

1^a Conferência Nacional de Comunicação

**Propostas do Instituto Brasileiro
de Defesa do Consumidor
e do Fórum Nacional das
Entidades Cíveis de Defesa
do Consumidor**



Instituto Brasileiro
de Defesa do Consumidor



Fórum Nacional das Entidades
Cíveis de Defesa do Consumidor

Apresentação

*H*á mais de duas décadas os serviços de comunicação fazem parte da agenda das organizações de defesa dos consumidores. Nos últimos dez anos, contudo, as questões relativas ao setor cresceram – e continuam a crescer – de forma exponencial, tornando urgente o enfrentamento de problemas que surgem a partir da oferta de antigos e novos serviços.

À medida que se desenvolvem, tais serviços revelam, com maior ou menor intensidade, seu caráter essencial às sociedades. Como resultado da crescente relação dos meios de comunicação e das tecnologias de informação com a vida pessoal e profissional dos usuários em todo o mundo, impõe-se novos custos ao consumidor, com novas – e certamente desgastantes – relações com as empresas prestadoras dos serviços.

Nesse contexto, os consumidores devem buscar incidir na formulação e implementação de políticas estruturais que organizam as comunicações no país. Por isso, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC) acreditam ser fundamental o fortalecimento da participação social nos processos de elaboração de diretrizes para a regulação e instituição das políticas públicas setoriais.

Como contribuição aos debates atualmente em curso, o Idec e o FNECDC apresentam as dez propostas que consideram prioritárias para aprovação na 1ª Conferência Nacional de Comunicação.

Sumário das propostas

- 1 - Instituição de um novo marco normativo setorial coerente, convergente e flexível*
- 2 - Fortalecimento da participação dos consumidores nos processos de regulação*
- 3 - Universalização do acesso à Internet banda larga*
 - 3.1 - Instituição de serviço de banda larga a ser explorado em regime público*
 - 3.2 - Utilização dos recursos do FUST para universalizar a banda larga*
 - 3.3 - Implementação da desagregação estrutural de redes*
 - 3.4 - Instituição do Plano Nacional de Banda Larga*
 - 3.5 - Utilização de tecnologias alternativas para o acesso à Internet*
- 4 - Promoção e garantia da neutralidade das redes*
- 5 - Garantia da privacidade dos usuários de Internet*
- 6 - Fim ou redução significativa da Assinatura Básica da telefonia fixa*
- 7 - Instituição do SMP (telefonia móvel) a ser explorado em regime público*
- 8 - Ampliação da diversidade de conteúdo e fornecedores na TV por assinatura*
- 9 - Regulamentação da publicidade comercial*
 - 9.1 - Proibição à publicidade destinada às crianças*
 - 9.2 - Proibição à publicidade de bebidas alcoólicas*
 - 9.3 - Proibição à publicidade de medicamentos em meios de comunicação de massa*
- 10 - Reforma da lei de direitos autorais*

Propostas e justificativas

1 Instituição de um marco normativo setorial coerente, convergente e flexível

A fragmentação e dispersão do marco legal do setor é uma das questões centrais a serem enfrentadas pelo Estado brasileiro. Na contramão dos países que passaram por processos de revisão de seus arcabouços legais a partir da década de 1980, o Brasil, mesmo à luz da convergência das comunicações, quebrou em 1997 a unidade jurídico-institucional que normatizava o setor, criando a artificial separação entre radiodifusão e telecomunicações. Além disso, ao longo do século XX a atividade regulatória das comunicações desenvolveu-se baseada em tecnologias e serviços com arcabouços normativos específicos, já que os serviços eram prestados separadamente. Com o atual processo de convergência, o mesmo serviço pode ser ofertado ao consumidor por diferentes tecnologias e diversos serviços podem ser ofertados ao consumidor por meio da mesma tecnologia ou plataforma. Nesse contexto, a continuidade da fragmentação legislativa e normativa serve como barreira à evolução do setor, causando conflitos de regras, competências, obrigações e direitos, sendo fundamental a instituição de uma nova lei geral para as comunicações.

