

Diagnóstico sobre a universalização do acesso à internet no Brasil

Ênio Lourenço-- Coalizão Direitos na Rede – 08-12-2022



A Coalizão Direitos na Rede (CDR), fundada em 2016, constitui-se como um coletivo de entidades da sociedade civil, de ativistas e acadêmicos que têm por princípio a garantia do acesso universal às infraestruturas públicas de telecomunicações, patrimônio do povo brasileiro fundamental para a garantia da soberania, para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país, por dar suporte ao serviço de conexão a Internet, instrumento para a democratização do direito à comunicação, à informação e à liberdade de expressão, ao exercício da cidadania, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pelo Marco Civil da Internet.

O Grupo de Trabalho sobre Acesso à Internet (GT-Acesso) da CDR advoga pela inclusão digital com a universalização do acesso a Internet, com base no seu reconhecimento como direito fundamental pela Organização das Nações Unidas, bem como da sua essencialidade, devendo ser regulado por políticas públicas que lhe reconheçam a categoria de serviço universal, com propósito de garantir o acesso significativo da população brasileira de forma crítica, autônoma e cidadã, pautadas pela neutralidade da rede e pelo respeito à privacidade e defesa dos dados pessoais.

Considerando o escopo das atribuições da equipe de transição do governo, o GT-Acesso vem apresentar ao GT de Comunicação, nomeado pelo novo Governo Lula, suas 3 pautas prioritárias e 7 metas objetivas para superação dos problemas que impactam dezenas de milhões de cidadãos e cidadãs brasileiras, especialmente a população de baixa renda, comunidades tradicionais, rurais, indígenas e quilombolas, como apontam as mais recentes pesquisas do CETIC.br, do Comitê Gestor da Internet no Brasil.

As diversas organizações que compõem o GT-Acesso possuem substrato teórico e prático que baseiam as propostas apresentadas. Este documento tem como

objetivo contribuir para o diagnóstico dos problemas a serem enfrentados e oferecer recomendações funcionais sobre os grandes desafios na expansão do acesso à internet que precisam ser endereçados de forma urgente e que vêm sendo pautados de forma equivocada por diversos atores governamentais e do setor privado.

A CDR segue em defesa dos direitos digitais, tendo como temas principais de atuação a defesa do acesso à internet, soberania nacional, liberdade de expressão, proteção de dados pessoais e privacidade na Internet. Esperamos que o mandato 2023-2026 do Governo Federal seja desempenhado de forma transparente, diversa e democrática, com a participação da CDR e demais organizações da sociedade civil, com especial atenção para se aperfeiçoar os mecanismos de representação no Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações, de modo a garantir mais equilíbrio entre agentes econômicos e cidadãos consumidores, para reduzir os efeitos deletérios da assimetria de conhecimento em temas técnicos.

1. Diagnóstico: Os recursos disponíveis para a universalização do acesso à internet não estão sendo pautados para execuções de acordo com o seu objetivo.

Inclusão digital é finalidade estabelecida pelo art. 27, do MCI que, para ser implementada, demanda disponibilidade de recursos econômicos para o adequado endereçamento, levando-se em conta localidades e público alvo, de modo que se possa atender os princípios da dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza, da eficiência, com vistas a se promover a superação das desigualdades sociais e regionais.

A quantidade de direitos negligenciados em um Brasil cujo desenvolvimento econômico e social foi prejudicado não só pela pandemia do COVID-19, mas também pela adoção de políticas de caráter neoliberal, com a retirada do Estado de suas funções constitucionais, é vasta, havendo desvio de recursos públicos que deveriam estar direcionados para avanço educacional, da saúde, assistência social e tantos outros.

