



Contribuição do Coletivo Intervozes para a revisão do modelo prestação do serviço de telecomunicações
[13/01/2016]

EIXO 1 – Objeto da política pública

1. Considerando a forte demanda social pela expansão dos serviços de banda larga, qual deveria ser o foco da política pública, seja em regime público ou em regime privado, em relação a:

Banda larga fixa?

Banda larga móvel?

Redes de transporte?

Redes de acesso?

De início, é importante ressaltar o enquadramento dos serviços de telecomunicações como serviços públicos, cuja responsabilidade de prestação é, em última instância, da União. É o que prescreve o art. 21, XI, da Constituição Federal de 1988: “Compete à União - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei (...)”. Assim, todos os serviços de telecomunicações estão sujeitos à política pública estatal com vistas a estabelecer obrigações e reparar desigualdades na prestação. Qualquer modelo regulatório que não preveja instrumentos e prerrogativas para a formulação e implementação de políticas nos serviços de telecomunicações de forma geral estará em descompasso com a Constituição. É certo, porém, que podem e devem haver assimetrias regulatórias entre os diferentes serviços, adotando-se regulação mais forte para aqueles reconhecidos como essenciais.

Neste sentido, cumpre salientar o que estabelece o art. 7º, *caput*, da Lei 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”), que afirma ser o acesso à Internet essencial ao exercício da cidadania. Em complemento, o art. 4º, I, da mesma lei assenta que a disciplina do uso da Internet no Brasil tem por objetivo a promoção do direito de acesso à Internet a todos. Reconhece, portanto, o acesso à Internet como um direito, que deve ser garantido a todos os cidadãos. Não há dúvida de que nosso ordenamento jurídico já reconheceu a essencialidade do acesso à rede, caráter que se estende aos serviços de telecomunicações

que lhe dá suporte. Só isso já seria suficiente para uma regulação diferente para a banda larga, calcada no regime público, segundo o atual modelo regulatório. Para tanto, bastaria que a Presidência da República fizesse uso da prerrogativa constante do art. 18, I, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), editando decreto que alterasse o regime de prestação do serviço de telecomunicações associado à banda larga, especialmente o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) ou outro serviço de dados a ser criado.

Contudo, o governo federal e suas políticas insistem em manter a prestação do serviço de telecomunicações que dá suporte ao acesso à banda larga fora do regime público (mantendo-o sob regime privado), adotando soluções alternativas criticáveis para estabelecer obrigações que o regime privado não permite. Exemplo disso é a utilização dos contratos de concessão de telefonia fixa para impor metas de implantação de backhaul, investimento que se justifica muito mais para a ampliação da banda larga do que da telefonia fixa. Com isso, a concessão de telefonia fixa sustenta investimentos desnecessários ao seu escopo, comprometendo o próprio serviço de telefonia fixa, já que as receitas com banda larga não são consideradas no equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a assinatura básica da telefonia fixa permanece altíssima, contrariando o princípio da modicidade tarifária e prejudicando o acesso a esse serviço. Tal situação precisa ser regularizada, seja nesse ou em novo desenho regulatório.

Em contexto de revisão do modelo, a essencialidade da banda larga permanece e, com ela, a necessidade de que seja objeto de regulação mais aprofundada. Como seu acesso é um direito a ser garantido a todos, a banda larga deve ser objeto de políticas de universalização combinadas à regulação de preços/tarifas para assegurar a modicidade. Tais políticas devem ter em vista tanto as redes de transporte quanto as redes de acesso, aplicando-se instrumentos diferentes a cada uma. Nossa proposta será melhor detalhada nas respostas às próximas perguntas.

[OBSERVAÇÃO GERAL SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DO INTERVOZES: Nossa proposta tem como foco as medidas necessárias para a universalização do acesso à banda larga. O fato de não tratarmos especificamente de outros serviços, em especial da telefonia fixa, não significa que não consideremos relevante a sua prestação ou que desprezemos seu caráter essencial, ainda mais em locais em que só esse serviço está disponível. Além disso, como já explicitado no início dessa resposta, consideramos que todos os serviços de telecomunicações estão sujeitos à regulação estatal, devendo-se manter o



estabelecimento de regras relacionadas à qualidade (RGQ), à competição (PGMC) e à proteção aos usuários de forma geral (como o RGC, entre outros, incluindo o regulamento sobre interrupção atualmente em discussão). Por fim, nesse conjunto da regulação é preciso sempre considerar o poder de mercado das empresas atuantes para a adoção de obrigações maiores quando este for significativo, mesmo nos serviços de telecomunicações não essenciais (como o SeAC, por exemplo)].

2. Como garantir a atualidade da política pública para o setor de telecomunicações diante da evolução tecnológica?

A comunicação de diferentes tipos de conteúdos (texto, voz, som, imagem, vídeo...) tende a se dar cada vez mais, seja a médio ou a longo prazo, por meio de pacotes de dados trafegando no conjunto de redes conhecido como “Internet”. A capacidade de rede adequada para dar conta dessa demanda será constantemente pressionada a aumentar, sendo fundamental que seu planejamento, desde já, tenha como propósito a implantação de infraestrutura de banda larga robusta e bem distribuída. A capacidade de investimento e os modelos de negócios são dois fatores que impactam diretamente na capacidade dessas redes e nas políticas. A base deve ser o investimento em redes de fibra óptica (de transporte e de acesso), mas sem desprezar o potencial aproveitável dos cabos de cobre já mais disseminados pelo país, principalmente quando combinados à fibra (como nas tecnologias G.fast) e outras tecnologias, como o satélite. Além disso, a política deve prever mecanismos constantes de atualização das obrigações, em termos de cobertura, parâmetros de qualidade e definição de preços e tarifas, assegurando a prerrogativa do poder público em estabelecer todas elas.

Essa centralidade da forma de comunicação não retira a importância da mirada sobre o conteúdo dela. O audiovisual espraia-se por diversas plataformas, desde a televisão aberta, que ainda deve ter sobrevida, até os serviços de acesso condicionado e os serviços que operam sobre a rede, os chamados Over-The-Top. A despeito das diferenças de instrumentos e tratamentos legais para cada uma dessas dimensões (Lei 4117, fora do escopo da LGT, Lei 12.485, dentro do escopo da política pública de telecomunicações e OTT, ainda fora de uma regulação específica), a política pública de comunicações deve sim

considerar medidas que combatam a internacionalização excessiva, a concentração de propriedade, a verticalização da produção, o abuso frente a segmentos vulneráveis (como crianças) e a violação de direitos humanos.

