



CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSULTA PÚBLICA: MARCO REGULATÓRIO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

***INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO
CONSUMIDOR (IDEC)***

Sumário

Esse documento apresenta a opinião do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor com relação à consulta pública sobre reforma do marco regulatório de telecomunicações proposto pelo Ministério das Comunicações em dezembro de 2015. Em síntese, o Idec argumenta:

- Que a Internet de banda larga seja considerada “serviço essencial” e que o regulador mantenha os objetivos de universalização/massificação, modicidade tarifária/preço e continuidade, independentemente do uso da manutenção do “regime público”;
- Que os instrumentos regulatórios voltados a metas de qualidade devem considerar a taxa de judicialização de conflitos como indicador de baixa qualidade, unificando as pautas de “acesso” e “qualidade” do serviço de Internet e respeito aos direitos dos consumidores;
- Que a ampliação da banda larga na telefonia móvel deve ser acompanhada de instrumentos de simplificação das referências dos serviços cobrados nas contas, tal como ocorreu no sistema financeiro;
- Que as metas e ações de universalização dos serviços de telecomunicação devem atingir regiões e localidades onde tais serviços não foram entregues, especialmente favelas e comunidades periféricas;
- Que o processo de consulta pública deve passar por uma segunda etapa, onde alternativas regulatórias possíveis sejam discutidas em detalhes e de modo transparente pelo governo antes de propor reformas da LGT.

Introdução

Em novembro de 2015, o Ministério das Comunicações anunciou um processo de consulta pública para criação de um novo “marco regulatório para telecomunicações” com enfoque na transição da telefonia fixa para a Internet de banda larga.

O prazo dado pelo governo foi de 30 dias, algo contestado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e entidades da campanha *Banda Larga É Um Direito Seu*.

Após reuniões em Brasília com o Ministério das Comunicações e campanhas lançadas pelas entidades da sociedade civil por mais prazo, o governo ampliou a consulta por mais três semanas, encerrando-a em **15 de janeiro de 2016**.

O conteúdo deste relatório é a reprodução integral das contribuições feitas pelo Idec por meio da plataforma *Participa.br*,¹ onde ocorreu virtualmente a consulta pública. O texto está dividido em cinco partes (ou blocos), conforme divisão proposta pelo governo. A estrutura do texto deste documento repete o formato proposto na consulta de perguntas e respostas.

O posicionamento do Idec é fruto de discussões da equipe técnica de telecomunicações com as ONGs da campanha *Banda Larga é Um Direito Seu*, bem como debates com o Grupo de Trabalho em Telecomunicações da Secretaria Nacional do Consumidor, do qual o Idec faz parte desde 2015.

Rafael A. F. Zanatta, pesquisador de telecomunicações e direitos digitais do Idec, foi o responsável por organizar as contribuições do instituto.

¹ <http://www.participa.br/revisaodomodelo/>

BLOCO 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 e redes de acesso?

A regulação das telecomunicações com enfoque em Internet de banda larga deve ter como meta primordial garantir acesso universal de qualidade à Internet para todos os cidadãos, tendo em consideração os desenvolvimentos técnicos de estrutura de rede. Não há necessidade de determinar um *conceito fixo de banda larga*, pois a determinação do que é lento ou rápido depende de condições geradas por inovações que produzem maior capacidade de troca de dados por diferentes tecnologias. Se a Internet é considerada essencial para o exercício da cidadania no Brasil, como reconhecido na Lei 12.945/2014 (Marco Civil da Internet), então o desafio do governo consiste em garantir a expansão da infraestrutura junto ao setor privado, a prestação de serviços de provisão de acesso à Internet sem lesão ao Código de Defesa do Consumidor e a calibragem de incentivos ao setor privado, por meio de instrumentos regulatórios, para dirimir desigualdades produzidas por fatores socioeconômicos e geográficos.

São várias as razões que justificam o objetivo de universalização da Internet de banda larga: a habilidade de competição de uma nação em um ambiente global econômico, o incentivo à participação cívica e política e, o aumento da qualidade de vida dos cidadãos (Gulati & Yales, 2011: 2). O problema dos países em desenvolvimento é a concentração dos investimentos privados em países de alta renda e o aumento do “fosso digital global em banda larga”, tal como alertado por relatórios produzidos pela UNCTAD (2009) e pela União Internacional de Telecomunicações (2010). Países em desenvolvimento como o Brasil precisam de um “pacote de instrumentos regulatórios” distinto daquele usado por países afluentes economicamente. A política brasileira deve ser pensada a partir das estruturas econômicas e sociais locais.

Em uma perspectiva consumerista, os problemas regulatórios relacionam-se ao modo como tais serviços são prestados aos consumidores. Em um levantamento conduzido pela *Consumers International* em 2012, identificou-se que os problemas de prestação de serviços de Internet de banda larga são: (i) a velocidade da Internet geralmente é menor do que ofertado, e muitas vezes é imprevisível; (ii) o custo excessivo do acesso à Internet em locais que não são bem servidos por provedores de banda larga em competição; e (iii) as empresas são ineficazes ao solucionar problemas denunciados por consumidores (Malcolm & Corless, 2012: 75-76). No Brasil, tais problemas estão evidenciados pelos dados da Secretaria Nacional do Consumidor. As empresas de telecomunicações são as mais reclamadas e denunciadas por propaganda enganosa, alteração unilateral de contrato e cobranças indevidas.

