



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

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

JUSSARA COSTA MELO

ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A PROPOSTA DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS – SCD

Brasília, DF
2012

JUSSARA COSTA MELO

ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A PROPOSTA DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS –SCD

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Comunicação, eixo temático o Ambiente Normativo das Comunicações.

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

Brasília, DF
2012

JUSSARA COSTA MELO

ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A PROPOSTA DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS –SCD

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Comunicação, eixo temático o Ambiente Normativo das Comunicações.

Aprovada em 28 de junho de 2012.

Banca Examinadora

Titulares:

Prof. Dr. Carlos Eduardo Machado da Costa Esch – FAC/UnB - Orientador

Prof. Dr. Murilo César Oliveira Ramos - FAC/UnB

Prof. Dr. Márcio Nunes Iório Aranha Oliveira –FD/UnB

Suplente:

Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco FAC/UnB

A primeira vez que a palavra mestrado ecoou em meus ouvidos eu era ainda criança, levada pelas mãos de uma tia mestranda em História pelas ruas da zona sul do Rio de Janeiro em suas sessões de consulta com o seu Professor Orientador o Doutor José Honório Rodrigues, e me encantava com aquele apartamento-biblioteca escutando a voz terna e ponderada do mestre nas discussões entre ambos sobre as relações entre o Estado e Igreja em um momento político grave de nossa história recente. A essa tia, Marilze Marinho, dedico esta dissertação.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Machado da Costa Esch, pela objetividade e otimismo com que conduziu as sessões de orientação colocando-me em contato com a importância da perspectiva metodológica imprescindível ao êxito da pesquisa científica.

Ao Prof. Dr. Murilo Cesar Oliveira Ramos por ter trazido a lógica interna da proposta do Serviço de Comunicações Digitais – SCD para o foco da análise.

À Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco por ter voltado o meu olhar para a importância da simplicidade na expressão dos resultados da investigação.

Ao José Roberto de Souza Pinto, pela disposição em contribuir com o exame da dissertação.

Ao Fabrício Leopoldo e à Enilce Nara Versiani, pelo acesso aos processos que contém o histórico da proposta do SCD, sem o quê não teria sido possível conhecer o percurso da intervenção regulatória.

Aos meus Pais.

Ao Filipe pelo apoio no tratamento informático do corpus.

Às minhas irmãs, Wanda Mara, pelo interlúdio proporcionado na Roosevelt Island, Zó e, especialmente à Débora, alter ego precioso.

Às tias enfermeiras, professoras, pastoras, pelas demandas por resultado.

Ao Deus Criador, pela promessa cumprida.

Aos amigos Lenira Machado Dantas, Anna Elizabeth Gastal, Isa Tânia Cantão Barão Pessoa da Costa, Marco Antonio Toledo Neder, Flávia Rocha, Ércio Muniz Lima, João Carlos Teixeira, José Rubens Ambrósio, Andrea da Costa Braga, Vera Lúcia Ferreira Maia, Loreni Foresti, Rogério Santanna, Sandro William, Rita Knopp, Silvio Aparecido Spinella, Victor Pellegrini Mammana, Ana Maria Vieira dos Santos Neto, Rosa Maria Gastal de Menezes, Dimitri Graco Lages Machado, Arlete Torres, Gina Marques Duarte, Clea Martha Noletto de Carvalho, Márcia Hollanda, Jocilene Van Binsbergen, Marcela Cláudia, Eliene Bastos, Maria Ignez Barbosa, pelas trocas essenciais na solução de problemas existenciais concretos.

Ao Ric.

Às mulheres guerreiras que habitam em mim, antípodas essenciais, sem as quais eu não teria concretizado este trabalho.

“Muitos percebem a importância de agir no presente para melhorar o futuro. Entre eles, uma animadora parcela concebe um futuro fundado na esperança, com auxílio do cálculo. Contrapor a esperança e o cálculo tem sido razão de históricas angústias. Os perigos contidos nos extremos sugerem a busca do equilíbrio. Em excesso, o cálculo pode tornar-se solidão. Exagerada, a esperança pode chamar-se ingenuidade.”

José Ernesto Bologna

In: BOLOGNA, José Ernesto.
Diálogos Criativos: Domenico
DeMase e Frei Betto. 2002, São
Paulo: De Leitura. p.9

RESUMO

No ano de 2003 a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel adotando como premissa a migração dos serviços de telecomunicações para os serviços de acesso à informação lançou a proposta de criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD que permitiria o acesso às redes digitais e à Internet, o que representaria a ação efetiva do Estado para promover a inclusão digital, a cidadania, garantir o direito de acesso à informação, atender às demandas sociais previstas na Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) e cumprir os propósitos da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação realizada em Genebra em 2003. A proposta não avançou e o novo serviço não foi criado. Esta dissertação analisa as contribuições às consultas públicas relativas à proposta do novo serviço a fim de proporcionar uma reflexão acerca das tendências e possíveis causas indicativas da opção pela não criação do SCD.

Palavras-chave: Estado; reforma estatal; agência; modelo institucional; tecnologia; democracia; mercado; digital, analógico; regulação; informação; Internet; código técnico; universalização; consulta pública; telecomunicações; serviços; desagregação de redes; banda larga; inclusão social.

ABSTRACT

In 2003, the National Telecommunications Agency – Anatel, launched a proposal for the creation of a new digital communications service, designated as SCD which would allow the access to digital networks and to the Internet would represent an effective State action towards the promotion of digital inclusion, citizenship, legal right to information access, provide social demands foreseen by the universalization law and would also accomplish the purposes established by the World Summit of Information Society held in Geneva in 2003. Nevertheless, the proposal did not succeed. This research analyses the comments and opinions expressed within the public consultations processes in an attempt to identify reasons, tendencies and causes that justify the decision not to create de new service.

Key words: State; state reform; agency; regulatory framework; technology; democracy; market, digital; analogic; regulation; information; Internet; technical code; universalization; public consultation; telecommunications; services; unbundling; broadband; social inclusion.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. A COMUNICAÇÃO E O MUNDO DIGITAL.....	4
1.1 Comunicação e Tecnologia.....	4
1.2 Comunicação e Ferramentas Tecnológicas.....	7
1.3 O Despertar da Tecnologia Digital.....	9
1.4 Convergência Tecnológica.....	11
1.5 Internet.....	13
1.6 Sociedade da Informação.....	15
2 A PROPOSTA DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS – SCD – ORIGEM E CONTEÚDO.....	23
2.1 Contexto Institucional.....	23
2.2 Universalização do Acesso.....	26
2.3 Criação de Um Serviço de Telecomunicações.....	29
2.4 Consultas Públicas.....	33
2.5 Origem da Proposta do SCD.....	35
2.6 Conteúdo da Proposta do SCD.....	44
2.6.1 A Proposta de Regulamento para o SCD.....	44
2.6.2 O Plano Geral de Outorgas do SCD.....	54
2.6.3 O Plano Geral de Metas de Universalização do SCD.....	55
3 A PROPOSTA DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS COMO OBJETO DE PESQUISA - PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS.....	57
3.1 Problematização.....	57
3.2 Análise de Conteúdo em uma Metodologia Híbrida.....	60
3.2.1 Constituição do Corpus.....	62
3.2.2 Mapeamento dos Conteúdos.....	63
3.2.3 Descrição das Categorias e Subcategorias de Análise.....	70
3.2.3.1 Papel do Estado.....	70

3.2.3.2 Aspectos Relativos à Organização do Mercado	71
3.2.3.3 Aspectos técnicos e tecnologia.....	72
3.2.3.4 Caracterização do SCD.....	73
3.2.3.5 Universalização.....	74
3.2.3.6 Regimes de Prestação.....	74
3.2.3.7 Inclusão Social.....	75
4. AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E SUA NOVA RELAÇÃO COM O MERCADO.....	76
4.1 Estado.....	76
4.2 Teorias Contratualistas.....	77
4.3 Apontamento sobre o Estado em Hegel e Marx.....	78
4.4. Do Estado Liberal ao Estado Social.....	79
4.5. Do Estado Social ao Estado Regulador.....	82
4.6. Globalização e Reforma do Estado.....	85
5. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES E SEUS SIGNIFICADOS.....	89
5.1 Contextura dos Significados.....	89
5.1.1 Papel do Estado.....	90
5.1.2 Aspectos Relativos à Organização do Mercado.....	93
5.1.3 Aspectos Técnicos e Tecnologia.....	99
5.1.4 Caracterização do SCD.....	104
5.1.5 Universalização.....	108
5.1.6 Regime de Prestação.....	112
5.1.7 Inclusão Social.....	115
5.2 Análise dos Significados.....	117
5.2.1 Limite da Atuação Estatal nas Telecomunicações.....	125
5.2.2 Tecnologia na Democratização do Acesso à Internet.....	126
5.2.3 Tramitação da Proposta na Agência Reguladora.....	127
6. CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

LISTA DE SIGLAS

ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ARPANET	Advanced Research Projects Agency Network
CDMA	Code Division Multiple Access
CP	Consulta Pública
CPqD	Fundação CPqD Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações.
FCC	Federal Communications Agency
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
Kbps	Kilobits por segundo
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MC	Ministério das Comunicações
Mbps	Megabits por segundo
PASI	Provedor de Acesso à Internet
PCM	Pulse Code Modulation
PGO	Plano Geral de Outorgas
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização
PL	Projeto de Lei
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
SCD	Serviço de Comunicações Digitais
SVA	Serviço de Valor Adicionado
SMC	Serviço Móvel Celular
SRTT	Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SLP	Serviço Limitado Privado
TCU	Tribunal de Contas da União
TDMA	Time Division Multiple Access
TUP	Terminal de Uso Público
TAP	Terminal de Acesso Público
UIT	União Internacional de Telecomunicações

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Canais de Contribuição.....	62
TABELA 2	Estrutura das Consultas Públicas	63
TABELA 3	Contribuições por Artigo.....	64
TABELA 4	Contribuições por Consulta Pública.....	64
TABELA 5	Contribuições por Segmento	65
TABELA 6	Frequência de Categorias Temáticas.....	67
TABELA 7	Categorias de Análise por Segmento.....	90

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Paradigmas Tecnológicos	17
QUADRO 2	Critérios para Aplicação do FUST.....	26
QUADRO 3	Objetos Contratuais Pretendidos	38
QUADRO 4	Áreas de Prestação.....	54
QUADRO 5	Segmentação de Contribuidores.....	65
QUADRO 6	Transcrição das Contribuições.....	66
QUADRO 7	Categorias e Subcategorias.....	69
QUADRO 8	Objetivos do Programa Nacional de Desestatização.....	87

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

GRÁFICO	Subcategorias de Análise.....	69
FIGURA	Linha do Tempo do SCD.....	127

INTRODUÇÃO

Esta dissertação versa sobre a proposta de criação de um novo serviço de telecomunicações, que seria denominado Serviço de Comunicações Digitais, lançada no ano de 2003 pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

O interesse pelo tema surgiu durante a discussão da proposta, mais precisamente em uma audiência pública realizada em janeiro de 2004 na cidade de São Paulo. A audiência pública foi marcada pela presença de interesses heterogêneos e perplexidades diante da ousadia da proposta que pretendia trazer para o rol dos serviços de telecomunicações existentes no Brasil uma novidade cuja concepção apontava para um sucedâneo dos vários serviços existentes, inclusive o da telefonia fixa, que àquela altura era a porta de entrada para a Internet, mas que dava sinais de esgotamento pela incapacidade financeira dos usuários de acederem ao serviço pelo custo da assinatura básica oferecida.

A discussão inicial foi marcada por uma profusão de interesses diversos – ao tempo em que algumas pessoas debatiam sobre como tornar factível um novo serviço diante da regulamentação e da estrutura setorial vigente, outras pessoas enalteciam a proposta pela possibilidade de inclusão digital que inspirava. Esta discussão inicial ocorreu em um momento conjuntural de pós-privatização do setor de telecomunicações brasileiro, ocasião em que uma nova articulação entre o Estado e o mercado se efetivava na Administração Pública brasileira, pela consolidação do afastamento do Estado da execução direta da atividade econômica, um momento de revalorização do interesse privado, do princípio da eficiência, um momento em que o excesso de oferta de telefones fixos deixava os prestadores de serviços de telecomunicações confortáveis em relação a todos os tipos de demandas sociais, pela confiança no modelo institucional advindo da privatização que eliminou as demandas reprimidas, alterou os paradigmas da organização setorial e a relação do usuário com a telefonia. Um exemplo da alteração da relação do usuário com a telefonia é o fato de que a linha telefônica deixou de ser um bem penhorável, transformou-se em acesso telefônico sem o valor patrimonial que lhe era conferido na venda de ações das empresas do Sistema Telebrás para financiamento dos planos de expansão das redes telefônicas.

A nova estrutura de prestação de serviços de telecomunicações resultou da conjunção de três vetores: a globalização da economia, a evolução tecnológica e a rapidez das mudanças no mercado e nas necessidades dos consumidores. Os três vetores apontados, determinaram uma mudança radical nos sistemas nacionais e transnacionais de comunicações. Este é o relato que se extrai da Exposição de Motivos que fundamentou a promulgação da Lei

Geral de Telecomunicações (BRASIL, EMC 231,1996) segundo a qual a reestruturação do setor de telecomunicações resultou da preocupação em inserir o Brasil de forma efetiva na era da informação e no grupo de nações que deveriam conduzir, no mundo, o processo de integração da sociedade através dos meios de comunicação.

A reestruturação do setor de telecomunicações ocorreu no âmbito do processo de reforma do Estado que esteve em curso no Brasil na década de 90 do século XX. Esta tendência que se inspirava no gerencialismo de Ronald Reagan e de Margareth Thatcher, fora trazida ao Estado brasileiro pelo consenso democrático da época por meio do trabalho de José Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Reforma do Estado que será tratada no Capítulo 4.

A reforma do Estado no setor de telecomunicações teve como referência os direitos dos usuários dos serviços e foi concebida sob diversas premissas, dentre as quais importa destacar a busca do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações, tornando-os disponíveis a tantos quantos deles necessitassem.

A preocupação com o acesso amplo aos serviços de telecomunicações estendeu-se ao acesso à rede mundial de computadores – a Internet. Esta preocupação é tributária de um movimento mundial sobre a convergência entre serviços de telecomunicações e tecnologias e tem como eixo a tecnologia digital e as redes digitais de informação.

Como é consabido, desde a *Ágora*, praça central da cidade-estado (*polis*) onde se estabeleciam as trocas comerciais e na qual os cidadãos se reuniam para confabular os assuntos da *polis* ampliar a participação nos debates públicos é uma promessa da democracia, mas mesmo lá na Grécia Antiga, nem todos eram cidadãos. À época, a cidadania - um ideal de organização política era uma condição que de modo geral abrigava aqueles que podiam dedicar-se ao ócio criativo do debate público e excluía escravos, estrangeiros e mulheres. Para a Revolução Francesa de 1789 a cidadania foi um argumento em favor da igualdade social, ainda que continuasse a excluir estrangeiros e mulheres. Atualmente, porém, a cidadania adquiriu uma nova textura – a busca pela igualdade no acesso às redes digitais.

Os computadores e a Internet representam uma possibilidade de aprimoramento da comunicação, de expressão de opiniões, de alteração da política, da economia, da cultura e das artes. A Internet ampliou o alcance da voz – todos aqueles que têm acesso às redes digitais e à Internet tem a possibilidade de produzir e consumir informação, em um espaço comum de circulação de fluxos de comunicação.

No ano de 2003 quando o Poder Executivo Brasileiro por meio do Decreto n. 4.733, de 10 de junho de 2003 formulou as Políticas Públicas de Telecomunicações problematizando o tema do acesso à rede mundial de computadores, a cidadania digital já

estava na agenda social. A demanda por acesso à Internet era de domínio público. Nesse mesmo ano, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, órgão regulador das telecomunicações no Brasil, criado em 1997 pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT)¹ lançou a proposta de criação de um novo serviço de telecomunicações que seria um serviço que permitiria o acesso às redes digitais de informação, inclusive à Internet.

A proposta não avançou e o novo serviço não foi criado. Contudo, uma vez que o Estado pode dar partida a grandes transformações e que as consultas públicas foram o canal oficial de discussão do SCD e de manifestação dos cidadãos, das empresas, das associações, das organizações sociais, esta dissertação analisa as contribuições e comentários às consultas públicas, a fim de identificar nas falas dos diversos segmentos que apresentaram suas manifestações, possíveis causas e tendências para a opção pela não criação do serviço. O percurso da pesquisa será apresentado em seis (6) capítulos, cujos conteúdos vêm resumidos em seguida.

O Capítulo 1 apresenta a comunicação e sua relação com o mundo digital, fazendo um percurso pelos mecanismos primitivos de transmissão de informações até à tecnologia digital que propiciou a convergência tecnológica e o surgimento da Internet. Os principais fatos que, enfim, revolucionaram as telecomunicações e resultaram na Sociedade da Informação que dá respaldo à proposta de criação de um novo serviço de telecomunicações.

O Capítulo 2 descreve o contexto institucional de formulação da proposta de criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD, a sua origem e o seu conteúdo, expondo-lhe as características pretendidas, expressas nos textos das consultas públicas.

O Capítulo 3 apresenta a proposta do SCD como objeto de pesquisa e sua relação com a análise de conteúdo em uma metodologia híbrida, apresentando o problema de pesquisa, o objetivo geral, as hipóteses de investigação e descrevendo as categorias e subcategorias de análise.

O Capítulo 4 apresenta as transformações do Estado e seu papel como regulador e fiscalizador da atividade econômica, em uma nova articulação com o mercado.

O Capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa expondo as opiniões e razões expressas nas contribuições às consultas públicas.

O Capítulo 6 apresenta as conclusões indicando as possíveis causas e tendências que contribuiriam para a opção pela não criação do novo serviço de telecomunicações.

¹ Lei 9.472

1 A COMUNICAÇÃO E O MUNDO DIGITAL

Este capítulo 1 apresenta a tecnologia como um processo de construção de significados e valores na solução de problemas sociais concretos, fazendo um percurso pelos mecanismos primitivos de transmissão de informações até à tecnologia digital que propiciou a convergência tecnológica e o surgimento da Internet, revolucionando as telecomunicações e resultando na Sociedade da Informação. O argumento do capítulo é justificar a evolução tecnológica como uma série de eventos que gradativamente foram tornando a comunicação inseparável da tecnologia e dos meios tecnológicos e que exigiram um novo relacionamento entre o Estado e o mercado relativamente ao provimento de serviços de telecomunicações.

1.1. Comunicação e Tecnologia

O ser humano é um ser da comunicação, dialoga com o mundo e até mesmo consigo próprio. Mas a comunicação genuína pressupõe interação, sem uma não há a outra. A comunicação é a ruptura intencional do isolamento é a participação no mundo da vida, espaço de reprodução simbólica, graças à interação social de que depende, um espaço de potencial descolonização.² Mas essa visão não é suficiente para dar conta das modalidades e das muitas variações em que a faculdade de comunicação se manifesta. É preciso agregar a essa visão a tecnologia, recurso sem o qual, no mundo de hoje, a interação dificilmente se concretizaria.

Em outras palavras, a comunicação atualmente depende do acesso à tecnologia. Esta associação inicial de tecnologia, comunicação e acesso tem como escopo ressaltar a relevância da intervenção da técnica e da mercantilização da informação como elementos que singularizaram a comunicação no Séc. XX e para o vínculo da tecnologia com as mudanças no modelo de sociabilidade humana.

As tecnologias são resultado da ação humana e trazem consigo significados, valores e intenções.

De um lado estão aqueles que percebem a tecnologia em uma forte relação com a razão e acreditam que as tecnologias têm uma lógica funcional autônoma que pode ser explicada sem se fazer referência à sociedade. Isto é, as tecnologias evoluem sem cessar de configurações menos avançadas para as mais avançadas e seus avanços atingem a toda a sociedade a quem resta adaptar-se aos imperativos da base tecnológica. A esta visão segundo

² Colonizar o outro é perder a capacidade de vê-lo como um igual. Descolonizar, portanto, é a retomada da capacidade de ver o outro como igual. (FREITAG, 2004, p.63)

a qual seria impossível recusar as novidades tecnológicas é que se denomina determinismo tecnológico (DAGNINO, 2008, p.54).

Do outro lado estão aqueles que propugnam que a tecnologia não pode desenvolver-se alheia ou separadamente do âmbito social porque é nele que o ser humano ocupa lugar central, onde os significados e os valores e, sobretudo, o uso das conquistas tecnológicas devem-se tornar fruto de discussão e consenso.

Há dois exemplos incontestes do domínio público sobre avanços tecnológicos: a evolução da tecnologia analógica para a tecnologia digital e a evolução da telefonia fixa para a telefonia móvel.

A primeira, a evolução da tecnologia analógica para a tecnologia digital será detalhada mais adiante neste capítulo, bastando neste ponto dizer que a tecnologia analógica foi superada, na visão determinista, pela tecnologia digital. Nas contribuições às consultas públicas a tecnologia analógica é considerada útil à massificação do acesso à Internet e às redes digitais de informação.

Já na segunda, a evolução da comunicação telefônica com fio para a telefonia móvel, a substituição de uma pela outra, entre nós, resultou em um paradoxo da visão determinista. Aqui a referência a fixo e móvel é ampla porque abrange a tecnologia e, também, a aceção dada pela regulamentação setorial de telecomunicações que separa a tecnologia da configuração do serviço. O certo seria, na visão determinista, que a telefonia fixa fosse substituída pela telefonia móvel, como na prática o foi, uma vez que a telefonia móvel seja proveniente de configuração tecnológica mais avançada, mais acessível ao usuário e, portanto, de fácil comercialização. Entretanto, a despeito desses fortes atrativos para a classe empresarial, a telefonia fixa continua ocupando lugar central na estrutura legal, regulatória e contratual de concessão de serviços de telecomunicações no Brasil.

Serviço é diferente de tecnologia no jargão da indústria de telecomunicações, pois ao usuário não importa a tecnologia e sim o serviço que está adquirindo. Então, ao mesmo tempo em que as telecomunicações evoluem dia após dia para uma comunicação cada vez mais móvel e computadorizada, desvinculada de cabos; na estrutura da regulamentação das telecomunicações no Brasil a telefonia fixa permanece como único serviço de prestação universal – uma espécie de recusa normativa do avanço tecnológico inexorável.

As duas visões – a que apregoa serem as tecnologias uma sucessão incontrolável de avanços e a que defende serem as tecnologias instrumentos sob controle da sociedade – nem sempre são complementares, mas excludentes. Pode ocorrer a prevalência de uma sobre a outra e

a solução da divergência depende de discussão e também do que seja revelado por aqueles que formulam, inventam, constroem e produzem os aparatos técnicos.

É difícil decidir qual é o melhor estado da arte de uma tecnologia porque esta decisão requer que se conheça pormenores do processo de elaboração de uma tecnologia que nem sempre estão acessíveis aos canais de discussão (NEDER, 2010, p. 8). Um exemplo desta dificuldade em decidir qual é o melhor estado da arte é a adoção no Brasil da tecnologia TDMA no início da privatização da telefonia móvel. Quando a tecnologia TDMA foi adotada, provavelmente já se sabia de sua incapacidade de evoluir para outras gerações da telefonia móvel, tanto é assim que dois anos depois esta incapacidade, na prática, significou a sua substituição pela GSM. O projeto técnico original de implementação da tecnologia TDMA nada disso mencionou pois a informação permanecera confinada entre aqueles que formulam, inventam, constroem e produzem os aparatos técnicos.

Os canais de discussão variam. Na pesquisa realizada, o canal de discussão é o canal oficial, a consulta pública. A publicidade também é um canal de discussão porque revela o aparato técnico. Essa revelação é importante porque permite conhecer o significado e a finalidade do aparato técnico, da tecnologia e abre a possibilidade de acordos e convenções acerca do que é essencial em uma tecnologia.

No exemplo da mudança da tecnologia analógica para a tecnologia digital, uma informação importante parece ter sido a qualidade da comunicação proporcionada pela digitalização, pela atenuação do ruído na transmissão do sinal que é a informação. Já no exemplo da mudança da telefonia fixa para a telefonia móvel, não há propriamente uma revelação, mas há uma convenção acerca da telefonia fixa que foi inscrita em um texto legislativo. Esta convenção é o entendimento de que a telefonia fixa permaneceria como único serviço universal na estrutura de prestação de serviços de telecomunicações no Brasil.

Entendemos aqui que a solução das divergências é um processo de construção que tem sido objeto de preocupação da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg, filósofo contemporâneo da tecnologia. Aportando uma visão democrática sobre a tecnologia no sentido de que esta não se desenvolve fora do âmbito social, Feenberg relata a experiência do videotexto francês:

“O sistema, chamado "Teletel", foi projetado para trazer a França à Era da Informação, dando acesso a bancos de dados para usuários do sistema telefônico. Temendo que os consumidores rejeitassem qualquer coisa que se assemelhasse a um equipamento de escritório, a companhia telefônica tentou redefinir a imagem social do computador; não deveria mais se parecer com uma complexa calculadora para profissionais, mas com uma rede de informação para acesso de todos. A empresa desenhou um novo tipo de terminal, o Minitel, para parecer e ser percebido como

um suplemento do telefone doméstico. O disfarce telefônico ofereceu a possibilidade, a alguns usuários, de falar uns com os outros pela rede. Logo o Minitel sofreu uma posterior redefinição nas mãos desses usuários, e uns passaram a utilizá-lo para conversar, *on-line*, anonimamente, à procura de diversão, companhia e sexo. Assim o desenho do Minitel encorajou os engenheiros da companhia a desenvolver aplicações comunicativas que não tinham sido previstas, quando quiseram melhorar o fluxo de informação na sociedade francesa. Essas aplicações, em troca, deram ao Minitel a conotação de um meio de encontro pessoal, completamente oposto ao projeto racionalista para o qual foi criado originalmente. (...) Nesse caso, a tecnologia não é somente um simples servidor de algum propósito social predefinido; é um ambiente dentro do qual um modo de vida é elaborado. Em suma, as diferenças do modo como os grupos sociais interpretam e usam objetos técnicos não são meramente extrínsecas, mas produzem uma diferença na própria natureza destes objetos. O que o objeto é para os grupos é que, em última instância, vai decidir seu destino e também vai determinar aquilo em que se tornará quando for redesenhado e melhorado, com o passar do tempo. Se isto for verdade, poderemos, então, entender o desenvolvimento tecnológico unicamente a partir do estudo da situação sociopolítica dos vários grupos envolvidos no processo” (FEENBERG, 1992 apud NEDER, 2010, p.119-150).

Em outras palavras, a França detinha na década de 80 um dos piores sistemas telefônicos do mundo. Com o propósito de modernizá-lo foram distribuídos terminais domésticos com vídeo que permitiam a consulta a um guia telefônico eletrônico. De início, os terminais eram utilizados apenas para consultas, mas os usuários do guia descobriram uma função para o dispositivo eletrônico que era a possibilidade de comunicação simultânea de indivíduo para indivíduo. Dez anos mais tarde, a quantidade de aparelhos distribuídos saltou de 4 mil para 5 milhões, porque a tecnologia havia sido absorvida pelos usuários graças à nova função que gerou o primeiro serviço de mensagens e em 1985 o minitel entrou em colapso porque a rede não tinha capacidade para o crescente uso da comunicação de indivíduo para indivíduo que o uso social da tecnologia havia gerado. Então, novos significados foram construídos, foram convencionados, com o uso da tecnologia.

1.2 Comunicação e Ferramentas Tecnológicas

A afirmação de que o homem moderno não pode mais ser considerado inserido em seu meio se não for usuário de tecnologias é ratificada por Castells quando afirma que a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas (CASTELLS, 1999, p.43).

O sistema técnico é um suporte instrumental e a sociedade deve se adaptar aos imperativos da tecnologia porque a força motriz da história é o avanço tecnológico. Esse avanço é produto de um longo devenir histórico: por que mudamos e para onde nos levam tantas mudanças?

Nas comunicações, esse movimento da história tem nas tochas e nos sinais de fumaça os primeiros mecanismos de transmissão de informações e ademais destes, o primeiro mecanismo técnico de telecomunicação, conforme Escobar:

Segundo esse mecanismo, o emissor e o receptor da mensagem possuíam um recipiente de água, dotado de um dispositivo mecânico de marcação do nível da água existente no seu interior (boia e régua), e uma torneira na base. Na parte externa dos recipientes, havia palavras, iguais palavras em ambos os recipientes em diferentes alturas. Quando o emissor levantava uma bandeirola, ambos, simultaneamente, abriam a torneira do recipiente de água que começava a vaziar. Quando o nível de água chegava até o vocábulo desejado, o emissor baixava a bandeira de sinalização e fechava a torneira do seu recipiente, transmitindo ao receptor, que também fechava a sua, o término da mensagem. Enchia-se novamente o recipiente, e se recomeçava a telecomunicação, até que toda a mensagem fosse transmitida. No século III a.C. esse sistema foi substituído por outro, que combinava letras com bandeiras e bengalas. As bandeiras indicavam cada letra, e as bengalas, o grupo a que pertenciam, numa espécie de telegrafia ótica que, paralelamente às mensagens por sinais de fumaça, não evoluiu muito até o final do século XVIII. (ESCOBAR, 1999, p. 22)

O mecanismo técnico primitivo de transmissão descrito por Escobar, deu lugar a um formato que estava além do senso comum e que até mesmo para quem lê o relato é difícil de vislumbrar.

O que move o processo inventivo é a busca pela solução de problemas concretos. Um exemplo importante de problema concreto solucionado por meio das invenções é o problema da redução do tempo nos processos de produção com o objetivo de acelerar o retorno do capital investido.

Foi o que ocorreu com a invenção do telégrafo que solucionou o problema concreto da comunicação à distância, de acordo com o relato de Escobar:

Em 1664, Sir Robert Hooke faz referências à comunicação à distância através da agulha imantada e por volta de 1790 Steinheil, apoiado em estudos de Galvani, Oersted e Volta, concebe a possibilidade de comunicação por telégrafo elétrico, operando através de fios de arame. Samuel Finley Breese Morse foi quem, praticamente, descobriu em 1832 o telégrafo elétrico, inventando alguns anos mais tarde (1835), um aparelho, que levou à Universidade de Nova Iorque, com o qual transmitia mensagens por meio de um código de sinais. Em 1840, surge o telégrafo e o código Morse. (...) O primeiro telégrafo público, inaugurado em 1844 (ESCOBAR, 1999, p. 23).

O telégrafo foi aprimorado e em 1895 Marconi fez a transmissão de sinais entre dois pontos sem o uso de fios, tecnologia oriunda dos estudos de Heinrich Hertz sobre os conceitos fundamentais de movimentos ondulatórios, que permitiram a transmissão de ondas eletromagnéticas pelo ar.

Mc Luhan exemplifica como o problema concreto do encurtamento das distâncias foi resolvido pelo telégrafo aprimorado, o telégrafo sem fio, quando faz menção ao seu uso, em 1910 no transatlântico Montrose, para identificar e prender um médico que assassinara a mulher e que se encontrava em fuga a bordo do navio com sua amante:

O Montrose era um dos poucos navios equipados com telégrafo sem fio de Marconi. Sob sigilo, fez seu telegrafista enviar uma mensagem à Scotland Yard, que enviou o Inspetor Dews (num navio mais rápido) na esteira do Montrose através do Atlântico. O Inspetor Dews trajado como piloto abordou o Montrose antes que ele atracasse no Porto e prendeu Crippen. Passados dezoito meses da prisão, o Parlamento Britânico promulgou uma lei tornando obrigatória a instalação do telégrafo em todos os navios de passageiros (MC LUHAN, 2009,p.277).

Dantas considera o telégrafo como a primeira revolução da informação e registra no final do Séc. XIX e início do Séc. XX, uma segunda revolução da informação decorrente da transmissão elétrica, via cabo, de sinais codificados que levou à introdução da telefonia (1876), da radiotelegrafia, da radiotelefonia, da fonografia, da fotografia, da cinematografia, das máquinas de escrever e de calcular (DANTAS, 1996, p. 27).

Castells, por sua vez, considera o telégrafo e o telefone (1876) marcos iniciais das tecnologias da comunicação e, sem desprezar a invenção da válvula a vácuo e do rádio (1898), classifica o computador e o transistor como as principais invenções tecnológicas em eletrônica (CASTELLS, 1999, p.76).

1.3 O Despertar da Tecnologia Digital

As Telecomunicações resultam da combinação de três fatores: a conjugação da necessidade humana de enviar informações à distância o mais rapidamente possível, a procura de um meio adequado para esse envio e a adoção de um procedimento capaz de transportar as informações (ESCOBAR, 1993, p.22).

Os diversos elementos técnicos, as redes³, as leis, as regras e normas são relacionados com os outros e são organizados a fim de tornar disponível um determinado formato técnico tangível capaz de permitir a comunicação entre pessoas e o tráfego de informações.

³Rede é um conjunto de equipamentos terminais, linhas e circuitos, bem como os meios de comutação e transmissão para sua interligação, junto com todos os acessórios, para assegurar um serviço de telecomunicações.

A qualidade da informação é medida pela ausência de ruídos⁴ e a taxa de transmissão é a quantidade de informações que pode ser transmitida. Os meios tecnológicos, então, além do encurtamento das distâncias, precisavam, também, assegurar a qualidade e taxa de transmissão de informações.

Nesse sentido, o sistema telefônico, enfrentava um problema importante. O triodo, válvula eletrônica que permitia que a telefonia alcançasse longas distâncias, era relativamente grande, não durava muito tempo e era pouco confiável. O filamento aquecido dissipava calor e o consumo de energia era antieconômico. Este fato impulsionou a necessidade de desenvolver um componente em estado sólido miniaturizado que realizasse as funções do triodo e não consumisse tanta energia. Esse novo componente foi o transistor, invenção que viria a modificar o mundo e que está na base do despertar da tecnologia digital.

No ano de 1930 foi inventada a tecnologia denominada Pulse Code Modulation-PCM que assegurava qualidade e taxa de transmissão de informações, mas àquela época não existiam os meios tecnológicos que permitissem o seu uso. Isto é, existia a ideia, mas não existia o material que tornasse possível concretizá-la. Algo como se no laboratório de um biólogo já tivesse sido elaborada a equação de um componente químico para a cura do câncer, cuja sintetização somente seria possível quando se conseguisse isolar uma substância existente numa determinada planta.

No ano de 1948, quando foi inventado o transistor, o amplificador de sinal mais eficiente que o triodo. Tornou-se possível, assim, o uso da tecnologia PCM. Isto é, a concepção de uma tecnologia que potencializava a qualidade e a taxa de transmissão de informações teve de aguardar o avanço tecnológico consubstanciado na invenção de algo que viria substituir com vantagem outra invenção tecnológica: uma válvula já pouco eficiente. Coube ao transistor tornar aplicável uma tecnologia que permanecia no campo teórico (FERRARI, 2003, p.73).

A tecnologia PCM permite a transcrição da informação, isto é, do sinal em formato digital e transmite tudo o que possa ser representado por um código matemático binário (voz, dados, telemetria, telex, etc..), constituído por cadeias de zero e um, os *bits*. O *bit* pode assumir apenas dois valores 0 ou 1, verdadeiro ou falso. O *bit* é a menor unidade de informação que pode ser armazenada ou transmitida.

Até então a transmissão era passível de interferência pelas características do sinal analógico, cuja repetição quanto maior a distância, resultava em distorção ou perda do sinal (da informação) original.

⁴ Ruído é qualquer sinal indesejável ou interferências produzidas ou não pelo homem na faixa de frequências em utilização, tais como ondas eletromagnéticas.

Na transmissão digital, o sinal pode ser repetido sem perda, pois o sinal digital é imune a interferências e pode ser regenerado à sua forma original ao longo do circuito de transmissão e a qualidade é praticamente independente da distância.

O transistor, por sua vez, deu lugar ao *chip* que está na origem da indústria eletroeletrônica e da rede de telecomunicações, permitindo o surgimento dos computadores e da informática. De fato, o circuito integrado, conjunto de semicondutores ou *chips* (1957) foi o passo decisivo na microeletrônica cujo avanço gigantesco foi marcado pela invenção do microprocessador, que é o computador em um único *chip* (1971).

O mundo digital e, por consequência as comunicações e, especialmente as telecomunicações é um mundo de sequências binárias, de *bits*, onde se tornou possível, por assim dizer, a ubiquidade – todos presentes e interagindo. Todos se comunicam em todos os sentidos e direções tanto individual quanto coletivamente e podem criar os seus lugares e neles existir em uma nova e permanente sociabilidade.

A experiência de Negroponte com a água mineral evian exemplifica a importância da linguagem binária e permite compreender a capacidade e o limite desta linguagem na solução de problemas existenciais concretos.

Todos precisam beber água e este fato chamou a atenção de Negroponte quando compareceu a uma reunião na Califórnia, onde serviram água mineral evian, colhida em cidade de mesmo nome no interior da França e de lá exportada. Para chegar à reunião a água percorreu quilômetros no oceano atlântico e uma distância terrestre enorme até chegar na Califórnia, isto porque não seria possível transformar a água em *bits* para que pudesse ser bebida tão longe. Tratava-se no caso da diferença fundamental entre átomos e *bits*. Os átomos da água (massa) foram transportados por quilômetros e na alfândega foi preciso declará-los, quanto aos *bits*, estes vão qualquer parte e não se declaram em nenhuma alfândega. Não se pode transformar a água em *bits* (NEGROPONTE, 1995, p.10). Essa é uma dimensão fundamental do mundo digital.

1.4 Convergência Tecnológica

A transformação do sinal, isto é, a digitalização da voz e das redes, da informação, afinal, em uma linguagem binária propiciou a convergência tecnológica - a telemática, que reúne telecomunicações e informática, revolucionando as telecomunicações.

O uso das tecnologias fez com que a telemática tivesse menos a ver com computadores e passasse a ter mais relação com a vida a qual Negroponte denominou de vida digital. (NEGROPONTE, 1995, p.12).

A abrangência da linguagem digital e a lógica das redes de comunicação como ferramenta eficiente de comunicação que une linguagem informal, entrega de conteúdo multimídia e interação social, geraram as condições tecnológicas para a comunicação global horizontal entre as pessoas, em todas as direções, independentemente de distâncias e do tempo, tornando-as polos de recepção e de produção e difusão de conteúdos. A informação passou a fluir em uma dinâmica quase imperceptível, um fenômeno global transformador das atividades sociais e econômicas comparáveis em importância a uma boa estrada de rodagem para o sucesso econômico das localidades. Assim como as estradas permitem a troca econômica entre as localidades, as redes tornam eficiente a comunicação.

A convergência tecnológica desafiou a indústria das telecomunicações a reinventar o seu negócio e o Estado a arbitrar os conflitos dessa transição, conforme se percebe do que diz Pinto:

O setor de telecomunicações não só passa por constantes transformações, mas sobretudo afeta todos os demais setores da economia. O advento da Internet, de grande efeito transformador na sociedade, é suportado pelos serviços de telecomunicações. Nesse contexto, o acesso em banda larga em elevada capacidade torna-se um elemento fundamental que modifica o cenário econômico e social de um País e altera as concepções dos tradicionais serviços de telecomunicações na medida em que integra diversos serviços de voz, textos, dados e imagens em um mesmo meio de telecomunicações de acesso. Estas transformações, fruto das inovações, vão muito além, incorporando os serviços de TV (transmissão de vídeos) que aumentam a qualidade na apresentação dos conteúdos permitindo a diferenciação dos produtos e serviços. As inovações tecnológicas atingem, portanto, a rigidez da tradicional separação das Telecomunicações com a Radiodifusão que, em conjunto, passam a ser um novo instrumento de comunicação de mídia e propiciam que redes de telecomunicações que suportem diferentes serviços passem a ter uma nova oportunidade de negócio com a banda larga (PINTO, 2009, p. 30).

As inovações das telecomunicações passaram a chamar a atenção de grandes corporações mundiais e se transformaram em vantagem competitiva (CAVALCANTE, 2009). Nesse ambiente competitivo, a tecnologia aprofundou e estendeu a habilidade das empresas para transformar em mercadorias os produtos da telemática – informação em todas as suas formas (TAKAHASHI, 2000). O consumidor de novas tecnologias pode escolher como, quando e onde consumir. Pode redistribuir, expandir e até alterar os conteúdos digitais, pode contestar, produzir e publicar sozinho ou com outro dentro ou fora dos sistemas formais. (KIELING, 2010, p.173-230). “Hoje, o simples ato de sacar dinheiro em banco num caixa automático é um fato de (tele) comunicação” (DANTAS, 1996:15).

1.5 Internet

A Internet é um produto da tecnologia. Segundo Carvalho uma tecnologia não pode ser pensada em termos estritamente técnicos, as redes, como a Internet, não são apenas redes de computadores, mas são, também, redes sociotécnicas. (CARVALHO, 2006).

A Internet deriva diretamente da difusão ampla de tecnologia gerada para se implantar uma rede de computadores encomendada no final da década de 60 a alguns grupos de pesquisa de universidades americanas pelo Departamento de Defesa dos EUA. O propósito inicial foi manter a segurança nacional contra um possível confronto com a União Soviética, contudo, tecnologia criada então, resultou em uma rede que não pode ser controlada a partir de nenhum centro (TAKAHASHI, 2000).

No nascedouro, a Internet tem relação com a Guerra Fria. O satélite russo Sputnik lançado em 1957 mobilizou a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada -ARPA do Departamento de Defesa dos Estados Unidos na busca de um sistema de comunicação invulnerável a ataques nucleares. A necessidade de otimização do uso dos computadores deu origem a um projeto para interligar os diferentes computadores das instituições de pesquisa e disso surgiu a ARPANET, a rede de computadores da ARPA.

