cgee
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Ciência, Tecnologia e Inovação

Aplicação do Fust para o Ensino Público no Brasil

Elifas Chaves Gurgel do Amaral

Brasília
Novembro, 2006

SÍNTESE

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST - foi criado pela Lei N° 9.998, de 17 de agosto de 2000, ***"tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997[1]".***

Estas obrigações de Universalização se materializam nos atendimentos de caráter social de cunho individual ou coletivo, envolvendo os custos necessários à implantação dos projetos e o financiamento (subsídio ou condições favorecidas) de seu uso. Ao dispor, a Lei fala em "*cobrir a parcela*" entende-se que os recursos se destinam exclusivamente à parte referente a um determinado projeto de Universalização, não podendo ser aplicados em segmentos de projetos que também atendam a outros usuários de características rentáveis.

Da mesma forma, o financiamento do uso, que pode ser variável em função das necessidades de cada usuário, destina-se a cobrir, no todo ou em parte, os custos de provimento dos serviços, que se enquadrem em alguma das características de ordem social previstas na legislação, os quais não possam ser suportados por seu beneficiário.

As obrigações de Universalização são colocadas às Prestadoras Concessionárias dos serviços de Telecomunicações, cujo estabelecimento está contido no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU).

Originalmente, foram estabelecidas Metas, envolvendo o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, os quais diziam respeito, fundamentalmente, à implantação do serviço telefônico em Localidades com mais de 300 habitantes e a instalação de

[1] Lei Geral de Telecomunicações, LGT.

Telefones Públicos – TP numa distância máxima (300 metros de qualquer ponto das Localidades) para ser acessado pelos usuários. Outras Metas quantitativas também foram previstas para o número de aparelhos de TP e de acessos instalados; também, em relação a prazos limite para atender às solicitações individuais dos usuários ou para atendimentos de interesse coletivo.

Estas Metas originais, cujos custos foram integralmente suportados pelas Concessionárias, já foram cumpridas. Novas Metas para o STFC foram estabelecidas, por ocasião da renovação dos Contratos de Concessão, configurando uma revisão do PGMU atendendo assim ao disposto na Lei do FUST. No entanto, esta Lei prevê situações de universalização dos serviços ainda não contempladas nas Metas estabelecidas.

A Lei do FUST estabelece as seguintes situações para a utilização dos seus recursos:

- atendimento (telefônico) a localidades com menos de 100 habitantes;
- complementação para atendimento (telefônico) a comunidades de baixo poder aquisitivo;
- implantação de acessos individuais (telefones) a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde;
- acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação, inclusive Internet, em condições favorecidas, a instituição de saúde;
- acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação, inclusive Internet, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, **incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários**;
- redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação;

- instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas;
- atendimento (telefônico) a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico;
- implantação de acessos individuais (telefones) para órgãos de segurança pública;
- implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço público, civis ou militares, situados em pontos remotos do território nacional;
- fornecimento de acessos individuais e **equipamentos de interface** a instituições de assistência a deficientes;
- fornecimento de acessos individuais e **equipamentos de interface** a deficientes carentes;
- implantação da telefonia rural.

No elenco acima enunciado, alguns grupos de aplicações podem ser destacados:

1. provimento de acessos do Serviço Telefônico Fixo Comutado (telefonia)[2] envolvendo as seguintes situações específicas: localidades com menos de 100 habitantes; estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde; áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico; órgãos de segurança pública; a instituições de assistência a deficientes; a deficientes carentes; e, telefonia rural.
2. provimento de acessos para redes digitais de informação, inclusive Internet (Banda Larga) para todas as situações indicadas em 1;
3. provimento de acessos para redes digitais de informação, inclusive Internet (Banda Larga) para todas as entidades do tipo mencionadas em 1, situadas em qualquer parte do território nacional;

[2] Os adendos colocados entre parênteses na seqüência não fazem parte do texto da Lei do FUST, e foram inseridos para reforçar o entendimento do item, para efeitos do presente Relatório.

4. provimento dos equipamentos terminais para as entidades de ensino, bibliotecas, entidades de assistência a deficientes e deficientes carentes;
5. redução de contas a entidades de ensino e bibliotecas;
6. implantação de uma rede de alta velocidade entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas.

Dos itens acima, podem ser destacadas as seguintes situações:

- atendimentos do STFC (acessos de telefonia);
- atendimentos de acessos para redes digitais;
- fornecimento de equipamentos terminais para as entidades de ensino, bibliotecas, entidades de assistência a deficientes e deficientes carentes;
- redução de contas (a entidades de ensino e bibliotecas);
- implantação de uma rede (nacional) de alta velocidade para servir a estabelecimentos de ensino e bibliotecas.

No que diz respeito aos acessos de telefonia, não há quaisquer dúvidas, quanto ao modelo de sua implantação, de que a obrigação é das Concessionárias do STFC, a qual se refere somente ao provimento dos acessos. Como é usual na prestação do serviço telefônico – e no PGMU não há nada em contrário neste sentido - os terminais são de responsabilidade dos usuários.

Na Lei do FUST, também, não há nenhuma disposição que altere esta condição. Portanto, a questão se resume à elaboração de Programas, Projetos e Atividades para cada Exercício; à discussão dos custos envolvidos; ao estabelecimento de prioridades; e, ao estabelecimento de um conjunto de regras que devam ser atendidas pelas Concessionárias para a implantação dos Projetos e provimento dos serviços, os quais, em última análise, devem ser aderentes às práticas já utilizadas na prestação do STFC.

Quanto aos acessos para as Redes Digitais, da mesma forma, devem ser elaborados os Programas, Projetos e Atividades para este tipo de atendimento que, obviamente, devem ter como pressuposto a existência de atendimento telefônico. O acesso telefônico, na grande maioria dos casos, será o suporte para a implantação dos Acessos Digitais. Este tipo de serviço, no entanto, pode ser oferecido por qualquer Prestadora que detenha uma Autorização para prover serviços Multimídia, desde que ela tenha meios próprios para tal, sendo imposta alguma forma de "desagregação de rede" dos acessos do STFC para que a Autorizatária possa oferecer os Acessos Digitais tendo como suporte o acesso telefônico convencional.

Diante desta possibilidade, uma vez formulados os Programas, Projetos e Atividades de Universalização de um determinado Exercício o atendimento seja licitado, caso a caso ou em grupos de casos, entre todas as Prestadoras Autorizadas que se habilitem à oferta dos serviços que são, fundamentalmente, Serviços Multimídia. A vencedora será a que oferecer os melhores preços pela prestação dos serviços e, eventualmente, outras condições particulares que vierem a ser introduzidas nos Editais de licitação. A implantação destes projetos, obviamente, não receberia recursos do FUST, pois não se trata de Universalização. Porém nada impede que o uso dos serviços – pagamentos das contas à Prestadora vencedora – possa ser paga com recursos do Fundo, total ou parcialmente, conforme disposição nele contida.

Em assim sendo, os recursos do FUST somente seriam utilizados para as implantações nos casos em que não houvesse nenhuma Prestadora de Serviço Multimídia interessada ou habilitada no provimento dos serviços, para cada situação licitada. Ou seja, as situações de atendimento licitadas não reuniam condições para se tornarem atraentes à iniciativa privada dentro dos parâmetros usuais de prestação dos serviços em regime de competição.

Visando a atender o interesse público no sentido de que determinados serviços são de interesse da sociedade como um todo, soluções devem ser

avaliadas para que venham ao encontro deste interesse, sem que sejam eivadas de vícios de ilegalidade à luz da legislação e da regulamentação vigentes. Em seguida, são indicadas três alternativas passíveis de merecer o crivo de tal avaliação:

(i) promove-se uma revisão dos procedimentos até agora utilizados e, administrativamente, ou seja, através de Decretos do Presidente da República e atos de natureza administrativa da ANATEL e do Ministério das Comunicações, criam-se formas para que as atuais Concessionárias do STFC possam utilizar os recursos do FUST na implantação de projetos que envolvam serviços de Banda Larga (Multimídia) os quais seriam providos por sua Subsidiária que detenha Licença para a prestação deste tipo de Serviço, mas de forma que os bens implantados fariam parte do acervo de bens reversíveis da Concessionária;

(ii) cria-se, por meio de Decreto, uma Concessão de abrangência nacional especificamente para ser outorgada a Empresa Pública, que se responsabilizaria pela implantação e operação de uma Rede Nacional de Serviços para provimento de serviços de Banda Larga, exclusivamente com recursos do FUST, para atender às situações previstas na legislação deste Fundo, a qual não se prestaria à exploração de Serviços Públicos e com eles não competiria;

(iii) implantação e operação de uma Rede Nacional privativa para provimento de Serviços de Banda Larga, exclusivamente com recursos do FUST, gerida por uma Empresa Pública, sem a outorga de uma Licença, nos moldes de uma Rede Corporativa (Rede Pública sem fins comerciais), para atender às situações previstas na legislação deste Fundo; tal Rede utilizaria comercialmente os meios e infra-estrutura das Redes Públicas, onde elas estivessem disponíveis.

A ANATEL, neste caso, seria a Entidade que negociaria as condições do atendimento e controlaria a aplicação dos recursos do FUST em cada projeto, na hipótese de vir a ser adotada a solução do item (i).

No caso da alternativa (ii), a ANATEL definiria as tarifas a serem praticadas em níveis suficientes para a operação e manutenção do sistema, as quais seriam, total ou parcialmente, pagas pelas Entidades usuárias da Rede.

Na hipótese (iii), não haveria tarifas envolvidas; os recursos do FUST seriam os necessários para financiar a operação e manutenção da Rede gerida pela Empresa Pública definida, incluindo os custos que esta teria para pagar os meios das Prestadoras utilizados em tal Rede.

No que diz respeito ao uso dos serviços, os recursos do Fundo poderão ser utilizados, sempre que for necessário. Ou seja, quando uma Entidade que faça parte de um programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações não depuser, a cada Exercício, de recursos orçamentários suficientes para pagar os custos dos serviços associados ao programa. Mas deve ser registrado que a Lei é clara quando aponta que esta possibilidade só se aplica para os estabelecimentos de ensino e para as bibliotecas.

A questão do fornecimento de equipamentos terminais para a operação das Redes Digitais também só se aplica para as entidades de ensino, bibliotecas e, ainda, para as instituições de assistência a deficientes e a deficientes carentes. Portanto, é um grupo bem definido cujo maior volume, sem dúvida, se refere aos estabelecimentos de ensino e às bibliotecas.

O fornecimento de equipamentos terminais não é propriamente um “Serviço de Telecomunicações”. Incluem-se, neste caso, também as redes das dependências dos usuários que, no caso das Redes Digitais, são as chamadas Redes Locais (LAN’s). Os terminais são, fundamentalmente, computadores, mas existem outros dispositivos relacionados tais como: roteadores, impressoras, scanners, projetores, acessórios, infra-estrutura, etc. Como conseqüência do fornecimento, e para levar a cabo a operação dos sistemas, segue-se a necessidade de manutenção, de suprimento de consumíveis, de atualizações de hardware e software, dentre outros.

Como não é uma atribuição das Concessionárias ou das Autorizatárias dos serviços de Telecomunicações fornecerem os equipamentos terminais e as redes das dependências dos usuários na prestação do serviço na forma convencional (telefonia), e muito menos mantê-los, parece não ser razoável interpretar a Lei de forma a entender que elas estão obrigadas a fazê-lo nos casos da Universalização, mesmo podendo receber os recursos do FUST.

Em assim sendo, os recursos do FUST para a aquisição e manutenção dos equipamentos terminais dos estabelecimentos de ensino, bibliotecas, instituições de assistência a deficientes e a deficientes carentes, conforme previsto na Lei, sejam alocados diretamente às Entidades Beneficiadas, e não às Concessionárias como correntemente está disposto. Estas, de modo geral, não têm a vocação para este tipo de atividades e, muito provavelmente, as subcontratariam com terceiros.

Em assim sendo, por se tratarem de programas de grandes dimensões, a manutenção, por exemplo, poderá ser contratada pelas Entidades Beneficiadas diretamente com Empresas especializadas da área de informática que prestam usualmente este tipo de serviços. Nos locais onde ainda não existam os profissionais habilitados, algum tipo de incentivo seria dado pelo Poder Público para a formação de pessoas com o perfil necessário.

Além do mais, no processo de contratação dos equipamentos e serviços poderá se incluir a manutenção dos equipamentos e dos sistemas pelo próprio fabricante que os instalou pelo período de um ano, por exemplo. Assim, se disporá do tempo necessário para o treinamento e o fomento de empresas locais ou regionais que poderão assumir a tarefa, mediante licitação, quando o período de garantia se encerrar.

A observação de que, atualmente, tais recursos são “geridos” pelo Ministério das Comunicações e pela ANATEL, e a aplicação deve ser feita por meio de Prestadoras Concessionárias, pode ser uma questão solucionada por intermédio de

decisão do Presidente da República expressa em Decreto que deve normatizar o novo entendimento para cada caso de aplicação dos recursos do Fundo. A título de sugestão, sugere-se a alteração do Decreto N° 3.624, de 5 de outubro de 2000. Também se sugere que sejam reeditados os Decretos N° 3.753 e N° 3.754, de 19 de fevereiro de 2001.

A implantação da Rede Digital de alta velocidade para os estabelecimentos de ensino e bibliotecas é um item isolado – mas de considerável complexidade e magnitude – que deve ser considerado no contexto dos Programas que vierem a ser desenvolvidos e sua efetivação é, fundamentalmente, uma questão de ordem estratégica a ser decidida pelo Governo, envolvendo os Órgãos de Planejamento e de Educação, em nível Federal, Estadual ou Municipal.

As Concessionárias, sem dúvida, poderão fazer a implantação e a operação de tal Rede Privada em condições negociadas com a ANATEL. Isto poderia ser feito no contexto da prevalência da solução indicada em (i). Mas também é plenamente possível que uma Empresa Pública o faça, de forma similar à que foi indicada na alternativa (iii).

Se a implantação e a operação forem feitas por uma Concessionária Privada, deverão ser estabelecidos os condicionantes para que os ativos de tal Rede façam parte do conjunto de bens reversíveis. No caso de os recursos serem destinados a uma Entidade Pública, há que se considerar como a legislação se posiciona em relação ao direcionamento de recursos do FUST (Fundo Especial) para a implantação de redes privativas por tal Entidade Pública que não é Prestadora de Serviços de Telecomunicações.

Os procedimentos sugeridos poderão contribuir para a superação de diversos entraves que, atualmente, prejudicam a implantação dos Programas, Projetos e Atividades da Universalização dos serviços de telecomunicações e, por

conseqüência, impedem a utilização dos recursos do FUST que serão da ordem de 5 bilhões de reais ao final de 2006.

Por fim, sugere-se a criação de um Órgão de Coordenação (Comitê, Secretaria, ou similar) da aplicação dos recursos do FUST em nível supra-ministerial em função da multiplicidade de situações de aplicação e de suas diferentes características (educação, ensino, saúde, segurança pública, assistência a deficientes, atividades rurais, comunidades remotas, comunidades carentes, etc).

Tal órgão, entre outras atividades, seria o responsável pela integração de todos os Programas, Projetos e Atividades envolvidos com a Universalização dos Serviços passíveis de utilizar os recursos do FUST, sendo, ao mesmo tempo, o coordenador de todas as ações que envolvessem mais de uma Entidade. Também seria o responsável pelo relacionamento com outros Órgãos da Administração Pública envolvidos com programas de Inclusão Social, Inclusão Digital e outros associados com os conceitos gerais da chamada Sociedade da Informação.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 16

1.1 A “SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO”..... 16

1.2 “INCLUSÃO DIGITAL”..... 19

1.3 UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS 21

2. A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL 25

2.1 O FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – FUST COMO BASE DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES..... 25

2.2 A UNIVERSALIZAÇÃO: UM CONCEITO GLOBAL..... 31

2.3 AS TELECOMUNICAÇÕES COMO SUPORTE DA “INCLUSÃO DIGITAL”..... 32

2.4 A VOCAÇÃO DO BRASIL PARA O DESENVOLVIMENTO..... 33

2.5 AS ESCOLAS COMO UM MEIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL: A IMPORTÂNCIA DO FUST..... 34

2.6 O MERCADO BRASILEIRO DE BANDA LARGA 41

2.6.1 O DESEMPENHO DO SETOR NOS ANOS DE 2005 E 2006..... 42

2.6.2 O PERFIL DE CONSUMO 45

2.6.3 OS TIPOS DE TECNOLOGIA DISPONÍVEIS NO MERCADO..... 46

2.6.4 AS VELOCIDADES DE ACESSO 47

2.6.5 EVOLUÇÃO DO PREÇO DO ACESSO 48

2.6.6 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA 49

2.7 O MERCADO BRASILEIRO DE BANDA LARGA: ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONCESSIONÁRIAS 50

2.7.1 EMBRATEL 50

2.7.2 BRASIL TELECOM 52

2.7.3 TELEMAR 53

2.7.4 TELEFÔNICA 55

2.7.5 A ANÁLISE CONJUNTA DAS QUATRO PRINCIPAIS CONCESSIONÁRIAS 57

2.7.6 DAS CONCLUSÕES: A QUESTÃO DA BANDA LARGA NO BRASIL 65

2.8 AS PRESTADORAS 68

2.9 A RESPONSABILIDADE PELA UNIVERSALIZAÇÃO 69

3. HISTÓRICO DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS NO BRASIL A PARTIR DA LGT..... 70

4. O CONCEITO DE NEUTRALIDADE DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS 75

4.1 OS FUNDAMENTOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS COM BASE NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 231/MC 75

4.2 A RESPONSABILIDADE PELA UNIVERSALIZAÇÃO 87

4.2.1 OS PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES DESENVOLVIDOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO E BIBLIOTECAS: A QUESTÃO DOS TERMINAIS 90

4.2.2 POSSIBILIDADE DAS AUTORIZATÁRIAS TEREM ACESSO AOS RECURSOS DO FUST..... 98

4.3 O STFC: OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA 105

5. A APLICABILIDADE DOS RECURSOS DO FUST 113

6. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUST EM REDES PRIVATIVAS E TERMINAIS DE USUÁRIOS: A QUESTÃO DA TELEBRÁS 116

7. ACESSO AOS RECURSOS DO FUST 119

8. CONCLUSÃO 122

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo básico apresentar uma visão do FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, dentro da normatização existente para o setor de telecomunicações, indicando alternativas de soluções para sua efetiva utilização, com ênfase na educação.

Neste sentido, procura-se avançar em linhas de ação ainda não consideradas, numa tentativa de eliminar alguns dos empecilhos que, decorridos mais de seis anos da aprovação da Lei, vêm se constuindo em óbices para a implementação de projetos a serem viabilizados com os recursos deste Fundo.

1.1 A "SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO"

Inicialmente, cabe destacar a importância que a utilização dos recursos do FUST para a sociedade brasileira nos dias atuais e, muito mais, nos tempos futuros. O mundo do século XXI passa por transformações importantes que dão ênfase muito maior ao conhecimento do que em qualquer era do passado. A informação se transforma num "ativo" valioso passível de proporcionar importantes oportunidades de desenvolvimento nos negócios e no crescimento das sociedades como um todo.

A chamada "Sociedade da Informação" é usualmente conceituada como sendo a sociedade na qual a criação, tratamento e distribuição da informação, em seu conjunto, é uma atividade relevante em termos econômicos e culturais.

Não se trata somente do conjunto de conhecimentos que uma sociedade naturalmente acumulou ao longo do tempo e que se constitui na herança cultural de um povo. Envolve, pois, uma série de ações estruturadas para a obtenção acelerada de mais conhecimentos, por meio de programas de pesquisa e desenvolvimento próprios e de troca de informações com outras sociedades, aumentando o acervo de tal forma que o conteúdo resultante, principalmente multimídia, acaba por proporcionar importantes oportunidades de negócios.

Da mesma forma, os sistemas tecnológicos, baseados principalmente na informática e nas telecomunicações, constituem-se em vetores fundamentais para tais atividades de criação, tratamento e distribuição do conteúdo, de forma que eles, em si mesmos, também se constituem, individualmente ou em conjunto, em relevantes fontes de negócio nesta era.

Assim sendo, visualiza-se o surgimento de uma nova economia – a economia do conhecimento – que pode ser entendida como a exploração, em termos comerciais, deste "produto" que, diferentemente da economia tradicional do passado, não envolve bens materiais, primários ou comercializados. É como, defendem alguns, se tratasse de um trabalho "imaterial". Dentro deste contexto, diversos autores consideram a "Sociedade da Informação" a verdadeira sucessora da "Sociedade Industrial" que, por sua vez, havia sucedido a "Sociedade Agrícola feudal".

A "Sociedade Industrial" iniciou-se no Século XVIII, plantou seus fundamentos no Século XIX e teve seu auge no Século XX. O que se acredita é que a "Sociedade da Informação" passará por estas três etapas no transcurso do Século XXI. Com qualquer parâmetro de avaliação que se utilize para medir a intensidade com que o desenvolvimento ocorreu ou está a ocorrer, as telecomunicações sempre aparecerão como um dos fatores fundamentais para o aprimoramento social.

O telefone foi o primeiro dispositivo a proporcionar intensas mudanças no cenário da troca de informações entre pessoas, comunidades e empresas, tendo predominado no mundo das telecomunicações do Século XX. Nestes novos tempos, o computador passa a ter papel mais relevante, na medida em que proporciona, de forma rápida e interativa, novas formas de comunicação, possibilitando, além da voz, os textos, as imagens e o vídeo, agregando uma quantidade enorme de aplicações anteriormente não disponíveis que podem impactar profundamente no modo de vida das pessoas, transformando a maneira de se desenvolverem as relações sociais e empresariais.

Além do conteúdo, a automatização de processos, no qual é dispensada a intervenção humana direta em diversas atividades “braçais”, resulta em nova forma de organização social, normalmente com nível de especialização e valor agregado maior, portanto, mais valorizada.

Máquinas mais sofisticadas são criadas a cada dia impactando na produção e nos diagnósticos, o que confere maior precisão aos resultados e menor tempo na tomada de decisões, aumentando a eficiência dos processos, das pessoas e das instituições, conseqüentemente.

Entretanto, aquele que não participa da evolução social decorrente dos avanços tecnológicos só tende a perder espaço, seja no mercado de trabalho, seja no desenvolvimento de suas relações pessoais.

E, por tal aperfeiçoamento social tornar-se cada vez mais ágil, as diferenças dele advindas tendem a ser maiores, impossibilitando, num determinado momento, a integração do indivíduo na sociedade.

Neste ponto, surge a necessidade de o Estado, enquanto ente político responsável pela condução dos seus membros ao seu aprimoramento, intervir, a fim de procurar, na medida do possível, reverter tal quadro com ações efetivas de “Inclusão Digital”, buscando inserir cada pessoa no contexto social que se apresenta.

Sob tal enfoque, tem a *Internet*, na atualidade, despontado como o grande instrumento de veiculação segundo o conceito de “Sociedade da Informação”, pelo que é considerada como um dos elementos necessários ao avanço social.

Observe-se, entretanto, que por utilizar a *Internet* recursos da informática e das telecomunicações – denominado por alguns de Telemática – é o avanço destes que alavanca o daquele.

Portanto, é meridiana a conclusão de que as telecomunicações, ao lado da informática, são segmentos que os Governos devem priorizar na era da "Sociedade da Informação".

Esta é uma das razões pela qual a década passada experimentou expressiva onda de mudança nas telecomunicações em nível mundial, pois diversos países passaram-na para a responsabilidade da iniciativa privada, rompendo com tradição secular de intervenção direta do Estado neste segmento da economia.

No novo modelo criado, compete ao Estado somente atender aos cidadãos nas suas necessidades básicas de telecomunicações, outorgando, entretanto, a terceiros a atribuição pela execução desta tarefa. E, ao assim proceder, colocam-se as telecomunicações no mesmo patamar da informática, sendo esta uma atividade muito mais recente, mas que surgiu e se desenvolveu sob a égide da não-atuação direta do poder público.

1.2 "INCLUSÃO DIGITAL"

A "Inclusão Digital" é um conceito surgido nos Estados Unidos[3], no transcurso do desenvolvimento do processo da informatização da sociedade. As primeiras iniciativas surgiram na década de 70, quando a *Internet* fora concebida. Apesar do tempo decorrido, e com a evolução geométrica sofrida por esse sistema na década de 90, não foi possível o acesso de todos a tal instrumento de informação.

