

A EPC como referencial teórico-metodológico na análise de políticas públicas de banda larga

La EPC como referencia teórico-metodológica en el análisis de las políticas públicas de banda ancha

The EPC as a theoretical-methodological reference in the analysis of broadband public policies

Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima

Mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade de Brasília e doutorando da linha de Políticas de Comunicação e Cultura da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília – UnB, Brasil.

Contato: marcosurupa@gmail.com



Resumo

Este artigo tem como objetivo maior contribuir para os debates sobre o campo da Economia Política e suas interfaces com as Políticas de Comunicação. A proposta envolve trazer uma reflexão sobre o uso da Economia Política da Comunicação como um arcabouço teórico-metodológico na análise de políticas públicas, especialmente às de acesso à banda larga, hoje, considerado um serviço essencial para a sociedade. O objeto colocado no artigo é a implementação da Banda Larga Popular, uma das frentes de ação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).

Palavras-Chave: Banda Larga; Internet; Economia Política da Comunicação.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo mayor contribuir a los debates sobre el campo de la Economía Política y sus interfaces con las Políticas de Comunicación. La propuesta implica traer una reflexión sobre el uso de la Economía Política de la Comunicación como un marco teórico-metodológico en el análisis de políticas públicas, especialmente las de acceso a la banda ancha, hoy, considerado un servicio esencial para la sociedad. El objeto colocado en el artículo es la implementación de la Banda Ancha Popular, una de las frentes de acción del Programa Nacional de Banda Ancha (PNBL).

Palabras clave: Banda ancha; Internet; Economía Política de la Comunicación.

Abstract

This article has as main objective to contribute to the debates on the field of Political Economy and its interfaces with the Politics of Communication. The proposal involves bringing a reflection on the use of the Political Economy of Communication as a theoretical-methodological framework in the analysis of public policies, especially those of access to broadband, now considered an essential service for society. The object placed in the article is the implementation of Broadband Popular, one of the fronts of action of the National Broadband Program (PNBL).

Keywords: Broadband; Internet; Political Economy of Communication.

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

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

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

Introdução

A internet revolucionou o funcionamento tradicional das sociedades modernas como o fizeram, a seu tempo, a imprensa, a máquina a vapor, a eletricidade ou a telegrafia sem fio (rádio). Segundo a pesquisa TIC Domicílios e Empresas de 2014¹, de um universo de 94,2 milhões de pessoas entrevistadas, 63% usam a internet para buscar informações sobre produtos ou serviços; 38% para buscar informações sobre saúde ou serviços de saúde; 34% para procurar informações em sites de enciclopédia virtual como Wikipédia, 33% para procurar informações sobre viagens e acomodações e 25% fazem consultas ou transações financeiras. A rede mundial de computadores passou a ser utilizada por vários segmentos sociais. Exemplo disso são os estudantes que passaram a buscar informações para pesquisas escolares, enquanto jovens a utilizam para a pura diversão em sites de *games*. As salas de *chat* tornaram-se pontos de encontro para um bate-papo virtual a qualquer momento. Desempregados iniciaram a busca por ocupação por meio de sites de agências de empregos, ou enviando currículos por e-mail. As empresas descobriram na internet um excelente caminho para melhorar seus lucros e as vendas on-line dispararam, transformando a rede em verdadeiros *shopping centers* virtuais. Só no primeiro semestre de 2015, foram movimentados mais de 18,6 bilhões de reais de compras e-commerce, segundo dados da E-Bit/Buscapé².

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

Pode-se conceituar banda larga como uma tecnologia em oposição à banda estreita, que era capacidade de poder transmitir voz por sistemas digitais de telecomunicações que se utilizam de taxas de transmissões de 64 kbps (*kilobits* por segundo). Qualquer transmissão que ultrapasse essa velocidade é considerada, então, banda larga³. Por outro lado, conceituá-la somente por largura de banda é insuficiente. Por isso, podemos compreendê-la como um serviço de conectividade veloz e sem interrupção, que permite múltiplos usos em tempo real e ao mesmo tempo.

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

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

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

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

A Comissão da Banda Larga para Desenvolvimento Digital tem definido banda larga usando um "cluster" de conceitos, como internet de alta velocidade com acesso constante e capaz de prestar múltiplas ações simultaneamente. Em termos de velocidade, o crescimento continua constante, seja em velocidade real de acesso ou capacidade de transferência de dados. (UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2015, p.16)⁴

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

No campo de desenvolvimento econômico, a banda larga pode trazer resultados bem favoráveis. O primeiro deles é o incremento no comércio. Com acesso à essa tecnologia, as pessoas podem fazer compras, e lojas podem vender produtos para dentro e fora dos seus países. A Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento do Conselho Econômico das Nações Unidas⁵, em seu informe publicado no dia 25 de março de 2013, aponta que a adoção de banda larga por grandes corporações transnacionais tem o poder de melhorar a eficiência operacional por meio de uma integração satisfatória dela nos processos de produção, venda, comercialização e distribuição.

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

Pesquisa importante ajuda a formar a base empírica junto ao impacto econômico positivo do acesso à banda larga. De acordo com um estudo citado pelo Banco Mundial, o aumento médio do produto interno bruto (PIB) nos países em desenvolvimento é de 1,38% para cada 10% de aumento da penetração da banda larga. Estes resultados são um nível de referência inicial para estudos sobre os impactos econômicos associados à banda larga e um grande incentivo para os governos investirem no crescimento da banda larga (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013, p. 8)⁶.

Essas estratégias ganham contornos de políticas públicas e são comumente compreendidas como instrumentos de mediação de conflitos sociais, "que podem tomar a forma de um programa de ação governamental, sendo designado a determinado setor da sociedade" (ROMANO, 2009; MULLER 2009; PEREIRA, 2008 apud RAUEN, 2011, p. 34), objetivando o bem-estar da população. Tendo como objeto de análise o programa Banda Larga Popular, pergunta-se: será que de fato essas políticas de acesso à banda larga trazem desenvolvimento para os países onde elas são implementadas? Ou, na verdade, elas acentuam determinadas diferenças socioeconômicas

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

reiterando o hiato que já existe entre quem tem e quem não tem acesso a tecnologias de comunicação? Tudo depende da forma como essas iniciativas são implementadas e até mesmo se elas pretendem ser políticas públicas, alcançando os objetivos e as metas que o campo de pesquisa das políticas públicas entende que uma ação de governo deve atingir. Um aspecto importante envolve como os debates sobre a elaboração dessas ações são feitas, envolvendo ou não a sociedade civil.

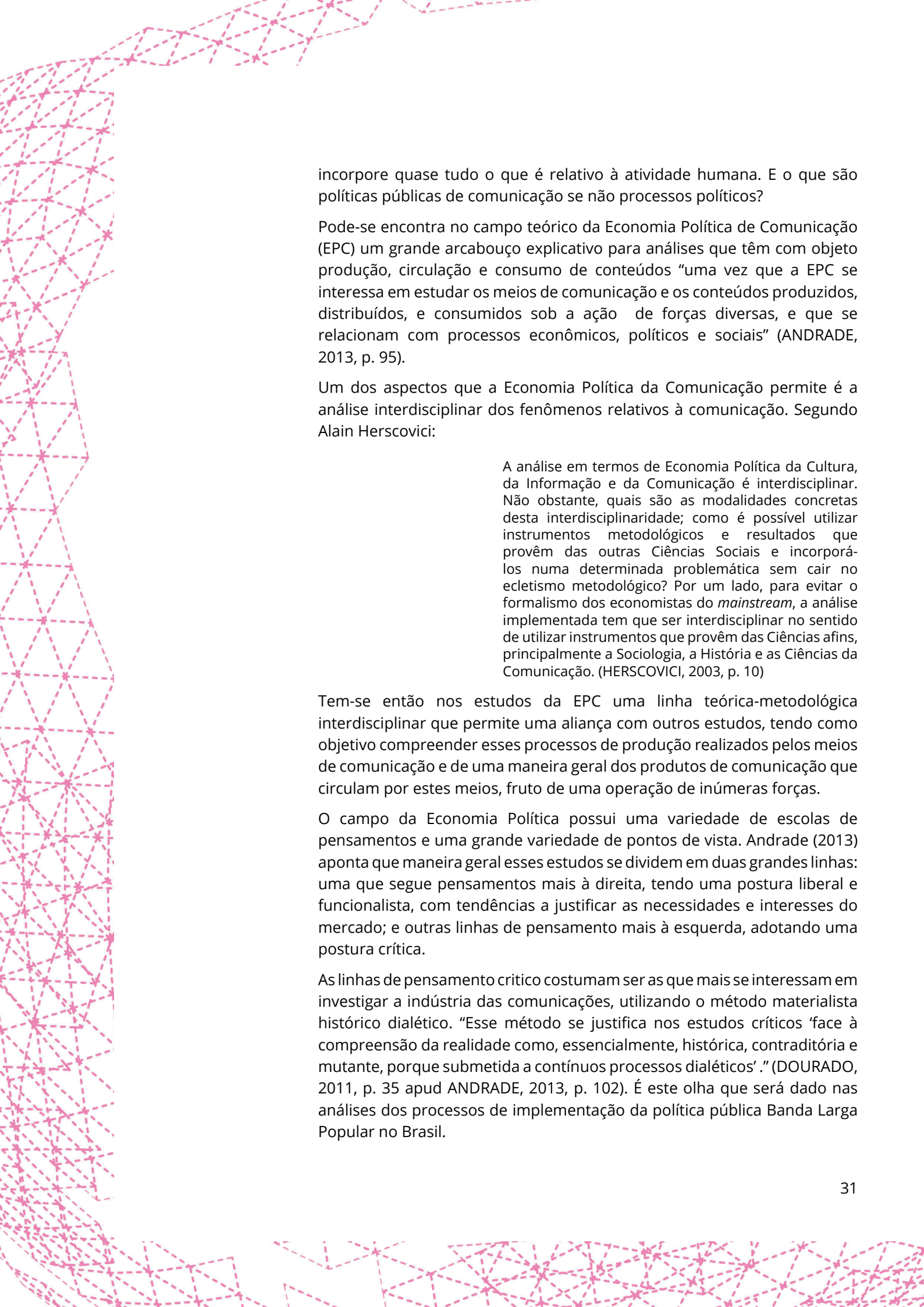
No Brasil, entidades se organizam em torno da “Campanha Banda Larga é um Direito Seu” e questionam a qualidade da banda larga brasileira, afirmando que ela é cara e para poucos, além de defenderem que o Estado precisa garantir que todas as pessoas, independentemente da condição socioeconômica ou da localidade, tenham acesso a esse serviço de qualidade, barato e rápido.⁷

A Economia Política da Comunicação como um referencial teórico-metodológico

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

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

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



incorpore quase tudo o que é relativo à atividade humana. E o que são políticas públicas de comunicação se não processos políticos?

