/05/2015/queremos-ser-a-ott-do-governo-diz-novo-presidente-da-telebras/>> Acesso em: 12 jan. 2017.

BERKMAN. **Center for Internet and Society. Next Generation Connectivity**: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world – Final Report. Cambridge: Harvard University, 2010.

BLACKMAN, Colin; SRIVASTA, Lara. **Telecommunication Regulation Handbook**. Tenth Anniversary Edition. The World Bank, InfoDev, and The International Telecommunication Union. 2011.

BOLAÑO, César R. S (Org.). **Economia Política da Internet**. Aracaju: UFS, 2007.

_____.(Coord.) **Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina**. Aracaju, EDUFS. 1997.

BONILHA, Caio. **O Papel da Telebras na Banda Larga Popular**: inédita. Brasília-DF, set. 2016. Entrevista concedida a Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima. Mensagem recebida por marcosurupa@gmail.com em 09 set. 2016.

BRASIL. O Brasil Conectado – **Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)**. Brasília: Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRITTON; Hawker. Public Affaris Solutions. **The National Broadbando Network**. Research Brief, 2013.

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: 2007.

CARVALHO, Lucas Borges de. A Política da Radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set/dez. 2013

_____. **Censura e Liberdade de Expressão no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CASTELLS, Manuel. **Internet e Sociedade em Rede**. In: MORAES, Denis (Org.). **Por uma outra comunicação**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. **O Poder da Comunicação**. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CONROY, Hon Stephen. **Definitive Agreements between NBN Co and Telstra come into force**. Disponível em: <http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2012/026>. Acesso em: 14 jan. 2016.

DEUBEL, André-Noel Roth. **Las Políticas públicas y sus principales enfoques analíticos**. In: **ENFOQUES Para El Análisis de Políticas Públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2010

DUARTE, Jorge. **Entrevista em profundidade**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo, Atlas, 2014.

E-BIT/BUSCAPÉ COMPANY. **Webshoppers 32º Edição. 2015**. Disponível em: http://img.ebit.com.br/webshoppers/pdf/32_webshoppers.pdf Acesso em: 20 set. 2015

FONSECA, Virgínia. A economia política e os estudos de comunicação/ Political economy and the communication studies. **Verso e Reverso**, Ano XXI 2007/3 Número 48

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise do Conteúdo**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun. 2000.

GERALDES, Elen et al. **Políticas de Comunicação: um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. [s.l.]: Salamanca, 2012.

GOMIDE, Carla; HAJE, Lara. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES, Elen et al. **Políticas de Comunicação: um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. [s.l.]: Salamanca, 2012

GRÉCIA. **Constituição da Grécia, conforme revisão da resolução parlamentar de 27 de maio de 2008**. Parlamento Helênico, 2008. Disponível em: <<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf>> Acesso em: 21 set. 2014

HITCHENS, Lesley. Media Regulatory Frameworks in the Age of Broadband: Securing Diversity. **Journal of Information Policy**, 1, 2011

HERSCOVICI, ALAIN. A Economia Política da Informação, da Cultura e da Comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v.5, n.3, 2003.

ILVES, H. E. Toomas Hendrik. **Discurso proferido na 66ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**. Nova Iorque: [s.n.], 2011.

ISLAS, Octávio **La Estrategia Digital Nacional**. 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/5958673/Estrategia_Digital_Nacional>. Acesso em: 20 set. 2014

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV**. Salvador: Edufba, 2000

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

MARTINHÃO, Max. **As origens do projeto Banda Larga Popular**: inédita. Brasília-DF, maio 2016. 2 arquivos WAV (63 min.). Entrevista concedida a Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima.

MÉXICO. **Estrategia Digital Nacional**. 2013. Disponível em: <<http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>>. Acesso em:

MORAES, Denis (Org.). **Por uma outra comunicação**. Rio de Janeiro: Record, 2004

MOSCO, Vincent. **The political economy of communication**. London: SAGE Publications, 1996.

_____. **The political economy of communication**. London: SAGE Publications, 2009.

MULLER, P. **Les Politiques Publiques**. Paris: PUF, 2009.

NBN COMPANY. **Annual Report**. 2011. Disponível em: <<http://www.nbnco.com.au/assets/documents/nbnco-annual-report-2011.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **El acceso de banda ancha a Internet como medio de lograr una sociedad digital inclusiva**. Disponível em: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ecn162013d3_es.pdf >. Acesso em: 28 set. 2015.

PADIOLEAU J. G. L'Etat au concret. **Politiques et management public**, vol. 1, n° 2, 1982. pp. 107-110

PEREIRA, Sivaldo; BIONDI, Antonio (Org.). **Caminhos Para a Universalização da Internet Banda Larga**: experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo:

Intervozes, 2012

PETRAZZINI, Ben Alfa. Privatização das Telecomunicações: seu impacto sócio-econômico nos países em desenvolvimento. In: BOLAÑO, César (Coord.) **Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina**. Aracaju: EDUFS, 1997.

POSSEBOM, Samuel. **Os desafios da Banda Larga Popular**: inédita. Brasília-DF, set. 2016. 1 arquivo .m4a (51 min.). Entrevista concedida a Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima.

RAMOS, Murilo. Crítica a um Plano Nacional de Banda Larga: uma perspectiva da economia política das políticas públicas. **Anais...** Conferência ACORN-REDECOM, Brasília, D.F., 2010

_____; SANTOS, Suzy (Orgs.). **Políticas de Comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

RAUEN, Cristiane Vianna. Mudança tecnológica e definição da agenda de políticas públicas: regulação para universalização da banda larga no Brasil. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 3, n. 1, p. 1-486, 2011.

RUE, Frank La. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

SANTANA, Rogério. **Desafios para a implementação do projeto Banda Larga Popular**: inédita. Brasília-DF, maio 2016. 1 arquivo .m4a (60 min.). Entrevista concedida a Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima.

SUZY, Santos dos. Get back to where you once belonged: alvorada, ocaso e renascimento da Economia Política da Comunicação. In: BRITTOS, Valério Cruz; CABRAL, Adilson (Org.). **Economia Política da Comunicação: interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: _____. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

STYLIANOU, Konstantinos K. An Innovation-Centric Approach of Telecommunications Infrastructure Regulation. **Virginia Journal of Law & Technology**, v.16, n. 2, 2011.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

BARBOSA, Alexandre F. (Coord). **TIC Domicílios e Empresas 2013**. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **The State of BroadBand 2014: Broadband for all**. A Report by The Broadband Commission - september 2014

_____. **The State of BroadBand 2014: Broadband for all** - A Report by The Broadband Commission - september 2015

URUPÁ, Marcos; PEREIRA, Sivaldo; BIONDI, Antonio. Programa Nacional de Banda Larga: características e desafios In: PEREIRA, Sivaldo; BIONDI, Antonio (Org.). **Caminhos**

Para a Universalização da Internet Banda Larga: experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo: Intervezes, 2012.

VALENTE, Jonas C. L. Regulação do Acesso à Internet no Mundo: modelos, direitos e desafios. In: PEREIRA, Sivaldo; BIONDI, Antonio (Org.). **Caminhos Para a Universalização da Internet Banda Larga:** experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo: Intervezes, 2012.

_____. **Planos Nacionais de Banda Larga e o papel dos Estados na universalização do serviço.** In: PEREIRA, Sivaldo; BIONDI, Antonio (Org.). **Caminhos Para a Universalização da Internet Banda Larga:** experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo: Intervezes, 2012.

VAZ, J.C. **Banda Larga no Brasil.** 2010. Disponível em: <<http://vaz.blog.br/blog/?p=372>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

WU, Tim. **Impérios da comunicação:** do telefone à internet, da AT&T ao Google. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ANEXO A: Termo de Compromisso - Empresa Oi**INSTRUMENTO DE TERMO DE COMPROMISSO QUE CELEBRAM ENTRE SI O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, E TELEMAR NORTE LESTE S.A., TNL PCS S.A., BRASIL TELECOM S.A. E 14 BRASIL TELECOM CELULAR S.A, COM A FINALIDADE DE ADERIR AOS OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE BANDA LARGA.**

O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES; inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.394.437/0003-19, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco “R”, em Brasília, Distrito Federal, neste ato representado por seu titular, Ministro de Estado PAULO BERNARDO SILVA, brasileiro, casado, CPF 112.538.191-49, e

A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, entidade integrante da UNIÃO, nos termos da Lei Federal no 9.742, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, incumbida do exercício do Poder Concedente, com CNPJ/MF no 02.030.715/0001-12, ora representada pelo seu Presidente RONALDO MOTA SARDENBERG, brasileiro, casado, diplomata, Cartão de Identidade do Ministério das Relações Exteriores nº 5601-MRE e CPF/MF nº 075.074.884-20 e Conselheiro JOÃO BATISTA DE REZENDE, brasileiro, divorciado, economista, CI nº 3.412.238-5 SSP-PR e CPF/MF nº 472.648.709-44; e

A TELEMAR NORTE LESTE S.A., Autorizatória do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM na Região I do PGO, estabelecida na Rua Humberto de Campos n.º 425 – Leblon, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 33.000.118/0001-79, a TNL PSC S.A., Autorizatória do Serviço Móvel Pessoal, estabelecida na rua Jangadeiros, 48, Ipanema, Rio de Janeiro, RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 04.164.616/0001-59, a BRASIL TELECOM S.A., Autorizatória do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM na Região II do PGO, estabelecida na Rua General Polidoro, 99, Rio de Janeiro, RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 76.535.764/0001-43, e a 14 BRASIL TELECOM CELULAR S.A., Autorizatória do Serviço Móvel Pessoal – SMP, estabelecida no SIA/SUL – ASP, Lote D, Bloco B (térreo) - Brasília – DF, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 05.423.963/0001-11, ora denominadas conjuntamente apenas Oi e representadas, na forma dos seus estatutos sociais, pelo seu Diretor de Planejamento Executivo, João de Deus Pinheiro de Macêdo, brasileiro, engenheiro, casado, portador da identidade nº 560064 20 SSP/BA e inscrito no CPF/MF sob nº 06005527568, e pelo Diretor de Regulamentação, Paulo Todescan Lessa Mattos, brasileiro, solteiro, advogado, portador da identidade nº 163.075 OAB-SP e inscrito no CPF/MF sob o nº 188.745.248-62;

CONSIDERANDO:

os objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, instituído pelo Decreto 7.175, de 12 de maio de 2010, em especial a ampliação do acesso aos serviços de

conexão à Internet em banda larga, a promoção da inclusão digital e a redução das desigualdades sociais e regionais;

a competência da Anatel, por meio de seu Presidente e em conjunto com outro Conselheiro Diretor, para firmar compromissos com prestadores de serviços de telecomunicações, em proveito da coletividade, com fundamento no art. 17, XVIII e no 46, I, do Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997;

a competência do Ministério das Comunicações para estabelecer diretrizes para a política nacional de telecomunicações e supervisionar a organização da exploração dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 27, V, a e c, da Lei nº 10.863, de 28 de maio de 2003;

o firme compromisso da Oi de aderir ao objetivo, constante do Plano Nacional de Banda Larga, de ampliar, dentro de suas possibilidades econômico-financeiras, ofertas a preços acessíveis de serviços de conexão à internet no varejo, visando a inclusão digital, e de acesso a infraestrutura para conexão à internet no atacado;

os esforços comuns entre as partes de promoção e fomento de parcerias entre entidades públicas e privadas para o alcance dos objetivos previstos no PNBL;

celebram o presente **Termo de Compromisso**, com fundamento na legislação e regulamentação de telecomunicações aplicáveis, nos termos e condições estabelecidos a seguir.

CLÁUSULA PRIMEIRA - OFERTA DE VAREJO

A Oi, por meio de quaisquer das pessoas jurídicas indicadas ou de suas sucessoras, compromete-se a ofertar, em regime privado, plano de serviço de acesso à internet em banda larga destinado a pessoas físicas ("**Oferta de Varejo**"), por meio do Serviço de Comunicação Multimídia ("SCM"), em meio físico confinado ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, em todas as localidades sedes de municípios dotadas de infraestrutura terrestre de rede de transporte de telecomunicações, na Região I e II, exceto setores 3, 20, 22, 25, do Plano Geral de Outorgas – PGO (Decreto 6.654, de 20 de novembro de 2008), com velocidade de 1Mbps estatístico para *download* e 128Kbps estatístico para *upload*, ao preço mensal máximo de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), com tributos, conforme condições e cronograma estabelecidos neste instrumento e seus anexos.