Para o Idec, o foco central da política deve ser a construção de um regime regulatório de “serviço essencial” que garanta o acesso à banda larga de qualidade, tal como energia e água. A responsabilidade de prover tais serviços básicos é do Estado, que pode fazer por meio de entidades públicas, mistas, cooperativas e comunitárias, além do modelo dominante de provisão por meio de outorga, garantindo que empresas privadas ofereçam tal serviço.

A provisão dos serviços deve atender aos critérios de (i) universalidade, (ii) responsabilidade, (iii) acessibilidade, (iv) continuidade, (v) qualidade, (vi) eficiência, (vii) modicidade tarifária, (viii) cobertura abrangente, (ix) garantia dos direitos dos consumidores e (x) participação social. Tais critérios já foram adotados por países como Bolívia, que os consagrou no Artigo 20 de sua Constituição.

A política de banda larga não pode estar desalinhada com uma política de inclusão universal.² A política deve ter, pelo menos, quatro focos:

² O México, em sua reforma constitucional de 2015, incluiu uma norma constitucional sobre o assunto, estabelecendo que “as telecomunicações são consideradas serviços públicos de interesse geral e, portanto, o Estado deve garantir que eles sejam oferecidos em condições competitivas, com qualidade, pluralidade, cobertura universal, interconexão, convergência, continuidade, livre acesso e sem interferência arbitrária” (Artigo 6, B, II)

1. Utilizar instrumentos regulatórios para estimular investimento privado e garantir infraestrutura para continuidade deste serviço essencial;
2. Reduzir desigualdades regionais e garantir o acesso à Internet banda larga nos locais onde há menos interesse de investimento e menor concentração de renda, harmonizando o “desenvolvimento do setor com as metas de desenvolvimento social do país” (Art. 2º, V, Lei 9.472/1997);
3. Garantir que as matrizes regulatórias da telefonia fixa (universalização, continuidade e modicidade tarifária) sejam readaptadas para o serviço essencial de banda larga e complementadas por elementos de aferição do respeito aos direitos dos consumidores;
4. Estimular o empreendedorismo privado, por meio do estímulo a provedores de Internet de pequeno porte, e estímulo ao empreendedorismo social e solidário, por meio de apoio a redes comunitárias de Internet.

Há, ainda, a necessidade de separar a política para oferta de acesso (foco 4) da política para oferta de transporte (foco 1).

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

Sim. O Idec acompanha o entendimento firmado pelas organizações em torno da *Campanha Banda Larga é um Direito Seu*,³ no sentido de separação dos instrumentos regulatórios voltados às redes de transporte (e oferta de capacidade no atacado) dos instrumentos voltados às redes de acesso (e oferta do serviço ao usuário final).

Nesse sentido, o Idec reforça o posicionamento da campanha tal como sintetizado pelo Intervozes: “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

³ <http://campanhabandalarga.redelivre.org.br/proposta/>

disposição com base em equilíbrio econômico-financeiro previamente definido”. Ainda, “integrariam o contrato de concessão: metas de universalização das redes de transporte em fibra ótica e controle do preço do link no atacado para garantir sua competitividade (a partir de pleno geral previsto 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”⁴.

O regulador deve rejeitar as propostas de “simplificação do processo de licenciamento com a adoção de uma estrutura de autorização geral que reduza o número de licenças para serviços de telecomunicações”, tal como feita por determinadas empresas privadas financiadas por capital estrangeiro. Se existe preocupação em simplificação da regulação para acesso, garantindo ambiente de negócios favoráveis a competição entre provedores de acesso de pequeno porte e não reversibilidade dos bens, o mesmo não se aplica ao modelo de regulação para atacado, que envolve investimento em *backhaul* e estrutura de rede indispensável ao país.

É preciso aprofundar esta discussão em um segundo momento, considerando a complexidade dos instrumentos regulatórios que o Estado pode utilizar e as questões estratégicas ligadas ao controle da infraestrutura de Internet banda larga, que podem ficar nas mãos poucos grupos econômicos, gerando efeitos perversos de controle de mercado e aumento de preços diante da impossibilidade do Estado de extinguir contratos de outorga e prosseguir com a continuidade e manutenção dos serviços de telecomunicações.

⁴ Intervezes, *Contribuição do Coletivo Intervezes para a Revisão do Modelo de Prestação do Serviço de Telecomunicações*, 2016, p. 5.

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?

Os reguladores devem enfrentar o discurso adotado pelas empresas de telecomunicações na “Carta de Brasília”, de agosto de 2015, documento que evidencia a estratégia dos grandes atores de desregulamentar as telecomunicações no Brasil e implementar um modelo de “interferência mínima do Estado”, apelando para um contexto de crise econômica e dificuldade de investimento.