2 Fortalecimento da participação dos consumidores nos processos de regulação

A participação dos consumidores na regulação do setor é ainda bastante tímida. Por isso, devem ser instituídos mecanismos de diálogo e tomada de decisão com forte participação social, como Conferências periódicas e Conselhos permanentes de caráter deliberativo, não meramente consultivo. Em todos os órgãos de regulação, o processo de decisão deve privilegiar o debate público, com publicação de documentos prévios às consultas públicas, audiências e reuniões que objetivem envolver os cidadãos e cidadãs nos processos regulatórios. O acesso a informações relativas a contratos, aos problemas identificados na prestação dos serviços, critérios e procedimentos adotados, além da elaboração e difusão de estudos técnicos e pesquisas sobre acesso, recepção e uso de tecnologias devem ser garantidos de forma a dar transparência à gestão pública e instrumentalizar os consumidores para a participação na definição das políticas setoriais.

3 Universalização do acesso à Internet banda larga

O processo de convergência revela a necessidade de universalizar o acesso à Internet por meio de conexões banda larga. É evidente a importância que essa nova forma de relacionamento com o mundo adquire para os diferentes aspectos da vida cultural, social e econômica, sendo sua utilização uma ferramenta diária para diferentes tarefas ou funções, do lazer ao trabalho. A não inclusão dos cidadãos nesse novo ambiente da Internet reproduzirá ou aumentará a já inaceitável desigualdade socioeconômica existente no Brasil. Assim, é preciso pensar o acesso à Internet como uma decorrência dos direitos fundamentais à liberdade de expressão, à informação, à cultura e à educação.

3.1 Instituição de serviço de banda larga a ser explorado em regime público

Por ser o acesso à Internet um direito fundamental, o Estado deve assumir a responsabilidade por sua universalização da banda larga, classificando o serviço como essencial e formalizando-o como um serviço prestado em regime público, status semelhante ao da telefonia fixa. No regime público, podem ser impostas obrigações de universalização, de preços e tarifas, de continuidade, e os bens são revertidos em favor da União ao fim do prazo das concessões. A determinação de que o serviço de acesso à banda larga seja prestado em regime público é uma mudança de paradigma necessária para a implementação de uma estratégia de expansão vigorosa do serviço, pois permitirá um controle maior do Estado sobre a sua oferta.

3.2 Utilização dos recursos do FUST para universalizar a banda larga

O FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, atualmente regido pela Lei 9.998/00, deve ser entendido como um instrumento de política de rendas, especialmente necessário em países com os índices extremos de desigualdades. Como hoje o único serviço prestado em regime público – e, logo, sujeito à obrigação de universalização – é a telefonia fixa (STFC), o FUST, para todos os efeitos práticos, somente pode ser aplicado para o cumprimento das obrigações de universalização desse serviço. Para que os recursos do FUST possam ser utilizados na universalização da banda larga, é necessário que o acesso à Internet passe a ser considerado um serviço essencial e prestado em regime público, assim como o STFC.

3.3 Implementação da desagregação estrutural de rede

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) previu que prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo deverão “disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo”. Contudo, o acesso de outras empresas às redes das concessionárias de STFC

ainda não se tornou realidade. Como resultado da omissão dos órgãos reguladores (em especial a Anatel), os consumidores do serviço de telefonia fixa e de banda larga mantêm-se em quase todo o país reféns de uma única empresa, com os conhecidos efeitos sobre o preço e qualidade dos serviços. Nesse ambiente, a desagregação estrutural das redes das concessionárias de STFC apresenta-se como condição sine qua non para criar condições para o acesso não-discriminatório às redes para todos os demais prestadores de serviços, por induzir os detentores das redes – pela imposição de um novo modelo de negócio – a se tornarem os maiores interessados no seu compartilhamento. Pretende-se, assim, criar um ambiente de maior competição na oferta dos serviços, com diversos prestadores valendo-se da infra-estrutura das concessionárias, permitindo o exercício do direito de liberdade de escolha dos consumidores.

3.4 Instituição do Plano Nacional de banda larga

A incapacidade do modelo atual de induzir a universalização da banda larga levou setores do governo federal a apresentar uma proposta de uso das redes ociosas de empresas públicas (Petrobras, Furnas, Chesf e Eletronet) para fomentar a concorrência na oferta de banda larga, por meio do aluguel dessas redes para prestadores privados do serviço e também por meio de prefeituras, que ofertariam o acesso ao consumidor final. Entendemos ser benéfica e importante a iniciativa, por permitir um ambiente de maior competição e concorrência nos locais onde ele já é prestado e por incentivar a oferta do serviço nas localidades ainda sem qualquer fornecedor de acesso à banda larga. A prestação de banda larga a partir da utilização da rede estatal, para que tenha suas finalidades atingidas, deve ocorrer por meio da exploração do serviço em regime público, conforme aponta o tópico 3.1.