Entretanto, a falta de recursos financeiros não é a maior barreira na pauta da inclusão digital no Brasil. Existe um montante expressivo disponível para utilização em favor da universalização do acesso à internet que está sob disputa política no Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União e na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Trata-se dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), das obrigações estabelecidas no edital do leilão do 5G, das metas de universalização (PGMU), bem como de bilhões de reais em bens reversíveis associados aos contratos de concessão de telefonia fixa, com previsão de término para dezembro de 2025, que são instrumentos essenciais e robustos com potencial de impulsionar de forma relevante a ampliação de infraestrutura de TICs e do acesso propriamente dito aos cidadãos e cidadãs no Brasil.

a. Meta 1: Utilização do FUST

i. Justificativa da urgência: Os recursos do FUST devem servir ao cumprimento de sua função social. Apesar da lei limitar os recursos não reembolsáveis a 50%, é vital que esta alíquota seja respeitada e que os 50% reembolsáveis atendam aos modelos econômicos, mas, em áreas de interesse público e social. O FUST deve ser instrumento de inclusão digital e para tal precisa ser regulamentado em seu uso ao se tratar de políticas vitais para a redução das desigualdades sociais e regionais em nosso país. O Conselho Gestor do FUST e a legislação em geral têm negligenciado o princípio federativo ao ignorar a necessidade de direcionar os recursos do FUST aos entes federados de forma ordenada, com critérios que fortaleçam, principalmente, os municípios, onde a inclusão digital ocorre. Ao mesmo tempo, este ordenamento promove o avanço nas políticas de governo digital, cidades digitais, conectividade nas escolas públicas, centros de webcidadania e iniciativas comunitárias autogestionárias de acesso à internet e outras tecnologias de conectividade. Ao ordenar o uso do FUST pelos entes federados, o governo federal foca no planejamento e organização das políticas transversais, gerando sinergias, eficiência e economicidade na execução dos recursos voltados para as políticas de TIC. Tal ação responde ao relatório das políticas de banda larga lançado pelo TCU em 2018 e garante que as políticas municipais de inclusão digital tenham sustentabilidade e governança participativa via fundo e conselho respectivamente.

Paralelamente, a atuação do Conselho Gestor do FUST tem sido açodada, com baixa participação da sociedade civil e esforços insuficientes de transparência. Reuniões para tomada de decisões importantes como definição de orçamento e regimento interno foram convocadas com prazos estreitos e que dificultam a participação dos conselheiros com qualidade, fortalecendo um cenário em que o governo pauta toda a atuação do Conselho. As atas das reuniões ocorridas no primeiro semestre foram publicadas apenas em setembro e a sociedade civil possui apenas 3 cadeiras no conselho, sendo 1 delas ocupada por representante do agronegócio, cujos interesses se aproximam do setor privado ligado à grande produção rural no país.

ii. O que fazer: 1 – Propor e/ou apoiar lei no legislativo para promover a inclusão digital nos municípios ao mesmo tempo que ordena legalmente as políticas em nível federal. As leis regulamentadas para inclusão digital devem fortalecer o pacto federativo e promover critérios para que a inclusão digital ocorra, principalmente, nas áreas desatendidas e de maior vulnerabilidade, como comunidades tradicionais, periferias e áreas rurais populadas; 2 – Aumentar o nível da alíquota dos recursos não reembolsáveis e com foco no atendimento dos entes federados e políticas sociais sem fins lucrativos; 3 – Criar GTs temáticos no âmbito do Conselho do FUST com especialistas da sociedade civil e da academia para debater os temas relevantes de políticas públicas endereçadas ao FUST; 4 – Tornar todos os atos do Conselho do FUST com transparência, inclusive com transmissão ao vivo pela internet; 5 – Buscar atender a transversalidade na aplicação dos recursos do FUST quando a destinação for específica. Ex.: Conectar escolas públicas e comunidades do entorno.

b. Meta 2: Controle e precificação correta dos bens reversíveis

i. Justificativa da urgência: Após a mudança da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), ocorrida por meio da Lei 13.879/2019, vem se promovendo uma insegurança jurídica e constitucional em se depreciar de forma equivocada e ilegal os bens reversíveis, infraestrutura construída por décadas e com bilhões em recursos públicos, que vão além do que o valor dos bens em si, já que foram construídas também com recursos públicos e sua utilização cumpre função social inestimável e imensurável. É vital que não só sua valoração, com base em quantificação verificável e inequívoca, mas, também seu uso possa ser revertido em benefício da sociedade, que é em primeira análise a verdadeira dona desta infraestrutura.