Os mecanismos de outorga, seja o contrato de concessão, seja a regulação por leilão e contratos, devem conter instrumentos regulatórios de garantia da qualidade da banda larga, especialmente a proveniente de conexões móveis, considerando a expansão do mercado de smartphones. Reiteramos que a provisão dos serviços deve atender aos critérios de universalidade, acessibilidade, continuidade, qualidade, eficiência, modicidade tarifária, cobertura abrangente, garantia dos direitos dos consumidores e participação social.

O Idec entende que não há necessidade de manutenção da dicotomia regime público/regime privado se houver um exercício de criação institucional de um “regime de serviço essencial” para Internet banda larga, seja ela fixa ou móvel.

Com relação à intensidade regulatória, caso haja manutenção dos regimes da LGT, entendemos que os leilões de espectro de radiofrequência para exploração da Internet móvel devem conter metas de ampliação da cobertura, garantia de estabilidade do sinal 3G e 4G e penalização por desconexões ou redução da qualidade do sinal. É importante lembrar que, de acordo com dados da *OpenSignal*,⁵ o Brasil ainda apresenta enorme déficit de investimento em tecnologias 3G e 4G. Existe também uma necessidade de calibragem regulatória para investimento e ampliação dessas tecnologias no interior,

⁵ <http://opensignal.com/>

considerando as disparidades de qualidade de sinal entre capitais e cidades do interior, que concentram grande da população brasileira. As maiores cidades do interior do Brasil, segundo dados da *OpenSignals*, ainda apresentam qualidade de sinal (2G, 3G e 4G) inferior que a média mundial: Campinas (-20%), Ribeirão Preto (-42%), Uberlândia (-6%), Sorocaba (-27%), Feira de Santana (-27%), Joinville (-25%).

Diante dos níveis alarmantes de violação dos direitos dos consumidores e da má prestação do serviço de telecomunicações no Brasil, é importante que a regulação por leilão também inclua a (i) quantidade de denúncias perante a Anatel, Procons e Senacon e (ii) nível de litigiosidade contra a empresa outorgada como critérios de aferição de metas de qualidade. Em outras palavras, é possível tornar a regulação mais sofisticada e incluir a proteção do consumidor como uma variável-chave para cumprimento de metas de qualidade – algo ainda não feito no Brasil.

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

É importante que o governo pense no estímulo aos pequenos provedores como estratégia de aumento de competição e incentivo a preços baixos, acessíveis à população brasileira. Em um modelo de separação entre política de banda larga no atacado e banda larga no varejo, a “carga regulatória” seria menor no último caso, tendo em vista a necessidade de incentivar o investimento privado de baixa escala, que difere do modelo de negócios de transporte, operado por grandes empresas multinacionais.

Como destacado pelo Intervezes, com a “existência de concessionárias de banda larga no atacado, com alta capacidade de rede à disposição e link regulado”, já existiriam condições mais favoráveis aos pequenos provedores. Os incentivos financeiros a tais provedores podem ser de duas ordens: por meio de linhas de financiamento público para construção e operação de redes de última milha ou por meio de alocação de

recursos do FUST para regiões com déficit de investimento privado e problemas estruturais de oferta.

O incentivo à banda larga também deve considerar estratégias de incentivo à redes comunitárias ou *mesh networks*, como existente em regiões do interior da Espanha e da Itália. Isso envolve uma política de incentivo a compra de materiais para Internet rádio (antenas e infraestrutura básica) e alocação de espectro de radiofrequência para redes comunitárias.

O STFC (telefonia fixa) continua, em todo ou em parte, caracterizando-se como serviço cuja universalização deve ser assegurada pelo Estado? No caso de encerramento do contrato de concessão, quais metas de universalização da telefonia fixa deveriam ser preservadas?

A universalização da telefonia fixa não está completa, apesar do sucesso das metas de universalização definidas após 1997. Como destacado pela SOCICOM, “cerca de 40% dos lares brasileiros não tem acesso a uma linha de telefone fixo. Não importam os motivos, importa é que para se afirmar que o serviço está universalizado, ele deveria estar presente em, pelo menos, 90% dos lares brasileiros”.

O entravo jurídico que motiva o encerramento dos contratos de concessão não envolve as metas de universalização, mas sim o problema histórico da má definição do rol de bens reversíveis – o que gerou um problema de planejamento para o Estado e para as empresas concessionárias do STFC.

Como demonstrado pela Anatel, as metas dos TUPs são obsoletas diante da pouca utilização da telefonia fixa em muitas regiões do Brasil. No entanto, o Estado não deve ignorar o fato de que muitas regiões e comunidades (ribeirinhas, caiçaras, indígenas, marginalizadas) não possuem infraestrutura em telecomunicações e ainda dependem

do esforço do Estado para determinação de obrigações de investimento para o setor privado, mesmo que não lucrativo.

O Idec entende que é preciso incluir e fazer com que mais pessoas sejam consumidoras da telefonia fixa, enquanto não houver infraestrutura de Internet banda larga.

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

É falsa a dicotomia entre “política nacional” e “política focada regionalmente”.