3.5 Utilização de tecnologias alternativas para o acesso à Internet

Com o recente desenvolvimento tecnológico, é possível utilizar estratégias complementares na busca da universalização do acesso à banda larga. Nesse sentido, deve-se estimular o surgimento de prestadores que ofertem banda larga ao consumidor por diversas tecnologias. Além da tecnologia ADSL e cabo, hoje as mais usadas, há as redes de telefonia móvel, possíveis de serem exploradas com a ampliação da capacidade de tráfego das redes de terceira geração (3G); há as redes de radiofrequência baseadas na tecnologia WiMax ou LTE, tecnologias similares e concorrentes; e há redes de energia elétrica, por meio da tecnologia PLC (Power Line Communications). É importante que a regulação da exploração dessas tecnologias priorize a entrada de novos prestadores, aumentando a concorrência no setor e, conseqüentemente, a liberdade de escolha dos consumidores.

4 Promoção e garantia da neutralidade das redes

Com o crescimento do uso da Internet, um dos direitos do consumidor mais importantes passa a ser a neutralidade de redes. As operadoras de telecomunicações que fornecem ao consumidor o acesso à Internet conseguem determinar em tempo real o perfil da informação que trafega em sua infra-estrutura. Em alguns países, tal prática tem como objetivo a censura da rede por parte do Estado. No Brasil e em outros países, contudo, as razões para o uso desses dispositivos têm justificativa comercial, pois estes permitem às operadoras degradarem a qualidade de determinados serviços ou funcionalidades, tornando inviável a sua plena utilização. Ao não tratar de forma isonômica aqueles que fornecem serviços concorrentes ao seu, as detentoras das redes eliminam competidores e impedem que o serviço contratado seja utilizado de acordo com os interesses e conveniências do consumidor. Por isso, o acesso a conteúdos e aplicações na Internet deve ser universal e não-discriminatório, e os operadores de redes e de serviços de Internet devem garantir que os pacotes de informações – ou datagramas – transitem de forma isonômica nas redes, sem sofrer qualquer tipo de discriminação.

5 Promoção e garantia da privacidade dos usuários

Com o avanço das técnicas de armazenamento e transmissão de dados, as possibilidades de violação da privacidade são maiores, criando um ambiente onde o usuário dos serviços de telecomunicações é colocado sob risco permanente de violação de seus direitos fundamentais. Mas não é apenas a vigilância por parte de governos que ameaça a privacidade do usuário de Internet. No mundo todo, empresas monitoram, armazenam e comercializam dados pessoais de usuários com o objetivo de monetizar suas práticas online (hábitos de navegação, compras, preferências, relacionamentos em redes sociais, conteúdos compartilhados, palavras usadas em mecanismos de buscas etc.). Por isso, deve ser formulada e aprovada legislação infraconstitucional específica – de caráter civil, não criminal – que garanta aos cidadãos e cidadãs o direito de determinar quando, como, por quanto tempo, sob que circunstâncias e para que fins seus dados pessoais poderão ser armazenados, processados, divulgados, agregados ou combinados a outros dados. A coleta, armazenamento e utilização de dados pessoais por parte de indivíduos, empresas, governos e outras instituições devem ser feitos de maneira transparente, mediante a concordância explícita daquele/a que forneceu os dados, e o acesso a dados pessoais de usuários deve ser permitido somente mediante determinação judicial.

6 Fim ou redução significativa da Assinatura Básica da telefonia fixa

A afirmação da necessidade de universalização da banda larga não significa tornar secundário o caráter essencial da telefonia fixa (STFC). Em primeiro lugar, porque a telefonia fixa ainda se mantém como o único serviço de teleco-

municicações em diversos municípios e localidades, sendo politicamente injustificável qualquer retrocesso na oferta desse serviço. Segundo, porque as redes de telefonia fixa são as que mais facilmente podem contribuir para a expansão do acesso à Internet banda larga, por estar instalada em praticamente todo o país. Para que a telefonia fixa seja revigorada e passe a ser a porta de entrada para os serviços convergentes, o fim ou redução significativa da assinatura básica é condição indispensável, sem a qual não será possível ampliar a base de assinantes do serviço. Um parâmetro aceitável para redução da tarifa de Assinatura Básica baseia-se na média de gastos da telefonia celular dos assinantes que utilizam a modalidade pré-paga, o que implica em estabelecer como meta a redução de no mínimo 50% da tarifa atual.