§1º. Em cada localidade sede de município, deverá existir ao menos uma **Oferta de Varejo** independente da contratação de qualquer outro serviço de telecomunicações ou de outro serviço ou produto, conforme cronograma previsto no ANEXO I.

§2º. A Oi poderá cumprir o previsto no § 1º disponibilizando a **Oferta de Varejo** por meio do Serviço Móvel Pessoal ("SMP"), conforme disponibilidade de suas redes, respeitadas as demais características da **Oferta de Varejo**, exceto as especificidades do SMP expressamente previstas neste Termo, e o limite de *upload* previsto no **caput**.

§3º. A hipótese prevista no § 2º não isenta a Oi de disponibilizar a **Oferta de Varejo** por meio do SCM ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, conforme cronograma previsto no ANEXO I, cuja contratação,

neste caso, poderá ser efetuada em conjunto com qualquer plano do serviço telefônico fixo comutado - STFC disponível na respectiva localidade.

§ 4º Quando a **Oferta de Varejo** for acompanhada da contratação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC ou de outros serviços de telecomunicações, deverá ser assegurada ao consumidor a liberdade de escolha de quaisquer dos planos de serviços disponíveis na localidade sede de município, podendo ser adotada política de descontos na contratação conjunta de serviços.

§ 5º A Oi deve assegurar ao consumidor a possibilidade de contratação de ao menos um pacote incluindo o acesso à internet em banda larga, nos termos da **Oferta de Varejo** descrita nesta cláusula, e Plano Alternativo do STFC, ao preço mensal máximo de R\$ 69,90 (sessenta e nove reais e noventa centavos), com tributos, sem prejuízo da cobrança (i) pelo tráfego cursado do STFC, (ii) pela prestação de utilidades ou comodidades (PUCs); e (iii) ou por outros serviços.

§ 6º Quando prestado por SCM, através da tecnologia ADSL, no valor da **Oferta de Varejo** estarão incluídos o fornecimento sem ônus de um modem, a título de comodato ou de doação, pela Oi ao usuário final, e provedor de acesso à internet a preço zero, conforme livre escolha do consumidor, dentre aqueles que ofertarem no mercado provimento de conexão gratuito ao consumidor final, conforme práticas comerciais não discriminatórias da Oi.

§ 7º A Oi poderá cobrar preço de instalação padrão de suas demais ofertas comerciais de SCM para a **Oferta de Varejo** prestada por meio do SCM.

§ 8º O usuário final terá livre escolha para contratar provedor de acesso à internet pago, devendo nesse caso arcar inteiramente com os custos de contratação de tal serviço.

§ 9º Caso haja isenção de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS nos estados que aderirem a convênios de desoneração fiscal compatível com os termos e condições da Oferta de Varejo prevista na Cláusula Primeira, a **Oferta de Varejo** terá o preço mensal máximo de R\$ 29,90 (vinte e nove reais e noventa centavos), ou R\$ 64,80 (sessenta e quatro reais e oitenta centavos, no caso da oferta combinada de que trata o § 5º, supra), devendo este preço reduzido ser cobrado no mês imediatamente posterior à efetivação da isenção no respectivo ente federativo, podendo a Oi cobrar valores inferiores, a seu critério.

§ 10º Os planos de serviço que conterão a **Oferta de Varejo** serão submetidos à Anatel para homologação, ou comunicados à Agência, conforme regulamentação de cada serviço, em até 15 (quinze) dias contados da data de início da oferta em cada localidade sede de município.

§11º A **Oferta de Varejo** poderá prever limite de *download* nos seguintes valores:

I – se prestada por meio do SCM:

- a) 500 Mbytes – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2013
- b) 1 Gigabyte - a partir do início do 2º semestre de 2013

II – se prestada por meio do SMP:

- a) 150 Mbytes – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2012
- b) 200 Mbytes – a partir do início do 2º semestre de 2012 até o final do 1º semestre de 2013
- c) 300 Mbyte - a partir do início do 2º semestre de 2013

§ 12º Se ultrapassado o limite mensal de *download* estabelecido no § 11º desta Cláusula, a Oi poderá reduzir temporariamente a velocidade do serviço, desde que tal redução não impeça a fruição do serviço pelo consumidor para aplicações básicas, devendo restabelecê-la no período seguinte, sem cobrança pelo consumo adicional de megabytes.

§ 13º A critério do consumidor, poderá ser oferecida a opção de pagamento pelos volumes adicionais de dados previstos no §11º, supra, sem redução da velocidade.

§ 14º A Oi deverá disponibilizar a Oferta de Varejo por meio do SCM a pelo menos 15% (quinze por cento) da base de assinantes residenciais do STFC da Oi, na localidade sede dos municípios em que a referida Oferta estiver disponível e dentro da mesma área de abrangência da solução tecnológica utilizada no fornecimento de sua oferta regular.

§ 15º A área de cobertura da **Oferta de Varejo** prestada por meio do SMP deverá ser no mínimo equivalente às obrigações de cobertura constantes dos Termos de Autorização correspondentes.

§ 16º Em todas as localidades sedes de municípios em que houver a **Oferta de Varejo**, ela deverá estar disponível a todos os consumidores aos quais a Oi já disponibilize oferta de conexão à Internet com velocidade estatística igual ou superior a 512 Kbps, por meio do SCM ou do SMP, observadas as condições técnicas e capacidade disponíveis nas redes da Oi.

§ 17º A disponibilidade da Oferta de Varejo além do mínimo estabelecido nos §§13º, 14º e 16º desta Cláusula poderá ser condicionada pela Oi à disponibilidade de suas redes.

§ 18º Nas localidades urbanas fora das sedes de municípios em que a Oi vier a ofertar, de forma ampla e irrestrita, no varejo, serviço para acesso à internet em banda larga em velocidade igual ou superior a 1 Mbps, deverá também ser realizada a **Oferta de Varejo**, nas mesmas condições previstas neste Termo de Compromisso.

§ 19º A Oi poderá privilegiar a **Oferta de Varejo**, com base no cronograma previsto no ANEXO I, nas localidades sedes de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH abaixo da média da respectiva UF e do país ou nos municípios de estados que aderirem a convênios de desoneração do ICMS compatível com as condições do presente Termo.

§ 20º A Oi apresentará à Anatel e ao Ministério das Comunicações, trimestralmente, planejamento dos municípios a serem atendidos com a **Oferta de Varejo**, havendo flexibilidade para a alteração de municípios a critério da Oi, sendo que as informações serão tratadas de forma confidencial pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel.

§ 21º Os custos diretos e indiretos de implantação, manutenção e atualização da infraestrutura decorrentes dos compromissos assumidos neste Termo são de responsabilidade exclusiva da Oi.

CLÁUSULA SEGUNDA – MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR SATÉLITES

Em cada localidade sede de município atendida apenas por satélite, conforme relação constante no ANEXO II, a Oi disponibilizará, de forma gratuita, sob demanda, de acordo com o cronograma previsto no ANEXO I, um *link* de acesso em banda larga com 2 Mbps para um posto público de acesso coletivo à Internet até 20.000 habitantes, mais o atendimento de 1 posto adicional para cada 10.000 habitantes, com o limite de 6 postos no total por localidade sede de município, conforme os dados do IBGE, enquanto essas sedes municipais não forem atendida por rede terrestre de transporte de telecomunicações.

Parágrafo único. Passando a existir em qualquer dessas sedes de municípios a **Oferta de Varejo** prevista no presente Termo, será descontinuada a oferta gratuita aos postos públicos, com aviso prévio de 90 (noventa) dias e da notificação ao respectivo operador do posto público.

CLÁUSULA TERCEIRA – OFERTA DE ATACADO

A Oi, por meio de quaisquer das pessoas jurídicas indicadas ou de suas sucessoras, compromete-se a ofertar, no atacado, serviço de telecomunicações de transmissão para suporte a oferta de acesso à Internet em banda larga (“Oferta de Atacado”), de acordo com o disposto a seguir:

I - para prestadores de SCM autorizados pela Anatel e inscritos no SIMPLES (“Prestadores SIMPLES”), nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas localidades sede dos municípios listados no ANEXO III.

II - para 20% das Prefeituras dos Municípios listados no ANEXO III, definidos a critério da Oi, e autorizados a prestar serviços de telecomunicações (“Prefeituras”), em suas localidades sede, de acordo com o disposto no § 5º.

§ 1º A **Oferta de Atacado** especificada no “caput” abrange o acesso à rede IP da Oi, que está conectada à rede Internet mundial, a partir de um único centro de fios da Oi em cada localidade sede de município conforme listagem constante do ANEXO III.

§ 2º A **Oferta de Atacado** não se confunde com as ofertas de acesso local ou Exploração Industrial de Linhas Dedicadas - EILD, nem com outros produtos corporativos da Oi de acesso à internet, os quais serão comercializados em separado da **Oferta de Atacado**, caso sejam solicitados pelos “Prestadores SIMPLES” ou “Prefeituras”, podendo ser praticados descontos por volume e prazo e outros tipos de descontos, de forma isonômica e não discriminatória.

§ 3º A **Oferta de Atacado** especificada no “caput” deve ser disponibilizada, sob demanda, para “Prestadores SIMPLES” e “Prefeituras”, cumulativamente até o limite das capacidades abaixo relacionadas:

I – Municípios menores do que 20.000 habitantes: oferta de até quatro vezes 8 Mbps = 32 Mbps por município;

II – Municípios entre 20.001 e 40.000 habitantes: oferta de até quatro vezes 16 Mbps = 64 Mbps por município;

III – Municípios entre 40.001 e 60.000 habitantes: oferta de até quatro vezes 32 Mbps = 128 Mbps por município;

IV – Municípios maiores do que 60.000 habitantes: oferta de até quatro vezes 64 Mbps = 256 Mbps por município.

§4º As capacidades totais máximas informadas no §3º, considerando o total de municípios do ANEXO III, serão disponibilizadas, sob demanda, aos “Prestadores Simples” de acordo com o seguinte cronograma:

- 25% em até 12 meses a partir da assinatura deste Termo

- 50% em até 24 meses a partir da assinatura deste Termo

- 75% em até 36 meses a partir da assinatura deste Termo

- 100% em até 48 meses a partir da assinatura deste Termo

§5º A Oferta de Atacado para os “Prefeitura” mencionados no inciso II do “caput” estará limitada a 8 Mbps por Prefeitura, observadas as capacidades totais máximas informadas no §4º, considerando 20% do total de municípios do ANEXO III, obedecendo ao seguinte cronograma:

I – 10% dos municípios listados no ANEXO III e autorizados a prestar serviços de telecomunicações em até 12 meses após a assinatura deste Termo;

II – 20% dos municípios listados no ANEXO III e autorizados a prestar serviços de telecomunicações em até 24 meses após a assinatura deste Termo.

§ 6º A Oferta de Atacado será comercializada, sob demanda, em múltiplos de 2 Mbps, incluindo o IP dedicado para cada link de 2 Mbps, ao preço flat de R\$ 1.253,00 (hum mil e duzentos e cinquenta e três reais), podendo ser cobrada uma única taxa de instalação ao valor único de R\$ 2.072,00 (dois mil e setenta e dois reais).

§ 7º A taxa de instalação prevista no § 6º poderá ser cobrada a cada pedido de ampliação da capacidade anteriormente contratada pelo “Prestador SIMPLES” ou “Prefeitura”.

§ 8º Sobre os valores definidos no § 6º poderão ser aplicados descontos por volume e prazo.

§ 9º O prazo mínimo de cada contratação da Oferta de Atacado será de 24 (vinte e quatro) meses caso haja disponibilidade de capacidade de rede nos municípios previstos no ANEXO III, devendo o prazo máximo da instalação ser de 60 (sessenta) dias.

§ 10º Caso, nos municípios previstos no ANEXO III, não haja disponibilidade de capacidade na rede, a Oi atenderá em até 180 (cento e oitenta) dias à demanda do “Prestador SIMPLES” ou Prefeitura, dentro dos limites previstos no § 3º desta cláusula, limitando-se à cobrança dos valores previstos no § 6º desta cláusula, durante o prazo do

contrato, que deverá ser de até 36 (trinta e seis) meses, podendo ser adotado, a critério da Oi, prazo inferior dependendo das condições de crédito do “Prestador SIMPLES” ou das Prefeituras e do volume contratado.

§ 11º A Oi poderá exigir dos “Prestadores SIMPLES” e das “Prefeituras”, como condição para contratação, apresentação de comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista, situação de regularidade de crédito junto a instituições financeiras e com a Oi e suas subsidiárias e coligadas, e garantias de crédito usualmente exigidas no mercado.