Desde o início, observou-se que a *Internet* e o processo de informatização da sociedade não poderiam ficar limitados a certos grupos sociais, pois o acesso aos bens, aos serviços e às aplicações deles decorrentes indicavam ser úteis a toda

[3] A inclusão digital é chamada nos Estados Unidos por "digital divide". Usando uma semântica diferente, o conceito fala de "divisão digital" que deve ser eliminada. No caso brasileiro a semântica é positiva no sentido de que a inclusão digital é um processo que tende a atender os "excluídos", sendo a forma como, usualmente, são denominados no Brasil os cidadãos que, por uma razão ou outra, não têm acesso a bens e/ou serviços que segmentos da população mais favorecida têm condição de obter.

sociedade. Tratava-se, pois, de produtos essenciais à convivência humana, ao desenvolvimento pessoal e profissional da coletividade frente ao novo cenário social e econômico que passou a existir.

Por isso, fez-se necessário criar condições mínimas para que todos tivessem o acesso à nova onda de transformação social e às informações nela contidas, evitando-se os “excluídos digitalmente”.

Busca-se, por isso, ver incorporado ao dia-a-dia da coletividade essa nova ferramenta de trabalho e de crescimento pessoal, com acesso a um conjunto de informações armazenadas em meios eletrônicos, na forma de Bases de Dados espalhados pelo mundo.

A “Inclusão Digital” passou a integrar os Planos de Governo das sociedades que pretendessem participar da era “Sociedade da Informação”. Para tanto, faz-se necessário aperfeiçoar os sistemas tecnológicos e dar à população condições para enfrentar os desafios dela advindos.

No Brasil, ações concretas do Estado começaram a surgir na primeira parte da década de 90, mas somente na sua segunda metade é que a “Inclusão Digital” foi incluída na Agenda de diversos Órgãos governamentais. Contudo, por conta da forma como as ações têm sido desenvolvidas no País é que os resultados ainda apresentam-se incipientes frente ao que era esperado, o que não significa dizer estar o Brasil em último lugar nessa área, encontrando-se bem situado no contexto mundial.

Na verdade, em diversos aspectos, ele se encontra bem situado no contexto mundial, principalmente em relação aos países menos desenvolvidos, o que é fruto, principalmente, do grande desenvolvimento experimentado pelo Setor de Telecomunicações no país nos últimos anos e, da mesma forma, o Setor de Informática. Apesar disto, ainda está longe de ter alcançado um nível de atendimento que atinja igualmente toda a sociedade brasileira, principalmente no que diz respeito às modernas técnicas de Acesso às Redes que interligam os pontos

onde a informação, nas suas diversas formas, cada vez mais, está digitalmente armazenada em dispositivos que utilizam os recursos da eletrônica e da informática.

O que se observa é que a falta de atuação mais eficaz, por parte do Poder Público, além do inevitável emprego de maior parcela de recursos, está a impedir a evolução em bases desejáveis nesta área da “Informação Digital”, em especial no que diz respeito ao amplo acesso de todas as camadas da população.

Quando se trata de Programas de “Inclusão Digital”, refere-se a ações de interesse nacional, envolvendo toda a sociedade, inclusive a parcela economicamente menos favorecida, motivo pelo qual o Estado deve atuar como agente alavancador e regulador, de modo a conferir maior grau de evolução aos seus membros.

O entendimento de tal situação leva a inarredável obviedade de que a iniciativa privada, por conta das características de sua atuação, cujo objetivo maior é o lucro, não tende a atender, satisfatoriamente, a população de menor poder aquisitivo.

Como conseqüência, a atuação estatal se faz imprescindível para suportar a parcela não contemplada das necessidades sociais frente à oferta do mercado, sendo esta uma das formas de intervenção normalmente aceitas na economia de mercado.

1.3 UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

A Universalização dos Serviços é denominação desenvolvida na área de Telecomunicações para conceituar a prestação de serviços públicos essenciais em prol da sociedade quando executados por entidades privadas que, obviamente, não têm responsabilidade sobre projetos de cunho social na mesma medida em que o Estado.

Serviços essenciais são de responsabilidade do Estado, sendo que empresas privadas o prestam devido à delegação a elas conferida, na forma de concessões e permissões públicas[4].

Assim, passam as Concessionárias e Permissionárias[5] [6], regra geral, a ter a obrigação de executar projetos de Universalização[7] decorrentes do objeto descrito no contrato administrativo.

---

[4] A Carta Magna prevê:

"Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único – A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado."

[5] A Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, conceitua:

"Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e pro prazo determinado;

IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco."

[6] Fernando Neto Botelho (*in As telecomunicações e o FUST: doutrina e legislação*, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 38/39) discorda de tal posição, aduzindo para tanto que: "Consignamos, lá e aqui, a inaplicabilidade da distinção feita pelos artigos 14 da Resolução 73/97 e parágrafo único do artigo 63 da Lei 9.472/97, sendo que o dizemos com o fito de tornar lógica e apta a abordagem dos dispositivos da Lei do FUST (Lei 9.998/2000), eis que não só os serviços de Telefonia Fixa Comutada, mas aqueles todos que venha a forjar o conceito de telecomunicações de interesse coletivo, haverão de se submeter, independentemente da classificação nominal que se faça do regime jurídico para a respectiva prestação, aos encargos (públicos) de universalização e de continuidade (além da prévia licitação seletiva)."

[7] A Lei Geral de Telecomunicações – LGT disciplina:

Quando se fala em Universalização, está-se a tratar de parcela da atividade tida como economicamente deficitária, mas da qual não se pode prescindir, sob pena de o Estado não atingir seu escopo social, o que representa, nos serviços de telecomunicações, a exclusão de significativa parcela populacional dos segmentos de mais baixa renda.

Frente a tal quadro, ao conferir o Poder Público, às Concessionárias *latu sensu*, parcela de suas atribuições, é necessário haver compensações para o modelo ser economicamente viável. Os subsídios ou a subvenção indireta são exemplos de incentivos dados na assunção pela iniciativa privada de encargos originariamente públicos, o que torna possível o investimento em novas tecnologias e a expansão da rede de atendimento.

A idéia de Universalização nas telecomunicações consolidou-se na década de 30, nos Estados Unidos, envolvendo, fundamentalmente, o serviço de telefonia. Nos dias atuais, tal expressão deve ser entendida num conceito mais abrangente, integrando as novas tecnologias advindas da "Era Digital".

A Universalização nos EUA deu-se por conta de os serviços de telecomunicações, historicamente, terem sido explorados pela iniciativa privada, cabendo ao Estado as iniciativas para se criarem, dentro do regime de mercado, os mecanismos para prover as necessidades de telefonia das camadas de mais baixa renda e das áreas rurais.

No Brasil, até a edição da Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995, o Estado detinha o monopólio na área de telecomunicações, competindo-lhe prover o serviço diretamente, pelo que não se falava em Universalização, pois o

---

"Art. 63. Quanto ao regime jurídico de sua prestação, os serviços de telecomunicações classificam-se em públicos e privados.

Parágrafo Único. Serviços de telecomunicações em regime público são o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade."

Poder Público não poderia impor a si mesmo tal objetivo já que sua função era de atender toda a coletividade indistintamente, com os recursos disponíveis.

Com o advento da reforma constitucional, a União pôde passar a explorar os serviços de telecomunicações mediante autorização, concessão e permissão[8], fato que estar a alterar de modo significativo o quadro até então existente, fazendo-se necessária a formulação de um novo modelo, considerando sua exploração privada.

Por isso, foi editada a LGT – Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), contendo o conceito de Universalização dos Serviços[9].

---

[8] Art. 21. Compete à União: (...)

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

[9] Art. 79. *omissis*.

§ 1º - Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

2. A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

2.1 O FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – FUST COMO BASE DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

A privatização dos serviços de telecomunicações no Brasil, cujos fundamentos estão estabelecidos na LGT, foi desenvolvida num contexto em que a Universalização dos Serviços teve, claramente, tratamento diferenciado por envolver interesses públicos estratégicos do país e ante seu relevante cunho social.

O FUST foi instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, objetivando implementar projetos de caráter eminentemente social, mas economicamente inviáveis às Concessionárias, prestadoras de serviço de telecomunicações[10] [11], que não estejam previstas como metas de Universalização[12] [13] [14] no Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU ou suas ampliações.

---

[10] Art. 1º. Fica instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

[11] Fernando Neto Botelho (*in ob. cit.*, p. 86) destaca: "... Na medida em que esta especial finalidade do FUST passa a ser, como o é, apenas a de 'cobrir parcela de custo (...) atribuível ao cumprimento de obrigações de universalização', vê-se logo o seu caráter nitidamente indenizatório, ou ressarcitivo-direto, da própria atividade-fim exercida pelo particular onerado com tal custo a ser coberto pela receita do fundo, eis que 'parcela de custo' operacional reúne pertinência e diz respeito a exclusivo empenho de recursos por parte do delegatário da função pública.

Logo o destino específico do FUST outro não será do que o subsídio financeiro à atividade-fim cuja execução se delega ao particular, e não o atendimento da atividade-meio – de fiscalização, ou de serviços – cuja execução ainda remanesce com o ente

[12] O § 2º do Art. 80 da LGT é explicito quando estabelece:

"Art. 80. *omissis*.

§ 2º - Os recursos do fundo de universalização de que trata o inciso II do art. 81 não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar."

[13] Tanto assim que, nas razões do veto do art. 5º, II, da Lei do FUST, o Presidente da República, transcreveu as observações feitas pelo Ministro das Comunicações, as quais são inteiramente pertinentes ao caso em análise, na medida em que lá estava previsto a utilização do Fundo para antecipação de metas constantes do PGMU, o que foi considerado inviável diante da previsão do § 2º do Art. 80 da LGT, *verbis*:

"'Art. 5º ... (...)

II – antecipação de metas de atendimento a localidades com menos de seiscentos habitantes estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização, daquelas expansões da Rede Nacional de Suporte do Sistema Telefônico Fixo Comutado – STFC decorrentes dessas antecipações e as obrigações de expansão da rede nacional de fibra ótica, ou suas alternativas tecnológicas, prevista no Contrato de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado; (...)'

Razões do veto

'O art. 5º estabelece as condições gerais para a aplicação dos recursos do fundo, definindo que eles serão utilizados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com o plano geral de metas para a universalização dos serviços de telecomunicações ou suas ampliações.

Tem-se aqui a vinculação à universalização dos serviços de telecomunicações, atribuição dada exclusivamente às prestadoras de serviço no regime público.

O inciso II refere-se à antecipação de metas de atendimento a localidades com menos de 600 habitantes estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização, daquelas expansões da Rede Nacional de Suporte ao STFC decorrentes destas antecipações e as obrigações de expansão da rede nacional de fibra ótica, ou suas alternativas tecnológicas, previstas no contrato de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Com relação a localidades, o PGMU estabelece como metas o atendimento àquelas com mais de 600 habitantes, com acessos individuais, para 31.12.2003 (antecipada a data limite para 31.12.2001, caso a concessionária deseje ter levantadas às restrições à prestação de serviços objeto de novas autorizações), e àquelas com mais de 300 habitantes para 31.12.2005. Já com atendimento coletivo, em 31.12.2003, são aquelas com mais de 300 habitantes (portanto, incluídas no caso da antecipação) e, 31.12.2005, aquelas com mais de 100 habitantes.

O atendimento às localidades com acessos individuais é o objeto do art. 4º do PGMU, aprovado pelo Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998. O § 2º deste artigo diz que a ANATEL poderá, excepcionalmente, propor fontes adicionais de financiamento para parcela dos custos não recuperável pela exploração eficiente dos serviços referentes às metas indicadas nas alíneas "b" e "c" do inciso II deste artigo.

O § 2º do art. 80 da Lei Geral de Telecomunicações diz que os recursos do fundo de universalização de que trata o inciso II do art. 81 não poderão ser destinados à cobertura de custos de

Constitui-se o FUST como a reunião de recursos financeiros, constituindo-se como um fundo público com natureza especial[15] [16], cuja criação e gerenciamento competem à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL[17].

---

universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deve suportar.

'Por estes motivos sugere-se seja vetado o referido inciso, contrário ao interesse público.'"

[14] Cabe a ANATEL disciplinar as políticas de universalização, consoante indica a LGT:

"Art. 79. A agência regulará as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público."

[15] A Lei nº 4.320/64 dispõe:

"Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação."

[16] Segundo Afonso Gomes Aguiar, in Direito Financeiro: A Lei 4.320 comentada ao alcance de todos, 2ª ed., editora UFC, 1999, pp. 218/219, o fundo especial caracteriza-se pelos seguintes elementos: "a – imprescindibilidade do elemento financeiro – Todo fundo especial necessita da existência de certa soma de recursos financeiros, posta à disponibilidade das finalidades a que este se destina alcançar. Não se pode conceber a instituição de fundo especial sem os recursos financeiros correspondentes e necessários à execução de suas finalidades. Esta imprescindibilidade dos recursos financeiros é nota relevante, no texto legal. B – vinculação legal de finalidade – Outro elemento indispensáveis a existência dos fundos especiais é a sua finalidade. Não se pode pensar em fundo especial que não se destine a promover a execução de algum objetivo. Esta finalidade tem que ser vinculada a esta forma de produto financeiro, por força de lei e, só por lei, pode ser alterada ou modificada, e que compreende realizações de objetivos ligados à política econômica, social ou administrativa. C – admissibilidade de gestão peculiar – Por se constituir em uma forma de tratamento especial que se dá à gestão das atividades afetas à vinculação do fundo especial, admitiu, a disposição legal sob vista, a adoção de normas jurídicas peculiares, a serem aplicadas na execução dos seus objetivos, normas estas que deverão instituir procedimentos mais maleáveis e, porquanto, diversos daqueles estabelecidos para aplicação aos atos administrativos da execução orçamentária em geral. Essas normas peculiares admitidas aos fundos podem ficar estabelecidas na própria lei que os criar, ou em lei específica. Esta admissibilidade de adoção de normas especiais para os fundos tem o objetivo de tornar sua gestão mais simples e desembaraçada, excepcionando-a da forma normal de gestão dos atos em geral. Contudo, é importante dizer que, quando não foram estabelecidas as normas peculiares para aplicação ao fundo especial criado, fica sua gestão subordinada aos procedimentos legais estabelecidos para a execução dos atos, em geral, da mesma natureza."

A dotação de suas receitas hão de ser consignadas no orçamento público anual para custear despesas próprias correntes de suas finalidades especiais[18] [19]. Rege-se, portanto, segundo o princípio da legalidade estrita.

A União realiza sua arrecadação enquanto a ANATEL[20] o gere, coordena[21] e controla contabilmente. O Ministério das Comunicações, por sua vez, tem a

---

[17] Art. 4º. Compete a ANATEL:

I – implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e atividades que aplicarem recursos do FUST;

II – elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações a proposta orçamentária do FUST, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição, levando em consideração o estabelecido no art. 5º desta lei, o atendimento do interesse público e as desigualdades regionais, bem como as metas periódicas para a progressiva universalização dos serviços de telecomunicações, a que se refere o art. 80 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997;

III – prestar contas da execução orçamentária e financeira do FUST.

[18] A Lei nº 4.320/64, ao disciplinar o orçamento, prevê:

"Art. 2º. A Lei Orçamentária conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios da unidade, universalidade e anualidade."

[19] Constitui-se como receita corrente, na forma da Lei nº 4.320/64:

"Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas classificáveis em Despesas Correntes."

[20] A ANATEL foi criada pela Lei nº 9.472/97, a qual estabelece:

"Art. 8º. Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais."

[21] O Decreto 3.624, de 5 de outubro de 2000 foi editado para regulamentar o FUST, destacando as competências da ANATEL:

"Art. 3º Compete à Agência Nacional de Telecomunicações:

I – implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, os projetos e as atividades que aplicarem recursos do FUST;

incumbência de formular políticas, diretrizes e dizer quais as prioridades orientarão as aplicações do FUST, definindo programas, projetos e atividades com ela financiados[22].

Os projetos desenvolvidos pelo FUST são de interesse social, cuja execução é contínua e obrigatória por parte do Estado, tendo suas políticas públicas definidas no PGMU[23] vigente, sendo que as metas nele traçadas não podem deixar de ser cumpridas pelas Concessionárias e Permissionárias, prestadoras de serviços no regime público, por conta do princípio da Universalização dos Serviços.

Advirta-se que, por conta da mutabilidade das metas traçadas no PGMU[24], o que hoje não está nele contido, mas é inerente ao desenvolvimento das

---

II – elaborar e submeter, anualmente, ao Ministério das Comunicações, a proposta orçamentária do FUST, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição, levando em consideração o estabelecido no art. 13 deste Decreto, o atendimento do interesse público e as desigualdades regionais, bem como as metas periódicas para a progressiva universalização dos serviços de telecomunicações, a que se refere o art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997;
III – prestar contas da execução orçamentária e financeira do FUST;
IV – arrecadas a contribuição para o FUST de que trata o inciso IV do art. 7º deste Decreto, na forma indicada pelo art. 8º, bem como aplicar a multa e as sanções previstas nos §§ 1º e 2º do art. 8º.
Parágrafo único. Cabe à Agência Nacional de Telecomunicações expedir as regulamentações de operacionalização para os incisos I, II, III e IV deste artigo."

[22] A Lei nº 9.998/00 delimita as atribuições do Ministério das Comunicações como sendo:
"Art. 2º. Caberá ao Ministério das Comunicações formular as políticas, diretrizes e as prioridades que orientarão as aplicações do FUST, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fundo, nos termos do art. 5º desta Lei."

[23] O PGMU tem sua finalidade descrita pela LGT:
"Art. 80. As obrigações de universalização serão objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, que deverá referir-se, entre outros aspectos, à disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, ao atendimento de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas.
§ 1º - O plano detalhará as fontes de financiamento das obrigações de universalização, que serão neutras em relação à competição, no mercado nacional, entre prestadoras."

[24] Tratando da competência da ANATEL, preceitua a LGT:
"Art. 19. *omissis*.

telecomunicações, poderá perfeitamente passar a ser incluído como obrigação das concessionárias, a critério da ANATEL, por meio do Ministério das Comunicações, e do Poder Executivo, quando da edição de um novo Plano de Metas.

Os recursos do FUST destinam-se a ser aplicados em programas, projetos e atividades dos mais variados[25], dentre eles para a utilização de serviços de redes

---

XXX – rever, periodicamente, os planos enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;"

Por sua vez, o art. 18, III, da LGT dispõe:

"Art. 18. Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto:

III – aprovar o plano geral de metas para progressiva universalização de serviço prestado no regime público;"

[25] A Lei 9.998/00 elenca as finalidades do FUST:

"Art. 5º. Os recursos do FUST serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou com suas ampliações que contemplarão, entre outros, os seguintes objetivos:

I – atendimento a localidades com menos de cem habitantes;

II – (Vetado)

III – complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo;

IV – implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefônico, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde;

V – implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde;

VI – implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários;

VII – redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso do público, inclusive da internet, de forma a beneficiar em percentuais maiores os estabelecimentos freqüentados por população carente, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo;

VIII – instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas;

IX – atendimento a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico;

X – implantação de acessos individuais para órgãos de segurança pública;

digitais em estabelecimentos de ensino e bibliotecas, caso em que abrangerá os equipamentos para operação por seus usuários.

Busca ele custear diretamente a parcela não rentável das obrigações de Universalização por parte das operadoras. E assim ocorre, pois a Concessionária tem, enquanto empresa privada, como finalidade precípua o lucro, sendo do Estado a obrigação de prestar os serviços públicos essenciais, dentre eles o de telecomunicações.

2.2 A UNIVERSALIZAÇÃO: UM CONCEITO GLOBAL

As telecomunicações nos dias atuais – muito mais do que em qualquer época do passado – são um item de infra-estrutura imprescindível para o desenvolvimento nacional, bem como pessoal aos membros da sociedade. É, também, um meio para permitir a inclusão do país no contexto mundial dentre os mais avançados tecnologicamente, no que diz respeito à utilização dos recursos das telecomunicações e da informática, para se incorporar à chamada "Sociedade da Informação".

E isto deve ocorrer dentro de um ambiente isonômico, no qual todos os cidadãos tenham iguais oportunidades de se beneficiarem das vantagens proporcionadas por tal integração nas telecomunicações, mesmo gozando de *status*

XI – implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço público, civis ou militares, situadas em pontos remotos do território nacional;

XII – fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a instituições de assistência a deficientes;

XIII – fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a deficientes carentes;

XIV – implantação da telefonia rural.

§ 1º - Em cada exercício, pelo menos trinta por cento dos recursos do FUST serão aplicados em programas, projetos e atividades executados pelas concessionárias do Sistema Telefônico Fixo Comutado – STFC nas áreas abrangidas pela Sudam e Sudene.

§ 2º - Do total dos recursos do FUST, dezoito por cento, no mínimo, serão aplicados em educação, para os estabelecimentos públicos de ensino.

§ 3º - Na aplicação dos recursos do FUST será privilegiado o atendimento a deficientes."

econômico diverso. É a chamada “Sociedade do Conhecimento”. Os conceitos de “Sociedade da Informação” e “Sociedade do Conhecimento” são muito próximos, eis que a telecomunicação é um item fundamental para seus funcionamentos.

Deve-se, então, entender que as pessoas não inseridas nesse movimento, inexoravelmente, perderão a oportunidade de passarem a integrar o meio social que se apresenta, acentuando, ainda mais, os desníveis nos índices de desenvolvimento humano – IDH, com a conseqüente ampliação do fosso que separa as sociedades mais avançadas das emergentes.

Com isto, é muito provável a possibilidade de aumentar o “primitivismo” de certos povos em relação a outros, independentemente de estarem eles vivendo na “Era Digital da Informação”, cujas condições e influências da civilização são as mesmas.

2.3. AS TELECOMUNICAÇÕES COMO SUPORTE DA “INCLUSÃO DIGITAL”

Os Programas de “Inclusão Digital” são um dos aspectos mais expressivos da “Inclusão Social”, por meio dos quais as pessoas e instituições podem desenvolver-se tecnologicamente, reduzindo a pressão sobre o Estado no que tange à necessidade de executar projetos de caráter assistencial como forma de suprir carências básicas da população em função das referidas desigualdades sociais, em especial no campo educacional.

A “Inclusão Digital” oportuniza aprimoramento social capaz de conferir dinamização da sociedade, por conta da inclusão das pessoas no mercado de trabalho em atividades que exigem maior qualificação, gerando a desoneração do papel estatal quanto à necessidade de continuar a desenvolver determinados programas, os quais não conferem oportunidade de aprimoramento ao indivíduo, mas mera subsistência enquanto durar a atuação do ente público.

2.4. A VOCAÇÃO DO BRASIL PARA O DESENVOLVIMENTO

A vocação do Brasil, por uma série de fatores e indicadores, aponta para o caminho do desenvolvimento. O país, por isso, não pode aceitar a situação de "primitivismo" em relação a outras nações. Mas não bastam meras intenções, sendo necessárias ações efetivas para que se coloque em prática o anseio nacional do país assumir um lugar de destaque no conceito mundial quanto à "Inclusão Digital" e aos resultados por ela proporcionados.

Se esta tendência desenvolvimentista já ocorre, atualmente, em relação a alguns setores da economia brasileira que estão absolutamente alinhados com o que de mais moderno ocorre nos países avançados[26], o mesmo não se pode dizer em relação a outros que, ainda, não estão adequadamente preparados para enfrentar o desafio mundial, no que tange à utilização de tecnologias de ponta para alçar maior nível de evolução sócio-econômico. Isto se verifica, principalmente, em relação à grande massa populacional das camadas de mais baixa renda. Torna-se, assim, fundamental, e mesmo imperativa a inserção desta população na nova ordem mundial baseada em uma economia fundamentada no conhecimento e na informação.

O que pode ser motivo de preocupação nacional é que há claras evidências de que ainda se encontra o Brasil distante de atingir níveis satisfatórios quanto à inclusão dos brasileiros na seara destas novas tecnologias, principalmente porque em sua maior parte simplesmente não tem condições para acessar e utilizar os novos sistemas, o que, pode-se afirmar, é, ao mesmo tempo, causa e efeito do baixo nível cultural e educacional deste segmento populacional em nosso país. Esta é, sem dúvida, a grande motivação para a imediata implementação dos projetos de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Se assim não for, todas as medidas que venham a ser tomadas no sentido de diminuir o "fosso digital" estarão bastante comprometidas

[26] Podem-se destacar aqui os setores: bancário, agricultura intensiva, mineração, industrial pesado, telecomunicações (em alguns segmentos), produção de energia (incluindo petróleo), e, outros.