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

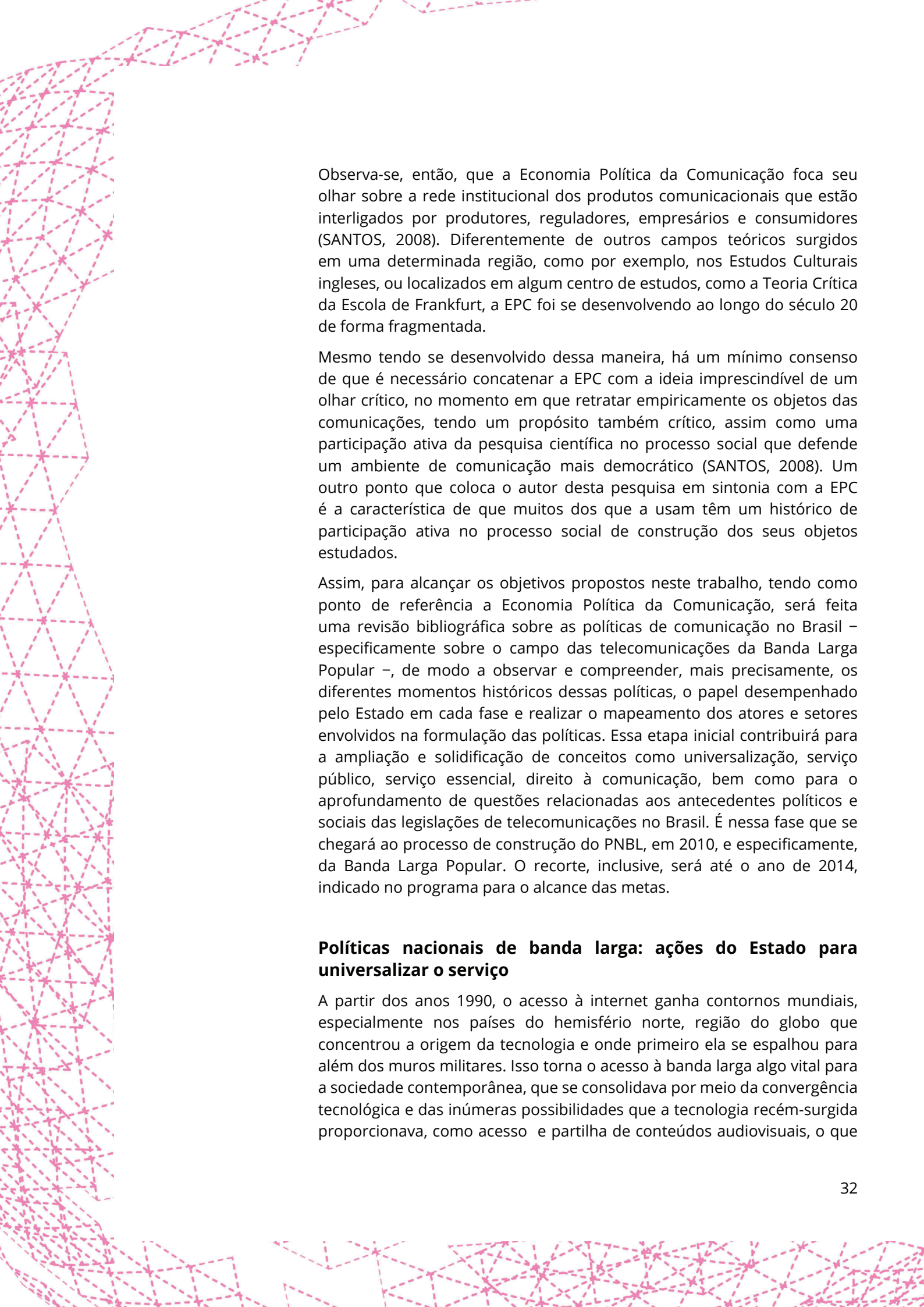
Um dos aspectos que a Economia Política da Comunicação permite é a análise interdisciplinar dos fenômenos relativos à comunicação. Segundo Alain Herscovici:

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

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

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

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



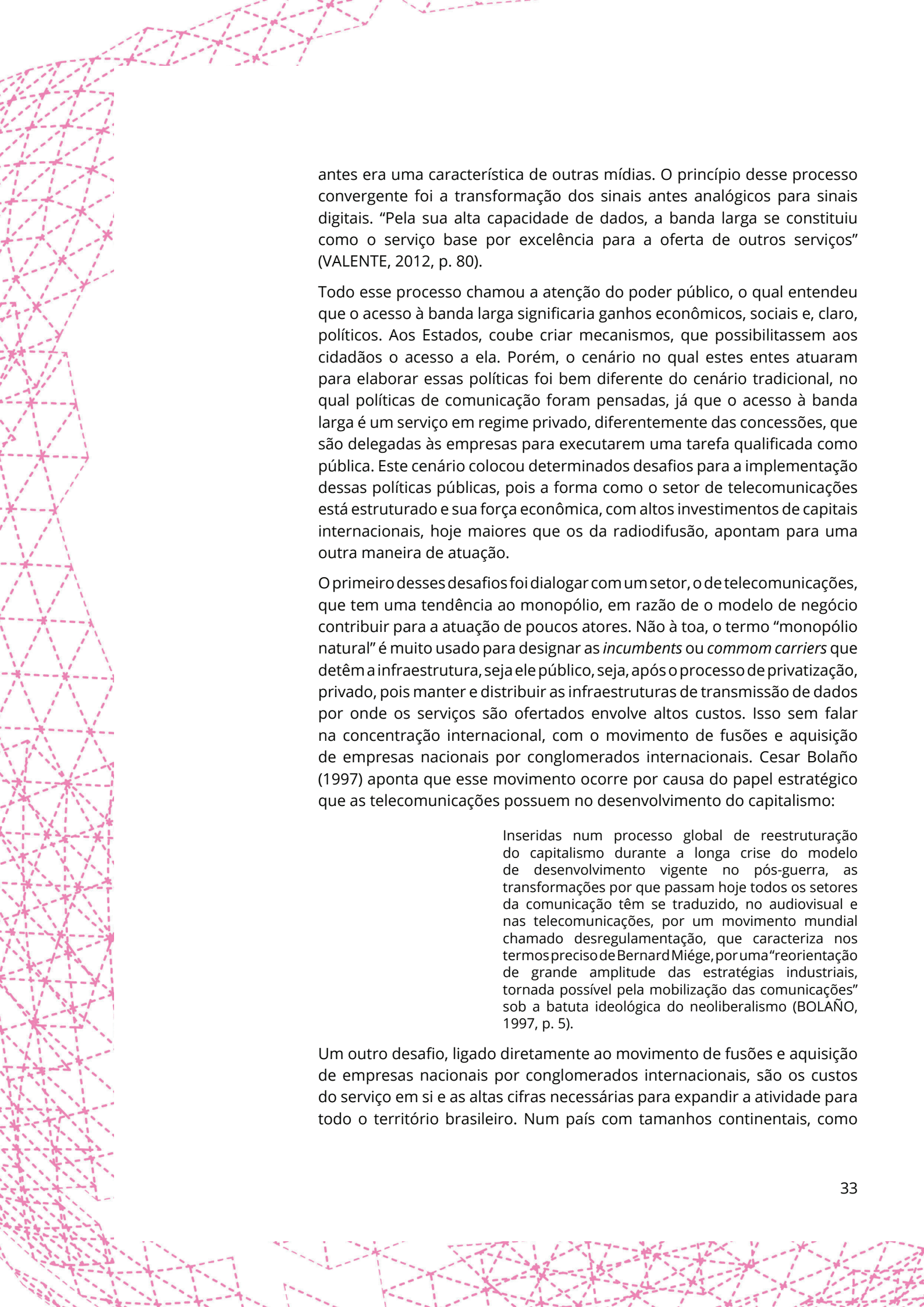
Observa-se, então, que a Economia Política da Comunicação foca seu olhar sobre a rede institucional dos produtos comunicacionais que estão interligados por produtores, reguladores, empresários e consumidores (SANTOS, 2008). Diferentemente de outros campos teóricos surgidos em uma determinada região,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

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

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

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

A partir dos anos 1990, o acesso à internet ganha contornos mundiais, especialmente nos países do hemisfério norte, região do globo que concentrou a origem da tecnologia e onde primeiro ela se espalhou para além dos muros militares. Isso torna o acesso à banda larga algo vital para a sociedade contemporânea, que se consolidava por meio da convergência tecnológica e das inúmeras possibilidades que a tecnologia recém-surgida proporcionava, como acesso e partilha de conteúdos audiovisuais, o que