ii. O que fazer: 1 – Revisar a metodologia econômica adotada pela ANATEL para apurar o valor econômico das concessões e dos bens reversíveis, de forma que a eventual migração de concessão para autorizações de múltiplos serviços se dêem nos termos do art. 144-B, da LGT, viabilizando a avaliação correta do acervo de redes de transporte, acesso, backhaul, dutos, equipamentos e mais de 650 imóveis, de modo que o valor correto possa ser revertido em novos compromissos de investimentos que atendam o interesse público.

iii. Alternativamente o encerramento dos contratos deve ocorrer com base em equilíbrio econômico-financeiro e com respeito aos princípios da administração pública, evitando-se a malversação de recursos públicos essenciais num cenário de crise econômica global e forte demanda por infraestrutura que dê suporte aos serviços de conexão a Internet, seja pela rede fixa, seja pela rede móvel.

iv. Recuperar o papel da Telebrás como importante agente indutor da universalização e distribuição mais democrática das infraestruturas de redes, bem como para a coordenação entre redes públicas e privadas. A retomada das redes fixas da Oi, com base no que estabelece a Lei Geral de Telecomunicações (arts. 110 e 102) pode ser uma solução para o problema das migrações da operadora, pois sua infraestrutura, que inclui dutos e outros bens reversíveis, pode ser usada no cumprimento de políticas públicas de inclusão digital e acesso no país. A Telebrás poderá também desempenhar papel importante no acompanhamento do cumprimento das metas relativas às novas autorizações para exploração das frequências voltadas para o 5G.

2. Diagnóstico: O governo brasileiro tem falhado na promoção de conectividade significativa

Faz-se necessária a coordenação das políticas de inclusão digital e de acesso, como tem indicado o TCU, a fim de fortalecer o pacto federativo e os municípios no protagonismo da execução destas políticas, ao mesmo tempo, que em nível federal as leis vão definindo a regulamentação e o planejamento para os territórios onde a inclusão digital acontece de fato.

a. Meta 1: Proibição do modelo de franquia limitada de acesso à internet

i. Justificativa da urgência: O acesso à internet é essencial para o exercício da cidadania, assim como previsto no art. 7º do Marco Civil da Internet e, por isso, seu provimento deve se dar de acordo com o princípio da continuidade, conforme inc. IV, deste mesmo dispositivo. É preciso garantir não só a possibilidade de conexão que respeite a neutralidade da rede, sem bloqueio do acesso mas uma conexão estável com velocidade que atenda os padrões da União Internacional das Telecomunicações.

A interrupção do acesso pelo fim da franquia de dados, que no Brasil em média é baixíssima – 3GB por mês – termina por repercutir de forma negativa no exercício do acesso à educação, à informação, entre outros serviços públicos prestados online. Essa prática faz com que a maior parte dos usuários, especialmente os mais pobres, passem apenas 21 dias do mês conectados¹.

Dentre as consequências desse modelo baseado em uma falsa escassez, está a criação de um ambiente propício à desinformação. Impossibilitados do uso adequado da rede, os usuários não têm a possibilidade de checar as informações recebidas em jornais, sites ou veículos de mídia que gastem os dados da franquia.

ii. O que fazer: Reconhecer a ilegalidade dos planos de franquia associados ao acesso patrocinado ao tráfego dos dados, respeitando a neutralidade da rede prevista no Marco Civil da Internet (art. 9º do Marco Civil da Internet e art. 5º e seguintes do Decreto 8.771/2016); Promover infraestrutura de rede que possibilite o acesso irrestrito a todos os cidadãos brasileiros, respeitando o direito à internet como essencial ao exercício da cidadania e extinguindo os modelos de franquia limitada.

b. Meta 2: Ampliar o controle do usuário sobre o volume de dados utilizado

i. Justificativa da urgência: Dados da Conexis Brasil apontam que propagandas digitais consomem em média 40% do seu pacote de dados. Num plano mensal de R\$ 54,99 com uma franquia de 12 GB, é gasto R\$ 21,98 com propagandas indesejadas. De acordo com o modelo adotado hoje no mercado de telefonia móvel do país, o usuário não consegue controlar o que será abatido da sua franquia. O cidadão brasileiro paga pelo acesso à internet, mas fica privado de usufruir totalmente do acesso à informação a que tem direito e de saber exatamente pelo que está pagando.