2.5 AS ESCOLAS COMO UM MEIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL: A IMPORTÂNCIA DO FUST

A escola é um dos principais vetores para a concretização da “Inclusão Digital”, haja vista ser ela uma difusora, por excelência, do conhecimento, alcançando as mais diversas localidades, pelo que propicia o efetivo desenvolvimento da sociedade, em especial por atingir as futuras gerações.

A utilização do FUST nas escolas, capacitando-as com Redes e Acessos Digitais, bem como a *Internet*, oportuniza aos seus alunos, bem como a outros segmentos sociais ligados à estrutura educacional, a depender da forma como é desenvolvido o projeto, acesso a sistema de informação essenciais para se ultrapassar a barreira da “exclusão digital”.

O FUST nas Escolas pode ter sua atuação expandida para além dos muros das unidades educacionais, na medida em que a escola possa ser um ponto de apoio para comunidade local acessar a *Internet*, difundindo o conhecimento, em períodos em que não haja sua utilização pelo alunado ou durante os fins de semana, por exemplo. O movimento gerado pela “Inclusão Digital” tem como característica desenvolver outros projetos de cunho social, como o incentivo à aquisição de PC’s domésticos, incrementando o aperfeiçoamento das pessoas no seu convívio social e nas relação profissionais.

Por outro lado, as próprias ações governamentais terão maior aplicabilidade no caso da inserção, no âmbito escolar, da “Inclusão Digital”, possibilitando a implantação de programas do MEC – Ministério da Educação e do FNDE – Fundo Nacional Desenvolvimento Econômico, os quais dependem das escolas para troca de informações acerca do desenvolvimento do ensino no País.

Como exemplo maior de utilização, por parte de programas do MEC, tem-se o PNLD – Programa Nacional do Livro Didático. Este programa distribui livros didáticos para todos os alunos das escolas públicas de ensino fundamental e médio. Diversas fases do processo são realizadas pela *Internet*, principalmente as referentes às editoras. O processo fundamental de escolha dos livros por parte das unidades

escolares, pelo qual compete a elas escolher os que deverão ser adotados para seus alunos nos 03 (três) anos subseqüentes, terminam por ser realizados, atualmente, na sua maior parte, em formulários de papel, nos quais são fixadas etiquetas autocolantes com o código de barras, equivalentes aos títulos dos livros.

Tais formulários precisam ser verificados e separados em lotes, antes de serem passados na leitora óptica e o posterior processamento das escolhas. A separação e leitura dos formulários são demoradas e tem um custo elevado, pois exige a contratação de pessoal temporário para sua execução. Além do que, por ser mecânico, demora tempo incomensurável por conta da leitura de milhares de formulários enviados pelas escolas.

O processo manual de preenchimento dos formulários provoca incorreções na escolha dos livros didáticos, por conta da colocação de etiquetas em disciplinas diferentes ou a falta de preenchimento de algumas das escolhas, como reiteradamente tem percebido o MEC no período em que o projeto está sendo desenvolvido.

Existe uma aplicação para que as escolas efetuem a escolha pela *Internet*, mas a maior parte das escolas não tem a possibilidade de utilizar tal ferramenta. Na escolha digital, além de os erros de preenchimento serem eliminados, não existe o processo de leitura de formulários, pois se coloca na base de dados as possibilidades, dando ensejo a ausência de erros no seu preenchimento. Após, já se pode gerar a demanda, sem qualquer transtorno ou demora.

Pelo que se vê, com a simples aquisição de computadores e o acesso à WEB, derivados de recursos originários do FUST, haverá significativa melhora na aplicabilidade do projeto, pois a utilização de computadores pela administração das escolas, para as escolhas dos livros, gerará substancial economia de recursos financeiros e de tempo no processamento dos dados.

Outra fase do PNLD que necessita de computadores nas escolas é a do remanejamento dos livros, no qual as escolas efetuam trocas de livros entre si e com as secretarias municipais e estaduais.

Tanto assim que o SISCORT – Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica, somente é previsto para ser empregado via *Internet*. Neste são registradas as trocas de livros entre as escolas e a distribuição daqueles oriundos das reservas técnicas das secretarias municipais e estaduais. Com esse controle, o FNDE pode identificar melhor como tratar as escolas novas e prever a compra da reserva técnica de cada escola com maior eficiência.

Ademais, não existe outro meio de controle para o FNDE na execução do acompanhamento e controle dos livros que não seja o SISCORT via *Internet*.

Para a coleta dos dados do Censo Escolar do MEC (INEP), que é a base para todos os programas do MEC, o preenchimento dos formulários via *Internet* poderá agilizar o processamento dos dados. Nos dias de hoje, tal cômputo só se encerra no final do ano. Reduzindo o tempo do processo, os dados poderão ser utilizados no próprio ano letivo, o que não está a ocorrer atualmente, sendo utilizadas apenas projeções para o atendimento às escolas, sem qualquer parâmetro mais seguro.

Outro ponto a ser atingido diretamente pelos recursos do FUST é educação a distância, cujo processo de ensino permite a atualização e o aperfeiçoamento dos professores em seu conteúdo. Não se está a falar apenas no que concerne aos cursos de informática, mas também no desenvolvimento profissional do transmissor de conhecimento, como nos casos de ser proporcionado cursos de extensão e aprimoramento da didática e do tema referente à sua especialidade.

A fim de compreender as características brasileiras, trazemos um quadro a demonstrar que a maior parte das escolas não possui ainda acesso a *Internet*, encontrando-se elas, principalmente, nos estados mais pobres ou com população de menor poder aquisitivo:

UF	Total de Escolas	Internet	Percentual
Acre	1561	64	4,10%
Alagoas	2909	117	4,02%
Amapá	622	73	11,74%
Amazonas	4850	185	3,81%
Bahia	18753	1067	5,69%
Ceará	7790	798	10,24%
Distrito Federal	510	440	**86,27%**
Espírito Santo	2624	205	7,81%
Goiás	2947	501	17,00%
Maranhão	11717	204	1,74%
Mato Grosso	2103	526	25,01%
Mato Grosso do Sul	844	434	**51,42%**
Minas Gerais	11398	1782	15,63%
Pará	10819	261	2,41%
Paraíba	5433	175	3,22%
Paraná	5539	2184	39,43%
Pernambuco	8236	863	10,48%
Piauí	6196	107	1,73%
Rio de Janeiro	5039	2268	45,01%
Rio Grande do Norte	3002	173	5,76%
Rio Grande do Sul	7017	1817	25,89%
Rondônia	1593	296	18,58%
Roraima	645	24	3,72%
Santa Catarina	3593	1371	38,16%
São Paulo	10213	8263	**80,91%**
Sergipe	1940	78	4,02%
Tocantins	1741	301	17,29%

Fonte: INEP

As três grandes exceções no cenário são:

- Distrito Federal, por sua característica de cidade com *status* de Unidade da Federação;
- São Paulo, por seu poder econômico;
- Mato Grosso do Sul, como uma grande surpresa.

Apenas estes três aparecem com mais de 50% (cinqüenta por cento) de suas escolas com acesso a *Internet*, sendo que 12 (doze) das 27 (vinte e sete) Unidades Federadas estão com menos de 10% (dez por cento) de suas escolas conectadas a WEB.

Outros aspectos imprescindíveis a compor o quadro de atendimento às escolas é questão da existência de telefone e energia elétrica nas unidades educacionais.

No quadro abaixo é possível analisar a situação de telefonia das escolas. O panorama apresenta-se um pouco melhor, mas nada muito animador:

UF	Total de Escolas	Telefone	Percentual
Acre	1561	210	13,45%
Alagoas	2909	763	26,23%
Amapá	622	214	34,41%
Amazonas	4850	745	15,36%
Bahia	18753	6753	36,01%
Ceará	7790	6243	80,14%
Distrito Federal	510	500	98,04%
Espírito Santo	2624	1232	46,95%
Goiás	2947	2273	77,13%
Maranhão	11717	2618	22,34%
Mato Grosso	2103	1546	73,51%
Mato Grosso do Sul	844	717	84,95%
Minas Gerais	11398	5255	46,10%
Pará	10819	1861	17,20%
Paraíba	5433	1675	30,83%
Paraná	5539	4661	84,15%
Pernambuco	8236	2619	31,80%
Piauí	6196	952	15,36%
Rio de Janeiro	5039	3674	72,91%
Rio Grande do Norte	3002	1277	42,54%
Rio Grande do Sul	7017	4746	67,64%
Rondônia	1593	883	55,43%
Roraima	645	285	44,19%
Santa Catarina	3593	2607	72,56%
São Paulo	10213	9370	91,75%
Sergipe	1940	582	30,00%
Tocantins	1741	963	55,31%
Total:	**139634**	**65224**	**46,71%**

Fonte: INEP

Neste novo quadro, apenas 12 (doze) dos 27 (vinte e sete) Estados e Distrito Federal possuem percentual superior a 50% (cinqüenta por cento) das escolas com telefone, sendo o percentual nacional de 46,71% (quarenta e seis vírgula setenta e um por cento) de unidades educacionais carentes de contato telefônico.

Neste aspecto, antes de tudo, é preciso suprir a ausência de telefone, para somente então falar-se em “Inclusão Digital”.

Alarmente é a questão da energia elétrica. Verificou-se que os Estados do Tocantins, Amazonas, Roraima, Pará e Acre têm percentual de escolas superior a 30% (trinta por cento) sem luz, sendo, provavelmente, referente aos centros escolares indígenas e as da zona rural da Região Norte do País:

Escolas públicas com Ensino Fundamental que possuem ou não energia elétrica **Censo Escolar 2006 – Dados Preliminares**					
UF_SIGLA	**TOTAL DE ESCOLAS**	**COM ENERGIA ELÉTRICA**		**SEM ENERGIA ELÉTRICA**	
		BRUTO	**PERCENT**	**BRUTO**	**PERCENT**
AC	1561	782	50,10%	779	49,90%
AL	2909	2802	96,32%	107	3,68%
AM	4849	3302	68,10%	1547	31,90%
AP	622	538	86,50%	84	13,50%
BA	18753	14251	75,99%	4502	24,01%
CE	7790	7247	93,03%	543	6,97%
DF	510	510	100,00%	0	0,00%
ES	2624	2256	85,98%	368	14,02%
GO	2947	2816	95,55%	131	4,45%
MA	11717	8251	70,42%	3466	29,58%
MG	11398	11176	98,05%	222	1,95%
MS	845	843	99,76%	2	0,24%
MT	2103	1789	85,07%	314	14,93%
PA	10819	5528	51,10%	5291	48,90%
PB	5433	5231	96,28%	202	3,72%
PE	8236	7641	92,78%	595	7,22%
PI	6196	4663	75,26%	1533	24,74%
PR	5538	5454	98,48%	84	1,52%
RJ	5039	5010	99,42%	29	0,58%
RN	3002	2876	95,80%	126	4,20%
RO	1593	1135	71,25%	458	28,75%
RR	645	384	59,53%	261	40,47%
RS	7017	6971	99,34%	46	0,66%
SC	3593	3515	97,83%	78	2,17%
SE	1940	1825	94,07%	115	5,93%
SP	10442	10438	99,96%	4	0,04%
TO	1741	1209	69,44%	532	30,56%
Total:	**139862**	**118443**	**84,69%**	**21419**	**15,31%**

Fonte: INEP

Observe-se que a solução desse problema pode dar-se por células de energia solar, caso baterias sejam instaladas, ou outra solução mais adequada às características da localidade, sendo que tais medidas não podem ser viabilizadas com recursos do FUST, pois este se destina à área de telecomunicação, e, quanto às escolas e bibliotecas, à instalação de equipamentos para acesso à rede digital, inclusive *Internet*.

Portanto, parte da solução está fora do âmbito de incidência dos recurso do Fundo, pelo que devem ser viabilizadas por meio dos agentes governamentais, para só depois ser possível a "Inclusão Digital".

Este é o panorama das escolas que devem ser atendidas pelo FUST, donde podemos perceber que muito pode ser feito em favor dos alunos e das comunidades adjacentes às escolas, oportunizando o acesso aos meios de telecomunicações, tanto no que pertine ao telefone como a própria *Internet.* Estes elementos dependem não apenas dos recursos do FUST, mas também de atuação governamental mínima a prover condições básicas para sua utilização.

2.6 O MERCADO BRASILEIRO DE BANDA LARGA

Partindo-se do princípio de que os acessos de Banda Larga se constituem num item imprescindível para o sucesso de qualquer iniciativa no sentido de alcançar os objetivos preconizados ao longo do presente Relatório, e como tal questão está fundamentada na Universalização dos Serviços que, por sua vez, está ligada à prestação de serviços por empresas privadas, é relevante para as conclusões do presente Relatório que se ofereça um quadro da situação presente em relação à oferta de tais serviços.

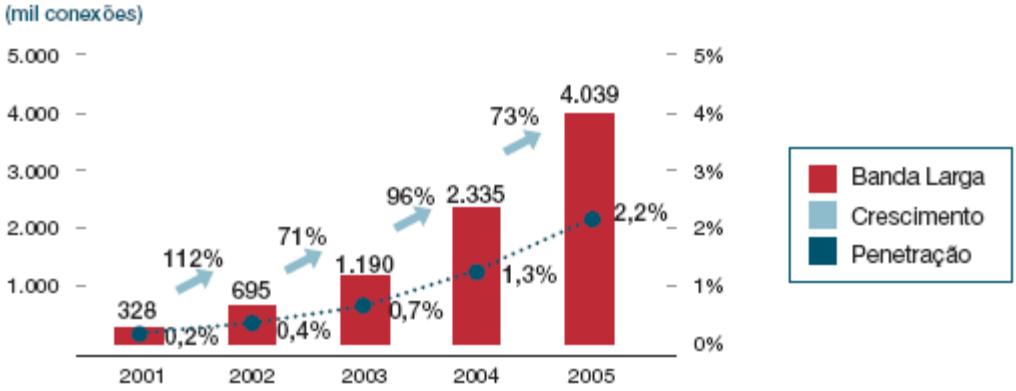
2.6.1 O DESEMPENHO DO SETOR NOS ANOS DE 2005 E 2006

O mercado de Banda Larga no ano de 2005 registrou crescimento de 73%, encerrando o ano com aproximadamente 4 milhões de conexões, o que equivale a uma penetração[27] de 2,2% da população brasileira. No ano de 2004, esse mesmo índice era de aproximadamente 1,3%, demonstrando assim evolução significativa na penetração do mercado nacional nesse segmento.

O crescimento no setor pode ser observado quando se leva em conta o número de municípios com cobertura de Banda Larga. Em 2003, apenas 251 possuíam acesso a *Internet* de alta velocidade. No ano de 2004, o número fechou a casa dos 1,17 mil, sendo que em 2005 alcançou os 1,6 mil. Entretanto, apesar dos números mostrarem o bom desempenho do mercado de Banda Larga em 2005, o índice de penetração ainda é ínfimo, comparado ao de países desenvolvidos – Estados Unidos (27%), Coréia (68%), França (22%) e Reino Unido (19%), dentre outros.

[27] O índice de penetração corresponde à relação entre o número de clientes com Banda Larga e a população total.

A Evolução do Mercado de Banda Larga – Brasil

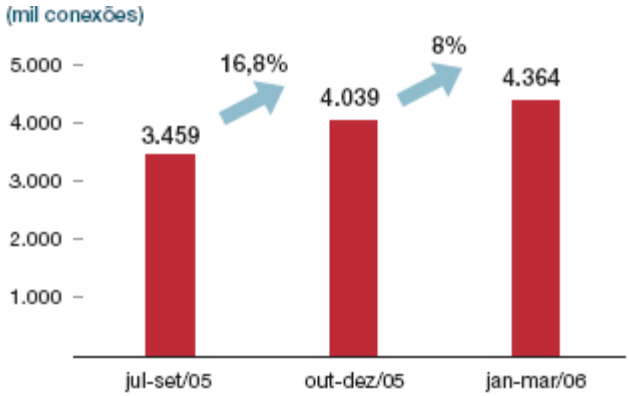


Fonte: IDC

No mercado nacional de Banda Larga, as ofertas de velocidades acima de 1 MB com preços acessíveis ao consumidor residencial, somente foram possíveis no quarto trimestre de 2005 e no primeiro trimestre de 2006, o que possibilitou significativo estimulo ao aumento das novas conexões e da migração de usuários para as conexões de maior velocidade.

No primeiro trimestre de 2006, 325 mil novas conexões em Banda Larga foram comercializadas no país, totalizando 4,364 milhões de acessos, o que representa um aumento de 8% na base de clientes.

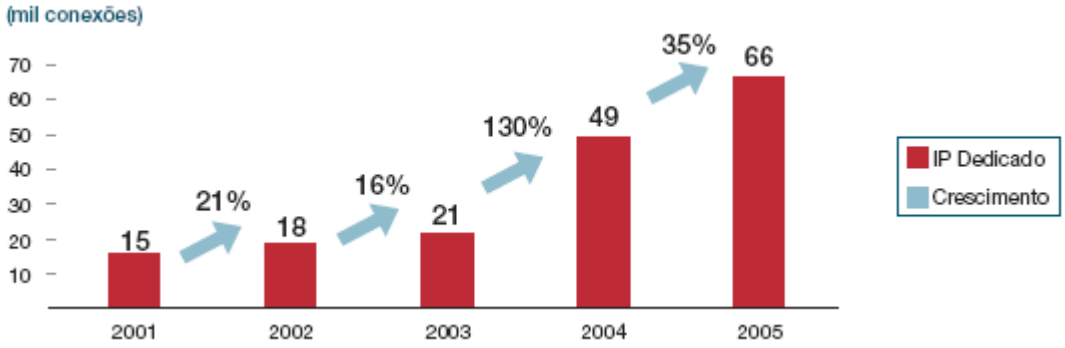
Mercado de Banda Larga – Evolução Trimestral – Brasil



Fonte: IDC

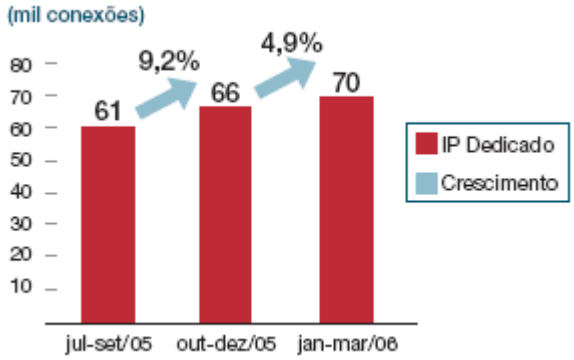
Importante indicador do progresso tecnológico é o comportamento do mercado de IP Dedicado. Tal tecnologia é a principal solução de acesso rápido à *Internet* para médias e grandes empresas. Esta registrou crescimento de 35% em 2005, alcançando um total de 66 mil conexões no final daquele ano. No primeiro trimestre de 2006, 3,3 mil novos *links* elevaram sua base instalada a cerca 70 mil conexões.

Evolução do Mercado de IP Dedicado – Brasil



Fonte: IDC

Mercado de IP Dedicado- Evolução Trimestral – Brasil

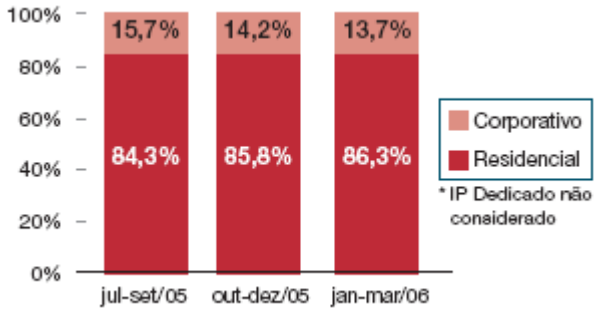


Fonte: IDC

2.6.2 O PERFIL DE CONSUMO

Os usuários residenciais constituem a maior parte do mercado consumidor de Banda Larga, sendo responsáveis por mais de 86% das conexões instaladas. A expansão das Operadoras, conjugada com a queda de preços do serviço, foram os principais responsáveis pelo crescimento dessa parcela do mercado, a qual foi elevada gradativamente, em comparação com os trimestres anteriores, sua participação no setor.

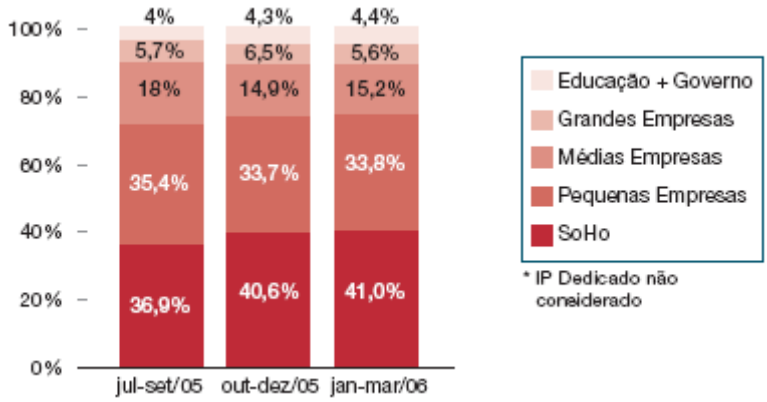
Perfil dos Consumidores dos Serviços de Banda Larga



Fonte: IDC

Na fatia corporativa, destacam-se as micro, pequenas e parte das médias empresas, muitas das quais começaram a utilizar o serviço de Banda Larga nos últimos meses por conta da oferta de novas velocidades a preços mais acessíveis. Já as grandes empresas continuam adotando a solução de IP Dedicado, mais adequada à complexidade de sua infra-estrutura, pelas peculiaridades de suas operações e quantidade de usuários concorrentes.

Distribuição do uso de Banda Larga no Mercado Corporativo – Brasil



Fonte: IDC

2.6.3 OS TIPOS DE TECNOLOGIA DISPONÍVEIS NO MERCADO

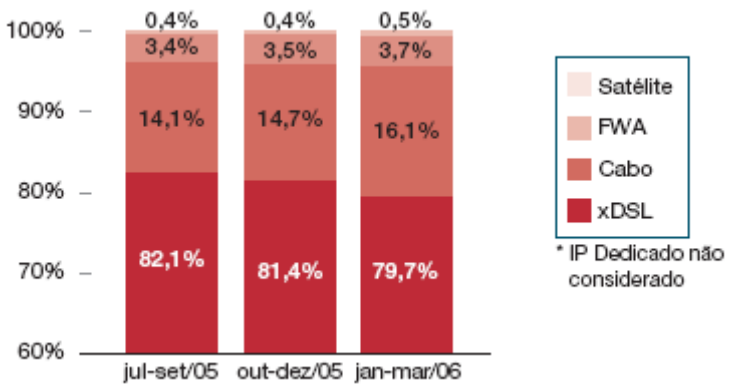
A distribuição das tecnologias de acesso à Internet no mercado é reflexo da disponibilidade de infra-estrutura da rede de comunicações atual. O uso de Xdsl (linha telefônica), como meio físico, equivale a quase 80% das conexões de Banda Larga existentes no Brasil. Apesar da predominância do seu uso, deve-se ressaltar o significativo aumento das conexões via cabo coaxial, conseqüência direta da expansão das redes e também do aumento da demanda por serviços de TV por assinatura, principal incentivador desse mercado.

Essa tecnologia utiliza as redes de transmissão de TV por cabo convencionais para transmitir dados em velocidades que variam de 256 Kbp/s a 8 Mbp/s, utilizando topologia de rede partilhada, na qual todos os usuários partilham a mesma largura de banda.

As soluções *wireless* (sem fio) também demonstraram desempenho positivo no último trimestre, destacando-se as ofertas para condomínios residenciais em áreas metropolitanas.

Nas regiões em que não há alcance da cobertura das redes de telefonia e/ou cabo, o acesso à Internet, utilizando a tecnologia de satélites, mantém-se como solução viável, por atender 99,8% do território nacional. Esta, via satélites de comunicação, é usada em menor escala por empresas e instituições financeiras para transmitir o sinal diretamente aos computadores que os captam por meio de antenas parabólicas comuns e receptores. Sua grande vantagem é que se pode estabelecer conexão em qualquer parte do país, até mesmo em áreas remotas, sendo que sua velocidade depende do satélite envolvido e do serviço.