§ 12º A Oi poderá cobrar dos “Prestadores Simples” e das “Prefeituras” multa por rescisão contratual antecipada equivalente a 50% do valor da mensalidade multiplicado pela quantidade de meses remanescentes do prazo total do contrato, sendo que a inadimplência por prazo superior a 90 (noventa) dias configurará rescisão contratual antecipada.

§ 13º Os “Prestadores SIMPLES” não poderão revender a capacidade contratada da Oi, devendo fazer uso exclusivo para a prestação ao usuário final de plano de serviços de banda larga.

§ 14º As “Prefeituras” não poderão revender ou utilizar para finalidades próprias a capacidade contratada da Oi, devendo fazer uso exclusivo para a oferta de serviços de banda larga gratuita em locais públicos.

§ 15º O serviço não estará disponível aqueles “Prestadores SIMPLES” e “Prefeituras” que tiverem qualquer pendência financeira com a Oi, ou que estiverem em processo falimentar ou de recuperação judicial.

CLÁUSULA QUARTA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

A Oi deverá promover, conforme suas práticas, ampla publicidade dos planos da **Oferta de Varejo** e da **Oferta de Atacado** para atingir com eficácia o respectivo público alvo.

§ 1º Na divulgação das **Ofertas de Varejo** e de **Atacado**, é facultado a Oi utilizar a seguinte sentença: “*Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga*”.

§ 2º A Oi deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, semestralmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

CLÁUSULA QUINTA – PADRÕES DE QUALIDADE

A Oi deverá observar os regulamentos da Anatel e garantir a adequação da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado aos padrões gerais de qualidade e demais regras aplicáveis pela ANATEL, sujeitando-se à sua fiscalização e às sanções cabíveis no tocante estritamente ao cumprimento destas regulamentações.

Parágrafo único. Para a Oferta de Varejo, a Oi garantirá que os padrões de qualidade da oferta não serão inferiores aos das suas ofertas regulares de mercado de mesmas características.

CLÁUSULA SEXTA – FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A fiscalização relativa ao cumprimento das disposições deste Termo de Compromisso será realizada pela Anatel, na forma da regulamentação.

Parágrafo único. A Oi deverá elaborar e encaminhar trimestralmente à Anatel, até o último dia útil do mês subsequente ao fechamento do trimestre, relatório detalhado informando as localidades atendidas pela **Oferta de Varejo** e pela **Oferta de Atacado**, a quantidade de usuários por localidade, incluindo dados agregados sobre vendas e desligamentos no período, devendo ser preservada a confidencialidade das informações comerciais, industriais e de estratégia competitiva perante empresas concorrentes da Oi.

CLÁUSULA SÉTIMA - NOTIFICAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE FAZER

Caso sejam apontados pela Anatel indícios de não conformidade das Ofertas de Varejo e de Atacado conforme estabelecidas nas Cláusulas Primeira, Segunda e Terceira, nos termos do § 5º abaixo, a Oi será notificada para que conteste a existência de não conformidade ou a resolva no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

§1º. A notificação de que trata o *caput* será dirigida à BRASIL TELECOM S.A..

§2º. No prazo mencionado no *caput*, a Oi deverá comprovar à Anatel a ausência de não conformidade ou a sua correção.

§3º. Comprovada a inexistência da não conformidade ou sua correção no prazo previsto no *caput*, não será instaurado processo administrativo com a finalidade de apurar os indícios de não conformidade constantes da notificação.

§4º. Tratando-se de **Ofertas de Varejo**, caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, a Oi ficará, a partir da comunicação da respectiva decisão obrigada a:

I – corrigir a não conformidade notificada, em prazo idêntico àquele constante da notificação descumprida; e

II – antecipar o atendimento de mais duas localidades, em relação ao total de localidades a serem atendidas no período subsequente, quando houver, para cada localidade sede de município não atendida na forma do Termo de Compromisso.

§5º. Serão consideradas não conformidades para os fins deste Termo:

I – A não disponibilização da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado nas quantidades previstas nos Anexos I, II e III deste Termo.

II – O não atendimento de usuários em localidades que a Oi deve atender nos termos da Cláusula Primeira e da Clausula Segunda.

III - O não atendimento de Prestadores em localidades sedes de município que a Oi deve atender nos termos da Cláusula Terceira.

§6º. A Oi deverá comprovar à Anatel o cumprimento das obrigações de fazer no prazo de 10 (dez) dias contados do encerramento do prazo referido no *caput*.

§7º. Na hipótese de descumprimento das obrigações de fazer estabelecidas no § 4º, II no prazo assinalado, incidirá sobre a Oi multa diária equivalente a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado, por localidade em que não for disponibilizada a **Oferta de Varejo**.

§8º. Tratando-se de **Ofertas de Atacado**, caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, incidirá sobre a Oi multa diária equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado por localidade em que não for disponibilizada.

§9º. Considerar-se-á exigível a multa diária a partir do primeiro dia útil subsequente à notificação da decisão irrecorrível da Anatel, para as irregularidades referentes a Ofertas de Varejo, e do prazo estabelecido nas notificações destinadas a corrigir as não conformidades mencionadas no §8º.

§10º. O somatório das multas diárias devidas pela Oi será liquidado após o efetivo cumprimento das obrigações de fazer, conforme reconhecimento pela Anatel das provas apresentadas.

§11. O valor líquido e certo resultante do somatório de que trata o §10º poderá, conforme plano proposto pela Oi, ser revertido em favor de investimentos em infraestruturas de telecomunicações para conexão em banda larga em localidades nas quais o custo de construção de redes em comparação com a projeção de receita futura indique a não atratividade econômica do empreendimento.

§12. O plano de investimentos de que trata o §11 será levado pela Oi à aprovação da Anatel, que deliberará sobre a conveniência e oportunidade do plano segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, sendo permitido à Agência condicionar a aprovação a ajustes no plano.

§13. Em caso de não aprovação do plano de investimento apresentado pela Oi, a Anatel poderá requerer a execução judicial do valor líquido e certo de que trata o § 10.

§14. Aprovado o plano de investimento de que trata o § 11, a Oi deverá celebrar com a Anatel, mediante instrumento apropriado, o compromisso de realizar os investimentos prometidos, sujeitando-se às sanções nele previstas em caso de descumprimento, sem prejuízo do ajuizamento da ação de execução referida no § 13.

§15. Os descumprimentos das demais obrigações deste termo regem-se pelo disposto nos artigos 137 e 173 da LGT e na regulamentação editada pela Anatel.

§16. O valor previsto no §10º não poderá ultrapassar o valor anual de R\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais). Caso este valor seja alcançado, a Oi perderá o direito de exercer a conversão de multa prevista no §11º, aplicada em relação às não conformidades constatadas naquele ano, sem prejuízo da execução judicial do valor devido e das obrigações de fazer inadimplidas.

CLAUSULA OITAVA – METAS DECLARATÓRIAS PARA OFERTAS DE BANDA LARGA DE ALTA VELOCIDADE

A Oi envidará os melhores esforços para tornar técnica e comercialmente disponível, plano de serviço de banda larga no varejo com velocidade de, pelo menos, 5 Mbps , procurando atingir o maior número de municípios possível até 2015.

Parágrafo único. O plano mencionado pelo caput não se confunde com a Oferta de Varejo constante deste Termo.

CLAUSULA NONA – REAJUSTE

Os valores previstos nas cláusulas primeira e terceira serão reajustados pelo IST (Índice de Serviços de Telecomunicações) publicado pela Anatel. O reajuste ocorrerá anualmente, tendo como data-base a data de assinatura deste Compromisso.

CLÁUSULA DÉCIMA – ALTERAÇÃO

O presente Termo de Compromisso poderá ser alterado, por acordo entre as Partes, para a readequação dos parâmetros das ofertas e inclusão de novos compromissos, especialmente devido às seguintes hipóteses:

I – Evolução tecnológica que reduza substancialmente os custos da Oferta de Varejo e/ou da Oferta de Atacado;

II - ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da Administração, que resultem, comprovadamente, em alteração expressiva dos custos da Oferta de Varejo e/ou da Oferta de Atacado;

III – Onerosidade excessiva decorrente de fato econômico superveniente e alheio à vontade das partes.

§ 1º O Ministério e a Anatel se comprometem a envidar os melhores esforços para buscar alternativas que readequem os parâmetros da oferta ou que compensem as perdas decorrentes de alterações expressivas dos custos ou onerosidade excessiva das Ofertas de Varejo e/ou Atacado, decorrentes dos eventos previstos nos incisos II e III.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – INÍCIO DA VIGÊNCIA

O presente Termo de Compromisso entra em vigor quando da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União e possui caráter irrevogável e irretroativo, observado o disposto na cláusula décima.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – PRAZO DE DURAÇÃO

A vigência deste Termo de Compromisso extingue-se em 31 de dezembro de 2016.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – TÍTULO

Este Termo de Compromisso constitui-se em documento público caracterizado como título executivo extrajudicial, na forma do art. 585, II, do Código de Processo Civil, com redação dada pela Lei nº 8.953, de 13 de dezembro de 1994.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

§1º. Aplicam-se a este Termo a legislação e a regulamentação relativas ao setor de telecomunicações, sem prejuízo das demais normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

§2º. A Oi deverá disponibilizar as Ofertas de Varejo e de Atacado para comercialização em até 90 dias, a partir da assinatura deste Termo, sem prejuízo do atendimento aos cronogramas de 2011 estabelecidos no Anexo I e demais disposições deste Termo.

ANEXO B: Termo de Compromisso - Empresa Telefônica**INSTRUMENTO DE TERMO DE COMPROMISSO QUE CELEBRAM ENTRE SI O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, E TELECOMUNICAÇÕES DE SÃO PAULO S.A. – TELESP E VIVO S.A., COM A FINALIDADE DE ADERIR AOS OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE BANDA LARGA.**

O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.394.437/0003-19, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco “R”, em Brasília, Distrito Federal, neste ato representado por seu titular, Ministro de Estado PAULO BERNARDO SILVA, brasileiro, casado, CPF/MF n.º 112.538.191-49, e

A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, entidade integrante da UNIÃO, nos termos da Lei Federal no 9.742, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, incumbida do exercício do Poder Concedente, com CNPJ/MF no 02.030.715/0001-12, ora representada pelo seu Presidente RONALDO MOTA SARDENBERG, brasileiro, casado, diplomata, Cartão de Identidade do Ministério das Relações Exteriores n.º 5601-MRE e CPF/MF n.º 075.074.884-20 e Conselheiro JOÃO BATISTA DE REZENDE, brasileiro, divorciado, economista, CI n.º 3.412.238-5 SSP-PR e CPF/MF n.º 472.648.709-44;

e

Telecomunicações de São Paulo S.A. – **TELESP**, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 02.558.157/0001-62, com sede à Rua Martiniano de Carvalho, n.º 851, na cidade de São Paulo – SP, juntamente com VIVO S.A. - **VIVO**, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 02.449.992/0001-64, com sede na Av. Higienópolis, 1365, Centro, Londrina – PR, ora denominadas conjuntamente apenas **Grupo** e representadas, na forma dos seus estatutos sociais, pelo seu Presidente Antonio Carlos Valente da Silva, brasileiro, casado, engenheiro elétrico, portador da cédula de identidade CREA RJ n.º 31.547-D, inscrito no CPF/MF sob n.º 371.560.557 e pela Diretora Executiva de Relações Institucionais e Regulamentação, Leila Abraham Loria, brasileira, casada, administradora, portadora da Cédula de Identidade RG n.º 3.164.539-3 SSP/RJ e inscrita no CPF/MF sob o n.º 375.862.707-91, ambos residentes e domiciliados na Capital do Estado de São Paulo, com endereço comercial na Rua Martiniano de Carvalho, n.º 851, Bela Vista, São Paulo, Estado de São Paulo - SP;

CONSIDERANDO:

os objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, instituído pelo Decreto 7.175, de 12 de maio de 2010, em especial a ampliação do acesso aos serviços de conexão à Internet em banda larga, a promoção da inclusão digital e a redução das desigualdades sociais e regionais;

a competência da Anatel, por meio de seu Presidente e em conjunto com outro Conselheiro Diretor, para firmar compromissos com prestadores de serviços de telecomunicações, em proveito da coletividade, com fundamento no art. 17, XVIII e no 46, I, do Decreto n.º 2.338, de 7 de outubro de 1997;

a competência do Ministério das Comunicações para estabelecer diretrizes para a política nacional de telecomunicações e supervisionar a organização da exploração dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 27, V, a e c, da Lei nº 10.863, de 28 de maio de 2003;

o firme compromisso do **Grupo** de aderir ao objetivo, constante do Plano Nacional de Banda Larga, de ampliar, dentro de suas possibilidades econômico-financeiras, ofertas a preços acessíveis de serviços de conexão à internet no varejo, visando a inclusão digital, e de acesso a infraestrutura para conexão à internet no atacado;

os esforços comuns entre as partes de promoção e fomento de parcerias entre entidades públicas e privadas para o alcance dos objetivos previstos no PNBL;

celebram o presente **Termo de Compromisso**, com fundamento na legislação e regulamentação de telecomunicações aplicáveis, nos termos e condições estabelecidos a seguir.