No início de 2021, através do acórdão 040.468/2019-4, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) resolva a questão envolvendo o controle sobre o abatimento da franquia de dados dos usuários. Até hoje, no entanto, ainda não foi aplicado um mecanismo eficiente para resolver o problema.

ii. O que fazer: Criação de mecanismos de controle de dados consumidos na navegação online.

c. Meta 3: Estímulo a redes comunitárias

i. Justificativa da urgência: Os indicadores de acesso à internet no Brasil não preveem fatores de exclusão digital dentro dos municípios, gerando uma falha sistêmica no diagnóstico e enfrentamento dos problemas enfrentados em localidades onde não há infraestrutura, seja pelos baixos níveis de renda da população, seja pelo modelo, qualidade e características do tipo de conectividade oferecido comercialmente (móvel ou satélite com franquia, rádio de baixa capacidade etc). As redes comunitárias, redes digitais locais e auto-organizadas por grupos de pessoas, como associações de bairro e/ou cooperativas, sem fins lucrativos, constituem nesse contexto um modelo importante de inclusão digital, capacitação e apropriação tecnológica, ao mesmo tempo em que promovem uma mudança na base dos princípios de conectividade, na relação com as infraestruturas e sistemas de informação, e na produção de conteúdos locais. No entanto, ao longo dos últimos anos, o Ministério das Comunicações e a Anatel têm oferecido resistência e negligenciado as redes comunitárias como atores relevantes para as políticas públicas, para o desenvolvimento econômico e social das comunidades, e para a garantia de direitos nos diversos territórios do Brasil.

ii. O que fazer: 1 – Incluir redes comunitárias dentro das diretrizes de políticas públicas de acesso do governo federal; 2 – Reconhecimento e fomento das redes comunitárias no ordenamento legal para universalização da inclusão digital no país; 3 – Criação do Fórum Permanente de Inclusão Digital como espaço de construção social para universalização do acesso às TIC e demais temas correlatos; 4 – Apoio e articulação do Ministério das Comunicações para melhoria do ambiente regulatório assimétrico em benefício das políticas públicas e sociais sem fins lucrativos junto a à Anatel;

3. Diagnóstico: Faltam informações sobre o cumprimento de obrigações de universalização de acesso à internet

a. Meta 1: Ampliar a transparência sobre obrigações de conectividade

i. Justificativa da urgência: O leilão do 5G foi apresentado politicamente como uma bala de prata que resolveria as barreiras de conectividade do Brasil. De forma bastante oposta, o edital aprovado e o leilão realizado representaram uma das maiores perdas de oportunidade para o Brasil superar suas desigualdades digitais. Desde subprecificação até desconsideração de obrigações legais previamente estabelecidas, o leilão do 5G demonstrou como a Anatel e o Ministério das Comunicações não possuem controle ou conhecimento sobre a disponibilidade de infraestrutura para acesso à internet no Brasil. Se é certo que as faixas de frequência com maior capacidade de transmissão de dados, como é o caso das frequências operadas para o 5G, têm menor alcance e, conseqüentemente, exigem número muito maior de ERBs, pensamos que a estimativa realizada pela ANATEL desconsiderou, como apontou a SeinfraCom (TCU), que muitos municípios já têm infraestrutura de suporte ao serviço prestado na tecnologia 4G. Esse é um dado fundamental e que precisa ser levado em conta, na medida em que o Edital prevê como contrapartidas a implantação

desta tecnologia em localidades, trechos de rodovias e municípios, nas frequências de 700 MHz e 2,3 GHz. Este erro da ANATEL implicará na replicação de infraestrutura mínima que já existe, novamente com um impacto negativo de R\$18 bilhões de reais ao erário público. Este caso demonstra objetivamente a falha existente no controle sobre o que já foi realizado e o que ainda precisa ser realizado em termos de infraestrutura de conectividade. Entretanto, este é apenas um caso exemplificativo e não há como reparar o dano.