Ao mesmo tempo, a política pública de telecomunicações, de forma articulada à política de radiodifusão e de produção audiovisual, deve garantir pluralidade e diversidade nos conteúdos, o fortalecimento de um mercado audiovisual brasileiro, a regionalização das obras e o acesso a meios de veiculação junto às grandes janelas exibidoras. Ao mesmo tempo, deve preservar políticas protetivas e reparadoras como a classificação indicativa e o direito de resposta, bem como a aplicação de normas que preservem a dignidade humana (como o combate ao racismo, por exemplo).

Tais medidas podem ser assimétricas e devem considerar diferenças de programações (lineares) e catálogos (não lineares). Ao mesmo tempo, o poder de mercado deve ser principal elemento diferenciador da intensidade das medidas, como cotas ou obrigações de carregamento de programações ou conteúdos nacionais, regionais e independentes.

3. Haveria necessidade de separar a política pública para oferta de acesso e de transporte? De que maneira?

Sim, entendemos que às redes de transporte (e a respectiva oferta de capacidade no atacado) deve ser aplicada política específica e diversa das redes de acesso (e a respectiva oferta do serviço ao usuário final), ainda que esta também deva ser objeto de políticas públicas. Em 2013, a Campanha Banda Larga é um Direito Seu, da qual o Intervozes é integrante, apresentou ao Ministério das Comunicações e à Anatel sua proposta para a universalização da banda larga, cuja íntegra pode ser encontrada no link: <http://campanhabandalarga.redelivre.org.br/proposta/>

Tal proposta se baseia em concessões do serviço de telecomunicações que dá suporte ao acesso à Internet (“banda larga”) para a operação dos grandes troncos, isto é, no atacado. A concessão seria realizada a partir da licitação da infraestrutura de rede reversível das concessões de telefonia fixa, bem como de subsídios públicos colocados à disposição com base em equilíbrio econômico-financeiro previamente definido. Integrariam o contrato de concessão: metas de universalização das redes de transporte em fibra óptica e controle do preço do link no atacado para garantir sua competitividade (a partir de plano geral revisto



periodicamente). Os bens indispensáveis à prestação desse serviço, seja os constantes da licitação inicial, seja os construídos/adquiridos posteriormente como parte da concessão, seriam reversíveis por força da garantia da continuidade do serviço e do caráter estratégico dessas redes para as comunicações do país. É certo que pode haver outros prestadores de redes de transporte sem essas obrigações, mas eles não teriam como base a infraestrutura legada das concessões de telefonia fixa, tampouco receberiam subsídios públicos.

Em nosso entendimento, a transição para as concessões de banda larga no atacado poderiam ocorrer com a antecipação do fim dos contratos de concessão de telefonia fixa. A partir daí seriam realizadas novas licitações, incluindo a operação da banda larga no atacado no objeto desses contratos. O Plano Geral de Outorgas poderia seguir desenho semelhante ao atual e as concessões teriam prazo, mas poderiam ser renovadas sucessivamente, desde que os prestadores atendessem todas as condições necessárias (tanto as condições como o processo para a renovação devem estar claramente estabelecidos em lei).

A política do atacado tem reflexos diretos e indiretos na política a ser realizada no varejo, ou seja, na oferta de acesso do serviço ao usuário final. O primeiro reflexo direto é que os prestadores que contratarem o link da concessionária no atacado deverão ofertar um “plano básico” de banda larga fixa, com características definidas pela União (em especial preço/tarifa e capacidade mínima de transmissão). Quanto ao reflexo indireto, a existência de uma concessionária de atacado com condições de ofertar alta capacidade de rede a um preço de link competitivo tende a estimular a existência de uma diversidade de prestadores locais (estatais, comerciais e comunitários). Caso isso não ocorra, há três alternativas à disposição do poder público para aplicação conforme o caso:

(i) A construção da última milha e a oferta do serviço ao usuário final podem passar a compor o contrato de concessão do atacado, como nova obrigação a ser considerada no equilíbrio econômico-financeiro; a infraestrutura de acesso resultante pode ser reversível, mas não é mandatório que assim o seja (ver resposta à questão 10 do Eixo “Concessão”); e a oferta de “plano básico” de banda larga fixa faz parte das obrigações (o plano básico devem ter ampla publicidade em todos os canais de comunicação da prestadora vencedora da licitação);

(ii) A Telebrás pode construir a última milha para ofertar o serviço diretamente ao usuário

final ou conceder o uso dessa rede a provedores locais por meio de seleção pública que, entre outros critérios, deve incluir a oferta de “plano básico” de banda larga fixa. Essa última milha também pode ser feita por meio de empresa estatal estadual ou municipal em parceria com a Telebrás ou por provedor contratado por governos estadual ou municipal para este fim. A participação desses governos poderia ser incentivada com renúncias ou mesmo com parcelas do uso do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

(iii) a União pode realizar leilões reversos, estabelecendo metas de universalização para a rede de última milha e “plano básico” de banda larga fixa a ser ofertado, em que o vencedor seja o prestador que necessite do menor subsídio público para o cumprimento das obrigações previstas no edital; a infraestrutura implantada a partir dessa política não seria reversível (ver resposta à questão 10 do Eixo “Concessão”).

Com exceção da hipótese (i) apresentada acima, a empresa concessionária de atacado não pode ofertar o serviço de banda larga fixa no varejo. O ideal para garantir a competição e condições isonômicas a todos os prestadores do varejo é que haja separação estrutural entre a concessionária de atacado e os provedores do serviço na última milha. Uma solução intermediária (que é menos efetiva para garantir a competição, mas pode ser menos complexa em termos de transição diante da realidade atual) é a separação funcional entre a concessão de atacado e a exploração do serviço no varejo – caso o mesmo grupo econômico queira atuar nas redes de transporte e de acesso deverá fazê-lo com duas empresas diferentes (CNPJs diferentes), sendo que a concessionária de atacado deverá estender a todas as prestadoras locais as mesmas condições garantidas à prestadora de varejo constante do seu grupo econômico. Assim, consideramos que o mais adequado é a separação estrutural, podendo-se discutir a separação funcional como solução alternativa. Entendemos essa última como patamar mínimo, não estando em questão a mera adoção da separação contábil como modelo.

Nossa proposta tem como foco a oferta de banda larga fixa, mas não há dúvida de que a existência de redes de transporte robustas impacta positivamente também na oferta de banda larga móvel, podendo ser delineadas políticas e obrigações específicas a esse serviço. De todo modo, as receitas obtidas pela concessionária de atacado com a comercialização de sua capacidade de rede para as prestadoras móveis devem integrar os cálculos do equilíbrio econômico-financeiro da concessão de atacado.



4. Considerando que o SCM e o SMP, serviços de suporte à banda larga, são hoje prestados em regime privado, qual deve ser a intensidade da atuação regulatória sobre esses serviços no cenário de atualização do modelo?