Tipo de Tecnologia para Acesso de Banda Larga – Brasil



Fonte: IDC

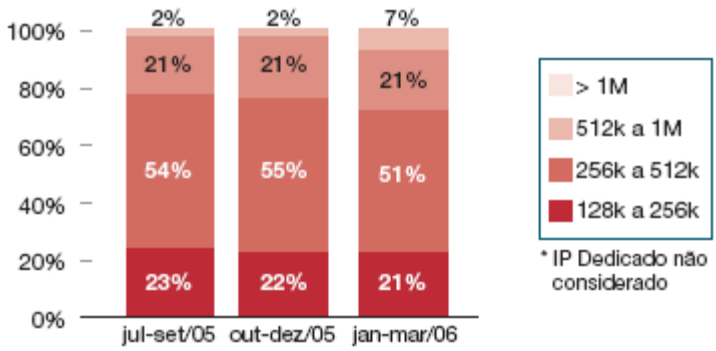
2.6.4 AS VELOCIDADES DE ACESSO

Umas das principais características referentes ao mercado de Banda Larga nos últimos trimestres foi o aumento expressivo da oferta de conexões com velocidades acima de 1 MB.

Estas conexões de alta velocidade têm sido oferecidas a preços bastante similares aos de conexões com menos da metade da velocidade, o que causou impacto significativo não apenas na distribuição percentual das faixas de velocidade,

levando as conexões com mais de 1 MB a expressivos 7% do mercado, mas também nos números totais de mercado, mostrando que, além da migração de usuários existentes, houve também a conquista de novos usuários, residenciais e corporativos.

Velocidades de Acesso Banda Larga – Brasil



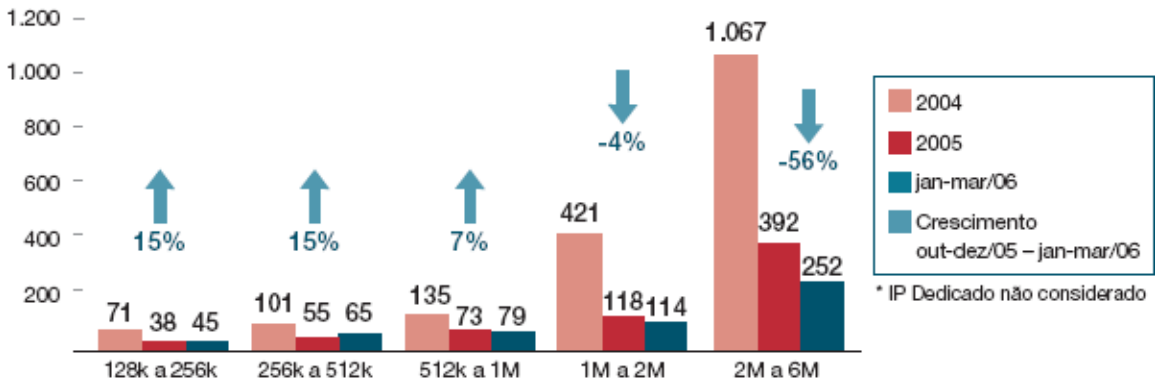
Fonte: IDC

2.6.5 EVOLUÇÃO DO PREÇO DO ACESSO

Mantendo a tendência de 2005, no primeiro trimestre deste ano, houve queda de preços do serviço de acesso em Banda Larga, e os usuários puderam contar com novas ofertas de alta velocidade que chegaram ao mercado no início do ano.

Por conta do crescimento do setor de conexões de alta velocidade, percebemos que, à medida que os preços médios das velocidades maiores caíram substancialmente, a média dos preços das menores velocidades aumentou de forma sutil. Entretanto, isso não significa que os provedores estejam elevando os preços dessas conexões, mas é decorrência da diminuição e/ou retirada de ofertas de menor velocidade do *portfólio* das empresas, por conta do aumento da representatividade dos provedores que atuam em regiões de menor competitividade e/ou oferecem níveis de serviço diferenciados.

Preço do Serviço de Banda Larga – Brasil (R$)

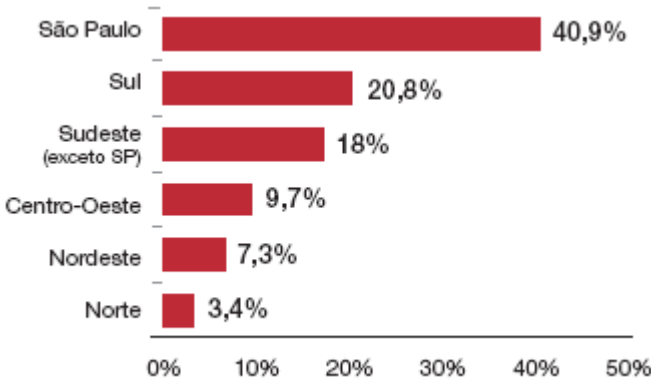


Fonte: IDC

2.6.6 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

A vasta extensão das redes de tecnologia fixa (principalmente Xdsl e cabo) e do nível de competitividade do mercado de Banda Larga, tornou o Estado de São Paulo a maior região consumidora do serviço, com aproximadamente 41% do mercado brasileiro, seguida pelas regiões Sul, Sudeste (exceto São Paulo), Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Distribuição Geográfica – Jan-Mar/06



Fonte: IDC

2.7 O MERCADO BRASILEIRO DE BANDA LARGA: ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONCESSIONÁRIAS

2.7.1 EMBRATEL

A Embratel é uma das maiores empresas no mercado brasileiro de transmissão de dados, diferenciando-se dos demais concorrentes pela abrangência nacional da sua oferta de serviços, o que é reflexo da extensão e qualidade de sua rede.

Entre os serviços por ela oferecidos neste segmento, destacam-se várias tecnologias para a transmissão de dados comutados, por via satélite e vários produtos de *Internet* voltados para o segmento empresarial.

Sua rede, de extensão nacional e internacional, permite que esses produtos sejam oferecidos em praticamente todas as regiões do Brasil, sendo uma das principais empresas brasileiras provedora de dados em alta velocidade e de serviços de *Internet*.

Desde a privatização, a Embratel vem atingindo um nível elevado na diversidade de suas receitas, sendo que os serviços de dados vêm aumentando os de valor agregado. Também houve a diversificação de sua base de clientes neste período, com a adição de um número crescente de empresas de médio porte.

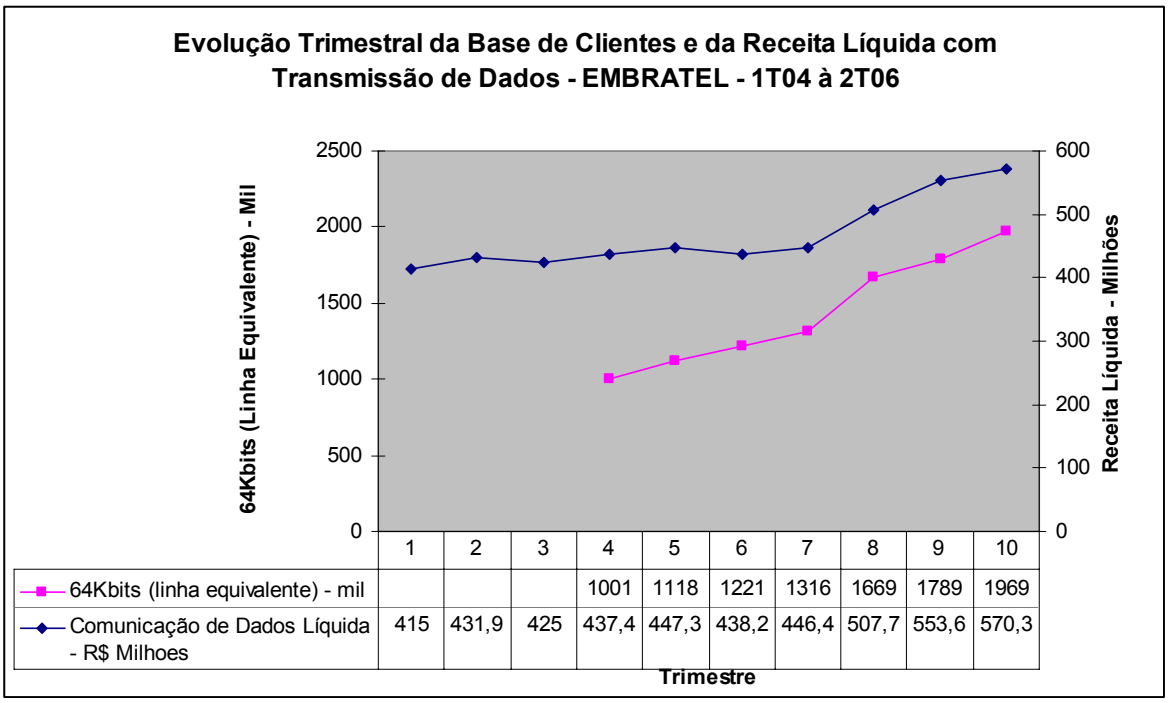
No Gráfico 1 pode-se notar o crescimento trimestral da base de clientes de acesso em Banda Larga e a evolução das receitas líquidas com transmissão de dados. O expressivo aumento da receita no ano de 2005 foi explicado pela expansão nas receitas de aluguel de linhas a outros provedores e de dados e *Internet*.

Em dezembro de 2005, a Embratel tinha em serviço 1,7 milhão de circuitos (de 64 Kbp/s equivalentes) para fornecer serviços de dados corporativos, representando um aumento de 66,7%, comparado ao fim do ano de 2004.

No final do segundo trimestre de 2006, ela possuía em serviço 1,969 milhão de circuitos, apresentando um aumento de 15,82% em relação ao mês de dezembro de 2005.

A receita de dados da Embratel é impulsionada, principalmente, pelo volume, que teve um aumento significativo, e pelos níveis de preços, o qual teve expressiva queda de valor do serviço devido à concorrência e a redução do que se paga pelos equipamentos.

Gráfico 1



Fonte: Divulgação de Resultados Embratel – 4º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

2.7.2 BRASIL TELECOM

A Brasil Telecom S.ª atua no mercado de *Internet*, Banda Larga e transmissão de dados, em todo território, oferecendo estes serviços por meio de suas subsidiárias.

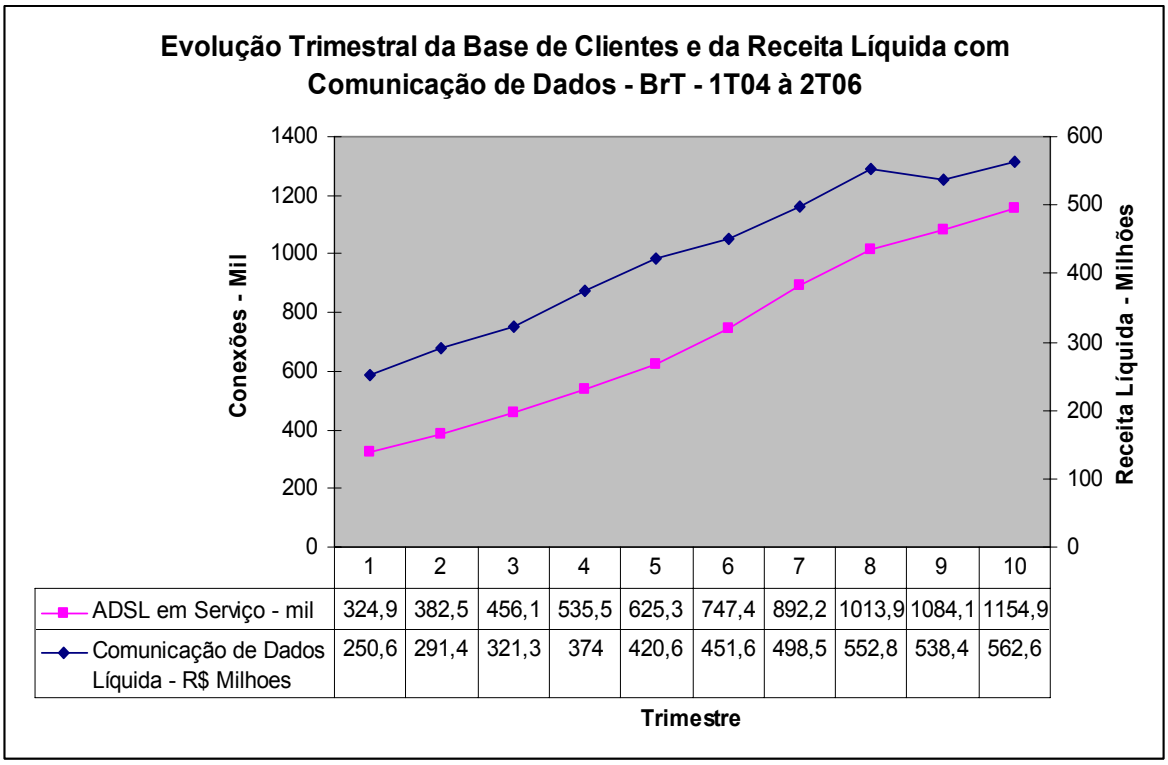
Devido ao lançamento de diversos novos serviços, a empresa atingiu 548 mil clientes em 2005, 106% acima da base existente no exercício anterior.

O grande destaque de 2005 da Brasil Telecom, no segmento de transmissão de dados, foi a expansão da oferta de conexões ADSL. Comparados a 2004, tais acessos em serviço cresceram 89,3%, atingindo 1.013,9 mil ao final de 2005. Nos últimos dois anos, o aumento observado foi de 260%.

O acesso ADSL é fundamental na estratégia da Brasil Telecom, pois, além de proporcionar uma maior receita média por usuário, protege a base de clientes de alto poder aquisitivo contra a concorrência. Em 2006, o crescimento esperado é de 30 a 40% em tal base de clientes.

No Gráfico 2 pode-se notar não só o crescimento trimestral de clientes no acesso em Banda Larga, mas também a evolução das receitas líquidas com transmissão de dados.

Gráfico 2



Fonte: Divulgação de Resultados Brasil Telecom – 1º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

2.7.3 TELEMAR

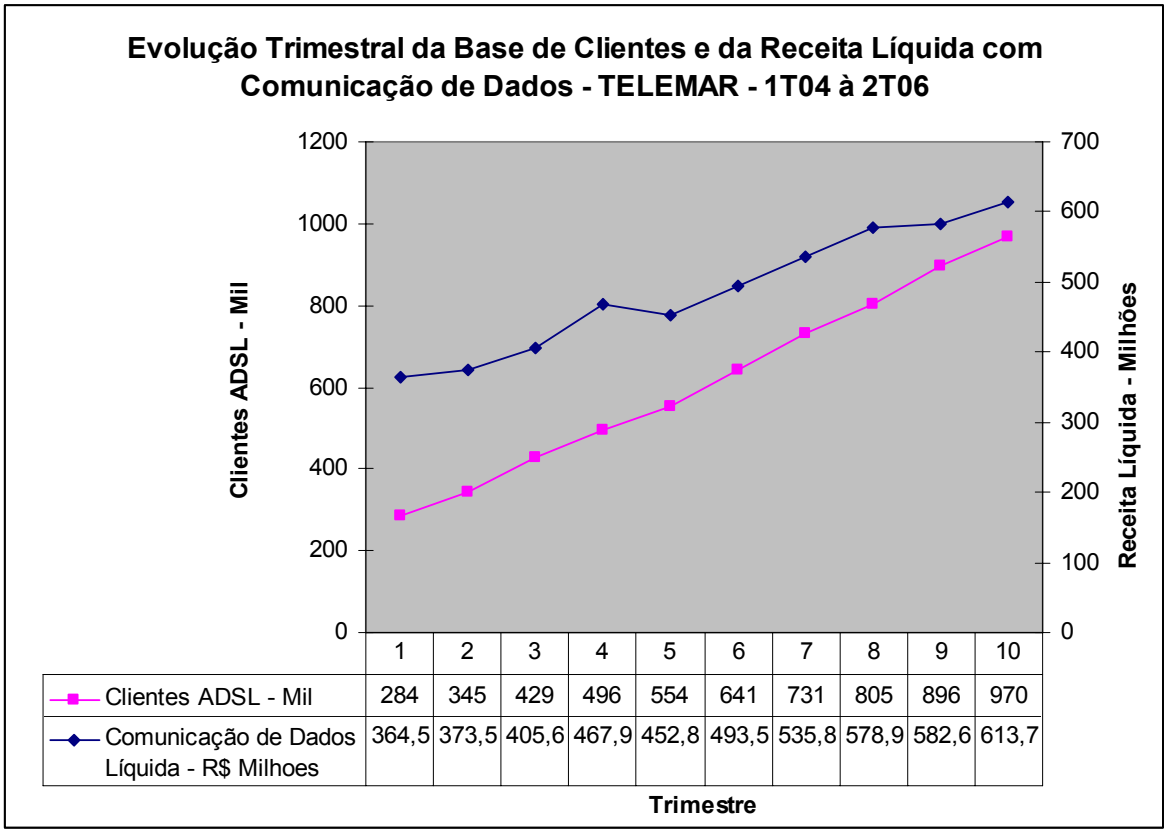
A Telemar presta serviços de acesso à *Internet* em Banda Larga usando tecnologia ISDN e ADSL nas principais cidades da Região I. A empresa começou a oferecer linhas ISDN a clientes residenciais em janeiro de 2000, e assinaturas ADSL a pequenas e médias empresas em abril de 2001. A tecnologia ADSL permite a transmissão de sinais de voz e dados, em alta velocidade, por meio de um único par de fios de cobre na rede de acesso. Em 31 de dezembro de 2005, a Companhia havia vendido 49,9 mil linhas da primeira e 309,3 mil desta última.

A transmissão de dados, que compreende serviços de *Internet* e rede de transporte, representou uma receita bruta total da Telemar de 8,8% em 2005, 7,3% no exercício findo em 2004 e 6,1% no ano de 2003. No entanto, os serviços relacionados à transmissão de dados e *Internet* têm crescido rapidamente no Brasil.

Além do crescimento em volume e do aumento da demanda de capacidade de Banda Larga, esperam-se reduções dos preços de transmissão de dados como resultado da ampliação das redes, assim como uma mudança na concorrência para abranger serviços com valor agregado para plataformas de *Internet Protocol* – IP.

Os efeitos das estratégias da Telemar podem ser vistos no Gráfico 3, no qual se observa um grande e sustentado crescimento da base de clientes da empresa e, conseqüentemente, da sua receita líquida com transmissão de dados. Foram registrados aproximadamente 970 mil usuários ADSL no final de junho de 2006, um aumento de 20,49% comparado com os 805 mil no final de 2005. Esse crescimento acelerado da base de clientes é resultado de uma estratégia agressiva e da oferta completa de produtos e serviços que estimulam a penetração no mercado residencial e das pequenas e médias empresas.

Gráfico 3



Fonte: Divulgação de Resultados Telemar – 1º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

2.7.4 TELEFÔNICA

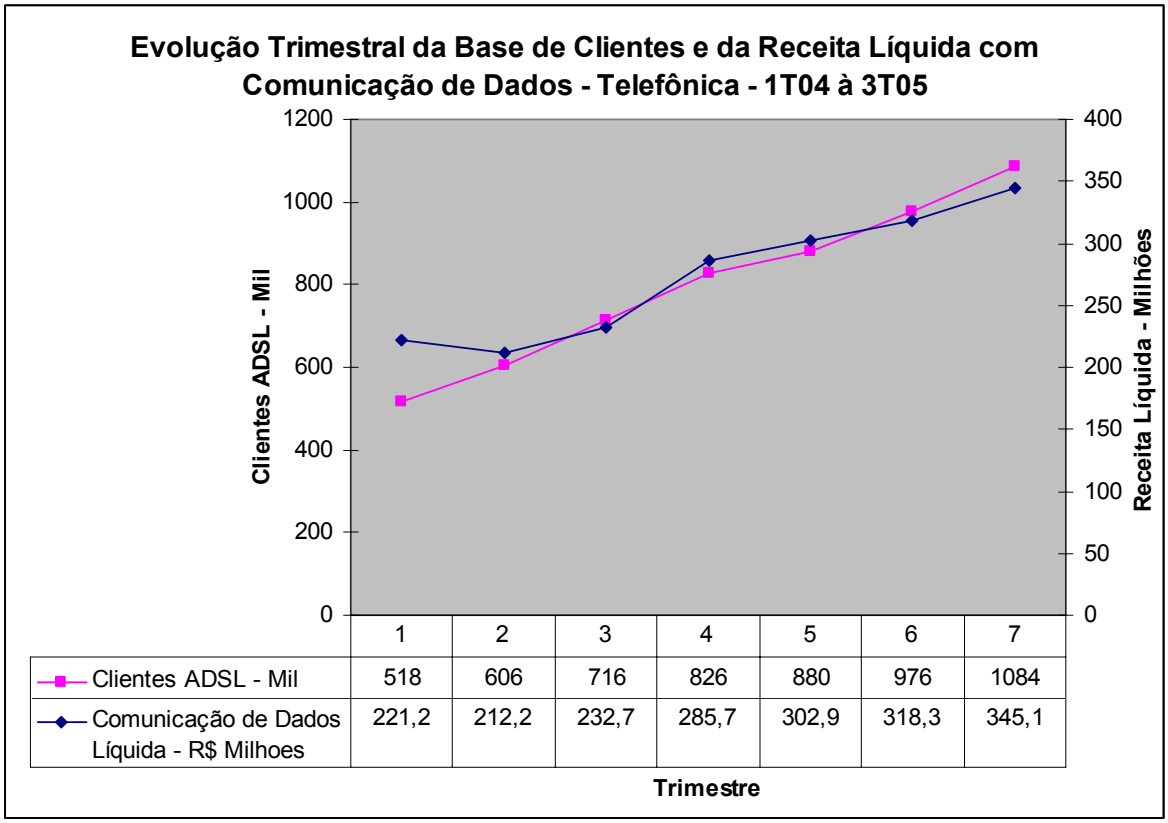
A Telefônica manteve o crescimento de seu negócio no segmento de *Internet* e dados durante todo o ano de 2004 e 2005. Contudo, a falta de informações financeiras da empresa nos permite apenas fazer a análise de seus dados até o terceiro trimestre de 2005. Ao mesmo tempo em que apresentou um aumento no tráfego de dados e na base de clientes, a empresa consolidou uma estratégia de valor agregado em Soluções Integradas e *Outsorcing*. Entre o terceiro trimestre de 2004 e o mesmo período de 2005 houve um aumento de 51,39% da base de clientes ADSL, sendo acompanhada de uma elevação de 48,30% da receita líquida com comunicação de dados. Esse desempenho positivo pode ser visto como

resultado de sucesso na penetração do mercado de diversos serviços oferecidos pela empresa. Em 2004, observou-se um desenvolvimento de 47% na receita de comutação de dados por pacotes, 176% na receita de soluções integradas e de 54% no tráfego de IP.

No final de 2004, a base de clientes Banda Larga era de 826,4 mil, tornando a Telefônica detentora de uma média 21 usuários de *Internet* para cada mil habitantes.

No Gráfico 4, podemos ver o desempenho da base de clientes e da receita líquida com comunicação de dados entre o primeiro trimestre de 2004 e o terceiro trimestre de 2005. Ao analisar tal gráfico, fica evidente o bom desempenho que a empresa vem tendo no segmento de comunicação de dados. Deve ser ressaltada a sustentabilidade de tal crescimento, observando que em nenhum trimestre houve uma queda do número de clientes ADSL da empresa.