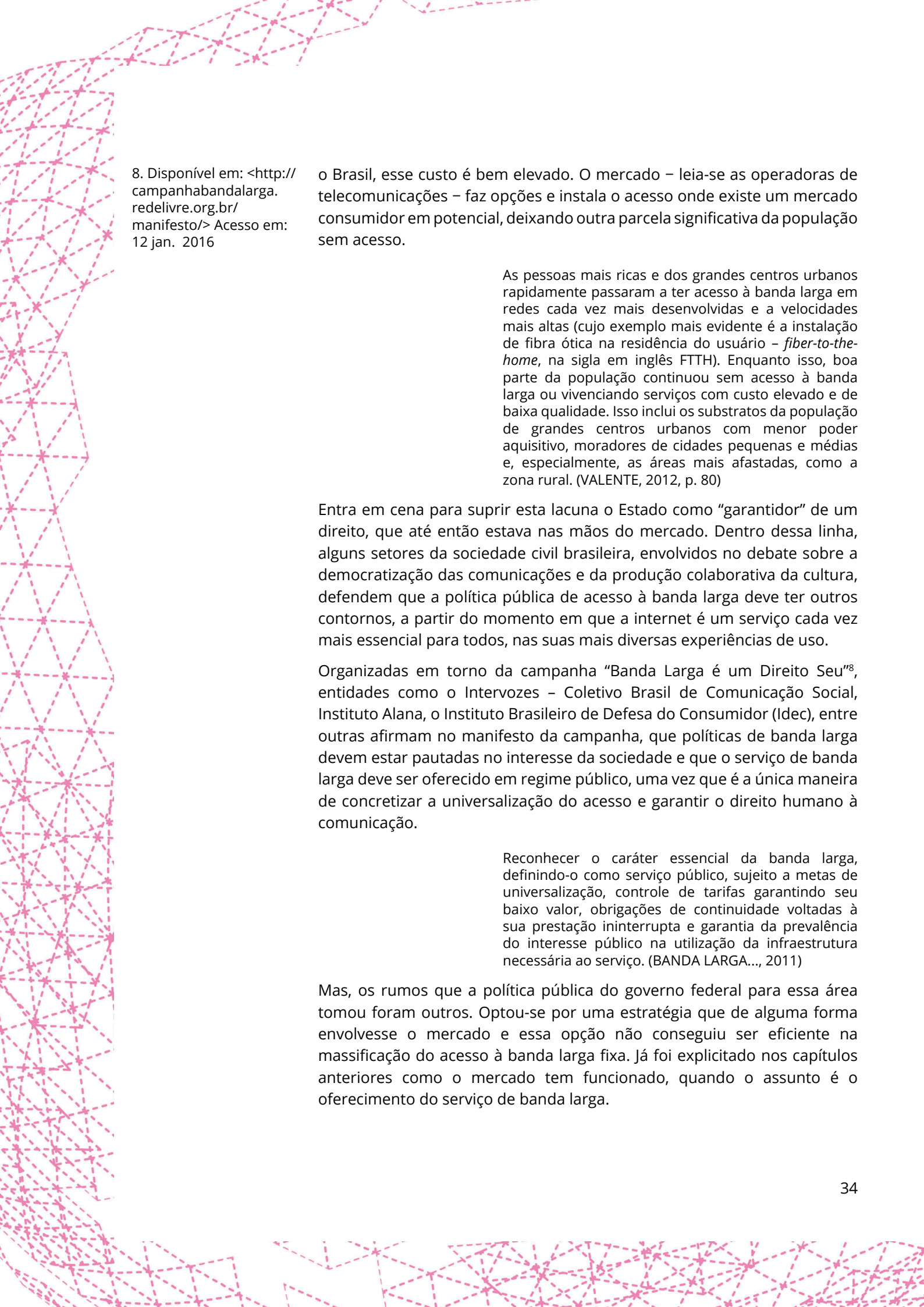
antes era uma característica de outras mídias. O princípio desse processo convergente foi a transformação dos sinais antes analógicos para sinais digitais. “Pela sua alta capacidade de dados, a banda larga se constituiu como o serviço base por excelência para a oferta de outros serviços” (VALENTE, 2012, p. 80).

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

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

Inseridas num processo global de reestruturação do capitalismo durante a longa crise do modelo de desenvolvimento vigente no pós-guerra, as transformações por que passam hoje todos os setores da comunicação têm se traduzido, no audiovisual e nas telecomunicações, por um movimento mundial chamado desregulamentação, que caracteriza nos termos preciso de Bernard Miége, por uma “reorientação de grande amplitude das estratégias industriais, tornada possível pela mobilização das comunicações” sob a batuta ideológica do neoliberalismo (BOLAÑO, 1997, p. 5).

Um outro desafio, ligado diretamente ao movimento de fusões e aquisição de empresas nacionais por conglomerados internacionais, são os custos do serviço em si e as altas cifras necessárias para expandir a atividade para todo o território brasileiro. Num país com tamanhos continentais, como



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

o Brasil, esse custo é bem elevado. O mercado – leia-se as operadoras de telecomunicações – faz opções e instala o acesso onde existe um mercado consumidor em potencial, deixando outra parcela significativa da população sem acesso.

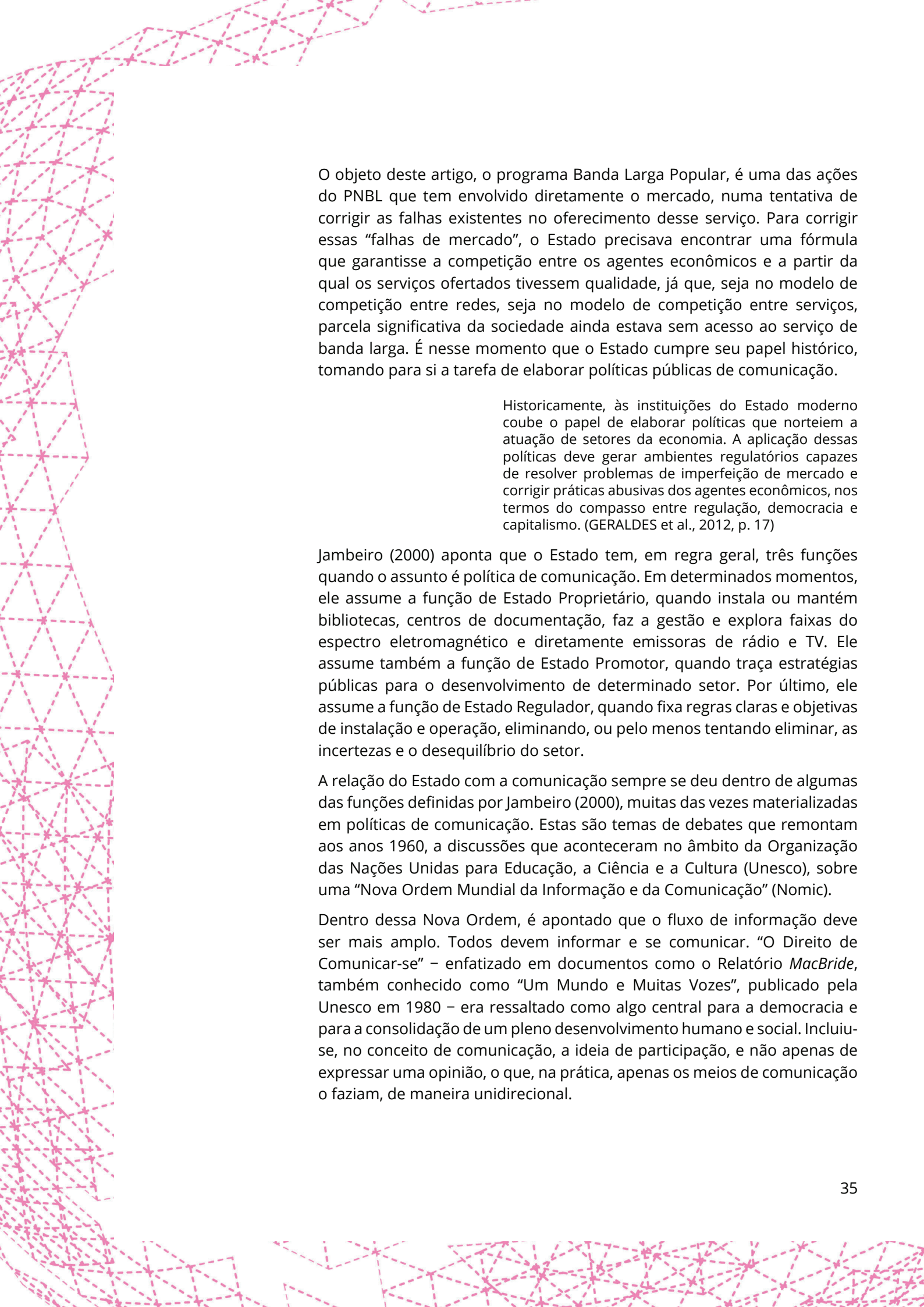
As pessoas mais ricas e dos grandes centros urbanos rapidamente passaram a ter acesso à banda larga em redes cada vez mais desenvolvidas e a velocidades mais altas (cujo exemplo mais evidente é a instalação de fibra ótica na residência do usuário – *fiber-to-the-home*, na sigla em inglês FTTH). Enquanto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

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

Organizadas em torno da campanha “Banda Larga é um Direito Seu”⁸, entidades como o Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, Instituto Alana, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), entre outras afirmam no manifesto da campanha, que políticas de banda larga devem estar pautadas no interesse da sociedade e que o serviço de banda larga deve ser oferecido em regime público, uma vez que é a única maneira de concretizar a universalização do acesso e garantir o direito humano à comunicação.