A maior parte das respostas do Intervozes às questões propostas na consulta pública trata das políticas e caminhos para a universalização do acesso à banda larga fixa, atualmente relacionada ao que se define como “Serviço de Comunicação Multimídia” – SCM. Essa opção considera que os investimentos em banda larga fixa e a alta penetração dessa infraestrutura impactam positivamente também na oferta de banda larga móvel, o que é mais improvável na hipótese inversa (se o foco for a banda larga móvel). Se a escolha fosse por esse segundo cenário, poderíamos aprofundar a realidade atual de acesso móvel à Internet, com pouca estabilidade, baixas franquias de dados – a não ser nos planos mais caros – e acesso deficiente nas conexões fixas por envolver mais investimentos. Em nosso entendimento, a conexão móvel por SMP (tecnologias 3G e 4G) é complementar à fixa, não tendo condições, pelo menos no horizonte que conhecemos, de substituí-la em termos de capacidade de rede, estabilidade e velocidade de conexão.

No entanto, isso não significa que o SMP deve estar isento de regulação. Novamente, como explicitado em resposta à questão 1 desse Eixo, não há serviço de telecomunicações isento de regulação. Indo além dessa afirmação, o SMP é também serviço de suporte à Internet e o Marco Civil (Lei 12.965/2014), ao reconhecer a essencialidade do acesso à rede, não distingue as conexões móveis das fixas. Assim, é preciso que sejam estabelecidas regras mais rígidas para enfrentar as constantes interrupções do serviço, bem como que seja revista a prática de corte da conexão após o término da franquia, em observância à continuidade. Ainda, é importante que o modelo de custos sirva como parâmetro para a definição dos preços ao consumidor final e que o investimento em redes reflita em maiores limites de dados. Prestadoras com poder de mercado significativo devem estar sujeitas à regulação mais forte e a diretriz básica para leilões de espectro de radiofrequência destinados à exploração desse serviço deve ser a priorização da ampliação célere da cobertura combinada a preços baixos (ao contrário do que se viu no leilão da faixa de 700 MHz, em que a prioridade foi a arrecadação de recursos para o Tesouro Nacional).

Rua Rego Freitas, 454, cj. 92

São Paulo – SP

CEP 01220-010

55 11 3877 0824

intervozes@intervozes.org.br

Por fim, havendo a revisão da distinção entre regimes de prestação de serviço, defendemos que também o SMP esteja sujeito a metas de universalização e controle tarifário, independentemente da realização dos leilões de faixas do espectro, a depender das condições de mercado em determinada área.

6. Quais incentivos devem ser estabelecidos para a atuação de pequenos provedores e para o estímulo a investimentos em banda larga?

Como já apresentado em resposta à questão 3 desse Eixo, consideramos que a existência de concessionárias de banda larga no atacado, com alta capacidade de rede à disposição e preço de link regulado, já traz condições mais favoráveis do que as atuais para a atuação de pequenos provedores. Ainda, em casos específicos, pode haver leilões reversos para garantir a prestação do serviço na última milha em locais menos atrativos economicamente, medida que pode beneficiar pequenos provedores locais. Além desses dois pontos, como política geral, devem ser estabelecidas linhas de financiamento público para construção e operação de redes de última milha mais condizentes à realidade desses pequenos provedores, com condições interessantes para a devolução desse empréstimo em termos de juros e prazo de pagamento.

Outro ponto relevante a ser levado em consideração é a política de alocação de espectro. A exemplo do último leilão realizado pela Anatel (leilão das sobras das faixas de 1,8 GHz, 2,9 GHz e 2,5 GHz), é crucial que essa alocação deixe de priorizar os grandes *players* para desenhar modelos que tenham em vista também os pequenos e médios provedores. Explícite-se que a política destinada a pequenos e médios provedores não deve ter em vista somente provedores comerciais, mas precisa considerar oportunidades para estímulo a provedores comunitários e mesmo provedores estatais, como, por exemplo, prefeituras interessadas em atuar nesse campo. A política pública deve incentivar a existência de iniciativas não comerciais (sem fins lucrativos, comunitárias, associativas, cooperativas) de provimento de acesso, seja por meio de regras diferenciadas de acesso ao espectro (como reserva de faixas para uso gratuito ou a baixíssimo custo), seja por meio de acesso diferenciado e a baixo custo às concessionárias que atuarão no atacado, em especial à Telebrás.

Por fim, a política de uso do espectro considerando os diferentes *players* deve explorar a



mobilidade não só por meio das tecnologias móveis nas suas sucessivas gerações (3G, 4G, 5G e assim por diante), mas para promover iniciativas comerciais ou não de conexão via wi-fi, adotando medidas para o uso mais eficiente possível do espectro, inclusive fazendo uso de tecnologias como o rádio cognitivo.

8. A política pública deveria abranger o território nacional de maneira uniforme, ou deveria ser focada nas áreas não competitivas e não atrativas?

A prestação do serviço de telecomunicações está sujeita à regulação e é objeto de políticas públicas em todo o território nacional. Isso não significa que a política deva ser uniforme por todo esse território. Por certo, alguns instrumentos regulatórios podem ser priorizados em áreas menos interessantes economicamente e mitigados em áreas em que o mercado é mais desenvolvido. Porém, não se pode defender que a regulação esteja restrita às áreas menos atendidas, deixando a desregulação imperar onde houver mercado desenvolvido. Qualquer solução nesses termos, além de não alterar o cenário de concentração do acesso à banda larga no Brasil, violaria a Constituição Federal, que afirma os serviços de telecomunicações como serviços públicos e confere a responsabilidade da prestação dos mesmos, em última instância, à União. Ainda, a delimitação de “áreas lucrativas” com a circunscrição municipal ou regional, por exemplo, é altamente problemática, pois deixa de considerar as desigualdades existentes dentro das cidades mais ricas, contendo bairros com altas taxas de penetração dos serviços e áreas periféricas ou mais pobres com taxas muito mais baixas. O corte das medidas não deve ser feito somente pela dimensão territorial, mas deve incorporar os cidadãos dentro dos territórios que necessitam do Estado para ter acesso aos serviços.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre reiterar que na proposta aqui delineada, as concessões de atacado, partindo das redes de transporte reversíveis da telefonia fixa e ampliando sua infraestrutura por meio de metas específicas de universalização, estarão destinadas a conquistar penetração considerável pelo território nacional. Em complemento, a oferta de “plano básico” pelos provedores que contratarem o link dessas concessionárias igualmente tende a se disseminar pelo país. Neste sentido, a política para as redes de transporte de banda larga abrangerá todo o território nacional de maneira

mais uniforme, ainda que possa haver diferenças como: (i) graus variados de investimento e obrigações nas metas de universalização, a depender de quanto determinada região já é servida de infraestrutura; (ii) variação no preço do link a ser comercializado no atacado, considerando as características do mercado local, aumentando ou reduzindo a proporção de subsídio público para o cumprimento do preço definido pelo poder público; e (iii) preço/tarifa do “plano básico” de banda larga fixa a ser ofertado pelos provedores que contratarem o link da concessionária de atacado, o que se relaciona ao valor cobrado por esse link. Contudo, não nos parece adequado adaptar a política para definir “planos básicos” mais precários às regiões com mercado menos desenvolvido, permitindo a oferta de capacidade de transmissão menor, por exemplo. As políticas públicas devem se destinar à superação das desigualdades, não à sua manutenção ou aprofundamento.