CLÁUSULA PRIMEIRA - OFERTA DE VAREJO

O **Grupo**, por meio de quaisquer das pessoas jurídicas indicadas ou de suas sucessoras, compromete-se a ofertar, em regime privado, plano de serviço de acesso à internet em banda larga destinado a pessoas físicas ("**Oferta de Varejo**"), por meio do Serviço de Comunicação Multimídia ("SCM"), em meio físico confinado ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, em todas as localidades sedes de municípios dotadas de infraestrutura terrestre de rede de transporte de telecomunicações, na Região III, exceto setor 33 do Plano Geral de Outorgas – PGO (Decreto 6.654, de 20 de novembro de 2008), com velocidade de 1Mbps estatístico para *download* e 128 Kbps estatístico para *upload*, ao preço mensal máximo de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), com tributos, conforme condições e cronograma estabelecidos neste instrumento e seus anexos.

§1º. Em cada localidade sede de município, deverá existir ao menos uma **Oferta de Varejo** independente da contratação de qualquer outro serviço de telecomunicações ou de outro serviço ou produto, conforme cronograma previsto no ANEXO I.

§2º. O **Grupo** poderá cumprir o previsto no §1º disponibilizando a **Oferta de Varejo** por meio do Serviço Móvel Pessoal ("SMP"), conforme disponibilidade de suas redes, respeitadas as demais características da **Oferta de Varejo**, exceto as especificidades do SMP expressamente previstas neste Termo e o limite de upload previsto no **caput**.

§3º. A hipótese prevista no §2º não isenta o Grupo de disponibilizar a **Oferta de Varejo** por meio do SCM ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, conforme cronograma previsto no ANEXO I, cuja contratação, neste caso, poderá ser efetuada em conjunto com o serviço de telefone fixo comutado - STFC, na forma do §4º desta Cláusula.

§4º. Sem prejuízo do previsto no §3º, o **Grupo** deve assegurar ao consumidor a possibilidade de contratação de ao menos um pacote incluindo o acesso à internet em banda larga, nos termos da **Oferta de Varejo** descrita nesta cláusula, e Plano Alternativo do STFC, ao preço mensal máximo de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais), com tributos, sem prejuízo da cobrança (i) pelo tráfego cursado do STFC, (ii) pela prestação de utilidades ou comodidades (PUCs); e/ou (iii) por outros serviços.

§5º. O Grupo deve assegurar ao consumidor, dentro de 12 (doze) meses a partir da assinatura desse instrumento, a possibilidade de contratação da Oferta de Varejo combinada com o Plano Básico do STFC consideradas suas condições específicas de oferta.

§6º. Quando prestado por SCM, no valor da **Oferta de Varejo** estarão incluídos o fornecimento sem ônus, a título de comodato, de um modem.

§7º. Caso o usuário contrate Provedor de Serviço de Conexão a Internet - PSCI, poderá escolher PSCI gratuito ou deverá arcar inteiramente com os custos da contratação.

§8º. O **Grupo** poderá cobrar preço de instalação padrão de suas demais ofertas comerciais de SCM para a **Oferta de Varejo** prestada por meio do SCM.

§9º. Caso haja isenção de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS nos estados que aderirem a convênios de desoneração fiscal compatível com os termos e condições da Oferta de Varejo prevista na Cláusula Primeira, a **Oferta de Varejo** terá o preço mensal máximo de R\$ 29,90 (vinte e nove reais e noventa centavos), devendo este preço reduzido ser cobrado no mês imediatamente posterior à efetivação da isenção no respectivo ente federativo.

§10º. Os planos de serviço que conterão a **Oferta de Varejo** serão submetidos à Anatel para homologação, ou comunicados à Agência, conforme regulamentação de cada serviço, em até 15 (quinze) dias contados da data de início da oferta em cada localidade sede de município.

§11. A **Oferta de Varejo** poderá prever limite de *download* nos seguintes valores:

I – se prestada por meio do SCM:

- a) 300 Mbytes – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2012
- b) 600 Mbytes – a partir do início do 2º semestre de 2012 até o final do 1º semestre de 2013
- c) 1 Gigabyte - a partir do início do 2º semestre de 2013

II – se prestada por meio do SMP:

- a) 150 Mbytes – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2012
- b) 300 Mbytes – a partir do início do 2º semestre de 2012 até o final do 1º semestre de 2013
- c) 500 Mbytes - a partir do início do 2º semestre de 2013

§12. Se ultrapassado o limite mensal de *download* estabelecido no §11 desta Cláusula, o **Grupo** poderá reduzir temporariamente a velocidade do serviço, desde que tal redução não impeça a fruição do serviço pelo consumidor, devendo restabelecê-la no período seguinte, sem cobrança pelo consumo adicional de megabytes.

§13. O Grupo deverá disponibilizar a Oferta de Varejo por meio do SCM a pelo menos 15% da base de assinantes residenciais de STFC do Grupo, na localidade sede dos municípios em que a referida Oferta estiver disponível e dentro da mesma área de abrangência da solução tecnológica utilizada no fornecimento de sua oferta regular.

§14. A área de cobertura da **Oferta de Varejo** prestada por meio do SMP deverá ser no mínimo equivalente às obrigações de cobertura constantes dos Termos de Autorização de Uso de Radiofrequência.

§15. Em todas as localidades sedes de municípios em que houver a **Oferta de Varejo**, ela deverá estar disponível a todos os consumidores aos quais o **Grupo** já disponibilize oferta de conexão à Internet com velocidade estatística igual ou superior a 512 Kbps, por meio do SCM ou do SMP, se observadas as condições técnicas e capacidade disponível nas redes do Grupo.

§16. A disponibilidade da **Oferta de Varejo** além do mínimo estabelecido nos §§13º e 15º desta Cláusula poderá ser condicionada pelo **Grupo** à disponibilidade de suas redes.

§17. Nas localidades fora das sedes de municípios em que o **Grupo** vier a ofertar, no varejo, serviço para conexão à internet em banda larga em velocidade igual ou superior a 1 Mbps, deverá também ser realizada a **Oferta de Varejo**, nas mesmas condições previstas neste Termo de Compromisso.

§18. O Grupo apresentará à Anatel e ao Ministério das Comunicações, trimestralmente, planejamento dos municípios a serem atendidos com a **Oferta de Varejo**, havendo flexibilidade para a alteração de municípios a critério do Grupo, sendo que as informações serão tratadas de forma confidencial pela Anatel e pelo Ministério.

§19. Os custos diretos e indiretos de implantação, manutenção e atualização da infraestrutura decorrentes dos compromissos assumidos neste Termo são de responsabilidade exclusiva do **Grupo**.

CLÁUSULA SEGUNDA – OFERTA DE ATACADO

O **Grupo** compromete-se a ofertar, para prestadores de SCM autorizados pela Anatel e inscritos no SIMPLES (“Prestadores SIMPLES”), nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e para municípios, autorizados a prestar serviços de telecomunicações (“Municípios”) (conjuntamente denominados “Prestadores”), serviço de telecomunicações de transmissão para suporte à oferta de acesso à Internet em banda larga (“**Oferta de Atacado**”), em todas as localidades constantes no Anexo II em que houver capacidade disponível.

§1º. A **Oferta de Atacado** para os Prestadores SIMPLES e Municípios abrange a ligação entre ao menos um centro de fios do **Grupo** em cada localidade sede de município dotada de infraestrutura terrestre de rede de telecomunicações e a rede Internet através de conexão IP.

§2º. A **Oferta de Atacado** não se confunde com as ofertas de acesso local ou Exploração Industrial de Linhas Dedicadas - EILD.

§3º. A **Oferta de Atacado** aos Prestadores SIMPLES e Municípios deve ser disponibilizada em todos os municípios constantes no Anexo III, dentro das seguintes capacidades:

I – Municípios menores do que 20.000 habitantes: 32 Mbps por município;

II – Municípios entre 20.001 e 40.000 habitantes: 64 Mbps por município;

III – Municípios entre 40.001 e 60.000 habitantes: 128 Mbps por município;

IV – Municípios maiores do que 60.000 habitantes: 256 Mbps por município.

§4º. A **Oferta de Atacado** será comercializada, em múltiplos de 2 Mbps, limitada a 20% das capacidades estabelecidas no parágrafo acima ou 20Mbps por Prestador, o que for maior, ao preço máximo de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais), com tributos, podendo ser cobrada taxa de instalação ao valor único de R\$ 2.072,00 (dois mil e setenta e dois reais).

§5º. A taxa de instalação prevista no §4º, acima, poderá ser cobrada a cada pedido de ampliação da capacidade anteriormente contratada pelo Prestador SIMPLES ou Município.

§6º. Sobre os valores definidos no § 4º poderão ser aplicados descontos por volume e prazo.

§7º. O prazo mínimo de cada contratação da Oferta de Atacado será de 24 (vinte e quatro) meses caso haja disponibilidade de capacidade de rede nos municípios previstos no ANEXO III, devendo o prazo máximo da instalação ser de 60 (sessenta) dias.

§8º. Caso, nos municípios previstos no Anexo III, não haja disponibilidade de capacidade na rede dentro dos limites previstos no §3º desta Cláusula, o Grupo atenderá em até 180 (cento e oitenta) dias à demanda do Prestador SIMPLES, limitando-se à cobrança dos valores previstos no §4º desta Cláusula, durante o prazo do Contrato.

§9º. O **Grupo** poderá exigir dos Prestadores SIMPLES ou Municípios comprovação de regularidade fiscal e creditícia, garantias de crédito usualmente exigidas no mercado, bem como multa por rescisão contratual antecipada equivalente a 50% do valor da mensalidade, multiplicado pela quantidade de meses remanescentes do prazo total do contrato, sendo que a inadimplência por prazo superior a 90 (noventa) dias configurará rescisão contratual antecipada.

§10º. O serviço estará disponível àqueles Prestadores que não tiverem qualquer pendência financeira com o Grupo, ou que não estiverem em processo falimentar ou de recuperação judicial.

§11. Os Prestadores SIMPLES e os Municípios não poderão revender a capacidade contratada do Grupo, devendo fazer uso exclusivo para a prestação de serviços de telecomunicações ao consumidor final.

§12. Os Municípios poderão contratar capacidades até o limite de 8Mbps sendo-lhes permitido utilizá-las apenas para a prestação de serviços de telecomunicações em locais públicos.

CLÁUSULA TERCEIRA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

O **Grupo** dará publicidade dos planos da **Oferta de Varejo** e da **Oferta de Atacado** segundo os critérios usualmente por ele adotados.

§1º. Na divulgação das **Ofertas de Varejo** e de **Atacado**, é facultado ao **Grupo** utilizar a seguinte sentença: “*Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga*”.

§2º. O Grupo deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, anualmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

CLÁUSULA QUARTA – PADRÕES DE QUALIDADE

O **Grupo** deverá observar os regulamentos da Anatel e garantir a adequação da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado aos padrões gerais de qualidade e demais regras aplicáveis pela ANATEL, sujeitando-se à sua fiscalização e às sanções cabíveis no tocante estritamente ao cumprimento destas regulamentações.

Parágrafo único. Para a Oferta de Varejo, o Grupo garantirá que os padrões de qualidade da oferta não serão inferiores aos das suas ofertas regulares de mercado de mesmas características.

CLÁUSULA QUINTA – FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A fiscalização relativa ao cumprimento das disposições deste Termo de Compromisso será realizada pela Anatel, na forma da regulamentação.

Parágrafo único. O **Grupo** deverá elaborar e encaminhar trimestralmente à Anatel, até o último dia útil do mês subsequente ao fechamento do trimestre, relatório detalhado informando as localidades atendidas pela **Oferta de Varejo** e pela **Oferta de Atacado**, a quantidade de usuários por localidade, incluindo dados agregados sobre vendas e desligamentos no período, devendo ser preservada a confidencialidade das informações comerciais, industriais e de estratégia competitiva perante empresas concorrentes do Grupo.