7 Instituição do SMP a ser explorado em regime público

Assim como a banda larga, o Serviço Móvel Pessoal (a telefonia móvel) também tem revelado o seu caráter essencial à sociedade brasileira. No início do segundo semestre de 2009, mais de 160 milhões de linhas já estavam habilitadas no país, o que aponta uma média de oito linhas para cada grupo de dez habitantes. Contudo, mais de 80% das linhas são pré-pagas, e, em função do alto custo das tarifas, sua utilização tem se caracterizado pela baixa intensidade, funcionando o terminal prioritariamente como um meio de recebimento de chamadas. Em função disso – e também pelo fato de ser porta de entrada para serviços convergentes – o SMP deve ser considerado um serviço essencial, prestado em regime público, onde podem ser impostas obrigações de preços e tarifas, de continuidade, e os bens são revertidos em favor da União ao fim do prazo das concessões, evitando que os consumidores sejam afetados por eventuais interrupções na prestação dos serviços.

8 Ampliação da diversidade de conteúdo e fornecedores na TV por Assinatura

A desverticalização da cadeia produtiva da TV por assinatura é essencial para o estabelecimento de concorrência efetiva neste mercado. O controle por determinada programadora ou empacotadora do conjunto do conteúdo ofertado pelas operadoras limita o direito de escolha dos assinantes. Inversamente, a não comercialização isonômica dos canais produzidos pelas programadoras a todas as operadoras acaba por impedir a consolidação de novos fornecedores do serviço ao consumidor. Além disso, para garantir um efetivo direito de escolha dos assinantes do serviço, é fundamental a inclusão de mecanismos que obriguem as operadoras a comercializarem os canais de forma avulsa, e não somente em pacotes, como ocorre atualmente. A impossibilidade da assinatura avulsa dos canais fere a liberdade de escolha do consumidor, impondo-lhe a compra casada de diferentes serviços, prática expressamente vedada pelo art. 39, I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90).

9 Regulamentação da publicidade comercial

A publicidade comercial é uma atividade econômica com fortes impactos no desenvolvimento das crianças, assim como na formação de valores e hábitos de consumo do conjunto da sociedade brasileira. Por isso, deve ser regulada de forma a melhor atender ao interesse público e a evitar prejuízos de qualquer espécie: materiais, morais, relativos à integridade física e psicológica das pessoas.

9.1 Proibição à publicidade destinada às crianças

A criança é hipervulnerável e, por isso, não possui a totalidade das habilidades necessárias a uma adequada interpretação crítica dos inúmeros apelos mercadológicos que lhe são dirigidos. Dessa forma, a utilização da criança como meio para a venda de qualquer produto ou serviço constitui prática antiética e abusiva, especialmente em um país onde 27 milhões de crianças vivem em condição de pobreza e dificilmente têm atendidos os desejos despertados pelo marketing. Além disso, a publicidade voltada à criança contribui para a disseminação de valores materialistas e para o aumento de problemas como a obesidade infantil, erotização precoce, estresse familiar, violência e alcoolismo. A publicidade direcionada ao público infantil guarda a abusividade em sua essência, por aproveitar-se da deficiência de julgamento da criança (art. 39, Código de Defesa do Consumidor). Dessa forma, a publicidade de produtos e serviços dirigidos à criança, se realizada, deve ser direcionada aos pais ou responsáveis, estes sim em condições mais favoráveis de análise e discernimento.

9.2 Proibição à publicidade de bebidas alcoólicas

O consumo de álcool é hoje um dos mais graves problemas de saúde e segurança pública do Brasil. É responsável por mais de 10% de todos os casos de adoecimento e morte no país; provoca 60% dos acidentes de trânsito; é detectado em 70 % dos laudos cadavéricos de mortes violentas; transforma 18 milhões de brasileiros em dependentes; está ligado à violência doméstica e abusos sexuais; causa intoxicações agudas e doenças diversas; e impõe prejuízos incalculáveis, atendimentos em pronto-socorros e internações psiquiátricas. Isso tudo, sem contar com os custos humanos, com a diminuição da qualidade de vida dos usuários e de seus familiares. Por todos esses motivos, a publicidade de bebidas alcoólicas – inclusive cervejas – deve ser proibida nos meios de comunicação e em eventos esportivos, culturais e sociais, semelhante à legislação atual que limita a publicidade de cigarro, protegendo principalmente crianças e adolescentes da exposição a esse tipo de propaganda.