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

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



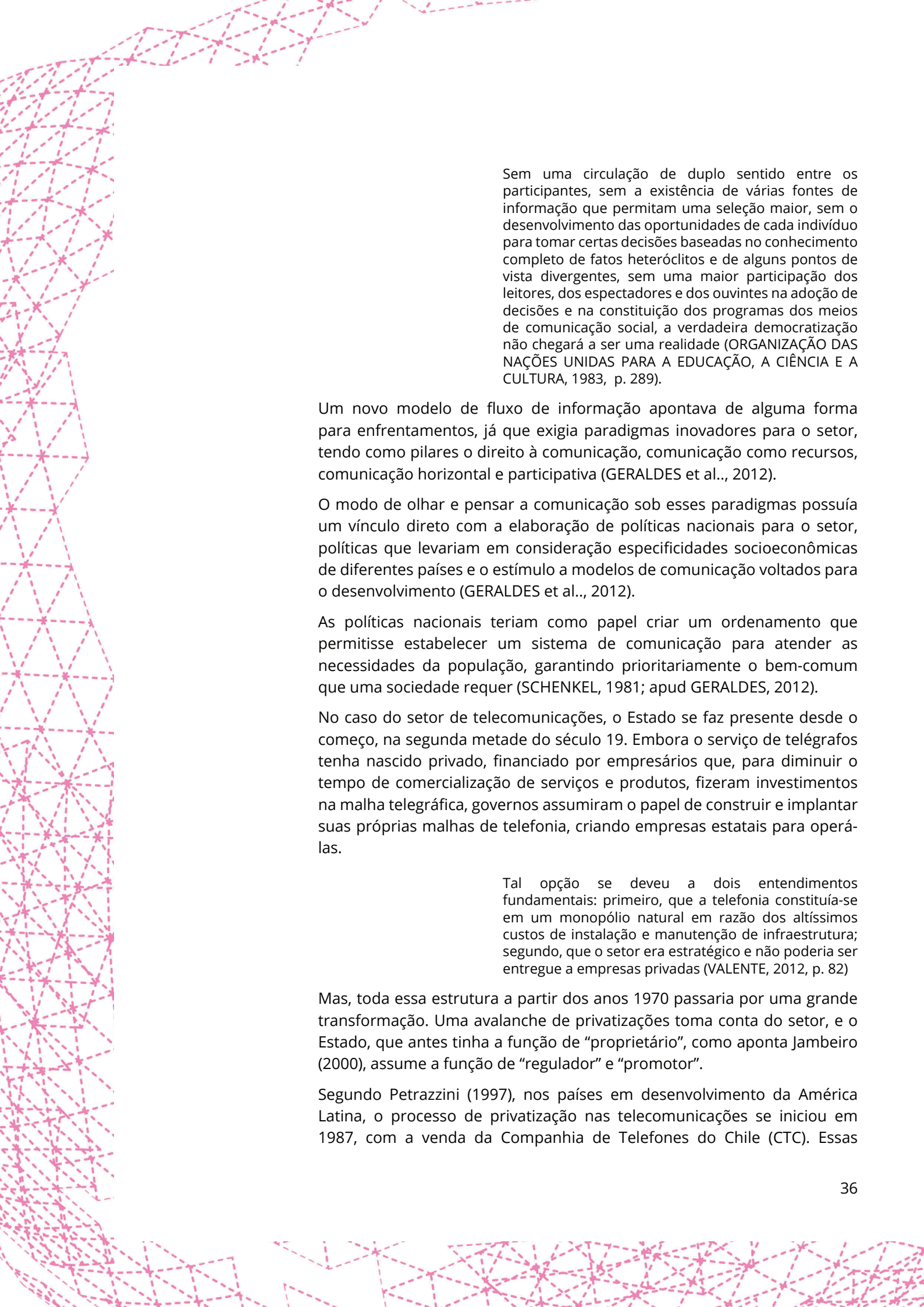
O objeto deste artigo, o programa Banda Larga Popular, é uma das ações do PNBL que tem envolvido diretamente o mercado, numa tentativa de corrigir as falhas existentes no oferecimento desse serviço. Para corrigir essas “falhas de mercado”, o Estado precisava encontrar uma fórmula que garantisse a competição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

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

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

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

Dentro dessa Nova Ordem, é apontado que o fluxo de informação deve ser mais amplo. Todos devem informar e se comunicar. “O Direito de Comunicar-se” – enfatizado em documentos como o Relatório *MacBride*, também conhecido como “Um Mundo e Muitas Vozes”, publicado pela Unesco em 1980 – era ressaltado como algo central para a democracia e para a consolidação de um pleno desenvolvimento humano e social. Incluiu-se, no conceito de comunicação, a ideia de participação, e não apenas de expressar uma opinião, o que, na prática, apenas os meios de comunicação o faziam, de maneira unidirecional.



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

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

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

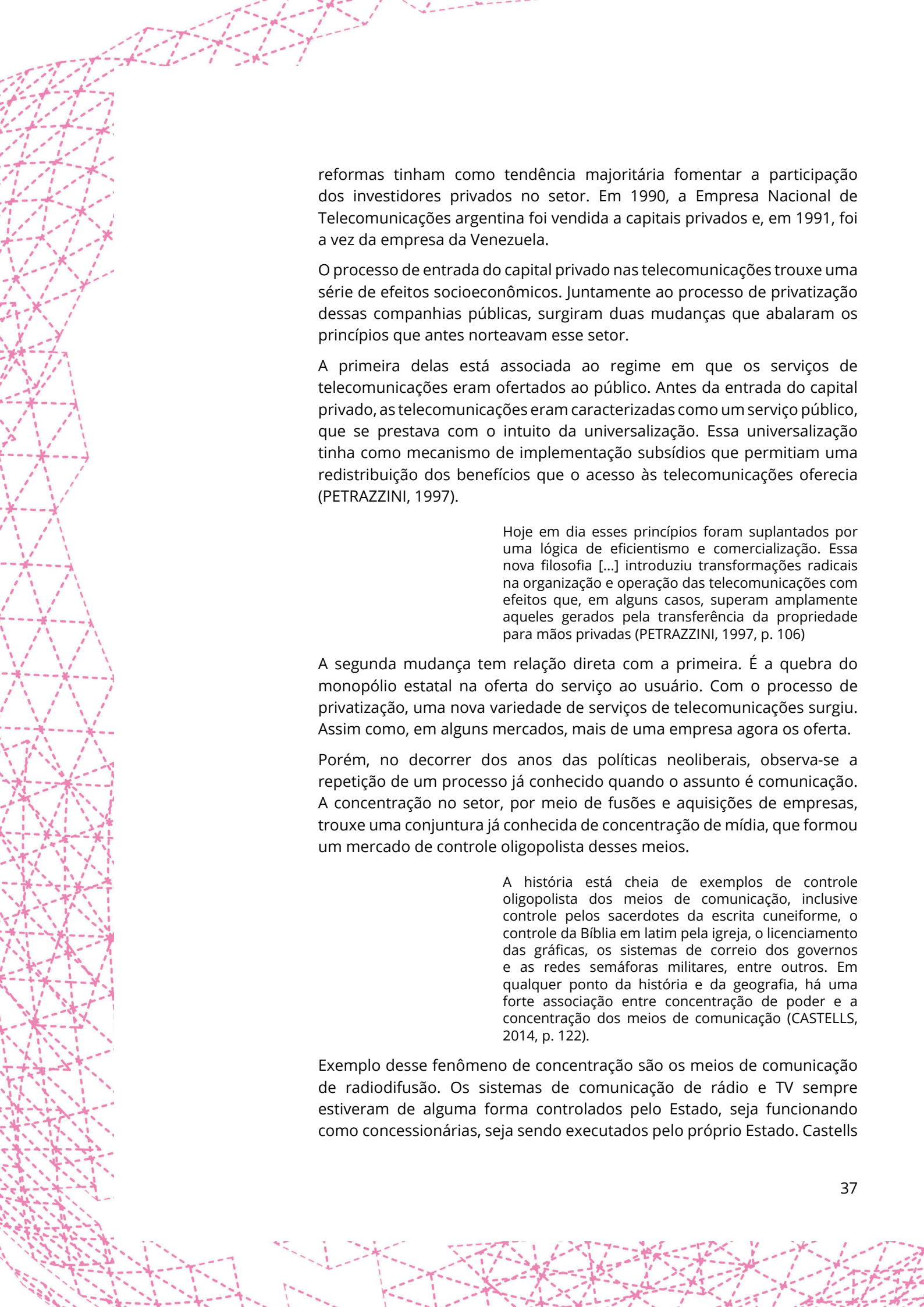
As políticas nacionais teriam como papel criar um ordenamento que permitisse estabelecer um sistema de comunicação para atender as necessidades da população, garantindo prioritariamente o bem-comum que uma sociedade requer (SCHENKEL, 1981; apud GERALDES, 2012).

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

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

Mas, toda essa estrutura a partir dos anos 1970 passaria por uma grande transformação. Uma avalanche de privatizações toma conta do setor, e o Estado, que antes tinha a função de “proprietário”, como aponta Jambeiro (2000), assume a função de “regulador” e “promotor”.

Segundo Petrazzini (1997), nos países em desenvolvimento da América Latina, o processo de privatização nas telecomunicações se iniciou em 1987, com a venda da Companhia de Telefones do Chile (CTC). Essas



reformas tinham como tendência majoritária fomentar a participação dos investidores privados no setor. Em 1990, a Empresa Nacional de Telecomunicações argentina foi vendida a capitais privados e, em 1991, foi a vez da empresa da Venezuela.