CLÁUSULA SEXTA - NOTIFICAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE FAZER

Caso sejam apontados pela Anatel indícios de não conformidade das Ofertas de Varejo e de Atacado conforme estabelecidas nas Cláusulas Primeira e Segunda, nos termos do § 5º abaixo, o Grupo será notificado para que conteste a existência de não conformidade ou a resolva no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

§1º. A notificação de que trata o *caput* será dirigida a TELESP.

§2º. No prazo mencionado no *caput*, o **Grupo** deverá comprovar à Anatel a ausência de não conformidade ou a sua correção.

§3º. Comprovada a inexistência da não conformidade ou sua correção no prazo previsto no *caput*, não será instaurado processo administrativo com a finalidade de apurar os indícios de não conformidade constantes da notificação.

§4º. Tratando-se de **Ofertas de Varejo**, caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, o **Grupo** ficará, a partir da comunicação da respectiva decisão obrigado a:

I – corrigir a não conformidade notificada, em prazo idêntico àquele constante da notificação descumprida; e

II – antecipar o atendimento de mais duas localidades, em relação ao total de localidades a serem atendidas no período subsequente, quando houver, para cada localidade sede de município não atendida na forma do Termo de Compromisso.

§5º. Serão consideradas não conformidades para os fins deste Termo:

I – A não disponibilização da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado nas quantidades previstas nos Anexos I e II deste Termo.

II – O não atendimento de usuários em localidades que o Grupo deve atender nos termos da Cláusula Primeira.

III - O não atendimento de Prestadores em localidades sedes de município que o Grupo deve atender nos termos da Cláusula Segunda.

§6º. O **Grupo** deverá comprovar à Anatel o cumprimento das obrigações de fazer no prazo de 10 (dez) dias contados do encerramento do prazo referido no *caput*.

§7º. Na hipótese de descumprimento das obrigações de fazer estabelecidas no § 4º, II no prazo assinalado, incidirá sobre o **Grupo** multa diária equivalente a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado por localidade em que não for disponibilizada a **Oferta de Varejo**.

§8º. Tratando-se de **Ofertas de Atacado**, caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, incidirá sobre o **Grupo** multa diária equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado por localidade em que não for disponibilizada.

§9º. Considerar-se-á exigível a multa diária a partir do primeiro dia útil subsequente à notificação da decisão irrecorrível da Anatel, para as irregularidades referentes a Ofertas de Varejo, e do prazo estabelecido nas notificações destinadas a corrigir as não conformidades mencionadas no §8º.

§10º. O somatório das multas diárias devidas pelo **Grupo** será liquidado após o efetivo cumprimento das obrigações de fazer, conforme reconhecimento pela Anatel das provas apresentadas.

§11. O valor líquido e certo resultante do somatório de que trata o §10º poderá, conforme plano proposto pelo **Grupo**, ser revertido em favor de investimentos em infraestruturas de telecomunicações para conexão em banda larga em localidades nas quais o custo de construção de redes em comparação com a projeção de receita futura indique a não atratividade econômica do empreendimento.

§12. O plano de investimentos de que trata o §11 será levado pelo **Grupo** à aprovação da Anatel, que deliberará sobre a conveniência e oportunidade do plano segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, sendo permitido à Agência condicionar a aprovação a ajustes no plano.

§13. Em caso de não aprovação do plano de investimento apresentado pelo **Grupo**, a Anatel poderá requerer a execução judicial do valor líquido e certo de que trata o § 10.

§14. Aprovado o plano de investimento de que trata o § 11, o **Grupo** deverá celebrar com a Anatel, mediante instrumento apropriado, o compromisso de realizar os investimentos prometidos, sujeitando-se às sanções nele previstas em caso de descumprimento, sem prejuízo do ajuizamento da ação de execução referida no § 13.

§15. Os descumprimentos das demais obrigações deste termo regem-se pelo disposto nos artigos 137 e 173 da LGT e na regulamentação editada pela Anatel.

§16. O valor previsto no §10º não poderá ultrapassar o valor anual de R\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais). Caso este valor seja alcançado, o GRUPO perderá o direito de exercer a conversão de multa prevista no §11º, aplicada em relação às não conformidades constatadas naquele ano, sem prejuízo da execução judicial do valor devido e das obrigações de fazer inadimplidas.

CLAUSULA SÉTIMA – METAS DECLARATÓRIAS PARA OFERTAS DE BANDA LARGA DE ALTA VELOCIDADE

O Grupo envidará os melhores esforços para tornar técnica e comercialmente disponível, plano de serviço de banda larga no varejo com velocidade de, pelo menos, 5 Mbps , procurando atingir o maior número de municípios possível até 2015.

Parágrafo único. O plano mencionado pelo caput não se confunde com a Oferta de Varejo constante deste Termo.

CLAUSULA OITAVA – REAJUSTE

Os valores previstos nas cláusulas primeira e segunda serão reajustados pelo IST (Índice de Serviços de Telecomunicações) publicado pela Anatel. O reajuste ocorrerá anualmente, tendo como data-base a data de assinatura deste Compromisso.

CLÁUSULA NONA – ALTERAÇÃO

O presente Termo de Compromisso poderá ser alterado, por acordo entre as Partes, para a readequação dos parâmetros das ofertas e inclusão de novos compromissos, especialmente devido às seguintes hipóteses:

I – Evolução tecnológica que reduza substancialmente os custos da Oferta de Varejo e/ou da Oferta de Atacado;

II - ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da Administração, que resultem, comprovadamente, em alteração expressiva dos custos da Oferta de Varejo e/ou da Oferta de Atacado;

III – Onerosidade excessiva decorrente de fato econômico superveniente e alheio à vontade das partes.

§ 1º O Ministério e a Anatel se comprometem a envidar os melhores esforços para buscar alternativas que readequem os parâmetros da oferta ou que compensem as perdas decorrentes de alterações expressivas dos custos ou onerosidade excessiva das Ofertas de Varejo e/ou Atacado, decorrentes dos eventos previstos nos incisos II e III.

CLÁUSULA DÉCIMA – INÍCIO DA VIGÊNCIA

O presente Termo de Compromisso entra em vigor quando da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União e possui caráter irrevogável e irretratável, observado o disposto na cláusula nona.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – PRAZO DE DURAÇÃO

A vigência deste Termo de Compromisso extingue-se em 31 de dezembro de 2016.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – TÍTULO

Este Termo de Compromisso constitui-se em documento público caracterizado como título executivo extrajudicial, na forma do art. 585, II, do Código de Processo Civil, com redação dada pela Lei nº 8.953, de 13 de dezembro de 1994.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

§1º. Aplicam-se a este Termo a legislação e a regulamentação relativas ao setor de telecomunicações, sem prejuízo das demais normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

§2º. O Grupo deverá disponibilizar as Ofertas de Varejo e de Atacado para comercialização em até 90 dias, a partir da assinatura deste Termo, sem prejuízo do atendimento ao cronograma de 2011 estabelecido no Anexo I. E, por assim estarem de pleno acordo com as disposições e condições do presente ajuste, as partes assinam em 3 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas, que também assinam, para que se produzam seus legais e jurídicos efeitos.

E, por assim estarem de pleno acordo com as disposições e condições do presente ajuste, as partes assinam em 3 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas, que também assinam, para que se produzam seus legais e jurídicos efeitos.

Brasília, 30 de junho de 2011

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
Paulo Bernardo Silva

TELECOMUNICAÇÕES DE SÃO
PAULO S.A. – TELESP
Antonio Carlos Valente da Silva
Leila Abraham Loria

AGÊNCIA NACIONAL DE
TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL
Ronaldo Mota Sardenberg

VIVO S.A.
Antonio Carlos Valente da Silva
Leila Abraham Loria

Testemunhas:

Nome: _____

CPF: _____

Nome: _____

CPF: _____

ANEXO C: Termo de Compromisso - Empresa CTBC**INSTRUMENTO DE TERMO DE COMPROMISSO QUE CELEBRAM ENTRE SI O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, E ALGAR TELECOM, COM A FINALIDADE DE ADERIR AOS OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE BANDA LARGA.**

O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.394.437/0003-19, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco “R”, em Brasília, Distrito Federal, neste ato representado por seu titular, Ministro de Estado PAULO BERNARDO SILVA, brasileiro, casado, CPF/MF n.º 112.538.191-49, e

A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, entidade integrante da UNIÃO, nos termos da Lei Federal no 9.742, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, incumbida do exercício do Poder Concedente, com CNPJ/MF no 02.030.715/0001-12, ora representada pelo seu Presidente RONALDO MOTA SARDENBERG, brasileiro, casado, diplomata, Cartão de Identidade do Ministério das Relações Exteriores n.º 5601-MRE e CPF/MF n.º 075.074.884-20 e Conselheiro JOÃO BATISTA DE REZENDE, brasileiro, divorciado, economista, CI n.º 3.412.238-5 SSP-PR e CPF/MF n.º 472.648.709-44;

A COMPANHIA DE TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL CENTRAL, concessionária do Serviço Telefônico Fixo Comutado e autorizada a prestar o Serviço de Comunicação Multimídia, inscrita no CNPJ sob No. 71.208.516/0001-74 e CTBC CELULAR S/A, autorizada a prestar o Serviço Móvel Pessoal, inscrita no CNPJ sob No. 05.835.916/0001-85, sendo as mesmas com endereço à Rua José Alves Garcia, No. 415 – bairro Brasil, na cidade de Uberlândia, Estado de Minas Gerais, ora denominadas conjuntamente apenas **ALGAR TELECOM** e representadas, na forma dos seus estatutos sociais, pelo seu Diretor de Negócios Operadoras Marcelo Almeida Nunes, brasileiro, casado, engenheiro, portadora da Cédula de Identidade RG n.º M3 193.699-SSP/MG e inscrito no CPF/MF sob o n.º 561.255.426-53, residente e domiciliado na cidade de Uberlândia, com endereço comercial na Rua José Alves Garcia, No. 415 – bairro Brasil, na cidade de Uberlândia, Estado de Minas Gerais;

CONSIDERANDO:

os objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, instituído pelo Decreto 7.175, de 12 de maio de 2010, em especial a ampliação do acesso aos serviços de conexão à Internet em banda larga, a promoção da inclusão digital e a redução das desigualdades sociais e regionais;

a competência da Anatel, por meio de seu Presidente e em conjunto com outro Conselheiro Diretor, para firmar compromissos com prestadores de serviços de telecomunicações, em proveito da coletividade, com fundamento no art. 17, XVIII e no 46, I, do Decreto n.º 2.338, de 7 de outubro de 1997;

a competência do Ministério das Comunicações para estabelecer diretrizes para a política nacional de telecomunicações e supervisionar a organização da exploração dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 27, V, a e c, da Lei nº 10.863, de 28 de maio de 2003;

o firme compromisso da **ALGAR TELECOM** de aderir ao objetivo, constante do Plano Nacional de Banda Larga, de ampliar, dentro de suas possibilidades econômico-financeiras, ofertas a preços acessíveis de serviços de conexão à internet no varejo, visando a inclusão digital, e de acesso a infraestrutura para conexão à internet no atacado;

os esforços comuns entre as partes de promoção e fomento de parcerias entre entidades públicas e privadas para o alcance dos objetivos previstos no PNBL;

celebram o presente **Termo de Compromisso**, com fundamento na legislação e regulamentação de telecomunicações aplicáveis, nos termos e condições estabelecidos a seguir.

CLÁUSULA PRIMEIRA - OFERTA DE VAREJO

A **ALGAR TELECOM**, por meio de quaisquer das pessoas jurídicas indicadas ou de suas sucessoras, compromete-se a ofertar, em regime privado, plano de serviço de acesso à internet em banda larga destinado a pessoas físicas ("**Oferta de Varejo**"), por meio do Serviço de Comunicação Multimídia ("SCM"), em meio físico confinado ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, em todas as localidades sedes de municípios dotadas de infraestrutura terrestre de rede de transporte de telecomunicações, nos setores 3, 22,25 e 33 do Plano Geral de Outorgas – PGO (Decreto 6.654, de 20 de novembro de 2008), com velocidade de 1Mbps estatístico para *download* e 128Kbps estatístico para *upload*, ao preço mensal máximo de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), com tributos, conforme condições e cronograma estabelecidos neste instrumento e seus anexos.

§1º. Em cada localidade sede de município, deverá existir ao menos uma **Oferta de Varejo** independente da contratação de qualquer outro serviço de telecomunicações ou de outro serviço ou produto, conforme cronograma previsto no ANEXO I.

§2º. A **ALGAR TELECOM** poderá cumprir o previsto no §1º disponibilizando a **Oferta de Varejo** por meio do Serviço Móvel Pessoal ("SMP"), conforme disponibilidade de suas redes, respeitadas as demais características da **Oferta de Varejo**, exceto as especificidades do SMP expressamente previstas neste Termo e o limite de *upload* previsto no *caput*.