A política regulatória de telecomunicações é definida em termos nacionais. Os instrumentos regulatórios de redução de desigualdade regional, como as obrigações de investimento em regiões do Norte por empresas outorgadas pela exploração comercial de telecomunicações na região Sudeste, fazem parte da caixa de ferramentas que o regulador tem em mãos para modelar o comportamento de indivíduos e organizações.

A Lei Geral de Telecomunicações define no artigo 2º que o Poder Público tem o dever de “criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País”. A concepção de desenvolvimento social do Brasil, de acordo com a Constituição Federal, envolve “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, CF). Uma leitura conjunta dos objetivos da República e da LGT não deixa dúvidas de que o combate às desigualdades regionais é uma das metas nacionais.

A Fundação Lehmann aponta corretamente os problemas de desigualdade regional no investimento em infraestrutura e telecomunicações no Brasil: “ainda é grande o déficit de infraestrutura e de oferta de serviços de qualidade em diversas regiões do país, em

geral distantes dos grandes centros urbanos. Mesmo nas maiores cidades, há regiões com baixa oferta e, conseqüentemente, preços mais elevados e serviços de baixa qualidade. Dessa forma, o país deve possuir um modelo de desenvolvimento nessas regiões que combine obrigações de concessionárias e/ou empresas com poder de mercado com outras políticas complementares de desenvolvimento de infraestrutura e de aumento da oferta, utilizando instrumentos complementares em parceria com o setor público e privado”. Essa visão da Fundação Lehmann é reforçada por dados da Agência Nacional de Telecomunicações e empresas de consultoria do setor.

O Idec entende que o Brasil deve evitar a criação de um “fosso digital interno”, permitindo regiões altamente equipadas com infraestrutura e Internet de alta velocidade e regiões pobremente equipadas, com Internet de baixíssima qualidade e pouco investimento privado. O regulador tem em mãos uma série de instrumentos para utilização, como subsídios cruzados, obrigações de investimento atreladas a contratos e até mesmo utilização de recursos do FUST, uma vez modificada a legislação do fundo.

*

BLOCO 2

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 Idec firmou entendimento junto aos membros do Grupo de Telecomunicações da Secretaria Nacional de Telecomunicações de que “a banda larga deve ser tratada a partir de sua essencialidade e não a partir de uma capitulação jurídico-legal (Público vs. Privado /Concessão vs. Autorização), dado a essencialidade do serviço e o dinamismo da evolução tecnológica própria do setor”.

Diante da discussão sobre manutenção ou alteração dos regimes público e/ou privado de exploração dos serviços de telecomunicação, é mais importante a manutenção dos objetivos de massificação dos serviços e ampliação do seu acesso pelos brasileiros do que a natureza jurídica na qual eles serão enquadrados. Para os membros integrantes do Grupo de Trabalho Consumo e Telecomunicações do SNDC a roupagem legal ou instrumento contratual utilizado é menos relevante desde que seja garantido o acesso concreto a serviços de telecomunicações que respondam a uma demanda real do consumidor e que existam formas para que o Estado condicione o cumprimento de metas de massificação dos serviços pelas operadoras que os exploram.

O Idec entende que o conceito de universalização é importante substancialmente. Sendo chamado de “massificação” ou de “universalização”, o que importa é criar metas de obrigação para o setor privado para que o direito de exploração econômica de um serviço de interesse público altamente lucrativo (e esse setor certamente é!) seja contrabalanceado por condutas não motivadas ao lucro, como o oferecimento do serviço de banda larga para regiões pobres e sem densidade populacional semelhante aos grandes centros, como São Paulo.

A universalização deve ser pensada não somente como um serviço, mas também como a expansão das redes de nova geração, no mercado de acesso e transporte.

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”, ou seria preferível expandir seu escopo para outras hipóteses?

O problema do FUST no Brasil envolve uma série de questões jurídicas; impasses entre TCU, governo e Anatel; e o contingenciamento do fundo para questões orçamentárias e estabilização financeira.

Um por cento de toda conta de serviço de telecomunicações paga no país é destinado ao FUST, somando bilhões de reais que estão contingenciados e que não foram utilizados para efetivamente "universalizar as telecomunicações". Isso porque o FUST só pode ser usado para ampliar o acesso da população a serviços prestados em regime público (STFC). Daí a necessidade de repensar a legislação deste fundo para que tais recursos possam ser utilizados para ampliação da Internet banda larga fixa e banda larga móvel. Isso, no entanto, envolve definir qual será o "regime jurídico" da prestação do serviço de banda larga no Brasil e se as obrigações de universalização serão recriadas no modelo de "serviços essenciais" que o Idec defende.

O Idec entende que a discussão sobre o FUST foi mal formulada por esta consulta pública, ignorando as dezenas de projetos de lei que já pretendem modificar a moldura jurídica desse fundo. Para um debate público robusto, o ideal seria que o Ministério das Comunicações tivesse preparado um estudo comparativo sobre as propostas e projetos de lei já em andamento que pretendem "expandir o escopo do FUST".

Seria desejável utilizar recursos do fundo de universalização para subsidiar diretamente o usuário final? Em quais circunstâncias?