Gráfico 4



Fonte: Divulgação de Resultados Telefônica – 1º Trimestre de 2004 ao 3º Trimestre de 2005

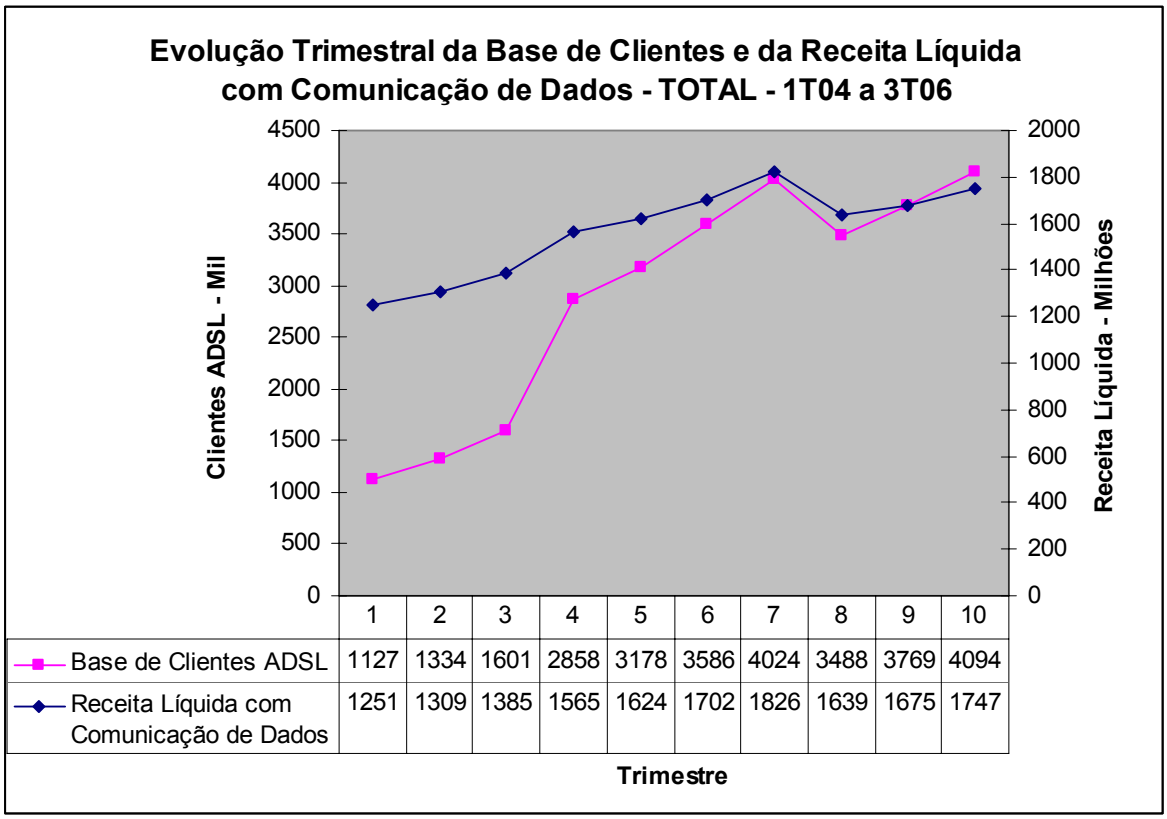
2.7.5 A ANÁLISE CONJUNTA DAS QUATRO PRINCIPAIS CONCESSIONÁRIAS

Ao analisar-se o resultado somado das quatro principais Concessionárias, percebe-se um aumento de 163,27% na base de clientes ADSL e de quase 40% na receita líquida com comunicação de dados no período de janeiro de 2004 a junho de 2006. Observe-se, entretanto, que falta dados relativos à base de clientes ADSL da Embratel nos dois primeiros trimestres de 2004, bem como à base de clientes e à receita líquida com comunicação de dados da Telefônica no último trimestre de 2005 e nos dois primeiros trimestres de 2006.

Foi realizado o somatório das informações disponíveis período a período, do qual foi gerado o Gráfico 5, no qual se observa a evolução trimestral da base de

clientes e da receita líquida com comunicação de dados total[28], no período de janeiro de 2004 a junho de 2006.

Gráfico 5



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Base de Clientes ADSL	1127	1334	1601	2858	3178	3586	4024	3488	3769	4094
Receita Líquida com Comunicação de Dados	1251	1309	1385	1565	1624	1702	1826	1639	1675	1747

Fonte: Divulgação de Resultados Embratel, BrT, Telemar e Telefônica – 1º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

Evidentemente, a brusca queda percebida nas duas séries a partir do quarto trimestre de 2005 (oitavo período) é causada pela inexistência de dados da empresa Telefônica.

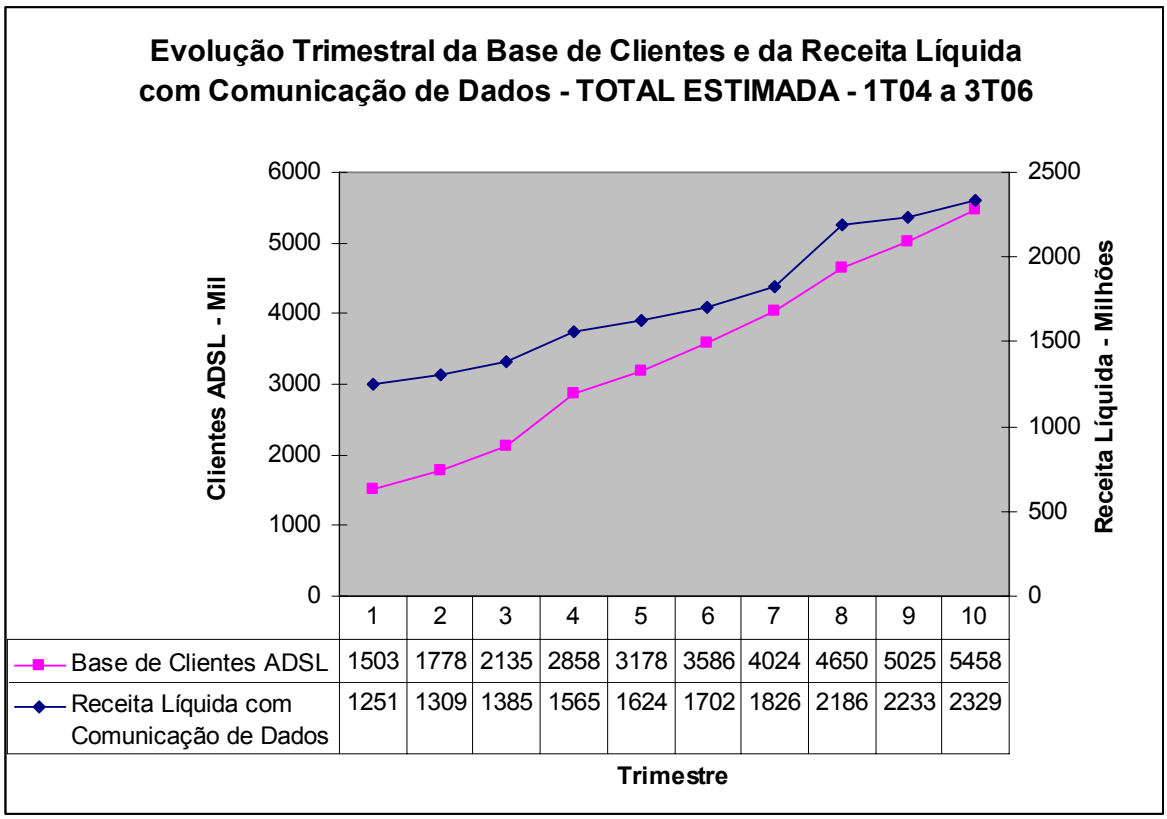
Da mesma forma, o forte crescimento das duas séries a partir do quarto trimestre de 2004 (quarto período), é resultado da falta de dados relativos à empresa Embratel nos três primeiros trimestres de 2004.

[28] Vale lembrar que o termo "total" refere-se ao somatório dos dados das quatro empresas analisadas. No caso de dados não conhecidos, atribuiu-se o valor nulo a estes.

Uma forma de contornar o problema da falta de dados é estimá-los. Tomando a média das outras empresas no mesmo período e assumindo esta média como o valor dos dados faltantes é a estimativa mais simples que se pode fazer, a qual não tem o condão de distorcer em grande parte o resultado geral, uma vez que é assumido que, no período, a empresa se comportará segundo a média.

Dentro desse contexto, foi gerado o Gráfico 6, no qual se observa a evolução trimestral da base de clientes e da receita líquida com comunicação de dados total *estimada*[29], no período de janeiro de 2004 a junho de 2006.

Gráfico 6



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Base de Clientes ADSL	1503	1778	2135	2858	3178	3586	4024	4650	5025	5458
Receita Líquida com Comunicação de Dados	1251	1309	1385	1565	1624	1702	1826	2186	2233	2329

Fonte: Divulgação de Resultados Embratel, BrT, Telemar e Telefônica – 1º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

[29] Conforme foi ressaltado, a estimativa foi feita pela média.

Ao ser feito este estimativo padrão, percebe-se que as quedas bruscas observadas nos últimos três trimestres desaparecem, entretanto, o forte crescimento, a partir do quarto trimestre de 2004 (quarto período), se mantém.

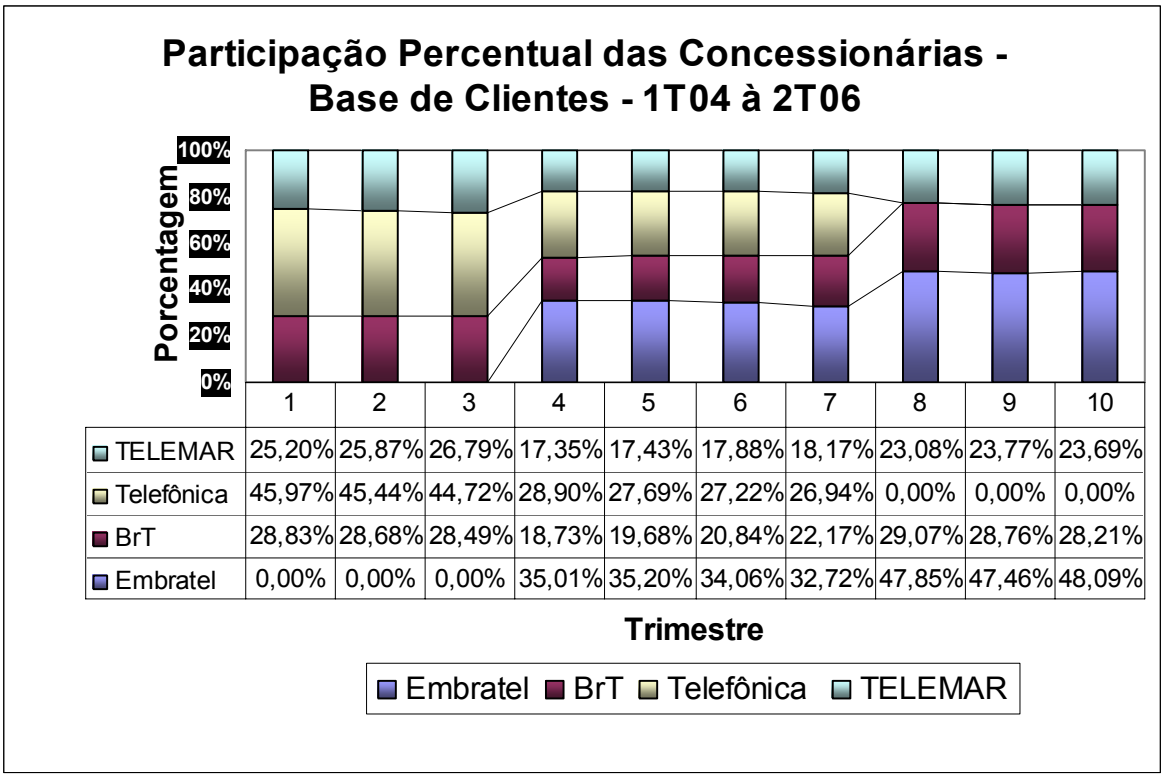
Isto se dá devido ao fato de que a média da base de clientes estimada para a Embratel nos três primeiros trimestres de 2004 está muito aquém da base de clientes efetivamente observada a partir do último trimestre de 2004.

Frente a tal quadro, nota-se ter a Embratel uma importante representatividade na base de clientes total e na receita líquida com comunicação de dados.

Nos Gráficos 7 e 8, verifica-se a participação percentual de cada empresa no somatório das quatro concessionárias, tanto na base de clientes quanto na receita líquida com comunicação de dados, sem estimação dos dados não disponíveis.

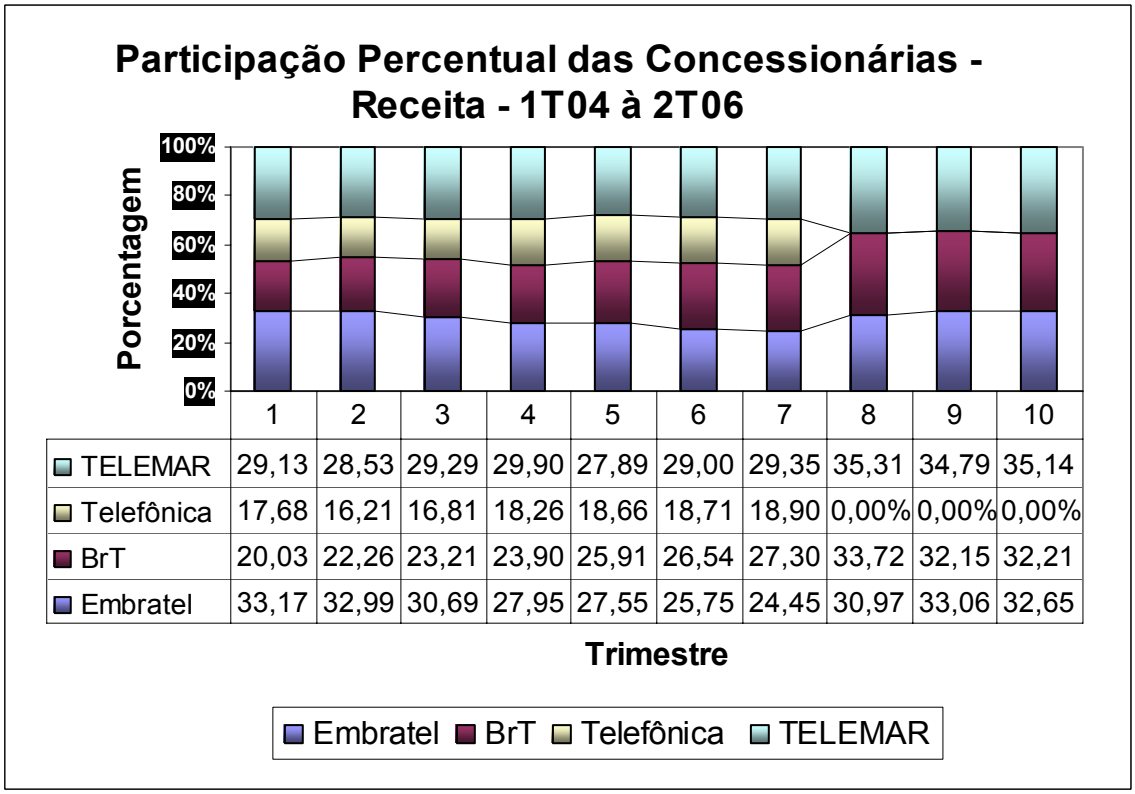
Já nos Gráficos 9 e 10, toma-se como parâmetro a participação percentual de cada empresa no somatório das quatro concessionárias, tanto na base de clientes quanto na receita líquida com comunicação de dados, estimando os dados não disponíveis pela média.

Gráfico 7



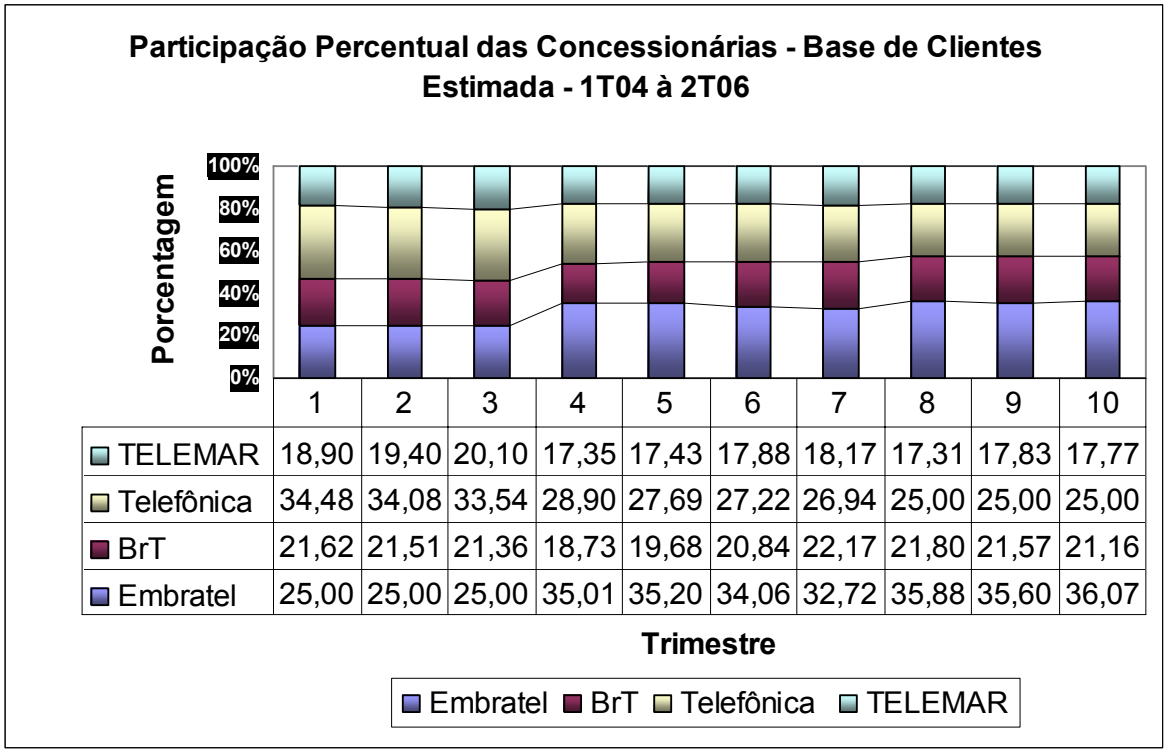
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TELEMAR	25,20%	25,87%	26,79%	17,35%	17,43%	17,88%	18,17%	23,08%	23,77%	23,69%
Telefônica	45,97%	45,44%	44,72%	28,90%	27,69%	27,22%	26,94%	0,00%	0,00%	0,00%
BrT	28,83%	28,68%	28,49%	18,73%	19,68%	20,84%	22,17%	29,07%	28,76%	28,21%
Embratel	0,00%	0,00%	0,00%	35,01%	35,20%	34,06%	32,72%	47,85%	47,46%	48,09%

Gráfico 8



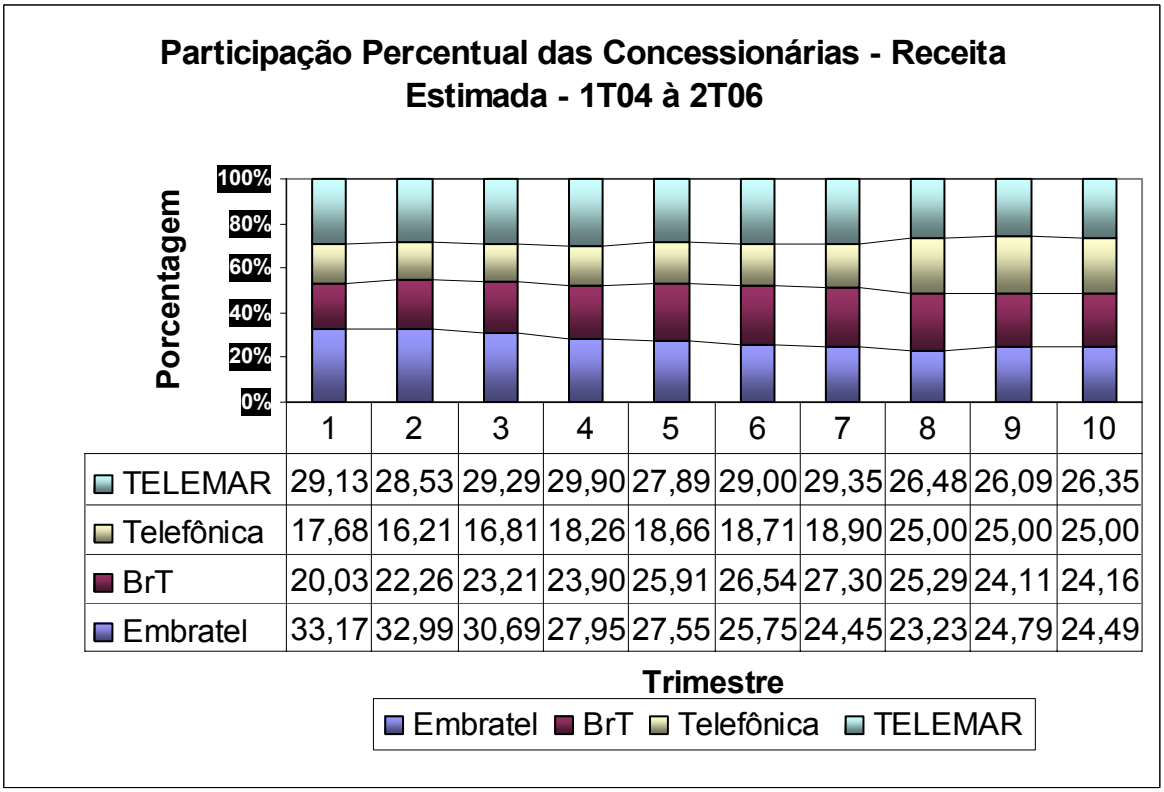
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TELEMAR	29,13	28,53	29,29	29,90	27,89	29,00	29,35	35,31	34,79	35,14
Telefônica	17,68	16,21	16,81	18,26	18,66	18,71	18,90	0,00%	0,00%	0,00%
BrT	20,03	22,26	23,21	23,90	25,91	26,54	27,30	33,72	32,15	32,21
Embratel	33,17	32,99	30,69	27,95	27,55	25,75	24,45	30,97	33,06	32,65

Gráfico 9



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TELEMAR	18,90	19,40	20,10	17,35	17,43	17,88	18,17	17,31	17,83	17,77
Telefônica	34,48	34,08	33,54	28,90	27,69	27,22	26,94	25,00	25,00	25,00
BrT	21,62	21,51	21,36	18,73	19,68	20,84	22,17	21,80	21,57	21,16
Embratel	25,00	25,00	25,00	35,01	35,20	34,06	32,72	35,88	35,60	36,07

Gráfico 10



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TELEMAR	29,13	28,53	29,29	29,90	27,89	29,00	29,35	26,48	26,09	26,35
Telefônica	17,68	16,21	16,81	18,26	18,66	18,71	18,90	25,00	25,00	25,00
BrT	20,03	22,26	23,21	23,90	25,91	26,54	27,30	25,29	24,11	24,16
Embratel	33,17	32,99	30,69	27,95	27,55	25,75	24,45	23,23	24,79	24,49

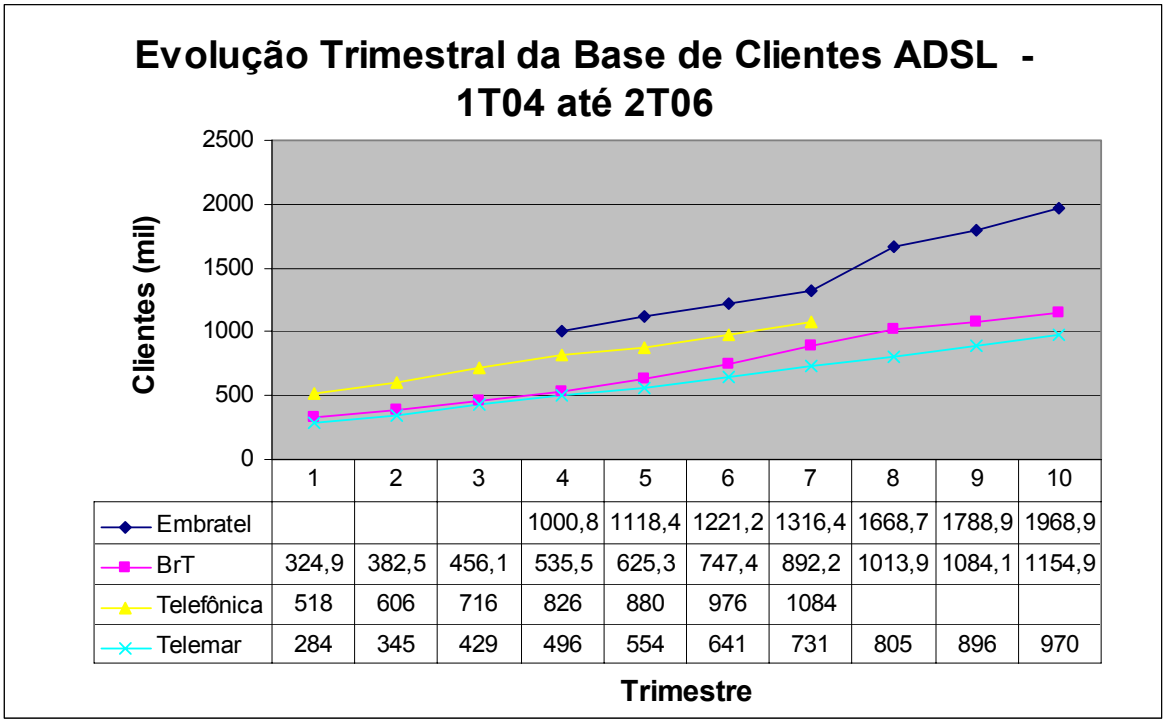
Para ser comparado o resultado das quatro concessionárias quanto ao crescimento da base de clientes e no crescimento da receita líquida com comunicação de dados, foram gerados os Gráficos 11 e 12, nos quais se pode observar a trajetória de crescimento dessas duas variáveis ao longo do primeiro trimestre de 2004 e do segundo trimestre de 2006.