No que se refere às políticas específicas de varejo, ou das redes de acesso, nossa resposta à questão 3 desse Eixo já demonstra que diferentes soluções podem ser adotadas quando a atratividade econômica da área, combinada à existência de uma concessionária de banda larga no atacado, não for suficiente para garantir o acesso ao serviço à população de determinada localidade.

É a compreensão integrada do território nacional que pode corrigir um problema do atual modelo. Na divisão de outorgas da telefonia fixa, uma operadora ficou responsável somente pelo estado mais lucrativo, dividindo entre as outras as demais áreas do país. Anos depois, ocorreu a fusão entre a Oi e a Brasil Telecom, que destinou a uma única empresa o atendimento das obrigações da concessão de telefonia fixa em 26 Unidades da Federação. A má distribuição dessas responsabilidades é um dos fatores que contribui para a disparidade na situação econômica da Oi e da Telefônica. Assim, uma lição a ser aprendida para adequar o modelo é a de que a atuação combinada em áreas lucrativas e não lucrativas é fundamental para que o provimento de serviços nestas últimas possa ocorrer de forma minimamente sustentável. A partir disso, deve-se, inclusive, considerar um modelo que preveja subsídio cruzado com a arrecadação em áreas mais ricas contribuindo para o custeio do provimento em áreas menos lucrativas.

EIXO 2 – Política de universalização

1. O conceito de universalização deve ser alterado a fim de abranger serviços essenciais,



independentemente de seu regime (público ou privado) de prestação, tais como os serviços de suporte à banda larga?

O conceito de universalização, na redação atual da Lei Geral de Telecomunicações, já está diretamente relacionado à essencialidade do serviço objeto dessas metas. É o que se depreende de seu art. 65, §1º: “Não serão deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, sendo essenciais, estejam sujeitas a deveres de universalização”. Na legislação atual, serviços essenciais, categoria em que reconhecidamente se enquadram os serviços de suporte à banda larga, devem estar disponíveis a qualquer pessoa independentemente de sua localização ou condição socioeconômica. Contudo, para além da disponibilidade do serviço, há outro aspecto fundamental a ser considerado em um conceito de universalização que se pretenda efetivo – a sua acessibilidade (em termos financeiros e tecnológicos, em especial, no segundo caso, para portadores de necessidades especiais). No primeiro caso, o controle tarifário, para garantir a modicidade, deve ser combinado a políticas de acesso coletivo a custo ainda menor e de acesso gratuito (acesso individual ou coletivo). Tais políticas devem ser objeto de planos gerais de metas de universalização, revistos periodicamente, que contemplem a complexidade que envolve a garantia, como um direito, do acesso a todas e todos a um serviço essencial. O Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) não deixa dúvidas de que é com base na perspectiva da “garantia de direitos” que devem ser desenvolvidas as políticas públicas e a regulação referentes ao acesso à Internet no país. Mantendo-se a distinção de regimes, o conceito de universalização deve continuar atrelado ao que a LGT caracteriza como “regime público”. Caso essa categorização de regimes seja revista, é fundamental que sejam observados todos os elementos que expomos em mais detalhes nas respostas às questões do Eixo “Regime Público vs Regime privado”.

2. É desejável que os recursos do fundo de universalização sejam destinados exclusivamente a cobrir “a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço”[3], ou seria preferível

Rua Rego Freitas, 454, cj. 92

São Paulo – SP

CEP 01220-010

55 11 3877 0824

intervozes@intervozes.org.br

expandir seu escopo para outras hipóteses?

O princípio geral de que os “recursos do fundo devem ser destinados a cobrir a parcela do custo das obrigações de universalização que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço” permanece pertinente, em nossa concepção. Isso quer dizer que o fundo deve ser aplicado para cobrir os prejuízos que resultariam do cumprimento das obrigações de universalização e não para arcar com os custos integrais desse investimento ou com montante maior do que o realmente necessário para a sua realização. Partindo desse princípio geral e trazendo nossa proposta, os recursos do fundo podem ser aplicados às obrigações de universalização das concessionárias de atacado (atuando como regra geral no atacado ou, excepcionalmente, no varejo); às metas de universalização estabelecidas nos leilões reversos para a implantação de redes de acesso e para a oferta de serviço ao usuário final; a projetos de inclusão digital, de provimento sem fins lucrativos de acesso à Internet e de criação de espaços coletivos de acesso; e às políticas que envolvam a ampliação de redes da Telebrás e de empresas estaduais e municipais.

Além da implantação de rede com determinada capacidade e o atendimento de localidades e áreas rurais com acessos individuais de banda larga fixa, tais obrigações e metas devem envolver a conexão de órgãos e serviços de interesse público (escolas públicas, hospitais públicos, postos de saúde, bibliotecas públicas, etc), bem como iniciativas de acesso coletivo combinadas a políticas de educação, cultura e ciência e tecnologia (pontos de cultura, equipamentos públicos de cultura, telecentros, wi-fi aberto em praças públicas, etc). Os recursos do fundo podem ser utilizados para a concretização de todas essas iniciativas, desde que respeitado o princípio geral enunciado no início dessa resposta.

Vale frisar que todos esses investimentos e obrigações estão no escopo do conceito de universalização, diante do que reiteramos a resposta à questão 1 desse Eixo: mantendo-se a distinção de regimes, o conceito de universalização deve continuar atrelado ao que a LGT caracteriza como “regime público”. Caso a categorização de regimes seja revista, é fundamental que se observe todos os elementos que expomos em mais detalhes nas respostas às questões do Eixo “Regime Público vs Regime privado”.

3. Seria desejável utilizar recursos do fundo de universalização para subsidiar diretamente



o usuário final? Em quais circunstâncias?

Não consideramos o subsídio direto ao usuário final a maneira mais adequada de levar a cabo uma política consistente e perene de universalização do acesso à banda larga. É fato que o subsídio ao usuário final cria um mercado consumidor em regiões antes pouco atrativas economicamente, estimulando a chegada de provedores do serviço para atender esse novo mercado. Todavia, essa alternativa confere menos instrumentos ao poder público em termos de planejamento de penetração e capacidade dessas redes, assim como de características básicas dos planos ofertados, como capacidade de transmissão e preço. Parece-nos mais adequado combinar políticas de ampliação de redes de transporte e de redes de acesso, como apresentado em resposta à questão 3 do Eixo “Objeto da Política Pública” e seguindo na integração das malhas de fibras óticas existentes das empresas públicas como da Eletrobras e Petrobras. Há também a possibilidade de combinar as políticas de acesso à banda larga com outras iniciativas do poder público, como a inclusão de infraestrutura de rede na construção de unidades do “Minha Casa, Minha Vida”, recentemente anunciada.