A inovação tecnológica considerada a mais importante no que respeita à Internet é a possibilidade de vários usuários compartilharem um mesmo canal de comunicação. Na telefonia fixa tradicional, o canal de comunicação é dedicado. O uso do canal por um usuário impede o seu uso por outro usuário. O par trançado, o fio de cobre, o par metálico é dedicado, exclusivo de cada usuário. Mas, no que diz respeito à Internet, o canal de comunicação dedicado evoluiu para um canal compartilhado. Disso seguiu-se o desenvolvimento de um conjunto de protocolos de comunicação que foram testados com sucesso em 1977 entre computadores localizados nos Estados Unidos e na Europa. Estava funcionando a Internet. (CARVALHO 2006).

A Internet expandiu-se pelo ambiente acadêmico, primeiramente nos EUA e em seguida no exterior. Ao longo dos anos, mais precisamente na década de 90 a rede passou a ser empregada para todos os fins (TAKAHASHI, 2000).

No Brasil, a Internet entrou em funcionamento a partir de decisão do Poder Executivo formalizada com a publicação da Portaria Interministerial n. 147, de 31 de maio de 1995 que definiu as regras gerais para os serviços Internet. A Internet brasileira teve grande impulso, primeiramente na comunidade científica e, logo após, como plataforma de expansão do setor privado, estando aberta também a serviços de natureza comercial desde 1995.

A Internet abriu espaço para novas funções, novos empregos, novas necessidades, novos significados, novas relações sociais. É o que se extrai do depoimento do jornalista Andrew Schorr⁵:

Andrew Schorr: Como a Internet me Ajudou a Vencer o Câncer. "[...]Meu oncologista me explicou que a doença evolui devagar, mas é incurável. Eu faria quimioterapia imediatamente. Fiz, então, o que muita gente faz e o que muitos médicos detestam: fui para a Internet procurar informações sobre a doença. O primeiro passo era encontrar fontes confiáveis. Comecei minha busca pelo site da Acor, sigla em inglês da associação que oferece informações on-line sobre câncer. Encontrei artigos que me levaram a outros endereços. Deparei com outras pessoas que tinham o mesmo problema que eu. Soube de suas histórias pessoais, do tratamento que fizeram. A descoberta dessas pessoas teve um efeito calmante sobre mim. Não estava sozinho. [...] Foram meus amigos on-line que me recomendaram o médico Michael Keating, do Centro de Câncer MD Anderson, em Houston – referência no tipo de leucemia que eu tinha. [...]. Em 2000, fiz quimioterapia-padrão e tomei um remédio experimental. Hoje, não apresento mais células de leucemia detectáveis. Em 2005, criei o site Patient Power, com vídeos e entrevistas com os melhores especialistas de saúde, além de depoimento de pessoas que convivem com doenças crônicas. Em julho, publiquei *The web-savvy patient: na insider's guide to navigating the Internet when facing medical crisis* (algo como o paciente ligado na web: guia para navegar na Internet na hora de uma crise médica). O livro é um guia com dicas para filtrar os resultados das buscas. Nada substitui um bom médico. Mas, com bom senso, encontramos informações e amigos valiosos na rede. [...]"

As mensagens eletrônicas – o uso de e-mails resultou da necessidade que a ARPANET tinha de coordenar os seus esforços internos entre os vários técnicos e cientistas. No início de 1972 foi escrito um programa para enviar e receber mensagens eletrônicas (emails). Pouco depois, expandiu-se a utilidade do software dotando-o da capacidade de listar, selecionar, arquivar, reencaminhar e responder mensagens. Daí em diante, o uso do email cresceu até se tornar, durante mais de uma década, a aplicação mais utilizada em toda a rede, contrariando as previsões iniciais de que a ARPANET seria, principalmente, usada para o compartilhamento de recursos computacionais.

O email e a web são os principais usos da Internet, que está sendo utilizada para aplicações de serviços de Voz (VoIP) e para a transmissão de conteúdos de áudio e vídeo sob demanda (música, filmes, show, e até mesmo programação de TV). O Youtube, o Orkut, o Facebook, o Flickr, o Twitter, os blogs, os chats, etc.. ultrapassam as transações comerciais, configurando novos padrões de sociabilidade e trazendo para a cidadania um espaço de interação cujo potencial para a ação política adquiriu visibilidade no movimento recente

⁵Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Vida-util/noticia/2011/11/como-Internet-me-ajudou-vencer-o-cancer.html>. Acessado em 16/02/2012. Revista Época. Edição Impressa 21/11/2011 p.148

denominado “A Primavera Árabe”, conforme registrou a imprensa ao tratar da força da web nos protestos convocados pelas redes sociais⁶:

“[...] Os primeiros giros das revoluções digitais foram dados pelos jovens tunisianos que narravam os acontecimentos do país pelo Facebook. Mesmo depois da tentativa de censura feita pelo governo de Ben Ali, os manifestantes conseguiam burlar os censores e continuavam a difundir informações pela Internet. O mesmo processo foi visto depois no Egito, durante os protestos que levaram à queda do regime Mubarak, que durava 30 anos. Wael Ghonim, gerente de Marketing do Google para a África e Oriente Médio, tornou-se um dos símbolos do movimento quando passou a relatar o que se passava no Cairo pelo Twitter. A importância da Internet no processo de legitimação dos movimentos antigovernamentais ficou ainda mais explícita na guerra civil que acomete a Líbia. O Conselho Nacional de Transição, que é o principal grupo de oposição ao regime do coronel Kaddafi, tem uma conta no Twitter (<http://twitter.com/libyantnc>) e uma página na Internet onde publica seus comunicados (<http://ntclibya.org/english/>). [...]”

Esse fato nos mostra que a relação entre tecnologia, ciência e sociedade é uma construção social e que seu futuro não é um destino certo, mas um constante desafio. Do ponto de vista da teoria crítica da tecnologia, não se faz tecnologia fora do âmbito social. A sociedade participa e deve ser considerada no esforço de aprimoramento tecnológico, como reforça a citação que Carvalho faz de Latour⁷ “O destino de fatos e máquinas está nas mãos dos consumidores finais; suas qualidades, portanto, são consequências, e não causas, de uma ação coletiva” (LATOURE, 2000, p. 423 apud CARVALHO 2006, p. 20).

1.6 A Sociedade da Informação

A Sociedade da Informação é o resultado da série de eventos tecnológicos e tecnologias abordadas neste capítulo que aliada à velocidade do fluxo de informações tem como pilares as telecomunicações (JAMBEIRO, 2004) que fundamentam novas formas de organização e de produção em escala mundial, conforme acentua Spenillo⁸:

“Não é gratuito que a sociedade atual passa a receber diversas denominações, de acordo com o tipo de preocupação e paradigma teórico com a qual é analisada: ‘sociedade da informação’, ‘sociedade global da informação’, ‘sociedade pós-

⁶Revoluções digitais. O desespero dos ditadores em censurar a web mostra a força dos protestos convocados pelas redes sociais. Carta Capital. 12.03.2011 11:05. <http://www.cartacapital.com.br/tecnologia/revolucoes-digitais>. Acessado em 13/02/2012. Carta Capital Ano XVI, nº 637, 16/03/2011, p.54

⁷ Cf. Latour, modernidade indica uma ruptura na passagem regular do tempo e a existência de ganhadores e perdedores que seriam os antigos e os modernos. LATOUR, Bruno. Jamais Fomos Modernos. Rio de Janeiro, Editora 34, 1994,p.15.

⁸Citação extraída de: SPENILLO, Giuseppa Maria Daniel. Direito à comunicação: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação. Contribuições para uma análise sociogenesiológica e configuracional da articulação CRIS Brasil f.255. Rio de Janeiro, Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2008. Bibliografia f.237-241CDU 302.2 S744d T. Orientadora: Prof.Dra. Leonilde Servolo de Medeiros.

industrial’, ‘sociedade em rede’, entre outras, com a finalidade de designar a centralidade que a comunicação e a informação, baseadas no desenvolvimento tecnológico, assumem na vida cotidiana tornando-se responsável por conectar e desconectar indivíduos, grupos, regiões e países em um fluxo contínuo de decisões estratégicas.”(SPENILLO, 2008, p. 67, apud OLIVEIRA, 2002, p. 58)

A Sociedade da Informação traz novas responsabilidades para o Estado, para os cidadãos, para os agentes econômicos: (i) para o governo brasileiro a informação foi oficialmente reconhecida como um recurso estratégico e propulsor do desenvolvimento no Programa Sociedade da Informação que visa a promover o uso das novas tecnologias de comunicação na esfera social, estatal e privada; (ii) para os agentes econômicos, o acesso à informação visa à geração de vantagem competitiva sobre a concorrência, descoberta de novos nichos de consumidores, pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e serviços e (iii) para os cidadãos o acesso à informação tem como propósito desenvolver o potencial criativo e intelectual dos indivíduos, dar sentido às ações dos homens no cotidiano, tornar públicas as políticas e decisões da esfera do Estado e de um modo geral, permitir o exercício da cidadania.

Castro diz que “enquanto a sociedade industrial valorizava o trabalho manual, a Sociedade da Informação e do conhecimento valoriza as habilidades mentais, a criatividade, a inovação e os serviços.” (CASTRO, 2010, p. 29)

Segundo Dantas, para que ocorra informação haverá sempre necessidade seja de interação entre um sujeito um objeto, seja de interação ou comunicação entre um sujeito e outro. O sujeito extrai um sentido do objeto, e interage ou se comunica com outro sujeito. Qualquer que seja a sua forma (e, no meio humano, a informação adquire altíssimo grau de diversidade e complexidade), ela sempre resulta de interação e somente se dá na interação. A informação não é imaterial. Não será nem atributo do objeto, nem do agente, mas será sempre uma relação entre ambos. No caso da apropriação da informação pelo capital, a aptidão do trabalhador para perceber e compreender os sinais e lhes conferir novos significados resulta em ações de transformação da matéria prima. Essa aptidão é justamente aquilo que Marx definia como o valor de uso do trabalho. No processo de trabalho, esta “subjetividade” é introduzida na matéria “morta”, revolvendo-a, modificando-a, transformando-a em algo novo e necessário ao consumo ou usufruto humano. Por isto, essa “subjetividade”, por si só, cria valor (DANTAS, 2003).

Na Sociedade da Informação as habilidades mentais, a criatividade, a inovação e os serviços agruparam-se em um novo paradigma, onde nem a subjetividade daquele que cria nem o mercado como agente da inovação tecnológica estão isolados.

Na visão de Castells, sem empresários inovadores a revolução da tecnologia da informação talvez não tivesse produzido novas tecnologias flexíveis e descentralizadas da informação que prosperam pela interface entre a macropesquisa, grandes mercados desenvolvidos pelos governos e a criatividade tecnológica. (CASTELLS, 2009, p. 107)

Os aspectos centrais do novo paradigma tecnológico que define a base material da Sociedade da Informação encontram-se apresentados no Quadro 1.

QUADRO 1
PARADIGMAS TECNOLÓGICOS

PARADIGMA TECNOLÓGICO Sociedade da Informação	
Informação é matéria prima	Tecnologias para agir sobre a informação e não informação para agir sobre tecnologia
Penetrabilidade dos Efeitos das novas tecnologias	O meio tecnológico molda todos os aspectos da existência individual e coletiva porque a informação é uma parte integral de toda atividade humana
Lógica de redes (morfologia, topologia)	A lógica de redes parece adaptada à complexidade de interação e os modelos imprevisíveis derivados da interação. O não-deve ser preservado porque é a força motriz da inovação na atividade humana
Flexibilidade	Processos, organizações e instituições são reversíveis e podem ser modificadas. Fluidez organizacional. As regras são invertidas sem a destruição da organização que pode ser reprogramada e reaparelhada. Esse aspecto pode ser libertador mas também repressivo.
Convergência de Tecnologias Especificas para um Sistema Altamente Integrado onde as trajetórias tecnológicas antigas ficam literalmente impossíveis de se distinguir em separado	Microeletrônica, telecomunicações, optoeletrônica, e computadores estão todos integrados nos sistemas de informação e a transmissão de dados será a forma de comunicação predominante e universal.
FONTE: (CASTELLS, 2009, p.108-113)	

Castells relaciona a dimensão social da revolução da tecnologia da informação com a lei proposta por Kranzberg⁹, segundo a qual a tecnologia não é boa e nem ruim e também não

⁹ Aquilo que ficou conhecido como as leis da tecnologia de Kranzberg são, na verdade, truísmos que resultaram de um longo tempo de imersão no estudo do desenvolvimento da tecnologia e de sua interação com as mudanças socioculturais. As leis da tecnologia de Kranzberg são as seguintes: 1. Tecnologia não é boa ou ruim, também não é neutra; 2. Invenção é a mãe da necessidade; 3. Tecnologia vem em pacotes, grande e pequeno; 4. Embora a tecnologia seja um elemento importante em muitas questões públicas, os fatores não-técnicos precedem as decisões sobre política tecnológica; 5. Toda a História é relevante, mas a História da tecnologia é a mais relevante e 6. Tecnologia é uma atividade humana, assim como a história da tecnologia. Cf. Kranzberg, Melvin. *Technology and History: Kranzberg's Laws*. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3105385?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=47699117029457>. Acessado em 22/02/2012.

é neutra, para afirmar que o seu uso na esfera da ação social é uma questão de investigação, no que parece se aproximar da visão de Feenberg acerca da tecnologia como um processo democrático de construção de significados e valores.

A Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação foi convocada pela Organização das Nações Unidas - ONU para atender aos pedidos de várias nações, incomodadas com as perspectivas de aumento de concentração do poder nas mãos daqueles países que dominam os meios de produção, armazenamento, disseminação e uso da informação. O que já era ameaçador, com as redes de rádio e televisão que ultrapassavam fronteiras nacionais, tornou-se exponencialmente mais intrusivo e de difícil controle para governos, graças à informática, à Internet e a convergência das mídias (SATHLER, 2005, p.1).

A Cúpula Mundial é a face política transnacional da Sociedade da Informação que pode ser entendida como uma tentativa da comunidade internacional de responder ao desafio de permitir a apropriação por todos do principal fator de produção do mundo moderno que é o conhecimento. As tecnologias da informação, em geral, encerram oportunidades inéditas de geração de riqueza, e a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, em particular, oferece a oportunidade, também inédita, de conformar um regime internacional que garanta o acesso democrático a essas tecnologias.

Os objetivos e metas da Cúpula foram assim descritos em documento elaborado como Plano de Ação:¹⁰

“b. OBJETIVOS E METAS

Os objetivos do Plano de Ação são construir uma sociedade da informação que inclua a todos; colocar o potencial do conhecimento e das TICs a serviço do desenvolvimento; promover a utilização da informação e do conhecimento para o alcance dos objetivos de desenvolvimento acordados em escala internacional, incluídos os contidos na Declaração do Milênio¹¹; e enfrentar os novos desafios que apresenta a sociedade da informação, nos planos nacional, regional e internacional. A fase dois da CMSI deverá ser aproveitada para uma avaliação dos avanços alcançados para a redução da brecha digital.

Os objetivos específicos para a sociedade da informação se estabelecerão, como for apropriado, em nível nacional e no marco das estratégias nacionais de TICs e em conformidade com as políticas de desenvolvimento nacionais, tendo em conta as circunstâncias de cada país. Tais objetivos podem servir de referência útil para as ações e a avaliação dos progressos realizados na consecução dos objetivos globais da sociedade da informação.

Alguns objetivos indicativos baseados em metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluídas as que figuram na Declaração do Milênio, as quais se

¹⁰ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-S 12/12/2003. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2062540.PDF>. Acessado em 20/05/2012.

¹¹ A Declaração do Milênio das Nações Unidas é um documento histórico para o novo século aprovado em setembro de 2000, em Nova Iorque e reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acessado em 20/05/2012

baseiam na cooperação internacional, podem servir de referência mundial para melhorar a conectividade e o acesso às TICs a fim de promover os objetivos do Plano de Ação, que devem ser alcançados antes de 2015.

Estes objetivos podem ser considerados no estabelecimento de metas nacionais, em função das circunstâncias de cada país:

- a) conectar aldeias com as TICs e criar pontos de acesso comunitário;
- b) conectar com as TICs universidades, escolas superiores, escolas secundárias e escolas primárias;
- c) conectar com as TICs centros científicos e de pesquisa;
- d) conectar com as TICs bibliotecas públicas, centros culturais, museus, agências de correios e arquivos públicos;
- e) conectar com as TICs centros de saúde e hospitais;
- f) conectar todos os departamentos de governo locais e centrais e criar sítios web e endereços de correio eletrônico;
- g) adaptar todos os currículos das escolas primárias e secundárias para que se adaptem ao cumprimento dos objetivos da sociedade da informação, levando em conta as circunstâncias de cada país;
- h) assegurar que todos os habitantes do mundo tenham acesso a serviços de televisão e rádio;
- i) fomentar o desenvolvimento de conteúdos e implantar condições técnicas que facilitem a presença e a utilização de todos os idiomas do mundo na Internet;
- j) assegurar que o acesso às TICs esteja ao alcance de mais da metade dos habitantes do planeta.

No cumprimento destes objetivos e metas se dará especial atenção às necessidades dos países em desenvolvimento e, em particular, aos países, povos e grupos mencionados nos pontos 11a 16 da Declaração de Princípios.

A Sociedade da Informação e seus desafios são descritos pelo Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, no discurso de abertura da Cúpula em 2003 do que se transcrevem os trechos seguintes¹²:

(...) A tecnologia deu origem à era da informação. Cabe-nos agora construir uma sociedade da informação. Esta Cúpula é única no seu gênero: ao contrário da maior parte das conferências mundiais, não é dedicada às ameaças que pairam sobre o planeta, mas sim aos melhores meios de utilizar esse novo bem mundial que são as tecnologias da informação e comunicação. Todos temos consciência do poder extraordinário dessas tecnologias. (...) Na realidade, o fosso digital é um reflexo de disparidades em diversas esferas. Há disparidades na área tecnológica - enormes disparidades em matéria de infraestruturas. Há disparidades em termos de conteúdo, pois uma grande parte da informação veiculada pela Internet pouco tem que ver com as necessidades das populações. E, como quase 70% dos sites na Web utilizam o inglês, a voz e os pontos de vista das comunidades locais correm o risco de ser abafados. Há também disparidades entre os sexos, uma vez que as mulheres e as moças têm menos acesso às tecnologias da informação do que os homens e os rapazes e isto é uma realidade, tanto nos países ricos como nos países pobres. Aliás, em comparação com alguns países desenvolvidos, certos países em desenvolvimento dão, neste domínio, mais oportunidades às mulheres do que aos homens. Há igualmente disparidades ao nível das trocas comerciais. O comércio eletrônico permite que alguns países e algumas sociedades estabeleçam relações mais estreitas

¹²Fonte: Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Discurso de abertura da Cúpula em 10 de dezembro de 2003 proferido pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. Disponível em: http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Barra_Escolha/ONU_SociedadeDaInformacao.htm. Acessado em 20/05/2012.

do que nunca, enquanto outros correm o risco de se verem ainda mais marginalizados. Alguns peritos consideram que o fosso digital é um dos principais obstáculos, não tarifários, ao comércio mundial. E há, evidentemente, todos os outros obstáculos e disparidades nos planos social, econômico e outros, que dificultam que alguns países aproveitem as possibilidades oferecidas pelas tecnologias da informação. Não há qualquer motivo para pensarmos que, pouco a pouco, essas disparidades irão desaparecendo por si próprias, à medida que as tecnologias forem alargando os seus benefícios a toda a humanidade. Para que possa surgir uma Sociedade da Informação aberta e inclusiva que beneficie todos os seres humanos, são necessários uma forte determinação e investimentos suficientes. É aos dirigentes, hoje aqui reunidos, que compete mobilizar a vontade política necessária. Contamos também com a classe empresarial, que tenho o prazer de ver aqui amplamente representada. O futuro do setor das tecnologias da informação depende não tanto do mundo desenvolvido, cujos mercados estão ficando saturados, como do mundo em desenvolvimento, onde a revolução informática ainda não chegou a bilhões de pessoas. (...) Contamos com os representantes da sociedade civil, que conhecem bem as esperanças e os receios das populações locais, que estão, ao mesmo tempo, desejosas de participar na troca de ideias e de informações e preocupadas com a possibilidade de sua identidade ser ameaçada por uma cultura mundial homogeneizada. Contamos, enfim, com os meios de comunicação social, que são, simultaneamente, criadores de conteúdos e guardiões das liberdades. (...) As tecnologias da informação e comunicação não são uma panaceia nem uma fórmula mágica, mas podem contribuir para melhorar a vida de todos os habitantes do planeta. No entanto, quando evocamos o poder dessas tecnologias, não devemos esquecer quem está por detrás delas. Se a tecnologia molda o futuro, são os seres humanos que criam a tecnologia e decidem sobre sua utilização. Saibamos, pois, aproveitar as novas tecnologias, mas não esqueçamos do que está realmente em causa. Do que se trata é de criar uma Sociedade da Informação aberta e dinâmica, que esteja à altura dos desafios sociais, econômicos e políticos do nosso tempo. Não há qualquer comparação entre as tecnologias da era atômica e as da era da informação. No entanto, as palavras escritas há meio século pelo cientista nuclear americano J. Robert Oppenheimer parecem premonitórias e aplicáveis, nos nossos dias. Eis o que disse: "Uma sociedade aberta, o acesso sem restrições ao conhecimento e a associação espontânea e livre de homens desejosos de progredirem - é isto que pode permitir que um mundo tecnológico vasto, complexo, em expansão e em transformação constante, cada vez mais especializado e avançado, preserve a sua humanidade." (...)"

A Sociedade da Informação preocupa-se com as disparidades sociais como produto da tecnologia e gera demandas para o Estado que deve promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação; criar e manter serviços equitativos e universais de atendimento ao cidadão e implantar políticas de inclusão social. (TAKAHASHI, 2000).

A universalização do acesso às redes de informação e à Internet envolve diversos ângulos relacionados com as telecomunicações em seus aspectos estruturais e no papel do Estado como protetor do ordenamento social. Em outras palavras, não é possível universalizar o acesso à informação se a infraestrutura, as redes, os equipamentos, os recursos financeiros e a estrutura de prestação de serviços estiverem organizados exclusivamente conforme a função que o empreendedor privado imprime à informação e conforme o lucro que almeja obter. Também não

é possível universalizar se a igualdade como valor no Estado Democrático não estiver refletida nas regras que regem os aspectos estruturais, isto é, as redes são espaços de interação para a cidadania, cultura, comunicação, ação política, entre outras aplicações.

A primeira fase da Cúpula da Sociedade da Informação ocorrida em Genebra em 2003 se relaciona diretamente com o tema desta pesquisa uma vez que ao encaminhar ao Ministro das Comunicações em 2004 a minuta do Decreto de criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD a Anatel fez menção específica aos objetivos e metas fixados pela Cúpula.

Nos anos que se sucederam à reestruturação das telecomunicações no Brasil, observou-se que o espaço virtual passou a ser utilizado intensamente, mas que o acesso e a oferta de acesso à Internet não atingiu níveis satisfatórios e compatíveis com a sociedade em rede. A escassez atingia a oferta para o empreendedor privado e a oferta para o cidadão, usuário individual não corporativo. Embora a oferta para o uso empresarial fosse mais abrangente dada a capacidade econômica da classe empresarial, para o usuário individual a oferta era discriminatória no preço e as velocidades discrepantes, o que demandava medidas de correção, segundo registro da imprensa:¹³

“ [...] A experiência cotidiana do brasileiro com a banda larga, no entanto, ainda pode ser frustrante. Um vídeo de três minutos do YouTube costuma levar duas ou três vezes esse tempo para ser visto. E usufruir recursos avançados da Internet, como o download de filmes em alta resolução ou a participação em videoconferências, é praticamente impensável. Um estudo recente, encomendado pela empresa de tecnologia Cisco, corrobora essa impressão. O levantamento aferiu a eficácia da banda larga em 42 países. O Brasil ficou em 38º posto, à frente apenas de Chipre, México, China e Índia. [...] Em todo o mundo, técnicos divergem sobre a definição de banda larga. No Brasil, encaixam-se nessa categoria as ligações com velocidade de transferência de dados a partir de 128 kilobits por segundo (Kbps). Na Europa, o mínimo exigido é 256 Kbps. Já a International Telecommunication Union (ITU), a agência das Nações Unidas para as telecomunicações e a radiodifusão, estipula taxas de pelo menos 2 Mbps. Por esse critério, nove em cada dez conexões brasileiras não podem ser consideradas como sendo de banda larga. [...] No Brasil, a fibra óptica não representa nem sequer 1% da rede. Aqui, quem carrega as informações da Internet são ainda, em 70% dos casos, os fios de cobre dos sistemas de telefonia fixa. Essa tecnologia é conhecida pela sigla ADSL (linha de assinatura digital assimétrica). [...] A eficiência da Internet pelo sistema ADSL é condicionada, sobretudo, pela distância entre a casa do usuário e a central de transmissão de dados da operadora de banda larga. Se esse trajeto superar a marca de 5 quilômetros, a conexão com a rede dificilmente terá boa qualidade, independentemente da velocidade de banda contratada. Nesse sistema, a transferência de informações perde força ao longo do trajeto. [...] Em todo o mundo, ampliar continuamente a infraestrutura de rede para acompanhar as mudanças no uso da web é um desafio da indústria das comunicações.”

¹³A banda larga e seus gargalos no Brasil, por Carlos Rydlewski e Leo Branco. Revista Veja. Edição nº 2130, de 16/09/2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/160909/banda-larga-gargalos-brasil-p-150.shtml>. Acessado em 22/02/2012.

Em novembro de 2003 a Anatel lançou a proposta do serviço de comunicações digitais – SCD, em consonância com os paradigmas tecnológicos da Sociedade da Informação justificando a consulta pública para o regulamento do novo serviço em um extenso informe do qual destacamos o seguinte trecho¹⁴:

[...] 3.1 considerando a demanda da sociedade por melhores condições de disponibilidade e uso de serviços de telecomunicações para o provimento de acesso a serviços Internet e que o acesso à informação e conseqüentemente, ao conhecimento, tem-se caracterizado como indispensável no processo de desenvolvimento da sociedade [...]. Superintendência de Universalização da Anatel no Informe n. 020, de 18 de novembro de 2003.

A proposta da Anatel de propor a criação de um novo serviço para atender a demandas sociais de acesso à Internet configurou uma intervenção regulatória do Estado no sentido de prover melhores condições de acesso à informação.

¹⁴ Superintendência de Universalização da Anatel no Informe n. 020, de 18 de novembro de 2003 (fls. 2 do processo administrativo SICAP n. 200390234162).

2. PROPOSTA DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS – CONTEXTO, ORIGEM E CONTEÚDO

Este capítulo 2 relata o cenário regulatório das telecomunicações em 2003, apresentando a reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, expondo a conjuntura e o conteúdo da proposta de criação do SCD, descrevendo como se dá a criação de um serviço de telecomunicações e argumentando que a universalização restrita ao STFC deveria ser superada para abranger o acesso à Internet.

2.1 Contexto Institucional

O crescimento da economia da informação, global e interdependente, gerou no Brasil a demanda por serviços de telecomunicações mais modernos e a preocupação em inserir o País de forma efetiva na era da informação e no grupo de nações que deveriam conduzir, no mundo, o processo de integração social através dos meios de comunicação. Todos esses fatores determinaram a reestruturação do setor de telecomunicações. (BRASIL, MC, 1996, EMC n. 231/MC).

Com a alteração da lógica do setor de telecomunicações de uma lógica estatal para a comercial, Estado, mercado e comunidade estabeleceram entre si uma nova articulação por força da qual ao Estado coube exercer a regulação e a fiscalização e ao mercado a prestação dos serviços de telecomunicações.

A infraestrutura nacional de telecomunicações foi fruto de investimentos feitos pelo Estado na década de 1970. Nos anos de 1950 do séc. XX existiam mais de 1000 companhias telefônicas no País o que implicava a prestação de um serviço cuja qualidade dependia do tamanho da companhia telefônica. As companhias foram unificadas em empresas estaduais tendo sido criada em 1972 a Telebrás que exerceu durante 26 anos o papel de holding dessas subsidiárias estaduais do sistema nacional de comunicações.

O Estado não apenas investiu, mas passou a exercer o controle político e operacional do sistema de telecomunicações que era um monopólio estatal conforme reforça Pinto:

O Sistema Telebrás detinha à época da reestruturação das telecomunicações, cerca de 90% da planta de telecomunicações existente no País e atuava em uma área em que viviam mais de 90% da população brasileira. A União Federal detinha o controle acionário da Telebrás, com pouco mais de 50% de suas ações ordinárias, que representavam cerca de 22% da totalidade do capital. A maior parte das ações era de propriedade particular, com cerca de 25% em mãos de estrangeiros e o

restante pulverizado entre milhões de acionistas. Ainda, o atendimento à população se concentrava nas classes A e B, com cerca de 80% dos terminais residenciais, demonstrando que as classes menos favorecidas não dispunham de atendimento nem na solução coletiva, dado que o número de telefones públicos era insuficiente e mal distribuído. (PINTO, 2009, p. 20)

A Emenda Constitucional 8/95 tornou flexível a exploração dos serviços, com a extinção da exclusividade da exploração a empresas sob controle acionário estatal. Rompeu-se, assim, com o monopólio legal e com a propriedade estatal (BRASIL, 1996, EMC 231/MC).

O Estado afastou-se da execução direta da atividade, em uma nova atitude traduzida na retirada de sua mão pesada do jogo econômico, conforme expressou Aranha:¹⁵

A Proposta de Emenda Constitucional n.3/95, que deu origem à Emenda Constitucional n.8/95, de quebra do monopólio estatal das telecomunicações teve rápida tramitação. Ela representou um marco normativo de adaptação da legislação às demandas de globalização do sistema de telecomunicações, de certa forma impostas por políticas de empréstimos internacionais, e voltadas à mudança do papel do Estado na economia, mediante o conceito do Estado Regulador em detrimento do Estado Prestador. Evidenciou-se a transformação da política estatal, abandonando a ideia de regulação operacional centralizada em nome de uma regulação operacional descentralizada. Esta mudança de perspectiva da função estatal foi acompanhada do fortalecimento da regulação normativa refletida na criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

Em uma etapa inicial da reestruturação das telecomunicações, ocorreu a liberalização do Serviço Móvel Celular¹⁶ e, em seguida a Lei 9.472 de 19 de julho de 1997, denominada Lei Geral das Telecomunicações ou LGT alterou a organização e a exploração das telecomunicações, criou uma agência reguladora denominada de Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e estabeleceu a universalização, a competição e os benefícios ao usuário como pilares conceituais do novo modelo institucional do setor.

Em 1998 foi publicado o Plano Geral de Outorgas para o STFC definindo as modalidades, dividindo o País em regiões e setores e prevendo as regras para as outorgas, para transferências de concessão, etc. como instrumento necessário à desestatização e privatização que se efetivaria em junho do mesmo ano.

O PGO do STFC materializou a decisão governamental de dividir o território em regiões, áreas e setores de atuação – a regionalização, criando as dimensões geográficas da competição.

¹⁵ARANHA, Márcio Iório. Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA). Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor. Brasília, setembro de 2005. P.96.

¹⁶Promulgação da Lei 9.295, de 19 de julho de 1996. O território brasileiro foi dividido em dez áreas de concessão - Áreas de 1 a 6 (Sul-Sudeste) e Áreas 7 a 10 (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) que foram adquiridas por consórcios formados por empreendimentos nacionais e estrangeiros.

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

A Exposição de Motivos da Lei Geral, assim descreve os objetivos da reforma do setor:

- (i) fortalecimento do papel regulador do Estado e eliminação do seu papel como empresário, contemplando a promoção de um grau adequado de supervisão sobre o setor e conseqüente privatização das empresas sob controle acionário da União, bem como a outorga de novas licenças para que operadores privados prestassem serviços de telecomunicações no País;
- (ii) expansão e melhoria da oferta de serviços, via diversificação da oferta e melhoria dos padrões de qualidade;
- (iii) criação de oportunidades atraentes de investimentos na indústria e renovação tecnológica em ambiente competitivo, via atração de capitais privados, construção de um ambiente que propiciasse o desenvolvimento da competição justa no mercado e facilitasse a consolidação de novos participantes e, finalmente, gerando condições que estimulassem a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e industrial;
- (iv) harmonização do desenvolvimento da indústria de telecomunicações com as metas de desenvolvimento do País via redução das disparidades de cobertura dos serviços de telecomunicações intra-regionais e entre as diversas faixas de renda; criação de condições para a prática de tarifas razoáveis e justas para os serviços de telecomunicações; promoção de serviços de telecomunicações que incentivem o desenvolvimento econômico e social do País; e alcance de metas específicas de universalização; e
- (v) maximização do valor de venda das empresas estatais da indústria sem prejuízo aos objetivos acima listados. (BRASIL, 1996, EMC/231)

Bresser Pereira afirmou em 2010 que no caso da telefonia fixa a privatização era inaceitável porque se trata de um monopólio natural e no caso da telefonia móvel, onde há alguma competição, a privatização é aceitável. Nos últimos anos, diz ele, o Brasil está reaprendendo a dar apoio a suas empresas, está fazendo a mesma coisa que fazem os países ricos, que não tem dúvida em defender suas empresas nacionais.¹⁷

¹⁷ Bresser Pereira em artigo intitulado “O Menino Tolo”, publicado pela Folha de São Paulo, 18 de julho de 2010. Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/articles/2010/156.Menino_tolo_nacionalismo.pdf. Acessado em 10/02/2012

2.2 UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO

Universalizar o acesso aos serviços básicos de telecomunicações é torná-los disponíveis a tantos quantos deles necessitem fazendo com que a população tenha acesso cada vez maior às telecomunicações.

No Brasil, a Lei Geral definiu que o serviço básico universalizável é o fixo, o Serviço Telefônico Fixo Comutado, o STFC, único prestado em regime público mediante outorga de concessão. Isto significa que somente as concessionárias e não as autorizadas se sujeitam a obrigações de universalização e continuidade com encargos de natureza operacional e pecuniária. Por esta razão o serviço universal é pouco atrativo para o empreendedor privado. Os conceitos de regime público, concessão e autorização serão apresentados de modo abrangente neste capítulo.

Assim, para cumprir o objetivo social da universalização foi criado o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST¹⁸ composto de parcelas resultantes de contribuições de todas as prestadoras de serviços de telecomunicações, para proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações não recuperável pela exploração eficiente do serviço. Em outras palavras, o fundo foi criado para o suprimento ou a cobertura (ressarcitivo-indenizatória) da execução de metas públicas de generalização, no território nacional, das atividades de telecomunicações (BOTELHO, 2001:148).

A aplicação do FUST pressupõe o detalhamento em planos de metas para universalização que contemplam objetivos previamente definidos.¹⁹ O Quadro 2 descreve os critérios de aplicação do FUST:

QUADRO 2
CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO FUST

I	Atendimento a localidades com menos de cem habitantes.
II	Complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo.
III	Implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefônico, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde.
IV	Implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde.
V	Implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários.

¹⁸ Lei n. 9.472, art. 81, inc. II e Lei n. 9.998, de 17 de agosto de 2000.

¹⁹ Artigo 13 do Decreto 3.624/2000

VI	Redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso do público, inclusive da Internet, de forma a beneficiar, em percentuais maiores, os estabelecimentos frequentados por população carente, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo.
VII	Instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas.
VIII	Atendimento a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico.
IX	Implantação de acessos individuais para órgãos de segurança pública.
X	Implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço público, civis ou militares, situadas em pontos remotos do território nacional.
XI	Fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a instituições de assistência a deficientes.
XII	Fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a deficientes carentes.
XIII	Implantação da telefonia rural.

No período que separa o monopólio estatal das telecomunicações de sua flexibilização, delimitado pela publicação da Lei Mínima (1995), da Lei Geral (1997) e da Lei do FUST (2000), o acesso à Internet aumentou em escala exponencial, consolidando o paradigma tecnológico da comunicação em redes sociais e virtuais, alterando as demandas sociais pela inclusão digital.

No ano de 2000 o FUST foi qualificado como instrumento de preparação da sociedade brasileira para a era digital:

O FUST será um instrumento importante na preparação da sociedade brasileira para a era digital. O simples acesso ao serviço telefônico, essencial no passado, significava agora, o acesso à Internet. A Sociedade da Informação, novo modelo social, se caracterizará pelo acesso de todos à informação a todo tempo, em qualquer lugar, de maneira fácil e econômica, cabendo ao Governo estabelecer uma base sólida para permitir o desenvolvimento social na idade da informação. (EMC 595/MC: PIMENTA DA VEIGA, 2000)

Vedana entende que a universalização prevista na Lei Geral é claramente uma universalização de acesso o que deveria incluir, também, a Internet, pois tecnicamente já seria possível passar todo o sistema de telefonia para Internet, com grandes ganhos para o consumidor, que não precisaria pagar pulsos ou minutos para qualquer tipo de ligação, fossem elas locais, interurbanas ou internacionais. O telefone passaria a ser uma facilidade oferecida pela Internet e o custo seria apenas o de conectar-se à Internet. Embora a universalização, na Lei Geral, tenha se restringido à telefonia fixa, a Lei do FUST, aprovada quatro anos após a Lei Geral, foi além da telefonia fixa e previu o uso dos recursos do fundo para a Internet, pois universalizar serviços de telecomunicações era muito mais do que universalizar a telefonia fixa o que implicaria no uso dos recursos do FUST por outros empreendimentos e não somente pelas concessionárias do serviço fixo. Mas, para isso, seria preciso alterar a Lei do

FUST, pois a Lei, na opinião de Vedana deve ser reinterpretada ao longo do tempo de sua vigência, para que possa, em cada época, cumprir a sua finalidade. No caso da Lei Geral, diz este mesmo autor, que não haveria necessidade de longas análises para se concluir que a universalização, que na época da edição da Lei era do serviço de telefonia fixa, seria hoje da Internet. (VEDANA, 2005).

Se há um serviço em regime público, dizia Aranha,²⁰ em 2009 é porque ele é essencial para a sociedade, mas a essencialidade em um setor caracterizado pelo dinamismo é um fator cambiável e, hoje, tão importante quanto a manutenção da comunicação interpessoal pela telefonia é a infraestrutura convergente de banda larga que promete servir de base para todo tipo de comunicação interpessoal e de difusão de informações eletrônicas.

Acerca da universalização, assim se manifestou o Presidente da Anatel em 2004²¹:

O presidente da Anatel, Pedro Jaime Ziller assinalou nesta segunda, 15, em São Paulo, na abertura do Seminário Telecom “O SCD e o Desenvolvimento da Banda Larga no Brasil” que o Serviço de Comunicações Digitais visará antes de tudo à universalização da banda larga, e não à competição. O esclarecimento foi uma resposta a uma das maiores dúvidas manifestadas pelo mercado sobre a viabilidade econômica dos acessos para o novo serviço em médio prazo, sem depender da verba do FUST. Ziller observou que a ideia inicial, quando da concepção da proposta pelo Minicom e Anatel, de fato considerava a hipótese de custeio independente do fundo. Contudo, após estudo conduzido em conjunto com o CPqD, conclui-se que os custos de implantação e manutenção da rede serão altos demais para serem bancados pelos seus usuários finais. Assim, as concessões do novo serviço levarão em conta apenas a demanda mandatária de estabelecimentos públicos como escolas, bibliotecas e hospitais públicos, com pagamento da instalação e manutenção das redes inteiramente a cargo do FUST. Fica aberta a possibilidade, de qualquer forma, à eventual exploração comercial do serviço para outros usuários, que por acaso estejam próximos às redes, desde que as prestadoras possam oferecer tarifas competitivas com os de outros serviços. O FUST tem uma verba de R\$ 3 bilhões e a previsão de arrecadar mais R\$ 500 mil anualmente. O projeto do SCD prevê a instalação de rede de banda larga em 300 mil pontos.

No ano de 2007, o Senador Aloizio Mercadante apresentou o Projeto de Lei n. 1481 que altera a Lei do FUST e que ainda tramita no Congresso Nacional.²²

²⁰“Direito à Comunicação e a democracia: faces indissociáveis da mesma moeda” in: Entrevista do Professor Márcio Iorio Aranha ao Jornal Constituição e Democracia, Caderno mensal concebido, preparado e elaborado pelo Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito, ISSN 1983-8646, Ano III n° 31, Abril de 2009, pp-12-13

²¹TELETIME NEWS, *segunda-feira, 15 de março de 2004, 11h16*: SCD não visará competição, diz presidente da Anatel. Disponível em: <http://www.teletime.com.br>. Acessado em 22/02/2012

²²O PL 1481 altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a Lei n° 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre o acesso a redes digitais de informação em estabelecimentos de ensino. Estabelece o prazo até 31 de dezembro de 2013 para que todos os estabelecimentos de educação básica e superior do País disponham de acesso à Internet; destina 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos do FUST, a partir de 2008, para equipar os estabelecimentos de ensino com redes digitais de informação e recursos da tecnologia da informação. Tramitação do Projeto de Lei 1481/2007 de alteração da Lei do FUST Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358126>. Acesso em: 06/02/2012

2.3 A Criação de um Serviço de Telecomunicações

A criação de um serviço de telecomunicações é atribuição complexa realizada pelo Estado que se fundamenta na competência do Poder Público para adotar as medidas que promovam a competição e a diversidade de serviços de forma a incrementar suas ofertas e a propiciar padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários.

Os atributos técnico-jurídicos de um serviço de telecomunicações encontram-se previstos na Lei Geral de Telecomunicações, diploma legal de 1997 que deu novos fundamentos para o setor de telecomunicações. Tais atributos se traduzem em conceitos e definições que fazem parte de um jargão próprio da indústria de telecomunicações e que ganharam novo fundamento de validade no modelo institucional consolidado na reestruturação do setor de telecomunicações ocorrida nos anos 90 do Séc. XX.²³

Esses conceitos e definições orientam a organização da exploração dos serviços tanto é assim que uma das preocupações iniciais da Anatel em 1998 foi editar uma coletânea de normas que incluía um glossário de telecomunicações. Tratava-se de um momento delicado – o momento de substituir ou de revalidar um conjunto de regras, preceitos e práticas construídas em um longo período de atuação do Estado na execução direta da atividade técnica, jurídica e econômica nas telecomunicações.