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

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

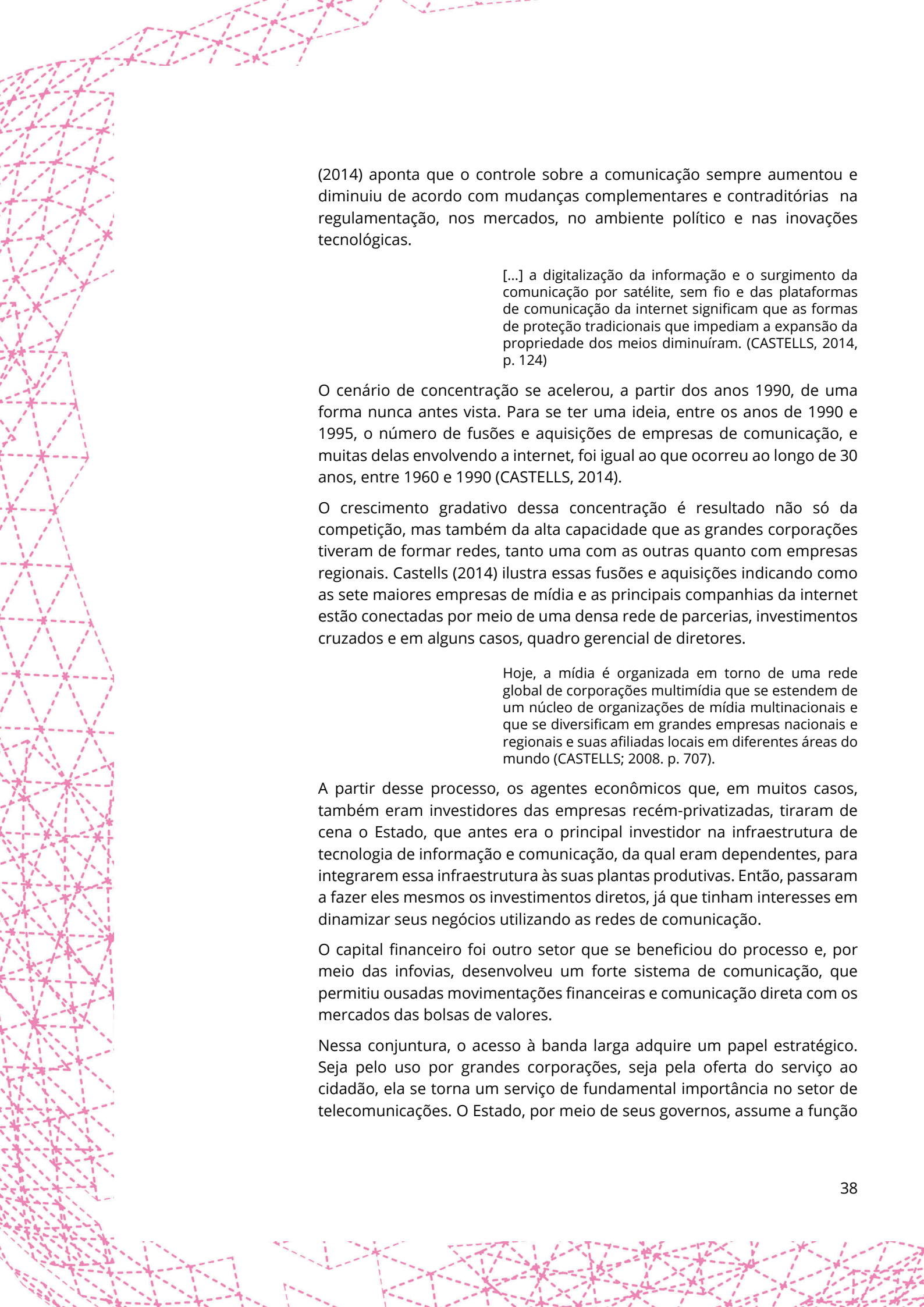
Hoje em dia esses princípios foram suplantados por uma lógica de eficientismo e comercialização. Essa nova filosofia [...] introduziu transformações radicais na organização e operação das telecomunicações com efeitos que, em alguns casos, superam amplamente aqueles gerados pela transferência da propriedade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

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

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

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

Exemplo desse fenômeno de concentração são os meios de comunicação de radiodifusão. Os sistemas de comunicação de rádio e TV sempre estiveram de alguma forma controlados pelo Estado, seja funcionando como concessionárias, seja sendo executados pelo próprio Estado. Castells



(2014) aponta que o controle sobre a comunicação sempre aumentou e diminuiu de acordo com mudanças complementares e contraditórias na regulamentação, nos mercados, no ambiente político e nas inovações tecnológicas.

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

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

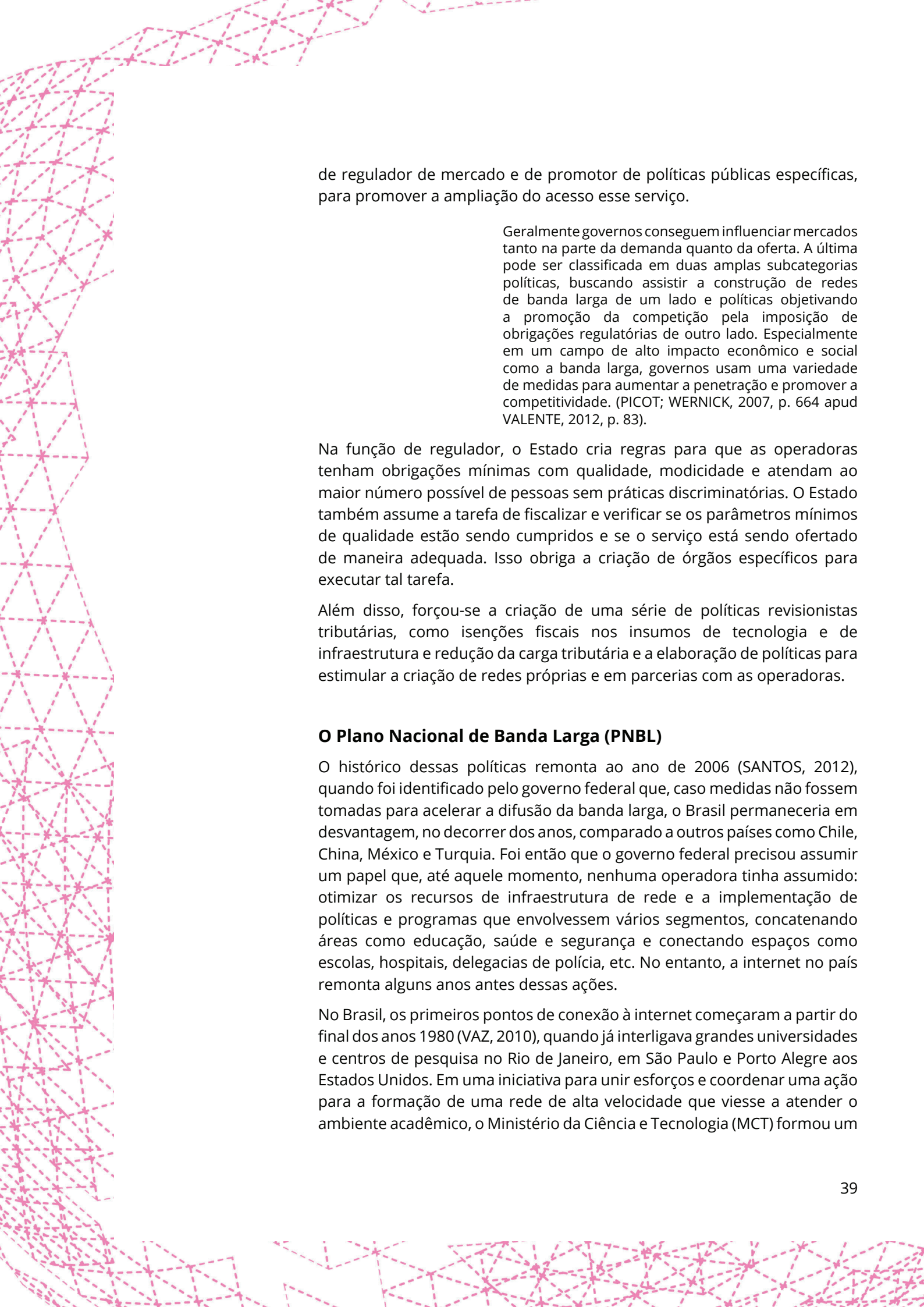
O crescimento gradativo dessa concentração é resultado não só da competição, mas também da alta capacidade que as grandes corporações tiveram de formar redes, tanto uma com as outras quanto com empresas regionais. Castells (2014) ilustra essas fusões e aquisições indicando como as sete maiores empresas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

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

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

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

Nessa conjuntura, o acesso à banda larga adquire um papel estratégico. Seja pelo uso por grandes corporações, seja pela oferta do serviço ao cidadão, ela se torna um serviço de fundamental importância no setor de telecomunicações. O Estado, por meio de seus governos, assume a função



de regulador de mercado e de promotor de políticas públicas específicas, para promover a ampliação do acesso esse serviço.