4. De que maneira poderia ser modernizada a legislação do FUST, de modo a tornar sua aplicação mais eficiente? Quais exemplos de outros setores regulados poderiam ser aplicados ao setor de telecomunicações?

A atual ineficiência da aplicação do FUST se dá por duas razões principais que, na nossa avaliação, são externas à legislação. A primeira é o contingenciamento reiterado do FUST, assim como dos outros fundos do setor de telecomunicações (FISTEL e FUNTTEL), e a destinação de seus recursos para o cumprimento da meta de superávit primário. Nesse caso, o único problema da lei é ter criado um fundo contingenciável, que permite esse tipo de manobra. A revisão desse aspecto seria, sim, fundamental. Porém, isso não diminui a responsabilidade política do Governo Federal em preferir gastar os recursos dessa maneira ao invés de investir na melhoria e no desenvolvimento dos serviços de telecomunicações no país.

Argumento constantemente utilizado para justificar essa escolha inadequada do Governo

Rua Rego Freitas, 454, cj. 92

São Paulo – SP

CEP 01220-010

55 11 3877 0824

intervozes@intervozes.org.br

Federal é o de que a Lei 9.998/2000 limita a utilização dos recursos do FUST a serviços prestados em regime público. Portanto, ele só poderia ser aplicado para investimentos em telefonia fixa, o que não faria sentido em cenário em que a principal tarefa é levar o acesso à banda larga a todos. Essa é a segunda razão de ineficiência na aplicação do fundo. Porém, novamente, a limitação não está na lei, mas nas escolhas do Governo Federal.

A lei acerta ao reservar os gastos do fundo a investimentos em serviços de telecomunicações considerados essenciais e, portanto, submetidos a obrigações de universalização no âmbito do regime público. O Governo Federal é que vem errando ao não dar consequência regulatória ao já reconhecido caráter essencial do serviço de telecomunicações que suporta o acesso à Internet, mantendo sua prestação exclusivamente em regime privado, o que impede a destinação do FUST para investimentos em banda larga.

Assim, reiteramos: sendo mantida a existência de regime público e regime privado na legislação, não há como aplicarmos os recursos do FUST em investimentos sem que estejam presentes as garantias do regime público. Caso essa categorização seja revista, o fundo deve permanecer sendo aplicado para o cumprimento de obrigações de universalização com garantias bastante semelhantes ao que hoje compõe a regulação do “regime público”. Sobre isso, ver em mais detalhes nossas respostas às questões do Eixo “Regime público vs Regime Privado”.

EIXO 3 – Regime público VS Regime privado

1. A definição dos serviços como prestados em regime público ou privado continua tendo sentido? É oportuna a manutenção desses dois regimes?

A separação que a LGT criou entre regimes jurídicos de prestação de serviços de telecomunicações terminou por estabelecer uma fronteira regulatória complicada entre esses serviços, impondo entraves à capacidade de o poder público regular e promover políticas públicas nesse campo. Conforme já assinalado em questões anteriores, antes de tudo é necessário retomar que os serviços de telecomunicações são serviços públicos, de acordo com a Constituição Federal (art. 21, XI e art. 175), cuja responsabilidade última



cabe à União. Assim, a legislação voltada a esses serviços deve garantir ao poder público as prerrogativas regulatórias necessárias à realização de suas funções, seja mantendo regimes jurídicos distintos de prestação de serviço (e passando parte da prestação da banda larga para o regime público), seja prevendo instrumentos regulatórios a serem aplicados em maior ou menor grau de acordo com a essencialidade de cada serviço.

Qualquer que seja a solução adotada é fundamental que aos serviços essenciais continue sendo aplicado o conjunto de obrigações que abrange: metas de universalização, controle tarifário, reversibilidade de bens e contrato de concessão periodicamente revisto e atualizado (os contornos dessa aplicação estão detalhados na resposta à questão 3 do Eixo “Objeto da política pública” e na resposta à próxima questão). A proposta de unificar a prestação dos serviços de telecomunicações sob os moldes regulatórios atualmente aplicados ao “regime privado” não sobrevive no nosso sistema constitucional e, portanto, não é de fato uma opção a ser considerada, embora seja cogitada por alguns setores.

2. Qual(is) mecanismo(s) seria(m) o(s) mais adequado(s) para promover a ampliação do acesso àqueles serviços entendidos como essenciais, considerando inclusive a contínua transformação tecnológica a que eles estão submetidos?

Para garantir a universalização do acesso à banda larga com qualidade e perenidade, consideramos necessária a combinação dos seguintes mecanismos:

(i) Concessões de banda larga para as redes de transporte, com contratos de concessão resultantes de licitação da outorga de serviço de banda larga no atacado atrelado à infraestrutura reversível atualmente relacionada à concessão de telefonia fixa. O fim dos contratos de telefonia fixa seria antecipado e os novos contratos de concessão passariam a incluir em seu objeto a operação das redes de transporte de banda larga. Essas concessionárias teriam que cumprir metas de universalização para disseminar redes de transporte em fibra óptica, com alta capacidade; venderiam essa capacidade de rede no atacado a partir de preço de link regulado; e a infraestrutura relacionada a esses contratos de concessão seria reversível ao final dos contratos.

(ii) A preocupação presente no conceito de “modicidade tarifária” se reflete aqui de duas maneiras diferentes. A primeira é no controle do preço de venda de capacidade de tráfego

no atacado, visando à sua competitividade e capacidade de estimular o desenvolvimento de um mercado local de provedores de serviço ao usuário final (que continuarão operando mediante “autorização”). A segunda medida que reflete essa preocupação é a definição de um “plano básico” de banda larga fixa no varejo, também com preço regulado, a ser ofertado pelos provedores que contratarem o link da concessionária no atacado ou nas outras três alternativas apresentadas na resposta à questão 3 do Eixo “Objeto da política pública” (isto é, concessionária de atacado atuando no varejo, Telebrás ou leilão reverso).