Segundo a Lei Geral, fundamentalmente, o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação define serviço de telecomunicações. Estas por sua vez se definem como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

As modalidades de serviço são definidas em função da finalidade, âmbito de prestação, forma de telecomunicações, meio de transmissão, tecnologia empregada e outros atributos.

A forma de telecomunicação é o modo específico de transmitir informação, considerando-se formas de telecomunicação, entre outras, a telefonia, a telegrafia, a comunicação de dados e a transmissão de imagens.

²³ Lei 9.472, Art. 214: Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições: I - os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, em cumprimento a esta Lei; II - enquanto não for editada a nova regulamentação, as concessões, permissões e autorizações continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras (...).

Os serviços podem ser os de telefonia, de comunicação de voz, dados, textos, imagens, e são suportados pela infraestrutura de rede de Telecomunicações que é um conjunto de recursos técnicos formado pelas estações e redes de Telecomunicações.

Com a Lei Geral os serviços de telecomunicações passaram a ser classificados quanto ao regime de prestação, em regime público ou regime privado e quanto à abrangência, em serviços de interesse coletivo ou interesse restrito. Há, ainda, o âmbito de prestação que pode ser de âmbito interior, dentro do território nacional ou âmbito internacional.

Esse regime híbrido de prestação de serviços (público e privado) é a base da estrutura do setor, das regras para as outorgas, do sistema de tarifação, da liberdade de precificação dos serviços, da universalização.

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

Os serviços de interesse coletivo são aqueles que devem ser prestados a qualquer interessado em condições não discriminatórias. Caracterizam-se como serviços abertos a todos, sendo, por isso, submetidos a maiores condicionamentos legais e administrativos e podem ser prestados em regime público, em regime privado e concomitantemente nos dois regimes. Um exemplo de serviço de interesse coletivo é o STFC. Já os serviços de interesse restrito, são aqueles que se destinam ao uso do próprio executante ou prestado a determinados grupos de usuários, selecionados pela prestadora mediante critérios por ela estabelecidos e são de livre exploração, apenas subordinados aos mecanismos necessários para evitar que sua exploração não prejudique o interesse coletivo e somente podem ser prestados no regime privado. Um exemplo de serviço de interesse restrito é o Serviço Limitado Privado que serve para a interligação entre as estações de telecomunicações.

Para prestar um serviço de telecomunicações no Brasil é preciso obter uma outorga do Poder Concedente. A outorga pode ser uma autorização, uma concessão ou uma permissão. O tipo de outorga é determinado pelo serviço em si e pelo regime jurídico de prestação que pode ser regime público ou regime privado.

O uso de uma faixa de frequências do espectro eletromagnético também requer uma licença para a sua utilização, assim como a construção ou uso de uma rede para prestação de serviços.

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

A concessão é a delegação da prestação de serviços de telecomunicações, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar. Não há exclusividade nas concessões, pode haver diversos concessionários que se subordinam a um Plano Geral de Outorgas.

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

A permissão é o ato administrativo pelo qual se atribui a alguém o dever de prestar serviço de telecomunicações no regime público e em caráter transitório, até que se normalize a situação excepcional que a ensejou e que ainda comprometa o funcionamento do serviço. E isto só acontece se não houver tempo hábil para a excepcionalidade ser superada mediante intervenção na concessionária ou outorga de nova concessão.

O serviço prestado em regime privado requer seja expedida uma autorização, sempre que preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias, previstas na lei geral e na regulamentação. A regra geral é a de que as condições objetivas dizem respeito à radiofrequência e ao projeto técnico e as condições subjetivas dizem respeito à personalidade jurídica do empreendedor interessado na obtenção da outorga.

A autorização não pressupõe o dever de universalização e continuidade dos serviços, mas podem ser atribuídos compromissos de interesse da coletividade. O faturamento conjunto, por exemplo, é um compromisso de interesse da coletividade. Neste procedimento, o consumidor, embora utilize os serviços de diversas operadoras quando realiza chamadas telefônicas, pode optar pelo recebimento de uma fatura unificadora dos diversos serviços utilizados.

Um conceito relevante nesta dissertação é o conceito de banda larga, pois além de imprensa especializada ter anunciado serviço de comunicações digitais como a banda larga pública, o conteúdo da proposta do SCD faz referência às conexões em banda larga e ao

acesso à Internet. Este conceito está ligado à velocidade da conexão que tem um entrave econômico, pois a infraestrutura mais veloz é também a mais cara.²⁴

No Brasil os serviços de telecomunicações de acesso em banda larga são enquadrados como serviços de comunicação multimídia e são prestados em regime privado com exigência de uma autorização.

Os procedimentos e o rito para criação de um serviço de telecomunicações não estão concentrados em um manual ou regulamento específico. Quando se trata da criação de um serviço de telecomunicações é necessário observar as definições, a classificação, as regras comuns e parâmetros legais. O assunto é tratado na Lei Geral de Telecomunicações de 1997, e também, o Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações, editado no ano seguinte, que é chamado pelos técnicos de telecomunicações de regulamento-raiz, pois contempla os princípios e as definições básicas aplicáveis a todo serviço de telecomunicações.

De um modo geral, para se criar um serviço de telecomunicações é preciso definir, o regime de prestação, se público ou privado, o interesse, se coletivo ou restrito, a forma de telecomunicação, se telefonia, telegrafia, comunicação de dados e a transmissão de imagens, os parâmetros técnicos, a modalidade de prestação, a abrangência, se serviço interior ou internacional, a cobertura territorial e, por fim, as condições e os preços a serem pagos pela outorga.

A criação de um serviço de telecomunicações em regime privado é realizada por meio de um procedimento menos complexo relativamente à criação ou eliminação de um serviço no regime público.

As regras para o regime público encontram-se previstas na Lei Geral que exige que o Poder Executivo expeça Decreto sempre que seja preciso: (i) instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado; (ii) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público e (iii) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público.

As características de um serviço de telecomunicações aqui apresentadas são gerais e a tramitação de cada proposta de serviço depende da agenda social, das políticas públicas,

²⁴Banda Larga foi inicialmente definida a partir da banda estreita que é a capacidade de transmitir voz através de sistemas digitais de telecomunicações que se utilizam da taxa de transmissão de 64 Kbps (Kilobits por segundo). A banda larga foi definida com capacidades superiores a 64 Kbps. Com a evolução tecnológica das redes de telecomunicações, a integração destas redes e serviços com o resultado do processo de digitalização e o surgimento de novas aplicações, em particular com o acesso à Internet, as demandas de taxa de transmissão no acesso em banda larga se tornaram muito superiores a estes valores citados. A título de exemplo, no Brasil, os acessos à Internet são realizados em média a velocidade de transmissão de 512 Kbps e em outros países estes valores já superam 8 Mbps (Megabits por segundo). (PINTO, 2009)

de estudos econômicos. Em outras palavras, um serviço de telecomunicações pode ser visto como o resultado da relação dialética da sociedade política com a sociedade civil, isto é do Estado ampliado.

A criação de um serviço em regime público não aconteceu desde a privatização. O único serviço em regime público é o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC. O regime público de prestação é o nó górdio do modelo institucional porque, como mencionado anteriormente, o único serviço universalizável é o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC e esta é uma previsão de lei ordinária cuja alteração depende de manifestação expressa do Poder Legislativo.

No que concerne à criação de um serviço em regime privado, a história recente do setor registra, por exemplo, a criação do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM. A proposta do SCM tramitou no âmbito da Anatel pelo período de um ano. A Consulta Pública que discutiu a proposta foi lançada em setembro de 2000 e a Resolução que criou o serviço foi publicada em agosto de 2001. Não é importante enfatizar que foi preciso a expedição de um Decreto do Poder Executivo, obviamente porque se tratava de um serviço em regime privado.

Havia no caso específico do SCM, uma complexidade relacionada com a possibilidade da prestação de serviços multimídia em banda larga pelos operadores de telecomunicações e as várias solicitações encaminhadas à Anatel para a regulamentação de um serviço que materializasse a convergência tecnológica.

A proposta de criação de um serviço de telecomunicações, em qualquer caso, seja para ser prestado em regime público seja em regime privado é levada a discussão pública por intermédio de instrumentos que são denominados de instrumentos de controle social - as consultas públicas e as audiências públicas.

2.4. Consultas Públicas

Com a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações em 1997 outras formas de participação começaram a tomar corpo, outros espaços de acordo alternativos ao parlamento foram instituídos como as Agências Reguladoras (ARANHA, 2005 p.23).

A regulação no setor de telecomunicações viveu uma transição. No antigo sistema estatal era produzida sem qualquer discussão; no novo, porém, passou a ser obrigatoriamente submetida à consulta pública, com o dever do Estado de examinar e colocar à disposição do público as contribuições recebidas.

Como o Estado é o protetor do ordenamento social, o fato de a regulação ser produto de especialistas e técnicos impõe uma observância maior das regras do direito, pois o especialista de certo modo, substitui o jurídico pelo técnico.

Um exemplo de substituição do jurídico pelo técnico na operação das telecomunicações é a definição do prazo para colocar o serviço do assinante em um procedimento de cobrança denominado *hot line*. Neste procedimento, todas as tentativas de chamadas originadas de um terminal telefônico devedor são direcionadas para a central de cobrança. Qual seria o prazo? Qual é o conceito jurídico de imediato? Imediato seria o prazo de 24 horas, 48 horas ou 72 horas?

Outro exemplo de substituição do jurídico pelo técnico é a venda do identificador de chamadas conjugado com a secretária eletrônica nas fases iniciais da privatização da telefonia móvel. Havia a impossibilidade técnica de alguns sistemas técnicos de realizar a separação dessas facilidades, o que levou os empreendedores a comercializarem um dos serviços e oferecer o outro sem custo. A prática foi considerada possível porque em um ambiente concorrencial o usuário poderia dirigir-se a outro fornecedor e adquirir as facilidades separadamente.

Esta substituição do jurídico pelo técnico se dá porque a eficiência técnica soluciona as questões de modo racional e, eventualmente, restritivo. O direito, por princípio, se ocupa da distribuição equânime e não discriminatória de recursos. Em suma, o cidadão comum não pode ser desconsiderado em favor da tecnocracia, pois o governo de técnicos, adverte Bobbio não é democrático:

(...) se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se na hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos (BOBBIO, 1992, p.34).

Nesse sentido é que Dobrowolski vê a forma de trabalho dos tecnocratas:

“Os tecnocratas decidem às ocultas, nos seus grupos, sem qualquer responsabilidade política. É o governo de ninguém na expressão de Hannah Arendt de difícil controle, mais ainda porque as decisões aparecem envoltas em mistério e um halo de santidade que a técnica lhes empresta” (DOBROWOLSKI, 1996, p.120).

As consultas públicas são um espaço que tem o potencial de permitir, no curso da produção normativa, as trocas inerentes ao contrato (livre iniciativa e livre concorrência), até porque há uma preocupação com o cumprimento dos compromissos assumidos com os

agentes econômicos que trouxeram investimentos externos para o setor em pauta, neste caso, o de telecomunicações. E os empreendedores, por sua vez, avaliam o custo da observância de certas regras de modo pragmático e as críticas bem como as sugestões de alteração dos regulamentos são utilizadas como instrumentos de influência no processo de regulação.

Segundo Leal, aqueles que apresentam contribuições nas consultas públicas devem demonstrar propriedades como conhecimento e precisão nas intervenções. Num mapeamento realizado pela autora ficou constatado que o grau de participação de atores privados nas audiências e consultas públicas é comprovadamente mais significativo do que o grau de intervenção dos agentes públicos sociais. Ficou constatado, também, que essas esferas de participação são povoadas por grupos de interesse que representam a lógica dos interesses econômicos particularistas que defendem interesses privados específicos. Isto é, a análise do público que efetivamente participa desses circuitos demonstrou que em grande parte os atores que intervêm são aqueles atrelados à esfera privada, impulsionados por interesses econômicos. As consultas públicas não são de fato uma expressão absoluta de democracia, posto que, ainda conforme o mapeamento já mencionado, não há participação popular no processo de concepção de políticas públicas, tarefa exclusivamente reservada ao Executivo, mais precisamente ao Ministério das Comunicações (LEAL, 2004, p.125-129).

2.5 A Origem da Proposta do SCD

Em virtude do sistema Telebrás ter sido privatizado em julho de 1998 foram firmados contratos de concessão²⁵ que tinham como objeto o Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, antes exclusivamente prestado em regime público. As concessionárias foram, então, as únicas em todo o sistema de telecomunicações, submetidas ao cumprimento de metas de universalização.

A despeito da tendência, no mercado internacional das telecomunicações de oferta de múltiplos serviços por uma mesma empresa, a privatização ocorreu com base nos limites impostos pela Lei Geral que estabelece exclusividade na exploração do serviço objeto da concessão (Lei n. 9.472/97, art. 86). Mas essa exclusividade, na prática e na interpretação que foi dada à lei não se estendeu às operadoras que já prestavam serviços, apenas se aplicaria a outorgas futuras. Esta exclusividade para prestação do serviço fixo não impediu, contudo, a execução de atividades inerentes, auxiliares, acessórias ao serviço concedido, desde que de

²⁵Art. 21, inc. XI, da Constituição Federal e a Lei 9.472/97

forma complementar, na região de atuação e que as atividades fossem oferecidas em benefício do usuário, o consumidor.

Então, as concessionárias do serviço fixo continuaram prestando os serviços que receberam como legado em suas carteiras de serviços na desestatização, dentre eles, o Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações – SRTT.²⁶

O SRTT permitiu a utilização secundária das redes de suporte ao serviço fixo para a introdução da Linha Assimétrica Digital de Assinante – ADSL, tecnologia inovadora de transporte de dados, um meio técnico de acesso à Internet. Outras tecnologias como o satélite dependeriam de investimentos em infraestruturas.

No ano de 2001, para atender a convergência tecnológica e para evitar a obsolescência da regulamentação imposta pelos avanços tecnológicos, foi criado o Serviço de Comunicação Multimídia – SCM. A partir deste novo serviço, as concessionárias obtiveram a migração de suas licenças para prestar o SRTT para o SCM, serviço agregador e unificador de vários serviços.

A migração da licença de SRTT para a licença de SCM formalizou a entrada das concessionárias do STFC no mercado de transmissão de dados. Até a migração para o SCM, o que as concessionárias faziam era uma otimização da linha fixa do assinante com o uso da tecnologia ADSL e forneciam, também, o acesso discado à Internet. A imprensa especializada publicou entrevista onde especialista fornece dado de 2010 sobre o domínio do mercado de banda larga pelas empresas de telefonia²⁷:

As empresas de telefonia fixa têm cerca de 80% dos assinantes de banda larga. Não é só questão de ter uma rede que tenha capilaridade, mas também de ter a base de clientes. Isso dá um poder de competição às fixas frente às outras que é muito significativo e não pode ser ignorado pelas autoridades.

A posição das concessionárias no mercado de comunicação multimídia foi favorável desde o início, porque o acesso discado e o ADSL tinham na última milha, no par metálico seu insumo essencial.

²⁶ SERVIÇO DE REDE DE TRANSPORTE DE TELECOMUNICAÇÕES – SRTT - O Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações - SRTT é o serviço destinado a transportar sinais de voz, telegráficos, dados ou qualquer outra forma de sinais de telecomunicações entre pontos fixos. Este serviço era prestado em diversas modalidades e permaneceu, em 1998, como serviço legado integrado às concessões detidas pelas concessionárias desestatizadas, que foram adquiridas no leilão do Sistema Telebrás. As modalidades de prestação do SRTT eram: SERVIÇO ESPECIAL DE REPETIÇÃO DE SINAIS DE TV E VÍDEO (Decreto nº 2.593, de 19 de maio de 1998); SERVIÇO ESPECIAL DE REPETIÇÃO DE SINAIS DE ÁUDIO (Portaria nº 294 de 22/10/85 - Norma nº 02/85 e Portaria nº 293 de 14/11/91 - Norma nº 006/DNPV) SERVIÇO POR LINHA DEDICADA –SLD (Portaria nº 285 de 29/11/95 - Norma nº 9/95) SERVIÇO POR LINHA DEDICADA PARASINAIS ANALÓGICOS-SLDA (Portaria nº 286 de 29/11/95 - Norma nº 10/95), SERVIÇO POR LINHA DEDICADA PARA SINAIS DIGITAIS – SLDD (Portaria nº 287 de 29/11/95 - Norma nº 11/95), SERVIÇO DE REDE COMUTADA POR PACOTE (Portaria nº 086 de 11/04/88 - Norma nº 001/88 e Portaria nº 770 de 13/10/94 - Norma nº 022/94) e SERVIÇO DE REDE COMUTADA POR CIRCUITO (Portaria nº 290 de 29/11/95 - Norma nº 18/95)

²⁷ Equívocos na revisão do Modelo. Entrevista com Arthur Barrionuevo. Teletime. Edição impressa. Junho 2008. P.40-43

O par metálico – a última milha é a porta de entrada para a casa dos assinantes e se constitui na infraestrutura essencial à prestação do STFC, transferida como ativo para as vencedoras do leilão de desestatização do Sistema Telebrás. A relação entre as redes é uma relação onde há limites físicos que são, também, limites jurídicos. Por exemplo, o limite da rede interna do assinante é o Ponto de Terminação de Rede. Esta definição técnica serve para delimitar as responsabilidades e obrigações do usuário e do prestador de serviços.

A necessidade de amplo acesso às redes digitais, representada pelo uso intensivo da Internet pressionou a oferta de acesso à Internet a um número ininterruptamente crescente de cidadãos. Apesar do paradigma tecnológico de uma comunicação em redes, o acesso à Internet não atingiu todos os níveis sociais e econômicos e não abriu espaço para o pequeno provedor.

A demanda cresceu e o mercado de banda larga consolidou-se como mercado das concessionárias do serviço fixo, detentoras do par metálico, da última milha, mas a oferta ocorreu de modo seletivo por parte das concessionárias - onde não havia lucro, não havia a oferta. A posição dominante das concessionárias do STFC foi confirmada pela Anatel em 2008 (Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil, v1, p. 60.).

O modelo institucional, conforme análise da Anatel para o período de 2001 a 2003 enfrentava o dinamismo do mercado de comunicação de dados e de comunicações móveis. Naquele período os tradicionais operadores de telefonia fixa passaram a buscar compensar a perda de rentabilidade no mercado de voz fixa por meio da criação de capacidade de oferta de um leque mais amplo de serviços, baseados na transmissão de dados em alta velocidade. (Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil, v3, p. 118-121).

No ano de 2003 o Ministro das Comunicações²⁸ formulou consulta ao Tribunal de Contas da União – TCU a respeito das dúvidas suscitadas na interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST para contratação de empresa para implantar, manter e operar serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive à Internet.

A pretensão do Ministro das Comunicações, em síntese, era a de promover a contratação de empresa para implantar, manter e operar o serviço de acesso para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, a

²⁸Ministro das Comunicações Miro Teixeira Aviso n. 67/2003-MC, de 24.03.2003.

estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde. Na consulta feita ao TCU os atributos do novo serviço foram separados em dois objetos contratuais distintos. O Quadro 3 descreve os objetos contratuais pretendidos.

QUADRO 3
OBJETOS CONTRATUAIS PRETENDIDOS

Contratação Pretendida pelo Ministério das Comunicações	
Objeto 1	Objeto 2
(1) provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais com os provedores de acesso à redes digitais de informação e à Internet;	(1) provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais, já possuídos pelos usuários, com os provedores de acesso à redes digitais de informação e à Internet;
(2) provimento de acesso à redes digitais de informações e à Internet;	(2) provimento de acesso à redes digitais de informações e à Internet;
(3) provimento de equipamentos terminais para operação do serviço e respectivos softwares que o viabilizem;	(3) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados
(4) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados;	

Fonte: Aviso n. 67/2003-MC, de 24.03.2003

O Ministro das Comunicações formulou, em resumo, as seguintes questões:

- (i) a contratação pretendida deve ser licitada com base na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou se aplica a exceção do Artigo 210 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - LGT?²⁹
- (ii) na licitação para a contratação pretendida podem participar, desde que tecnicamente qualificadas, quaisquer prestadoras de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado, e, além disto, outras empresas prestadoras de serviços e fornecedoras de equipamentos e bens de informática?
- (iii) pode haver uma só licitação para toda a contratação pretendida e todos os atributos pretendidos para as contratações podem ser contratados do mesmo provedor, sendo executados conforme os usuários disponham ou não de equipamentos terminais?

²⁹A Lei 8.666 é a lei geral de licitações e o artigo 210 da Lei 9.472/97 dispõe que: Art. 210. As concessões, permissões e autorizações de serviço de telecomunicações e de uso de radiofrequência e as respectivas licitações regem-se exclusivamente por esta Lei, a elas não se aplicando as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e suas alterações.

- (iv) a contratação pretendida pode ser licitada em lotes delimitando cidades, estados ou determinadas regiões do País?
- (v) as provedoras de serviços de telecomunicações, já concessionárias ou autorizadas, estariam habilitadas a disputar a contratação pretendida em qualquer lote, local ou região? Mesmo em localidades não incluídas nas áreas das outorgas que já possuem?
- (vi) é possível, sem a realização de licitação, a aplicação de recursos do FUST, mediante a imputação de metas adicionais de universalização às concessionárias?
- (vii) caso seja possível a imputação dessas metas adicionais ficaria excluída a possibilidade de realização simultânea de certame licitatório para toda a contratação pretendida, isto é, para todos os objetos ou atributos que se pretende para o serviço?
- (viii) considerando a necessidade frequente de atualizações tecnológicas em equipamentos de informática e a necessidade de se otimizar a aplicação dos recursos do FUST evitando-se a aquisição de equipamentos que venham a se tornar obsoletos em um curto período de tempo é possível que na contratação pretendida os bens de informática envolvidos sejam contratados pelo provedor por comodato, leasing, locação, visando sua constante atualização por parte do fornecedor?
- (ix) considerando as tecnologias largamente utilizadas hoje de conexão à Internet com transmissão em altas velocidades, algumas delas sem a necessidade de utilização das redes das atuais empresas de telefonia (públicas e privadas), seria considerada lícita a inclusão de especificação técnica no edital de uma velocidade mínima?
- (x) considerando que inúmeros estabelecimentos de ensino público são de responsabilidade do governo municipal e que vários estados e municípios possuem empresas públicas de processamento de dados, a legislação vigente permitiria a transferência dos recursos do FUST de forma descentralizada mediante convênios firmados entre o Ministério das Comunicações a ANATEL e as unidades da federação para que estas implementem seus próprios projetos de acordo com suas realidades? Este procedimento poderia ser estendido à esfera municipal e aos entes públicos da administração direta e indireta?

- (xi) considerando que o serviço seria prestado em todos os seus atributos a título gratuito aos usuários de estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde, portanto sem gerar qualquer parcela de custos recuperáveis para o provedor, seria possível a utilização dos recursos do FUST para fazer face à totalidade dos custos de provimento daqueles serviços?
- (xii) considerando o prazo de dez anos fixado na Lei do FUST³⁰ a contratação poderia prever a gradativa desoneração do comprometimento do FUST com a remuneração dos custos durante o prazo de duração da prestação?

Em sua resposta às dúvidas suscitadas pelo Ministro das Comunicações, acerca das contratações pretendidas pelo Poder Executivo com recursos do FUST, o TCU³¹ esclareceu, em resumo, o quanto segue:

- (i) a contratação pretendida implicaria a outorga de concessões pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações que seria prestado em regime público, aplicando-se, portanto, a Lei nº 9.472/1997, consoante estabelecido nos seus arts. 89 e 210;³²
- (ii) das licitações de outorga poderiam participar quaisquer empresas que atendessem aos requisitos do art. 86 e seu parágrafo único da LGT, pois trata-se de modalidade de serviço de telecomunicações para a qual não existe ainda nenhum concessionário;³³
- (iii) os objetos, atributos das contratações pretendidas poderiam constituir obrigações de universalização que seriam atribuídas à futura concessionária sendo que, na hipótese de o usuário já dispor total ou parcialmente dos equipamentos necessários à prestação do serviço, os custos a eles relacionados

³⁰ Lei nº 9998/2000, Art. 8º Durante dez anos após o início dos serviços cuja implantação tenha sido feita com recursos do FUST, a prestadora de serviços de telecomunicações que os implantou deverá apresentar balancete anual, nos moldes estabelecidos pela Anatel, detalhando as receitas e despesas dos serviços. Parágrafo único. A parcela da receita superior à estimativa no projeto, para aquele ano, com as devidas correções e compensações, deverá ser recolhida ao fundo.

³¹ O TCU atendeu à consulta do Ministro no Acórdão 1107/2003 – TCU/Plenário, de 13 de agosto de 2003. O Acórdão n. 1.107/2003, do Tribunal de Contas da União (TCU) foi aprovado na Sessão Ordinária do Plenário do TCU realizada em 13 de agosto de 2003, em resposta à Consulta Formal do Ministério das Comunicações feita ao órgão por intermédio do Aviso nº 67/2003- MC, de 24 de março de 2003. (TC-005.302/2003-9)

³² Lei 9.472/97, Art. 89. A licitação será disciplinada pela Agência, observados os princípios constitucionais, as disposições desta Lei (...)

³³ Lei.9.472, Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente os serviços de telecomunicações objeto da concessão. Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas.

não seriam apropriados pela concessionária para fins de cobertura pelos recursos do FUST;

- (iv) seria possível a divisão dos objetos da contratação pretendida em áreas geográficas que seriam definidas pela União, uma vez que as licitações para as concessões atenderiam a um plano de outorgas de serviço que poderá contemplar a definição quanto a divisão do país em áreas (estados, municípios, etc.), número de prestadoras para cada área, prazos de vigência e prazos para admissão de outras prestadoras, nos termos do art. 84 da LGT;³⁴
- (v) por se tratar de outorga de nova modalidade de serviço, não se verificavam restrições à participação no certame decorrentes das áreas de atuação dos atuais provedores de serviços de telecomunicações, concessionários ou autorizatários;
- (vi) não seria possível a imputação de metas adicionais de universalização às atuais concessionárias de STFC, pois o serviço não se enquadraria na modalidade de STFC;
- (vii) a infraestrutura necessária ao provimento do serviço não precisaria ser necessariamente um bem de propriedade da concessionária, desde que houvesse um direito da prestadora sobre o uso das bases materiais necessárias às operações. O Poder Público, contudo, não poderia abrir mão da continuidade do serviço, independentemente da modelagem de constituição do ativo da prestadora, razão pela qual nos contratos de comodato, leasing ou locação deveriam estar previstas cláusulas de sub-rogação que assegurassem a reversibilidade dos bens e a continuidade dos serviços;
- (viii) na definição da nova modalidade de serviço deveriam ser especificadas as suas características tecnológicas, tais como velocidades mínimas de acesso, de modo a propiciar padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários, nos termos dos arts 69 e 2º, III da LGT;³⁵

³⁴ Art. 84. As concessões não terão caráter de exclusividade, devendo obedecer ao plano geral de outorgas, com definição quanto à divisão do País em áreas, ao número de prestadoras para cada uma delas, seus prazos de vigência e os prazos para admissão de novas prestadoras. § 1º As áreas de exploração, o número de prestadoras, os prazos de vigência das Concessões e os prazos para admissão de novas prestadoras serão definidos considerando-se o ambiente de competição, observados o princípio do maior benefício ao usuário e o interesse social e econômico do País, de modo a propiciar a justa remuneração da prestadora do serviço no regime público. § 2º A oportunidade e o prazo das outorgas serão determinados de modo a evitar o vencimento concomitante das concessões de uma mesma área.

³⁵ Art. 69. As modalidades de serviço serão definidas pela Agência em função de sua finalidade, âmbito de prestação, forma, meio de transmissão, tecnologia empregada ou de outros atributos. Parágrafo único. Forma de telecomunicação é o modo específico de transmitir informação, decorrente de características particulares de transdução, de transmissão, de apresentação da informação ou de combinação destas, considerando-se formas de telecomunicação, entre outras, a telefonia, a telegrafia, a comunicação de dados e a transmissão de imagens.

- (ix) como se tratava de serviços públicos cuja competência para concessão é da União, não seria possível a celebração de convênios com os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) para a realização das licitações de outorga, que deveriam ser realizadas pela Anatel, nos termos do art. 83 da LGT. As licitações, todavia, poderiam ser realizadas, individualmente, para cada uma das áreas a serem definidas pela União;³⁶
- (x) seria possível a utilização dos recursos do FUST para fazer face à totalidade dos custos de provimento dos serviços em estabelecimentos de ensino e bibliotecas, uma vez que a legislação (inciso VII do art. 5º da Lei nº 9.998/2000) prevê a redução das contas de serviços com o objetivo de ampliar o acesso por parte da população carente, desde que tal benefício estivesse definido como objeto de universalização na norma regulamentadora do Plano de Metas para Universalização de Serviços de Telecomunicações em Estabelecimentos de Ensino e Bibliotecas;³⁷
- (xi) com relação aos hospitais universitários, uma vez que estes constituem, na verdade, estabelecimentos de ensino que se confundem com as respectivas universidades, também seria possível a aplicação dos recursos do FUST para fazer face à totalidade dos custos dos serviços, enquanto que para as instituições de saúde, a legislação vigente não ampara a redução das contas de serviços de telecomunicações, não sendo possível, portanto, o fornecimento gratuito dos serviços a estas instituições, tampouco o fornecimento de equipamentos;
- (xii) os contratos a serem firmados com as prestadoras de serviços de telecomunicações vencedoras das licitações poderiam prever a gradativa desoneração do comprometimento do FUST;

Em outras palavras, as contratações pretendidas pelo Ministério das Comunicações foram consideradas possíveis desde que a outorga de uma nova modalidade de serviço em regime público fosse por licitação, a empresas brasileiras criadas exclusivamente para explorar a concessão.

³⁶ Art. 83. A exploração do serviço no regime público dependerá de prévia outorga, pela Agência, mediante concessão, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias, conforme regulamentação. Parágrafo único. Concessão de serviço de telecomunicações é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

³⁷ Lei 9.998/2000, Art. 5º Os recursos do FUST serão aplicados em programa, projetos e atividades que estejam em consonância com plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou suas ampliações.(...)"

O novo serviço atenderia a um plano de outorgas e poderia contemplar a definição quanto a divisão do País em áreas, número de prestadoras para cada área, prazos de vigência e prazos para admissão de outras prestadoras. A participação das empresas que já prestavam serviços de telecomunicações, concessionários ou autorizados foi considerada possível, mas não seria possível a imputação de metas adicionais de universalização às concessionárias de STFC que já atuavam no mercado, pois se tratava de outro serviço e não do STFC.

A infraestrutura do novo serviço não precisaria ser necessariamente um bem de propriedade da concessionária, desde que fosse preservado o direito da prestadora sobre o uso das bases materiais necessárias às operações, independentemente da forma de constituição dos ativos da prestadora. Esta orientação tornaria necessário incluir nos contratos de comodato, leasing ou locação de ativos, cláusulas de sub-rogação à União dos direitos sobre os equipamentos que constassem do rol de bens reversíveis especificados no contrato de concessão, a fim de que, nos eventuais casos de encampação, caducidade, extinção ou anulação da concessão, estivesse assegurada a reversibilidade desses bens e a continuidade dos serviços.

Na definição da nova modalidade de serviço, deveriam ser especificadas as suas características tecnológicas, tais como velocidades mínimas de acesso, de modo a propiciar padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários.

A aplicação dos recursos do FUST seria possível, para fazer face à totalidade dos custos de provimento dos serviços em estabelecimentos de ensino e bibliotecas, com a redução das contas de serviços com o objetivo de ampliar o acesso por parte da população carente.

Tal benefício, entretanto, deveria ser previsto como objeto de universalização na norma regulamentadora do Plano de Metas para Universalização de Serviços de Telecomunicações em Estabelecimentos de Ensino e Bibliotecas.

O uso dos recursos do FUST foi, também, considerado possível no provimento de serviços para os hospitais universitários, uma vez que estes constituem, na verdade, estabelecimentos de ensino que se confundem com as respectivas universidades, estando amparados pela legislação. Ao contrário, o provimento de serviços para instituições de saúde não poderia ser coberto por recursos do FUST por falta de amparo na legislação.

Os contratos de concessão que seriam firmados com as prestadoras de serviços de telecomunicações vencedoras das licitações poderiam prever a gradativa desoneração do comprometimento do FUST.

Assim nasceu a ideia do Serviço de Comunicações Digitais – SCD.

2.6 O Conteúdo da Proposta do SCD

A ideia de criação de um novo serviço foi encampada pela Anatel e resultou na formulação da proposta de criação de um serviço público de telecomunicações. A proposta foi articulada em um conjunto de três consultas públicas que contemplavam a estrutura e os regramentos do novo serviço:

- (i) a Consulta Pública 480, de 24/11/2003 que propôs o Regulamento do SCD;
- (ii) a Consulta Pública 493, de 19 de janeiro de 2004 que propôs o Plano Geral de Outorgas do SCD e
- (iii) a Consulta Pública 494 de 19/01/2004 que propôs o Plano de Metas de Universalização do SCD.

O anúncio do novo serviço foi veiculado pela imprensa especializada nos seguintes termos:³⁸

O Ministro das Comunicações Miro Teixeira, informou nesta terça-feira, 9, que será colocada em consulta pública entre os dias 5 de novembro e 15 de dezembro próximos a minuta do decreto que criará o novo serviço de telecomunicações em regime público para o acesso a redes digitais de banda larga. Miro também informou que o Ministério das Comunicações e a Anatel contrataram o CPqD para elaborar estudo para a definição do Plano Geral de Outorgas para o novo serviço, entre outras regras dos contratos de concessão. O serviço de acesso a redes de banda larga em regime público, aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), viabilizará a realização de licitações para a aplicação dos recursos do FUST em projetos de inclusão digital, o que até agora não pôde ser feito por uma série de contestações na Justiça. A ideia do Minicom e da Anatel, contudo, é que o novo serviço não dependa exclusivamente de recursos do FUST para se viabilizar economicamente e, portanto, ser interessante para as empresas. O ministro Miro Teixeira fez a declaração durante debate no seminário Telecomunicações - Competição e Políticas, promovido por TELETIME, realizado em São Paulo.

2.6.1 A Proposta de Regulamento para o SCD

O Regulamento do Serviço de Comunicações Digitais estabeleceu as condições de prestação e uso do SCD definindo-o como o serviço de telecomunicações de interesse coletivo, a ser prestado no regime público ou privado, em âmbito nacional e internacional, mediante concessão, permissão ou autorização.

O SCD foi caracterizado como um serviço que por meio de transporte de sinais digitais permitiria o acesso às redes digitais de informações destinadas ao acesso público, inclusive da Internet e incluiria obrigatoriamente:

³⁸ Novo serviço público entra em consulta em 5 de novembro. TELETIME NEWS, *terça-feira, 9 de setembro de 2003, 12h2* Disponível em: <http://www.teletime.com.br/09/09/2003/novo-servico-publico-entra-em-consulta-em-5-de-novembro/tt/43312/news.aspx>. Acesso em 12/02/2012

- (i) conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais com os provedores de acesso a redes digitais de informações e à Internet;
- (ii) acesso a redes digitais de informação e à Internet;
- (iii) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados.

Como características facultativas a proposta previa que o SCD poderia incluir:

- (i) o provimento de equipamentos terminais para operação do serviço e respectivos softwares que o viabilizassem e
- (ii) outros tipos de conexão, nos termos da regulamentação.

A proposta de regulamento do SCD apresentou vinte e quatro definições de termos e conceitos que orientariam a prestação e uso do novo serviço. Estes conceitos e definições diferenciavam-se daqueles que já estavam no domínio público no setor de telecomunicações apenas pela inserção da interface com o novo serviço. Operou-se uma adaptação dos termos, conceitos e definições existentes que passariam a valer, também, para o serviço em proposta. Por exemplo, Terminal de Uso Público – TUP ou Terminal de Acesso Público – TAP já eram definições existentes, mas seriam, também, os terminais que permitiriam o uso do SCD.

As prestadoras do SCD poderiam utilizar na prestação do novo serviço equipamentos que não lhe pertencessem e poderiam contratar terceiros para execução de atividades complementares ao serviço.

O novo serviço deveria ser obrigatoriamente prestado a assinante individual que contratasse o serviço junto a prestadora e a qualquer pessoa em instalações de uso público utilizando o TUP ou o TAP.

Para uso do serviço pelo usuário nas localidades dentro da área de prestação, seria celebrado o contrato de prestação de serviço, mas para uso do serviço fora da área de prestação seria preciso um acordo comercial em contrato específico entre prestadora e assinante.

O serviço deveria ser oferecido em classes de atendimento incluindo velocidades mínimas de acesso, associadas a um plano de serviço básico com oferta obrigatória dentro da área de prestação.

As condições gerais para a prestação do SCD incluíam a responsabilidade da prestadora pela exploração e execução do serviço e pelo correto funcionamento da rede de suporte, mesmo que fosse uma rede pertencente a terceiros, com direito de regresso.

A proposta previu que os parâmetros e indicadores de qualidade seriam definidos em um Plano Geral de Metas de Qualidade do SCD, mas independentemente disso, definiu parâmetros de qualidade para a prestação do serviço incluindo: o fornecimento de sinais com características adequadas, a disponibilidade do serviço nos índices contratados, a divulgação prévia aos consumidores de alterações nas condições de uso do serviço, a rapidez no atendimento as demandas dos usuários, o número de reclamações e o fornecimento de informações necessárias à obtenção dos indicadores de qualidade.

Os direitos e deveres da prestadora do SCD também foram tratados na proposta do novo serviço. Além dos direitos e deveres já previstos na regulamentação aplicável aos serviços de telecomunicações, a prestadora do SCD teria os seguintes deveres:

- (i) não recusar o atendimento a entidades localizadas na área de prestação do serviço, nem impor condições discriminatórias;
- (ii) tornar disponíveis, com antecedência razoável, informações relativas a tarifas, preços e condições de uso do serviço, bem como suas alterações;
- (iii) descontar do valor cobrado pelo serviço o valor equivalente ao serviço interrompido ou degradado;
- (iv) tornar disponíveis informações sobre características e especificações técnicas dos terminais necessárias a conexão de rede, sendo-lhe vedada a recusa a conectar equipamentos, sem justificativa técnica comprovada;
- (v) prestar esclarecimentos, de pronto e livre de ônus, em face a suas reclamações relativas ao uso dos serviços;
- (vi) observar os parâmetros de qualidade pertinentes à prestação do serviço e à operação da rede;
- (vii) observar as leis e normas técnicas relativas à construção e utilização de infraestruturas;
- (viii) prestar à Anatel, sempre que solicitado, informações técnico-operacionais ou econômicas, em particular as relativas ao número de assinantes, à área de prestação e aos valores aferidos pela prestadora em relação aos parâmetros e indicadores de qualidade, bem como franquear aos representantes da Anatel o acesso a suas instalações ou à documentação, quando solicitado;
- (ix) manter atualizados, junto à Anatel, os dados cadastrais da prestadora, a identificação dos diretores e responsáveis, e a composição acionária;

- (x) manter, durante todo o período de exploração do serviço, as condições subjetivas, aferidas pela Anatel;
- (xi) cumprir e fazer cumprir este Regulamento, as leis e as demais normas editadas pela Anatel;
- (xii) utilizar somente equipamentos cuja certificação seja expedida ou aceita pela Anatel;
- (xiii) somente ativar Estações de Telecomunicações com licença expedida ou aceita pela Anatel;
- (xiv) informar, esclarecer e oferecer dados a todos os interessados, sobre o direito de livre opção e vinculação ao Plano Básico de Serviço;
- (xv) ofertar, de forma não discriminatória, seus Planos Alternativos de Serviço;
- (xvi) prover os pontos de interconexão nos termos exigidos na regulamentação;
- (xvii) garantir aos usuários a possibilidade de selecionar a prestadora, nas hipóteses e condições previstas na regulamentação;
- (xviii) manter registros contábeis separados para o SCD, caso explore mais de um serviço de telecomunicações;
- (xix) observar em seus registros contábeis o Plano de Contas Padrão para os Serviços de Telecomunicações editado pela Anatel;
- (xx) publicar, anualmente, independente do regime jurídico a que esteja sujeita, balanço e demonstrações financeiras levantadas ao final de cada exercício social, observadas as disposições da legislação vigente e da regulamentação da Anatel.

Os deveres da prestadora do SCD incluíam, também:

- (i) o fornecimento a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de informações sobre os Assinantes, constantes de sua base cadastral e necessárias à prestação de serviços nos termos da regulamentação;
- (ii) a comunicação ao público em geral e a seus Assinantes das interrupções na prestação do serviço, seus motivos e as providências adotadas para o seu restabelecimento.
- (iii) acesso aos serviços públicos de emergência, incluindo o dever de colocar o SCD à disposição das autoridades e dos agentes da defesa civil no caso de calamidade pública, todos os meios, sistemas para dar suporte ou amparar populações atingidas.

- (iv) portabilidade de Código de Acesso.
- (v) previsão, nos contratos de comodato, leasing ou locação, no SCD em regime público de cláusulas de sub-rogação à União dos direitos especificados no contrato de concessão, de forma a assegurar a continuidade dos serviços.

Relativamente aos direitos, além do direito de explorar o SCD de acordo com a regulamentação, durante o prazo de vigência da outorga, a proposta previa que não haveria direito adquirido à permanência das condições vigentes na ocasião da outorga e que novos condicionamentos impostos por lei ou pela regulamentação deveriam ser observados pela prestadora do SCD, mas assegurava prazo para adaptação a esses novos condicionamentos.