É possível notar que a expansão do mercado de *Internet* Banda Larga, analisados anteriormente, favoreceu o crescimento de todas as empresas em questão.

A Embratel se destaca como líder na base de clientes, possuindo uma base maior que todas as outras operadoras durante os períodos analisados. Entretanto, este fator não leva, necessariamente, a uma maior receita líquida com comunicação de dados. Por sua vez, a Telemar, no começo do período de análise, detém uma receita líquida com comunicação de dados inferior ao da Embratel. Entretanto, o forte crescimento desta receita permitiu que a partir do quarto trimestre de 2004 a Telemar superasse, definitivamente, a Embratel.

Este tipo de efeito, uma maior base de clientes associada a uma menor receita líquida com comunicação de dados, se dá basicamente pelas diferenças qualitativas que existem entre os usuários. Tais dados agregam os consumidores residenciais e os corporativos. Um estudo mais profundo poderia levantar elementos diferenciando a natureza dos clientes, observando o impacto do tipo de cada um na receita líquida com comunicação de dados.

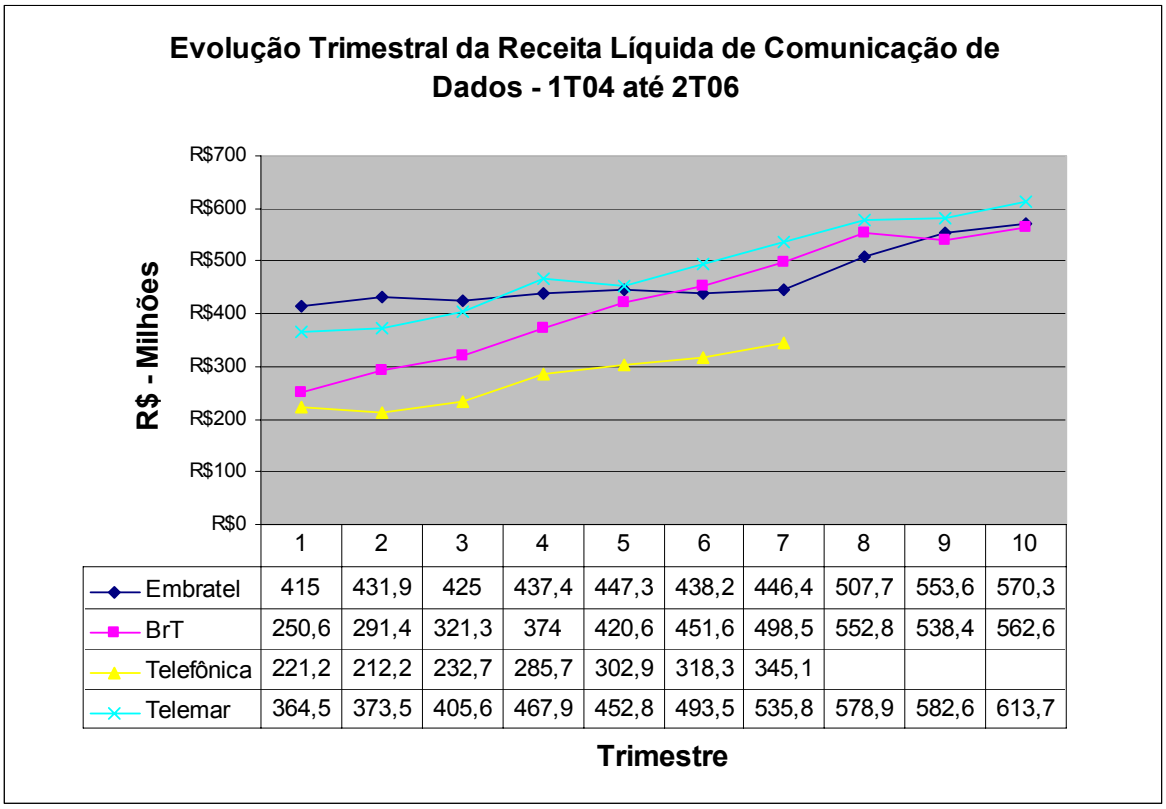
Gráfico 11



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Embratel				1000,8	1118,4	1221,2	1316,4	1668,7	1788,9	1968,9
BrT	324,9	382,5	456,1	535,5	625,3	747,4	892,2	1013,9	1084,1	1154,9
Telefônica	518	606	716	826	880	976	1084			
Telemar	284	345	429	496	554	641	731	805	896	970

Fonte: Divulgação de Resultados Embratel, BrT, Telemar e Telefônica – 1º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

Gráfico 12



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Embratel	415	431,9	425	437,4	447,3	438,2	446,4	507,7	553,6	570,3
BrT	250,6	291,4	321,3	374	420,6	451,6	498,5	552,8	538,4	562,6
Telefônica	221,2	212,2	232,7	285,7	302,9	318,3	345,1			
Telemar	364,5	373,5	405,6	467,9	452,8	493,5	535,8	578,9	582,6	613,7

Fonte: Divulgação de Resultados Embratel, BrT, Telemar e Telefônica – 1º Trimestre de 2004 ao 2º Trimestre de 2006

2.7.6 DAS CONCLUSÕES: A QUESTÃO DA BANDA LARGA NO BRASIL

Levando em consideração o baixo índice de penetração do serviço de Banda Larga no país, aproximadamente de 2,2%, e o crescimento continuado da receita líquida com comunicação de dados bem como da base de clientes, é possível concluir que há ainda espaço no mercado para a entrada de novas empresas, já que tal índice de penetração (2,2%) está muito aquém dos 5,2% da população brasileira que recebe, pelo menos, dez salários mínimos mensais.

Ao serem assumidos estes dados, e supor-se que o percentual da população que têm acesso a *Internet* (2,2%) pertencem às classes A e B (que recebem pelo

menos dez salários mínimos), é possível concluir que, levando em consideração apenas esta fatia da população, o mercado de serviço de Banda Larga tem muito espaço para crescer ainda.

O bom desempenho de algumas das principais empresas é reflexo da orientação da oferta destes serviços a parcelas muito especiais do mercado, entre elas: órgãos do governo, financeiras e grandes empresas. Como se observa no item 2.6.2, a fatia corporativa no consumo do serviço de Banda Larga vem crescendo de forma considerável.

Portanto, o bom resultado das empresas que prestam o serviço de acesso à *Internet* por Banda Larga consiste na orientação precisa da sua oferta de serviços, bem como na seleção e desenvolvimento de tecnologias mais viáveis.

Conforme antes ressaltado, a oferta de Serviço de Telecomunicação via satélite é um destaque importante no mercado, pois permite ter uma base de clientes em todo território nacional.

Entretanto, este tipo de vantagem garante a absorção de uma parcela da população que está longe das grandes metrópoles e, geralmente, com menor poder aquisitivo. Tal efeito pode ser identificado quando observada a base de clientes da Embratel e comparada com seu resultado financeiro.

Estima-se que as novas empresas que surgirem no mercado de acesso à *Internet* por Banda Larga só conseguirão assegurar sua participação no mercado se absorverem o cliente corporativo. Tendo em vista ser ele que vai orientar a oferta de serviços neste mercado, parece ser improvável que haja interesse da iniciativa privada em oferecer serviços de Banda Larga para cidades e municípios com menor poder aquisitivo.

Tal conclusão funda-se, basicamente, na percepção do futuro da oferta de serviços de comunicação de dados, orientado em especial para o cliente corporativo e o residencial de significante poder aquisitivo.

Quanto aos municípios distantes das grandes metrópoles, que em geral têm pequeno poder aquisitivo, por ser uma estratégia sem consideráveis retornos financeiros, em conseqüência das características sócio-econômicas desta clientela, fica evidente que a disponibilização da oferta de serviços de acesso à *Internet* por Banda Larga só será feita pela iniciativa pública, uma vez que o principal ganho com este tipo de estratégia é de natureza social e não financeira. E, por competir ao Estado a promoção de melhorias sociais, fica evidente não estarem as empresas interessadas em ofertar o serviço em tais condições.

Restou demonstrado, então, o colossal abismo quanto à disponibilidade dos recursos de Banda Larga, que são reduzidos em quantidade – quando comparados com a quantidade existente de acessos telefônicos – e apenas disponíveis nos locais de elevado poder aquisitivo, exatamente onde provavelmente não deve ser necessário utilizar os recursos do FUST para a Universalização dos Acessos.

Este é o caso dos grandes centros urbanos e, dentro destes, as Regiões onde vivem as Classes A e B. Na periferia das cidades, provavelmente, o quadro é bem diferente. São as situações nas quais não há TV a Cabo e o Acesso Telefônico não está, ainda, plenamente disponibilizado.

A particularidade da situação é que, do ponto de vista do atendimento, dentro de um processo competitivo, tais situações demandarão algum tempo para serem equacionadas, uma vez que é muito difícil alguma Prestadora se dispor a chegar, de imediato, somente a uma determinada Escola ou Biblioteca.

Portanto, é quase certo que uma prioridade para atendimento isolado nestas situações – a uma Escola ou Biblioteca, ou a Áreas Isoladas, de Fronteira, Comunidades Carentes, etc. – só será viabilizado com recursos do Fundo.

2.8 AS PRESTADORAS

O Estado brasileiro, ao optar pela prestação dos serviços de telecomunicações pela iniciativa privada, segundo o princípio da livre concorrência[30], desenvolve sistema que compatibiliza a necessidade de lucro com a Universalização dos serviços, decorrente do seu caráter social, sendo a coletividade diretamente interessada.

Entretanto, as Prestadoras não são obrigadas à Universalização a qualquer custo, mas somente dentro de um conceito de equilíbrio econômico-financeiro, a fim de que possam desempenhar suas atividades, dela extraindo o lucro que se espera de uma atividade empresarial, de modo a permitir recursos para novos investimentos e a adequada remuneração dos acionistas e dos investidores.

A linha mestra para se alcançar esta conciliação foi estabelecida com o entendimento de que, apesar da prestação dos serviços ser desenvolvidas a partir de processo de privatização, alguns dos agentes do processo ficariam com o encargo da Universalização dos serviços, competindo à ANATEL[31], enquanto

---

[30] A Constituição Federal faz menção aos princípios gerais da atividade econômica, prevendo, dentre eles o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV – livre concorrência;

[31] A LGT traz outras competências da ANATEL:

"Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: (...)

VI – celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação de serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções; (...)

X – expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

Agência Reguladora[32], representar os interesses do Poder Concedente no que concerne ao controle, fiscalização e operacionalização das atividades, por meio da imposição de metas quanto aos programas e prioridades do Governo a cada exercício ou período de planejamento.

2.9 A RESPONSABILIDADE PELA UNIVERSALIZAÇÃO

A proposta – posteriormente aprovada pelos legisladores (Lei nº 9.472/97 – LGT) – foi no sentido de que as prestadoras de serviço no regime público, no caso as Concessionárias e Permissionárias, seriam as responsáveis pela Universalização dos serviços de telecomunicações, descrevendo a lei de regência, as condições a fundarem tal linha de ação e a forma de colocá-la em prática.

O Ministério das Comunicações, à época, encaminhou ao Presidente da República fundamentada Exposição de Motivos explicando as razões do Projeto de Lei a ser apreciado pelo Congresso Nacional, vindo a constar, quando da aprovação da lei (LGT), importantes diretrizes sobre o entendimento acerca da Universalização[33], sendo esse o ponto de partida para a compreensão da matéria.

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;"

[32] A Constituição Federal disciplina:

"Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado."

[33] Art. 79 e ss., da LGT.

3. HISTÓRICO DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS NO BRASIL A PARTIR DA LGT

Para melhor compreensão dos diversos aspectos relacionados com a Universalização dos Serviços, passa-se a destacar alguns aspectos históricos de sua evolução a partir de conceitos estabelecidos na LGT.

A aprovação da Lei do FUST deu ensejo à edição de inúmeras Portarias cujo teor dizia respeito a programas a serem desenvolvidos pelo Fundo, tais como:

- Portaria nº 2, de 17.01.2001 - Define o PROGRAMA EDUCAÇÃO, que trata da disseminação de recursos de telecomunicações e informática nas escolas públicas federais, estaduais e municipais (D.O.U. 18/01/2001);
- Portaria nº 196, de 17.04.2001 - Define o PROGRAMA SAÚDE, que trata de universalização dos serviços de telecomunicações, com o objetivo de propiciar, observando os estabelecidos nos incisos IV e V do art. 5º da Lei nº 9.998, de 2000, serviços e recursos tecnológicos com vistas a ampliar e aprimorar as formas de acesso da população a serviços de saúde (D.O.U. 18/04/2001);
- Portaria nº 245, de 10.05.2001 - Define o PROGRAMA BIBLIOTECAS, que trata da universalização de serviços de telecomunicações em bibliotecas públicas (D.O.U. 30/05/2001);
- Portaria nº 246, de 10.05.2001 - Define o PROGRAMA DE ATENDIMENTO A DEFICIENTES, que trata da implantação de acessos individuais dos serviços de telecomunicações e equipamentos de interface a pessoas portadoras de deficiência e a instituições de assistência a deficientes (D.O.U. 20/05/2001);
- Portaria nº 834, de 23.05.2002 - Define o PROGRAMA PARA REGIÕES REMOTAS E DE FRONTEIRA, que trata do atendimento a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico e da implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço públicos civis ou

militares, situadas em pontos remotos do território nacional (D.O.U. 24/05/2002);

- Portaria nº 1.979, de 1.10.2002 – Define o PROGRAMA DE TELECOMUNICAÇÕES, que trata da disponibilidade e utilização de terminais de uso coletivo e acessos individuais do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, destinado ao uso do público em geral, para atendimento de localidades com menos de cem habitantes, propriedades rurais isoladas, famílias de baixo poder aquisitivo e pessoas carentes portadoras de deficiência (D.O.U. 03/10/2002);
- Portaria nº 2.272 de 24.10.2002 – Define o PROGRAMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, que trata da disponibilização e utilização de serviços de telecomunicações para órgãos de segurança pública (D.O.U. 25/10/2002).

A edição do Programa Educação fez com que a ANATEL propusesse os Planos de Metas de Universalização para o Ensino Médio e Profissionalizante, sendo estes formalizados por meio dos Decretos nºs 3.753 e 3.754, ambos de 19.02.2001, que deram ensejo à promoção de Consulta Pública de Edital de Licitação para sua Implementação.

Os referidos Decretos tinham o seguinte teor:

- Decreto nº 3.753 - aprova o Plano de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de ENSINO PROFISSIONALIZANTE;
- Decreto nº 3.754 - aprova o Plano de Metas para Universalização de Serviços de Telecomunicações em Escolas Públicas de ENSINO MÉDIO.

O objeto essencial da Universalização está descrito no art. 2º[34] do Decreto nº 3.753.

[34] Art. 2º. Constitui o objeto essencial da universalização, tratada neste Plano, a implantação, disponibilidade e manutenção de acessos e equipamentos terminais, para utilização de serviços de

Com tal normatização, autorizou a ANATEL, em 17.07.2001, a abertura de procedimento licitatório, aprovando o Edital de Licitação (Ato nº 17.612, de 17.07.2001). Ocorre que, na sessão de recebimento de propostas e dos documentos para habilitação, foi a Agência intimada de medida liminar concedida para suspender tal sessão, o que foi acatado.

Por sua vez, os Deputados Federais Sérgio Miranda e Walter Pinheiro formularam Representação junto ao TCU (Processo nº TC-013.158/2001-1) na qual apontavam à existência de supostas irregularidades no edital licitatório, desta advindo à decisão nº 1095/20010/TCU-Plenário[35] determinou a suspensão da licitação que estava a ocorrer.

Após, a própria ANATEL terminou por anular o Edital de Licitação nº 001/2001/SPB-ANATEL em 15.07.2002, quando o TCU, por meio de seu Tribunal Pleno, na Decisão nº 1.308/2002-TCU – Plenário (Processo nº TC-013.158/2001-1 Anexos: TC-016.338/2001-3 e TC-016.206/2001-4), observado a perda de objeto do processo, conforme se verificou na Sessão Ordinária de 2.10.2002, mandou arquivar o processo.

Foi prolatado pelo TCU o Acórdão nº 1.107/2003, decorrente de Consulta formulada pelo Ministro das Comunicações, concernente à interpretação de dispositivos legais e regulamentares, relativos à utilização de recurso do FUST, tendo a ANATEL, em 08.10.2004, proposto ao Presidente da República, por meio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção de medidas objetivando a

---

redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, dentro do conceito de Laboratório Informatizado voltado para o ensino médio.

[35] 8.2. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL que, com fundamento no art. 21 da Resolução TCU nº 36/95, que adote providências no sentido de suspender cautelarmente a Licitação nº 001/2001/SPB-ANATEL, que tem por objeto a seleção de Prestadora para implementação das metas previstas nos Planos de Metas para Universalização dos Serviços de Telecomunicações em Escolas de Ensino Médio e Profissionalizante, até que este Tribunal se pronuncie definitivamente quanto à legalidade das cláusulas constantes do respectivo edital;

instituição de nova modalidade de serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, denominado Serviço de Comunicações Digitais – SCD (Ofício nº 1242/2004/PR-ANATEL).

Foi proferido o Acórdão nº 2.148/2005-TCU-Plenário[36], concernente ao Relatório de Auditoria Operacional realizada no FUST com objetivo de verificar as dificuldades, limitações ou barreiras que estavam a impedir a aplicação dos recursos do mencionado Fundo, fazendo então constar competir ao Ministério das Comunicações formularem as políticas, diretrizes e prioridades para aplicar-se o FUST, assim como realizar estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros.

Buscou-se, a partir de então, a ANATEL e o Ministério das Comunicações cumprirem as determinações contidas no Acórdão nº 2.148/2005-TCU, tendo aquela elaborado Proposta de Plano de Metas para a Universalização do STFC em Instituições de Assistência às Pessoas Portadoras de Deficiência Auditiva – PMU, decorrente da Portaria nº 263, de 27.05.2006 do Ministério das Comunicações, que instituiu o Programa de Atendimento às Pessoas com Deficiência.

Foram estas, portanto, as atuações concernentes à viabilização da aplicação do FUST pelos agentes governamentais envolvidos, sendo que não há, até o presente momento, solução para o caso, tendo o presente Relatório o objetivo de apresentar alternativas para sua execução, dentro de uma perspectiva focada principalmente na implantação de Acessos a Redes Digitais de informação em

---

[36] 9.1. determinar ao Ministério das Comunicações, com base no art. 2º da Lei nº 9.998/2000, que:

9.1.1. formule, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, as políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST,

(...)

9.1.1.8. elaboração, em conjunto com a ANATEL, de estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeiros necessários para se imputar metas de universalização, relacionadas aos recursos do FUST, às concessionárias de serviços de telecomunicações;

estabelecimentos de ensino e bibliotecas, bem como da instalação dos sistemas e equipamentos nas dependências de tais instituições.

4. O CONCEITO DE NEUTRALIDADE DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Destacam-se alguns pontos relacionados ao tema "Universalização dos Serviços" e de como no Brasil foi construída uma solução para permitir a conciliação entre o aspecto social de alguns projetos e a necessidade das Prestadoras[37] serem obrigadas a executá-los por conta do seu regime público[38], o que não significa serem elas obrigadas a permanentemente utilizar recursos próprios na sua implantação, mas também não devem gozar de privilégios em relação às outras no caso de receberem alguma forma de aporte de recursos de Fundos Públicos para a implantação de projetos de caráter social.

4.1 OS FUNDAMENTOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS COM BASE NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 231/MC

O Anexo à Exposição de Motivos n° 231/MC, de 10 de dezembro de 1996, no seu item II – Fundamentos da Proposta, já colocava explicitamente:

---

[37] Há manifestações, inclusive do TCU, que admitem a utilização de recursos do FUST por Prestadoras Autorizatárias que prestam o serviço em Regime Privado. Neste Relatório esta possibilidade é aceita somente no que diz respeito à utilização dos recursos para pagamento do uso dos serviços. No que diz respeito à implantação das redes públicas mantém-se o conceito de que somente as Prestadoras em Regime Público estão habilitadas a utilizar os recursos deste Fundo. Por outro lado, também se considera a possibilidade de os recursos do FUST serem repassados (ou alocados diretamente) para as "Entidades Beneficiadas" no caso da implantação e operação dos Sistemas Digitais de Comunicação e Multimídia, privativos instalados nas suas dependências, Esta visão do tema parece conciliar de forma mais aderente o espírito do legislador ao formular as Leis e a realidade prática da implantação e operação dos sistemas públicos – operados pela iniciativa privada – e das Redes Privativas de Entidades Públicas que operam em suas dependências (no caso estabelecimentos de ensino e bibliotecas). O conceito, também se aplica considerando as peculiaridades inerentes ao caso do provimento de equipamentos e dispositivos especiais utilizados na comunicação por portadores de algum tipo de deficiência.

[38] Art. 79 da LGT

a) a reforma tem por objetivo adequar a estrutura do setor de telecomunicações ao novo cenário que se pretende para o Brasil, significando, simultaneamente, a visão do setor de telecomunicações como:

- *indutor da democratização da estrutura de poder no País;*
- *vetor do aumento de competitividade da economia brasileira;*
- *vetor do desenvolvimento social do País, proporcionando condições para a redução das desigualdades entre regiões geográficas e entre classes de renda pessoal e familiar.*

b) o novo modelo deverá:

I) *ter como referência os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e, para tanto, deverá assegurar:*

- *a busca do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações;*
- *...*

Na seqüência, o mencionado documento continuava aduzindo:

Com relação ao serviço universal, é importante fixar, inicialmente, o seu conceito.

Como enfatizado anteriormente, o desenvolvimento do novo modelo institucional para as telecomunicações brasileiras é suportado num conjunto de objetivos que podem ser sintetizados em duas idéias principais: a competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos.

A idéia da universalização do acesso contempla duas situações genéricas:

- *serviços de telecomunicações individuais, com níveis de qualidade aceitáveis, devem ser fornecidos, a tarifas comercialmente razoáveis, dentro de um prazo razoável, a pessoa ou organização que os requisitar;*

- ***outras formas de acesso a serviços de telecomunicações devem ser fornecidas, em localizações geográficas convenientes, a tarifas acessíveis, àquelas pessoas que não tiverem condições econômicas de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais.***

  Na primeira dessas situações, as tarifas cobrem os custos operacionais e proporcionam retorno comercialmente atrativo ao capital investido, de modo que os provedores de serviço buscarão, normalmente, satisfazer a esses clientes como parte de sua estratégia de negócios. Ou seja, a competição na exploração dos serviços fará com que os consumidores economicamente atrativos sejam atendidos satisfatoriamente, tendo acesso a serviços que supram de forma adequada suas necessidades de telecomunicações.

  Já a segunda situação diz respeito àqueles casos em que o custo de prover o acesso físico seja elevado (por exemplo, em localidades remotas no interior do País, nas áreas rurais, nas periferias das grandes cidades, em regiões escassamente povoadas) ou em que os clientes potenciais disponham de renda inferior à que seria necessária para criar uma oportunidade de investimento atrativa para algum provedor de serviço. Nesse caso, o acesso a serviços de telecomunicações poderá requerer algum tipo de subsídio, que deverá ser idealizado e distribuído de modo a não criar vantagens nem desvantagens para nenhum dos operadores e, ao mesmo tempo, possibilitar o atendimento a esse objetivo social ao menor custo.

  Atender a essa segunda situação é o que comumente se chama de obrigação de serviço universal, e financiar essa obrigação é o terceiro ponto fundamental da regulação tratada neste item (grifos nossos).