(iii) Quanto às metas de universalização, elas se aplicam à concessionária de atacado na ampliação das redes de transporte. Devem ser utilizadas no varejo quando a atuação dessa concessionária não for suficiente para fomentar um mercado local em condições adequadas. Nesse contexto, metas de universalização das redes de acesso poderão ser incorporadas ao contrato de concessão no atacado, revendo-se o equilíbrio econômico-financeiro (ou prevendo-se essa obrigação desde o início). Alternativamente, podem ser objeto de edital de leilão reverso em determinada área, estimulando o interesse e participação de outros provedores, inclusive pequenos e médios. Por fim, podem ser destinadas ao cumprimento da Telebrás, com financiamento público compatível. Mais detalhes sobre essas alternativas podem ser encontrados na resposta à questão 3 do Eixo “Objeto da política pública”. Em todas elas o intuito deve ser a universalização do acesso ao serviço, planejando-se sua disponibilidade em curto ou médio prazo a qualquer pessoa independentemente de sua localização ou condição socioeconômica. Neste sentido, tais políticas devem incluir também obrigações de acesso coletivo e ações combinadas com outras políticas, como de cultura, educação, ciência e tecnologia e moradia (ver mais considerações sobre isso na resposta às perguntas 2 e 3 do Eixo “Política de Universalização”).

(iv) No que toca à reversibilidade dos bens indispensáveis à prestação de serviço essencial, consideramos que a reversibilidade das redes de transporte de banda larga ligadas à concessão de atacado atende a três propósitos. O primeiro é a continuidade do serviço – sem a garantia das redes de transporte de alta capacidade com preço de link regulado, o mercado de provedores locais pode sofrer sérios problemas para manter a oferta do serviço ao usuário final nas mesmas condições, considerando que o mercado de atacado tende a ser muito mais concentrado do que o de varejo. O segundo propósito é assegurar o interesse público na operação de redes cada vez mais estratégicas – no médio ou longo



prazo, as redes de banda larga concentrarão cada vez mais o tráfego dos diferentes tipos de informação, sendo as principais “estradas” para a comunicação do país interna e externamente. Com uma política de atacado bem sucedida, não há porque diferentes prestadores se dedicarem a multiplicar redes de transporte, sendo mais interessante estimular uma diversidade de provedores ao usuário final. Porém, como será se a concessionária de atacado decidir não mais prestar o serviço e todo o seu backbone e backhaul passar a ser operado fora das condições da concessão ou for vendido para quem essa empresa, e não o poder público, definir? Para a própria remuneração da concessionária e sucesso da política é interessante que não haja tantos prestadores de atacado, o que tende a ocorrer até pelos altos investimentos envolvidos. Se a rede não for reversível, o sucesso se torna fracasso no momento em que a empresa de atacado decidir dar outro rumo às suas redes. Por fim, o terceiro propósito é garantir que o foco dos investimentos públicos resulte em bens e redes cujo destino está submetido, em última instância, ao interesse público. Boa parte do subsídio público voltado à universalização da banda larga será aplicado na concessão de atacado. Como já comentado, esse subsídio servirá para cobrir a parcela de investimentos que cabem à concessionária em razão das metas de universalização, mas que não retornarão com a exploração eficiente do serviço. A concessionária entra, assim, em um negócio em que o retorno financeiro dos investimentos é praticamente garantido por meio de subsídio público. Considerando novamente o caráter estratégico dessas redes, o razoável é que a concessionária tenha prazo suficiente para remunerar seus investimentos e possa ter a concessão renovada sucessivamente, desde que cumpra as condições necessárias, mas sem a pretensão de integrar essas redes ao seu patrimônio para fazer delas o que bem lhe aprouver.

Em relação à continuidade nas redes de acesso, em que a reversibilidade poderá ser aplicada excepcionalmente, o tema é abordado na resposta à questão 10 do Eixo “Concessão”.

3. Quais incentivos deveriam ser discutidos para promover os ajustes necessários no setor de telecomunicações e viabilizar a massificação da banda larga?

Conforme já salientado, entendemos que o objetivo não é viabilizar a massificação da

Rua Rego Freitas, 454, cj. 92

São Paulo – SP

CEP 01220-010

55 11 3877 0824

intervozes@intervozes.org.br

banda larga, mas a universalização do seu acesso como tem sido objetivo de diversas nações desenvolvidas e em desenvolvimento no país. Para tanto, um dos principais incentivos é o subsídio público, através do fundo de universalização ou outras fontes públicas de recursos, garantindo-se que sua aplicação se dê sempre no âmbito de política pública que estabeleça obrigações condizentes aos prestadores beneficiados. Em relação a pequenos e médios provedores, ver resposta à questão 6 do Eixo “Objeto da política pública”. Outra forma de incentivo que pode ser explorada em contexto de revisão da legislação é o subsídio cruzado entre serviços de telecomunicações mais ou menos atrativos. Quando interessante ao desenvolvimento de serviços, esse subsídio pode ser autorizado. Porém, quando significar transferência de recursos advindos da prestação de serviço essencial para outro serviço, essencial ou não, os ganhos com a realização do subsídio cruzado devem reverter positivamente para a prestação do serviço essencial (por exemplo, ser contabilizado no equilíbrio econômico-financeiro da concessão de atacado para reduzir o preço do link ou ampliar obrigações). Sendo aplicado no desenvolvimento de serviço não essencial, isso pode implicar alguma contrapartida em termos de obrigações para a prestação desse outro serviço. Contudo, a utilização de tal instrumento deve ser cautelosa e regulada pelo poder público para que não prejudique os investimentos e o cumprimento das obrigações estabelecidas aos serviços considerados essenciais.

EIXO 4 – Concessão

1. É necessário que continuem existindo contratos de concessão? Até quando? Quais são os custos/desvantagens e benefícios para tanto?

Como apresentado em resposta às questões anteriores, nossa proposta para a universalização do acesso à banda larga inclui a realização de contratos de concessão, que poderão ser renovados sucessivamente. A princípio, não vemos problema em manter 20 anos como o prazo máximo dessas concessões, devendo-se avaliar, para sua fixação exata, o tempo necessário para o retorno dos investimentos implicados nas obrigações da concessão. A utilização do contrato de concessão é interessante, pois conforma pacto mais robusto entre a União e o prestador privado, com uma série de prerrogativas



garantidas ao poder público no âmbito do direito administrativo. Mantendo-se a distinção entre regimes, ela se faz ainda mais necessária, já que parte da banda larga deverá ser prestada em regime público e, portanto, mediante concessão.

2. Se sim, qual deve ser seu objeto? [vide Eixo 1: Objeto da política pública]

No que tange à banda larga, o objeto da concessão deve ser a operação das redes de transporte (os contratos podem incluir também a prestação do serviço de telefonia fixa, mas nossa proposta não se aprofunda nas questões relacionadas à prestação desse serviço) com desdobramentos para as redes de acesso, em especial na oferta de banda larga fixa, como explicitado em resposta à questão 3 do Eixo “Objeto da política pública”.