Para as prestadoras a proposta previa, também, os direitos abrangidos no seguinte rol:

- (i) denunciar concorrência desleal e desobediência das normas legais e regulamentares em vigor por parte das outras prestadoras;
- (ii) explorar industrialmente os meios afetos à prestação do serviço de forma não discriminatória, observado a Lei Geral e a regulamentação;
- (iii) receber tratamento isonômico em matéria de preços, tarifas, condições de interconexão e de uso de rede e acordos para atendimento de usuários visitantes;
- (iv) contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço.

A proposta assegurava ao usuário, além dos direitos já previstos na regulamentação e na legislação aplicável, em especial a legislação de consumo, os direitos seguintes:

- (i) acesso ao serviço, em todo o território nacional;
- (ii) liberdade de escolha da prestadora;
- (iii) tratamento não discriminatório, quanto às condições de acesso e uso do serviço;
- (iv) informação adequada sobre as condições de prestação do serviço, em suas várias aplicações, facilidades adicionais contratadas e respectivos preços;
- (v) inviolabilidade e sigilo de sua comunicação, respeitadas as hipóteses e condições constitucionais e legais de quebra de sigilo de telecomunicações;
- (vi) conhecimento prévio de toda e qualquer alteração nas condições de prestação do serviço;

- (vii) cancelamento ou interrupção do serviço prestado, a qualquer tempo e sem ônus adicional;
- (viii) não suspensão do serviço sem solicitação, ressalvada a hipótese de débito diretamente decorrente de sua utilização ou descumprimento de deveres;
- (ix) prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço;
- (x) respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora;
- (xi) resposta eficiente e pronta às suas reclamações, pela prestadora;
- (xii) encaminhamento de reclamações ou representações contra a prestadora, junto à Anatel ou aos organismos de defesa do consumidor;
- (xiii) reparação pelos danos causados pela violação dos seus direitos;
- (xiv) não divulgação ou informação do seu nome, nem do seu código de acesso, mediante solicitação e de forma gratuita;
- (xv) substituição e portabilidade de código de acesso;
- (xvi) não ser obrigado ou induzido a adquirir bens ou equipamentos que não sejam de seu interesse, bem como a não ser compelido a se submeter a qualquer condição, salvo diante de questão de ordem técnica, para recebimento do serviço;
- (xvii) ter restabelecida a integridade dos direitos relativos à prestação dos serviços, a partir da purgação da mora;
- (xviii) ter bloqueado, temporária ou permanentemente, parcial ou totalmente, o acesso a comodidades ou utilidades solicitadas;
- (xix) livre escolha e opção do Plano de Serviço ao qual estará vinculado dentre os oferecidos pela prestadora;
- (xx) continuidade do serviço pelo prazo contratual;
- (xxi) recebimento de documento de cobrança com discriminação dos valores cobrados.

O uso do SCD dependeria, também, do cumprimento, pelo usuário, dos seguintes deveres:

- (i) preservar os bens da prestadora e aqueles voltados à utilização do público;
- (ii) providenciar local adequado e infraestrutura necessários à correta instalação e funcionamento de equipamentos da prestadora;
- (iii) somente conectar à rede da prestadora equipamentos e materiais certificados;

- (iv) levar ao conhecimento do Poder Público e da prestadora as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao SCD;
- (v) cumprir as obrigações fixadas no contrato de prestação do SCD, em especial, efetuar o pagamento referente à prestação do serviço;

As regras do novo serviço previam o uso do SCD por meio da contratação de plano de serviço pelo assinante e, também, o seu uso em instalação destinada ao uso público em geral.

A proposta considerava que o vínculo contratual do assinante com o serviço se daria no ato da adesão ao plano de serviço que deveria ser homologado pela Anatel e só poderia ser ofertado com garantia de ativação e disponibilidade imediata do serviço.

O contrato de prestação do SCD deveria ser previamente aprovado pela Anatel e colocado à disposição do público para consulta por meio eletrônico ou outro meio de acesso fácil e gratuito.

Este contrato poderia ser rescindido a pedido do assinante, a qualquer tempo ou por iniciativa da prestadora, ante o descumprimento comprovado, por parte do assinante, das obrigações contratuais ou regulamentares e deveria obrigatoriamente conter as cláusulas seguintes:

- (i) descrição do seu objeto;
- (ii) qualidade do serviço ofertado;
- (iii) multas e outros encargos moratórios aplicáveis;
- (iv) sanções por má utilização do serviço;
- (v) descrição do sistema de atendimento da prestadora;
- (vi) hipóteses de rescisão do Contrato de Prestação do SCD e de suspensão dos serviços;
- (vii) descrição do procedimento de contestação de débitos;
- (viii) condições de alteração dos Códigos de Acesso;
- (ix) códigos de acesso e endereços do setor de informação da prestadora;
- (x) critérios para reajuste de preços;
- (xi) direitos e deveres do assinante e da prestadora do serviço.

A prestadora do SCD deveria fornecer previamente à prestação do serviço os seguintes documentos e informações:

- (i) cópia do contrato e dos planos de serviço,
- (ii) informação do código de acesso,

- (iii) explicações sobre a forma de pagamento pela utilização do serviço;
- (iv) localidade à qual está associada a Estação de Telecomunicações do usuário; explicações para o bom entendimento da conta de serviços e
- (v) explicações para a correta utilização do serviço e suas comodidades e facilidades.

As tarifas e os preços poderiam variar de acordo com as características técnicas, custos específicos, comodidades e facilidades, mas deveriam ser justos, equânimes e não discriminatórios, com valores divulgados à população. A proposta admitia a oferta de descontos desde que a redução não fosse baseada em critérios subjetivos e que fosse observado o princípio da livre e justa competição.

A proposta previa a operação integrada das redes e o seu uso com base no princípio da livre circulação com interconexão obrigatória entre as redes de suporte do SCD e as de outros serviços de interesse coletivo, com remuneração disciplinada pela Anatel em instrumento específico.

A prestadora do SCD teria o direito ao uso dos elementos de rede de outras prestadoras de serviços de telecomunicações e, em contrapartida, teria a obrigação de possibilitar o uso de suas redes pelas redes congêneres de outras prestadoras de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis.

A proposta assegurava às Prestadoras de SCD seu direito ao compartilhamento de infraestrutura, bem como ao uso de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por outras prestadoras.

Somente poderiam ser utilizados equipamentos e materiais com certificação, expedida ou aceita pela Agência Reguladora.

A Agência Reguladora, segundo proposta, estabeleceria regras para o uso das redes do SCD no provimento de serviços de valor adicionado –SVA e trataria, também, do relacionamento entre provedores destes serviços e as prestadoras do SCD.

A convergência tecnológica foi protegida quando a proposta do SCD previu que as redes de telecomunicações, plataformas e equipamentos terminais associados ao SCD deveriam fazer uso de tecnologias e sistemas que facilitassem a convergência e o uso de tecnologia da informação.

Como características operacionais para o SCD, a proposta previa que o novo serviço deveria estar disponível a todos os usuários de forma bidirecional, contínua e ininterrupta, permitindo que as estações de telecomunicações dos usuários recebessem e originassem

automaticamente e em qualquer ponto da Área de Prestação do Serviço, conexões para qualquer outro Usuário de serviço de telecomunicações de interesse coletivo.

Para a proteção do sigilo e da confidencialidade de dados inerentes aos serviços de telecomunicações a proposta previu para a prestadora do SCD a obrigação de empregar todos os meios e tecnologias necessárias. Por outro lado os equipamentos e sistemas necessários à eventual ou permanente suspensão do sigilo e confidencialidade deveriam integrar a plataforma da prestadora do SCD, que arcaria com os respectivos custos, com condições técnicas estabelecidas pela Anatel. À prestadora do SCD caberia tornar disponíveis às autoridades competentes os dados da suspensão cujos custos operacionais poderiam ter caráter oneroso.

Os usuários seriam atendidos por centro de atendimento, com acesso direto gratuito durante vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, com os endereços dos postos de serviço e atendimento e os códigos de acesso previamente divulgados pela prestadora do SCD.

Segundo a proposta do SCD, o assinante seria responsável pela instalação e funcionamento adequado de sua rede interna.

A operação experimental foi admitida para teste e ajuste do sistema com anuência prévia da Anatel, mediante pagamento de taxas de ativação de estações e coordenação das frequências para evitar interferência ou restrição à capacidade do sistema durante a operação experimental.

As redes de suporte ao SCD utilizariam recursos de numeração com plano de numeração que assegurasse a identificação dos elementos de rede envolvidos, incluindo a rede de sinalização e com os prefixos designados aos códigos de acesso dos assinantes do SCD cadastrados em banco de dados mantido pela Anatel.

O SCD seria prestado em regiões de fronteira, às localidades situadas no Brasil e no país fronteiriço e seria, também, estendido obrigatoriamente a autoridades e a chefes de estado estrangeiros, disponibilizando-se os meios necessários para a adequada comunicação dos usuários vizinhos.

Para prestar o SCD o interessado deveria obter outorga do tipo concessão, permissão ou autorização, conferida a título oneroso, sem caráter de exclusividade, com valor e licitação definidos pela Anatel.

O SCD no regime público requereria a obtenção de uma concessão, que implicaria o direito de uso das radiofrequências necessárias e somente poderia ser outorgada à empresa

constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente os serviços de telecomunicações objeto da concessão.

O contrato de concessão atribuiria obrigações de universalização e continuidade à concessionária, disciplinaria o regime dos bens reversíveis, as tarifas, a intervenção e a extinção da concessão e seria celebrado por prazo determinado, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários, por outras receitas alternativas, bem como pelo recebimento de recursos complementares, respondendo diretamente pelas suas obrigações e prejuízos que causar. O descumprimento das obrigações relacionadas à universalização e à continuidade ensejaria a aplicação de sanções de multa, caducidade ou decretação de intervenção, conforme o caso.

A exploração do SCD seria organizada segundo um Plano Geral de Outorgas do SCD, que definiria a divisão do País em áreas de prestação, o número de prestadoras por área de prestação, os prazos de vigência e os prazos para admissão de novas prestadoras do serviço.

A Anatel poderia outorgar permissão para prestação do SCD, no regime público e em caráter transitório, em face de situação excepcional comprometedor do funcionamento do serviço, mediante intervenção na empresa concessionária ou mediante outorga de nova concessão.

A prestação do SCD no regime privado se daria mediante autorização da Agência, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias. A autorização seria outorgada com base nos princípios constitucionais da atividade econômica, por prazo indeterminado, sujeitando-se a autorizada aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de preços acordados com os usuários e respondendo diretamente pelas suas obrigações e prejuízos que causasse.

Enquanto a concessão abrangeria obrigações de universalização e continuidade, a autorização sujeitaria a empresa a obrigações de cobertura e ao cumprimento de metas de qualidade. O descumprimento de condições ou de compromissos assumidos, associados à autorização, sujeitaria a prestadora a sanções de multa, suspensão temporária ou caducidade.

Basicamente, a transferência da concessão ou das autorizações dependeria da anuência prévia da Anatel. Já o controle societário da autorizada poderia receber anuência posterior. Nas concessões o prazo de transferência somente começaria a fluir após sessenta meses do início da operação comercial e nas autorizações somente trinta e seis meses.

A prestadora de SCD teria o dever de prestar contas de sua gestão e deveria permitir o livre acesso da Agência Reguladora aos seus recursos técnicos e registros contábeis.

2.6.2 A Proposta do Plano Geral de Outorgas do SCD

O Plano Geral de Outorgas do Serviço de Comunicações Digitais– PGO-SCD dividiu o território brasileiro em 11 (onze) áreas de prestação de serviço, segregadas, por sua vez em setores que não seriam afetados por desmembramento ou incorporação de Município, Território, Estado-membro ou Distrito Federal. O Quadro 4 indica as áreas de prestação pretendidas.

QUADRO 4
ÁREAS DE PRESTAÇÃO

ÁREAS	ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE
I	aos Estados do Rio Grande do Sul, Sergipe e Alagoas
II	aos Estados de Santa Catarina, Paraíba e Rio Grande do Norte.
III	aos Estados do Paraná e Piauí
IV	aos Estados de São Paulo, excluída a mesorregião de São Paulo*, e Espírito Santo.
V	aos Estados do Pará, Amapá e mesorregião de São Paulo*.
VI	aos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.
VII	aos Estados do Rio de Janeiro, Acre, Amazonas e Roraima.
VIII	aos Estados do Mato Grosso e Ceará.
IX	ao Distrito Federal e aos Estados de Goiás e Maranhão.
X	aos Estados da Bahia e Rondônia.
XI	aos Estados de Tocantins e Pernambuco.

Mesorregião de São Paulo: corresponde aos Municípios de Arujá, Barueri, Bertioga, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Cubatão, Diadema, Embú, Embú-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarujá, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapeví, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Prai Grande, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, São Vicente, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

Fonte: Anexo I da Consulta Pública 493 –Plano Geral de Outorgas do SCD

Cada área só poderia ser destinada a uma concessionária, escolhida por meio de licitação pública. A ideia, porém, era permitir que houvesse participação em mais de uma área.

A exploração do SCD seria em regime de monopólio até 2009. Só a partir de então o serviço poderia ser prestado também em regime privado, isto é, sem obrigações de universalização.

A operadora do SCD teria a obrigação contratual de universalizar os meios de acesso em todas as regiões do País mediante dois tipos de demandas: a mandatária (que incluiria os estabelecimentos objeto de financiamento do FUST) e a comercial (sem repasse dos recursos do FUST).³⁹

O Plano Geral de Outorgas viria proibir que qualquer prestadora, sua coligada, controlada ou controladora, detivesse concessão em mais de uma área de prestação de serviço,

³⁹ Release da Assessoria de Imprensa da Anatel de 6 de outubro de 2004 que informa o encaminhamento à Consulta Pública texto da proposta de novo serviço para inclusão digital. Disponível em: <http://www.wirelessbrasil.org/FUST/scd01.html#artigo>>. Acesso em: 24/01/2012

definindo-se coligação pelo percentual de participação no capital votante, percentual definido em 20% da participação direta ou indireta.

Um dos objetivos da proposta do SCD seria fazer com que as áreas do SCD não coincidisse com as atuais áreas de prestação do STFC. Assim, pretendia atrair um volume significativo de investimentos e de novos grupos de prestação de serviços com estímulo ao uso e o compartilhamento das redes entre as detentoras da infraestrutura.

2.6.3 A Proposta do Plano Geral de Metas de Universalização do SCD

O Plano Geral de Metas de Universalização do SCD previu, inicialmente, que todos os custos relacionados com o cumprimento das metas de universalização seriam suportados, exclusivamente, pelas concessionárias por elas responsáveis. Além disto, a proposta do SCD previu que as obrigações de universalização relativas aos objetivos do FUST poderiam ser ressarcidas com os recursos complementares oriundos do Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou do FUST, observada a dotação orçamentária designada na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais.

Na proposta ficou previsto que a utilização de recursos do FUST deveria ser realizada na forma de ressarcimento, da parcela não recuperável com a exploração eficiente do serviço e como contrapartida à prestação de serviços para atendimento às metas do Plano, considerada a desoneração gradual de tais recursos, conforme disposto na legislação, nos respectivos contratos de concessão e regulamentação.

A Anatel poderia propor a revisão das metas de universalização, em face de avanços tecnológicos e de necessidades de serviços pela sociedade e poderia, também, propor metas complementares ou antecipação de metas estabelecidas, definindo, nestes casos, fontes para seu financiamento.

O Plano Geral de Metas de Universalização previu:

- (i) metas de acessos, prevendo o percentual de atendimento relativamente à população da localidade a ser atendida e ao prazo de atendimento;
- (ii) metas de acessos para instituições de saúde identificadas pelo Ministério da Saúde para integrar o Programa Saúde;
- (iii) metas de acessos para estabelecimentos de ensino para atender exclusivamente às escolas públicas de ensino fundamental, de ensino médio e instituições federais, estaduais e municipais de ensino profissionalizante,

identificadas pelo Ministério da Educação para integrar o Programa Educação;

- (iv) metas de acessos para bibliotecas, identificadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia para integrar o Programa Bibliotecas;
- (v) metas de acessos para instituições de atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais, identificadas pelo Ministério da Previdência Social para integrar o Programa de Atendimento a Portadores de Necessidades Especiais;
- (vi) metas de acessos para regiões remotas e de fronteira identificadas pelo Ministério da Defesa para integrar o Programa para Regiões Remotas e de Fronteira, com previsão de atendimento da Estação Antártica Comandante Ferraz – EACF para 1º de janeiro de 2006 e
- (vii) metas de acessos para atender exclusivamente aos órgãos de segurança pública para integrar o Programa Segurança Pública.

A reação das empresas atuantes no mercado de telecomunicações, delegadas do Poder Concedente foi intensa nas contribuições às consultas públicas:⁴⁰

Empresas interessadas em prestar o novo Serviço de Comunicações Digitais (SCD) questionaram hoje, no seminário "O SCD e o desenvolvimento da banda larga no Brasil", promovido pelo Jornal Telecom, as razões que levaram a Anatel a criar um plano de universalização que atinge primeiro as comunidades distantes para depois chegar aos grandes centros. Isso, segundo a maioria dos presentes no evento, aumenta o custo de operação em mais de 10 vezes. Se a região não tem rede fixa e tem que ser atendida por satélite, por exemplo, o custo é altíssimo, quase dez vezes maior, reclamou o diretor de regulamentação da Embratel, José Roberto Souza Pinto. Em resposta, o assessor especial do Minicom, Márcio Wohlers, afirmou que, se forem levadas em consideração tecnologias como xDSL, realmente as empresas têm razão, o custo é alto, porém, existem outras tecnologias como Wi-Fi, WiMax e MMDS, que viabilizam o projeto. Além disso, ele afirmou: o pobre custa caro e é por isso que os recursos do FUST serão destinados ao novo serviço. O dinheiro público, de impostos como o FUST, não foi feito para a lógica de mercado. Pelo contrário, ele vai realmente de encontro ao interesse das empresas, mas está a favor do interesse do País, completou. Para Souza Pinto e o diretor de regulamentação da Telefônica, Wagner Heibel, o argumento de Wohlers é inválido porque há pobres em todo o País, mas principalmente na periferia dos grandes centros. Se estes fossem atendidos primeiro, teríamos o retorno sobre o investimento mais rapidamente e poderíamos expandir o serviço para regiões mais remotas posteriormente, concluiu o representante da Embratel.

⁴⁰Disponível em:<http://www.teletime.com.br/15/03/2004/minicom-e-empresas-divergem-sobre-universalizacao-do-scd/tt/46284/news.aspx>. Acessado em 15/02/2012

3. A PROPOSTA DO SCD COMO OBJETO DE PESQUISA: PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS

Este capítulo 3 apresenta a proposta do serviço de comunicações digitais como tema de pesquisa, descrevendo o problema de pesquisa, o objetivo geral e as hipóteses de investigação em sua relação com a análise temática de conteúdo e com os referenciais. O capítulo argumenta que tanto a análise de conteúdo quanto à teoria crítica e a teoria geral do estado são adequados à explicação do insucesso do SCD. De um lado porque há no corpus uma grande quantidade de dados primários e de outro lado porque a metodologia híbrida é consequência das exigências internas do objeto de pesquisa que se concretiza na tensão entre a necessidade de ampliação do acesso ao espaço virtual, a capacidade econômica individual e as condições do Estado e do mercado para operacionalizarem esta ampliação.

3.1 Problematização

A Internet é um espaço de interação, com potencial inédito diante dos outros veículos de comunicação. É um espaço de formação de redes, de circulação de fluxos de comunicação, e, também, de comércio. A Internet abriga uma grande comunidade virtual onde circula livremente a discussão de questões sociais, políticas e, sobretudo, individuais. Todavia, subjaz como preocupação a dúvida se a Internet consiste em um espaço verdadeiramente democrático. Resta ainda elucidar se graças à Internet somos mesmo todos unidos como cidadãos do mundo, uma vez que se trate de um espaço apropriado pelo capital, conforme expõe Zizek:

(...) O que eu digo é que pensamos na Internet como um espaço público e aberto, mas ela não é isso. É um espaço privado. (...) E isso sempre estará vinculado a alguma empresa. É uma falsa ilusão de espaço público. É mais ou menos como um shopping: é público, mas existe exclusão. O espaço é controlado por uma empresa, está dentro de uma cúpula, controlado. (...) Tudo é permitido, mas nem tanto. Recentemente, na China, eles proibiram na TV histórias que tivessem viagens no tempo e realidades alternativas. A explicação oficial é que a história é uma coisa muito séria para ser submetida a esse tipo de ficção. Na verdade, eles têm medo de que as pessoas possam simplesmente pensar que a realidade poderia ser diferente. Aqui não temos esse tipo de controle, mas existem áreas onde não é possível pensar em realidades diferentes. (...) Nós achamos que quase tudo é possível na tecnologia. Viajar pelo espaço, clonar, fazer crescer órgãos, usar células-tronco. Mas, na economia, se você propuser qualquer alternativa, eles dizem: Não! É impossível. Você não pode nem pensar nisso. Até a esquerda aceita que a receita liberal, do jeito que é, está certa. (ZIZEK, 2011, páginas 166-167)

A democracia, como regime político, entre o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado deixou de cumprir algumas promessas dentre as quais se coloca a ampliação dos espaços para exercício da cidadania.

O acesso à Internet e às redes digitais de informação diz respeito à democracia e ao papel do Estado em sua função distributiva pela qual deve assegurar a igualdade. Há fatores importantes a serem considerados na democratização do acesso tais como a existência de recursos financeiros, a intervenção regulatória, a existência de infraestrutura de redes, serviços e a capacidade econômica dos usuários.

Se o desenvolvimento da democracia é verificado não pelo número daqueles que têm o direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, mas pelos espaços nos quais podem exercer este direito é possível dizer que há na ampliação do uso da Internet um desafio ao estado democrático de direito.

Um paradoxo é claro: há uma incompatibilidade entre o nível de evolução das tecnologias digitais para comunicação em seus inúmeros formatos e a efetiva oportunidade digital aos usuários. A necessidade de amplo acesso às redes digitais, representada pelo uso intensivo da Internet e a alteração dos paradigmas da comunicação abriram a discussão sobre a inclusão digital que passou a ocupar os debates públicos setoriais na busca dos recursos físicos, digitais, humanos, sociais, econômicos e financeiros para sua concretização.

A pesquisa se concretizou nesta tensão entre a necessidade de ampliação do acesso ao espaço virtual, a capacidade econômica individual, a motivação do Estado para operacionalizar esta ampliação e as condições do mercado para provê-la.

Em termos de organização do mercado de telecomunicações em 1997 com a desestatização e a privatização das subsidiárias da Telebrás erigiu-se o paradigma da universalização centrada no STFC prestado no regime público e com exclusividade, pelas concessionárias.

As concessionárias mantiveram em suas carteiras de serviços, como parte de seu legado, a autorização para o SRTT, prestado em regime privado, o que permitiu a utilização secundária das redes de suporte ao serviço fixo para a introdução da Linha Assimétrica Digital de Assinante – ADSL, tecnologia inovadora de transporte de dados, um meio técnico de acesso à Internet.

No ano de 2000 foi criado o FUST, fundo para o suprimento ou a cobertura ressarcitivo-indenizatória da execução de metas públicas de generalização, no território nacional, das atividades de telecomunicações. Em novembro desse mesmo ano o FUST foi considerado instrumento importante na preparação da sociedade brasileira para a era digital.

O Serviço de Comunicação Multimídia – SCM foi criado em 2001 para permitir a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações de qualquer natureza. O processo de criação do SCM deixou claro que este serviço não se confundia com o STFC, tendo a Anatel editado Súmula elucidativa.⁴¹ As concessionárias, então, migraram para o novo serviço criado e passaram a oferecer o acesso à Internet em banda larga.

A questão econômica e a necessidade de inclusão digital intensificaram as discussões acerca da aplicação do FUST que gerou em 2003 uma consulta do Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, ao TCU cuja resposta constituiu a situação provocadora da concepção de um novo serviço de telecomunicações.⁴² Nesse mesmo ano, considerando a demanda da sociedade por melhores condições de acesso a serviços Internet, a Anatel lançou a proposta do SCD, que é o tema desta pesquisa.

A proposta foi submetida à discussão pública, registrada pela imprensa:⁴³

Representantes de organizações não governamentais (ONGs) presentes à audiência pública realizada pela Anatel nesta quarta-feira, 28, no Rio de Janeiro, para debater as regras do Serviço de Comunicações Digitais (SCD), demandaram mais espaço para as entidades no projeto. Um representante da Fase, ONG de defesa dos direitos humanos, criticou a burocracia prevista no regulamento do SCD para que entidades não governamentais sejam beneficiadas com o acesso à Internet. Além disso, foi questionada a visão da Anatel de que as escolas seriam um lugar mais adequado que as ONGs para que a população utilize computadores ligados à grande rede. O argumento é de que as escolas têm poucos professores e, portanto, teriam dificuldade de atender às comunidades locais fora do horário escolar. Também foram feitas críticas à má divulgação da audiência em si. O evento contou com a participação de deficientes auditivos da entidade Associação Alvorada, que pediram que os terminais do SCD sejam adaptados aos surdos e mudos. O superintendente de universalização da Anatel, Edmundo Matarazzo, garantiu que todos os terminais serão capacitados a atender pessoas com deficiência auditiva ou visual, através de leitores de tela para cegos e conversores de áudio para Libras, linguagem dos surdos e mudos. Foram poucas as perguntas encaminhadas por representantes de empresas. A Globalstar questionou o limite mínimo de 64 Kbps de velocidade para os serviços e a Vicom criticou o longo período reservado às concessionárias do SCD antes da abertura do mercado para empresas autorizadas, prevista para 2009.

A proposta não avançou e o SCD não foi criado. A pesquisa analisa as contribuições às consultas públicas com o objetivo de proporcionar uma reflexão acerca das possíveis razões e tendências indicativas da opção pela não criação do novo serviço. De um lado busca-

⁴¹ Súmula n.º 6, de 24/01/2002, D.O.U de 25/01/2002

⁴²No FUST são depositados todo ano R\$ 500 milhões segundo informou o Ministro das Comunicações Paulo Bernardo em março de 2011, em debate ocorrido na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), quando diversos senadores cobraram a aplicação de recursos do FUST na instalação de infraestrutura necessária à ampliação da banda larga no País. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/senadores-querem-recursos-do-FUST-investidos-em-banda-larga.aspx>>. Acesso em: 24/01/2012

⁴³ONGs querem acesso ao novo serviço. Teletime News, quarta-feira, 28 de janeiro de 2004, 18h47. www.teletime.com.br. Disponível em: <http://www.teletime.com.br/28/01/2004/ongs-querem-acesso-ao-novo-servico/tt/45571/news.aspx>. Acessado em 15/02/2012

se conhecer o posicionamento dos vários segmentos quanto ao papel do Estado e de outro busca-se verificar como as contribuições tratam a democratização do acesso à Internet.

Duas foram as hipóteses de investigação. A primeira hipótese diz respeito à relação entre o Estado e o mercado. As contribuições apresentadas à proposta do SCD estariam consolidando o fechamento do campo de atuação estatal no setor de telecomunicações, isto é, provavelmente na proposta do SCD o Estado teria ido além de seu papel regulador e fiscalizador. A segunda hipótese diz respeito a relação entre tecnologia e democracia. O enfoque da pesquisa nos aspectos técnicos e na tecnologia teria a função de fornecer à investigação parâmetros para verificar como a democratização do acesso à Internet foi vista pelos diversos segmentos que apresentaram contribuições e se esse enfoque encobre o caráter político das contribuições. Isto é, seria possível estabelecer no que diz respeito aos aspectos técnicos, graus de democratização na concepção da proposta.

3.2. Análise de Conteúdo em uma Metodologia Híbrida

Para atingir o objetivo geral da pesquisa foi adotada uma metodologia híbrida. O estudo empírico foi combinado com técnicas de análise qualitativa e com a metodologia principal aplicada que foi a análise temática de conteúdo. Esta metodologia principal tem suporte no pensamento de Bardin:

A definição de análise de conteúdo dada por Berelson, há cerca de uns vinte anos atrás, continua a ser ponto de partida para as explicações que todos os principiantes reclamam, tendo-a ele definido do seguinte modo: “uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações (sic). (BARDIN, 1979, p. 36).

Em uma visão geral, a análise de conteúdo aplica-se à análise de sistemas, normas, índices e sintomas, representações linguísticas, comunicações e processos institucionais. Nos processos institucionais as mensagens desempenham funções dentro das organizações e das instituições sociais e as contribuições às consultas públicas são mensagens que, de fato cumprem funções no ambiente normativo das telecomunicações.

Uma vez que o corpus da pesquisa compreende as falas de contribuidores às consultas públicas, buscou-se, inicialmente, a realização de um estudo empírico. A análise das unidades de informação foi orientada pela exegese do corpus a partir das questões básicas seguintes: a) sobre quê o contribuidor está falando? b) quais são os temas secundários e o tema principal da

contribuição? c) como o contribuidor fundamenta as suas afirmações? d) é possível conhecer o posicionamento do contribuidor frente à proposta do SCD?

As questões básicas foram utilizadas no desmembramento das unidades de informação em unidades de significado. Assim, o desvio do olhar para outros significados contidos nas falas dos contribuidores se deu em uma perspectiva que reuniu o “compromisso com afirmações controláveis, contra especulações perdidas” (DEMO, 1985, apud SANTAELLA, 2001, p. 146) com a busca de interpretações e significados importantes para a avaliação do problema de pesquisa, como ensina Santaella:

(...) Mas, uma vez que aquilo que é mais relevante não se manifesta à primeira vista, havendo, além do mais, muitas dimensões dos fenômenos que são refratárias à mensuração, a dedicação empírica não pode se restringir ao nível superficial, sempre mais fácil de ser mensurado. (SANTAELLA, 2001, p. 146)

A busca de significados relevantes a partir da exegese das contribuições passou necessariamente pela avaliação qualitativa, que inclui uma percepção subjetiva do mundo real, sem excluir a lógica do empirismo, considerado por Althusser como uma tentação:

É preciso um esforço real pra resistir às tentações do empirismo para o qual apenas existem objetos reais-concretos, para aceitarmos criticar as suas evidências ideológicas, para as criticarmos verdadeiramente, e para nos situarmos ao nível da teoria, isto é, dos seu objetos formais-abstratos. (ALTHUSSER, 1978:35).

Ensina Santaella que as opções teóricas nascem das exigências internas que o objeto da pesquisa cria. As consultas públicas do SCD, objeto da pesquisa apresentam duas exigências internas: a primeira é o papel do Estado, incumbido do equilíbrio entre eficiência e equidade no atendimento de demandas sociais e na preservação das regras do modelo institucional e a segunda é a tecnologia como fator que orienta a conformação de um serviço de telecomunicações e a configuração do próprio mercado.

A pesquisa, então, tomou como referenciais teóricos a teoria geral do estado e a teoria crítica. A teoria geral do estado se ajusta ao objeto da pesquisa porque as consultas públicas são um canal de discussão oficial instituído pelo Estado que reflete o ideal de participação típico de um regime democrático e a teoria crítica se relaciona com a visão crítica que se projeta sobre o Estado a partir da oposição ao determinismo econômico.

As demandas sociais e a eficiência do Estado refletem questões públicas e a teoria crítica tem um compromisso renovado com as práticas sociais e com as questões públicas. Seu objetivo é promover a reflexividade e uma nova base para a praxis, que une a teoria e a prática, para um desfecho emancipatório, realizando uma oposição ao determinismo econômico. (PAES DE PAULA, 2008, p. 39).

3.2.1 Constituição do Corpus

O corpus da pesquisa compreendeu, então, 1.129 contribuições às consultas públicas 480, 493 e 494 lançadas em 2003 e 2004 e extraídas em 11 de julho de 2011 via *download* da página da Anatel, no seguinte endereço: www.anatel.gov.br.

A seleção do corpus obedeceu às regras do método de análise de conteúdo.

Uma vez definido o campo do corpus, que é o processo institucional de realização das consultas públicas, todas as contribuições efetuadas no sistema *online* e disponíveis ao público (regra da exaustividade) foram selecionadas para fins de codificação, classificação e categorização, dado que nelas estão as mensagens que poderiam explicar o insucesso da proposta do SCD (regra da pertinência). As contribuições às consultas públicas foram obtidas de forma idêntica e na mesma data (regra da homogeneidade). Apesar de a Anatel ter recebido contribuições por outros meios (carta e email) as contribuições extraídas do “site” da Agência constituem amostra significativa, pois o maior número de contribuições foi efetuado no sistema *online* (regra da representatividade) de acordo com os números da própria Agência como se vê da Tabela 1.

TABELA 1
CANAIS DE CONTRIBUIÇÃO

Contribuições	Quantidade	Percentual
Email	118	8,5%
Carta	143	10,3%
Sistema OnLine	1.132	81,3%
Total Geral	1393	100,0%

Fonte: INFORME ANATEL UNPCP/UNPC/SUN 032, de 08/09/2004 (Processo nº SICAP 200390234162)

A decisão pela utilização exclusiva das 1.129 contribuições às consultas públicas teve como fundamento a necessidade de circunscrever o universo de dados a um conjunto que expressasse o papel da sociedade no instrumento de participação institucionalizado pela legislação e pela regulamentação. Apesar de transcorridos oito anos desde o início das consultas públicas, o impacto do tempo na consistência do corpus é irrelevante porque a análise incidiu sobre opiniões registradas no sistema *online*, inalteráveis, portanto.

Os Procedimentos Administrativos n. 53000.046501/2004 e SICAP n. 200390234162 obtidos na Anatel, além de avisos, acórdãos, informes do Ministério das Comunicações e do Tribunal de Contas da União serviram como fontes suplementares de consulta. O recurso à imprensa especializada foi mantido, como instrumento suplementar de interpretação, confirmatório da conjuntura e das reações à proposta.

3.2.2 Mapeamento dos Conteúdos

O plano inicial da pesquisa previu os seguintes passos: (a) leitura pormenorizada das consultas públicas; (b) decomposição do conteúdo das consultas públicas em categorias de análise; (c) reagrupamento das categorias de análise em categorias temáticas; (d) análise das categorias e (e) conclusões.

A leitura pormenorizada iniciou-se com a leitura dos textos-secos, isto é, dos textos como propostos pela Anatel. Estes foram avaliados tendo como referência a estrutura dos documentos submetidos à discussão pública.

As contribuições e comentários que foram analisados na pesquisa incidiram sobre os artigos, parágrafos, incisos e anexos da proposta que compõem sua estrutura, conforme registrado na Tabela 2.

TABELA 2
ESTRUTURA DAS CONSULTAS PÚBLICAS

SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DIGITAIS DESTINADO AO USO DO PÚBLICO EM GERAL							
CP	TÍTULOS	CAPÍTULOS	SEÇÕES	ARTIGOS	PARÁGRAFOS	INCISOS	ANEXOS
480	8	27	2	90	25	137	0
493	0	0	0	14	3	0	2
494	0	0	0	23	8	31	0
TOTAL	8	27	2	127	36	168	2

Os dispositivos, isto é, os itens da estrutura das consultas públicas submetidos à discussão pública sobre os quais incidiu número significativo de comentários foram avaliados pela Anatel. Desta avaliação foram extraídos os cinco percentuais mais elevados indicando-se os assuntos tratados em cada um dos dispositivos, o que permitiu uma visão preliminar dos temas críticos e das temáticas mais frequentes. Esta visão é útil porque confirma que a opção pela não criação do serviço ocorreu pela miríade de problemas diversos apresentados pela proposta do novo serviço. Esta confirmação se encontra na coluna “outros” que se apresentou

em todas as consultas públicas com percentual bem mais elevado do que os temas propriamente ditos. A avaliação encontra-se registrada na Tabela 3

TABELA 3
CONTRIBUIÇÕES POR ARTIGO

CONSULTA PÚBLICA 480 Regulamento			CONSULTA PÚBLICA 493 Outorgas			CONSULTA PÚBLICA 494 Universalização		
Artigo	Tema	%	Artigo	Tema	%	Artigo	Tema	%
3º	Definições	10%	3º	Direitos Prestadora	17%	6º	Definições	13%
4º	Escopo SCD	6%	4º	Áreas Prestação	14%	7º	Prazos Atendimento Acesso	11%
11º	Obrigações Prestadora	5%	2º	Definição do SCD	11%	9º	Atendimento Localidades SCD	10%
19º	Direitos Usuário	5%	10º	Reserva de mercado SCD Regime Privado	8%	3º	Obrigações Universalização da Lei do FUST	9%
38º	Sigilo	3%	1º	Objeto do Plano	7%	16º	Quantidade Terminais em Bibliotecas	7%
Outros	Diversos	61%	Outros	Diversos	24%	Outros	Diversos	33%

FONTE: Quadro Elaborado com base no Relatório da Anatel intitulado Resultados das Consultas Públicas fornecido pela biblioteca da Agência como anexo em fls. não numeradas ao Processo Administrativo nº 53000.046501/2004.

Na análise verificou-se uma repetição de conteúdos nas contribuições, inclusive entre uma consulta e outra, o que ocorreu porque muitos contribuidores prepararam seus aportes uma única vez e os replicaram em dispositivos da estrutura que julgaram importante enfatizar. O próprio conteúdo dos artigos também induz a repetição das contribuições, por exemplo, as categorias temáticas áreas de prestação e universalização são comentadas não somente nas consultas públicas 493 e 494 que tratam das outorgas e da universalização respectivamente, mas, também, na consulta pública 480. Esse fato não prejudicou a análise qualitativa, ao contrário, serviu para reforçar as temáticas mais frequentes.

A consulta pública 480 concentrou o conteúdo temático mais relevante porque é a consulta que propõe o regulamento do novo serviço e contém uma quantidade maior de itens levados à discussão pública, conforme demonstrado na Tabela 4.

TABELA 4
CONTRIBUIÇÕES POR CONSULTA PÚBLICA

Consulta Pública	Quantidade	Percentual
CP 480	836	74%
CP 493	96	8%
CP 494	200	18%
Total Geral	1132	100,0%

Fonte: INFORME ANATEL UNPCP/UNPC/SUN 032, de 08/09/2004 (Processo nº SICAP 200390234162)

Em um segundo momento da leitura pormenorizada das consultas públicas, fez-se a identificação, a segmentação e a codificação dos segmentos, demonstradas no Quadro 5.

QUADRO 5
SEGMENTAÇÃO DE CONTRIBUIDORES

SEGMENTAÇÃO DE CONTRIBUIDORES	
SEGMENTO A - EMPRESAS	Este segmento abrange todos os contribuidores que se identificaram como empresas, inclusive os provedores, independentemente de serem prestadoras de serviços de telecomunicações.
SEGMENTO B - ASSOCIAÇÕES	Este segmento abrange todos os contribuidores que se identificaram como associações, havendo uma uniformidade nesta categoria, pois todas as associações são empresariais.
SEGMENTO C - ADVOGADOS E CONSULTORIAS	Este segmento abrange todos os contribuidores que se identificaram como advogados ou consultores, não tendo sido possível afirmar que os advogados e consultores tenham sido contratados por empresa para apresentar as contribuições, pois todos falam por si mesmos.
SEGMENTO D - PESSOA FÍSICA	Este segmento abrange todos os contribuidores que se identificaram como pessoa natural, desvinculadas de qualquer outro segmento, independentemente de terem sido identificadas ocorrências de pessoas físicas com atuação relevante em nível governamental no tema da inclusão digital.
SEGMENTO E - ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ÓRGÃOS PÚBLICOS	Este segmento abrange todos os contribuidores que se identificaram como organizações sociais e órgãos públicos, pois a entidade de classe identificada é uma autarquia.

Foram quantificadas as contribuições apresentadas por cada segmento com a totalização demonstrada abaixo:

TABELA 5
CONTRIBUIÇÕES POR SEGMENTO

CONTRIBUIDOR		CP 480 Regulamento	CP 493 PGO-SCD	CP 494 PGMU-SCD	TOTAL GERAL	
CATEGORIA E QUANTIDADE	IDENTIFICAÇÃO					
A	34	Empresas	289	51	62	402
B	08	Associações	335	29	71	435
C	06	Advogados e Consultores	100	10	28	138
D	28	Pessoa Física	91	3	33	127
E	05	Organizações Sociais e Órgãos Públicos	20	2	5	27
TOTAL	81		835	95	199	1129

Os números da pesquisa incluem somente as contribuições às consultas públicas ON LINE

Efetou-se, então, a transcrição das contribuições. A opção pela não criação do SCD é um efeito indesejado e as possíveis causas foram identificadas com base na segregação em temas secundários, temas principais, categorias temáticas, subcategorias e categorias de análise.

Uma vez que a contribuição é composta de uma sugestão e de uma justificativa, decidiu-se reunir na transcrição a sugestão e a justificativa pois a contribuição não fica clara apenas com a sugestão, sendo explicada pela justificativa. Além disso, a análise ficaria incompleta sem as justificativas, pois em algumas situações a justificativa se tornou mais importante do que a sugestão de alteração. É o caso da Contribuição nº 3 da Consulta Pública nº 480:

Contribuição: Solicitamos a expedição de norma referente ao acesso à Internet via Dial Up já preconizada na Consulta Pública 417

Justificativa: O SCD não substitui a prestação de SVA via dial up. Consequentemente, a Anatel deverá resgatar, com urgência, a CP nº 417, para viabilizar a inclusão digital, também, por intermédio do acesso analógico (dial up). Esta inclusão só será completa se se garantir, dentre outras formas, acesso com tarifa única mensal para acesso à Internet flat fee - (com o preço máximo sugerido de R\$ 20,00, conforme já praticado pela Telefônica em São José dos Campos), bem como o encaminhamento de chamadas aos PASIs via numeração não geográfica (0i00). (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 3)

Cada contribuição foi tomada como uma unidade de informação, sobre as quais incidiram as perguntas básicas descritas. A contribuição transcrita (sugestão e justificativa) deu origem a uma ou a várias unidades de significado. As contribuições nº 3 e 4 da Consulta Pública nº 480, exemplificam como foi feita a leitura e a transcrição conforme demonstrado no Quadro 6.