§3º. A hipótese prevista no §2º não isenta a **ALGAR TELECOM** de disponibilizar a **Oferta de Varejo** por meio do SCM ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, conforme cronograma previsto no ANEXO I, cuja contratação, neste caso, poderá ser efetuada em conjunto com plano do serviço de telefone fixo comutado - STFC disponível na respectiva localidade, na forma do §4º desta Cláusula.

§4º. Sem prejuízo do previsto no § 3º, a **ALGAR TELECOM** deve assegurar ao consumidor a possibilidade de contratação da Oferta de Varejo, ao preço estipulado no *caput*, combinada com o Plano Básico do STFC homologado nos termos do Anexo III ao Contrato de Concessão e, alternativamente, com ao menos um Plano Alternativo do STFC,

tendo este último o preço mensal máximo de R\$ 30,00 (trinta reais), com tributos, sem prejuízo da cobrança (i) pelo tráfego cursado do STFC além da franquia; (ii) pela prestação de utilidades ou comodidades (PUCs); e/ou (iii) por outros serviços.

§5º. A **ALGAR TELECOM** deve assegurar ao consumidor, dentro de 12 (doze) meses a partir da assinatura desse instrumento, a possibilidade de contratação da Oferta de Varejo combinada com o Plano Básico do STFC consideradas suas condições específicas de oferta.

§6º. Quando prestado por SCM, no valor da **Oferta de Varejo** estará incluído o fornecimento sem ônus, a título de comodato, de um modem.

§7º. Caso o usuário contrate Provedor de Serviço de Conexão a Internet - PSCI, poderá escolher PSCI gratuito, onde houver, ou deverá arcar inteiramente com os custos da contratação.

§8º. A **ALGAR TELECOM** poderá cobrar preço de instalação padrão de suas demais ofertas comerciais de SCM para a **Oferta de Varejo** prestada por meio do SCM.

§9º. Caso haja isenção de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS nos estados que aderirem a convênios de desoneração fiscal compatível com os termos e condições da Oferta de Varejo prevista na Cláusula Primeira, a **Oferta de Varejo** terá o preço mensal máximo de R\$ 29,90 (vinte e nove reais e noventa centavos), devendo este preço reduzido ser cobrado no mês imediatamente posterior à efetivação da isenção no respectivo ente federativo.

§10º. Os planos de serviço que conterão a **Oferta de Varejo** serão submetidos à Anatel para homologação, ou comunicados à Agência, conforme regulamentação de cada serviço, em até 15 (quinze) dias contados da data de início da oferta em cada localidade sede de município.

§11º. A **Oferta de Varejo** poderá prever limite de *download* nos seguintes valores:

I – se prestada por meio do SCM:

- a) 300 Mbytes – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2012
- b) 600 Mbytes – a partir do início do 2º semestre de 2012 até o final do 1º semestre de 2013
- c) 1 Gigabyte - a partir do início do 2º semestre de 2013

II – se prestada por meio do SMP:

- a) 150 Mbytes – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2012
- b) 300 Mbytes – a partir do início do 2º semestre de 2012 até o final do 1º semestre de 2013
- c) 500 Mbytes - a partir do início do 2º semestre de 2013

§12. Se ultrapassado o limite mensal de *download* estabelecido no § 11 desta Cláusula, a **ALGAR TELECOM** poderá reduzir temporariamente a velocidade do serviço, desde que tal redução não impeça a fruição do serviço pelo consumidor, devendo restabelecê-la no período seguinte, sem cobrança pelo consumo adicional de megabytes.

§13ª ALGAR TELECOM deverá disponibilizar a Oferta de Varejo por meio do SCM a pelo menos 15% da base de assinantes residenciais de STFC da ALGAR TELECOM, na localidade sede dos municípios em que a referida Oferta estiver disponível e dentro da mesma área de abrangência da solução tecnológica utilizada no fornecimento de sua oferta regular.

§14. A área de cobertura da **Oferta de Varejo** prestada por meio do SMP deverá ser no mínimo equivalente às obrigações de cobertura constantes dos Termos de Autorização de Uso de Radiofrequência, na área de prestação de serviço nos setores 3, 22, 25 e 33 do Plano Geral de Outorgas.

§15. Em todas as localidades sedes de municípios em que houver a **Oferta de Varejo**, ela deverá estar disponível a todos os consumidores aos quais a **ALGAR TELECOM** já disponibilize oferta de conexão à Internet com velocidade estatística igual ou superior a 512 Kbps, por meio do SCM ou do SMP, observadas as condições técnicas e capacidade disponíveis nas redes da **ALGAR TELECOM**.

§16. A disponibilidade da Oferta de Varejo além do mínimo estabelecido nos §§13 e 15º desta Cláusula poderá ser condicionada pelo **Grupo** à disponibilidade de suas redes.

§17. Nas localidades fora das sedes de municípios em que a **ALGAR TELECOM** vier a ofertar, no varejo, serviço para conexão à internet em banda larga em velocidade igual ou superior a 1 Mbps, deverá também ser realizada a **Oferta de Varejo**, nas mesmas condições previstas neste Termo de Compromisso.

§18. A **ALGAR TELECOM** apresentará à Anatel e ao Ministério das Comunicações, trimestralmente, planejamento dos municípios a serem atendidos com a **Oferta de Varejo**, havendo flexibilidade para a alteração de municípios a critério da **ALGAR TELECOM**, sendo que as informações serão tratadas de forma confidencial pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel.

§19. Os custos diretos e indiretos de implantação, manutenção e atualização da infraestrutura decorrentes dos compromissos assumidos neste Termo são de responsabilidade exclusiva da **ALGAR TELECOM**.

CLÁUSULA SEGUNDA – OFERTA DE ATACADO

A **ALGAR TELECOM** compromete-se a ofertar, para prestadores de SCM autorizados pela Anatel e inscritos no SIMPLES (“Prestadores SIMPLES”), nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e para municípios, autorizados a prestar serviços de telecomunicações (“Municípios”) (conjuntamente denominados “Prestadores”), serviço de telecomunicações de transmissão para suporte à oferta de acesso à Internet em banda larga (“**Oferta de Atacado**”), em todas as localidades sede de município nos setores 3, 22, 25 e 33 do PGO, em que houver capacidade disponível.

§ 1º A **Oferta de Atacado** para os Prestadores SIMPLES e Municípios abrange a ligação entre ao menos um centro de fios da **ALGAR TELECOM** em cada localidade sede de município dotada de infraestrutura terrestre de rede de telecomunicações e a rede Internet através de conexão IP.

§ 2º A **Oferta de Atacado** não se confunde com as ofertas de acesso local ou Exploração Industrial de Linhas Dedicadas - EILD.

§ 3º A **Oferta de Atacado** aos Prestadores SIMPLES e Municípios deve ser disponibilizada em todas as localidades sede de municípios dos setores 3, 22, 25 e 33 do PGO, dentro das seguintes capacidades:

I – Municípios menores do que 20.000 habitantes: 32 Mbps por município;

II – Municípios entre 20.001 e 40.000 habitantes: 64 Mbps por município;

III – Municípios entre 40.001 e 60.000 habitantes: 128 Mbps por município;

IV – Municípios maiores do que 60.000 habitantes: 256 Mbps por município..

§ 4º A **Oferta de Atacado** será comercializada, em múltiplos de 2 Mbps, limitada a 8 Mbps por Prestador SIMPLES, ao preço máximo de R\$ 642,00 (seiscentos e quarenta e dois reais), líquido de impostos, pela banda IP de 1 Mbps, sem o acesso, e preço máximo de R\$ 963,00 (novecentos e sessenta e três reais), líquido de impostos, pela banda IP de 1 Mbps, com o acesso, podendo ser cobrada taxa de instalação ao valor único de R\$ 2.072,00 (dois mil e setenta e dois reais).

§ 5º A taxa de instalação prevista no § 4º acima poderá ser cobrada a cada pedido de ampliação da capacidade anteriormente contratada pelo Prestador SIMPLES ou Município.

§ 6º Sobre os valores definidos no § 4º poderão ser aplicados descontos por volume e prazo.

§ 7º O prazo mínimo de cada contratação da Oferta de Atacado nas localidades onde houver infraestrutura necessária será de 24 (vinte e quatro) meses e o prazo máximo da primeira instalação para cada Prestador SIMPLES ou Município será de até 30 (trinta) dias.

§ 8º O prazo mínimo de cada contratação da Oferta de Atacado nas localidades onde forem necessários investimentos para instalação de infraestrutura será de 36 (trinta e seis) meses, e o prazo máximo da primeira instalação será de 180 (cento e oitenta) dias à demanda do Prestador SIMPLES, limitando-se à cobrança dos valores previstos no § 4º desta cláusula, durante o prazo do contrato.

§ 9º A **ALGAR TELECOM** poderá exigir dos Prestadores SIMPLES ou Municípios comprovação de regularidade fiscal e creditícia, garantias de crédito usualmente exigidas no mercado de telecomunicações, bem como multa por rescisão contratual antecipada equivalente a 50% do valor da mensalidade multiplicado pela quantidade de meses remanescentes do prazo total do contrato, sendo que a inadimplência por prazo superior a 90 (noventa) dias configurará rescisão contratual antecipada.

§ 10º O serviço estará disponível àqueles Prestadores que não tiverem qualquer pendência financeira com a **ALGAR TELECOM**, ou que não estiverem em processo falimentar ou recuperação judicial.

§ 11º Os Prestadores SIMPLES e os Municípios não poderão revender a capacidade contratada da ALGAR TELECOM, devendo fazer uso exclusivo para a prestação de serviços de telecomunicações ao consumidor final.

§ 12º Os Municípios poderão contratar capacidades até o limite de 4 Mbps sendo-lhes permitido utilizá-las apenas para a prestação de serviços de telecomunicações em locais públicos.

CLÁUSULA TERCEIRA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

A **ALGAR TELECOM** deverá promover, conforme suas práticas, ampla publicidade dos planos da **Oferta de Varejo** e da **Oferta de Atacado** para atingir com eficácia o respectivo público alvo.

§1º Na divulgação das **Ofertas de Varejo** e de **Atacado**, é facultado a **ALGAR TELECOM** utilizar a seguinte sentença: “*Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga*”.

§2º A **ALGAR TELECOM** deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, anualmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

CLÁUSULA QUARTA – PADRÕES DE QUALIDADE

A **ALGAR TELECOM** deverá observar os regulamentos da Anatel e garantir a adequação da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado aos padrões gerais de qualidade e demais regras aplicáveis pela ANATEL, sujeitando-se à sua fiscalização e às sanções cabíveis no tocante estritamente ao cumprimento destas regulamentações.

Parágrafo Único. Para a Oferta de Varejo, a **ALGAR TELECOM** garantirá que os padrões de qualidade da oferta não serão inferiores aos das suas ofertas regulares de mercado de mesmas características.

CLÁUSULA QUINTA – FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A fiscalização relativa ao cumprimento das disposições deste Termo de Compromisso será realizada pela Anatel, na forma da regulamentação.

Parágrafo único. A **ALGAR TELECOM** deverá elaborar e encaminhar trimestralmente à Anatel, até o último dia útil do mês subsequente ao fechamento do trimestre, relatório detalhado informando as localidades atendidas pela **Oferta de Varejo** e pela **Oferta de Atacado**, a quantidade de usuários por localidade, incluindo dados agregados sobre vendas e desligamentos no período, devendo ser preservada a confidencialidade das informações comerciais, industriais e de estratégia competitiva perante empresas concorrentes da ALGAR TELECOM.

CLÁUSULA SEXTA - NOTIFICAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE FAZER

Caso sejam apontados pela Anatel indícios de não conformidade das Ofertas de Varejo e de Atacado conforme estabelecidas nas Cláusulas Primeira e Segunda, nos termos do § 5º abaixo, a **ALGAR TELECOM** será notificada para que conteste a existência de não conformidade ou a resolva no prazo máximo de 60 (sessenta) dias

§ 1º A notificação de que trata o *caput* será dirigida a Companhia de Telecomunicações do Brasil Central.

§ 2º No prazo mencionado no *caput*, a ALGAR TELECOM deverá comprovar à Anatel a ausência de não conformidade ou a sua correção.

§ 3º Comprovada a inexistência da não conformidade ou sua correção no prazo previsto no *caput*, não será instaurado processo administrativo com a finalidade de apurar os indícios de não conformidade constantes da notificação.