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

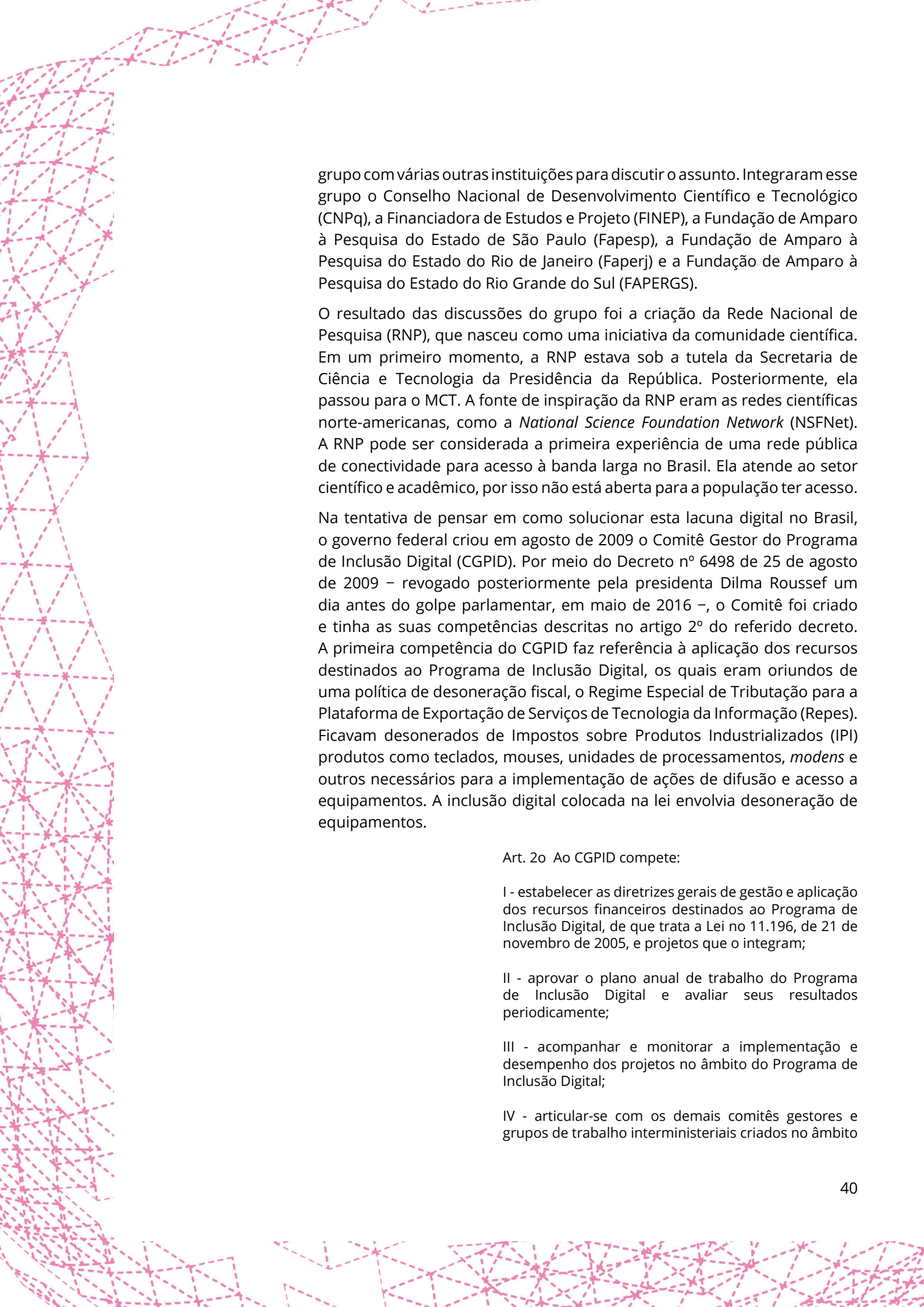
Na função de regulador, o Estado cria regras para que as operadoras tenham obrigações mínimas com qualidade, modicidade e atendam ao maior número possível de pessoas sem práticas discriminatórias. O Estado também assume a tarefa de fiscalizar e verificar se os parâmetros mínimos de qualidade estão sendo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

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

O Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)

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

No Brasil, os primeiros pontos de conexão à internet começaram a partir do final dos anos 1980 (VAZ, 2010), quando já interligava grandes universidades e centros de pesquisa no Rio de Janeiro, em São Paulo e Porto Alegre aos Estados Unidos. Em uma iniciativa para unir esforços e coordenar uma ação para a formação de uma rede de alta velocidade que viesse a atender o ambiente acadêmico, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) formou um



grupo com várias outras instituições para discutir o assunto. Integraram esse grupo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projeto (FINEP), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

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

Na tentativa de pensar em como solucionar esta lacuna digital no Brasil, o governo federal criou em agosto de 2009 o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID). Por meio do Decreto nº 6498 de 25 de agosto de 2009 – revogado posteriormente pela presidenta Dilma Roussef um dia antes do golpe parlamentar, em maio de 2016 –, o Comitê foi criado e tinha as suas competências descritas no artigo 2º do referido decreto. A primeira competência do CGPID faz referência à aplicação dos recursos destinados ao Programa de Inclusão Digital, os quais eram oriundos de uma política de desoneração fiscal, o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes). Ficavam desonerados de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) produtos como teclados, mouses, unidades de processamentos, *modems* e outros necessários para a implementação de ações de difusão e acesso a equipamentos. A inclusão digital colocada na lei envolvia desoneração de equipamentos.

Art. 2o Ao CGPID compete:

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

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

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

IV - articular-se com os demais comitês gestores e grupos de trabalho interministeriais criados no âmbito

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

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

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

do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com objetivos específicos vinculados a programas e projetos de inclusão digital;

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

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

VII - elaborar o seu regimento interno.

(BRASIL, 2009)

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

Em maio de 2010, quando o decreto do PNBL foi publicado, o CGPID era o responsável pelas suas diretrizes. Atribuiu-se, inclusive, ao Comitê, que este tinha adquirido “super poderes”⁹ ao ser o responsável pela maior política de inclusão digital do governo federal já apresentada até o momento. Ao que parece, essa era a intenção demonstrada diversas vezes pelo governo, ao longo das discussões sobre o fato de colocar o projeto sob a tutela direta da Presidência da República, retirando o Ministério das Comunicações¹⁰ – ao qual a Telebrás continua vinculada – da implantação dessa política pública.

Em 11 de maio de 2016, véspera da abertura do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff no Senado, foi publicado o Decreto nº 8.776¹¹, que instituiu o Programa Brasil Inteligente, o qual tem como finalidade universalizar a internet no Brasil. Este é um outro programa e não está no foco deste artigo. Sua citação aqui vale, porque o mesmo Decreto que o instituiu alterou também o Decreto nº 7.175, de 2010, que estabeleceu o PNBL. O Programa Brasil Inteligente envolve investimentos de R\$ 2 bilhões, algo menor que o PNBL, e pretende interligar 70% dos municípios com fibra ótica, além de elevar a velocidade de conexão das escolas e de atribuir à Anatel a tarefa de apresentar, para o antigo Ministério das Comunicações, mecanismos que possibilitem a migração das atuais concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), para regime de maior liberdade, condicionando a migração ao atendimento de metas relativas à banda larga, com prioridade àquelas que contribuam para o alcance dos objetivos previstos no art. 2º do mesmo decreto.

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

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

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

O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é uma iniciativa do governo federal que tem o objetivo principal de massificar o acesso à internet em banda larga no País, principalmente nas regiões mais carentes de tecnologia. Quando criado em 2010, por meio do Decreto nº 7.175/2010¹², o PNBL apontava os benefícios que o usuário teria ao ter acesso à infraestrutura de banda larga, citando um documento da União Nacional de Telecomunicações (UIT)

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

- Benefícios para os usuários. Por ser mais veloz e permitir um acesso contínuo quando comparada com o acesso discado à Internet, a banda larga facilita a comunicação, torna-a mais rápida, permite a troca de conteúdo mais rico, em multimídia, bem como a partilha de uma conexão com vários usuários simultaneamente.
- Benefícios para a economia. A banda larga estimula a inovação, o crescimento econômico e a atração de investimentos estrangeiros.
- Retorno de investimento. Pela perspectiva de novos serviços e aplicações, ela atrai usuários, ajudando a recuperar os custos de implantação da infraestrutura. (BRASIL, 2010, p. 22)

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

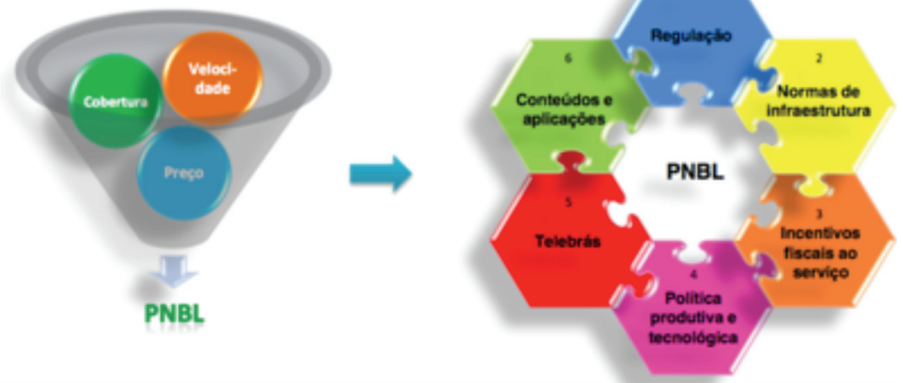
No Brasil, a internet é classificada como essencial pela Lei nº 12.965/2014 – a Lei do Marco Civil da Internet. Porém, Como já foi citado, o Brasil

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

Figura 1: dimensões do PNBL. Fonte: BRASIL. Ministério das Comunicações. Disponível em: <www.mc.gov.br> Acesso em: 12 de mar. 2015

possui um mercado oligopolizado, ou seja, com uma estrutura de mercado caracterizada por apresentar um pequeno número de empresas que dominam a oferta de serviços e grande número de compradores (demandantes), uma vez que quatro grandes empresas herdaram toda a infraestrutura, após o processo de privatização. No gráfico seguinte, tem-se uma noção das dimensões da política nacional de acesso à banda larga brasileira.