QUADRO 6
TRANSCRIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES

ONDE	QUEM	COMO e POR QUÊ (o SCD não Deu Certo?)
480/3	A	3 –Unidades de Significado
		<ol style="list-style-type: none"> 1. O SCD não substitui a prestação de SVA analógico (via dial up). 2. Anatel deverá com urgência viabilizar (norma) a inclusão digital, também, pelo acesso analógico (dial up). 3. A inclusão só será completa se for garantida, dentre outras formas, acesso com tarifa única mensal para acesso à Internet e encaminhamento de chamadas aos PASIs via numeração não geográfica (0i00).
480/4	A	1 –Unidade de Significado

A iniciativa da Agência é importante para desenvolver um serviço que objetiva proporcionar a inclusão digital em nosso país.

Foram extraídas das 1.129 contribuições o total de 1478 unidades de significado. Subtraíram-se deste total as contribuições vazias, isto é, aquelas em que o contribuidor se identificou, mas não aportou nenhum conteúdo (5); as contribuições repetidas, isto é, aquelas que são idênticas a uma contribuição única de um único segmento que foi reforçada repetidas vezes sempre que aquele contribuidor se manifestou (387) e as contribuições inservíveis, isto é, aquelas em que não foi possível conhecer corretamente a identidade do contribuidor ou aquelas em que o contribuidor pretende complementar o dispositivo mas não é claro quanto à complementação (31), resultando em 1055 unidades de significado que passaram a ser os fatores estatísticos de referência para a análise.

Cada unidade de significado foi então analisada para identificação do tema principal abordado em cada uma delas e o conjunto de temas principais foi reunido em categorias temáticas que totalizaram setenta e seis (76). A Tabela 6 contém as categorias temáticas mais frequentes.

TABELA 6
FREQUÊNCIA DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS

Nr.	CATEGORIA TEMÁTICA	Frequência ¹	Percentual de Incidência (sem os itens anulados) ²
1.	Atributos do novo serviço	163	15,5
2.	Definições Técnicas	123	11,7
3.	FUST	88	8,3
4.	Regulação	81	7,7
5.	Relação com outro serviço	66	6,3
6.	Inclusão digital	55	5,2
7.	Áreas de Prestação	46	4,4
8.	Regime Público	41	3,9
9.	Provedores	35	3,3
10.	Desagregação de redes	30	2,8
11.	Velocidade	25	2,4
12.	Modelagem econômica	22	2,1
13.	Modelo institucional	22	2,1
14.	Redes	18	1,7
15.	Licitação	16	1,5
16.	Metas de Universalização	15	1,4
17.	Monopólio privado	13	1,2

18.	Prioridade atendimento	12	1,1
19.	Convergência	10	0,9
20.	Debate público	10	0,9
21.	Acordo Comercial	8	0,8
22.	Competição	8	0,8
23.	Fornecer base cadastral	8	0,8
24.	Inserção regional	8	0,8
25.	Investimentos	8	0,8
26.	Impropriedade técnica	7	0,7
27.	Capacidade Técnica da Anatel	6	0,6
28.	Certificação	6	0,6
29.	Banda larga	5	0,5
30.	Carga Tributária	5	0,5
31.	Grupos Econômicos	5	0,5
32.	Informação e conteúdo	5	0,5

¹: A coluna 'Frequência' considera a quantidade de cada Categoria Temática no total de 1478 unidades de significado.

²: A coluna 'Percentual de Incidência (sem os itens anulados)' desconsidera as Categorias Temáticas irrelevantes para o presente estudo, quais sejam: 'Contribuição Vazia' (5), 'Contribuição repetida' (387) e 'Contribuição Inservível' (31). (Total = 1055).

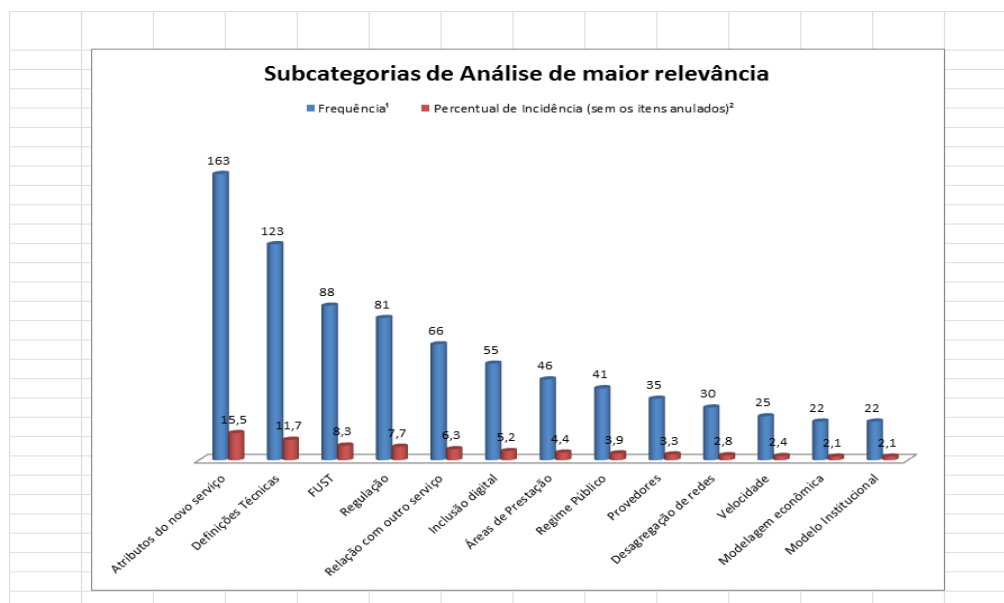
As hipóteses de pesquisa dizem respeito ao Estado em sua nova relação com o mercado e dizem respeito à democratização do acesso aos serviços de telecomunicações em sua relação com a tecnologia.

Estas hipóteses, colocadas diante do conteúdo das contribuições, deram origem a sete categorias de análise:

- (i) papel do Estado;
- (ii) caracterização do SCD;
- (iii) inclusão social;
- (iv) aspectos relacionados com a organização do mercado de telecomunicações;
- (v) regime de prestação adequado para o novo serviço;
- (vi) aspectos técnicos e tecnologia e
- (vii) universalização.

Um segundo corte feito nas categorias temáticas, também decorrente da frequência elevada em que são abordados alguns temas, permitiu a segregação de treze subcategorias demonstradas no Gráfico.

GRÁFICO



O Quadro 7 faz a relação entre as categorias e as subcategorias de análise.

QUADRO 7

CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS

Categorias de Análise	Subcategorias de Análise
Papel do Estado	Modelo institucional Regulação
Organização do Mercado de Telecomunicações	Área de Prestação Relação com outro Serviço Desagregação de redes Provedores
Aspectos Técnicos e Tecnologia	Definições Técnicas Velocidade
Caracterização do SCD	Atributos do Novo Serviço Modelagem econômica
Universalização	FUST
Regime de Prestação	Regime Público
Inclusão Social	Inclusão digital

3.2.3 Descrição das Categorias e Subcategorias de Análise

3.2.3.1 O Papel do Estado

O papel do Estado é tema central na pesquisa porque a proposta de criação de um novo serviço de telecomunicações se dá em uma nova articulação entre o Estado e o mercado, pela qual o Estado afastou-se do jogo econômico e assumiu a função reguladora e fiscalizatória. Além disso, o Estado é o protetor da ordem social e garantidor dos direitos individuais e coletivos, fazendo-o por intermédio da regulação jurídica, no caso específico, da Norma Fundamental que é a Constituição Federal e que foi mencionada em uma das contribuições que se transcreve a seguir:

O Produto necessário ao brasileiro é um só e está previsto na Constituição. Direito a ir e vir. Direitos básicos de comunicação. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 135)

Nesta categoria de análise papel do Estado estão contidas duas subcategorias: (i) modelo institucional e (ii) regulação.

A subcategoria modelo institucional visa avaliar se a proposta do SCD afetaria a nova configuração do mercado de telecomunicações instaurada com a privatização e em que grau isso ocorreria, a partir dos objetivos do próprio modelo institucional vigente. Esta subcategoria foi tratada nas contribuições nos seguintes termos:

O modelo pretendeu criar condições para que o progresso das tecnologias da informação e das comunicações possa efetivamente contribuir para mudar, para melhor, a maneira de viver das pessoas propiciando condições para reduzir o diferencial de cobertura dos serviços de telecomunicações entre as diversas regiões do País e entre as diversas faixas de renda. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

A subcategoria de análise regulação permite verificar como as contribuições trataram o papel regulador do Estado e a função da regulação no estabelecimento de um novo serviço. A importância desta subcategoria é ilustrada na seguinte contribuição:

O SCD demanda regulamentações que ainda não se encontram definidas e nem foram submetidas a comentários públicos (EILD, Desagregação de redes, remuneração pelo uso da rede SCD, metas de abrangência e de qualidade para autorizações). (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

3.2.3.2 Aspectos Relativos à Organização do Mercado

A categoria de análise aspectos relativos à organização do mercado visa facilitar a compreensão da opinião dos diversos segmentos sobre o impacto do SCD em traços essenciais do mercado de prestação de serviços de telecomunicações e em sua organização:

Na formação desse novo serviço não se pode cometer mais erros do passado. A Agência deve atuar no sentido de fomentar o maior número de prestadoras possíveis nesse processo e ainda evitar a concentração de mercado existente na telefonia fixa.(CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 6)

O SCD será implementado para beneficiar alguns grandes grupos no Brasil. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

Analisar as contribuições sob a ótica da organização do mercado é relevante porque houve no setor de telecomunicações uma modificação da lógica estatal para uma lógica de mercado. Nesta categoria de análise estão contidas quatro subcategorias: (i) área de prestação; (ii) relação com outro serviço; (iii) desagregação de redes e (iv) provedores.

A divisão geográfica do território é, na verdade, uma divisão de mercado na dimensão geográfica que influencia a possibilidade de novos competidores, como se observa da contribuição abaixo:

Temos dúvidas de que haja 11 (onze) empresas ou grupos com potencial para assumir todos os ônus que são inerentes a uma concessão desse porte e quanto à legalidade da regra que veda um mesmo grupo em mais de uma área de prestação. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 32)

A criação do SCD modificaria o relacionamento deste novo serviço com outros serviços preexistentes. Por esta razão, a subcategoria relação com outro serviço serviu para avaliar como as contribuições tratam a entrada de um novo serviço em um mercado com suas regras e seus “players” já em operação:

Observa-se que o objeto do serviço de telecomunicações cuja criação está sendo proposta está contido num serviço existente e já regulamentado pela Anatel – o Serviço de Comunicações Multimídia (SCM). É que ambos se destinam ao transporte de informações em aplicações semelhantes, sendo de se destacar que o objeto do SCD constitui uma parte do objeto do SCM. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

Considerando que as redes de telecomunicações são vias integradas de livre circulação e considerando que na reestruturação das telecomunicações as concessionárias do STFC receberam como legado as redes deste serviço, a criação de um novo serviço afetaria o relacionamento dessas redes com as redes dos novos prestadores. As redes que existiam antes de privatização e que foram transferidas, como legado, às concessionárias na desestatização são denominadas como redes incumbentes e as redes dos novos prestadores são denominadas de redes entrantes.

No Brasil o relacionamento entre as redes é regido, basicamente, pelos seguintes princípios: a interconexão de redes é obrigatória; não pode haver discriminação entre rivais e a negociação de interconexão é livre, com possibilidade de intervenção da Anatel.

As políticas públicas para o setor de telecomunicações estabelecidas pelo Governo Lula determinavam regras para a desagregação de redes. A desagregação de redes cria uma obrigação para as operadoras detentoras das redes incumbentes de alugar os elementos de rede de forma desagregada. Isto é, além de ser obrigada a alugar os elementos de rede para os novos operadores, o operador incumbente não pode praticar o aluguel casado, nem a venda casada, ações que levariam o novo operador a pagar por elementos de rede de que não necessita. A desagregação de redes é importante no estabelecimento da competição e evitaria duplicações desnecessárias de infraestruturas.

A Anatel publicou um despacho, o de nº 172/2004 que estabelece a obrigação de desagregação de redes em dois tipos: (i) o compartilhamento de linha ou *line sharing* pelo qual o incumbente é obrigado a compartilhar o fio de cobre para fins de oferta de serviços não associados a voz pelo entrante e o (ii) *unbundling* completo, ou *full unbundling* pelo qual o incumbente é obrigado a liberar o fio de cobre para oferta de todos os serviços, especialmente voz e não somente o ADSL. (MATTOS, 2005)

A subcategoria desagregação de redes permite verificar as dificuldades identificadas relativamente ao tema:

Não basta tornar mandatária a desagregação de redes se não existem regras que incentivem a construção de redes complementares, com o uso das mais variadas tecnologias. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 12)

Os provedores atuam em mercados locais, mas a proposta do SCD trouxe o receio de que a inserção regional produzida pelos provedores viesse a ser sufocada pela presença de grandes grupos econômicos caso esses viessem a atuar como provedores de Internet. Deste modo, a análise do impacto do SCD no mercado de provedores de acesso à Internet permitiu avaliar em que medida o SCD promoveria este mercado:

A aprovação do SCD levará à falência ou diminuição de provedores locais de serviço de Internet (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

3.2.3.3 Aspectos Técnicos e Tecnologia

Aspectos técnicos e tecnologia é categoria de análise importante, pois a comunicação neste século XXI não pode prescindir da tecnologia. Aliado a isso tem-se que

uma das motivações para o lançamento da proposta do SCD foi a demanda por serviços tecnologicamente convergentes. Deste modo, esta é uma categoria de análise essencial na avaliação das contribuições. Uma contribuição que demonstra como os aspectos técnicos e a tecnologia são vistos pelos segmentos diz respeito à convergência de tecnologias:

A criação do SCD não pode, na forma como se encontra definido o serviço ser vista como passo consciente em direção à convergência (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13).

Esta categoria de análise aspectos técnicos e tecnologia compreende as subcategorias (i) definições técnicas e (ii) velocidade.

A subcategoria de análise definições técnicas abrange diversos temas tais como plano de numeração, redes digitais e código de acesso:⁴⁴

A proposta prevê o direito à substituição do código de acesso, mas o contribuidor não entende qual a utilidade e aplicação de Códigos de Acesso para o SCD uma vez que há muitas dúvidas a respeito do próprio serviço. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 447)

A velocidade da conexão à Internet foi segregada como subcategoria porque uma das grandes preocupações na proposta do SCD é a velocidade de conexão adequado ao SCD. Vejam-se as observações constantes da contribuição abaixo:

A proposta do novo serviço não deve limitar o uso dos recursos do FUST, nem à Internet, nem à uma velocidade mínima para permitir e incentivar um acesso mais universal a serviços simples e práticos que só requerem troca de texto. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 2)

3.2.3.4 Caracterização do SCD

Esta subcategoria de análise, caracterização do SCD é categoria de análise que compreende as subcategorias (i) atributos do novo serviço e (ii) modelagem econômica.

A subcategoria atributos do novo serviço tem o objetivo de verificar se as contribuições apontam a existência de lacunas na caracterização do novo serviço, como faz esta contribuição:

A LGT não detalha a caracterização de cada modalidade de serviço, mas explicita alguns atributos a considerar (art.69) (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO11).

A falta de clareza na proposta quanto aos atributos do novo serviço é motivo de contribuição que elenca as dúvidas:

⁴⁴ Código de Acesso é o conjunto de caracteres numéricos ou alfanuméricos, estabelecido em plano de numeração, eu permite a identificação de assinante, de terminal de uso público ou de serviço a ele vinculado.

A proposta não é clara (quanto a concessão da outorga - leilão, menor preço? remuneração dos prestadores do SCD; estímulo às economias regionais; papel dos provedores de Internet, empresa de informática, integradores e prestadores de serviço). (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

As contribuições colocam a modelagem econômica como procedimento inicial no que diz respeito à caracterização do novo serviço, razão pela qual esta subcategoria de análise pode ser útil na compreensão da posição dos diversos segmentos da proposta do SCD:

O passo primeiro a ser dado deveria ser o da formatação econômica do serviço a ser concedido, seja ele um serviço exclusivamente apto a permitir a utilização dos recursos do FUST, seja um serviço voltado a tratar de forma mais ampla o digital, cuidando dos acessos contratados individualmente por cidadãos e empresas. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 9)

3.2.3.5 Universalização

Uma questão básica na discussão é o conceito de universalização porque dele depende o emprego dos recursos do FUST no provimento de acesso à Internet. Na Lei Geral o serviço universal é o serviço fixo e isso torna a universalização tema e problema para si própria.

A dificuldade que a proposta do novo serviço acarreta quanto ao que é pertinente à aplicação do FUST é demonstrada, exemplificativamente, na seguinte contribuição:

É indispensável que a Anatel não destine a totalidade dos recursos do fundo para atendimento das metas do SCD, indicando detalhadamente o mecanismo de distribuição de seus recursos. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 199)

3.2.3.6 Regime de Prestação

O regime de prestação define o procedimento, o rito para criação do novo serviço, bem como sua lógica interna. Este fato determinou a segregação do tema regime de prestação em uma categoria de análise específica. O que se pretende verificar é como as contribuições avaliam a possibilidade do SCD em regime público, em regime privado ou a concomitância de regimes:

A Anatel e o Ministério, este último na sua função pública de definidor de políticas, devem atuar firmemente na adoção de medidas que revejam a prestação do SCD em regime privado, resgatando-se e por fim alcançando-se os objetivos expostos na LGT. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 6)

3.2.3.7 Inclusão Social

A inclusão social possui hoje uma nova e importante dimensão por abranger a inclusão digital. Esta, por sua vez, é motivo de preocupação, porque envolve as escolhas por tecnologias de baixo custo. Isto se pode deduzir da contribuição transcrita abaixo:

A criação do SCD e a sua conseqüente transformação em monopólio, além de desnecessários, também eliminariam qualquer possibilidade das redes wireless dos autorizados de SCM concorrerem com as empresas de telefonia no mercado de conexões Internet em banda larga, acabando na raiz com o promissor processo de inclusão digital de baixo custo que poderia ser proporcionado pelas redes Wi-fi e Wimax do SCM, pois caberia apenas aos concessionários de SCD determinarem quais seriam as redes de transporte que os usuários deveriam utilizar para conectarem seus equipamentos às supostas redes Internet dos PASIs. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 36)

4 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E SUA NOVA RELAÇÃO COM O MERCADO

Este Capítulo 4 faz o percurso da trajetória de transformações pelas quais passou o Estado, argumentando que as transformações pelas quais o Estado passou e as conformações teóricas conduziram à instituição do Estado Regulador e à reestruturação do setor de telecomunicações.

4.1 Estado

Estado é designação que a maioria dos autores da Ciência Política e da Teoria Geral do Estado dá a “Todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros”. Com esta acepção o vocábulo foi empregado por Maquiavel, em 1513, no Capítulo I de sua obra *O Príncipe*, quanto se refere a toda situação permanente de convivência ligada à sociedade política. Diz, textualmente, que “Todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou monarquias”. (DALLARI, 1993).

O Estado, porém, é uma realidade histórica que só pode ser observada dentro de um contexto e em dado instante da evolução humana, não é algo invariável. (MARQUES NETO, 2002, p. 24). Esta é a visão que Marques Neto adota para tratar do Estado Moderno e é, também, a que adotamos nesta pesquisa. O objetivo da pesquisa é analisar as contribuições às consultas públicas no contexto da reestruturação das telecomunicações, fato que ocorreu no final do Séc.XX e se caracterizou pela delegação à Anatel do papel de conduzir a produção normativa da qual emanaria a proposta de criação de um novo serviço de telecomunicações, o SCD.

Adotamos, também, a visão de Bresser Pereira que define o Estado moderno como instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil; resultado de uma construção política de homens e mulheres que ao fazê-lo, consubstanciam sua sociedade civil e sua nação, edificando, graças a estas, seu Estado e seu Estado-nação. Na visão do autor, essa construção se dá através de conflitos e de compromissos, das lutas pela dominação e pela emancipação, de reconhecimento da necessidade ou das restrições econômicas e da afirmação da liberdade e da vontade. (BRESSER PEREIRA, 2010, p.12).

4.2 Teorias Contratualistas

As teorias contratualistas de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, embora divergindo quanto aos motivos, têm em comum a explicação de que o Estado surge de um acordo de vontades o qual dá origem a um contrato social.(DALLARI, 1993, p.43-61).

Hobbes, em sua obra *Leviatã* (1651) expõe que os homens vivem no estado de natureza, onde suas ações não são reprimidas pela razão ou por uma instituição política eficiente, os homens vivem uma guerra de todos contra todos que leva os homens a agredirem antes de serem agredidos (o homem é o lobo do homem). A razão, então, supera este estado de natureza e leva à celebração do contrato social que é a transferência mútua de direitos cujas cláusulas, em síntese, seriam o esforço pela paz e a liberdade igual para todos, cujo cumprimento seria assegurado por um poder visível, que é o Estado.

O estado de natureza de acordo com Locke em sua obra *O Segundo Tratado sobre o Governo Civil* (1690), é regido por uma regra geral segundo a qual todos os homens são livres e iguais e ninguém deve prejudicar ninguém em saúde, liberdade e propriedades. Na defesa de seus direitos, todos podem punir, todos têm o poder executivo da lei da natureza em suas mãos e para evitar o abuso, os homens concordam em desistir de seus poderes naturais e erigir uma autoridade comum para decidir disputas e punir ofensores.

Em Rousseau, o estado de natureza não é a base da ordem social e sim o são as convenções, conforme abertura ao Livro I, de *O Contrato Social*, publicado em 1762:

(...) O homem nasceu livre, e em toda parte se encontra sob ferros. De tal modo acredita-se o senhor dos outros, que não deixa de ser mais escravo que eles. Como é feita essa mudança? Ignoro-o. Que é que a torna legítima? Creio poder resolver esta questão. Se eu considerasse tão-somente a força e o efeito que dela deriva, diria: Enquanto um povo é constringido a obedecer e obedece, faz bem; tão logo ele possa sacudir o jugo e o sacode, faz ainda melhor; porque, recobrando a liberdade graças ao mesmo direito com o qual lha arrebataram, ou este lhe serve de base para retomá-la ou não se prestava em absoluto para subtraí-la. Mas a ordem social é um direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros. Esse direito, todavia, não vem da Natureza; está, pois, fundamentado sobre convenções. (...).

Cidadania é um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e das decisões (DALLARI, 1993, p.85). No estado de natureza, porém, não havia cidadania. A vida em comum era caracterizada por disputas pela propriedade e pela riqueza. Na transição do estado de natureza para a ordem social civil a

liberdade do sujeito se transforma, deixa de ser uma liberdade natural ilimitada e passa a ser uma liberdade civil com regras estabelecidas na lei, a partir do contrato social que tornaria os homens iguais por convenção e que orientaria a constituição do Estado e da legislação.

A ordem social civil deriva, então, de convenções, de atos da vontade, da combinação de liberdade e força, de uma associação em que todos alienam os seus direitos em favor da comunidade produzindo um corpo moral e coletivo que é o Estado, mas permanecendo livres. O Estado seria essa associação que passa a atuar soberanamente no interesse do todo, englobando o interesse de cada um e que tem uma vontade própria que é a vontade geral. Este é o problema concreto que o contrato social de Rousseau solucionou.

4.3 Apontamento sobre o Estado em Hegel e Marx

Para Hegel o Estado sintetiza em uma realidade coletiva a totalidade dos interesses contraditórios entre os indivíduos. Assim como a família é a síntese dos interesses contraditórios entre os seus membros, e a sociedade civil a síntese que supera as divergências entre as diversas famílias, o Estado representa a unidade final, a síntese mais perfeita que supera a contradição existente entre o privado e o público. As diferenças só são superadas pelo reconhecimento da soberania do Estado, como esfera dos interesses públicos universais. (ARANHA e MARTINS, 1995, p.233-235)

Segundo Bobbio, com Hegel a racionalização do Estado atinge o seu ponto alto, mas em Marx e Engels o Estado seria a violência concentrada e organizada da sociedade, o prolongamento e a estabilização do estado de natureza. No Estado o reino da força não seria suprimido, mas perpetuado com a diferença de que a guerra de todos contra todos seria substituída pela guerra de uma parte contra a outra parte - a luta de classes, da qual o Estado seria expressão e instrumento – o comitê da classe dominante. O Estado não seria a superação da sociedade civil e sim o seu reflexo, conteria a sociedade civil para conservá-la tal qual é; a sociedade civil não desapareceria no Estado, mas reapareceria nele com todas as suas determinações concretas (BOBBIO, 2002, p. 45).

Em outras palavras, para Marx o Estado serviria para a perpetuação da divisão da sociedade em classes e do direito da classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio de uma sobre a outra. Ainda, em Marx se o Estado é uma instituição artificial criada para satisfazer interesses de uma pequena minoria, poderia ser extinto no futuro. (DALLARI, 1993; BONAVIDES, 1993).

Sobre o Estado na visão de Marx, Bresser Pereira faz remissão ao pensamento de Mabel Thwaites Rey, marxista moderna, para quem o Estado “não é o mero representante das classes dominantes, mas o lugar onde podem se unificar os interesses competitivos dos diversos grupos capitalistas” (THWAITES, 2007, p. 25, apud BRESSER PEREIRA, 2010).

Segundo Bobbio, o conceito de sociedade civil que deriva de Hegel é usado de modo técnico, pouco rigoroso, com significações oscilantes, a sociedade civil em Hegel é a esfera das relações econômicas e ao mesmo tempo a sua regulamentação externa segundo os princípios do Estado liberal e é conjuntamente sociedade burguesa e Estado burguês (liberdade natural e Estado de Direito). (BOBBIO, 2002, p.43-70)

Um ponto importante que Bobbio explicita é o fato de que com Marx ocorre a fixação do conceito de sociedade civil como momento do desenvolvimento das relações econômicas, que precede e determina o momento político. Esse ponto é realçado pela transcrição que faz o autor de passagem dos escritos de Engels: “O Estado, a ordem política é o elemento subordinado, ao passo que a sociedade civil, o reino das relações econômicas é o elemento decisivo” (ENGELS, apud BOBBIO, 2002, p. 53).

Ainda na conceituação de sociedade civil, Bobbio cita textualmente Marx, em passagem que ele designa como um dos trechos do pensamento marxista mais importantes sobre a questão (MARX, apud BOBBIO, 2002, p. 54):

A sociedade civil abrange todo o conjunto das relações materiais dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase de desenvolvimento e neste sentido, transcende o Estado e a nação ainda que por outro lado tenha novamente de se afirmar perante o exterior como nacionalidade e de se organizar perante o interior como Estado.

4.4. Do Estado Liberal ao Estado Social

O Estado moderno é o resultado de um processo de evolução histórica da ideia de Estado e se caracteriza por elementos bem definidos que são o território, o povo, a pessoa estatal, e a finalidade estatal. O Estado moderno, porém, nasceu absolutista – monarca fortalecido contra os senhores feudais pelas alianças com a burguesia, razão pela qual o poder público era visto como inimigo da liberdade individual, o que está na raiz do Estado liberal, espaço de predomínio político da burguesia e de liberdade de funcionamento aos mercados.

O Estado liberal, fruto da ascensão política da burguesia, valorizava o indivíduo e a liberdade, mas afirma Dallari que esta valorização assegurou privilégios para aqueles que eram economicamente mais fortes – a distinção entre o público e o privado era bem nítida. O indivíduo que era um súdito coloca-se como senhor de si e de suas propriedades. Mas nessa fase do Estado, também houve aspectos positivos, como, por exemplo, o progresso econômico que criou as condições para a revolução industrial. Com o impulso da Revolução Industrial, o capital expandiu-se, grandes conglomerados urbanos surgiram e o excesso de oferta de mão-de-obra agravou as condições de vida do proletariado. Mas, a exacerbação da liberdade individual como ideário da burguesia, impediu a interferência do Estado no atendimento das demandas sociais – Estado não-intervencionista. Disso decorreram os movimentos socialistas do final do Séc. XIX e início do Séc. XX. (DALLARI, 1993, p. 235).

O agravamento das condições de vida dos operários de todo o mundo durante a I Guerra Mundial abriu vias para o estado socialista russo, para a política nacionalista do III Reich, para a ênfase na questão social na Constituição de Weimar e do México, para a política intervencionista do *New Deal* de Roosevelt.

A Constituição de Weimar é a Constituição da Alemanha de 1919 que assinala um momento importante da intervenção do Estado em favor dos direitos sociais. De igual modo, a Constituição Mexicana de 1917 atribuiu aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos. Assim, também, o *New Deal* de Roosevelt estipulou medidas que tinham como objetivo superar a crise econômica advinda da superprodução verificada após a I Guerra Mundial com cunho econômico e social:

Após a guerra de 1914-19 as declarações de direitos conhecem um impulso enorme. Nos Estados criados ou transformados pela guerra, as assembleias constituintes adotam nos preâmbulos das constituições um bom número de artigos fixando as bases políticas e sociais do novo regime. Elas registram o nascimento de novos direitos saídos da evolução da vida social; eles remetem ao dever do Estado, não mais simplesmente a garantia da independência jurídica do indivíduo, mas, sobretudo a criação de condições necessárias para assegurar-lhe a independência social. O individualismo é corrigido pelo reconhecimento da legitimidade das intervenções do Estado em todos os domínios em que se possa demandar a solidariedade social. (BURDEAU 1996, p. 68, apud JAMIL, 1998)⁴⁵

Esses fatos históricos propiciaram mudanças na concepção do Estado Liberal que passou a atuar como protetor de direitos iguais, tornando-se um Estado intervencionista. No

⁴⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. Disponível em :

http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivos/File/conteudo/veiculos_de_comunicacao/EDS/VOL19N63/EDS_ARTIGOS19N63_5.PDF. Acessado em 20/05/2012

século XX, após as duas Grandes Guerras, o Estado agigantou-se. Em suma, para resolver as questões sociais, as funções do Estado Intervencionista se ampliaram. A intervenção deixou de ser restritiva à liberdade e à participação do Estado nas atividades econômicas.

O Estado Social ocupa-se do Bem-Estar que é o bem comum, o bem da maioria, o bem que satisfaz as necessidades coletivas. É, então, intervencionista e ocupado com todos os interesses e benefícios que absorveu, como serviços, indústria, pesquisa, saúde, previdência e que passaram a ser considerados atividades públicas. Este Estado que estende sua influência a todas as áreas típicas da iniciativa individual, pode ser denominado de Estado Social (BONAVIDES, 2004), conforme Dobrowolski:

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

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

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

Na sociedade industrial organizada como Estado-Social multiplicam-se as relações e relacionamentos que não podem ser ordenados nem como Direito Público nem como Direito Privado e dão origem ao Direito Social. Embora a sociedade de direito burguês tenha sempre exaltado a autonomia do Direito Privado (propriedade dos meios de produção, liberdade de contratar, herdar, empreender) vive-se uma complicada mistura de tipos que foi registrada como “publicização do Direito Privado” e mais tarde, um movimento inverso que foi denominado de “privatização do Direito Público”. O sistema jurídico privado é invadido pelo crescente número de contratos entre poder público e pessoas privadas. (os acordos de

sindicatos deixam de ser acordos privados; o contrato de trabalho, por exemplo, é contrato privado, mas é feito com base na lei). O Estado passa a executar tarefas empresariais - privatização do Direito Público (HABERMAS, 1984).

4.5 Do Estado Social ao Estado Regulador

Di Pietro expõe que as consequências negativas geradas pelo Estado Social de Direito provocaram o acréscimo da ideia de Estado Democrático à concepção de Estado Social. Sem deixar de ser Estado de Direito, fundado na lei e protetor das liberdades individuais, e sem deixar de ser Estado Social, promotor do bem comum o Estado passou a ser também Estado Democrático. Não que a democracia não fizesse parte do ideário do Estado em suas conformações anteriores, mas o propósito da participação popular ampliou a aplicação do princípio democrático ao Estado (DI PIETRO, 1999, p. 23). A própria Constituição Federal de 1988 dá à República Federativa do Brasil a designação de Estado Democrático de Direito.

Liberdade, igualdade e aceitação da vontade da maioria são valores que fundamentam a democracia e estão previstos no Estado Democrático como valores positivos na ordem constitucional brasileira.

A liberdade é o poder de atuação do homem em busca de sua realização pessoal, de sua felicidade, traduzida em um regime geral de liberdades que encontra na democracia o seu campo de expansão (liberdade de locomoção, de pensamento, de expressão coletiva, e ação profissional e liberdade de conteúdo econômico e social (livre economia, livre iniciativa, autonomia contratual, ensino, trabalho).

Aranha manifesta-se no sentido de que a democracia depende da liberdade de comunicação. Segundo ele, citando Montaigne, a palavra é metade de quem fala e metade de quem ouve e por essa razão a comunicação é apresentada como uma manifestação elementar do direito, necessária para cogitação da existência da liberdade política e ainda que o direito à comunicação e democracia são faces indissociáveis da mesma moeda.⁴⁶

Diz Silva que além de tratar a igualdade como igualdade de todos perante a lei a Constituição brasileira reforça o princípio da igualdade em outras normas que buscam a igualdade entre os desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais como uma promessa de busca da igualdade material. (SILVA, 2008, p. 211-234).

Acerca da outorga de direitos iguais, Javier Lucas reforça a ideia de que a igualdade requer o ponto de vista descritivo, pois nascemos desiguais e a desigualdade de nascimento

⁴⁶ “Direito à Comunicação e a democracia: faces indissociáveis da mesma moeda” in: Entrevista do Professor Márcio Iorio Aranha ao Jornal Constituição e Democracia, Caderno mensal concebido, preparado e elaborado pelo Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito, ISSN 1983-8646, Ano III nº 31, Abril de 2009, pp-12-13.

determina outras desigualdades. Este é o sentido da igualdade perante a lei que é uma igualdade acordada, uma igualdade na lei cujos critérios são históricos, contextuais, vinculados à prática social, aos conflitos encabeçados por movimentos ou grupos sociais. É certo que haverá sempre a desigualdade material, mas isso não deve determinar a interrupção dos avanços em termos de igualdade perante a lei— as demandas sociais por igualdade têm fundo coletivo. (LUCAS, 2000)

No que diz respeito à regra da maioria como valor democrático, esta é tomada como uma regra de convivência social, um modelo de comportamento destinado a definir a ação coletiva sem violar a igualdade política e a soberania popular. O voto da maioria decide os assuntos e é o recurso que se constitui regra fundamental para a formação de uma decisão coletiva (CAMPILONGO, 2000, p.35 e 42).

O Estado Social, denominado de Estado do Bem-Estar acabou por inviabilizar-se, seja por terem sido gerados resultados positivos de que o aumento da expectativa de vida é um exemplo, seja pelos efeitos negativos colaterais representados pela estrutura burocrática complexa e opressiva, ineficiência das empresas estatais, insatisfação generalizada com a dificuldade de acesso aos serviços públicos que, somados ao desenvolvimento exacerbado da atividade privada, requereram medidas de correção da atuação do Estado.

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

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

Justen Filho explica que o Estado Regulador é um novo paradigma político-organizacional de um Estado que se faz presente em uma intervenção normativa e não na execução direta das atividades e serviços que possam ser organizados segundo padrões de estrita racionalidade econômica. (JUSTEN FILHO, 2002),

Marques Neto diz que no intervencionismo indireto o Estado deve deter o máximo de capacidade de regular (via regulamentação, fiscalização, monitoramento, aplicação de sanções etc..) os diversos campos da atividade econômica e social, atuando sempre no sentido da proteção dos interesses hipossuficientes, não exercendo um intervencionismo direto, no

sentido de ser o executor de atividades que possam ser desenvolvidas por atores privados. (MARQUES NETO, 2002, p.183).⁴⁷

O Estado Regulador não é um estado intervencionista e também não é abstencionista, mas atua como regulador, facilitador ou financiador a fundo perdido do desenvolvimento econômico e social, um Estado que transcende a visão maniqueísta de oposição entre Estado e mercado ou entre Estado e sociedade, um Estado reconciliado com o mercado que se define pelo caráter gerencial da Administração Pública. (ARANHA, 2009, p. 17)

No Estado Regulador produz-se, como explica Justen Filho, uma redução de competências diretas do Estado e, como contrapartida, ocorre uma modificação no instrumento de realização de certos valores, admitindo-se a privatização na medida em que os valores buscados anteriormente pelo Estado possam ser realizados pela atuação da iniciativa privada, incluindo-se aí, também os serviços públicos. Os valores a serem buscados pelos agentes econômicos são delimitados pelo Estado que devem, também, cumprir as formalidades destinadas a comprovar a correção de sua conduta, devendo se tornar mais transparente sua conduta na relação com o Estado e na relação com a comunidade. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 23 e 30).

Surge uma nova relação do Estado com o mercado (SUNDFELD, 2000 apud JUSTEN FILHO, 2002, p. 22) no que diz respeito a conduta e a delimitação dos valores a serem perseguidos pela iniciativa privada, tendo Arnaud observado, acerca da gestão e do controle, o quanto segue (ARNAUD, 1999, p. 160):

O direito possui, entretanto, uma especificidade: ele é o instrumento de coerção de que dispõe o Estado para exercer o controle que a ele pertence com exclusividade. Pois “gerir” ou “guiar” não significa “controlar”. Aquele que pretende utilizar uma ou outra forma de regulação social não pode deixar de se referir a isto. Uma regulação social não pode, com efeito, libertar-se das disposições jurídicas fundamentais que definem o caráter público da ação, a repartição dos papéis institucionais, a legalidade das ações, a legitimidade das autoridades de decisão e de controle. (...)

Bresser Pereira aponta que “reforma significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atua como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento.” (BRESSER PEREIRA, 1997).

⁴⁷Hipossuficiente indica a condição daquele que vive em condições desfavoráveis. Nas relações de consumo o termo hipossuficiente qualifica o consumidor como mais fraco em relação ao fornecedor, menos capaz.

4.6 Globalização e Reforma do Estado

A globalização é um dos vetores das transformações pelas quais passou o Estado-nação pela ausência de fronteiras, principalmente as fronteiras relacionadas às trocas comerciais o que resultou em novas práticas com reflexos na regulação e no direito de vários países. Com a globalização os interesses se tornaram transnacionais. Assim justifica Boaventura o influxo da globalização sobre o Estado-nação (SANTOS, 2001):

Estado nacional, sobretudo na periferia do sistema mundial, é uma caixa de ressonância de forças que o transcendem, o reformismo estatal é um movimento transnacional de alta intensidade uma vez que as forças que o promovem com mais convicção são transnacionais.

Carvalho, ao tratar do percurso da cidadania no Brasil fala da queda do império soviético, do movimento de minorias nos Estados Unidos e da globalização da economia como fatores que provocaram e continuam provocando mudanças importantes nas relações entre Estado, sociedade e nação, posto que o foco das mudanças está localizado na redução do papel do Estado como fonte de direitos e como arena de participação e o deslocamento da nação como principal fonte da identidade coletiva, de um desafio ao Estado-nação. (CARVALHO, 2001, p. 225).

Lima alude à concentração de propriedade como consequência da globalização pela redução do número de megaempresas mundiais em um processo de oligopolização e emergência de novos e poderosos *global players* no cenário econômico e político mundial, que diz, tem sido explicado pelos executivos do setor como sinergia – a ação coordenada de várias empresas no mesmo grupo é mais eficiente. (LIMA, 2001, p.93 e 94).

A emergência de novos e poderosos *global players* é, também, uma referência feita pelo Presidente da Organização Mundial do Comércio, em entrevista à Revista Veja em 2002: “A última pesquisa das 100 maiores economias do mundo revelou que cinquenta delas não são países, e sim corporações”⁴⁸

Arnaud descreve uma série de condições que resultaram na globalização: mudança no modelo de produção com a transferência de uma parte das operações de trabalho de um país a outro; mercados de capitais ligados fora do âmbito das nações; crescente importância de acordos comerciais; ajuste estrutural passando pela privatização e redução do papel do

⁴⁸ Cf. PANITCHPAKDI, Supachai. *Ricos contra Pobres*. In: Veja. Revista Semanal de Informações. São Paulo : Editora Abril. Edição de 20 de novembro de 2002, pp-11-15.

Estado; hegemonia dos conceitos neoliberais na economia; tendência generalizada global à democracia e à proteção dos direitos humanos e aparecimento de atores supranacionais e transnacionais como as ONGs promovendo a democracia. Para ele, a globalização coloca a ordem social por inteiro sob reavaliação, pelo que assinala o deslocamento da produção jurídica em direção aos poderes privados econômicos, a importância do papel desempenhado pelas corporações, os códigos de conduta privados, o desenvolvimento de um direito negociado, a juridicização crescente da normalização técnica (ARNAUD, 1999, p. 13-14 e 157).

As condições evidenciadas por Arnaud se fizeram presentes nas telecomunicações, tendo a globalização da economia exercido papel determinante na reforma do setor de telecomunicações no país, conforme menciona a exposição de motivos do Ministro das Comunicações que encaminhou ao Presidente da República o Projeto de Lei com a nova organização das telecomunicações no Brasil em 1997 (JAMBEIRO, 2004).

O Estado fraco e retraído que emerge da reforma é um Estado forte, em uma articulação mais direta com o mercado. A força do Estado, que consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil. (SOUSA SANTOS, 2001)

Como esclarece Paes de Paula, a partir de meados da década de 90 do século XX, as relações do estado com as organizações empresariais alteraram-se em diversos setores, caracterizando uma nova atitude do Estado traduzida no gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Thatcher e de Reagan. No Reino Unido revitalizou-se os valores do esforço e o trabalho árduo, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal e nos Estados Unidos desenvolveu-se o culto à excelência que alimentou o imaginário social de fantasias de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual. Nesse país, o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública. Em ambos países, o movimento gerencialista no setor público baseia-se na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível e se consolidou nas últimas décadas através da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos. Apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, o gerencialismo, bem como seu modelo de gestão administrativa e reforma do Estado, se espalhou pela Europa e América Latina. O gerencialismo como referência para a gestão pública foi o ideário que compôs o Plano Diretor

da Reforma do Estado no Brasil e a Administração Pública Gerencial foi implementada no Brasil na década de 1990 do século XX. (PAES DE PAULA, 2005).