§ 4º Tratando-se de **Ofertas de Varejo**, caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, a ALGAR TELECOM ficará, a partir da comunicação da respectiva decisão obrigada a:

I – corrigir a não conformidade notificada, em prazo idêntico àquele constante da notificação descumprida; e

II – antecipar o atendimento de mais duas localidades, em relação ao total de localidades a serem atendidas no período subsequente, quando houver, para cada localidade sede de município não atendida na forma do Termo de Compromisso.

§5º - Serão consideradas não conformidades para os fins deste Termo:

I – A não disponibilização da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado nas quantidades previstas de localidades previstas no Anexo I e no § 3º da Clausula Segunda deste Termo.

II – O não atendimento de usuários em localidades que a ALGAR TELECOM deve atender nos termos da Cláusula Primeira

III - O não atendimento de Prestadores em localidades sedes de município que a ALGAR TELECOM deve atender nos termos da Cláusula Segunda

§ 6º A **ALGAR TELECOM** deverá comprovar à Anatel o cumprimento das obrigações de fazer no prazo de 10 (dez) dias contados do encerramento do prazo referido no *caput* desta Cláusula.

§ 7º Na hipótese de descumprimento das obrigações de fazer estabelecidas no § 4º, II, no prazo assinalado, incidirá sobre a **ALGAR TELECOM** multa diária equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado por localidade em que não for disponibilizada a **Oferta de Varejo**.

§ 8º Tratando-se de **Ofertas de Atacado**, caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, incidirá sobre a **ALGAR TELECOM** multa diária equivalente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado por localidade em que não for disponibilizada.

§ 9º Considerar-se-á exigível a multa diária a partir do primeiro dia útil subsequente à notificação da decisão irrecorrível da Anatel, para as não conformidades referentes a

Ofertas de Varejo, e do prazo estabelecido nas notificações destinadas a corrigir as não conformidades mencionadas no § 8º.

§ 10 O somatório das multas diárias devidas pela **ALGAR TELECOM** será liquidado após o efetivo cumprimento das obrigações de fazer, conforme reconhecimento pela Anatel das provas apresentadas.

§ 11 O valor líquido e certo resultante do somatório de que trata o § 10º poderá, conforme plano proposto pela **ALGAR TELECOM**, ser revertido em favor de investimentos em infraestruturas de telecomunicações para conexão em banda larga em localidades nas quais o custo de construção de redes em comparação com a projeção de receita futura indique a não atratividade econômica do empreendimento.

§ 12 O plano de investimentos de que trata o § 11 será levado pela **ALGAR TELECOM** à aprovação da Anatel, que deliberará sobre a conveniência e oportunidade do plano segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, sendo permitido à Agência condicionar a aprovação a ajustes no plano.

§ 13 Em caso de não aprovação do plano de investimento apresentado pela **ALGAR TELECOM**, a Anatel poderá requerer a execução judicial do valor líquido e certo de que trata o § 10.

§ 14 Aprovado o plano de investimento de que trata o § 11, a **ALGAR TELECOM** deverá celebrar com a Anatel, mediante instrumento apropriado, o compromisso de realizar os investimentos prometidos, sujeitando-se às sanções nele previstas em caso de descumprimento, sem prejuízo do ajuizamento da ação de execução referida no § 13.

§ 15 Os descumprimentos das demais obrigações deste termo regem-se pelo disposto nos artigos 137 e 173 da LGT e na regulamentação editada pela Anatel.

§ 16. O valor previsto no § 10º não poderá ultrapassar o valor anual de R\$25.000.000,00 (vinte cinco milhões de reais). Caso este valor seja alcançado, a **ALGAR TELECOM** perderá o direito de exercer a conversão de multa prevista no § 11º, aplicada em relação às não conformidades constatadas naquele ano, sem prejuízo da execução judicial do valor devido e das obrigações de fazer inadimplidas.

CLAUSULA SÉTIMA – METAS DECLARATÓRIAS PARA OFERTAS DE BANDA LARGA DE ALTA VELOCIDADE

A **ALGAR TELECOM** envidará os melhores esforços para tornar técnica e comercialmente disponível plano de serviço de banda larga no varejo com velocidade de, pelo menos, 5 Mbps, procurando atingir o maior número de municípios possível até 2015.

Parágrafo Único – O plano mencionado pelo *caput* não se confunde com a Oferta de Varejo constante deste Termo.

CLAUSULA OITAVA – REAJUSTE

Os valores previstos nas cláusulas primeira e segunda serão reajustados pelo IST (Índice de Serviços de Telecomunicações) publicado pela Anatel. O reajuste ocorrerá anualmente, tendo como data-base a data de assinatura deste Compromisso.

CLÁUSULA NONA - ALTERAÇÃO

O presente Termo de Compromisso poderá ser alterado, por acordo entre as Partes, para a readequação dos parâmetros das ofertas e inclusão de novos compromissos, especialmente devido às seguintes hipóteses:

I – Evolução tecnológica que reduza substancialmente os custos da Oferta de Varejo e/ou da Oferta de Atacado;

II - ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da Administração, que resultem, comprovadamente, em alteração expressiva dos custos da Oferta de Varejo e/ou da Oferta de Atacado;

III – Onerosidade excessiva decorrente de fato econômico superveniente e alheio à vontade das partes.

§ 1º O Ministério e a Anatel se comprometem a envidar os melhores esforços para buscar alternativas que readequem os parâmetros da oferta ou que compensem as perdas decorrentes de alterações expressivas dos custos ou onerosidade excessiva das Ofertas de Varejo e/ou Atacado, decorrentes dos eventos previstos nos incisos II e III.

CLÁUSULA DÉCIMA – INÍCIO DA VIGÊNCIA

O presente Termo de Compromisso entra em vigor quando da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União e possui caráter irrevogável e irretratável, observado o disposto na cláusula nona.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – PRAZO DE DURAÇÃO

A vigência deste Termo de Compromisso extingue-se em 31 de dezembro de 2016.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – TÍTULO

Este Termo de Compromisso constitui-se em documento público caracterizado como título executivo extrajudicial, na forma do art. 585, II, do Código de Processo Civil, com redação dada pela Lei nº 8.953, de 13 de dezembro de 1994.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

§1º. Aplicam-se a este Termo a legislação e a regulamentação relativas ao setor de telecomunicações, sem prejuízo das demais normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

§2º. O Grupo deverá disponibilizar as Ofertas de Varejo e de Atacado para comercialização em até 90 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, a partir da assinatura deste Termo, sem prejuízo do atendimento ao cronograma de 2011 estabelecido no Anexo I.

E, por assim estarem de pleno acordo com as disposições e condições do presente ajuste, as partes assinam em 3 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas, que também assinam, para que se produzam seus legais e jurídicos efeitos.

Brasília, 30 de junho de 2011

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
Paulo Bernardo Silva

COMPANHIA DE
TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL
CENTRAL
Marcelo Almeida Nunes

AGÊNCIA NACIONAL DE
TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL
Ronaldo Mota Sardenberg

CTBC CELULAR S.A.
Marcelo Almeida Nunes

Testemunhas:

Nome: _____

CPF: _____

Nome: _____

CPF: _____

ANEXO D: Termo de Compromisso - Empresa Sercomtel**INSTRUMENTO DE TERMO DE COMPROMISSO QUE CELEBRAM ENTRE SI O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, E O GRUPO SERCOMTEL, COM A FINALIDADE DE ADERIR AOS OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE BANDA LARGA.**

O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.394.437/0003-19, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco “R”, em Brasília, Distrito Federal, neste ato representado por seu titular, Ministro de Estado PAULO BERNARDO SILVA, brasileiro, casado, CPF/MF n.º 112.538.191-49, e

A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, entidade integrante da UNIÃO, nos termos da Lei Federal no 9.742, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, incumbida do exercício do Poder Concedente, com CNPJ/MF no 02.030.715/0001-12, ora representada pelo seu Presidente RONALDO MOTA SARDENBERG, brasileiro, casado, diplomata, Cartão de Identidade do Ministério das Relações Exteriores n.º 5601-MRE e CPF/MF n.º 075.074.884-20;

e

A SERCOMTEL S.A. TELECOMUNICAÇÕES, com sede à Rua Professor João Cândido, n.º 555, na cidade de Londrina – PR, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 01.371.416/00001-89, a SERCOMTEL CELULAR S/A, com sede à Rua Fernão de Magalhães, n.º 383, na cidade de Londrina – PR, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 02.494.988/0001-18 e a INTERNET BY SERCOMTEL S/A, com sede à Rua Professor João Cândido, n.º 555, na cidade de Londrina – PR, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 04.459.311/0001-74, ora denominadas conjuntamente apenas **Grupo** e representadas, na forma dos seus estatutos sociais, pela servidora pública ÂNGELA APARECIDA MIRANDA FERIANI, brasileira, casada, CI n.º 32202110 SSP-PR e CPF/MF n.º 365.624.599-15;

CONSIDERANDO:

os objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, instituído pelo Decreto 7.175, de 12 de maio de 2010, em especial a ampliação do acesso aos serviços de conexão à Internet em banda larga, a promoção da inclusão digital e a redução das desigualdades sociais e regionais;

a competência da Anatel, por meio de seu Presidente e em conjunto com outro Conselheiro Diretor, para firmar compromissos com prestadores de serviços de telecomunicações, em proveito da coletividade, com fundamento no art. 17, XVIII e no 46, I, do Decreto n.º 2.338, de 7 de outubro de 1997;

a competência do Ministério das Comunicações para estabelecer diretrizes para a política nacional de telecomunicações e supervisionar a organização da exploração dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 27, V, a e c, da Lei n.º 10.863, de 28 de maio de 2003;

o firme compromisso do **Grupo** de aderir ao objetivo, constante do Plano Nacional de Banda Larga, de ampliar, dentro de suas possibilidades econômico-financeiras, ofertas a preços acessíveis de serviços de conexão à internet no varejo, visando a inclusão digital, e de acesso a infraestrutura para conexão à internet no atacado;

os esforços comuns entre as partes de promoção e fomento de parcerias entre entidades públicas e privadas para o alcance dos objetivos previstos no PNBL;

celebram o presente **Termo de Compromisso**, com fundamento na legislação e regulamentação de telecomunicações aplicáveis, nos termos e condições estabelecidos a seguir.

CLÁUSULA PRIMEIRA - OFERTA DE VAREJO

O **Grupo**, por meio de quaisquer das pessoas jurídicas indicadas ou de suas sucessoras, compromete-se a ofertar, em regime privado, plano de serviço de acesso à internet em banda larga destinado a pessoas físicas (“**Oferta de Varejo**”), por meio do Serviço de Comunicação Multimídia (“SCM”), em meio físico confinado ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, em todas as localidades sedes de municípios dotadas de infraestrutura terrestre de rede de transporte de telecomunicações, no setor 20 da Região II, do Plano Geral de Outorgas – PGO (Decreto 6.654, de 20 de novembro de 2008), com velocidade de 1 Mbps estatístico para *download* e 128 kbps estatístico para *upload*, ao preço mensal máximo de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), com tributos, conforme condições e cronograma estabelecidos neste instrumento e seu anexo.

§1º. Em cada localidade sede de município, deverá existir ao menos uma **Oferta de Varejo** independente da contratação de qualquer outro serviço de telecomunicações ou de outro serviço ou produto, conforme cronograma previsto no ANEXO.

§2º. O **Grupo** poderá cumprir o previsto no §1º disponibilizando a **Oferta de Varejo** por meio do Serviço Móvel Pessoal (“SMP”), conforme disponibilidade de suas redes, respeitadas as demais características da **Oferta de Varejo**, exceto as especificidades do SMP expressamente previstas neste Termo e o limite de *upload* previsto no *caput*.

§3º. A hipótese prevista no §2º não isenta o Grupo de disponibilizar a **Oferta de Varejo** por meio do SCM ou com uso de tecnologia que ofereça condições técnicas de qualidade equivalentes, conforme cronograma previsto no ANEXO, cuja contratação, neste caso, poderá ser efetuada em conjunto com o serviço de telefone fixo comutado - STFC, na forma do §4º desta Cláusula.

§4º. Sem prejuízo do previsto no §3º, o **Grupo** deve assegurar ao consumidor a possibilidade de contratação de ao menos um pacote incluindo o acesso à internet em banda larga, nos termos da **Oferta de Varejo** descrita nesta cláusula, e Plano Alternativo do STFC, ao preço mensal máximo de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais), com tributos, sem prejuízo da cobrança (i) pelo tráfego cursado do STFC, (ii) pela prestação de utilidades ou comodidades (PUCs); e/ou (iii) por outros serviços.