A seqüência não deixa dúvida alguma quanto ao caráter social embutido na legislação:

> ***Por se tratar de uma questão de natureza eminentemente social****, deve-se admitir, de antemão, que* ***essa obrigação possa variar com o tempo****, à medida que certos objetivos sejam atingidos e que a evolução da economia, do desenvolvimento regional, das questões demográficas, da distribuição de renda e outras, vão alterando as condições iniciais. Por isso,* ***as metas específicas de serviço universal devem poder ser modificadas periodicamente, de forma a ser adaptadas às condições de cada momento (grifos nossos).***

Inicialmente, de modo indubitável, o enfoque se concentrou na telefonia fixa. Naquela oportunidade, esta era a principal carência da sociedade brasileira no que diz respeito aos serviços de telecomunicações e as possibilidades tecnológicas, ainda que apontassem para a oferta de novos serviços, não eram suficientemente claras e objetivas pelo que, naquele momento, não se tinha como avançar muito mais. E, mesmo na telefonia fixa, ainda foram colocadas algumas reservas quanto ao alcance das metas dentro de uma visão realista do processo como um todo, como se vê:

> *Não se deve, entretanto, esperar metas extremamente ousadas num momento inicial, como instalar telefones em todos os domicílios brasileiros, pois isso não seria realista. Pelo contrário, as metas devem ser estabelecidas considerando o seu custo potencial e o impacto que terão para os seus beneficiários.*
>
> *Para se ter uma idéia do que poderiam ser essas obrigações no Brasil, num primeiro momento, pode-se considerar, a título de exemplo, como meta a ser alcançada até o ano de 2001, a melhoria do acesso da população ao serviço telefônico, basicamente por meio de telefones de uso público. Isso seria obtido por meio de:*

- *aumento da densidade de telefones públicos, dos atuais 2,6 por 1.000 habitantes para 6 por 1.000 habitantes, o que significaria colocar em serviço cerca de 550.000 novos aparelhos (ou seja, mais do que duplicar a base hoje instalada, dentro de um período de 5 anos);*

- *atendimento a todas as localidades com mais de 100 habitantes com pelo menos um telefone público capaz de fazer e receber chamadas (o que significaria dobrar o número de localidades hoje atendidas, da ordem de 20.000);*

- *. melhoria da distribuição geográfica dos telefones públicos nas regiões urbanas, tanto nas centrais como principalmente nas periferias densamente povoadas e nas áreas habitadas por pessoas de baixa renda, de maneira a tornar possível a qualquer um o acesso a um "orelhão" sem necessidade de andar mais do que 300 metros.*

Mas não há quaisquer dúvidas que se abriu uma porta para novas ações no futuro, conforme pode ser depreendido do texto em continuação:

> ***Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como por exemplo a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas públicas, de acessos à Internet, e o acesso, a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponível, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações (grifo nosso).***

E, ao mesmo tempo, já se reconhecia que haveria problemas no custeio destas novas metas como se pode concluir da seqüência do texto:

É intuitivo que o atendimento a metas desse tipo provavelmente resultará em altos custos para o prestador do serviço; entretanto, essa prestação também gerará receitas, que serão, em princípio, inferiores aos custos. Financiar as obrigações de serviço universal é, portanto, financiar esse potencial déficit. Em outras palavras, é cobrir a parcela dos custos marginais de longo prazo que não possam ser recuperadas por meio de uma operação eficiente do serviço.

Daí, a preocupação com a criação de mecanismos de financiamento para alguns Projetos de interesse social que não onerassem as Prestadoras (Concessionárias ou Permissionárias), responsáveis pela implantação dos mesmos. Onerar, no caso, significa o desenvolvimento de projetos obrigatórios que, certamente, redundem em "déficits" operacionais em função de suas características particulares.

O documento avaliou também as possibilidades de financiamentos para tal condição e, ao final, posicionou-se em relação a um deles que, foi, efetivamente, aquele que a Lei consolidou no seu texto final.

Como já salientado anteriormente, é essencial que o mecanismo de financiamento não crie vantagens nem desvantagens para nenhum dos operadores, mas que distribua o ônus de forma eqüitativa sobre todos eles. Das cinco alternativas de financiamento possíveis, apontadas a seguir, apenas a primeira e a última atendem, entretanto, essa premissa:

a) ***subsídios governamentais diretos****. Nessa hipótese, haveria recursos do orçamento fiscal destinados a financiar o serviço universal na área de telecomunicações. Embora, do ponto de vista puramente econômico esta seja uma opção perfeitamente defensável, pelos benefícios que o acesso aos serviços de telecomunicações poderá trazer para a população. São evidentes as dificuldades de natureza política para justificar a destinação*

de recursos a esse setor em detrimento de outros de prioridade certamente maior do ponto de vista social;

b) ***subsídios implícitos no preço de venda das empresas****. Nesse caso, as obrigações de atendimento seriam impostas às atuais empresas estatais e, no momento de sua privatização, o comprador descontaria, do preço a ser por ele pago o correspondente ao déficit em que incorreria futuramente com o cumprimento da obrigação. Além de difícil operacionalização, essa alternativa certamente implicaria problemas com os acionistas minoritários;*

c) ***subsídios cruzados internos à empresa****. Nessa opção, a empresa com a obrigação de prestar o serviço universal financiaria o déficit correspondente por meio da maior rentabilidade obtida dos clientes mais atrativos economicamente. Trata-se de uma alternativa insustentável num ambiente competitivo;*

d) ***subsídios cruzados externos (entre empresas).*** *Nessa alternativa, as empresas não incumbidas de prestar o serviço universal participariam de seu financiamento pagando àquelas empresas, que tivessem essa obrigação, taxas de interconexão maiores do que os custos efetivos da interconexão. Esse mecanismo pode eventualmente funcionar, em condições bastante específicas e por prazos pré-definidos. Entretanto, sua adoção estimula o bypass da rede da operadora com obrigação de prestar o serviço, e poderá levar a distorções imprevisíveis no mercado;*

*e****) criação de um fundo específico****. Nesse caso, todas as operadoras participariam do financiamento das obrigações de serviço universal, por meio de uma contribuição proporcional a suas respectivas receitas. O órgão regulador seria o responsável por administrar esse fundo, definir o*

valor das contribuições e escolher, de forma adequada, a empresa a ser incumbida da prestação do serviço universal em cada situação específica. Por ser politicamente mais simples, essa opção é a que parece ser a mais recomendável.

E, em continuação, ainda se refere à Universalização dos serviços de telecomunicações da seguinte forma:

Competindo à União, por intermédio de um órgão regulador, organizar a exploração dos serviços de telecomunicação - e aí se incluem a execução, a comercialização e uso dos serviços e a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações, bem como a utilização do espectro de radiofreqüências e dos recursos orbitais (art. 1.) - estabeleceu-se que o objetivo básico da regulação promovida pelo Estado deve ser a garantia do direito de toda a população de acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis e condições adequadas. É o que prescreve o art. 2º[39].

Esse objetivo básico, da universalização dos serviços, decorre do princípio constitucional da isonomia[40] [41]. O Projeto procurou aperfeiçoar a

---

[39] Art. 2° O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

[40] Alexandre de Moraes (*in Direito Constitucional*, 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, pp. 66/67), tratando do princípio da igualdade, leciona:

"A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como

ressalvado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal.

A igualdade se configura como uma eficácia transcendente de modo que toda situação de desigualdade persistente à entrada em vigor da norma constitucional deve ser considerada não recepcionada, se não demonstrar compatibilidade com os valores que a constituição, como norma suprema, proclama.

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que encontram-se em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

A desigualdade na lei produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos."

[41] Por sua vez, San Tiago Dantas (*in Igualdade perante a lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo. Revista Forense*, v. 116, Rio de Janeiro, 1948, p. 357-367) acentua:

"Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; raramente regula do mesmo modo a situação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e eleve até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário."

aos princípios fundamentais aplicáveis ao setor das telecomunicações. Para tanto, fez imperativa a adoção de medidas que possam ampliar o leque dos serviços, incrementar sua oferta e propiciar padrões de qualidade, na forma e condições que serão estabelecidas pelas metas específicas de universalização.

E, no que tange aos deveres de Universalização, a mencionada Exposição de Motivos indica:

O capítulo primeiro do Título II do Projeto, referente aos serviços de telecomunicações prestados em regime público, determina, no art. 73, que a regulamentação, a cargo da Agência, disciplinará os deveres de universalização e de continuidade atribuídos aos prestadores do serviço nesse regime.

Deveres de universalização são conceituados como aqueles que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa aos serviços de telecomunicações, independentemente de sua localização geográfica ou condição sócio-econômica.

E continua:

O plano geral de metas de universalização, a ser elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, explicitará as metas com relação à disponibilidade de instalações de uso individual ou coletivo, ao atendimento aos portadores de deficiências físicas e ao atendimento a áreas rurais, regiões remotas ou a instituições de caráter público ou social, como escolas, centros de saúde e bibliotecas públicas (art. 74)(Art. 80. na forma aprovada da Lei).

Esse plano deverá também detalhar as fontes de financiamento das obrigações de universalização dos serviços, que deverão ser neutras em relação aos prestadores concorrentes, em termos da competição entre eles no mercado nacional.

E, em relação ao financiamento das obrigações do serviço Universal, o comentário que se segue é cabalmente elucidativo:

> *O Projeto deixa claro, no art. 75 (Art.81[42] na forma aprovada da Lei), o que significa financiar as obrigações de serviço universal: trata-se de suprir os recursos complementares para cobrir a parcela do custo atribuível exclusivamente ao cumprimento dos deveres de universalização do prestador de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. Isto é, o que deve ser considerado não é a simples diferença entre receitas e despesas, mas a diferença entre as receitas e os custos que seriam admitidos com a exploração do serviço da maneira mais eficiente possibilitada pela tecnologia.*
>
> *Para suprir esses recursos de forma neutra em relação à competição, conforme premissa determinada no art. 74, o Projeto estabelece duas alternativas possíveis, consistentes com o discutido no item 3 da parte II desta Exposição de Motivos: o orçamento fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e um fundo especialmente*

---

[42] Art. 81. Os recursos complementares destinados 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, poderão ser oriundos das seguintes fontes:

I - Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - fundo especificamente constituído para essa finalidade, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei, cuja mensagem de criação deverá ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação desta Lei.

Parágrafo único. Enquanto não for constituído o fundo a que se refere o inciso II do caput, poderão ser adotadas também as seguintes fontes:

I - subsídio entre modalidades de serviços de telecomunicações ou entre segmentos de usuários;

II - pagamento de adicional ao valor de interconexão.

constituído para essa finalidade, para o qual contribuiriam todos os prestadores de serviços, nos regimes público e privado.

A primeira alternativa tem a grande vantagem de ser completamente neutra em relação a todos os prestadores de serviço, mas tem a desvantagem óbvia de submeter o setor de telecomunicações à competição com outros segmentos de indiscutível maior prioridade do ponto de vista social, como os da educação, saúde e segurança. Ela tem, entretanto, o mérito de explicitar, aos Estados e Municípios, a possibilidade de destinarem recursos ao setor de telecomunicações, utilizando isso como fator de diferenciação na atração de investimentos, em vez da "guerra fiscal" observada recentemente.

Já a segunda alternativa - a criação de um fundo específico - pressupõe a edição de nova lei, conforme previsto no Projeto. Essa lei determinaria a proporção da contribuição dos prestadores de serviço nos regimes público e privado.

Essas duas alternativas são, como já visto, as que permitem a distribuição, de forma eqüitativa, do ônus de financiamento do serviço universal a todos os prestadores de serviço, ou a toda a sociedade. Em razão, entretanto, da dificuldade de sua implementação imediata, o Projeto estipula que, enquanto não for constituído o fundo específico, possam ser adotadas, transitoriamente, duas outras fontes: a instituição de subsídio entre modalidades de serviços ou entre grupos de usuários de telecomunicações, ou o pagamento de adicional ao valor de interconexão.

A prática de subsídios é, até, justificada na Lei para que os deveres de Universalização sejam cumpridos.

Portanto, muito embora o princípio da livre concorrência seja incompatível com a prática de subsídio entre serviços de telecomunicação ou entre segmentos de usuários (por exemplo, rurais e urbanos), tal prática poderá ser autorizada pela regulamentação, desde que necessária à viabilização do cumprimento dos deveres de universalização e seja instituída por ato motivado, em que se explicitem sua natureza, os recursos envolvidos, e os serviços ou segmentos onerados e beneficiados.

Adicionalmente, o prestador de serviço sujeito a deveres de universalização poderá ser beneficiado com o pagamento, em seu favor, pelos outros operadores, de tarifas de interconexão mais elevadas, na forma que dispuser a regulamentação.

4.2 A RESPONSABILIDADE PELA UNIVERSALIZAÇÃO

As obrigações de Universalização, em serviços essenciais de interesse público, competem às Concessionárias, conforme se conclui pelo disciplinamento dado pela LGT[43], as quais não podem se furtar à execução dos Projetos determinados pelo Poder Público em função dos Programas Nacionais em que esteja envolvido o Setor de Telecomunicações.

Por outro lado, também parece evidente que tais Projetos devem ser financiados de forma diferenciada pelo Poder Público, salvo aquelas obrigações de Universalização descritas no PGMU[44], referido no Contrato de Concessão celebrado entre a União e cada entidade concessionária, na forma prevista na LGT[45] [46],

---

[43] Art. 79, §1º.

[44] É a sigla de Plano Geral de Metas de Universalização.

[45] Art. 93. O contrato de concessão indicará:

IV - deveres relativos à universalização e à continuidade do serviço;

[46] Art. 96. A concessionária deverá:

VI - apresentar relatórios periódicos sobre o atendimento das metas de universalização constantes do contrato de concessão.

quando da privatização do Setor de Telecomunicação, e, as novas obrigações imputadas mais recentemente quando da renovação dos contratos referentes a tais Concessões.

Ao dispor a legislação que os recursos do FUST devam ser utilizados em projetos compatíveis aos previstos no PGMU, cuja obrigação compete às Concessionárias.

Isto não significa dizer que a Universalização não se destina somente aos projetos que constam do PGMU das Concessionárias e que devem ser executados somente às suas custas, sob pena de negar-se a necessidade do FUST e, ao mesmo tempo, impor um grande óbice para a execução dos projetos de Universalização.

Ressalte-se, por oportuno, que um dos aspectos importantes dos Contratos de Concessão são certas obrigações do Poder Concedente no sentido da manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Por outro lado, há uma lógica fundamentando a utilização de recursos públicos nos projetos de Universalização pelas Concessionárias, como no caso do FUST, por conta da figura dos bens reversíveis[47], pois a extinção da Concessão transmitirá, automaticamente, à União a posse de tais bens[48].

---

[47] A LGT, tratando dos bens reversíveis, prevê:

"Art. 93. O contrato de concessão indicará:

XI – os bens reversíveis, se houver;"

[48] Art. 102. A extinção da concessão transmitirá automaticamente à União a posse dos bens reversíveis.

Parágrafo único. A reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Então, o cuidado a tomar é no sentido de que todos os bens utilizados na Universalização façam parte do conjunto de bens reversíveis de uma dada Empresa. E isto deve estar claramente indicado nos demonstrativos dos Ativos de cada Empresa Concessionária.

Logo, tratando-se do conceito de Universalização, está-se a referir a reversibilidade dos bens envolvidos, por conta dos princípios da continuidade do serviço público[49] [50] e da indisponibilidade[51].

---

[49] José dos Santos Carvalho Filho (*in Manual de Direito Administrativo*, 13ª ed., Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005, pp. 20/21), tratando do princípio da continuidade, leciona: "Os serviços públicos buscam aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A conseqüência lógica desse fato é o de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade.

Encontramos em mais de um momento a aplicação do princípio. Em primeiro lugar, dispôs a Constituição Federal que a greve dentro da Administração seria regulada por lei específica (art. 37, VII), ou seja, lei ordinária que trate especificamente da matéria (antes da Emenda Constitucional nº 19/98, o dispositivo previa lei complementar). Mesmo no setor privado, o Constituinte, embora tenha reconhecido o direito de greve para os trabalhadores, ressalvou no art. 9º, § 1º: A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Tudo isso mostra a preocupação de não ocasionar solução de continuidade nos serviços públicos.

Outro exemplo, sempre referido entre os autores é o dos contratos administrativos. Para evitar a paralisação das obras e serviços, é vedado ao particular contratado, dentro de certos limites, opor em face da Administração a exceção de contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*).

Na verdade, o princípio em foco guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público. Em ambos se pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares."

[50] Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in RDA* nº 175, pp. 152-157, emite parecer abordando a temática. Suas considerações são a de que não é dispensável, porém, acentuar que a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência, hoje expressamente mencionado no art. 37, *caput*, da CF, por força de alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, relativa à reforma do Estado. Logicamente, um dos aspectos da qualidade dos serviços é que não sofram solução de continuidade, prejudicando os usuários.

4.2.1 OS PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES DESENVOLVIDOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO E BIBLIOTECAS: A QUESTÃO DOS TERMINAIS

A Lei do FUST, ao tratar da aplicação de recursos em estabelecimentos de ensino e bibliotecas, terminou por diferenciá-los dos demais projetos, programas e atividades, na medida em que englobou não só serviços na área de telecomunicações, mas também os equipamentos terminais utilizados na operação pelos usuários[52].

Num primeiro momento, somos levados a crer que utilização de recursos do FUST só é admissível se a Prestadora atuar em regime público, ante as obrigações de Universalização e continuidade previstas na LGT[53].

Ocorre que tal premissa é por demais limitadora. E isto se dá pelo fato de que, no caso das escolas e bibliotecas, previu o legislador obrigações não albergadas usualmente no conceito das Telecomunicações Públicas, como a de implantar os terminais a serem utilizados no Acesso a Redes Digitais de Informação, ou, melhor dizendo, instalar a rede de computadores, com todos os seus aplicativos,

---

[51] José dos Santos Carvalho Filho (*in ob. cit.*, p. 20) informa o conteúdo do princípio da indisponibilidade: "Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração.

O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade."

[52] Art. 5º, VI.

[53] Capítulo I do Título II.

nos locais de utilização, bem como mantê-los em operação, possibilitando a fruição plena do serviço de acesso público.

Pelo que se percebe, não houve qualquer distinção entre Serviço de Telecomunicações e sua parte operacional, no caso, o terminal de acesso e os dispositivos que o compõem.

Portanto, a fim de compreender a exata dimensão da questão, é preciso fazer a seguinte consideração: no modelo vigente somente compete a Concessionária o que diz respeito aos Serviços de Telecomunicações quanto à rede pública por ela operada, pois é este seu âmbito de atuação contratualmente estabelecido, não tendo ela a incumbência de viabilizar a Universalização quanto ao que lhe extrapola, como no caso do terminal dos usuários. Assim, não resta claro na legislação que possuía a Prestadora responsabilidade pelas instalações dentro das dependências do usuário, bem como pelos equipamentos e acessórios.

Sua obrigação é conferir acesso[54] ao usuário, por meio de suas linhas de transmissão, físicas ou virtuais, para que este utilize do serviço. Esta é a regra adotada no STFC[55]. A exceção cinge-se ao telefone público, no qual é prestado todo o serviço, no que está contida a própria manutenção do terminal, não se limitando, portanto, unicamente ao acesso. Uma outra exceção se refere aos terminais que possam estar instalados em Postos de Serviços Públicos (Telefônicos, ou, Telecentros de uma forma geral).

No entanto, no caso da Rede Digital, o entendimento a ser adotado é a regra geral do STFC, ou seja, a Prestadora em regime público só terá obrigação de disponibilizar o acesso ao usuário, pela rede de transmissão, até o local em que o

---

[54] A LGT esclarece a questão:

"Art. 1º. Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único – A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofreqüências."

"Art. 2º. O Poder Público tem o dever de:

I – garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis em condições adequadas;

II – estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;"

"Art. 3º. O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

I – de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional."

[55] Tanto assim que o PGMU (Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998), ao tratar do âmbito da Universalização, definiu:

"Art. 1º. Para efeito deste Plano, entende-se por universalização o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, ao Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral, prestado no regime público, conforme definição do art. 1º do Plano Geral de Outorgas, aprovado pelo Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998, bem como a utilização desse serviço de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público, nos termos do art. 79 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e mediante o pagamento de tarifas estabelecidas na regulamentação específica."

serviço será utilizado, cabendo a quem utiliza o serviço viabilizar a estrutura interna, com o aparelhamento necessário a sua efetivação.

As Redes Privativas (LAN's) são complementações imprescindíveis da Rede Pública. Em assim sendo, poderia se esperar que a Prestadora responsável pelo Serviço Público também devesse se envolver com o segmento terminal dos usuários. Ocorre que a sistemática operacional, em qualquer parte do mundo, aponta em sentido oposto, como antes ressaltado. Ou seja, os usuários é que são responsáveis pelas instalações dentro de suas dependências e pelos equipamentos e acessórios que julgarem necessários. Já no serviço telefônico, no qual as características do aparelho são as mais simples possíveis, se aplica este princípio, sendo os usuários os responsáveis pela sua aquisição.

Poderia se questionar se na Universalização seria conveniente a utilização de diferentes critérios em função das características sociais do Projeto. Isto não se justifica, até pelas dificuldades práticas de as Prestadoras (mesmo que não fossem privadas) terem de cuidar de instalações com razoável nível de complexidade operacional em milhares de pontos geograficamente separados e sem qualquer relação com sua atividade fim. E, mesmo que isto fosse possível, obviamente teria um custo que, muito provavelmente, seria superior àquele que as Entidades Beneficiadas podem alcançar diretamente por meio da utilização de recursos menos centralizados.

Neste particular, não há como negar que um Programa desta magnitude tenha um efeito multiplicador fantástico e alavancador de iniciativas empresariais locais ou regionais. Isto é tudo o que o Brasil necessita. Investimentos em infra-estrutura e modelos que levem a descentralização de atividades, permitindo a geração de empregos qualificados localmente ou regionalmente.

Não há como desconsiderar que os Sistemas instalados nas dependências dos usuários fazem parte da Rede de Telecomunicações como um todo. E, portanto, não há dúvida que são elementos da Universalização das Telecomunicações. O que se coloca é que a responsabilidade pela implantação destes "subsistemas" não é das Concessionárias. A despeito desta posição, também é claramente colocado que os recursos do FUST poderão ser utilizados em tais "subsistemas", porém, seguindo uma sistemática diferenciada, conforme já foi exposto anteriormente.

Portanto, a "Universalização dos Serviços", do ponto de vista das Telecomunicações Públicas, deve tratar, na realidade, da "Universalização dos Acessos de Telecomunicações". Por isso, os equipamentos terminais para operação pelos usuários não estão abrangidos por estarem fora do âmbito da prestação do Serviço Público de Telecomunicações. Aqui está a expressão do princípio constitucional da eficiência[56].

Advirta-se, entretanto, que, mesmo neste caso, a escolha quanto aos bens não englobados no conceito de Telecomunicações devem subordinar-se a regular processo licitatório[57] a fim de que possa ser executado de modo mais vantajoso para a Administração.

---

[56] Fernanda Marinela de Sousa Santos (*in Direito Administrativo*, Salvador: JusPODIVM, 2006, pp. 43/44) destaca: "A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é o do povo: quem ganha é o bem comum.
A introdução desse princípio, como regra expressa, trouxe alguns resultados para os serviços públicos e para os servidores.
Quanto ao serviço público, já existia expressa, em relação à necessidade de eficiência, no art. 6º, da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre concessão e permissão de serviços públicos. Nesse caso, a norma constitucional vem para fortalecer bem mais essa exigência. Para os serviços, esse princípio requer um aperfeiçoamento na sua prestação, que tem que ser eficiente quanto aos meios para sua implementação e quanto aos resultados obtidos, além da necessidade de eficiência qualitativa e quantitativa dessas atividades, o que se está ainda um pouco longe de atingir."

[57] Na forma da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações).

Portanto, pode-se dividir a execução plena da implantação da Rede Digital nos estabelecimentos de ensino e bibliotecas em duas vertentes: 1) o acesso a Rede Digital, por configurar-se dentro do objeto descrito pela LGT como Telecomunicações, o que é atribuição das Concessionárias; 2) o que não for serviço de Telecomunicações, como, por exemplo, a instalação de uma impressora ou a recarga de seu cartucho, não está inserido nas obrigações daquela, ainda que isso esteja dentro do conceito de Universalização, pelo que deve ser executado por terceiro que não as Operadoras. É o caso dos componentes do Terminal: projetor, scanner, multimídia, computador, dentre outros.

Uma solução para tal contexto seria a previsão no regulamento do FUST de que, no caso dos Terminais, os recursos seriam destinados diretamente às escolas e bibliotecas, como já ocorre em projetos desenvolvidos pelo MEC - Ministério da Educação, de modo a concretizar a aplicação dos programas, projetos e atividades.

Além do que, acaso a Concessionária ficasse com o encargo de instalar os equipamentos e manter sua estrutura, terminaria por terceirizar tal atribuição[58], visto não possuir capacidade operacional para desenvolvê-lo a contento, por conta da extensão do território brasileiro, com o imenso número de escolas e bibliotecas nele

---

[58] A Lei nº 8.987/95 faz tal ressalva:

"Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue sua responsabilidade.