Dimensões do PNBL



Os Termos de Compromisso

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

a) Termo de Compromisso celebrado com a Oi

O Termo de Compromisso foi assinado com a empresa Oi, em 2011. Segundo o ministro das Comunicações da época, Paulo Bernardo¹³, a proposta era que o preço cobrado por elas tivesse o mesmo valor, tanto para a banda larga móvel, quanto para a fixa. Além disso, o usuário não era obrigado a adquirir o plano em conjunto com qualquer outro serviço da operadora. Ou seja, a compra casada não era obrigatória para adquirir a Banda Larga Popular.

Porém, ao ler o Termo de Compromisso da empresa Oi, por exemplo, observamos que existe uma brecha que permite à empresa o oferecimento

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

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

da Banda Larga Popular junto a algum outro, o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) disponível na localidade. O parágrafo terceiro do referido documento permite essa brecha:

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

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

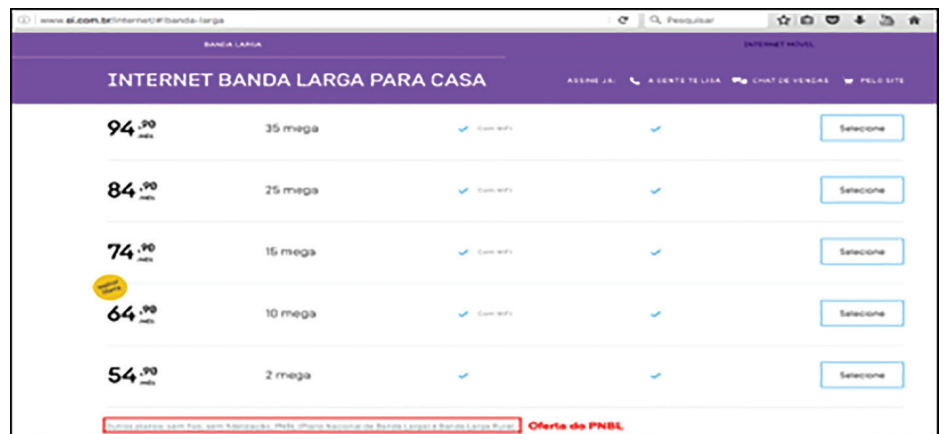
Outro aspecto é que o termo permite que a empresa ofereça o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o conhecido plano de 3G para celular, conforme a disponibilidade de suas redes. Isso pode representar dois problemas: o primeiro, é que planos de 3G tem um modelo de negócio diferenciado daqueles de internet fixa.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

O segundo problema é que essa oferta dissemina um modelo de negócio mais lucrativo para as empresas. Não à toa, hoje temos um número de conexões via celular bastante alto no Brasil, sendo ele o aparelho de conexão de quatro, a cada cinco brasileiros¹⁴. Sem dúvidas, vender planos 3G sai mais lucrativo do que vender os de internet banda larga fixa.

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

Outro problema detectado ao ler o contrato da operadora Oi é o nítido descumprimento da cláusula quarta do Termo de Compromisso firmado com a Anatel e o Ministério das Comunicações. Navegando pelo site da empresa¹⁵, que é, além do telemarketing, o espaço de venda de seus produtos, é fácil localizar as opções de planos de internet. Porém, a oferta da Banda Larga Popular, ação do PNBL, está informada de forma bem discreta.

Figura 2 - Oferta do PNBL no site da empresa Oi.
Fonte: Site da empresa.
Disponível em: <www.oi.com.br>.



Observa-se que a oferta da Banda Larga Popular está separada dos planos de internet da empresa, contrariando o que estava no acordo, pois a cláusula quarta deixa bem especificado que a divulgação e publicidade da oferta da Banda Larga Popular devem ser amplas.

CLÁUSULA QUARTA – DIVULGAÇÃO DAS OFERTAS

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

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

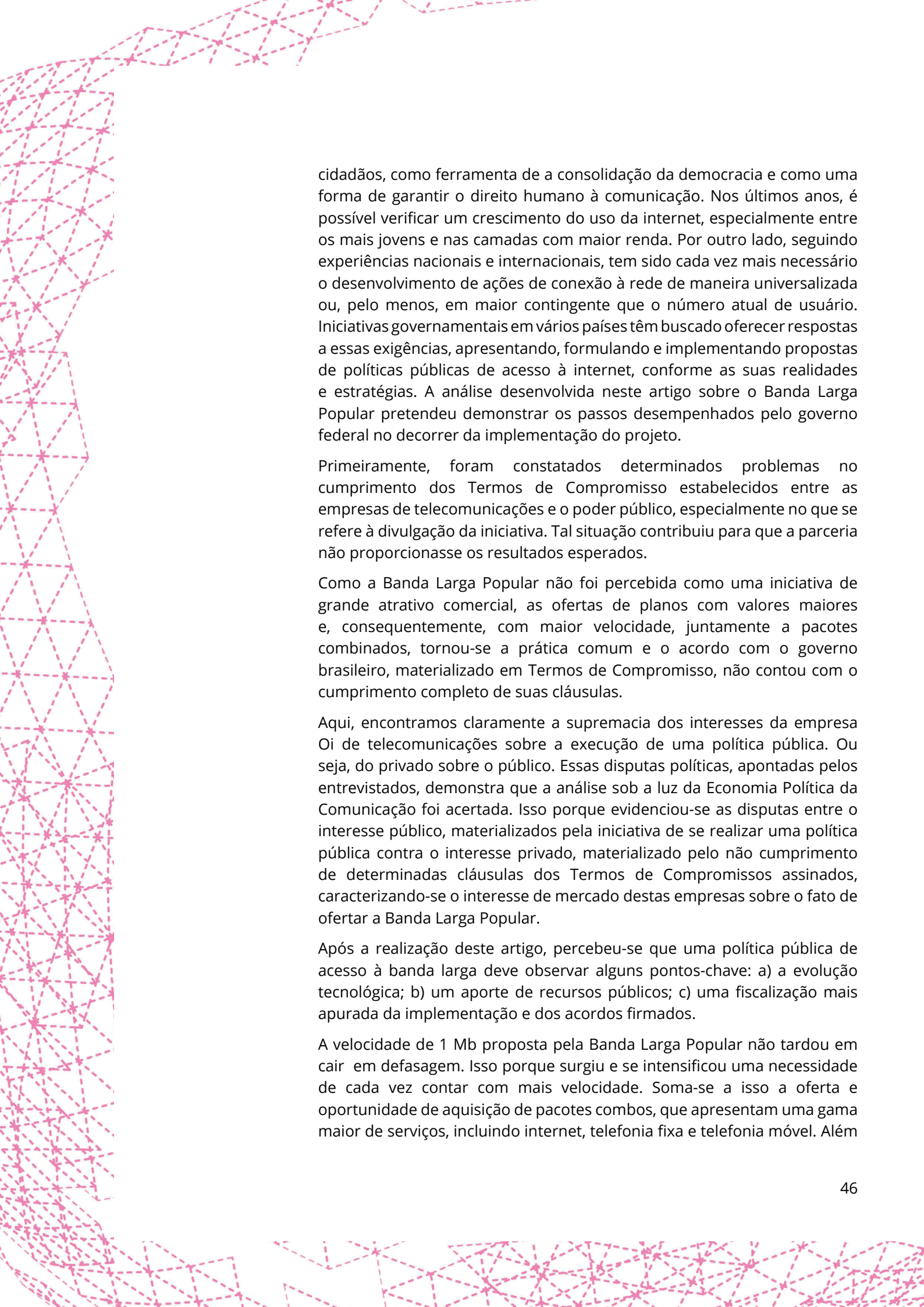
§ 2º A Oi deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, semestralmente, a partir da publicação deste Termo, relatório com as ações de publicidade empreendidas.

(BRASIL, 2011, p. 7)

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

Conclusão

O acesso às tecnologias da informação e da comunicação por meio da banda larga tem se tornado cada vez mais necessário na relação entre Estado e



cidadãos, como ferramenta de a consolidação da democracia e como uma forma de garantir o direito humano à comunicação. Nos últimos anos, é possível verificar um crescimento do uso da internet, especialmente entre os mais jovens e nas camadas com maior renda. Por outro lado, seguindo experiências nacionais e internacionais, tem sido cada vez mais necessário o desenvolvimento de ações de conexão à rede de maneira universalizada ou, pelo menos, em maior contingente que o número atual de usuário. Iniciativas governamentais em vários países têm buscado oferecer respostas a essas exigências, apresentando, formulando e implementando propostas de políticas públicas de acesso à internet, conforme as suas realidades e estratégias. A análise desenvolvida neste artigo sobre o Banda Larga Popular pretendeu demonstrar os passos desempenhados pelo governo federal no decorrer da implementação do projeto.