A utilização de recursos do FUST para subsidiar diretamente o usuário não deve ser o instrumento regulatório central da política de banda larga como serviço essencial no Brasil.

O Idec reitera a posição da Campanha Banda Larga para Todos de que essa alternativa confere "menos instrumentos ao poder público em termos de planejamento de

penetração e capacidade das redes, assim como de características dos planos ofertados, como capacidade de transmissão e preço”.

O Idec entende que, dentro de uma moldura regulatória de Internet banda larga como serviço essencial (incluindo os objetivos de universalidade, responsabilidade, acessibilidade, continuidade, qualidade, eficiência, modicidade tarifária, cobertura abrangente, garantia dos direitos dos consumidores e participação social), os recursos do FUST poderiam ser utilizados em casos específicos, como no caso de subsidiar o usuário final que seja de baixa renda e beneficiário de programas sociais do Governo Federal. Isso, no entanto, depende de mais debates com a sociedade civil.

Ao invés de subsidiar o usuário final, é possível pensar em subsídios para instituições comunitárias e de caráter público, como “associações de cultura popular”, biblioteca, centros comunitários e empreendimentos de economia social e solidária. O Idec reforça a posição de que tal instrumento deve ser residual e excepcional, e que os fundos do FUST devem ser direcionados à infraestrutura e aumento da capacidade de rede, fomentando o empreendedorismo, provedores de pequeno porte e redes comunitárias.

BLOCO 3

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

A criação do “regime público” e “regime privado” ocorreu em 1997, dois anos após o início da exploração comercial da Internet no Brasil, para criar dois tipos de regulação para os serviços públicos de comunicação: um mais oneroso às empresas e dotado de metas de interesse público diante da importância para a população – na época, a telefonia fixa que se pretendia universalizar – e outro mais flexível, com metas de qualidade determinadas por contratos privados de outorga e autorização.

Em se tratando de uma política de banda larga como serviço essencial, a dicotomia perde sentido, uma vez que banda larga fixa e banda larga móvel se tornaram essenciais para os consumidores brasileiros.

Para o Idec, o foco central da política deve ser a construção de um regime regulatório de “serviço essencial” que garanta o acesso à banda larga de qualidade, tal como energia e água. A responsabilidade de prover tais serviços básicos é do Estado, que pode fazer por meio de entidades públicas, mistas, cooperativas e comunitárias, além do modelo dominante de provisão por meio de outorga, garantindo que empresas privadas ofereçam tal serviço.

Como ressaltado, os modelos mais avançados de regulação de banda larga em termos sociais determinam que a provisão dos serviços deve atender aos critérios de universalidade, acessibilidade, continuidade, qualidade, eficiência, modicidade tarifária, cobertura abrangente, garantia dos direitos dos consumidores e participação social.

O Idec entende que é preciso reformar a Lei Geral de Telecomunicações para criar uma categoria jurídica nova de “serviços essenciais de interesse público”. Estruturas legais e regulatórias do setor devem coadunar com o atendimento das demandas reais e atuais dos consumidores, como metas que contribuam para massificação (ou universalização), continuidade, modicidade, acessibilidade, qualidade do serviço e do atendimento pelas operadoras aos consumidores e para a redução de conflitos de consumo.

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?

Os mecanismos de ampliação do acesso à banda larga são diversos e podem estar ligados à (i) garantia de existência de infraestrutura e investimento em transporte de banda larga fixa, (ii) expansão de investimento em infraestrutura de radiofrequência por meio de leilão de espectro para exploração econômica e (iii) estímulo à expansão do acesso por controle de preço e aumento de demanda.

Os instrumentos regulatórios voltados ao aumento da oferta são os mais complexos. O Idec reforça o posicionamento da Campanha Banda Larga para Todos de que é possível antecipar os contratos de concessão da telefonia fixa, fazendo com que os novos “contratos de outorga de serviço essencial” (categoria jurídica a ser criada) incluam em seu objeto a operação das redes de transporte de banda larga. Tal contrato deverá prever metas de universalização para disseminar redes de transporte em fibra óptica com alta capacidade; e deverá prever controle do preço para venda de capacidade de rede no atacado (preço de link regulado). Em se tratando de infraestrutura de atacado, determinados bens seria considerados reversíveis ao final dos contratos.

O Idec reforça a necessidade de ampliar acesso à banda larga em regiões desprovidas de infraestrutura e investimento em Internet de alta velocidade. Em se tratando de rede móvel pessoal, os mecanismos de outorga (atualmente executados por leilão de espectro de radiofrequência e contratos com a administração pública) devem prever obrigatoriedade de investimento em determinadas regiões para corrigir desigualdades regionais e promover a inclusão digital dos brasileiros, evitando o “fosso digital” entre regiões ricas e regiões pobres.