De forma contrária, um erro também cometido no edital do 5G, mas que ainda está em tempo de ser reparado diz respeito à falta de detalhamento sobre as contrapartidas que as operadoras vencedoras do leilão estão submetidas. Tanto as contrapartidas relacionadas à ampliação da conexão na Amazônia, quanto aquelas relativas à conexão de escolas são extremamente imprecisas e podem ser utilizadas pelo setor privado como estratégia para dedicar baixos investimentos e não propiciar efetiva ampliação de oferta de internet. A construção coletiva da interpretação do MCom e da Anatel acerca dos compromissos estabelecidos no leilão do 5G são essenciais para que os 42 bilhões de reais que o governo brasileiro deixou de arrecadar sejam efetivamente utilizados para preencher as lacunas existentes.

É urgente que o governo federal apresente quais são as lacunas de infraestrutura (já estabelecido no PERT², mas cuja atualização é necessária) em perspectiva comparada às obrigações previamente estabelecidas para verificação tanto do descumprimento quanto da sobreposição de obrigações. Essa visualização é necessária para que argumentos do setor privado que são barreiras à inclusão digital sejam superados, como é o caso do argumento de que o modelo de franquia de dados móveis limitada é necessário devido à escassez de infraestrutura.

ii. O que fazer: Publicização de dados e mapeamento sobre quais são as obrigações de universalização estabelecidas, respectivo status (incluindo obrigações advindas de leilões pregressos, leilão do 5G e Termos de Ajuste de Conduta) e análise comparada com as lacunas de infraestrutura.

b. Meta 2: Direcionar recursos públicos para alcance de metas de universalização não contempladas por obrigações ou políticas previamente estabelecidas

i. Justificativa da urgência: Um levantamento de 2018, realizado pelo TCU³ e dedicado a estudar a eficiência do programa nacional de banda larga, já apontava que uma deficiência das políticas públicas de inclusão digital no Brasil é a sobreposição de ações, além das discontinuidades de políticas públicas, a falta de ordenamento e planejamento e o desperdício de recursos públicos. Pesquisa realizada pelo Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS) em 2019 apontou, também, a existência de múltiplas políticas públicas que buscavam endereçar os mesmos problemas, mas que falharam, dentre outras razões, 1. pela falta de coordenação entre os diferentes setores do governo e da sociedade que precisavam dialogar e se engajar para que a política fosse executada e 2. pela falta de continuidade das políticas com a mudança de

governos. As políticas de inclusão digital no Brasil são caracterizadas historicamente por serem políticas de governo, não de Estado, o que gera uma má alocação de recursos públicos devido ao constante descarte de acúmulos anteriores e devido à ausência de um plano nacional, coordenado, robusto e articulado com os diversos setores da sociedade para promoção da inclusão digital de forma integral e com objetivos de médio e longo prazos.

ii. O que fazer: Pesquisa sobre quais são as políticas públicas e orçamento aprovado para universalização do acesso com objetivo de verificar se não existem políticas sobrepostas ou conflitantes, bem como, indicadores de conectividade à internet mais granulados, obtendo dados por setores censitários, classe social, raça e cor, renda familiar dentre outros. Levantamento de demandas de políticas de inclusão digital específicas a determinados contextos geográficos, sociais e econômicos. Elaborar políticas públicas com a participação da sociedade civil e levando em consideração o conhecimento acumulado de análise de outras políticas, experiências internacionais e diagnóstico dos contextos locais.

Atenciosamente,

Coalizão Direitos na Rede

Brasília, 8 de dezembro de 2022

¹ Instituto de defesa do consumidor. Maioria da classe C, D e E não exerce seus direitos por falta de internet, revela pesquisa. Disponível em <<https://idec.org.br/release/maioria-da-classe-c-d-e-e-nao-exerce-seus-direitos-por-falta-de-internet-revela-pesquisa>>, acesso em 21 de nov 2022.

² <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/pert>

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 2053/2018 – Plenário. Relatório de levantamento. Relatora: Ana Arraes. Sessão de 29 agosto de 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/r8w9utm8>>. Acesso em 21 de nov. de 2022.