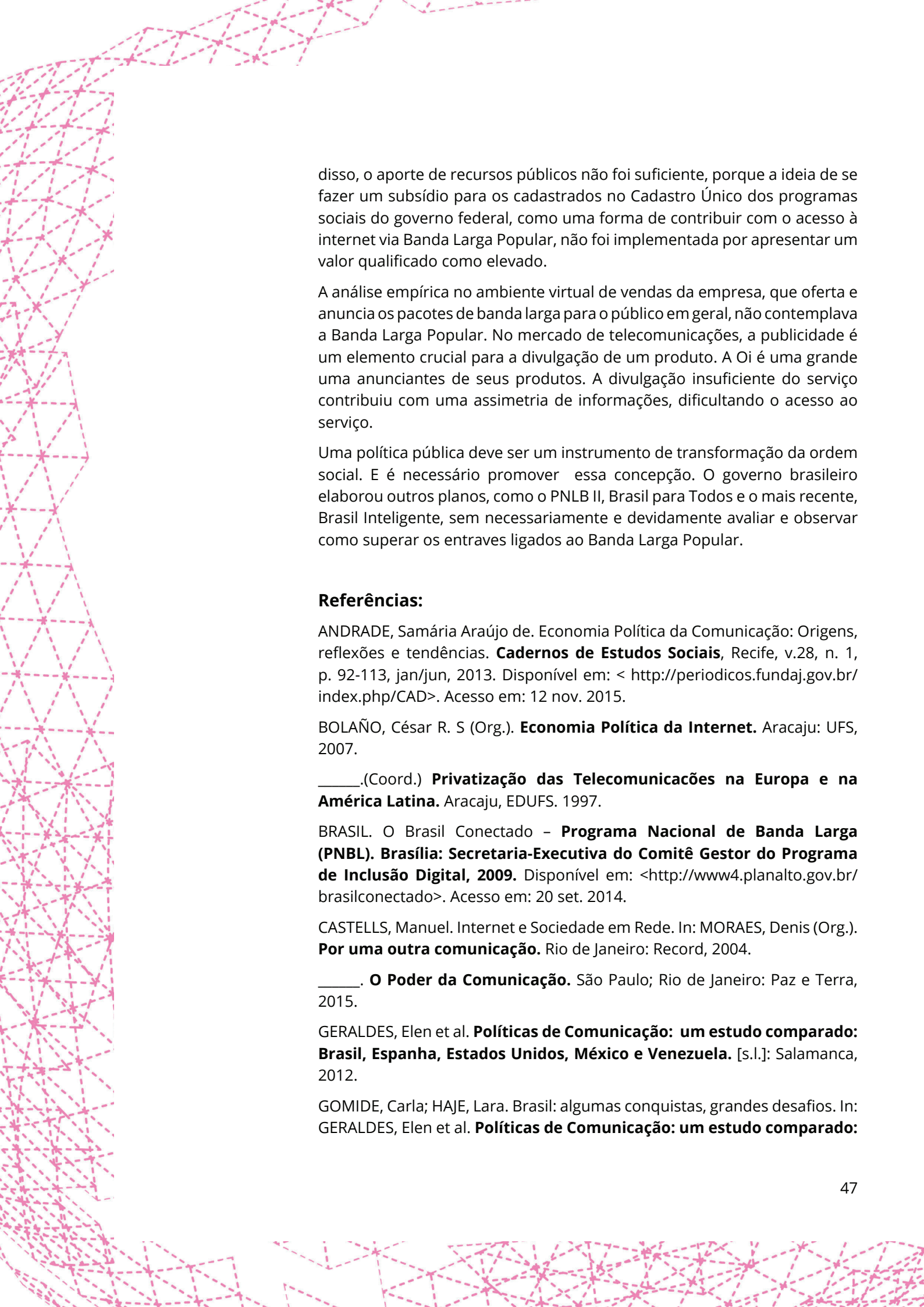
Primeiramente, foram constatados determinados problemas no cumprimento dos Termos de Compromisso estabelecidos entre as empresas de telecomunicações e o poder público, especialmente no que se refere à divulgação da iniciativa. Tal situação contribuiu para que a parceria não proporcionasse os resultados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

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

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

Após a realização deste artigo, percebeu-se que uma política pública de acesso à banda larga deve observar alguns pontos-chave: a) a evolução tecnológica; b) um aporte de recursos públicos; c) uma fiscalização mais apurada da implementação e dos acordos firmados.

A velocidade de 1 Mb proposta pela Banda Larga Popular não tardou em cair em defasagem. Isso porque surgiu e se intensificou uma necessidade de cada vez contar com mais velocidade. Soma-se a isso a oferta e oportunidade de aquisição de pacotes combos, que apresentam uma gama maior de serviços, incluindo internet, telefonia fixa e telefonia móvel. Além



disso, o aporte de recursos públicos não foi suficiente, porque a ideia de se fazer um subsídio para os cadastrados no Cadastro Único dos programas sociais do governo federal, como uma forma de contribuir com o acesso à internet via Banda Larga Popular, não foi implementada por apresentar um valor qualificado como elevado.

A análise empírica no ambiente virtual de vendas da empresa, que oferta e anuncia os pacotes de banda larga para o público em geral, não contemplava a Banda Larga Popular. No mercado de telecomunicações, a publicidade é um elemento crucial para a divulgação de um produto. A Oi é uma grande anunciante de seus produtos. A divulgação insuficiente do serviço contribuiu com uma assimetria de informações, dificultando o acesso ao serviço.

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

Referências:

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

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

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

BRASIL. O Brasil Conectado – **Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)**. **Brasília: Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, 2009**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado>>. Acesso em: 20 set. 2014.

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

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

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

GOMIDE, Carla; HAJE, Lara. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES, Elen et al. **Políticas de Comunicação: um estudo comparado:**

Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela. [s.l.]: Salamanca, 2012

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

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

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

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

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

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

PADIOLEAU J. G. L'Etat au concret. **Politiques et management public**, vol. 1, nº 2, 1982. pp. 107-110

PEREIRA, Sivaldo; BIONDI, Antonio (Org.). **Caminhos Para a Universalização da Internet Banda Larga: experiências internacionais e desafios brasileiros.** São Paulo: Intervezes, 2012

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

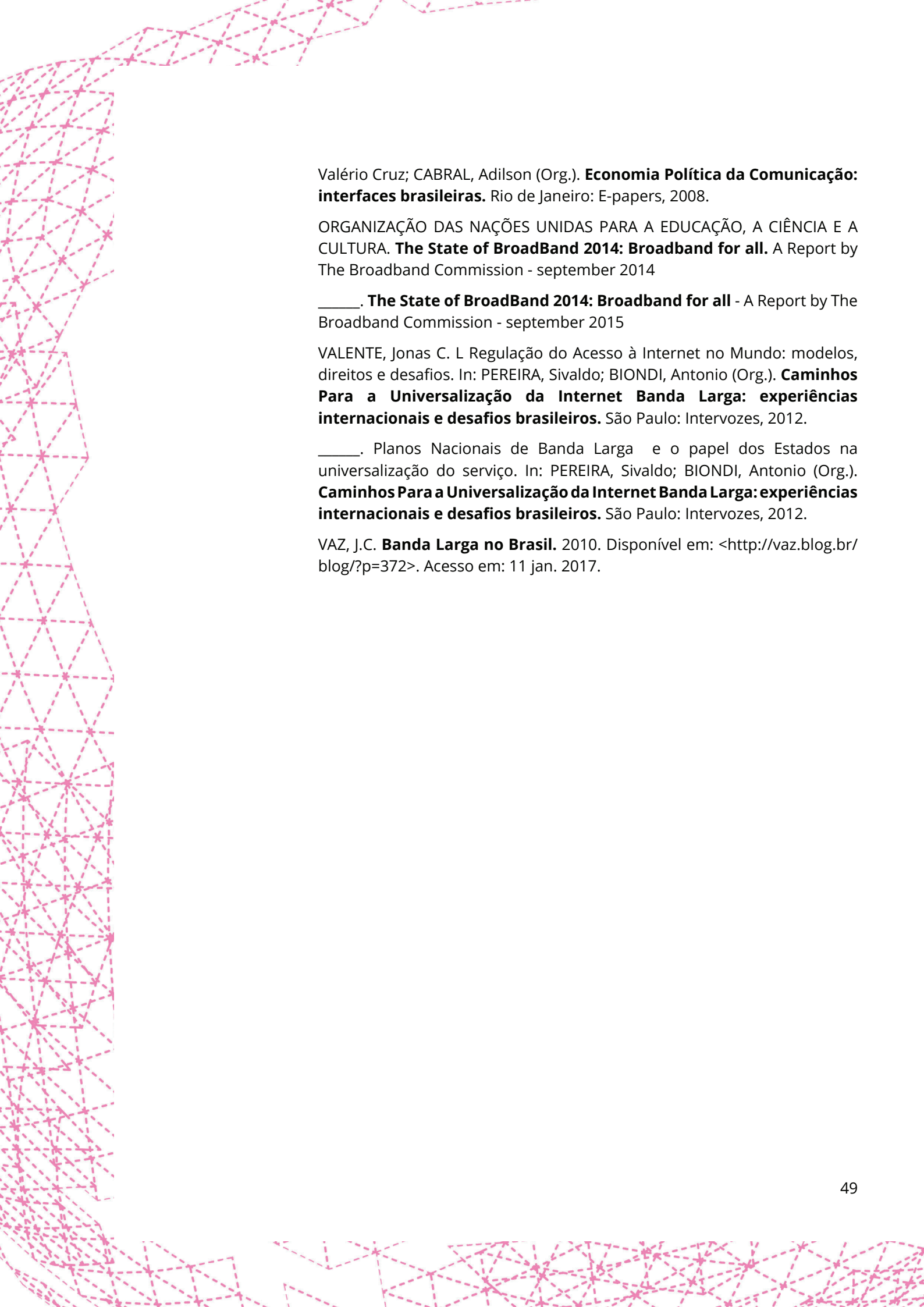
RAMOS, Murilo. Crítica a um Plano Nacional de Banda Larga: uma perspectiva da economia política das políticas públicas. **Anais... Conferência ACORN-REDECOM**, Brasília, D.F., 2010

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

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

SANTOS, Rogério Santanna. **Democratização do acesso à banda larga no Brasil: o caso Telebrás.** Dissertação de mestrado. COPPE – UFRJ. Rio de Janeiro, setembro de 2012.

SANTOS, Suzy dos. Get back to where you once belonged: alvorada, ocaso e renascimento da Economia Política da Comunicação. In: BRITTOS,



Valério Cruz; CABRAL, Adilson (Org.). **Economia Política da Comunicação: interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

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

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

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

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

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