O Idec também ressalta que a ampliação do acesso deve ser acompanhada de uma discussão mais profunda sobre qualidade do acesso – o maior problema que afeta os consumidores brasileiros hoje. É necessário que se promova a discussão dos mecanismos possíveis e pertinentes que prevejam condições de maior proteção e garantia dos direitos dos consumidores no âmbito das concessões, permissões e autorizações para prestação de serviço de telecomunicações. Os instrumentos de delegação dos serviços de telecomunicação devem prever como condições da delegação

o respeito aos direitos dos consumidores e o empenho da prevenção, redução e solução dos conflitos de consumo pelas empresas que exploram a atividade.

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

Para além de tudo que já foi exposto em questões anteriores – evitando repetições desnecessárias para perguntas semelhantes –, o Idec entende que o governo deve considerar cinco elementos relacionados à redefinição do marco regulatório para massificação da banda larga no Brasil:

- 1) Que a Internet de banda larga é um serviço essencial (uma *essential utility*) e que universalização/massificação, modicidade tarifária/preço e continuidade são objetivos regulatórios, independentemente do uso da manutenção do “regime público”;
- 2) Que os instrumentos regulatórios voltados a metas de qualidade devem considerar a taxa de judicialização de conflitos como indicador de baixa qualidade;
- 3) Que a ampliação da banda larga na telefonia móvel deve ser acompanhada de instrumentos de simplificação das referências dos serviços cobrados nas contas, tal como ocorreu no sistema financeiro;
- 4) Que as metas e ações de universalização dos serviços de telecomunicação devem ainda continuar buscando atingir regiões e localidades onde tais serviços não foram entregues, especialmente favelas e comunidades periféricas;
- 5) Que o processo de consulta pública deve passar por uma segunda etapa, onde alternativas regulatórias possíveis sejam discutidas em detalhes e de modo transparente pelo governo antes de propor reformas da LGT.

BLOCO 4

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

De acordo com a proposta do Idec – discutida com membros da Campanha Banda Larga para Todos –, a Internet deve ser considerada “serviço essencial de interesse público”, possibilitando que o setor privado explore tal serviço de telecomunicação por meio de “outorga de serviço essencial”, uma categoria jurídica que manteria substancialmente os mesmos elementos dos contratos de concessão, porém com separação entre “transporte” e “acesso”, com obrigações e instrumentos regulatórios diferenciados, como ressaltado nas perguntas do Bloco 3.

Em caso de incapacidade de criação institucional – o que envolveria a redefinição da arquitetura jurídica da Lei Geral de Telecomunicações e a dissolução da dicotomia entre regimes –, o Idec reforça a opinião das organizações da Campanha Banda Larga para Todos de que a manutenção dos contratos de concessão e declaração, por Decreto Presidencial, do caráter essencial da Internet banda larga, atribuindo roupagem de “regime público” ao serviço de transporte e atacado.

É difícil imaginar um cenário de manutenção dos contratos de concessão em razão da pressão dos concessionários e o discurso já arranjado pelo mercado sobre a “insustentabilidade do modelo de regime público”. Por isso, é fundamental que o regulador leve a sério a tarefa de pensar no interesse público e em uma roupagem jurídica nova, que sustente os instrumentos regulatórios voltados à universalidade, acessibilidade, continuidade, qualidade, eficiência, modicidade tarifária, cobertura abrangente, garantia dos direitos dos consumidores e participação social.

Como assegurar a viabilidade econômica das concessões em um cenário de concorrência com empresas autorizadas e *Over The Top (OTTs)*?

A pergunta é mal formulada, pois o problema da viabilidade econômica da telefonia fixa é um problema sistêmico, global e relacionado ao desenvolvimento de novas tecnologias. Não é um problema de viabilidade econômica das concessões em si.

O Idec entende que o termo “concorrência” também é falacioso, pois serviços como Skype e WhatsApp utilizam o recurso de voz sobre IP, baseado na troca de pacote de dados na Internet de modo atrelado a um identificador de conexão. Além disso, a própria Agência Nacional de Telecomunicações declarou que se trata de Serviço de Valor Adicionado, que, nos termos do Artigo 61 da LGT, “é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações”.

A tendência entre os consumidores de trocar as ligações (voz) por aplicativos (dados) é mundial. O Japão e a Coreia estão bastante avançados, com 80% da receita das operadoras de telefonia móvel proveniente de planos de dados.⁶ Nos países europeus, a receita com dados corresponde a 70% e, nos EUA, onde as operadoras oferecem seu próprio serviço de vídeos para competir com os provedores de conteúdo, a 50%. As empresas têm duas alternativas para enfrentar esse novo cenário: entregar o conteúdo da internet com mais qualidade e com pouca interferência ou diversificar o modelo de negócio, buscando alternativas e disputando espaço com provedores de conteúdo.

Existe a necessidade de discutir tributação e regulação das *Over the Top*, porém não neste momento. O regulador brasileiro também pode se beneficiar da reunião de Junho de 2016 da OECD, que discutirá princípios de regulação para a economia digital.

⁶ <http://www.idec.org.br/em-acao/revista/o-fenomeno-whatsapp/materia/me-liga-no-whatsapp/pagina/1178>

Se não, como assegurar a prestação de serviços essenciais à população residente em áreas economicamente menos rentáveis ou de difícil acesso?