O Estado brasileiro reorganizou o seu núcleo estratégico, responsável pela legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas, estimulou as terceirizações e introduziu na Administração Pública entes como as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), agências executivas com contratos de gestão.

No documento que trata da Reforma do Estado no Brasil Bresser Pereira expõe que o reconhecimento de um espaço público não-estatal e a necessidade das organizações sociais tornaram-se particularmente importantes no momento em que a crise do Estado intensificou a dicotomia Estado/mercado (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 26)

Os objetivos do Programa Nacional de Desestatização⁴⁹ permitem verificar a presença na Administração Pública Brasileira do gerencialismo e da nova articulação entre Estado e mercado:

QUADRO 8
OBJETIVOS DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

Objetivos do Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/97, Art.1º)	
I	reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
II	contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
III	permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
IV	contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
V	permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
VI	contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

A reforma do Estado brasileiro reconheceu a importância dos espaços públicos não-estatais - o exemplo do orçamento participativo de Porto Alegre é, também, mencionado no documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado. A esfera ou espaço público não estatal como instância de deliberação e participação abre vias para novas perspectivas na construção de um Estado republicano porque pode facilitar o aparecimento de parcerias entre os setores estatal e privado. (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 77-91).

⁴⁹A Lei 8.031 de 12 de abril de 1990 criou o Programa Nacional de Desestatização e foi revogada pela Lei 9.491 de 9 de setembro de 1997 tendo sido alterado novamente pela Lei 9.635, de 15 de maio de 1998.

A nova articulação do Estado com o mercado nas telecomunicações a partir da reestruturação do setor ocorrida em 1997 configura uma interdependência - nem o Estado e nem o mercado estão isolados, na medida em que embora a titularidade estatal em relação aos serviços tenha sido mantida, o Estado delegou a particulares a atividade tipicamente econômica.

Afirmam Bresser Pereira e Grau que é cada vez mais evidente que o próprio desenvolvimento do mercado não pode assegurar-se sem um Estado democrático, que entre outras questões, preserve a própria atribuição enquanto bem público e exerça as funções protetoras, mediadoras e redistributivas necessárias ao desenvolvimento socio-econômico. Dizem estes autores que nos derradeiros momentos do século XX duas ideias passaram a se impor: a ideia de que não é possível prescindir do Estado e do mercado e a ideia de que a sociedade civil passou a ser vista com alternativa a ambos, pois a sociedade civil começou a ser entendida como uma terceira esfera entre o Estado e o mercado - este constituído pelas empresas e os consumidores. Por outro lado, assim como não é possível conceber um mercado sadio, sem um Estado que não abdique de seu papel de regulação econômica; tampouco é possível imaginar uma sociedade democrática, sem um Estado que controle os centros de poder privado e opere sobre as desigualdades sociais. (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999 p.15-48)

Sobre a relação entre o Estado e o mercado, Ramos faz ponderação importante quando diz que aqueles que crêem na democracia sabem que não estão no mercado as chaves da liberdade e assim, às categorias dominantes de Estado e mercado como reguladoras da condição humana ele contrapõe uma categoria renovada de esfera pública, que se confunde com a de sociedade civil, como o lugar privilegiado das contradições, dos conflitos, das disputas por hegemonia nos diversos planos sociais: na cultura, na política, na economia. (RAMOS, 1992).

Diz Bresser Pereira que o Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir. Mas é também contemporâneo e concorrente do mercado, porque cabe a ele o papel permanente de orientar a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, de forma a viabilizar a emergência de sociedades civilizadas e modernas, que, além de ricas, demonstraram ser razoavelmente equitativas. (BRESSER PEREIRA, 1997)

5. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES E SEUS SIGNIFICADOS

Este capítulo 5 apresenta a análise da participação dos diversos segmentos no conjunto de consultas públicas que articulou a proposta do SCD. O argumento do capítulo é justificar a disjuntiva, apresentar a lógica do insucesso da proposta do SCD expressa nas falas dos contribuidores, com base nas categorias e subcategorias de análise descritas no Capítulo 3, resultantes da exploração do corpus.

5.1 Contextura dos Significados

A unidades de significado expressam as opiniões e razões dos diversos segmentos sobre a proposta do SCD e demonstram o confronto entre aquilo que o Estado pretendeu e o que era efetivamente possível na visão dos segmentos que se manifestaram.

A análise mostrou que as reações à proposta do SCD foram favoráveis e também desfavoráveis e essa foi uma avaliação qualitativa. As unidades de significado a seguir demonstram manifestações que são favoráveis e desfavoráveis:

O contribuidor vem acompanhando atentamente as discussões do novo Serviço de Comunicações Digitais (SCD) e reconhece a relevância deste Projeto da Anatel, inserido no Plano mais amplo do Governo Brasileiro de criar um serviço de telecomunicações que propiciará a inclusão digital, servindo como base para colocar o País na sociedade da informação. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 830)

Caso a Anatel não cancele o processo, de duas uma: ou manterá o regulamento como um instrumento de pouco conteúdo e relevância prática, um regulamento que a todo momento remete questões importantes à “regulamentação específica” a constar de outros diplomas normativos; ou suprirá tais lacunas frustrando as finalidades do processo de consulta pública, eis que o fará sem o necessário debate público anterior. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 9)

Não é necessária a criação de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações tão somente para o fornecimento de transporte de sinais e acesso a redes. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 19)

Na reunião do conselho da Anatel, o projeto foi aprovado por um placar de três votos a dois. O presidente da agência, Luiz Guilherme Schymura e o conselheiro José Leite Pereira Filho votaram contra. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 176)

A proposta não traz nenhuma novidade, apenas repete atos normativos anteriores e semelhantes, editados pela ANATEL. Tudo quanto se contém na proposta de regulamento para um novo serviço já está contido – apenas com necessidade de

pequenas adaptações acessórias – no recente regulamento do SCM - Serviço de Comunicação Multimídia. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 19)

Numa realidade atual de constantes mudanças evolutivas de tecnologia, os prazos de 2006 a 2014 são demasiados longínquos para serem mantidos e acompanhados com os requisitos e os recursos tecnológicos atuais. A inclusão digital das escolas precisa ocorrer já e não apenas daqui a anos.(CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 75)

A Agência parece ter errado ao julgar que poderia utilizar o STFC como paradigma. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 9)

O total de 1.129 contribuições apresentadas pelo total de 81 contribuidores foram desmembradas em 1478 unidades de significado. Subtraindo-se as contribuições repetidas (387) das contribuições vazias (5) e das contribuições inservíveis (31), totalizaram em 1055 unidades de significado consideradas válidas que foram agrupadas em 76 categorias temáticas e em 7 categorias de análise, cuja relação com os segmentos encontra-se demonstrada na Tabela 7.

TABELA 7
CATEGORIAS DE ANÁLISE POR SEGMENTO

	A	B	C	D	E	TOTAL
Caracterização do SCD	89	27	53	32	6	207
Estado	63	24	49	23	4	163
Inclusão Social	21	3	1	29	1	55
Mercado	156	56	62	14	5	293
Regime de Prestação	33	0	8	1	0	42
Tecnologia	82	19	32	26	3	162
Universalização	59	20	38	9	7	133
TOTAL	503	149	243	134	26	

5.1.1 O Papel do Estado

A análise demonstrou que do total de 1055 unidades de significado válidas, a categoria de análise Estado apresentou 163 ocorrências.

5.1.1.1 Defesa do Modelo institucional

A análise demonstrou que as contribuições apresentaram uma defesa consistente do modelo institucional em vigor nas telecomunicações no Brasil. O percentual de 2,1% das

unidades de significado válidas abordou o modelo institucional. A introdução do SCD foi vista como uma ruptura desse modelo:

O modelo sob o qual se desenvolve a regulamentação do setor, desde a edição da LGT, deve considerar as premissas que orientaram a sua elaboração e que estão na Exposição de Motivos que capeou o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional: regulamentação orientada aos usuários e não às tecnologias, regime público de exploração, do conceito de universalização e do plano geral de outorgas. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

O modelo prevê a adoção de uma regulamentação que permita que as operadoras possam reagir rapidamente aos imperativos do mercado e da evolução tecnológica, oferecendo assim toda a gama de serviços de telecomunicações exigida pela sociedade o que não significa que não se deva conferir peso adequado ao papel social das telecomunicações. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

Para o SCD não haverá, como houve na privatização do Sistema Telebrás, a transferência de ativos para as concessionárias de SCD. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 8)

A defesa do modelo institucional se deu, também, na via da reivindicação pela observância do princípio contratual de respeito ao pactuado. O percentual de 0,3% das unidades de significado válidas versou sobre o contrato como caminho para a segurança jurídica. Também, o reclamo à observância ao Estado de direito reflete esta preocupação com a segurança jurídica e representou 0,2 % das unidades de significado válidas. As contribuições demonstraram preocupação com o equilíbrio econômico e financeiro das concessões vigentes:

As relações jurídicas pautadas por instrumentos contratuais consistentes são um pilar das Ordens Jurídicas Democráticas, pois garantem um dos maiores valores de interesse público: segurança jurídica. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 75)

A proposta prevê que as normas concederão prazos suficientes para adaptação aos novos condicionamentos. Qualquer alteração nas condições de prestação do serviço deverá observar a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato, bem como o marco regulatório, além de ser obrigatória a concessão de prazo mínimo de 6 meses para adaptação aos novos condicionamentos. Se não houvesse a garantia do equilíbrio econômico-financeiro, o Poder Público só encontraria aventureiros dispostos a atuarem como concessionários, pois os empresários sérios não se lançariam a tão arriscada empreitada, fazendo investimentos e assumindo compromissos sem um mínimo de segurança quanto à sua futura remuneração. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 388)

5.1.1.2 Qualidade da Intervenção Regulatória

A análise constatou que a temática regulação apresentou o percentual de 7,7% do total de unidades de significado válidas. A qualidade da intervenção regulatória do Estado,

exercida pela Anatel foi criticada porque a proposta do SCD estaria desorganizando uma estrutura operativa. Esta crítica abrangeu uma série de lacunas e excessos:

Faltam outros documentos (edital de licitação, minuta do contrato de concessão etc.) para transformar a ideia em algo concreto e há muitos pontos em aberto. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

Necessidade de publicação de documentos complementares para tratar de direitos e deveres da Concessionária, inclusive questões relacionadas à tarifação e desoneração progressiva dos recursos do FUST (consulta pública de contratos e editais); critérios de demonstração dos custos e obrigações (especialmente prazos); procedimentos para solicitação de atendimento pelos ministérios e entidades beneficiados com os recursos do FUST (compatibilizar solicitações/possibilidade/orçamento); demanda mandatária (listagem de entidades por localidade); critérios de seleção da melhor proposta (consulta pública de editais); qualidade dos serviços (consulta pública do PGMQ); atendimento em áreas limítrofes; critérios para suspensão do serviço, especialmente, por falta de pagamento (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 22)

As competências da Anatel se resumem ao autolimitar pelo respeito ao dever de “não-desorganizar”, ou, especificamente, o de fazê-lo pela via lógica da organização mínima e compreensível dos serviços e dos atos normativos que os instituem e os regulamentem. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 27)

A Agência não pode sobrepor regulamentos de serviços que possam fomentar dubiedade interpretativa que caracterizem superposições prestacionais, ou que, por qualquer modo, editem dualidade regulamentar, mediante secção de tecnologias essencialmente incindíveis e, globalmente, pré-normatizadas. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 27)

A temática capacidade técnica da Anatel representou 0,6% do total de unidades de significado válidas e a temática impropriedade técnica representou 0,7%. A crítica incidiu sobre a ausência nos quadros da Anatel de economistas comprometidos com o bom uso do dinheiro público e com o bolso do cidadão, com aptidão para desenhar o modelo de negócios e construir uma proposta de novo serviço a partir destes parâmetros:

A Anatel precisa de economistas comprometidos com o bom uso do dinheiro público e do bolso do cidadão para desenhar o modelo de negócios e construir a CP a partir destes parâmetros. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 133).

A luz da regulamentação atual o acesso à Internet é serviço de valor adicionado, não estando pois submetido a regulamentação. Verifica-se nitidamente neste viés de definição de Internet que as pessoas envolvidas não possuem um background técnico interdisciplinar. O enquadramento em limites relacionados com a Telecomunicação clássica desconsidera o fato de que a Ciência da Computação com as redes de computadores (consequentemente NET MINDED) são colocados fora do círculo dos técnicos de TELCOS (BELL MINDED). (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 83)

Nas contribuições, a tese de que a regulação não poderia incidir sobre atividade desconhecida representou 0,3% das unidades de significado válidas e foi expressa como

crítica também, à qualidade da intervenção regulatória, que não estaria tecnicamente adequada:

A regulação deve ter por objeto uma atividade econômica conhecida e que, por ser conhecida: (i) permite a identificação dos desequilíbrios existentes entre Contratantes, Contratados, Usuários e Poder Público; (ii) permite antever as tensões existentes entre os interesses imediatos de cada uma dessas partes e os interesses de longo prazo; (iii) permite revelar, no cenário de convergência, os conflitos entre os prestadores desse serviço e de outros serviços sucedâneos ou potencialmente concorrentes. A Regulação deve ter por objeto atividade econômica conhecida (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO9).

A Comunidade Europeia, a Inglaterra, os Estados Unidos e o Canadá, têm adotado como regra básica somente universalizar serviços ou aplicações: 1) que já sejam conhecidos e utilizados pela maioria da população, de maneira a estender os benefícios trazidos pelo serviço ou aplicação àqueles cidadãos que de outra forma não teriam acesso a ele(a), 2) que tenham uma boa relação benefício/custo, ou seja, o benefício tem de ser relevante sob a perspectiva de quem usa o serviço, e esse benefício tem que ser percebido como superior aos custos necessários para a oferta do serviço e 3) que sejam essenciais para a população. No caso do SCD há grande dificuldade de se calcular o custo de ofertá-lo, além de ser virtualmente impossível avaliar o benefício que seu uso poderia trazer. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14).

A análise constatou que a temática debate público representou 0,9% do percentual de unidades de significado válidas. A crítica ao prazo curto de tramitação pública da proposta é importante porque a participação da sociedade nos processos decisórios depende de informação adequada e suficiente, mediante debate público anterior para evitar a criação de um serviço remeteria questões importantes para uma regulamentação que ainda seria editada:

Esse novo conceito está sendo proposto no Brasil em um prazo muito curto e com tantos aspectos em aberto que torna extremamente difícil uma análise mais rigorosa e pode, pelo seu aodamento, causar danos irreparáveis ao arcabouço regulatório brasileiro e às empresas que nele acreditaram e por causa dele realizaram investimentos no País. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14).

5.1.2 Aspectos Relativos à Organização do Mercado

A análise demonstrou que do total de 1055 unidades de significado válidas, a categoria de análise Mercado apresentou 293 ocorrências.

O impacto do novo serviço na organização do mercado de prestação de serviços de telecomunicações foi tratado nas contribuições nas diversas dimensões desse mercado, notadamente no que diz respeito à divisão geográfica do território em áreas de prestação, na

relação do novo serviço com outros serviços já existentes, no relacionamento entre as redes e na relação dos prestadores do novo serviço com o mercado de provedores.

5.1.2.1 Divisão Geográfica do Território em Áreas de Prestação

A temática relativa às áreas de prestação representou 4,4% do percentual de unidades de significado válidas. A divisão geográfica proposta romperia com a estrutura vigente, razão pela, segundo uma das contribuições, carecia de sustentação para que se pudesse levar o Presidente da República a assumir a edição de um plano geral de outorgas, com consciência dos riscos de sua decisão.

O modelo proposto no documento em consulta pública rompe com a estruturação atual, o que, por si só, não o torna melhor ou pior que o atual. Carece, contudo, de uma sustentação importante para levar o Presidente da República a assumir a edição do PGO, com consciência dos riscos de sua decisão. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 35).

As áreas de prestação e a divisão geográfica do território também foram criticadas na medida em que as contribuições pleitearam o aumento do número de áreas de prestação e uma divisão geográfica semelhante a serviços já existentes e também sugeriram a utilização da regionalização já vigente no STFC. Isto é, no STFC o país foi dividido em quatro (4) regiões. Em 0,3% das unidades de significado, a utilização do STFC como paradigma foi abordada.

A divisão proposta para o SCD é diferente de qualquer outra previsão nos demais serviços já existentes, por isso sugere-se a divisão em 64 áreas de prestação (STFC – Numeração), possibilitando a participação de empresas de menor porte na exploração do SCD, em áreas localizadas, e consequentemente estimulando a competição. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 29).

O PGO proposto pela Agência desestimula a participação de empresas interessadas, quando dispõe frações descontínuas do território nacional, impedindo que as novas concessionárias do SCD tenham ganhos de eficiência operacional que se reverteriam em custos menores. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 30).

As outorgas poderiam ser valoradas a maior em áreas mais atrativas e a consequente valoração a menor em áreas menos atrativas, de forma que no cômputo geral não houvesse perda de recursos por parte da União no processo licitatório. CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

Um número maior de áreas de prestação permitiria que empresas locais e de pequeno e médio porte, e não somente grandes conglomerados, participassem do processo de universalização do acesso à Internet. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

Um número maior de áreas de prestação com operadores locais e regionalizados permitira um processo de geração de riquezas mais efetivo através da criação de empregos e utilização de mão de obra local, com efeito multiplicador sobre outros setores da economia promotores do desenvolvimento. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

Um número maior de áreas de prestação representaria uma interação mais harmônica com as características de geografia física e humana de nosso país: larga extensão territorial e em grande parte formado por áreas rurais ou pouco habitadas, concentrando-se a população em áreas urbanas. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

O argumento de que a divisão geográfica do país em 11 áreas não teria suporte em princípios econômicos fundamentais foi importante não somente por se tratar de uma atividade econômica, mas principalmente pela reivindicação que algumas contribuições fizeram à divulgação dos estudos econômicos que embasaram o Plano Geral de Outorgas proposto. A assimetria de informação entre o Estado e o mercado, representava uma desvantagem para o processo de criação do novo serviço.

Os estudos que embasaram a definição das áreas devem ser publicados/divulgados. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 31).

A divisão do país em 11 áreas não tem suporte em princípios econômicos fundamentais. O território nacional como nos outros serviços de telecomunicações deve ser dividido em 3 (três) áreas coincidentes o que assegura que a universalização do SCD alcance os objetivos esperados. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 37).

O atendimento da Estação Comandante Ferraz também se mostrou problemático visto que a mesma se localiza na baía do Almirantado na Ilha Rei George, Arquipélago Shetkands do Sul, ou seja, fora dos limites previstos para as áreas de concessão do Plano Geral de Outorgas.

O atendimento à Estação Antártica Comandante Ferraz – EACF, em virtude de suas especificidades técnicas e geográficas deverá obedecer a um procedimento específico, não sendo cabível sua inclusão no rol de obrigações relacionadas a um serviço que se destina à inclusão digital. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 180).

5.1.2.2 Relação com Outros Serviços Existentes

A relação do SCD com outros serviços foi abordada no percentual de 6,3% das unidades de significado válidas. A análise constatou que a relação com o SCM foi mais evidente porque o SCM seria o serviço que cumpriria todos os atributos do SCD. Mas, tanto

as semelhanças quanto as diferenças entre o SCD e o SCM se apresentaram negativas para o SCD.

Observa-se que o objeto do serviço de telecomunicações cuja criação está sendo proposta está contido num serviço existente e já regulamentado pela Anatel – o Serviço de Comunicações Multimídia (SCM). É que ambos se destinam ao transporte de informações em aplicações semelhantes, sendo de se destacar que o objeto do SCD constitui uma parte do objeto do SCM. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11).

As principais diferenças entre o SCM e o SCD são: (i) o SCM se restringe unicamente à tecnologia fixa, enquanto o SCD pode ser prestado via tecnologia fixa ou móvel; (ii) o SCM pode ser prestado apenas no regime privado enquanto o SCD pode ser prestado tanto no regime público quanto no privado; (iii) o SCD pode incluir o provimento de equipamentos terminais para operação do serviço (computador) e respectivos softwares que o viabilizem, e o SCM não inclui terminais. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14).

As semelhanças entre SCM e SCD permitirão que uma prestadora de SCM seja concorrente de prestadora do SCD, o que já gera problemas e elimina a “reserva de mercado” do SCD: (i) os sinais digitais do SCD são um dos tipos de “informação multimídia”; (ii) os sinais digitais do SCD são um subconjunto das informações multimídia do SCM; (iii) o SCM pode oferecer provimento de acesso a redes digitais de informações e à Internet (atuar como provedor), da mesma maneira que o provedor de SCD; (iv) a prestadora de SCM já oferece o serviço muito antes do SCD; (v) as regras para os dois serviços são diferentes. Isto é, um competidor seria obrigado a seguir um conjunto de regras, enquanto o outro teria regras diferentes para um serviço muito similar. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14).

5.1.2.3 Provedores

A análise demonstrou que a temática provedores foi abordada no percentual de 3,3% das unidades de significado válidas. O SCD incluiria provimento de acesso à Internet, isto é, a prestadora do SCD, diferentemente dos outros serviços de telecomunicações preexistentes daria ao prestador a possibilidade de oferecer o serviço de provimento à Internet. Não ficou claro, porém, se as operadoras de telecomunicações já em funcionamento, denominadas pelos diversos segmentos da pesquisa de teles poderiam oferecer Internet diretamente ao usuário:

O SCD ao incluir acesso à Internet estará permitindo que as Teles concorram de forma DESLEAL com os provedores, além de ocorrer MONOPÓLIO deste serviço, o que deve ser evitado. De uma certa forma, isto já vem ocorrendo, pois as Teles estão oferecendo Velox, Speed e outros... concorrendo com os provedores aos quais elas são as próprias FORNecedoras de links!! A ANATEL deveria observar esta prática que afronta a ordem econômica. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 197).

A análise demonstrou que a temática inserção regional foi abordada no percentual de 0,8% das unidades de significado válidas. Esta inserção regional fruto do trabalho dos provedores locais que divulgam conteúdo local e regional, seria destruída caso vingasse a permissão às teles para atuarem como provedores, o que, conforme as contribuições, prestigiaria grandes grupos econômicos:

O provimento de acesso a redes digitais de informações e à Internet deve ocorrer nos casos e locais em que a iniciativa privada não manifeste interesse em implementá-lo. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 193)

Deve se entender por universalização, também a oferta de conteúdo na Internet. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 15).

Quem oferece e divulga conteúdo local e regional são os provedores locais. Mais uma concorrência desleal seria a decretação do fim destas empresas que não sobreviveriam somente da oferta de conteúdo. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 15).

Deveria ser meta da Anatel, também a municipalização deste tipo de empresa que apesar da concorrência predatória de provedores gratuitos e nacionais vem se mantendo e amadurecendo. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 15).

Se é necessário que grandes empresas ofereçam o SCD, que se faça sem que o pequeno empreendimento local seja sufocado. O serviço de Internet de Grandes empresas como os provedores gratuitos e ainda UOL, AOL, Bol, Terra, Globo, Uai e outros, são importantes mas eles tiram mensalmente milhões de Reais das pequenas cidades com as tarifas de acesso e com a venda de produtos on-line que os comerciantes locais não tem como concorrer. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 201).

Parcerias público-privadas e com o terceiro setor devem ser feitas entre provedores, integradores e órgãos públicos o que elevaria o número de usuários e geraria empregos. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

5.1.2.4 Desagregação de Redes

A desagregação de redes foi temática abordada no percentual de 2,8% das unidades de significado válidas. Esta temática foi vista como alheia à proposta de um novo serviço, como medida de difícil implementação e, também, como medida necessária:

A implementação da Desagregação de redes é difícil não só no Brasil como no mundo todo por isso é mais viável duas modalidades de SCD que permitirão a real desagregação de elementos de redes e a desverticalização dos serviços de telecomunicações. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 8)

Ausência de regulamentação prévia acerca da forma de implementação da “desagregação de redes de telecomunicações” em nosso País, bem como a incerteza quanto a benefícios aos usuários geráveis por essa intervenção na propriedade das detentoras das redes. Há no que concerne ao uso de outras redes, dualidade de tratamento regulamentar. De um lado há o compartilhamento de redes (já

regulamentado) e de outro lado a desagregação de redes (ainda a ser regulamentada, com previsão principiológica na CF). A excessiva imposição de ‘unbundling’ tende a minar o incentivo para ambos – para os prestadores locais (‘incumbent LECs’) e para os novos entrantes – quanto a investimentos em novas instalações e emprego de novas tecnologias. Nos EUA o unbundling foi colocado em prática há 7 anos, gerou sorte considerável de litígios e questionamentos para solução dos quais convocada a atuação até da Suprema Corte. O FCC eliminou a aplicação do “unbundling” aos serviços de acesso local em banda larga, justamente pela excessiva competição por ele causada neste mercado da indústria, com intenso e arriscado desestímulo a investimentos em inovação e novas tecnologias. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 236).

A desagregação de elementos da rede é um imperativo necessário a todo o setor de telecomunicações. Para o SCD há inclusive previsão expressa na proposta, não obstante seja dever já previsto na própria Lei Geral de Telecomunicações. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

Desagregação de redes e exploração industrial não são temas que devem ser incluídos no novo serviço. A Anatel está fundando as bases do SCD na desagregação de redes, mas esse fundamento, abala o modelo criado para a universalização do STFC, tornando o SCD um instrumento indireto e, por isso, imperfeito, de introdução de competição no setor. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 23)

A análise demonstrou que a temática experiência internacional foi abordada no percentual de 0,4% das unidades de significado válidas. Nas contribuições a experiência internacional foi tomada como paradigma especificamente no que diz respeito ao Serviço de Comunicações Digitais da Comunidade Europeia e, também, em relação à dificuldade na operacionalização da desagregação de redes.

A constatação de que a implementação da desagregação de redes é difícil não só no Brasil como no mundo todo motivou a sugestão pela criação de duas modalidades de SCD, o SCD modalidade comunicações digitais e o SCD modalidade redes em regime público, separando a relação do SCD com os usuários e a relação entre as empresas, tomando como paradigma o Serviço de Comunicações da Comunidade Europeia.

O SCD deve ter duas modalidades de serviço, nos moldes do Serviço de Comunicação Eletrônica da Comunidade Europeia: SCD Modalidade Comunicações Digitais e SCD Modalidade Redes. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 8).

No SCD Modalidade Comunicação Digital, os acessos dos usuários seriam diretos, individuais e coletivos com capacidade de conexão às redes digitais de informação, inclusive Internet, em âmbito nacional e internacional. No SCD Modalidade Rede, em regime público, ocorreria seria responsável pela implantação e gerenciamento de redes de telecomunicações de suporte de serviços de telecomunicações, em especial para a modalidade de Comunicação Digital, bem como a prestação do Serviço de Linha Dedicada aos público em geral. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 8).

A proposta prevê que os recursos contratados em regime de exploração industrial são considerados como parte da rede da prestadora contratante e o contribuidor sugere alteração na redação porque haveria transferência de propriedade pela cessão de uso acertada na contratação de EILD. Não se pode admitir que as empresas concessionárias de STFC, dotadas de um múnus público cuja prioridade social supera o caráter social de todos os outros prestadores de serviços de telecomunicações, perca a propriedade de rede sob qualquer justificativa de direito. Simplesmente, a redação original submetida à Consulta Pública subverte o interesse público em suas prioridades estabelecidas a partir da Desestatização do Setor em 1996. A rede é um meio de prestação de serviço sendo, ainda, um meio escasso, cujo uso não pode prescindir da priorização do interesse público, o que não pode ser afastado por qualquer interesse particular. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 408).

Um regulamento para a Desagregação de redes que o vincule a um padrão de aderência custos, não é suficiente para evitar que os prestadores de SCD venham a ter os mesmos problemas de implementação que tiveram as espelhos e espelhinhos do STFC e também outros serviços de telecomunicações, como o serviço multimídia, ou seja, infraestrutura nas mãos só das concessionárias de STFC e dificuldades para o compartilhamento. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 408).

5.1.3 Aspectos Técnicos e Tecnologia

A análise demonstrou que do total de 1055 unidades de significado válidas, a categoria de tecnologia apresentou 162 ocorrências.

A temática convergência tecnológica é um dos atributos previstos para o SCD e representou o percentual de 0,9% das unidades de significado válidas. Os avanços tecnológicos foram um dos vetores que levaram à reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil e a proposta do SCD foi, também, motivada pela necessidade de criação de um serviço que propiciasse a convergência de tecnologias:

A proposta prevê o uso de infraestrutura de outrem e o contribuidor acrescenta conteúdo novo que deixe claro que a infraestrutura das redes de telecomunicações associada ao SCD deve utilizar tecnologias e sistemas que possam facilitar a convergência tecnológica, observado o disposto na regulamentação. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 579).

O novo paradigma tecnológico de uma comunicação em redes foi tratado nas contribuições quando se deu ênfase à urgente demanda por inserção do Brasil na Comunidade de Informação:

A ampla inserção do Brasil na “Comunidade da Informação” representada pela Internet e pela formação de uma cultura fundamentada na Tecnologia da Informação é uma demanda urgente e essencial para que o País garanta a sua Soberania e desempenho econômico proeminente no seio das nações; porém, a Tecnologia da Informação tem, até agora, pouca penetração na sociedade brasileira, atingindo

menos de 10% da população brasileira como usuária de seus benefícios e de sua potencialidade. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 144).

5.1.3.1 Neutralidade Tecnológica

As contribuições às consultas públicas tratam os aspectos técnicos e a tecnologia do ponto de vista da neutralidade tecnológica, temática que representou 0,2% das unidades de significado válidas.

A neutralidade tecnológica é analisada em relação ao usuário. Isto é, as contribuições expressam o entendimento de que para o usuário tanto faz se a tecnologia empregada será digital ou analógica, o que importa é saber o que o serviço é capaz de lhe propiciar, como transportar texto, voz e imagens, do que ser informado sobre a utilização da técnica digital.

Ao definir o SCD como Serviço de Comunicação Digital retrocede-se a um tempo em que os serviços eram vinculados à técnica utilizada na rede (no caso, digital) e não à percepção do usuário, como recomenda a LGT. É muito mais compreensível para o usuário, saber que o serviço é capaz de lhe propiciar, como transportar texto, voz e imagens, do que ser informado que ele utiliza técnica digital. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11).

Em alguns casos a neutralidade tecnológica não foi percebida como uma premissa do modelo institucional e sim como uma dificuldade futura para o SCD. Como a tecnologia a ser utilizada estava em aberto, existiria o risco da coexistência de uma multiplicidade de soluções.

As diversas tecnologias do serviço móvel celular - TDMA, CDMA, GSM exemplificam os custos e a viabilidade ou não da integração de diversas tecnologias. Isto porque em 1997 a tecnologia TDMA foi escolhida na privatização do serviço móvel celular para algumas regiões do país e a tecnologia CDMA para outras, mas havia uma dificuldade técnica de integração entre ambas:

Como a tecnologia a ser utilizada está em aberto, existe o risco da coexistência de uma multiplicidade de soluções. O exemplo das operadoras de celular (TDMA, CDMA, GSM) é um exemplo do que pode acontecer. Integrá-las depois no processo de consolidação será no mínimo custoso, quando não inviável. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14).

A necessidade de preservação de uso das redes analógicas para o acesso à Internet foi acentuada como útil à universalização. O percentual de 0,2% das unidades de significado válidas abordou a temática do acesso analógico:

É certo que o avanço da tecnologia tende a fazer, em breve, com que todas as redes somente transportem sinais digitais. Mas, num serviço que se pretende universal, não é justo nem razoável, já desde o início, excluir as redes analógicas existentes, que se prestariam perfeitamente aos objetivos do acesso universal, como, apenas para citar um exemplo, as atuais redes do Serviço MMDS. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 175).

Anatel deverá com urgência viabilizar (norma) a inclusão digital, também, pelo acesso analógico (dial up).(CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 3).

Para viabilizar a inclusão digital é preciso norma para o acesso analógico à Internet. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14).

A criação do SCD e a sua conseqüente transformação em monopólio, além de desnecessários, também eliminariam qualquer possibilidade das redes wireless dos autorizados de SCM concorrerem com as empresas de telefonia no mercado de conexões Internet em banda larga, acabando na raiz com o promissor processo de inclusão digital de baixo custo que poderia ser proporcionado pelas redes Wi-fi e Wimax do SCM, pois caberia apenas aos concessionários de SCD determinarem quais seriam as redes de transporte que os usuários deveriam utilizar para conectarem seus equipamentos às supostas redes Internet dos PASIs. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 36).

5.1.3.2 Definições Técnicas

O percentual de 11,7% das unidades de significado válidas abordou a temática definições técnicas. Esta temática indica que a proposta apresentou um volume significativo de lacunas em relação a definições técnicas que abrangeram desde a previsão de plano de numeração, código de acesso, portabilidade, direito à seleção da prestadora, conexão em banda larga e especialmente o conceito de redes digitais de informação.

As contribuições registraram a necessidade de publicação de nova versão da proposta do SCD que contemplasse, por exemplo, a definição de redes digitais de informações cuja falta é relevante na medida em que manifestações de desconhecimento do que seria “rede digital de informação” foram frequentes:

Nova versão deste regulamento, com a definição do que são Redes Digitais de Informações deve ser submetida a nova consulta pública. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 164)

A Anatel deve fornecer definições pautada em critérios técnicos, isentos de juízo de valor, especialmente quando se tratar de definir uma atividade não regulada. Dada a

necessária distinção entre os serviços Internet e serviços de telecomunicações, a definição de Internet para fins do presente regulamento deveria ser a mesma contida na Norma n. 004/95. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 80)

A definição de Internet é confusa e vaga, parece que até mesmo os serviços abrangidos pelo Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (“SRTT”) – serviços de telecomunicações autorizados – poderiam ser alcançados pela definição de Internet. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 80)

A ANATEL deve identificar o tipo de informações que poderão ser trafegadas pelo SCD, ou seja, o que se entende por “sinais digitais”, a exemplo do que fez no Regulamento do SCM, que em seu art. 4, I definiu Informações Multimídia como “sinais de áudio, vídeo, dados, voz e outros sons, imagens, textos e outras informações de qualquer natureza”. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 162)

O uso do software livre foi exaltado como mecanismo de alteração na relação do país com a produção de tecnologias. O acesso ao código fonte permitiria que o país deixasse de ser apenas consumidor de tecnologia estrangeira para ser também desenvolvedor de tecnologia mundialmente compartilhada.

O uso de software livre assegura que possamos ter acesso à essência do software, seu código fonte. Com software livre o país deixa de ser apenas consumidor de tecnologia estrangeira para ser também desenvolvedor de tecnologia mundialmente compartilhada. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 172)

O modelo de software proprietário é insustentável e perdulário. Caso consigamos implantar 20 computadores em 100 mil escolas públicas, utilizando programas proprietários teremos que pagar 2 milhões de licenças de uso. Se cada licença custar US\$ 100 drenaremos recursos públicos para o envio de royalties ao exterior no montante de US\$ 200 milhões, a cada dois anos. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 172)

Outros aspectos técnicos como o uso de caracteres especiais do português e a previsão de caracteres alfanuméricos na definição dos recursos de numeração foram abordados, também como questão afeita à tecnologia:

A tecnologia digital atual permite o uso de caracteres especiais do português, como as vogais acentuadas e cedilha. A definição de recursos de numeração deve prever caracteres alfanuméricos com obrigatoriedade de suporte ao uso de caracteres do idioma português, inclusive para as conexões vindas do exterior. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 119)

5.1.3.3 Velocidade

O percentual de 2,4% das unidades de significado válidas abordou a temática velocidade. A temática banda larga, especificamente, representou 0,5% das unidades de significado válidas.

A velocidade da conexão é aspecto importante na discussão da proposta do SCD porque esta é uma característica técnica que determina não somente o uso do serviço de conexão à Internet, mas, também, permite uma organização racional e lucrativa da oferta do serviço.

A proposta definiu conexão em banda larga como aquela com velocidade superior a 64Kbps e neste aspecto muitas divergências foram identificadas. Para alguns não seria preciso definir banda larga em velocidade superior a 64Kbps porque velocidade acima de 64Kbps pode associar-se ao processo de telefonia que vai até 64Kbps. Um acesso discado pode ter velocidades abaixo de 64 Kbps. Para outros, partir de uma definição tão limitada de banda larga faria com que o serviço ficasse muito aquém do que realmente a tecnologia pode oferecer. Outros ainda viram como desnecessária a definição da velocidade de conexão:

A Internet é só – um - dos serviços oferecidos cujos aplicativos requerem mais banda. Existem outros serviços de valor adicionado a serem oferecidos pelas redes de telecomunicações baseados em textos nos quais a necessidade de banda é muito limitada e o custo também. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 2)

Todas as velocidades deveriam ser incluídas. A restrição para velocidades abaixo de 64k não deveria existir. Existem serviços que poderiam se beneficiar da legislação que operam abaixo deste bit rate. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 46)

Não é preciso definir banda larga em velocidade superior a 64Kbps porque velocidade acima de 64Kbps, pode associar-se ao processo de telefonia que vai até 64Kbps. Um acesso discado pode ter velocidades abaixo de 64 Kbps. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 48)

Partir de uma definição tão limitada de banda larga fará com que o serviço fique muito aquém do que realmente a tecnologia pode oferecer. A conexão deve ser considerada banda larga quando seja igual ou ultrapasse os 256 Kbps, garantidamente. Abaixo de 256 Kbps poderia ser criada uma categoria intermediária, mas com outra denominação. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 49)

Experiências com informática educativa na cidade de Piracicaba demonstram que a velocidade de 256 Kbps melhor satisfazem as necessidades educativas das escolas. O tempo e a velocidade do serviço de Internet são fundamentais para adesão dos Profissionais da Educação. Se a Internet não possuir uma velocidade satisfatória, será mais um empecilho na difícil missão de implantação de um projeto de informática em benefício ao ensino. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 43)

As contribuições indicaram, também, que em reverência ao rigor técnico, a definição de conexão em banda larga deveria ser suprimida em favor da classificação internacionalmente aceita:

Em reverência ao rigor técnico, sugere-se a supressão da definição de conexão em banda larga, pois a classificação internacionalmente aceita considera: (a) conexão banda estreita: com velocidade até 2 vezes 64 kbit/s (taxa básica da RDSI); (b) conexão em taxas intermediárias: conexão a $n \times 64$ kbit/s, com n variando de 2 a 30 e (c) - conexão em banda larga: com velocidade igual ou superior a 2 Mbit/s. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 49)

As contribuições apontaram que a característica do SCD deveria ser a conexão com redes de sistemas multimídia, independente da velocidade que fosse utilizada para essa conexão e também apontaram que a proposta do SCD não deixou muito claro, se incluiria, ou não, as conexões em banda estreita. Para que fosse universal seria imperioso que o SCD admitisse conexões em banda estreita e banda larga. Esta medida evitaria a exclusão do atendimento a cidadãos em localidades de pequeno porte:

O ex-presidente do Conselho Diretor da ANATEL Renato Guerreiro: o SCD deve ser um serviço com possibilidade de universalizar o acesso à Internet. Se estiver focado na questão de banda larga, acaba dificultando a universalização. A sociedade não precisa da sofisticação e sim de um acesso na velocidade que for possível. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 219)

A velocidade de conexão deve ser decidida pelo usuário com base nas condições comerciais. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

5.1.4 Caracterização do SCD

A análise demonstrou que do total de 1055 unidades de significado válidas, a categoria de análise Caracterização do SCD apresentou 207 ocorrências.

A caracterização de um serviço permite a organização de sua exploração e dá informações úteis ao mercado, sendo relevantes para a preparação das estruturas empresarias de prestação de serviço. As contribuições apontaram a falta de clareza da proposta em relação aos atributos pretendidos para o SCD:

A proposta não é clara (quanto à concessão da outorga - leilão, menor preço? remuneração dos prestadores do SCD; estímulo às economias regionais; papel dos provedores de Internet, empresa de informática, integradores e prestadores de serviço)(CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

5.1.4.1 Atributos do Novo Serviço

O percentual de 15,5% das unidades de significado válidas abordou a temática atributos do novo serviço. Os atributos são o escopo do SCD, isto é, a abrangência, a estrutura

do serviço. As contribuições indicaram que o escopo do SCD apresentava lacunas importantes, incluindo se poderia haver ou não a transmissão de voz se o serviço seria fixo, móvel ou ambos, se seria restrito a dados, além da definição se o prestador do SCD poderia prover a conexão entre o usuário e o provedor de acesso, se o SCD em regime público implicaria a constituição de empresas com propósito exclusivo para prestá-lo.