9.3 Proibição à publicidade de medicamentos em meios de comunicação de massa

A publicidade de medicamentos é danosa, contraria o uso racional de medicamentos, estimula a automedicação e cria uma demanda superior às necessidades. Não à toa, os medicamentos são os principais causadores de intoxicações. Por isso, em sintonia com o que reivindica o Conselho Nacional de Saúde, defendemos que a publicidade de medicamentos direcionada para o consumidor seja proibida, sendo os anúncios e outras ações publicitárias restritas aos profissionais de medicina em veículos especializados.

10 Reforma da Lei de Direitos Autorais

O acesso ao conhecimento compreende o direito que toda pessoa tem de tomar parte na vida cultural da comunidade, seja no âmbito das artes ou do progresso científico, bem como usufruir dos benefícios provenientes deste progresso. É, em outras palavras, o direito de produzir e gozar do conhecimento e da informação, sem nenhum tipo de restrição. Uma das formas mais importantes para a garantia do acesso ao conhecimento é o estabelecimento de uma política de direitos autorais que equilibre o direito dos autores e o direito dos cidadãos de acesso à informação e à cultura. No entanto, a legislação brasileira de direitos autorais é uma das mais rígidas do mundo, trazendo proibições que não existem em muitos outros países. Um exemplo disso é a proibição da cópia privada integral, mesmo que para fins exclusivamente didáticos, ou quando a obra não é mais comercializada. Dessa forma, faz-se necessária uma alteração legislativa para incluir, principalmente, a cópia privada de conteúdos (como livros, músicas, programas de televisão e filmes), como para fins didáticos e nos casos em que a obra não é mais comercializada.



Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

O Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação de consumidores fundada em 1987. Não possui fins lucrativos e não tem qualquer vínculo com empresas, governos ou partidos políticos. Os recursos financeiros para o desenvolvimento de suas atividades têm sua origem nas anuidades pagas pelos seus associados, na vendas de assinaturas da Revista do Idec e outras publicações, além da realização de cursos. Outra parte dos recursos origina-se do apoio de agências de financiamento internacionais destinadas a prestar ajuda a entidades da sociedade civil. As contas do Idec são auditadas por auditorias independentes. O Idec é membro da Consumers International, do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor e da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong).



Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor

O FNECDC – Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor é uma instância de articulação das organizações sociais que atuam na defesa do consumidor no Brasil. Foi criado para fortalecer o movimento dos consumidores no País e não para ser apenas mais uma entidade. Busca ser um efetivo espaço de articulação, troca de informações, apoio e ação conjunta, dentro de uma perspectiva de manutenção da pluralidade do movimento. São princípios éticos do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor a Independência, a Transparência e Democracia, a Solidariedade e o Compromisso Social.

Compõe o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor:

- **ABCCON/MS** – Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor
- **ABED/CE** – Associação Brasileira de Economistas Domésticos
- **ABRACON** – Associação Brasileira do Consumidor
- **ACOPA/PR** – Associação dos Consumidores de Produtos Orgânicos do Paraná
- **ACV** – Associação Cidade Verde
- **ADCB/JE/BA** – Associação das Donas de Casa da Bahia - Jequié
- **ADECON** – Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor
- **ADOC** – Associação de Defesa e Orientação do Cidadão
- **ADOCON** – Associação Catarinense de Defesa dos Direitos da Mulher, Donas de Casa e Consumidor
- **ADOCON/TB** – Associação das Donas de Casa, dos Consumidores e da Cidadania de Tubarão
- **ADUSEPS** – Associação dos Usuários de Seguros, Planos e Sistemas de Saúde
- **CDC** – Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte
- **DECONOR** – Comitê de Defesa do Consumidor Organizado de Florianópolis
- **FEDC/RS** – Fórum Estadual de Defesa do Consumidor - Rio Grande do Sul
- **ICONES** – Instituto para o Consumo Educativo Sustentável
- **IDEC** – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
- **MDC/MG** – Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais
- **MDCC/GO** – Movimento das Donas de Casa de Goiás
- **MDCC/RS** - Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul
- **MDCCB** - Movimento de Donas de Casa e Consumidores da Bahia
- **VIDA BRASIL** - Valorização do Indivíduo e Desenvolvimento Ativo