Como ressaltado anteriormente, os instrumentos regulatórios de redução de desigualdade regional, como as obrigações de investimento em regiões do Norte por empresas outorgadas pela exploração comercial de telecomunicações na região Sudeste, fazem parte da caixa de ferramentas que o regulador tem em mãos para modelar o comportamento de indivíduos e organizações.

Como destacado nos Blocos 1 e 2, existem vários instrumentos de regulação que podem ser utilizados, como subsídios cruzados, criação de obrigação de investimento em áreas pobres mediante outorga para exploração em áreas ricas e com densidade populacional e estímulo a redes comunitárias por meio de espelhamento de sinal de radiofrequência (Gasperin, 2005). Existem técnicas como “community broadband wireless mesh network design”⁷ ainda pouco utilizadas no Brasil, que podem ser desenhadas para municipalidades ou regiões menos abastadas e sem acesso à fibra ótica.

O Idec ressalta que a superação de injustiças estruturais, como a desigualdade interna no Brasil, é crucial para guiar a regulação de telecomunicações no Brasil.

PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR E TELECOMUNICAÇÕES

Em dezembro de 2015, o Idec reuniu-se com os membros do *Grupo de Trabalho em Telecomunicações*, criado pela Secretaria Nacional do Consumidor (Ministério da

⁷ <http://www.tranzeo.com/products/docs/EnRoute500-Mesh-sample-design-report.pdf>

Justiça),⁸ para discutir o conteúdo da consulta pública de reforma da Lei Geral de Telecomunicações proposta pelo Ministério das Comunicações.

Abaixo, seguem as considerações feitas pelo GT-Senacon sobre a importância de considerar os direitos do consumidor no modelo regulatório de telecomunicações, as quais o Idec em inteiro teor:

1. Atuação regulatória focada na prevenção e solução de conflitos de consumo

O Plano Nacional de Consumo e Cidadania – PLANDEC, instituído pelo Decreto 7.963, de 15 de março de 2013, estabelece como uma das políticas e ações do eixo da regulação e fiscalização, a promoção da inclusão, nos contratos de concessão de serviços públicos, de mecanismos de garantia dos direitos do consumidor (art. 6º, II).

Em que pese o decreto que instituiu o Plandec referir-se aos contratos de concessão, entende-se que o dispositivo também se aplica aos demais instrumentos utilizados pelas agências reguladoras como as autorizações da prestação de serviços, que no caso dos serviços de telecomunicações, referem-se aos serviços prestados em regime privado. É necessário que se promova a discussão dos mecanismos possíveis e pertinentes que prevejam condições de maior proteção e garantia dos direitos dos consumidores no âmbito das concessões, permissões e autorizações para prestação de serviço de telecomunicações. Os instrumentos de delegação dos serviços de telecomunicação devem prever como condições da delegação o respeito aos direitos dos consumidores e o empenho da prevenção, redução e solução dos conflitos de consumo pelas empresas que exploram a atividade.

⁸ o Grupo de Trabalho Consumo e Telecomunicações, composto por representantes da Senacon, da Associação Brasileira de Procons - ProconsBrasil, do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais – CONDEGE, da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCon, do Ministério Público Federal – MPF, do Fórum das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, e outros colaboradores, foi criado com a publicação da Portaria nº 14 do Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor no Diário Oficial da União de 09 de Dezembro de 2015.

O rumo das políticas públicas de telecomunicações deve ser influenciado pelos interesses dos consumidores e se atentar a sua percepção quanto à qualidade do serviço prestado.

Os bancos de dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC, banco de dados agregador de informações dos Procons espalhados pelo país, captam a espiral de conflitos de consumo e observam que há uma progressiva escalada das relações conflituosas no setor. A posição de liderança dos conflitos de consumo relacionada aos serviços de telecomunicações como principal assunto reclamado nos órgãos de defesa do consumidor tem se agravado a cada ano⁹. Comparando a base de dados referente a janela de Janeiro à Outubro de 2014 com o mesmo período de 2015, é possível aferir que o setor de telecomunicações foi o único que registrou um aumento de demandas nos Procons de todo país, enquanto todos os demais setores do mercado de consumo como os serviços financeiros, de aviação civil e saúde suplementar observaram quedas em seus números. Não apenas os consumidores são impactados pela progressiva violação de seus direitos por parte das operadoras de serviços de telecomunicações, mas também são os órgãos e entidades de defesa do consumidor que, como dito, passam a ter que administrar a cada ano quantidades maiores de atendimentos e de conflitos que têm como demandadas essas operadoras, o que não vêm ocorrendo na mesma proporção com outros mercados regulados. Em outro lócus mas diante do mesmo cenário, a judicialização de conflitos que versam sobre serviços de telecomunicação elevam as quantidades de demandas administradas pelo Poder Judiciário, e também são responsáveis por um alto custo de recursos e esforços públicos na gestão dessas controvérsias.