É preciso deixar claro que o novo serviço abrangerá transporte abrange voz, dados e outros sinais, para evitar interpretação restritiva e ainda direcioná-lo a uma fase de convergência. O SCD deve permitir acesso não só às redes digitais de informações de acesso público, inclusive Internet, mas também a usuários de outros serviços de telecomunicações, senão não faria sentido prever que o SCD deve ser provido por meio de acesso coletivo utilizando Terminal de Uso Público. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 173)

Clareza quanto ao conceito de SCD para um melhor entendimento de seu significado e, principalmente, para uma demarcação de sua abrangência, citando inclusive que poderá haver transmissão de voz. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 162)

A definição do SCD não diz claramente se o serviço é fixo ou móvel ou ambos, se é restrito a dados ou se também comporta voz. Não é clara quanto ao conceito de “redes digitais de informações”. A definição do SCD prevê a obrigatoriedade, para o Provedor de SCD, de prover conexão entre o usuário e o Provedor de acesso a redes digitais de informação e à Internet, mas prevê, também, que é obrigatório que o Provedor forneça acesso direto às redes digitais e/ou à Internet, excluindo a figura do Provedor. A definição do SCD prevê para os prestadores do SCD em regime público, a exigência de que eles constituam empresas com o propósito exclusivo de prestar o SCD. A definição do SCD não é clara porque estabelece que o serviço tem o propósito de permitir o acesso às redes digitais de informações, dentre as quais a Internet, mas no artigo 37 da proposta prevê que o serviço deve proporcionar conexões para qualquer outro Usuário de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, ampliando, portanto, o escopo do novo serviço. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 174)

O SCD seria uma espécie de “grande intranet”, ou uma “internet brasileira”, que possibilitaria também, mediante interconexão, a comunicação de seus usuários com os usuários do STFC, do SMP e de outros serviços, no Brasil e no exterior, além da internet. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

A utilização da estrutura de planos de serviço, típica do STFC foi considerada nas contribuições como imprópria ao novo serviço que abrangeria o acesso à Internet em banda larga, pois este acesso não poderia ser enquadrado na matriz da estrutura de plano de serviço porque o que se mede no serviço fixo é tráfego de voz e não tráfego de dados.

O Acesso a Internet Banda Larga não deve ser enquadrado na Matriz (estrutura do plano de serviço) utilizada pelas Operadoras de Telecom, pois isso alimentará a tendência a reincorporação destas atividades, nos moldes que o Sistema Telebrás fazia, no qual foram criadas regras diferenciadas de serviços o que deu origem às operadoras celulares e ao aumento de gastos do usuário com comunicação sob a

ideia de que se trata de valor agregado. Este usuário poderia ter vantagens se fosse construída outra percepção, menos excludente no caso de países com gente pobre como o Brasil. O modelo de segmentação dos países de Primeiro Mundo não é compatível com nossa realidade econômica. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 87)

Plano de serviço é definição criada em outros serviços para ser utilizada em hipóteses em que os usuários custeiam o serviço. No SCD a definição de plano de serviço não se aplicará em muitos casos, em especial naqueles que motivaram sua criação, quais sejam, os casos em que se aplicarem os recursos do FUST. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 85)

A análise indicou que as reações à proposta foram amplas e incidiram em previsões que abrangiam desde a obrigação de prestar esclarecimento aos assinantes de modo imediato até a inadequação técnica de oferta de serviços de emergência em um serviço que seria de comunicação de dados, inclusive porque seria preciso definir o tráfego que seria ofertado gratuitamente, o que influenciaria no interfuncionamento das redes:

Prestar esclarecimentos aos assinantes não pode ser de imediato ou de pronto como quer a proposta do serviço. Esse parâmetro e outros deverão estar previstos no Plano Geral de Metas da Qualidade do SCD. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 319)

A obrigação de oferecer acesso a serviços de emergência não se aplica por se tratar de comunicação de dados. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 372)

A proposta prevê o dever de assegurar gratuitamente acesso aos serviços públicos de emergência, mas a deve ser claramente indicada a relação dos Serviços Públicos de Emergência aplicáveis ao SCD. É fundamental que as empresas operadoras, ao se candidatarem à prestação dos serviços, tenham uma ideia clara de que tipo de tráfego será gratuito. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 479)

A possibilidade de o SCD ser ofertado ao usuário que estivesse fora de sua área de prestação – isto é, a mobilidade em *roaming*, foi tratada nas contribuições como uma lacuna de caracterização do SCD:

A proposta trata do usuário visitante, mas há questões abertas em relação a mobilidade, portabilidade do código de acesso e *roaming*. Nas audiências públicas realizadas a Anatel manifestou-se no sentido de que o serviço deve se revestir de mobilidade e de *roaming*, no entanto, tais questões não ficaram claras, gerando um série de dúvidas que dificultam a determinação da abrangência do serviço. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 398)

Para alguns o SCD deveria incluir o processo de conexão e comunicação, os custos de formação e capacitação das comunidades e de manutenção dos espaços de conexão e acesso:

O SCD deve incluir o processo de conexão e comunicação, os custos de formação e capacitação das comunidades e da manutenção dos espaços de conexão e acesso. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 208)

As concessionárias do STFC estariam obrigadas a manter instalações de uso público como é caso do Terminal de Uso Público, mas as definições de Terminal de Uso Público – TAP e de Terminal de Acesso Público foram vistas como confusas pela interpenetração de uma definição típica do STFC no SCD:

O TUP é para uso exclusivo do STFC. Como não temos uma boa compreensão sobre o SCD e sua abrangência, não conseguimos compreender como será provido o SCD a um usuário através de TUP. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 251)

Somente as operadoras em regime público terão acesso aos recursos do FUST. Assim somente estas estariam obrigadas a manter instalações de uso público como é caso do TUP. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 245)

Ao que parece, o acesso público ao SCD já se dará por meio dos TAPs. Isso tornaria dispensável o conceito de TUP. É importante deixar claro que o SCD será prestado a entidades e estas franquearão aos cidadãos, gratuitamente, o acesso aos serviços de valor adicionado. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 246)

A caracterização completa do serviço e a quantificação de todo o seu Plano de Metas de Universalização foi considerada imprescindível como informação essencial para decisão do Chefe do Poder Executivo sobre a criação do novo serviço:

A caracterização completa do serviço e a quantificação de todo o seu Plano de Metas de Universalização é imprescindível para que o Presidente da República seja corretamente informado dos recursos necessários à sua consecução pela União, em cada uma das regiões em que, porventura, não haja prestadores. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

5.1.4.2 Modelagem Econômica

A temática modelagem econômica foi abordada em 2,1% e a temática lógica econômica 0,3% das unidades de significado válidas.

A submissão da proposta à consulta pública sem uma definição prévia da modelagem econômica foi vista nas contribuições como inadequada dada a relação dessa lógica com a decisão sobre a possibilidade de exploração simultânea nos regimes público e privado. Esta deveria ter sido, conforme se verificou das contribuições, o passo primeiro a ser dado:

Anatel é inadequada ao colocar em consulta pública o regulamento antes de definir a lógica econômica do serviço. Só depois de estabelecida a lógica econômica é que será possível definir se será exploração simultânea em ambos os regimes e as regras do serviço. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 9)

O passo primeiro a ser dado deveria ser o da formatação econômica do serviço a ser concedido, seja ele um serviço exclusivamente apto a permitir a utilização dos recursos do FUST, seja um serviço voltado a tratar de forma mais ampla o digital, cuidando dos acessos contratados individualmente por cidadãos e empresas. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 9)

O SCD parece estar sendo construído sobre o princípio do subsídio cruzado. A ANATEL pretende uma progressiva desoneração dos recursos do FUST; dado que os clientes-foco do serviço não dispõem de verba para pagar por ele, e provavelmente não a terão no futuro, restam apenas 2 alternativas: ou os Orçamentos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios assumiriam a responsabilidade pelo pagamento do serviço, ou os clientes que pagassem pelo serviço iriam aos poucos subsidiando as instituições públicas que não pagam. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

A proposta prevê disposições gerais sobre tarifas e preços e o contribuidor julga que seria necessário que houvesse regras mais explícitas quanto aos procedimentos de tarifação, tendo em vista a customização dos Serviços de Comunicações Digitais (SCD), pois a proposta não cuidou detalhadamente da tarifação no SCD, especialmente se considerar que há diversas etapas da implantação do serviço, tais como instalação, ativação, acesso, bem como e especialmente a utilização de ferramentas de software, hardware e suas atualizações necessárias. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 543)

5.1.5 Universalização

A análise demonstrou que do total de 1055 unidades de significado válidas, a categoria de análise universalização apresentou 133 ocorrências. Deste total, o percentual de 8,8% das unidades de significado válidas abordou a temática FUST.

A aplicação dos recursos do FUST tem como centro a universalização, o que se quer universalizar, o que se pode universalizar e qual é o custo dessa universalização. As contribuições relativas à universalização concentraram-se na crítica à aplicação dos recursos do FUST:

O Conselheiro da ANATEL José Leite na edição de dezembro de 2003 da revista Teletime: "... o novo serviço não atende a todos os programas previstos para utilizar os recursos do fundo ... o novo serviço, da forma como está apresentado, é um 'acesso banda larga a redes digitais de informações destinadas ao acesso público e inclusive da Internet por meio de sinais digitais' ... o novo serviço tem, portanto, uma natureza restritiva, porque a única rede atualmente destinada ao acesso público é a Internet. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 219)

A Agência de Nacional de Telecomunicações deverá fazer a revisão de metas, de acordo com Programa Social, deve se universalizar o convívio social, a partir do FUST, disponibilizando os recursos necessários para o empreendimento social e

tecnológico do País, em conformidade com a lei das OSCIPs (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 93)

A Anatel deveria criar duas espécies de prestação do SCD: aquelas em que os subsídios seriam integrais, nas quais a prestadora seria remunerada integralmente pelos recursos do FUST e outras, nas quais os subsídios seriam parciais e não envolveriam o custeio das contas mensais. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 275)

A aplicação ampla do FUST foi apontada como necessária, pois pouca importância teria o novo serviço se na aplicação dos recursos do FUST se omitisse os serviços de informação e conteúdo, considerados indispensáveis aos programas de universalização:

A Lei do FUST exige que seus recursos sejam aplicados em programas, projetos e atividades, em consonância com plano geral de universalização do serviço, que incluem incentivo a estabelecimentos de ensino, bibliotecas, instituições de saúde, estabelecimentos frequentados por população carente, serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas. Pouca importância terá o novo serviço se os recursos do FUST se destinados somente a incentivar a oferta de meios, redes, transporte e acesso e se omitir sobre os serviços de informação e conteúdo, indispensáveis a tais programas. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 19)

A universalização no SCD, conforme as contribuições, apenas seria viável com subsídios, que garantissem, que pago com recursos dos FUST, o acesso ao serviço por imensa parcela da população pudesse se tornar realidade, inclusive porque a falta de capacidade econômica do usuário constituiu fator de redução na universalização da telefonia fixa, conforme se reconhecia claramente após cinco anos de universalização do STFC pelo potencial ocioso de linhas não contratadas:

A universalização no SCD se concebe com subsídios que garantem que, pago com recursos dos FUST, o acesso ao serviço por imensa parcela da população possa se tornar realidade. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 9).

A universalização foi vista como um ônus sempre presente no discurso de todas as concessionárias, com investimentos pendentes de amortização:

O Brasil tem outras prioridades de universalização que antecedem a banda larga. Como os recursos do FUST são limitados, é necessário ser realista na definição de quantas escolas e instituições públicas seriam beneficiadas pelo serviço. A maioria das escolas brasileiras, por exemplo, padece hoje de problemas mais elementares do que acesso à Internet, como por exemplo, falta de professores (quantidade e qualidade), falta de infraestrutura básica (energia elétrica, quadro-negro, giz, livros, etc.), falta de merenda escolar, falta de segurança entre outros. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

Se a informatização de escolas e de outras instituições de interesse público for efetivamente reconhecida como relevante pela sociedade brasileira e pelas autoridades constituídas, é indispensável que isso seja transformado em prioridade

real, com a consequente alocação de recursos nos orçamentos públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

Nos exemplos analisados os incentivos financeiros não vieram de fundos de universalização dos serviços de telecomunicações, mantido o foco original no provimento do serviço de voz: (i) Suécia - investimentos diretos; (ii) Malásia, “cidades inteligentes”; (iii) EUA investimento da Secretaria de Defesa (Arpanet); (iv) Coréia do Sul investimento do governo; (v) A União Europeia definiu que um de seus focos será a instalação de acessos a Internet e posteriormente em banda larga para as escolas. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

Um serviço que se propõe a atender a instituições de ensino e saúde e a outras instituições que teriam acesso aos recursos do FUST tem todo o nosso apoio, desde que sua implantação seja feita de forma simples, pragmática e realista, com escopo limitado para não frustrar novamente os anseios das áreas sociais do governo, não causar grandes danos econômicos ao País e não abalar a credibilidade das telecomunicações brasileiras. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

O grande limitador do acesso à Internet no Brasil é a baixa densidade de computadores, e não da telefonia, com 62% de penetração domiciliar (para permitir o acesso discado), e menos ainda do acesso à banda larga. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

Houve, também, nas contribuições, no que pertine à universalização, menção à experiência internacional para justificar a rejeição ao enquadramento do acesso em banda larga na definição de serviço universal:

Nos Estados Unidos a FCC, em 10/07/2002, rejeitou a inclusão do acesso de banda larga na definição de serviço universal utilizando os seguintes argumentos: (i) o acesso de banda larga é importante, mas não essencial para educação, saúde ou segurança, uma vez que os mesmos recursos estão disponíveis por telefone ou por meio do acesso discado; (ii) o serviço de banda larga não é utilizado por uma maioria substancial de clientes residenciais (apenas 7% dos domicílios em Jun/01), apenas 56% dos domicílios têm computadores; (iii) os serviços em alta velocidade podem ser acessados por 75-80% das residências (via cabo). O alto custo (~US\$ 10 bilhões) necessário para instalar a rede para oferecer acesso aos restantes 20-25% não é justificável pelo interesse público. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

As contribuições enfatizaram a ausência de indicativos claros sobre a aplicação dos recursos do FUST e ainda que a desoneração gradual da utilização do FUST, uma das importantes questões do novo serviço, não foi esclarecida pela Anatel:

A utilização de recursos do FUST observará a dotação orçamentária anual da União e seus créditos adicionais e deve contemplar a desoneração gradual de seus recursos, conforme disposto na legislação, nos respectivos contratos de concessão e na regulamentação. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 15)

A proposta prevê que haverá recursos complementares, mas não especifica qualquer critério de como se dará a liberação dos recursos do FUST. Ora, em se tratando de entrega de recursos oriundos da arrecadação de contribuição parafiscal de intervenção do Estado no domínio econômico, impõe-se a discriminação de regras

claras e transparentes de como poderá ocorrer o acesso aos recursos. É certo que, em audiências públicas, restou esclarecido pela ANATEL que a liberação ocorrerá mediante o ressarcimento dos custos incorridos. Critérios de liberação dos recursos devem ser previstos para orientar os editais de licitação. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 697)

A proposta prevê que haverá recursos complementares, mas o contribuidor propõe a retirada desta previsão no que concerne ao FUST porque se o SCD terá caráter remuneratório serviço remunerado por “cobrança de tarifas dos usuários”, não é lícito conceder à sua delegatária o complemento de proveitos econômicos mediante repasses de recursos público-orçamentários. Não se poderá admitir que os recursos do FUST- sejam desviados das finalidades da lei para serem alocados ao custeio ou subvenção do SCD. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 698)

A previsão de que todos os custos relacionados com o cumprimento das metas previstas seriam suportados, exclusivamente, pelas Concessionárias foi avaliada nas contribuições como incompatível com a previsão de uso dos recursos do FUST:

A previsão de que todos os custos relacionados com o cumprimento das metas previstas serão suportados, exclusivamente, pelas Concessionárias perde o sentido no momento em que os custos podem ser financiados, parcial ou totalmente, pelos recursos do FUST. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 10)

As contribuições revelaram receio de que os recursos do FUST não fossem aplicados na inclusão digital e sim em investimentos em infraestrutura de banda larga em regiões onde este investimento não seria viável financeiramente e, também, o receio de que os recursos do FUST fossem destinados somente a 11 empresas vencedoras do edital em cada um das 11 áreas de prestação:

Os recursos do FUST não serão aplicados na inclusão digital e sim em investimentos em infraestrutura de banda larga em regiões onde este investimento não seria viável financeiramente. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 15)

Os recursos do FUST serão endereçados somente a 11 empresas vencedoras do edital(CP 480/1).(CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

O SCD será implementado para beneficiar alguns grandes grupos no Brasil (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 1)

A expectativa de uma proposta que indicasse como seriam gastos os recursos do FUST em acessos coletivos e gratuitos não foi atendida pela proposta que, conforme apontaram as contribuições, o serviço concebido universalizaria o acesso individual, por meio de tarifas:

Quando todos esperavam que a Anatel buscasse apresentar ao país e ao mercado sua proposta para que, enfim, sejam gastos os recursos do FUST – possibilitando acessos coletivos e gratuitos à Internet, o que se vê é que os documentos postos em

consulta pública caminham noutro sentido, qual seja, o da concepção de um serviço que visa a universalizar os acessos individuais à Internet, acessos esses custeados por tarifas pagas pelos usuários. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 5)

O serviço de telecomunicações apto a universalizar os acessos individuais à Internet, acessos esses custeados por tarifas pagas pelos usuários já existe, e é o Serviço de Comunicação Multimídia – SCM.(CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 5)

Em matéria de aplicação dos recursos do FUST tudo parece ter sido relegado a uma futura e incerta regulamentação. Frise-se, aliás, que o próprio texto do plano proposto confessa que foi apenas lateral, secundário, o tratamento dado a essa matéria que deveria constituir seu centro de interesses. O art. 3º, a propósito, afirma que “em complemento”, se dedica ao tema, afirmando, outrossim, que o foco do plano é outro: o acesso do serviço pelo público em geral por meio de tarifas.(CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 5)

A aplicação dos recursos do FUST foi avaliada pelo TCU em Auditoria Operacional onde fica clara a frustração das tentativas de sua utilização. Desta auditoria operacional destaca-se o seguinte trecho:⁵⁰

“(…) 15. Ocorre que, apesar de o Fundo contar com valores expressivos em seu saldo, de suas receitas serem contínuas e de haver uma gama de possibilidades de destinação, até o presente momento não houve aplicação dos seus recursos. A falta de aplicação dos recursos do Fundo tem sido motivo de vários questionamentos pela sociedade, pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, principais contribuintes do Fundo, pela mídia especializada e por diversos setores do Governo. 16. O Ministério das Comunicações e a Anatel efetuaram tentativas para a aplicação dos recursos do FUST. Porém, todas elas restaram fracassadas, pois esbarraram em questões legais, institucionais ou políticas (...)

5.1.6 Regime de Prestação

A Lei Geral de Telecomunicações prevê a prestação de serviços de telecomunicações no Brasil em dois regimes jurídicos: o regime público e o regime privado. Esta previsão é fundamental no modelo institucional porque o regime de prestação é a identidade do serviço de telecomunicações que informa como a regulação deve incidir sobre aquele serviço e como a fiscalização deve operar no controle da atividade relativa àquele serviço.

Desta identidade decorrem as diferenças e semelhanças entre os diversos serviços das quais a principal é a imputação de obrigações de universalização e continuidade para a

⁵⁰ TC-010.889/2005-5. Apenso: TC-007.633/2005-2. Acórdão 7/12/2005

prestação de serviços em regime público e a previsão de compromissos de cobertura e atendimento para os serviços em regime privado.

Esta identidade, também, indica o conteúdo das regras para a competição, a classificação dos serviços de telecomunicações, a relação dos prestadores de serviços com os usuários dos serviços em cada um dos regimes de prestação, as regras de tarifação e de precificação e as regras para obtenção das outorgas, a regras para criação de serviços de telecomunicações.

As contribuições abordaram a temática regime de prestação incluindo o regime público e o regime privado em 0,3% das unidades de significado válidas. A temática regime privado, isoladamente, representou 0,3% e a temática regime público representaram percentual significativo de 41% das unidades de significado válidas.

A importância do regime público e sua relação com a universalização foi exaltada nas contribuições:

O regime público é aspecto de grande relevância, pois a decisão do Presidente da República de instituir a prestação de determinada modalidade de serviço no regime público impõe à União a grande responsabilidade de assegurar a existência, universalização e continuidade dos serviços de interesse coletivo que devem, em princípio, comportar prestação no regime público, o que não exclui, em certas condições, sua prestação no regime privado. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

Na reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro, o ponto mais importante, no que se refere ao resgate da dívida do estado para com a sociedade, foi a universalização dos serviços explorados no regime público, que deve continuar sendo um objetivo central da política governamental com a oferta à sociedade de serviços básicos de telecomunicações em toda a extensão do seu território, de forma não discriminatória, com atributos uniformes de disponibilidade, acesso e conectividade, e a preços satisfatórios. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 11)

As contribuições sobre o regime de prestação concentraram-se na defesa de um SCD exclusivamente em regime público e acentuaram as desvantagens do SCD para o regime privado:

A proposta prevê seção específica para tratar das autorizações e o contribuidor sugere a exclusão de toda a seção porque o SCD deve ser prestado apenas no regime público. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 788)

As contribuições apresentaram críticas à questão da definição do regime de prestação porque a proposta previa que o SCD seria prestado em regime público e em regime privado:

Considerando a diferença existente entre regime público (tarifa e ressarcimento) e regime privado (preço), é preciso explicitar melhor a questão relacionada à contraprestação devida pelos serviços prestados e à aplicação de vários regulamentos à prestação do novo serviço inserindo no artigo 7º a previsão de que a prestação do serviço se dará por mediante o pagamento de tarifas, preços ou ressarcimentos que remunerem adequadamente os serviços prestados. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 258)

A possibilidade de atender ao mercado da população subsidiada pelo FUST só existirá para as concessionárias do SCD, o que consiste em vantagem competitiva impossível de ser alcançada pelas prestadoras em regime privado. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 830)

A proposta criava uma reserva de mercado temporal para o regime privado e esta reserva de mercado foi duramente criticada e considerada de legalidade duvidosa:

A imposição de limitação temporal para novas autorizações em regime privado é injustificável tanto do ponto de vista regulatório, histórico, lógico ou econômico e de legalidade duvidável, devendo ser eliminada sumariamente. Sequer encontra respaldo no próprio regulamento do SCD que estabelece a liberdade de escolha da prestadora (vide art. 19, inciso II). (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 6)

A reserva de mercado é inadequada, pois o princípio que rege a organização dos serviços de telecomunicação é o da livre, ampla e justa competição, cumprindo ao Poder Público impedir a monopolização do mercado e reprimir as infrações à ordem econômica, na busca do pleno acesso aos serviços que sejam de interesse coletivo. É disso que tratam os art. 5º e 6º do Projeto. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 6)

A emissão de autorizações para exploração do serviço em regime privado somente à partir de 01.01.2009, estabelecida deixa aberta a possibilidade de criação de monopólios. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 36)

O monopólio privado nas 11 áreas para a prestação do SCD até 2009 deve ser evitado. A Prestação do SCD por Autorizadas (regime privado) deve ocorrer desde o início, em 2006, sem a fixação de qualquer restrição temporal às novas entrantes. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 13)

A proposta parece afirmar que até 2008 não haverá prestação simultânea de regime público e regime privado, que o serviço será prestado apenas no regime público. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 4)

A Prestação do SCD por Autorizadas (regime privado) deve ocorrer desde o início, em 2006. É fundamental que desde o marco zero da prestação do SCD evite-se novo monopólio por meio da fixação de qualquer restrição temporal às novas entrantes. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 6)

Não é necessário aguardar até 2009 para permitir o ingresso de empresas autorizadas no mercado do SCD. (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 59)

O receio de que a Anatel optasse por não emitir outorgas para o SCD em regime privado foi manifestado como crítica ao texto da consulta pública que conferia à Agência a faculdade e não o dever de expedir outorgas:

A proposta não é clara quanto a prestação do serviço no regime privado, por isso os art. 6º e 10 devem ser unidos num único. A redação atual do art. 10 remete essa decisão à Anatel. Na pior das hipóteses, o art. 10 deve afirmar que não haverá qualquer autorização para prestação do serviço até 2009 ficando a decisão quanto a futuras autorizações a partir desta data aberta a futura alteração do PGO, nos exatos termos prescritos na LGT que afirma caber à Anatel “rever, periodicamente, os planos enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação” (Art. 19, XXX) e a admissão de novas prestadoras está incluída no objeto do PGO, consoante o art. 84 da LGT.) (CONSULTA PÚBLICA 493, CONTRIBUIÇÃO 45)

As contribuições também fizeram referência importante a utilização de decreto para criação de um serviço em regime público em contrapartida com outra modalidade em regime privado, demonstrando entendimento de que o decreto não é a via adequada e que somente uma lei ordinária poderia fazê-lo:

É de lege ferenda a criação de uma modalidade de serviço no regime público em contrapartida a outra modalidade já prestada em regime privado, mais ainda quando para aquela modalidade a ser prestada em regime público é dito que a prestação em regime privado será incerta e condicionada a deliberação da Agência.(CONSULTA PÚBLICA 480 CONTRIBUIÇÃO 9)

5.1.7 Inclusão Social

A inclusão digital é a medida da inclusão social porque a configuração econômica, política e social deste século XXI abrange o acesso às redes:

A construção do caminho para superar o abismo social que divide a sociedade brasileira é o grande objetivo do programa nacional da banda larga. A inclusão social possui hoje uma nova e importante dimensão: a inclusão digital. A estratificação social e o acúmulo de riqueza cada vez se dão mais em função da capacidade de acessar, produzir e circular o conhecimento. A inclusão digital é uma questão de cidadania: um novo direito em si e um meio para assegurar outros direitos à população (Documento-base do Programa Nacional da Banda Larga).⁵¹

A análise demonstrou que do total de 1055 unidades de significado válidas, a categoria de análise inclusão social apresentou 55 ocorrências.

A temática inclusão digital representou 5,5% das unidades de significado válidas. As contribuições, entretanto, apresentaram importantes divergências no que diz respeito à inclusão digital. As contribuições indicaram que o equilíbrio da decisão política de tornar

⁵¹ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos>. Acessado em 20/05/2012

concreta a inclusão digital estaria na relação econômica entre a extensão da universalização e os recursos disponíveis para sua implementação:

O equilíbrio da decisão política de realizar a chamada “inclusão digital” está na relação econômica entre a extensão da universalização e os recursos disponíveis para sua implementação. A preocupação com o equilíbrio econômico deve estar presente nas disposições que envolvem a prestação do SCD. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 199)

A análise constatou que as posições favoráveis à inclusão digital estimulavam o provimento à Internet de forma gratuita, pois somente pessoas com médio ou alto poder aquisitivo tinham acesso à Internet na ocasião da discussão do SCD, assim, uma forma de inclusão digital seria a disponibilização do recurso para todos os brasileiros, pois a inclusão digital abrangeria não somente a conexão das escolas, mas incluiria, também, outros projetos de ampliação da cidadania, criação de empregos baseados na telemática, incentivo a ação cultural e a formação profissionalizante, que seriam projetos vitais para que as tecnologias da informação e comunicação pudessem ser elementos estratégicos no combate à pobreza e na geração do desenvolvimento:

É impossível romper o círculo da miséria nas áreas de IDH negativo sem o uso da comunicação mediada por computador, sem a mais ampla disseminação das tecnologias da informação. Inclusão digital significa preparar as pessoas para que as tecnologias da informação sejam instrumentos de ampliação de sua inteligência. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 208)

Condenável a noção de Serviço de Valor Adicionado para os pobres. Se seguirmos o modelo de segmentação proposto no Primeiro Mundo ampliaremos o contingente de excluídos. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 135)

A inclusão digital vai além da conexão das escolas. A montagem de telecentros, com cursos de informática básica e outros projetos de ampliação da cidadania, incentivo a ação cultural e a formação profissionalizante, é vital para que as tecnologias da informação e comunicação possam ser um elemento estratégico no combate à pobreza e na geração do desenvolvimento. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 208)

A universalização do acesso às redes informacionais não pode ser apartada da inclusão autônoma dos grupos sociais mais pobres, ou seja, da defesa de processos que assegurem a construção de suas identidades no ciberespaço. Inclusão digital implica capacitação das pessoas para dominar as linguagens básicas da sociedade digital, possibilitando a criação de software e o aprendizado de como armazenar, recuperar, processar e transmitir informações. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 208)

O Brasil tem outras prioridades de universalização que antecedem a banda larga. Como os recursos do FUST são limitados, é necessário ser realista na definição de quantas escolas e instituições públicas seriam beneficiadas pelo serviço. A maioria das escolas brasileiras, por exemplo, padece hoje de problemas mais elementares do que acesso à Internet, como por exemplo falta de professores (quantidade e qualidade), falta de infraestrutura básica (energia elétrica, quadro-negro, giz, livros,

etc.), falta de merenda escolar, falta de segurança entre outros. (CONSULTA PÚBLICA 480, CONTRIBUIÇÃO 14)

Investir prioritariamente no jovem pobre da periferia daria uma sustentação maior para outras atividades ou prestação de serviços pelas concessionárias, contribuindo para o seu equilíbrio e desoneração do FUST. (CONSULTA PÚBLICA 494, CONTRIBUIÇÃO 66)

5.2. Análise dos Significados

Este item da dissertação é uma síntese do que foi trazido pelas contribuições que foi acrescentada da análise qualitativa de razões ou tendências indicativas da opção pela não criação do SCD em dois eixos: o primeiro eixo é a democracia que se traduz em uma preocupação em relação ao tratamento equânime e não discriminatório dos cidadãos frente à possibilidade de criação de um serviço de telecomunicações e o segundo eixo é a relação do Estado com os empreendedores privados na observância das regras do jogo expressas no modelo institucional do setor de telecomunicações.

O fato de as contribuições apresentarem posicionamentos favoráveis e desfavoráveis revela que a configuração do SCD dificultava a compreensão de seus atributos e significados. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que a proposta do SCD foi considerada relevante para propiciar a inclusão digital, a criação do serviço foi considerada desnecessária, porque já havia sido criado um serviço multimídia que tinha a capacidade de realizar aquilo que a proposta do SCD pretendia.

Estes fatores aliados às constantes referências a regulamentos que ainda seriam editados e que complementariam a regulação do novo serviço foram vistos pelos contribuidores como meios de frustração do processo de consulta pública cujo cancelamento era a medida que evitaria a aprovação de um regulamento que provavelmente não poderia ser aplicado.

Em que pese a dificuldade prática de aplicar as regras de um novo serviço na pendência de edição de regras complementares, trata-se de experiência própria do setor de telecomunicações que opera em um ambiente normativo de edição, substituição e alteração gradativa da regulamentação, segundo regra da própria Lei Geral de Telecomunicações. O Serviço Telefônico Fixo Comutado, por exemplo, operou com regras do sistema anterior durante seis meses. A Resolução 85 que aprovou o Regulamento do STFC foi editada em 30 de dezembro de 1998.

A regulamentação voltada para o usuário e para as tecnologias, o regime público de exploração, o conceito de universalização e a existência de um plano geral de outorgas

foram premissas do modelo institucional enfatizadas nas contribuições, que reivindicaram uma intervenção regulatória de qualidade e a observância das disposições constitucionais e legais que regem o setor de telecomunicações como essenciais à preservação do modelo institucional.

A proposta do SCD pretendeu alterar a universalização que está centrada no serviço fixo e, além disso, foi lançada em um momento político distinto do momento da reestruturação setorial, não havia um consenso em torno da criação de um serviço que fosse sucedâneo do STFC diante dos pesados investimentos já feitos e da necessidade de preservação do equilíbrio econômico financeiro das concessões vigentes.

Neste sentido, as contribuições, considerando o instrumento contratual como pilar das Ordens Jurídicas democráticas, acentuaram o princípio da observância do contratado para deixar claro o receio de alteração nos contratos de concessão vigentes e a preocupação com a segurança jurídica e com uma possível abertura do mercado de prestação de serviços de telecomunicações para aventureiros.

A relação contratual trazida como temática é um pleito legítimo e democrático, mas pode ser vista, também, em uma contextura da relação do Estado com a liberdade individual – o contrato faz lei entre as partes e o liberalismo não intervencionista defende a liberdade individual que no caso específico é a liberdade do empreendedor privado e o seu direito à observância das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações. Essa foi a posição básica defendida.

A tese de que a regulação não poderia incidir sobre atividade desconhecida foi expressa como crítica, também, à qualidade da intervenção regulatória. Esta tese indica que não se regula e não se universaliza uma atividade econômica nova e desconhecida. Aqui há uma inconsistência porque vários serviços são novos, como por exemplo, o Serviço Móvel Pessoal, que é a telefonia celular e o Serviço Móvel Especializado que é o serviço de comunicação semelhante ao celular que permite a comunicação direta para um grupo *pushtotalk* (aperte para falar). Isto significa, nesta visão, que somente o STFC seria e permaneceria universal, apesar de o STFC, a partir da desestatização, ter adquirido novo fundamento, nova regulamentação, nova organização geográfica, toda uma nova conformação que o qualifica como um serviço novo. De fato, o STFC não existia antes da desestatização, o que existia era outro serviço, o Serviço Telefônico Público.⁵²

⁵² A Portaria n. 663, de 18/07/1979 – Ministério das Comunicações, aprovou a Norma n.º 05/79 que trata da prestação do Serviço Telefônico Público.

A qualidade da intervenção regulatória do Estado, exercida pela Anatel foi criticada nas contribuições porque a proposta do SCD estaria desorganizando uma estrutura operativa. Além disso, as críticas incidiram sobre a ausência nos quadros da Anatel de economistas comprometidos com o bom uso do dinheiro público e com o bolso do cidadão.

As críticas à qualidade da intervenção regulatória refletem uma rejeição à introdução de um novo serviço sem um debate público anterior, em prazo mais alongado. O paradigma utilizado é o processo de implantação do Serviço de Comunicações Eletrônicas na Europa onde os debates se alongaram pelo período de quatro anos. Fica claro, assim, que a migração dos serviços de telecomunicações para serviços de acesso à informação dependeria de uma intervenção regulatória adequada e, também, tempo de maturação da ideia, do tempo de discussão pública.

A proposta do SCD representou uma novidade de difícil equacionamento do ponto de vista da organização do mercado e as contribuições incidiram com maior frequência sobre quatro dimensões: a divisão geográfica do território em áreas de prestação, a relação do SCD com outros serviços, a desagregação de redes e o mercado de provedores.

A divisão geográfica do território em 11 áreas de prestação foi considerada intrinsecamente negativa na medida em que as contribuições pleitearam uma divisão geográfica semelhante a serviços já existentes, o aumento das áreas de prestação e também a utilização das regiões do STFC.

A previsão de frações descontínuas do território nacional na composição das áreas de prestação desestimularia a participação de empresas interessadas e impediria ganhos de eficiência operacional. Por exemplo, reunir em uma área de prestação os estados do Rio Grande do Sul, Sergipe e Alagoas acarretaria a necessidade de novos investimentos. O mais grave, porém, era a inexistência de divulgação do embasamento econômico desta composição de áreas, que não estaria sustentada em princípios econômicos fundamentais. A assimetria de informação entre o Estado e o mercado, representava, na opinião dos contribuidores, uma desvantagem para o mercado.

A relação do SCD com outros serviços de telecomunicações, especialmente com o SCM é relevante na análise da opção pela não criação do SCD. Isto porque o SCM, serviço já existente cumpriria os fins almejados pelo SCD. Tanto as semelhanças quanto as diferenças entre o SCD e o SCM se apresentaram negativas para o SCD. Por um lado é fato que o SCM já estava criado e tem características semelhantes ao SCD, ambos seriam substituíveis. De outro lado, o SCD seria melhor que o SCM porque seria prestado em regime público e em

regime privado, do mesmo modo como é o STFC. Conferir regime público ao SCM como sugerido em algumas contribuições seria tão trabalhoso quanto criar um novo serviço.

O mercado local de provedores de Internet seria modificado pela criação do SCD. A possibilidade de conferir às prestadoras de serviços de telecomunicações a prerrogativa de atuarem como provedores de Internet, foi vista nas contribuições como indutora de concorrência desleal e de monopólio, pois a inserção regional, fruto do trabalho dos provedores locais que divulgam conteúdo local e regional seria destruída pelos privilégios conferidos a grandes grupos econômicos.

A desagregação de redes foi abordada de um lado como necessária e de outro lado como tema alheio ao SCD. Seria preciso evitar que os prestadores de SCD viessem a ter os mesmos problemas que tiveram as empresas espelhos e espelinhos do STFC para acesso às redes e à última milha, isto é, ao par metálico, ao assinante. A desagregação de redes está prevista no modelo institucional, mas sua implantação foi avaliada como difícil tanto no Brasil quanto no mundo. Esta dificuldade motivou a sugestão pela criação de duas modalidades de SCD, o SCD modalidade comunicações digitais e o SCD modalidade redes em regime público, separando a relação do SCD com os usuários e a relação entre as empresas.

No limite, o que se pretendia com a desagregação de redes é assegurar que as concessionárias desestatizadas que receberam as redes do STFC como ativo na privatização tornassem concreto o uso das redes por todos os prestadores de serviços. É de se admitir, todavia, que este tema é estranho ao SCD porque outros serviços foram criados, como o próprio SCM e SMP, sem que a desagregação de redes tivesse se constituído em problemática impeditiva da criação de outros serviços.

Os aspectos tecnológicos e a tecnologia na proposta do SCD abrangem basicamente três temas: a neutralidade tecnológica em relação ao usuário, as lacunas nas definições técnicas e a questão da velocidade da conexão à Internet prevista na proposta. A tecnologia, no jargão setorial é transparente ao usuário que não pode ser afetado pela decisão tecnológica. Em outras palavras, ao usuário não interessa se a tecnologia empregada será digital ou analógica, o que importa são as características do serviço.

Por um lado esse é um fato, por outro lado, as tecnologias não são neutras, embutem significados. Tanto é assim que a neutralidade tecnológica foi percebida, também, como uma dificuldade futura para o SCD. Como a tecnologia a ser utilizada estava em aberto, existiria o risco da coexistência de uma multiplicidade de soluções de difícil integração futura, o que ocorreu com as diversas tecnologias do serviço móvel celular.

Outro valor que a tecnologia embute, no caso é o valor econômico – a necessidade de preservação de uso das redes analógicas para a universalização do acesso à Internet foi acentuada - não seria justo nem razoável na visão expressa nas contribuições excluir as redes analógicas existentes, que se prestariam perfeitamente aos objetivos do acesso universal.

A proposta definiu conexão em banda larga como aquela com velocidade superior a 64 kbit/s. A velocidade da conexão é aspecto técnico de grande relevância porque diz respeito às taxas de transmissão. Quanto maior a largura de banda, mais conteúdos se pode transmitir ou receber e há, nesta definição, uma preocupação que é técnica e econômica. A decisão sobre a velocidade da conexão organiza a oferta e a proposta prevê classes de atendimento. Então a decisão do usuário pela velocidade da conexão seria econômica, mas seria feita em com base em um leque de opções predefinidas.

Ora, quando se trata de ampliação do acesso é preciso que o Estado atue em sua função distributiva ou redistributiva, conforme acentua Potyara Pereira:

Da arena redistributiva decorrem políticas caracterizadas por um jogo de soma zero, isto é, por uma situação na qual, de acordo com Rappaport (1980), para que um grupo ganhe, outro terá que perder. Esta é uma situação em que o poder público dita os critérios que dão acesso a vantagens a categorias de sujeitos (Meny e Thoenig, p.100) em detrimento de outros, tendo em vista o maior equilíbrio na distribuição de bens. Trata-se, como salienta Rua, de uma arena de conflitos que a maioria dos governos procura evitar, por constituir, para eles a pior situação em política. Contudo, dependendo daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo o confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação em que um lado não ganhe tudo e o outro lado não perca tudo (...) Da arena distributiva decorrem políticas que não incitam confrontos de interesses, visto que “não há clareza sobre quem paga os custos ou perde algo com as decisões”, tomadas pelo poder público (Rua, p.241). Os governos retiram de um fundo público constituído com recursos arrecadados da população um montante para atender demandas e necessidades sociais, geralmente de forma compensatória. Exemplo: transferência de renda aos mais pobres. (PEREIRA, 2008, p.100-101)

Isto é, não deve haver uma transferência de decisões técnicas para a dimensão econômica, pois foi a falta de capacidade econômica dos usuários que determinou em certo sentido, a existência de excesso de oferta no STFC. Tanto é assim, que as contribuições sugerem, também, o uso de banda estreita para que não fossem excluídos do atendimento cidadãos em localidades de pequeno porte.

Inúmeras definições técnicas precisariam ainda ser estabelecidas, dentre elas, as contribuições registraram a definição de redes digitais de informação, cuja falta dificultava a compreensão do que seria o novo serviço e a organização de sua oferta.

O uso do software livre foi exaltado como mecanismo de alteração na relação do país com a produção de tecnologias. O acesso ao código fonte permitiria que o país deixasse

de ser apenas consumidor de tecnologia estrangeira para ser também desenvolvedor de tecnologia mundialmente compartilhada.

A caracterização de um serviço permite a organização de sua exploração e dá informações úteis ao mercado sobre os atributos do serviço, sendo relevantes para a preparação das estruturas empresárias para a oferta adequada.

As contribuições relataram lacunas importantes no escopo do SCD que incluíam a possibilidade ou não de transmissão de voz ou se o serviço estaria restrito a dados, se o serviço seria fixo ou móvel, se o prestador do SCD poderia prover a conexão entre o usuário e o provedor de acesso, se o SCD em regime público implicaria a constituição de empresas com propósito exclusivo para prestá-lo.

As reações em relação à caracterização do novo serviço foram amplas e incidiram em previsões que abrangiam desde a obrigação de prestar esclarecimentos aos assinantes de modo imediato até a inadequação técnica da oferta de serviços de emergência em um serviço que seria de comunicação de dados, inclusive porque seria preciso definir o tráfego que seria ofertado gratuitamente, o que influenciaria no interfuncionamento das redes.

O uso do serviço fora da área de prestação (roaming) e a mobilidade geraram dúvidas sobre a determinação da abrangência do serviço, assim como a previsão de utilização da estrutura de planos de serviço em um serviço que transmitiria dados.

A submissão da proposta à consulta pública sem uma definição prévia de sua modelagem econômica foi vista nas contribuições como inadequada dada a relação dessa lógica com a decisão sobre a possibilidade de exploração simultânea nos regimes público e privado.

Todos esses aspectos relacionados ao escopo do SCD são indicativos da opção pela não criação do SCD.