3. Se sim, qual deve ser sua abrangência territorial? E qual seria o número de prestadores?

Como mencionado nas respostas às questões 3 e 8 do Eixo “Objeto da política pública”, tais concessões de redes de transporte de banda larga partiriam da infraestrutura de backbone e backhaul reversíveis das concessões de telefonia fixa, em contexto de antecipação do fim desses contratos. Poderiam, ainda nessa lógica, seguir desenho semelhante ao atual Plano Geral de Outorgas, mas idealmente com a distribuição anterior à fusão da Oi com a Brasil Telecom (considerando os inúmeros problemas que podem advir de uma única empresa ser responsável por praticamente todo o território nacional, mesmo que, nesse caso, restrinja-se ao atacado) e reavaliando o fato de uma concessionária ter se responsabilizado unicamente pelo estado mais lucrativo (São Paulo), comprometendo o potencial de subsídio cruzado entre áreas mais e menos interessantes economicamente. A posição das atuais concessionárias de telefonia fixa deveria ser considerada nesse processo de transição, mas não necessariamente excluindo outros potenciais interessados.

É preciso retomar, por fim, que a oferta de banda larga no atacado não pode ser realizada pela mesma empresa que atua no varejo para que a concessionária de fato promova a competição e a operação sem discriminação dos diferentes operadores no varejo. Para

tanto, o mais apropriado é que haja a separação estrutural entre o atacado e o varejo (ou seja, o grupo econômico que atua como concessionário de atacado, não opera no varejo na mesma área). Porém, considerando a complexidade aí envolvida, deve-se adotar, no mínimo, a separação funcional dessas atividades (atacado e varejo serem explorados por duas empresas diferentes dentro do mesmo grupo econômico).

4. Se sim, haveria necessidade de rever a forma como são estabelecidas as metas de universalização hoje? Como?

Como já comentado em resposta à questão 8 do Eixo “Objeto da política pública”, essas metas não precisam ser uniformes por todo o território nacional. Em verdade, é interessante e relevante considerar as peculiaridades de cada área ou região, não para aprofundar desigualdades, mas para de fato contribuir à superação delas. Neste sentido, pode valer o questionamento à noção de “localidade” como base da política (que implica a existência de domicílios permanentes e adjacentes com distância mínima de 50 metros entre si), que durante décadas excluiu as áreas rurais das metas de universalização da telefonia fixa.

Além disso, em consonância com o alerta que fizemos em resposta à questão 1 do Eixo “Política de universalização”, as metas universalização devem ser elaboradas para dar conta da tarefa de garantir que o serviço seja “acessível” a todos independentemente da localização ou condição socioeconômica, tratando-se a garantia desse acesso como a efetivação de direito já consagrado na legislação brasileira (o que envolve políticas de controle tarifário, políticas de acesso coletivo a tarifas diferenciadas e de acesso gratuito – individual ou coletivo – além da preocupação com a acessibilidade a portadores de necessidades especiais).

5. Se sim, como assegurar a viabilidade econômica das concessões em um cenário de concorrência com empresas autorizadas e Over The Top (OTTs)?

As concessionárias de atacado terão sua viabilidade econômica assegurada em relação às autorizadas por contarem, de início, com os grandes troncos reversíveis da concessão de



telefonia fixa somados aos subsídios públicos para o cumprimento das obrigações de universalização e de preço da venda do link no atacado. Ainda, o mercado das redes de transporte tende a ser mais concentrado do que o de varejo, já que em geral implica investimentos maiores. Em muitas áreas, é possível que a concessionária de atacado seja a única prestadora com infraestrutura robusta e preço competitivo para atender os provedores no varejo.

Em relação à concorrência com empresas Over The Top, entendemos que essa é uma “não questão” no que se refere à prestação do serviço de telecomunicações que dá suporte à banda larga. Os provedores de aplicações (ou OTTs) não fornecem conexão à Internet, mas ofertam serviço prestado pela rede de dados que necessita da contratação de uma operadora de telecomunicações para funcionar, seja em um plano de banda larga móvel, seja em um plano de banda larga fixa. Assim, a atratividade dos serviços prestados pelos provedores de aplicações de Internet, em verdade, aumenta a utilidade da concessão de banda larga no atacado e o interesse de provedores de varejo em ofertar o serviço de banda larga ao usuário final.

7. De que forma seria assegurado o equilíbrio econômico-financeiro entre as obrigações e o retorno financeiro?

O equilíbrio econômico-financeiro consideraria como entradas da concessionária de redes de transporte a venda de capacidade no atacado para prestadoras fixas e móveis, entre outras receitas que podem advir do exercício de sua atividade como operadora de redes no atacado. Como já apresentado em outras respostas, as principais obrigações dessas concessionárias seriam investir em redes de transporte, conforme metas de universalização definidas pelo poder público, e comercializar sua capacidade de rede no atacado a partir de preço regulado. Nos casos em que o cumprimento dessas obrigações implicar em prejuízo para a concessionária, mesmo com a exploração eficiente do serviço, ela poderá se valer de subsídios públicos, entre eles, o FUST. Além disso, o prazo de concessão deve levar em consideração o tempo necessário para a devida amortização dos investimentos realizados, novamente tendo em vista a exploração eficiente do serviço.

8. Como devem ser tratados em relação à reversibilidade os bens que são utilizados de forma compartilhada para a prestação de outros serviços além do STFC em regime público?

Em relação aos bens reversíveis relacionados às redes de transporte, consideramos que a melhor solução é a antecipação do fim dos contratos de concessão de telefonia fixa seguida da realização de novos contratos de concessão, que incluam a operação de redes de transporte de banda larga em seu objeto. Como já mencionado em resposta à questão 3 desse Eixo, a posição das atuais concessionárias de telefonia fixa deveria ser considerada nesse processo de transição, baseado em Plano Geral de Outorgas semelhante ao atual, mas não necessariamente excluindo outros potenciais interessados (lembrando, ainda, o questionamento de apenas uma empresa ser a concessionária de STFC local em praticamente todo o território nacional e de outra ter obrigações somente no estado mais lucrativo da federação). Nesses novos contratos, que incluirão a oferta de banda larga no atacado, os bens ligados às redes de transporte continuarão sendo reversíveis.

Devem ser considerados como bens reversíveis todos aqueles advindos do processo de privatização do Sistema Telebrás e todos aqueles que servem à prestação do serviço de telefonia fixa (mesmo que apenas parcialmente) e/ou que resultaram das obrigações estabelecidas por força dos contratos de concessão do STFC, como os bens resultantes de metas do PGMU, por exemplo. No que tange aos bens reversíveis ligados às redes de acesso, não temos clareza sobre qual deveria ser o seu destino ou utilização na proposta aqui delineada. Apesar disso, consideramos fundamental assentar que qualquer encontro de contas relacionado a bens reversíveis – para calcular a indenização às concessionárias de telefonia fixa quanto aos investimentos não amortizados ou para calcular o valor a ser pago à União, caso parte desses bens passe a integrar o patrimônio das concessionárias (hipótese totalmente descartada no caso das redes de transporte) – deverá considerar as receitas auferidas pelas concessionárias de telefonia fixa com a venda ilegal de bens reversíveis e com o subsídio cruzado do serviço de telefonia ao serviço de banda larga.