§5º. Quando prestado por SCM, juntamente à **Oferta de Varejo**, será fornecido *modem* ao valor simbólico de R\$ 1,00 (um real).

§6º. Caso o usuário contrate Provedor de Serviço de Conexão a Internet - PSCI, poderá escolher PSCI gratuito ou deverá arcar inteiramente com os custos da contratação.

§7º. O **Grupo** poderá cobrar preço de instalação padrão de suas demais ofertas comerciais de SCM para a **Oferta de Varejo** prestada por meio do SCM.

§8º. Caso haja isenção de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS nos estados que aderirem a convênios de desoneração fiscal compatível com os termos e condições da Oferta de Varejo prevista na Cláusula Primeira, a **Oferta de Varejo** terá o preço mensal máximo de R\$ 29,90 (vinte e nove reais e noventa centavos), devendo este preço reduzido ser cobrado no mês imediatamente posterior à efetivação da isenção no respectivo ente federativo.

§9º. Os planos de serviço que conterão a **Oferta de Varejo** serão submetidos à Anatel para homologação, ou comunicados à Agência, conforme regulamentação de cada serviço, em até 15 (quinze) dias contados da data de início da oferta em cada localidade sede de município.

§ 10º. A **Oferta de Varejo** poderá prever limite mensal de *download* nos seguintes valores:

I – 1 Gigabyte, quando desvinculada da contratação de qualquer outro serviço de telecomunicações ou de outro serviço ou produto.

II – quando contratado conjuntamente com plano de STFC:

- a) 1 Gigabyte – a partir da assinatura deste Termo até o final do 1º semestre de 2012;
- b) 2 Gigabytes – a partir do início do 2º semestre de 2012 até o final do 1º semestre de 2013;
- c) 5 Gigabytes - a partir do início do 2º semestre de 2013.

§11. Se ultrapassado o limite mensal de *download* estabelecido no §10 desta Cláusula, o **Grupo** poderá reduzir temporariamente a velocidade do serviço, desde que tal redução não impeça a fruição do serviço pelo consumidor, devendo restabelecê-la no período seguinte, sem cobrança pelo consumo adicional de megabytes.

§12. O Grupo deverá disponibilizar a Oferta de Varejo por meio do SCM a pelo menos 15% (quinze por cento) da base de assinantes residenciais de STFC do Grupo, na localidade sede dos municípios em que a referida Oferta estiver disponível e dentro da mesma área de abrangência da solução tecnológica utilizada no fornecimento de sua oferta regular.

§13. A área de cobertura da **Oferta de Varejo** prestada por meio do SMP deverá ser no mínimo equivalente às obrigações de cobertura constantes dos Termos de Autorização de Uso de Radiofrequência.

§14. Em todas as localidades sedes de municípios em que houver a **Oferta de Varejo**, ela deverá estar disponível a todos os consumidores aos quais o **Grupo** já disponibilize oferta de conexão à Internet com velocidade estatística igual ou superior a 512 Kbps,

por meio do SCM ou do SMP, se observadas as condições técnicas e capacidade disponível nas redes do Grupo.

§15. A disponibilidade da Oferta de Varejo além do mínimo estabelecido nos §§12 e 14 desta Cláusula poderá ser condicionada pelo **Grupo** à disponibilidade de suas redes.

§16. Nas localidades urbanas fora das sedes de municípios em que o **Grupo** vier a ofertar, no varejo, serviço para conexão à internet em banda larga em velocidade igual ou superior a 1 Mbps, deverá também ser realizada a **Oferta de Varejo**, nas mesmas condições previstas neste Termo de Compromisso.

§17. O Grupo apresentará à Anatel e ao Ministério das Comunicações, trimestralmente, planejamento dos municípios a serem atendidos com a **Oferta de Varejo**, havendo flexibilidade para a alteração de municípios a critério do Grupo, sendo que as informações serão tratadas de forma confidencial pela Anatel e pelo Ministério.

§18. Os custos diretos e indiretos de implantação, manutenção (com exceção do *modem*) e atualização da infraestrutura decorrentes dos compromissos assumidos neste Termo são de responsabilidade exclusiva do **Grupo**.

CLÁUSULA SEGUNDA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

O **Grupo** dará publicidade dos planos da **Oferta de Varejo** segundo os critérios usualmente por ele adotados.

§1º. Na divulgação da **Oferta de Varejo**, é facultado ao **Grupo** utilizar a seguinte sentença: “*Esta empresa é parceira do Governo Federal na implementação do Programa Nacional de Banda Larga*”.

§2º. O Grupo deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, anualmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

CLÁUSULA TERCEIRA – PADRÕES DE QUALIDADE

O **Grupo** deverá observar os regulamentos da Anatel e garantir a adequação da Oferta de Varejo aos padrões gerais de qualidade e demais regras aplicáveis pela ANATEL, sujeitando-se à sua fiscalização e às sanções cabíveis no tocante estritamente ao cumprimento destas regulamentações.

Parágrafo único. O Grupo garantirá que os padrões de qualidade da oferta não serão inferiores aos das suas ofertas regulares de mercado de mesmas características.

CLÁUSULA QUARTA – FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A fiscalização relativa ao cumprimento das disposições deste Termo de Compromisso será realizada pela Anatel, na forma da regulamentação.

Parágrafo único. O **Grupo** deverá elaborar e encaminhar trimestralmente à Anatel, até o último dia útil do mês subsequente ao fechamento do trimestre, relatório detalhado informando as localidades atendidas, a quantidade de usuários por localidade, incluindo dados agregados sobre vendas e desligamentos no período, devendo ser preservada a confidencialidade das informações comerciais, industriais e de estratégia competitiva perante empresas concorrentes do Grupo.

CLÁUSULA QUINTA - NOTIFICAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE FAZER

Caso sejam apontados pela Anatel indícios de não conformidade da **Oferta de Varejo**, conforme estabelecidas na Cláusula Primeira, nos termos do § 5º abaixo, o Grupo será notificado para que conteste a existência de não conformidade ou a resolva no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

§1º. A notificação de que trata o *caput* será dirigida à SERCOMTEL S.A. TELECOMUNICAÇÕES.

§2º. No prazo mencionado no *caput*, o **Grupo** deverá comprovar à Anatel a ausência de não conformidade ou a sua correção.

§3º. Comprovada a inexistência da não conformidade ou sua correção no prazo previsto no *caput*, não será instaurado processo administrativo com a finalidade de apurar os indícios de não conformidade constantes da notificação.

§4º. Caso a Anatel considere não comprovada a correção da não conformidade notificada, o **Grupo** ficará, a partir da comunicação da respectiva decisão, obrigado a:

I – corrigir a não conformidade notificada, em prazo idêntico àquele constante da notificação descumprida; e

II – antecipar o atendimento de mais duas localidades, em relação ao total de localidades a serem atendidas no período subsequente, quando houver, para cada localidade sede de município não atendida na forma do Termo de Compromisso.

§5º. Serão consideradas não conformidades para os fins deste Termo:

I – A não disponibilização da Oferta de Varejo nas quantidades previstas no Anexo deste Termo.

II – O não atendimento de usuários em localidades que o Grupo deve atender nos termos da Cláusula Primeira.

§6º. O **Grupo** deverá comprovar à Anatel o cumprimento das obrigações de fazer no prazo de 10 (dez) dias contados do encerramento do prazo referido no *caput*.

§7º. Na hipótese de descumprimento das obrigações de fazer estabelecidas no § 4º, II, no prazo assinalado, incidirá sobre o **Grupo** multa diária equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a contar da decisão da Anatel transitada em julgado por localidade em que não for disponibilizada a **Oferta de Varejo**.

§8º. Considerar-se-á exigível a multa diária a partir do primeiro dia útil subsequente à notificação da decisão irrecorrível da Anatel.

§9º. O somatório das multas diárias devidas pelo **Grupo** será liquidado após o efetivo cumprimento das obrigações de fazer, conforme reconhecimento pela Anatel das provas apresentadas.

§10º. O valor líquido e certo resultante do somatório de que trata o §9º poderá, conforme plano proposto pelo **Grupo**, ser revertido em favor de investimentos em infraestruturas de telecomunicações para conexão em banda larga em localidades nas quais o custo de construção de redes em comparação com a projeção de receita futura indique a não atratividade econômica do empreendimento.

§11. O plano de investimentos de que trata o §10º será levado pelo **Grupo** à aprovação da Anatel, que deliberará sobre a conveniência e oportunidade do plano segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, sendo permitido à Agência condicionar a aprovação a ajustes no plano.

§12. Em caso de não aprovação do plano de investimento apresentado pelo **Grupo**, a Anatel poderá requerer a execução judicial do valor líquido e certo de que trata o § 9º.

§13. Aprovado o plano de investimento de que trata o § 10º, o **Grupo** deverá celebrar com a Anatel, mediante instrumento apropriado, o compromisso de realizar os investimentos prometidos, sujeitando-se às sanções nele previstas em caso de descumprimento, sem prejuízo do ajuizamento da ação de execução referida no § 12.

§14. Os descumprimentos das demais obrigações deste termo regem-se pelo disposto nos artigos 137 e 173 da LGT e na regulamentação editada pela Anatel.

§15. O valor previsto no §9º não poderá ultrapassar o valor anual de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais). Caso este valor seja alcançado, o GRUPO perderá o direito de exercer a conversão de multa prevista no §10º, aplicada em relação às não conformidades constatadas naquele ano, sem prejuízo da execução judicial do valor devido e das obrigações de fazer inadimplidas.

CLAUSULA SEXTA – METAS DECLARATÓRIAS PARA OFERTAS DE BANDA LARGA DE ALTA VELOCIDADE

O Grupo envidará os melhores esforços para tornar técnica e comercialmente disponível, plano de serviço de banda larga no varejo com velocidade de, pelo menos, 5 Mbps, procurando atingir o maior número de municípios possível até 2015.

Parágrafo único. O plano mencionado pelo *caput* não se confunde com a Oferta de Varejo constante deste Termo.

CLAUSULA SÉTIMA – REAJUSTE

Os valores previstos na cláusula primeira serão reajustados pelo IST (Índice de Serviços de Telecomunicações) publicado pela Anatel. O reajuste ocorrerá anualmente, tendo como data-base a data de assinatura deste Compromisso.

CLÁUSULA OITAVA – ALTERAÇÃO

O presente Termo de Compromisso poderá ser alterado, por acordo entre as Partes, para a readequação dos parâmetros das ofertas e inclusão de novos compromissos, especialmente devido às seguintes hipóteses:

I – evolução tecnológica que reduza substancialmente os custos da Oferta de Varejo;

II – ocorrências supervenientes, decorrentes de fato do príncipe ou fato da Administração, que resultem, comprovadamente, em alteração expressiva dos custos da Oferta de Varejo;

III – onerosidade excessiva decorrente de fato econômico superveniente e alheio à vontade das partes.

Parágrafo único. O Ministério e a Anatel se comprometem a envidar os melhores esforços para buscar alternativas que readequem os parâmetros da oferta ou que compensem as perdas decorrentes de alterações expressivas dos custos ou onerosidade excessiva da Oferta de Varejo, decorrentes dos eventos previstos nos incisos II e III.

CLÁUSULA NONA – INÍCIO DA VIGÊNCIA

O presente Termo de Compromisso entra em vigor quando da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União e possui caráter irrevogável e irretratável, observado o disposto na cláusula oitava.

CLÁUSULA DÉCIMA – PRAZO DE DURAÇÃO

A vigência deste Termo de Compromisso extingue-se em 31 de dezembro de 2016.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – TÍTULO

Este Termo de Compromisso constitui-se em documento público caracterizado como título executivo extrajudicial, na forma do art. 585, II, do Código de Processo Civil, com redação dada pela Lei nº 8.953, de 13 de dezembro de 1994.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

§1º. Aplicam-se a este Termo a legislação e a regulamentação relativas ao setor de telecomunicações, sem prejuízo das demais normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

§2º. O Grupo deverá disponibilizar a Oferta de Varejo para comercialização em até 90 dias, a partir da assinatura deste Termo, sem prejuízo do atendimento ao cronograma de 2011 estabelecido no Anexo.

E, por assim estarem de pleno acordo com as disposições e condições do presente ajuste, as partes assinam em 3 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas, que também assinam, para que se produzam seus legais e jurídicos efeitos.

Brasília, 30 de junho de 2011

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Paulo Bernardo Silva

GRUPO SERCOMTEL

Ângela Aparecida Miranda Feriani

AGÊNCIA NACIONAL DE
TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL

Ronaldo Mota Sardenberg

Testemunhas:

Nome: _____

CPF: _____

Nome: _____

CPF: _____