A universalização foi exaltada como ponto importante no resgate da dívida do estado para com a sociedade e deveria continuar sendo um objetivo central da política governamental, mas a pendência na amortização dos investimentos na universalização da telefonia fixa foi trazida nas contribuições como condição para que se pudesse pensar em um novo serviço universal.

A aplicação dos recursos do FUST foi a situação provocadora da consulta do Ministro das Comunicações ao Tribunal de Contas da União que deu origem à ideia do SCD, encampada pela Anatel e traduzida na proposta.

Foi apontada, nas contribuições, a necessidade de aplicação ampla dos recursos do FUST, pois pouca importância teria o novo serviço se os recursos do FUST fossem destinados

somente a incentivar a oferta de meios, redes, transporte e acesso e se omitir sobre os serviços de informação e conteúdo, indispensáveis à universalização.

As contribuições manifestaram o receio de que os recursos do FUST não fossem aplicados na inclusão digital e sim em investimentos em infraestrutura de banda larga em regiões onde este investimento não seria viável financeiramente. Ainda, a ausência de diretrizes claras sobre a aplicação dos recursos do FUST foi mencionada, nas contribuições, como indicativo de que a proposta apresentava um tratamento apenas lateral, secundário, dado a essa matéria que deveria constituir seu centro de interesses e que provavelmente a proposta implicaria uma inviabilidade na aplicação dos recursos do FUST.

O que as contribuições mostram é que havia um interesse geral no uso dos recursos do FUST e que a proposta do SCD frustrou a expectativa de emprego dos recursos em acessos coletivos e gratuitos à Internet.

Em 2010 a situação de aplicação do FUST foi tratada em reportagem da Folha de São Paulo⁵³:

Após dez anos de existência, e com recursos acumulados de cerca de R\$ 9 bilhões, o FUST (Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações) praticamente não teve outra destinação além do financiamento das contas públicas. Segundo a Anatel, o único uso efetivo do FUST foi o gasto de R\$ 10 mil em telefones públicos para deficientes auditivos. O programa não foi adiante porque as entidades indicadas para receber os aparelhos recusaram a oferta porque já tinham equipamentos similares. A lei do FUST limitou o uso do dinheiro a projetos de universalização de serviço público de telecomunicação e só o telefone fixo se enquadra nessa definição.

A problemática básica do SCD era a previsão de um serviço que seria prestado em regime público e em regime privado. O regime público é relevante porque compromete o Estado e o prestador de serviço na universalização e na continuidade. O regime privado, por sua vez, prevê compromissos coletivos e dá liberdade ao prestador de serviços, inclusive no que diz respeito aos preços.

A exploração do SCD seria em regime de monopólio até 2009, isto é, em regime público. Somente a partir de 2009 o serviço poderia ser prestado também em regime privado. Esta reserva de mercado foi considerada ilegal nas contribuições e contrária aos princípios da atividade econômica.

Esta proposta de um novo serviço em um regime híbrido e a reserva de mercado demonstrava que o STFC havia sido utilizado como paradigma na formulação da proposta do SCD o que é pouco criativo por um lado, mas por outro lado permite concluir que o propósito

⁵³ Fundo para Universalização a telefonia tem R\$ 9 bi congelados. Folha de São Paulo. Edição Impressa de 21/12/2010. B1.Mercado.

era mesmo criar um serviço que substituiria o STFC e possibilitaria a aplicação do FUST por concessionárias de outro serviço em regime público. A conjuntura, entretanto, era distinta daquela conjuntura que deu origem à desestatização e à privatização.⁵⁴

No STFC, ainda que se pudesse argumentar que os grandes grupos econômicos concessionários e detentores das redes, dos ativos, tenham podido explorar o serviço sem competição efetiva por um longo período, isto se deu em um ambiente normativo que previu a competição desde o início, pois foram emitidas autorizações para as empresas espelho e espelinhos nas quatro regiões do Plano Geral de Outorgas deste serviço. Embora esta competição não tenha se tornado realidade, sua ocorrência foi uma previsão econômica do modelo institucional.

As contribuições fizeram crítica importante à instituição de um novo serviço em regime público, mas também admitiram o SCD desde que somente em regime público. Isto é, há uma dificuldade em entender hoje o que ocorreu na discussão da proposta porque a lógica das contribuições era voltada para o FUST e se situava em um campo de disputas que a proposta do SCD instaurava, por um mercado em regime público que fosse menos concentrado. Se houvesse a certeza de aplicação dos recursos do fundo, talvez o percurso da discussão pudesse ter tido trajetória distinta.

No que diz respeito à inclusão digital, o foco proeminente das contribuições foi a possibilidade de acesso à Internet e às redes digitais nas escolas. De um lado, aportaram as contribuições que as escolas brasileiras – principalmente as públicas – ainda não haviam inserido a utilização da tecnologia da informação como ferramenta nos processos de ensino e de aprendizagem e como meio de aquisição de informação e de construção de conhecimento. Em parte isso se devia à falta de recursos, à desinformação generalizada, ao descaso com a formação dos professores para vencerem os desafios da educação contemporânea e a uma tendência evidente a resistir a qualquer tentativa de romper uma zona de conforto à qual os principais atores do processo de ensino estariam acostumados.

De outro lado, a inclusão digital nas escolas foi vista como desnecessária, com base na visão estadunidense, segundo a qual em 2002 a FCC havia rejeitado a inclusão do acesso de banda larga na definição de serviço universal e também pela visão de que o Brasil teria outras prioridades de universalização que antecederiam a banda larga.

⁵⁴ Sousa Junior expõe que no início dos anos 90, os elementos recorrentes nas abordagens sobre o tema das transformações da economia mundial e das relações de trabalho incluíam o rápido aumento da mobilidade dos fatores de produção (transportes, telecomunicações, técnicas de gestão), a constituição das empresas multinacionais em elemento básico da economia mundial; alterações na oferta mundial da força de trabalho e estruturas transnacionais para garantia da mobilidade internacional do capital. Tais elementos foram levados a um processo de integração que foi denominado de consenso democrático liberal. (SOUSA SANTOS, 1998 apud SOUSA JUNIOR, 2002, p.31)

Argumentaram as contribuições que a maioria das escolas brasileiras padecia de problemas mais elementares do que acesso à Internet, como por exemplo, falta de professores, falta de infraestrutura básica, falta de merenda escolar, falta de segurança entre outros.

O argumento de desnecessidade de inclusão digital nas escolas é perverso e contrário ao princípio emancipatório e revela uma ausência de nobreza e de compromisso com a cidadania em seu sentido ampliado.

O tempo, entretanto, demonstrou o erro do argumento em relação à necessidade da Internet nas escolas, pois oito anos depois do início da discussão da proposta do SCD, o *tablet* foi incluído na lista de material escolar como revela a matéria jornalística transcrita a seguir:⁵⁵

Colégios particulares do país passaram a incluir *tablets* nas suas listas de material escolar. Em alguns casos, esses computadores portáteis com acesso à Internet e tela sensível ao toque são vendidos nas próprias escolas. No colégio Sigma, de Brasília, o *tablet* é obrigatório: os pais dos 1.200 alunos do 1º ano do ensino médio tiveram de comprar os aparelhos, que podem chegar a R\$ 2.000.

O fato de o *tablet* ter sido previsto no material escolar de escolas de elite reforça a importância do debate sobre a ampliação do acesso à Internet e às tecnologias e da redistribuição de recursos financeiros para universalização do acesso.

As contribuições trouxeram a relevância da universalização do acesso às redes informacionais como meio para inclusão dos grupos sociais mais pobres, ou seja, da defesa de processos que assegurem a construção de suas identidades no ciberespaço, com a capacitação das pessoas para dominar as linguagens básicas da sociedade digital, possibilitando a criação de software e o aprendizado de como armazenar, recuperar, processar e transmitir informações.

O investimento prioritário no jovem pobre da periferia foi mencionado nas contribuições como a melhor relação custo/benefício para a sociedade, pois daria uma sustentação maior para outras atividades ou prestação de serviços pelas concessionárias, contribuindo para o seu equilíbrio e desoneração do FUST.

5.2.1 Limite de Atuação Estatal nas Telecomunicações

O Estado Regulador não desempenha diretamente a atividade econômica, mas emprega instrumentos jurídicos de autoridade para definir a conduta e delimitar os valores a

⁵⁵ Escolas incluem tablete na lista de material Escolar.

http://www.udemo.org.br/2012/Leituras/Leituras12_0004_Escolas-incluem-tablet-em-lista-de-material.html

serem perseguidos pela iniciativa privada. Nas telecomunicações esses instrumentos de autoridade são a Emenda Constitucional 8/95, a Lei Geral que instituiu o modelo institucional vigente e criou a Agência Reguladora com poderes normativos e a própria regulamentação emitida.

Com base no modelo institucional, o Estado delegou ao mercado o exercício da atividade econômica de prestação de serviços de telecomunicações e essa delegação se fez com parâmetros de conduta claros e definidos na regulamentação vigente à época ou na regulamentação que tem sido gradativamente editada pela Agência Reguladora desde sua instalação.

A regulamentação integra as outorgas concedidas e nisso reside a força e a influência dos agentes econômicos na discussão de novos regulamentos e novos serviços. No caso específico da discussão da proposta do SCD, esta influência foi registrada em trecho do relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU:⁵⁶

90. Ainda em relação à Nota Técnica n.º 026/2005, o Ministério das Comunicações reconhece a grande interferência dos atores econômicos do mercado de telecomunicações nas decisões relevantes de política, conforme pode ser observado pelo seguinte trecho do documento: “A expectativa mais realista aponta na direção de inevitáveis manifestações de desagrado, diante de qualquer alternativa que se imponha com maior firmeza. (...) Até o momento tem ocorrido uma espécie de jogo de soma zero, em que ninguém ganha, a não ser o superávit fiscal. Ou seja, alguns agentes do setor de telecomunicações não conseguem usar o FUST para benefícios a seu grupo de interesse, mas tem poder suficiente para vetos e evitar que outros usem o fundo.”

91. Essas interferências, todavia, ocorrem nessa magnitude ante a falta de definição por parte do Executivo Federal de uma política de universalização bem definida, na qual estejam claramente estabelecidas as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do FUST, bem como esteja indicada a necessidade de instituição de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público como meio de serem alcançados diversos dos objetivos propostos pela Lei do Fundo.

5.2.2 Tecnologia na Democratização do Acesso à Internet

A percepção inicial das contribuições é a de que a democratização do acesso é vista como aspecto embutido na neutralidade tecnológica, pois as escolhas tecnológicas devem ser transparentes ao usuário, a quem interessa as funcionalidades do serviço.

A visão de que a velocidade deveria ser decidida pelo usuário com base nas condições comerciais foi abordada e, embora o preço do serviço esteja vinculado à velocidade

⁵⁶TC-010.889/2005-5; TC- 007.633/2005-2

de conexão, a decisão possível ao usuário é aquela que combina velocidade com preço acessível.

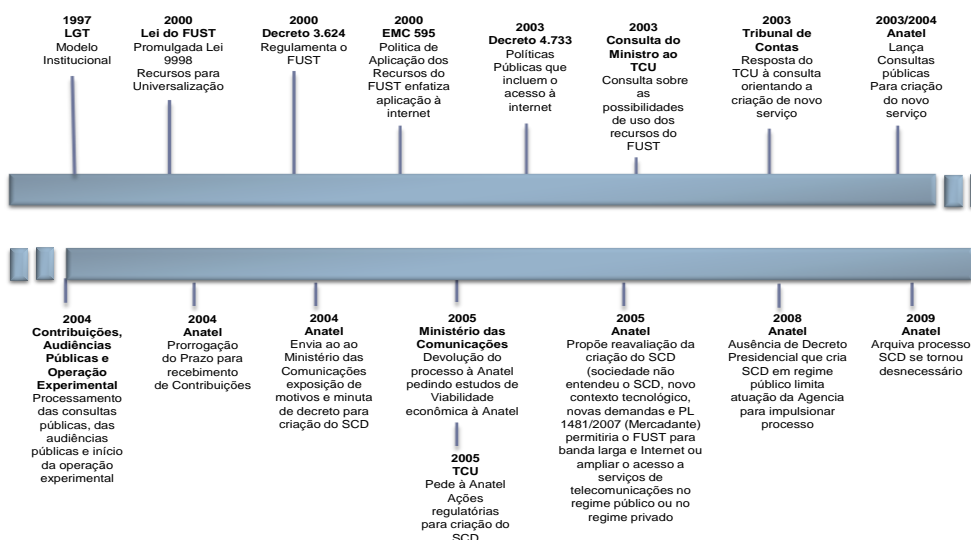
Em que pese a adequação comercial da decisão colocada ao usuário, a participação da sociedade na discussão da proposta do SCD revelou que a velocidade de conexão é uma construção que combina custo com possibilidade de rentabilidade porque as infraestruturas para conexão em banda larga, distintas do par metálico, dependem de pesados investimentos.

Um aspecto importante que os comentários trazem é a necessidade de inclusão do acesso analógico ou da banda estreita como instrumentos de inclusão digital. Em alguns comentários a visão de que a banda estreita permite o acesso do pobre à rede suscita a ideia de um acesso sem qualidade e naturaliza a discriminação. Isto é, havia interesse na oferta desde que o uso assegurasse rentabilidade necessária à atividade econômica, a fim de garantir a inclusão social.

5.2.3 Tramitação da Proposta do SCD na Agência Reguladora

A proposta tramitou pelo período de seis anos contado a partir da publicação da primeira consulta pública, e as convicções da Anatel acerca do SCD se alteraram neste longo período de tramitação da proposta, segundo o que consta da Linha do Tempo.⁵⁷

Linha do Tempo do SCD



⁵⁷ Procedimento Administrativo 53000.046501/2004 que trata da tramitação geral da proposta do SCD e o Procedimento Administrativo SICAP 200390234162 que contém os atos e fatos do processamento das Consultas.

Inicialmente a Anatel considerou que o SCD a ser prestado em regime público e em regime privado seria uma modalidade complementar de serviço que não se confundiria com as modalidades existentes e que a proposta representava um grande esforço para promover e acelerar a inclusão digital da sociedade brasileira, na direção da modernização das telecomunicações para manter o País em conformidade com as tendências mundiais de evolução tecnológica.

A concomitância de regimes de prestação, a legalidade de instituição de regime público por meio de Decreto e o atendimento aos objetivos da LGT e do FUST, aspectos cruciais enfocados na discussão da proposta foram tratados em pareceres no âmbito da Agência, que opinaram pela prestação do SCD no regime público com possibilidade de adoção do regime privado, pelo uso do FUST somente para o regime público, pela legalidade da via do Decreto na criação do serviço e ainda que a proposta do regulamento do SCD conforme concebida atendia aos objetivos fixados na LGT e na Lei do FUST.

A minuta do regulamento e de Decreto Presidencial foi submetida ao Ministério das Comunicações, com encaminhamento posterior de Informe que tratava dos estudos de realizados pela Fundação CPqD⁵⁸ sobre a modelagem econômica do SCD, que concluía pela viabilidade econômica do novo serviço em regime público, de forma sustentável, inclusive porque os valores para a desagregação de redes já haviam sido determinados pela Agência.

A desoneração dos recursos do FUST é uma questão importante na discussão do SCD. Esta desoneração significa que as empresas, a medida em que o serviço fosse sendo prestado, obteriam a recuperação de seus custos e deixariam gradativamente de empregar os recursos do fundo.

O Ministério das Comunicações⁵⁹ apontou que a Anatel havia opinado pela desoneração mandatória dos recursos do FUST, mas que o estudo do CPQD não se

⁵⁸O CPqD é uma instituição independente, focada na inovação com base nas tecnologias da informação e comunicação (TICs), tendo como objetivo contribuir para a competitividade do País e para a inclusão digital da sociedade. Desenvolve amplo programa de pesquisa e desenvolvimento, o maior da América Latina em sua área de atuação, gerando soluções em TICs que são utilizadas em diversos setores: telecomunicações, financeiro, energia elétrica, industrial, corporativo e administração pública. Disponível em: <http://www.cpqd.com.br/o-cpqd/identidade.html>. Acessado em 20/05/2012. Esta nova identidade do CPqD tem origem na Lei 9.472 que, em seu artigo 190 previu que na reestruturação e desestatização da Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS deveriam ser previstos mecanismos que assegurassem a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa e que para o cumprimento desta previsão . Poder Executivo estaria autorizado a criar entidade, que incorporaria o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da TELEBRÁS, sob uma das seguintes formas: I - empresa estatal de economia mista ou não, inclusive por meio da cisão a que se refere o inciso I do artigo anterior; II - fundação governamental, pública ou privada.

⁵⁹Procedimento administrativo 53000.046501/2004- 2005 -15 de fevereiro de 2005 - O Ministério das Comunicações devolve o processo à Anatel, com base em Nota Técnica 002/2005 aprovada pela Diretoria de Serviços e Universalização das Telecomunicações apontando que o parecer da Procuradoria da Anatel opinou sobre a desoneração mandatória dos recursos do FUST e o estudo do CPQD não se manifestou sobre o assunto e solicita os estudos que fundamentaram a elaboração do Plano Geral de Outorgas e do Plano Geral de Metas de Universalização do SCD.

manifestou sobre o assunto razão pela qual sugeriu que fosse feita uma reavaliação para garantir a continuidade do processo.

A Anatel, considerando que a sociedade não havia demonstrado entendimento sobre os fundamentos do novo serviço, dada a incidência significativa de dúvidas e que havia novo contexto tecnológico e novas demandas da população, concluiu que seria tecnicamente mais seguro reavaliar o processo de criação do SCD e posteriormente posicionou-se no sentido de que o Decreto do Presidente da República instituindo o SCD em regime público não havia sido emitido, o que limitava a sua legitimidade para impulsionar o processo.

Finalmente, a Anatel concluiu pela desnecessidade de criação do SCD, considerando:

- (i) que o TCU indicou que parecia não ter fundamento a posição do Ministério das Comunicações relativamente à ausência no relatório do CPQD de avaliação da desoneração;
- (ii) o conteúdo do Projeto de Lei 1481/2007 do Senador Aloizio Mercadante visando a alteração da Lei do FUST permitiria o uso dos recursos do FUST no fornecimento de acesso em banda larga à Internet ou financiar iniciativas voltadas para ampliar o acesso a serviços de telecomunicações no regime público ou no regime privado;
- (iii) que o PL e a proposta do SCD convergem para a mesma situação;
- (iv) que com a aprovação do PL a aplicação dos recursos do FUST no Serviço de Comunicação Multimídia seria possível e
- (v) que a universalização no STFC já contemplava a instalação de *backhaul*⁶⁰ em todos os municípios até 2010, o que também possibilitaria o acesso à banda larga por meio da ampliação da infraestrutura da rede de suporte do STFC.

Vê-se que no âmbito do Estado, os objetivos iniciais da proposta do SCD já estão ou estariam sendo cumpridos por outros mecanismos.

⁶⁰Backhaul é a rede para acesso à Internet em banda larga.

6. CONCLUSÃO

A proposta do Serviço de Comunicações Digitais - SCD, lançada pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, no ano de 2003, tema desta dissertação, apontava para um novo serviço de telecomunicações que seria um sucedâneo de vários serviços existentes, inclusive do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, que representaria uma ação efetiva do Estado para promover a inclusão digital, a cidadania, garantir o direito de acesso à informação, atender às demandas sociais previstas na Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST e cumprir os propósitos da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação realizada em Genebra em 2003.

A proposta não prosperou e o serviço não foi criado.

A pesquisa tomou como objeto as consultas públicas em cujo processo a proposta foi discutida e analisou as contribuições a fim de verificar se na proposta de criação do novo serviço o Estado estaria indo além dos limites previstos para a sua atuação como Estado que regula e fiscaliza a atuação do empreendedor privado e se o enfoque nos aspectos técnicos e na tecnologia forneceria parâmetros para verificar como a democratização do acesso à Internet foi vista pelos diversos segmentos que apresentaram contribuições.

O resultado da pesquisa é a anatomia de uma intervenção regulatória incompleta, um olhar sobre um insucesso, necessário à compreensão do fenômeno.

A reforma do Estado que esteve em curso no Brasil na década de 90 do século XX determinou o afastamento do Estado do jogo econômico e a concepção de um Estado Regulador. O Estado Regulador abriu-se para o mercado em uma nova articulação. Continuou responsável pela garantia da adequada prestação dos serviços de telecomunicações, porém deixou de prestá-los diretamente.

A nova articulação entre Estado e mercado marca a interdependência e elege a intervenção regulatória como instrumento de atuação do Estado. Ademais disso, o modelo institucional estabeleceu um espaço de trocas – as consultas públicas.

A análise das contribuições às consultas públicas do SCD foi útil à percepção tanto da satisfação de segmentos, quanto da insatisfação dos diversos segmentos que apresentaram contribuições. As contribuições que revelaram satisfação com a proposta apresentaram uma textura predominantemente política e econômica e as contribuições que revelaram insatisfação revelaram uma textura predominantemente financeira.

No limite, as consultas públicas serviram muito mais como meio de formalização de concordância ou discordância e de desagradado do segmento empresarial com a proposta do que como instância de deliberação pública acerca dos rumos da regulação setorial.

Todos figuraram com o mesmo peso no processo de discussão, mas os segmentos que detêm maior informação e conhecimento sobre os aspectos relativos à organização do mercado de telecomunicações, que são os segmentos compostos pela classe empresarial, posicionaram-se com uma retórica mais convincente.

As consultas públicas preservaram o espaço para divergências, que de fato foram manifestadas. Se democracia é menos a unanimidade e mais a possibilidade de dissenso, então as consultas públicas do SCD podem ser consideradas um espaço de participação, mas não se pode dizer que a sociedade tenha sido amplamente representada na discussão da proposta, porque no conjunto, a participação do segmento empresarial foi proeminente.

O Estado moderno como espaço de construção política da nação precisa responder às expectativas políticas dos cidadãos e a proposta do SCD tem um viés político o que se comprova pela referência à Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, feita no encaminhamento pela Anatel da minuta de regulamento e de Decreto ao Ministério das Comunicações.

A Anatel é uma agência reguladora autônoma e independente, mas essas suas características não induzem a desconexão com a política no sentido de ser a Agência um canal de atendimento das demandas sociais o que significa que a relação da Agência com as políticas públicas é uma condição para o cumprimento de suas atribuições. O fato de a Agência ter encampado a ideia de um serviço como o SCD evidencia esta relação entre autonomia, independência e a dimensão política do papel regulador.

Digital, na definição do SCD significa uma ruptura com o passado analógico. A democracia na tecnologia impõe um diálogo entre ambos. Superar é fazer melhor e isso nem sempre, do ponto de vista da tecnologia significa aniquilamento. Tudo depende do processo de discussão. Tanto é assim que as temáticas que versam sobre tecnologia abriram a questão do valor da conexão à Internet tanto para aqueles que percebem a tecnologia analógica como útil à universalização como para aqueles que discutem o tipo de conexão mais apropriada ao usuário com reduzida capacidade econômica.

A universalização é um desafio para a capacidade reguladora do Estado. A definição de universalização proveniente da Lei Geral de Telecomunicações que a centraliza no serviço fixo é um problema não solucionado. Quando a LGT foi publicada o serviço básico era o serviço fixo, mas o acesso à Internet ocupou os espaços de comunicação e de

telecomunicações. A obsolescência do modelo de universalização baseado no serviço fixo apresenta-se então como um desafio normativo.

Ainda que a proposta tenha tido origem em uma dimensão política – objetivos da cúpula mundial da sociedade da informação, sua efetivação dependeria de um reconhecimento da necessidade de evolução do serviço fixo para um serviço de tecnologias convergentes, da concordância daqueles que detém as infraestruturas, da alteração jurídica e legal, de uma mediação mais adequada com os agentes econômicos e da clareza da política pública de aplicação dos recursos do FUST.

A análise da participação nas consultas públicas do SCD mostrou que o regime público é um tema recorrente porque dizer que o SCD somente seria aceito em regime público é o mesmo que dizer que sem os recursos do FUST ou outros recursos orçamentários a universalização pretendida não se concretizaria. Deste modo, a discussão se o regime público depende de lei ou pode ser estabelecido por decreto, torna-se discussão que reforça o debate primordial que é o conceito de universalização previsto na Lei Geral, pelo qual somente as concessionárias do STFC seriam destinatárias dos recursos. A pesquisa demonstra que o SCD substituiria o STFC, fato este que explica a reação e a rejeição à proposta advinda de parcela substancial dos segmentos que apresentaram suas contribuições às consultas públicas.

A análise das contribuições revelou, também, que houve um acúmulo de problemas de ordens diversas na proposta do SCD. A opção pela não criação do novo serviço foi verificada por fatores internos e por fatores externos. Os fatores internos são aqueles expressos nas contribuições às consultas públicas e os fatores externos são a conjuntura jurídica, regulatória e política de origem e formulação da proposta.

O foco da pesquisa foram os fatores internos – isto é, a análise das contribuições às consultas públicas, o que os diversos segmentos aportaram em seus comentários. Os fatores internos extraídos das contribuições, que servem de indicativos para possíveis razões para a opção pela não criação do novo serviço vem apresentados a seguir:

- (i) dificuldades e incertezas quanto à aplicação dos recursos do FUST;
- (ii) reivindicação da observância das disposições constitucionais, legais do modelo institucional vigente e do princípio do respeito aos contratos, pilares das Ordens Jurídicas democráticas;
- (iii) reivindicação da divulgação do embasamento econômico que fundamentou a proposta de divisão geográfica do território brasileiro em onze áreas de prestação;

- (iv) existência do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM que já cumpria os fins almejados pelo SCD;
- (v) receio importante de que o mercado de provedores locais de acesso à Internet pudesse ser sufocado pelos grandes empreendimentos;
- (vi) manifestação quanto à desagregação de redes como tema alheio ao SCD;
- (vii) neutralidade tecnológica;
- (viii) preservação do uso das redes analógicas para a universalização do acesso à Internet;
- (ix) decisão do usuário pela velocidade da conexão seria econômica, mas seria feita em com base em um leque de opções predefinidas;
- (x) ausência de definição de redes digitais de informação foi percebida como essencial à compreensão geral do serviço;
- (xi) uso do software livre como mecanismo de alteração na relação do país com a produção de tecnologias;
- (xii) existência de lacunas importantes no escopo do SCD que incluíam a possibilidade ou não de transmissão de voz, se o serviço estaria restrito a dados, se o serviço seria fixo ou móvel, se o prestador do SCD poderia prover a conexão entre o usuário e o provedor de acesso, se o SCD em regime público implicaria a constituição de empresas com propósito exclusivo para prestá-lo;
- (xiii) ausência de modelagem econômica prévia para o novo serviço;
- (xiv) ilegalidade da reserva de mercado inicial para o regime público foi considerada ilegal e contrária aos princípios da atividade econômica;
- (xv) inadequação do uso do STFC como paradigma para o novo serviço e

Os fatores externos apontaram que o ano de 2003 foi marcado por uma conjuntura política positiva para o País. Pela primeira vez na história do Brasil um governante com origem nas classes populares havia sido confirmado na via da democracia representativa como Presidente da República, mas nas telecomunicações durante o período de tramitação da proposta três ministros assumiram o Ministério das Comunicações. A alteração na condução desta pasta ministerial provavelmente levou a uma descontinuidade na discussão acerca da universalização e da aplicação dos recursos do FUST, em um mercado que enfrentava o dinamismo do mercado de comunicação de dados e de comunicações móveis e a perda de rentabilidade no mercado de voz fixa.

A Anatel cumpriu o seu papel ao materializar na proposta do SCD o esclarecimento do TCU de que os recursos do FUST deveriam ser utilizados por meio de outorga de concessões de uma nova modalidade de serviços de telecomunicações em regime público. Mas as reações revelaram rejeição à ampliação de compromissos dos operadores de telecomunicações com o Poder Público sem contrapartida firme e, também, rejeição à alteração na estrutura de prestação de serviços em regime público. Isto é, como a regulamentação integra a relação contratual que o empreendedor privado estabelece com o Estado, assentir com a alteração na regulamentação seria, também, agregar aos contratos novos ônus, o que dependeria de uma mediação mais adequada com os atores econômicos, de um debate público anterior mais ampliado, dada a forte presença dos agentes econômicos na regulamentação.

A eficiência gerencial foi a opção do Estado brasileiro na reforma e caracteriza o Estado regulador, mas as decisões gerenciais e técnicas não podem sufocar a democracia. Como diz Bobbio, o governo tecnocrata, de técnicos não é democrático.

A Anatel concluiu pela desnecessidade de criação do SCD, considerando, em síntese, que o conteúdo do Projeto de Lei 1481/2007 do Senador Aloizio Mercadante visando a alteração da Lei do FUST permitiria o uso dos recursos do FUST no fornecimento de acesso em banda larga à Internet, que o PL e a proposta do SCD convergiam para a mesma situação; que com a aprovação do PL a aplicação dos recursos do FUST no Serviço de Comunicação Multimídia seria possível e que a universalização no STFC já contemplava a instalação de infraestrutura de acesso à Internet em todos os municípios até 2010, o que também possibilitaria o acesso em banda larga.

Quando as contribuições reclamam a falta de regulamentação, chamam o Estado a exercer a intervenção regulatória e esse chamado consolida o campo de atuação estatal seu afastamento da execução direta da atividade econômica porque segrega sua atuação na intervenção regulatória que é reguladora e fiscalizadora.

A nova articulação do Estado com o mercado a que nós chegamos, impõe ao Estado a tarefa de provar sua capacidade de distribuir os recursos igualmente a todos. Na premissa de que essa distribuição é sempre desigual a igualdade deve ser respeitada na desigualdade. A capacidade reguladora do Estado faz o equilíbrio neste campo de forças onde as frações mais poderosas do capital querem as soluções políticas que assegurem a fonte de capital e outros atores da sociedade civil pretendem fazer prevalecer a função social do setor de telecomunicações e a centralidade da pessoa humana e das demandas sociais no uso das infraestruturas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTHUSSER, Louis. Sobre o Trabalho Teórico. 2ª ed. Lisboa: Martins Fontes. 1978. 85p.
- ANATEL Consulta Pública n. 480 de 24 de novembro de 2003. Proposta de regulamento do serviço de comunicações digitais destinado ao uso do público em geral
- ANATEL Consulta Pública nº 493/2004 de 16 de janeiro de 2004. Proposta de plano geral de outorgas do serviço de comunicações digitais destinado ao uso do público em geral
- ANATEL Consulta Pública nº 494/2004 de 16 de janeiro de 2004. Proposta de plano geral de metas de universalização do serviço de comunicações digitais destinado ao uso do público em geral
- ANATEL. Resolução nº 247, 19 de dezembro de 2000 Aprova o Regulamento de Arrecadação da Contribuição das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST.
- ANATEL. Resolução 272, de 10 de agosto de 2001. Aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia.
- ARNAUD, André Jean. O Direito entre Modernidade e Globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 242p.
- ARANHA, Márcio Iório. Agência Reguladora e Espaço Público: sua funcionalidade como Espaço de Exercício da Virtude Política, in: Direito das Telecomunicações no Brasil. Estrutura Institucional Regulatória e Infraestrutura das Telecomunicações no Brasil. Coletânea. Org. Márcio Iório Aranha. Brasília, JR Gráfica, 2005. Pp.14-23
- ARANHA, Márcio Iório et alii. Direito, Estado e Telecomunicações. Dos Primórdios ao Novo Modelo Regulatório. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. V.1, n.1, pp-1-77. 2009, Brasília, DF, 523p. Disponível em: <http://www.getel.org/GETELSEER/index.php/rdet>
- ARANHA, Maria Lucia de Arruda & MARTINS, Maria Helena Pires. Filosofando. Introdução à Filosofia. São Paulo: Moderna. 1995. pp-233-235
- BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1979. 229p.
- BOBBIO, Norberto. Ensaios sobre Gramsci e o Conceito de Sociedade Civil. 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, 137p.
- BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992, 171p.
- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992, 217p.
- BOTELHO, Fernando Neto. As Telecomunicações e o FUST. Doutrina e Legislação. Belo Horizonte. Del Rey, 2001.639p.

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª Ed. São Paulo. Malheiros. 1994,498p
- BRUNA, Sérgio Varella. *Agências Reguladoras: Poder Normativo Consulta Pública e Revisão Judicial*. São Paulo. *Revista dos Tribunais*, 2003.287p
- BRASIL. Lei nº 9.472, de 19 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações, *Diário Oficial da União*, Brasília, Distrito Federal.
- BRASIL. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, *Diário Oficial da União*, Brasília, Distrito Federal.
- BRASIL. EDITAL BNDES Nº 01/98. Edital da Desestatização das Empresas Federais de Telecomunicações.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Aviso nº 67/2003-MC, de 24.03.2003. Aplicação de Recursos do FUST. Consulta ao Tribunal de Contas da União. Ministro das Comunicações Miro Teixeira.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Ações Governamentais em Inclusão Digital. Análise da Utilização dos Recursos do FUST. Relatório emitido pela Secretaria de Telecomunicações e pela Diretoria de Serviços e Universalização em 3 de outubro de 2006. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055288.PDF>. Acessado em 14/02/2012
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. EMC nº 213/MC, 10 de dezembro de 1996. Exposição de motivos do Ministro Sérgio Motta – Documento de Encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. EMC nº 595/MC, 16 de novembro de 2000. Exposição de motivos do Ministro Pimenta da Veiga – Estabelece Política, Diretrizes e Prioridades que orientarão as aplicações do FUST
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. ACÓRDÃO Nº /2003-TCU – PLENÁRIO. Processo nº TC 005.302/2003-9. Grupo II - Classe III – 1ª SECEX e SEFID. 8/2003. Consulta. Resposta a Consulta do Ministério das Comunicações - MC e Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Nação e sociedade civil na construção política do Estado*. São Paulo, 2010. 29p. Trabalho apresentado no 7º. Encontro da Associação Nacional de Ciência Política – ABCP, Recife, 4-7 de agosto de 2010, disponível em <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/trabalhossite.asp?Codigo=11>
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)
- CARVALHO, Marcelo Sávio Revoredo Menezes de. *A Trajetória da Internet no Brasil: Do Surgimento das Redes de Computadores à Instituição dos Mecanismos de Governança*. Dissertação de Mestrado em Ciências de Engenharia de Sistemas de Computação da

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientador: Professor Henrique Cukierman. Rio de Janeiro. Setembro de 2006. COPPE/UFRJ. 239p

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. V.1.

CASTRO, Cosette. COMUNICAÇÃO DIGITAL - Diálogos Possíveis para a Inclusão Social, In: CASTRO, Cosette, MELO, José Marques de & CASTRO, Daniel (orgs.). Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil. Brasília, IPEA, 2010, v1, p. 25-39

CAVALCANTE, Sávio Sindicalismo e Privatização das Telecomunicações. 1a ed. São Paulo. Ed Expressão Popular. 2009.252p.

DAGNINO. Renato, Neutralidade da Ciência e Determinismo Tecnológico. São Paulo: Ed. Unicamp, 2008, 338p.

DANTAS, Marcos. A Lógica do Capital-Informação. A Fragmentação dos Monopólios e a Monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Contraponto. 1996.159p.

DANTAS, Marcos. A Informação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo. In: Revista Lua Nova, n. 60, 2003 40p. (version impresa), ISSN0102-6445 Cedec. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67311579002>. Acesso em 17/02/2012

DALLARI. Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 17a ed. São Paulo: Saraiva, 1993.259p.

DOBROWOLSKI, Sílvio. A Expansão do Poder no Estado Social. In: Revista de Informação Legislativa, Ano 22 n. 86 abr./jun. 1985, p. 105-124.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. São Paulo: Atlas, 1999.

ECO, Humberto. A Internet é a Revolução do Século. Entrevista ao Libération publicada em 10/01/2000. Disponível na biblioteca da Folha de São Paulo no seguinte endereço: <http://biblioteca.folha.com.br/1/02/2000011001.html>>. Acesso em: 27 out. 2011.

ESCOBAR, J.C. Mariense. O Novo Direito de Telecomunicações. Ed.Livraria do Advogado: Brasília, 1999, 250p.

FREITAG, Barbara. Teoria Critica Ontem e Hoje. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.184p.

FONSECA. Wilson Corrêa Junior. Análise de Conteúdo. Pp 280-304 in: BARROS, Antonio& Jorge Duarte (orgs.) Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. 2a Ed. São Paulo: Atlas, 2006. 380p.

FERRARI. Antonio Martins. Telecomunicações. Evolução e Revolução. São Paulo: Editora Érica 8a Ed. 1991. 307p.

- FIORATI, Jane Jete. As Telecomunicações nos Direitos Interno e Internacional: O Direito Brasileiro e as Regras da OMC. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2004.370p
- GOMES, Marcelo B. & MACIEL, Marcelo Sobreiro. Lições da Especialização do Controle Externo da Regulação de Telecomunicações. In: Revista do TCU Ano 35 n.106 out-nov2005 p-56-68
- JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito das Agências Reguladoras Independentes. São Paulo: Dialética, 2002. 639p.
- KIELING, Alexandre. A Digitalização nas Indústrias Criativas e de Conteúdos Digitais, In: CASTRO, Cosette, MELO, José Marques de & CASTRO, Daniel (orgs.). Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil. Brasília, IPEA, 2010, volume 3 pp. 173-230.
- LIMA, Venício. Comunicações no Brasil: novos e velhos atores. Capítulo 4 in: Mídia, Teoria e Política. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, pp.93-112
- LEAL, Sayonara. A Imaginação de Um Controle Público a Partir do Regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: A Utilização de Aparatos Regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo Usuário-Cidadão, In: JAMBEIRO, Othon & BOLAÑO, Cesar & BRITTOS, Valerio (orgs.). Comunicação, Informação e Cultura. 1ª Ed. Salvador: Edufba, 2004, pp.117-130
- McLUHAN, M. Os Meios de Comunicação como Extensão do Homem. SP, 16ª Ed. São Paulo: Cultrix, 2009, 407p.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de AZEVEDO. Regulação Estatal e Interesses Públicos. São Paulo: Malheiros. 2002, 237p.
- MATTOS. Cesar. A Proposta do Governo em Interconexão e Unbundling na Renovação dos Contratos de Concessão em Telecomunicações em 2006. 2005, 20p. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A107.pdf>. Acessado em 20/05/2012
- NEDER, Ricardo Toledo. A Teoria Crítica de Andrew Feenberg: Racionalização Democrática, Poder e Tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UnB/Capes, 2010. 344p.
- NEGROPONTE, Nicholas. A Vida Digital. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 231p.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. Teoria Crítica nas Organizações. São Paulo: Thomson Learning. 135p. 2008
- PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira. Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. Revista de Administração de Empresas –RAE. Vol.45, n.1, jan-mar 2005. P-38-49 ISSN 0034-7590 (edição impressa) ISSN 2178-938X (edição on-line)
- PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BHERING, Elaine Rosseti; SANTOS,

SILVANA Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PESSINE. José EDUARDO & MACIEL. Cláudio Schuller. Modelos de Regulação e Políticas Públicas em Telecomunicações In: COUTINHO, Luciano, CASSIOLATO, José E. e SILVA. Ana Lúcia Gonçalves da (orgs.). Telecomunicações, Globalização e Competitividade. Campinas. Papyrus. 1999.p-273-333.

PINTO. José Roberto de Souza. Modelos de competição no setor de telecomunicações para serviços de banda larga. Rio de Janeiro, 2009. P659m. 135 f.: il. Dissertação(Mestrado)Universidade Candido Mendes, 2009. CDU 339.137:621.39

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA Teiji. Sérgio Motta - O Trator em Ação. São Paulo: Geração Editorial. 1999.449p

RAMOS, Murilo César. As Políticas Nacionais de Comunicação e a Crise dos Paradigmas. In L'Amérique et les Amériques. Por Jacques Zylberberg e François Demérs (Orgs.), pp. 136-149. Saint-Foy (Québec): Les Presses de L'Université Laval, 1992. Disponível em: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/Cap03.pdf>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social e Discurso sobre a Economia Política. Tradução: Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. São Paulo. Hemus, 1981. 190p.

SANTAELLA, Lúcia. Pesquisa em Comunicação. São Paulo. Haecker Editora 2001.212p

SATHLER, Luciano. Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação WSIS: desafios da governança global para a sociedade civil. Anuário Unesco. Metodista de Comunicação, ano 9, n. 9, p. 37-48, São Bernardo do Campo, SP: UMESP, 2005. Disponível em: http://www.lucianosathler.pro.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=55&Itemid=34. Acesso em 14/02/2012

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. Sociologia Jurídica: Condições Sociais e Possibilidades Teóricas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.183p

SOUSA SANTOS, Boaventura de (2001), "Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado", in Pereira, L.C.Bresser et al (org.), Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP.

SILVA. José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 923p.

SPENILLO, Giuseppa Maria Daniel. Direito à comunicação: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação. Contribuições para uma análise sociogenesiológica e configuracional da articulação CRIS Brasil f.255. Rio de Janeiro, Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2008. Bibliografia f.237-241CDU 302.2 S744d T. Orientadora: Prof.Dra. Leonilde Servolo de Medeiros.

TAKAHASHI, Tadao. Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde. Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, 2000, ISBN 85-88063-01-8. 195p, disponível em

http://www.miniwebcursos.com.br/cursos_antigos/conhecendo_ead/botoes/modulos/modulo_4/Artigos/livroverde.pdf

TELESÍNTESE. Anais do 3º Encontro Telesíntese realizado em 20 de setembro de 2005 com o tema “A Universalização das Telecomunicações no Brasil: Realizações e Desafios, publicado pela Momento Editorial, 136 p.

VEDANA, Vilson. Os Recursos do FUST Servem Para Quê? Biblioteca Virtual. Câmara dos Deputados. 2005. 10p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 20/05/2012

ZIZEK, Slavoj. “A Liberdade da Internet é Falsa.” Revista Época, edição impressa de 30 de maio de 2011, pp. 166-167