10. Como pode ser assegurada a continuidade da prestação do serviço de banda larga pelas empresas em áreas menos atrativas?



Como apresentado em resposta à questão 2 do eixo “Regime público vs Regime privado”, a garantia de continuidade é um dos propósitos que justifica a manutenção do instituto da reversibilidade de bens nas concessões de redes de transporte de banda larga.

Quanto às redes de acesso, consideramos que a reversibilidade só será aplicável nos casos em que a concessionária de atacado receber da União a incumbência de investir na construção de redes de última milha e na oferta de banda larga fixa ao usuário final em razão de sua operação no atacado não ter sido suficiente para fomentar um mercado de provedores locais. Mesmo nesse caso, o poder público pode considerar mais interessante aplicar uma das seguintes possibilidades no lugar da reversibilidade: (i) durante prazo determinado, a destinação de parcela considerável da capacidade da rede que foi construída para a implementação de políticas públicas; ou (ii) a passagem de fibra destinada à Telebrás nos dutos implantados, a ser ativada para o atendimento de órgãos públicos na localidade ou para suportar a prestação geral do serviço na última milha, caso ocorra algum problema.

Ainda com relação às políticas para as redes de acesso em áreas menos atrativas, apresentamos outras duas alternativas possíveis (ver respostas à questão 3 do Eixo “Objeto das políticas públicas” e à questão 2 do Eixo “Regime público vs Regime Privado”), quais sejam, a construção das redes de acesso diretamente pela Telebrás ou a realização de leilões reversos. No primeiro caso, a questão continuidade não demanda maiores considerações. No segundo caso, não consideramos necessária a aplicação da reversibilidade às redes resultantes desses leilões, até para serem atraentes a pequenos e médios provedores, garantindo-se a continuidade a partir dos dois mecanismos apresentados no parágrafo anterior.

EIXO 5 – Outros temas

5.1) Papel da Telebrás

Conforme explicitado nos comentários às perguntas dos outros eixos, em nossa visão, a Telebrás terá papel fundamental na consecução de uma política de banda larga. O decreto

Rua Rego Freitas, 454, cj. 92

São Paulo – SP

CEP 01220-010

55 11 3877 0824

intervozes@intervozes.org.br

7.175, de 12 de maio de 2010, que cria o Programa Nacional de Banda Larga, prevê como papel da empresa: “II - prestar apoio e suporte a políticas públicas de conexão à Internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público; III - prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos; e IV - prestar serviço de conexão à Internet em banda larga para usuários finais, apenas e tão somente em localidades onde inexista oferta adequada daqueles serviços”. O mesmo decreto autoriza a Telebrás a “usar, fruir, operar e manter a infraestrutura e as redes de suporte de serviços de telecomunicações de propriedade ou posse da administração pública federal” (Art. 5º).

A Telebrás, assim, tem obrigação legal de atuar para garantir o provimento de banda larga aos cidadãos, seja por meio do fornecimento de dados no atacado seja na oferta do último quilômetro onde isso for necessário. Conforme defendemos anteriormente, essa oferta pode inclusive se dar em parceria com congêneres estaduais e ou municipais que desejem fazê-lo. No entanto, a empresa tem sido objeto de sucessivos cortes no orçamento, o que fragiliza a sua capacidade de investimento e atuação. Assim como o governo federal procura preservar os investimentos em infraestrutura e em serviços essenciais, a Telebrás deve ser vista dentro destes dois objetivos.

Assim, o governo deve potencializar a administração das redes sob gestão da Telebrás para que possa ampliar sua capilaridade, capacidade e velocidade. Com isso, a Telebrás, pode de tornar importante provedora de tráfego no atacado, permitindo o atendimento a pequenos provedores (empresas e sem finalidade lucrativa) e, onde não houver oferta adequada, até mesmo ao usuário final.

Isso não ocorrerá sem investimentos. Estes devem vir do Orçamento Geral da União, mas é possível considerar novas fontes, como o próprio Fust e a parcela do Fistel e Funttel não utilizada no custeio da Agência Nacional de Telecomunicações e nas demais atividades fim dos fundos.

Para ampliar sua transparência e a permeabilidade às demandas sociais, a Telebrás deve constituir conselho consultivo formado por integrantes do Comitê Gestor da Internet, do Conselho Consultivo da Anatel, das entidades defensoras de direitos dos usuários e da academia.



5.2) Tratamento isonômico, modelo de custos e mercado diversificado

Como se depreende de nossa contribuição aos outros eixos, consideramos a separação entre os prestadores de atacado e de varejo algo fundamental nas políticas voltadas à banda larga para assegurar a competição e a diversidade de operadores nas redes de acesso. A base de tal medida é a garantia de tratamento não discriminatório aos diferentes atores da cadeia, princípio que deve permear não apenas o atacado, mas deve ser pressuposto da própria operação das redes. Em um desenho regulatório que permite variados modelos de prestação do serviço na última milha, inclusive com redes municipais ou comunitárias sem fins lucrativos, o tratamento isonômico deve ser observado também nos arranjos possíveis nas redes de acesso.

Ressalte-se, ainda, que tal princípio deve ser aplicado à regulação do setor de telecomunicações com um todo, não só aos serviços considerados essenciais, sendo que parte crucial dessa equação é a efetiva aplicação do modelo de custos como instrumento balizador do tratamento não discriminatório na regulação das redes e dos preços, tanto no atacado quanto no varejo, inclusive para o consumidor final. Por fim, a regulação do setor de forma geral deve assegurar o ambiente de competição com medidas anticoncentração que evitem o domínio do mercado por um pequeno grupo empresas.

5.3) Participação social na formulação e implementação de políticas públicas no setor de telecomunicações

É fundamental que todo o processo de revisão do modelo regulatório do setor de telecomunicações seja conduzido com ampla participação social. No entanto, indo além, o próprio modelo deve se preocupar em estabelecer estruturas de gestão das políticas que tenham como princípio essa mesma participação social e que não se reduz ao CDUST e ao Conselho Consultivo da Anatel. Em especial no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas no âmbito de serviços essenciais, é preciso que se estruture uma instância permanente de acompanhamento das políticas, com a participação dos diferentes setores – que pode ser o CGI, se o foco for o acesso à Internet,

ou que conte com a sua participação – observando o que estabelece o art. 24, I e II do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014). Sua dinâmica deve permitir que as discussões e diretrizes efetivamente influenciem e informem a formulação e implementação das políticas públicas direcionadas à banda larga e a outros serviços considerados essenciais. É interessante, ainda, que essa instância se articule a conselhos de comunicação estaduais, responsáveis por trazer informações e demandas mais específicas de cada área do país.