Essas reclamações de consumidores devem servir de base para gerar indicadores de qualidade em metas impostas às operadoras, posto que são fontes qualificadas da

⁹ A representatividade dos conflitos dos consumidores relativos à soma dos assuntos de Telefonia Celular, Telefonia Fixa, TV por Assinatura e Internet, entre todos os demais, aumentaram de 21,7% em 2012 para 32,3% até outubro de 2015.

percepção desses cidadãos quanto à eficiência dos serviços prestados e quanto à adequação das próprias regras impostas, que devem prezar por harmonizar as relações de consumo. Da mesma forma, providências que visam o fortalecimento da transparência nos atos das prestadoras de serviços de telecomunicações na oferta contratual, no ato de contratação e na fruição dos serviços são úteis para redução de conflitos, quando integrantes das obrigações presentes dos contratos de delegação de serviços de telecomunicação pactuados entre o governo e as prestadoras, na medida em que reforçam direitos consagrados dos usuários, mas que ainda são objetos principais de suas demandas.

Nesse sentido, os instrumentos regulatórios também devem dotar de potencial normativo para diminuição de conflitos onde os índices e metas de qualidade impostos pelos entes reguladores do setor possam ser oficializados com maior transparência, a fim de que os órgãos de defesa do consumidor possam contribuir na sua elaboração aproveitá-los em suas ações e atribuições, dado sua capacidade de que possam traduzir a percepção real de qualidade dos serviços pelos consumidores e assim referendá-los. Índices consolidados entre todos os representantes das partes envolvidas na relação de consumo têm credibilidade e robustez para ser utilizados em todas as esferas de governo com segurança jurídica a respeito da adequação, da validade de sua aferição, do monitoramento e da fiscalização do seu cumprimento.

Nesse momento de revisão do modelo dos contratos de delegação, que considerem a consagração dos direitos dos consumidores e suas reclamações, é urgente.

2. Instrumentos de Simplificação da Informação e Standards Informacionais

A falta de informação impede a plena avaliação pelo consumidor sobre os serviços de telecomunicação disponíveis e gera conflitos com as operadoras no decorrer da execução do contrato. Sem informação suficiente, os consumidores são induzidos a contratar serviços mais caros e inadequados ao seu perfil de consumo. Do mesmo modo,

o excesso de informação apresentada causa confusão na formação do elemento volitivo, impossibilitando ao consumidor o exercício do seu direito de livre escolha consciente.

Diagnóstico do Grupo de Trabalho Consumo e Telecomunicações do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor indica que o setor necessita pautar-se por maior transparência e padronização na comunicação entre prestadora e consumidor e tal obrigação basilar deve constar já dos novos instrumentos de delegação. Um bom exemplo que pode ser seguido nos serviços de telecomunicações é a medida imposta ao mercado financeiro nacional a partir da intervenção regulatória do Banco Central do Brasil em 2010, com o advento da Resolução nº 3.919/10 e posteriormente da Resolução nº 4.196/13, ambas do CMN - Conselho Monetário Nacional, que determinou aos fornecedores de serviços financeiros a padronização da nomenclatura dos pacotes de serviços oferecidos e de suas tarifas, permitindo maior liberdade de escolha e autonomia da vontade pelos seus consumidores.

As especificidades do serviço de telecomunicação que importam em restrição de benefícios e de vantagens geralmente são omitidas ao consumidor pelas operadoras, e quando disponíveis essas informações, são apresentadas sem qualquer destaque, em absoluta afronta aos parâmetros obrigatórios de qualidade de informação previstos no Código de Defesa do Consumidor.

A criação de mecanismos que possibilitem a comparação de preços e serviços, contendo informações mínimas necessárias sobre a oferta, certamente tendem a conferir melhorias nas práticas do mercado, como vivenciado em outros setores regulados, de modo a garantir ao consumidor um contexto de escolha consciente e plena autonomia da vontade, proporcionando, ao mesmo tempo, um ambiente concorrencial mais transparente.

Nessa nova etapa dos serviços espera-se evolução semelhante do setor de telecomunicações, buscando um padrão de apresentação e precificação dos produtos vendidos. De certo, a Resolução da Anatel nº 632/2014, prevê mecanismos de comparação entre planos e serviços dentro da mesma prestadora, contudo a

padronização dos planos e informações essenciais em todos os serviços de telecomunicações entre distintas empresas ainda é algo que deve ser garantido nesse novo modelo de configuração legal do mercado, especialmente no que tange à ampliação da banda larga na telefonia móvel, a fim de favorecer, inclusive, a maior competitividade no setor.

Referências

BENKLER, Yochai *et al.* Next Generation Connectivity. A review of broadband Internet transitions and policy from around the world. *Berkman Center for Internet & Society*, 2010.

GALPERIN, Hernan. Wireless networks and rural development: opportunities for Latin America. *Information Technologies and International Development*, v. 2, n. 3, p. 47-56, 2005.

MALCOLM, Jeremy. *Consumers in the Information Society: Access, Fairness and Representation*. Consumers International. 2012.

YATES, David J.; GULATI, Girish J. Jeff; WEISS, Joseph W. *Different paths to broadband access: The impact of governance and policy on broadband diffusion in the developed and developing worlds*. In: System Sciences (HICSS), 2011 44th Hawaii International Conference on. IEEE, 2011. p. 1-10.