§ 1º - Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º - Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º - A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido."

existentes, cada uma com peculiaridades próprias, o que terminaria por onerá-lo em demasia, podendo mesmo tornar sua aplicabilidade inviável.

Aqui, antes de tudo, prepondera o princípio da razoabilidade[59] a englobar toda a atuação administrativa. Providência desarazoada não pode ser havida como comportada pela lei, logo é ilegal, por ultrapassar os limites nela admitidos.

Tal idéia busca conferir a norma jurídica interpretação consentânea com os institutos jurídicos[60] [61], compatibilizando a Lei do FUST com a LGT[62], e estas com o Texto Constitucional[63], da qual extraem validade e eficácia[64].

---

[59] Mais uma vez trazemos à baila as lições de José dos Santos Carvalho Filho (*in ob. cit.*, pp. 21/22): "Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma pouco diversa.

(...)

Desse modo, quando alguns estudiosos indicam que a razoabilidade vai de atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas, parece-nos que a falta da referida congruência viola, na verdade, o princípio da legalidade, porque, no caso, ou há vício nas razões impulsionadoras da vontade, ou o vício estará no objeto desta. A falta de razoabilidade, na hipótese, é puro reflexo da inobservância de requisitos exigidos para a validade da conduta.

(...)

Com esses elementos, desejamos frisar que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará sem dúvida, contaminando o comportamento estatal. Significa dizer, por fim, que não pode existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude."

[60]Como definido por Vicente Ráo (*in O direito e a vida dos direitos*, São Paulo: Max Limonad, 1952, v. 2, p. 542) "a hermenêutica tem por objeto investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo do direito, para efeito de sua aplicação e interpretação; por meio de regras e processos especiais procura realizar, praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos assim interpretados, às situações de fato que lhes subordinam".

[61] Fernando Coelho (*in Lógica jurídica e interpretação das leis*, Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 182) trazendo o conceito da palavra intérprete, ensina: "tem origem latina – *interpres* – que designava aquele que descobria o futuro nas entranhas das vítimas. Tirar das entranhas ou desentranhar era,

Assim, numa leitura de acordo com a Constituição[65], só estão englobadas pelas atribuições das Concessionárias as atividades próprias de Telecomunicações,

---

portanto, o futuro do *interpres*, de que deriva para a palavra interpretar com o significado específico de desentranhar o próprio sentido das palavras da lei, deixando implícito que a tradução do verdadeiro sentido da lei é algo guardado, entranhado, portanto, em sua própria essência".

[62]Fernanda Marinela de Sousa Santos (*in ob. cit.*, pp. 11/12), destacando a interpretação das regras de Direito Administrativo, bem pondera: "O Direito Administrativo, por ser um ramo do direito público, não se adequa a todos os princípios de hermenêutica do direito privado. A diversidade de seu objeto, a natureza específica de suas normas, os fins sociais a que elas se dirigem, o interesse público que elas visam sempre a tutelar exigem regras próprias de interpretação e aplicação das leis, atos e contratos administrativos.

A interpretação do Direito Administrativo, além da utilização analógica das regras do direito privado e princípios do direito que lhe forem aplicáveis, há de considerar, necessariamente, a presença de três pressupostos: a desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados, em razão da prevalência do interesse público sobre o interesse particular, devendo o bem comum prevalecer, mantendo-se um equilíbrio desses direitos; a presunção relativa de legitimidade dos atos da Administração e a necessidade de poderes discricionários para a Administração atender a esses interesses, já que o administrador não é um mero aplicador da lei. Não se trata de um 'boneco de olhos fechados'. Por isso a discricionariedade administrativa é necessária na prática rotineira das atividades da Administração, devendo ser demarcada pela finalidade pública e o bem comum, sob pena de arbitrariedade e abuso de poder."

[63]Art. 21, XI.

[64]Fernanda Marinela de Sousa Santos (*in ob. cit.*, p. 09): "Nesse contexto, é importante lembrar que o ordenamento jurídico pátrio está disposto em uma estrutura hierarquizada de normas que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, obedece a uma relação de compatibilidade vertical, o que significa que as normas inferiores devem ser compatíveis com as superiores e todas elas com a Constituição Federal, sob pena de caracterizar uma ilegalidade e, conseqüentemente, uma inconstitucionalidade."

[65] Alexandre de Moraes (*in Direito Constitucional*, 15ª. Ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 47) menciona o que se entende como interpretação conforme a Constituição: "A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal. Assim sendo, no caso de normas com várias significações possíveis, deverá ser encontrada a significação que apresente conformidade com as normas constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade e conseqüente retirada do ordenamento jurídico.

visto ser este seu âmbito de atuação conferido pela Lei Geral de Telecomunicações e pelo próprio Texto Constitucional.

Extremamente importante ressaltar que a interpretação conforme a constituição somente será possível quando a norma apresentar vários significados, uns compatíveis com as normas constitucionais e outros não, ou no dizer de Canotilho, ‘a interpretação conforme a constituição só é legítima quando existe um espaço de decisão (= espaço de interpretação) aberto a várias propostas interpretativas, umas em conformidade com a constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela.”

4.2.2 POSSIBILIDADE DAS AUTORIZATÁRIAS TEREM ACESSO AOS RECURSOS DO FUST

As Empresas Autorizatárias, dentro deste conceito, podem utilizar os recursos do FUST quando se compreende serem as obrigações de Universalização das Concessionárias no que diz respeito ao acesso ao usuário para utilizar o serviço público na modalidade STFC.

Este procedimento suscita, entretanto, duas questões:

(a) qual seria o critério para que um determinado projeto seja implantado por Concessionária ou Autorizatária?

(b) qual a sistemática de utilização e alocação dos recursos do Fundo pelas Entidades Beneficiadas?

No primeiro caso, o melhor critério a ser definido diz respeito a manifestação de as Licenciadas prestarem o serviço. Se houver Autorizatária interessada em oferecer o Acesso Digital em determinado ponto que faça parte do Plano de Universalização, automaticamente este é excluído do contexto de Universalização dos Acessos, visto que não mais se enquadra em exploração ineficiente do serviço.

Tal ponto, cujo Acesso é fornecido pela Autorizatária, seria elegível, tão somente, para receber recursos do Fundo utilizáveis na implantação do sistema nas dependências das “Entidades Beneficiadas” e no uso dos Serviços de Telecomunicações (caso seja necessário algum tipo de subsídio neste sentido).

Portanto, o que se quer dizer é que: os recursos do Fundo só seriam utilizados na implantação dos Acessos Digitais se não houver nenhuma Autorizatária, inclusive as eventualmente vinculadas a uma Concessionária, interessada na prestação dos serviços. Contudo, se alguma se interessar em prestá-lo, não haverá necessidade do uso dos recursos do FUST, tendo em conta a

disponibilidade do serviço dentro das regas de mercado, deixando de ser hipótese de Universalização no que diz respeito ao acesso de Banda Larga.

Mas, em persistindo o desinteresse por parte das Autorizatárias, a responsabilidade recairia, obrigatoriamente, sobre as Concessionárias[66], recebendo elas os recursos necessários a implantação dos bens e serviços socialmente relevantes, pois tal obrigação não se encontra previsto no PGMU, vinculado ao contrato de Concessão, sendo o conjunto de bens nele utilizados enquadrados como reversíveis[67].

Neste particular, para haver uma perfeita aderência à regulamentação, no sentido de não permitir que uma Concessionária do STFC pratique uma irregularidade, prestando um serviço para o qual não está devidamente licenciada, sugere-se que, administrativamente, se admita regularmente que uma Subsidiária da Concessionária – devidamente licenciada para a prestação dos Serviços de Banda Larga – seja a responsável pela operação dos serviços, mas, a implantação das redes seja feita pela Concessionária, inclusive com a previsão de que os bens envolvidos sejam reversíveis.

Algum mecanismo interno entre a Concessionária e a Subsidiária permitiria o acerto de contas de forma contabilmente aderente à legislação e uma fiscalização rígida da ANATEL impediria que este tipo de procedimento redunde em qualquer benefício para a Subsidiária da Concessionária no processo competitivo com outras Autorizatárias na oferta destes serviços ao mercado, de forma geral.

---

[66] Na forma prevista na LGT.

[67] A Lei nº 8.987/95, tratando das cláusulas essenciais, dispõe:

"Art. 23. São cláusulas essências do contrato de concessão as relativas:

X – aos bens reversíveis;"

Os serviços também seriam viabilizados com aporte de recursos provenientes do Fundo[68]. Nesta situação, em sendo viabilizado pelas Concessionárias, e somente havendo uma em cada uma das 03 (três) regiões de Concessões na qual o País é dividido (além de uma Concessão Nacional de Longa Distância), não será necessário processo licitatório, ante a impossibilidade de sua execução[69] ou, quando muito, seria um processo restrito em situações particulares, envolvendo uma Concessionária Local e a Concessionária Nacional.

À ANATEL competirá a responsabilidade pela condução desta questão, realizando a licitação, quando possível, ou negociação com as Prestadoras Concessionárias sobre a forma de implantação de cada Projeto (custo de implantação, uso, tempo, etc.)[70] [71].

---

[68] O Art. 5º, da Lei do FUST, por vezes, emprega a expressão "condições favorecidas", o que se entende possa ser compreendido como o custeio de parte do serviço que exceda a capacidade da entidade beneficiada pelo projeto, programa e atividade desenvolvida com recursos do Fundo. Só assim, é possível entender o contexto de Universalização, dando a exata medida para sua concretização.

[69] Na prática, as Concessionárias às quais se pode referir no presente Relatório são: Telemar, Telefônica, Brasil Telecom e Embratel. Cada uma das três primeiras, na sua condição de Concessionária Local, presta serviços de STFC em Região bem definida do PGO e, a última, presta Serviços de Longa Distância Nacional em todo o território brasileiro.

[70] Estabelece a Lei nº 8.987/95:

"Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I – regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II – aplicar penalidade regulamentares a contratuais;

III – intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

(...)

VI – cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;"

[71] Por sua vez, definindo as atribuições das Concessionárias, normatiza:

"Art. 31. Incumbe à concessionária:

I – prestar serviço adequado, na forma prevista nesta lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

II – manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

Advirta-se, por oportuno, que as Concessionárias não podem ter vantagens em relação a outras Prestadoras, por conta do aporte de recursos do FUST, nem sofrer prejuízos que lhe criem situações de inviabilidade econômica.

É fundamental a existência na ANATEL de estrutura voltada, exclusivamente, para a Universalização dos Acessos, de forma a possuir adequado Banco de Dados e outros elementos que lhe permitam negociar de forma transparente os custos de implantação e as tarifas aplicáveis a cada caso, principalmente quando houver subsídio.

O processo funcionaria de forma tal que, anteriormente a cada Exercício de aplicação dos recursos, e em tempo hábil, a Agência, via Ministério das Comunicações, receberia o conjunto de Projetos associados à Universalização dos Serviços e consultaria as licenciadas sobre a possibilidade ou não de se disporem dos Acessos Digitais nas datas programadas.

A inclusão das Autorizatárias na participação do FUST dar-se-ia por meio de licitação entre as interessadas, definindo qual delas ofertaria as melhores condições de prestação dos serviços, fundamentalmente, em relação aos prazos e tarifas aplicáveis e/ou eventuais recursos necessários para pagar o uso dos serviços. Neste caso, não se fala em custos associados à implantação dos Acessos, os quais seriam

---

III – prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;

IV – cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V – permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e ás instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VI – promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;

VII – zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segura-los adequadamente; e

VIII – captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço."

arcados pelas próprias Autorizatárias, dentro de seus planos de expansão dos negócios.

Em caso negativo, e seguindo a sistemática normativa atual, a ANATEL atua diretamente com as Concessionárias, levando em conta diversos fatores, dentre eles a observação de estarem tais atividades incluídas no PGMU associados ao contrato de Concessão, como metas de Universalização e ser tal atividade economicamente deficitária, quando, então, poder-se-ia utilizar os recursos do FUST.

Outra alternativa seria o caso da criação de uma Concessão específica para uma Empresa Pública, a nível nacional, que se responsabilizaria pelos projetos do FUST aos quais não houvesse nenhuma Autorizatária privada interessada. Neste caso, tal Empresa Pública substituiria as Concessionárias no cumprimento de tais obrigações de Universalização. Uma eventual vantagem nesta alternativa é que tal Empresa Pública também poderia assumir a gestão de todo o processo envolvendo as Redes Privativas, os equipamentos terminais e demais dispositivos Multimídia associados aos estabelecimentos de Ensino e Bibliotecas. Tal hipótese é perfeitamente viável frente ao modelo traçado no ordenamento vigente quando prevê a possibilidade do Poder Público, diretamente, assumir o dever de prestar serviços públicos essenciais à coletividade[72].

Em qualquer situação, é necessário o estabelecimento de orçamento para a parte de Telecomunicações dos Projetos (implantação e uso), o qual seria suportado pelo FUST, com objeto de rubrica específica a ser alocada à ANATEL[73].

---

[72] Art. 175. da CF/88.

[73] No que toca ao uso, a parte não subsidiada do uso seria paga diretamente pelas Entidades Beneficiadas e a parte subsidiada seria paga pela ANATEL às Concessionárias/Autorizatárias. Este procedimento, naturalmente, não necessita ser mandatório e, eventualmente, poderão existir alternativas que seriam discutidas com o maior detalhamento dos Programas de Universalização.

De outra parte, haveria a alocação de recursos do Fundo para a Parte diretamente envolvida com as atividades nas dependências das Entidades Beneficiadas. Neste caso, a responsabilidade pela formulação e execução do orçamento seria aquela Entidade que vier a ser intitulada no processo como a responsável pelos projetos da Universalização dos serviços em cada segmento de atividade (p.ex. Educação, Segurança, Saúde, etc.), sendo possível fazê-lo de forma centralizada ou descentralizada, de acordo com o que vier a ser definido[74].

No caso dos Projetos de Universalização voltados para a Educação, por exemplo, a responsabilidade seria do Ministério das Comunicações (limite máximo de centralização) ou das Secretarias Estaduais de Educação (limite intermediário de centralização).

Outra forma eventualmente utilizável seria alocar os recursos diretamente a Prefeituras ou às Entidades Beneficiadas, conforme indicado na nota de rodapé 73. Esta é, sem dúvida, uma questão importante que resta definir e da qual dependerá muito do sucesso dos Projetos que vierem a ser implantados.

Quanto à propriedade dos bens instalados em dependências das Entidades Beneficiadas com recursos do FUST, considerando tratar-se de recursos públicos, não há dúvidas de que sua aplicação deve seguir os trâmites de qualquer outro gasto da administração pública. A sistemática orçamentária deve seguir o ritual de prestação de contas do dinheiro aplicado.

[74] Conforme já mencionado, tal definição pode envolver o simples repasse dos valores pelo Ministério das Comunicações ou pela ANATEL para a Entidade Beneficiada, ou, o que seria mais recomendável, que tais valores fossem alocados no orçamento diretamente às "Entidades Beneficiadas". Neste caso, é necessário uma adequação administrativa da legislação e da regulamentação (adequação de Decretos e Resoluções) de forma a dar suporte legal a tal procedimento.

Nesta linha de raciocínio, é racional aceitar que os bens façam parte do acervo das “Entidades Beneficiadas”.

Por outro lado, trata-se de dinheiro “carimbado”. Então, não deverá haver razões para questionar a sua aplicação ou para infindáveis discussões e negociações com as áreas envolvidas na formulação orçamentária dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Também não será possível manter os recursos do Fundo contingenciados, uma vez que a sua não aplicação estará em linha contrária àquela que deve ser desenvolvida no sentido de se desenvolver uma estrutura de “Educação Tecnológica” a elevar o País ao patamar das nações desenvolvidas. Além do mais, um contingenciamento de recursos “carimbados” para uma finalidade específica, por prazo demasiadamente longo, pode suscitar questionamentos de ordem legal em relação à responsabilidade dos administradores de tais recursos e daqueles que os utilizam para fins não previstos na legislação.

A única exigência – e isto num processo transparente e objetivo – é que os recursos sejam muito bem aplicados. E as quantias a serem utilizadas em cada Exercício devem depender, exclusivamente, da capacidade da sociedade fazê-lo de forma correta.

Se, por um lado, há o forte interesse na rapidez do processo e em sanar o “fosso” tecnológico e educacional que existe entre o Brasil e as nações mais desenvolvidas, por outro não há interesse em que se façam projetos “megalômanos” sem possibilidade de acompanhar-se adequadamente, com supervisão, controle e maturação, com a eficaz utilização dos recursos colocados à disposição de determinado segmento.

A educação, como já mencionado, parece concentrar o consenso da sociedade e do governo em relação à oportunidade de sua aplicação, pelos menos

nos primeiros anos de sua efetiva utilização. Podem ser, por exemplo, 3 a 5 anos ou o tempo necessário para se alcançar um nível mínimo de digitalização dos acessos de todas as Escolas Públicas brasileiras, incluindo as das áreas Rurais e um adequado processo de operação do sistema como um todo.

4.3 O STFC: OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA

A disciplina dada pela Lei do FUST leva a compreensão de que a maior parte dos projetos de "Inclusão Digital" envolve Redes e Acessos Digitais de Banda Larga, sendo que estes devem ser prestados em regime público.

Ocorre que, na atualidade, somente o STFC funciona em tal regime, estando ele fixado no marca de 64 Kbp/s, o que não permite os chamados serviços de Banda Larga. O PGMU vigente, por conseqüência, não a prevê como obrigação das Concessionárias.

As Redes e Acessos Digitais em Banda Larga não se caracterizam como modalidades de serviço diverso do pactuado na Concessão, mas sim a expressão da evolução do sistema do serviço de comunicação[75], sendo perfeitamente plausível a imposição de novas metas de Universalização, não sendo lícito à Prestadora recusar-se a cumpri-las, sem, é certo, colocar em risco a própria Concessão.

Em outras palavras, as Concessionárias são obrigadas a aceitar, conforme a disciplina do Setor, novos parâmetros de Universalização, com a concessão de prazo para a elas adaptar-se[76], sem que isto lhe crie nenhum tipo de prejuízo e, tão

---

[75] A LGT estipula:

"Art. 85. Cada modalidade de serviço será objeto de concessão distinta, com clara determinação dos direitos e deveres da concessionária, dos usuários e da Agência."

[76] O Regulamento Para Utilização de Sistemas de Acesso Fixo Sem Fio Para a Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC (Resolução nº 166, de 28 de setembro de 1999, alterado pela Resolução nº 271/2001) tem o seguinte teor:

pouco, permita qualquer vantagem no processo de competição, para ela própria ou para alguma de suas subsidiárias, direta ou indireta.

Estas novas obrigações, naquilo que fosse inviável economicamente com a prestação normal dos serviços, deverá ser coberto por dotações orçamentárias provenientes do Poder Público, no caso, tendo como fonte o FUST.

Coube a um Regulamento[77] descrever os processos de telefonia, o que importa dizer serem tais características modificáveis, mediante simples Resolução da ANATEL, quando entenda não ser mais 64 Kbp/s suficiente a executar o serviço, frente ao avanço tecnológico existente e diante da inarredável necessidade social de maior técnica de transmissão[78].

Assim, em havendo alteração do ato administrativo, a fim de expandir a capacidade atual do STFC, conseqüentemente, faz-se possível a imposição de novas obrigações no seu PGMU[79], aprovado pela conforme ANATEL, por meio do

---

"Art. 3º. Para fins deste Regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

VIII – Processos de Telefonia: são aqueles que permitem a comunicação entre pontos fixos determinados, de voz e outros sinais, utilizando técnica de transmissão nos modos 3,1 KHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 Kbp/s irrestrito, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético;"

[77] Art. 85 da LGT.

[78] A Lei nº 8.987/95 faz tal previsão:

"Art. 1º. *omissis*.

Parágrafo único – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços."

[79] Conforme prevê o Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998, *verbis*:

"Art. 2º. *omissis*.

§ 2º - A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, em face de avanços tecnológicos e de necessidades de serviços pela sociedade, poderá propor a revisão do conjunto de metas que objetivam a universalização do serviço, observado o disposto nos contratos de concessão, bem como propor metas complementares ou antecipação de metas estabelecidas neste Plano, a serem

Ministério das Comunicações, e editada pelo Presidente da República, sendo perfeitamente possível a revisão do conjunto de metas destinadas a "Universalização do Serviço".

O que se observa é que, ao tempo da Concessão do Serviço de Telecomunicações, o ambiente tecnológico então existente ainda não possibilitava exigir metas além do que previsto no PGMU de então, até porque se buscava implementar processo cadenciado de estruturação do Setor, iniciando por um grau menor, para atingir um maior contingente da população com o mínimo necessário de serviço a preço compatível com a realidade do país. E, naquele momento, as carências básicas estavam centralizadas no Serviço Telefônico convencional. Depois, por óbvio, far-se-ia necessário buscar alcançar patamares superiores de eficiência, qualidade e implantação de novas tecnologias.

No caso da modernização do segmento, desde o primeiro momento, foi acatada a hipótese de exigir-se a evolução do sistema, sendo observada a necessidade de conferir a Concessionária prazo razoável para adaptar-se ao que seria exigido, para só então executar os objetivos traçados pelo Poder Público[80].

Por isso é que se diz não ser o PGMU estático, mas dinâmico, passível, portanto, de sofrer alterações de acordo com as necessidades sociais e as tecnológicas que surgirem, além de outros elementos observados pela ANATEL.

E tal premissa decorre do fato incontestável de não ser possível limitar o surgimento de técnicas mais modernas aplicáveis ao Setor de Telecomunicações, não sendo, por isso, minimamente razoável pretender restringir a necessária

---

cumpridas pelas prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado, definindo, nestes casos, fontes para seu financiamento, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.472, de 1997."

[80] A LGT, expressamente, consigna:

"Art. 95. A Agência concederá prazos adequados para adaptação da concessionária às novas obrigações que lhe sejam impostas."

mutação do sistema por conta da interpretação de dado momento histórico e político, pois a cada novo passo, um novo impulso há de ser-lhe conferido buscando adequar dos métodos até então utilizados, pretendendo com isso atingir novo patamar, sob pena de enrijecer-se todo um sistema injustificadamente.

Importante observação a ser feita é que, na atualidade, quando se fala em transmissão de dados em alta velocidade, esta pode ser feita por meio da tecnologia DSL - Digital Subscriber Line, que permite dados de alta velocidade tendo como suporte de transmissão a linha telefônica convencional. O ADSL (Asymmetric DSL) é uma das formas mais conhecida desta tecnologia. Nela os dados são transmitidos de forma assimétrica (os canais de ida e de volta comportam taxas de transmissão diferentes). Esta modalidade é bastante adequada para os acessos de Banda Larga para *Internet* onde, usualmente, a quantidade de dados do canal de volta (*downstream*) é muito maior do que o de ida (*upstream*).

Em ambos os casos, são utilizados pares de fios de cobre, o que permite a utilização da planta externa existente das Companhias Telefônicas. Esta planta, no caso do Brasil, é a que apresenta maior capilaridade permitindo a maior facilidade de acessos e, via de regra, os mais baixos custos de implantação. Cabe registrar que este tipo de solução permite o funcionamento simultâneo do telefone e do acesso de Banda Larga.

Em alguns casos, utiliza-se o conceito chamado de “ultima milha”. Ou seja, a linha utiliza meios digitais até um certo ponto e somente na parte final que dá acesso às dependências dos usuários passa a utilizar os pares de fio de cobre.

Pelo que se depreende, as Concessionárias, ao prestarem o STFC, limitado a 64 Kbp/s, por meio de pares de fios de cobre, também podem utiliza-los, com a nova tecnologia, mas agora na condição de Autorizatária, para a execução de serviços de Banda Larga do tipo DSL e ADSL. É possível, ainda, que o estes pares possam ser

locados a outras Autorizatárias para que elas, com seus recursos, implantem os dispositivos DSL que permitirão a Banda Larga.

Existem outras formas de prover os acessos de Banda Larga. Por exemplo, utilizando as linhas das Prestadoras de TV a Cabo ou os chamados “Sistemas Sem Fio”.

No primeiro caso, a situação brasileira ainda indica uma baixa capilaridade das redes as quais estão concentradas, principalmente, nas partes mais ricas das regiões urbanas. Isto, de certa forma, não impede, mas, limita a abrangência desta solução para os casos de Universalização.

No segundo caso, os Sistemas Sem Fio, sem dúvida, têm grande importância, principalmente em Regiões remotas (atendimentos via satélite ou enlaces via rádio terrestres). Sua utilização em situações urbanas como alternativa aos “Sistemas Com Fio” vêm gerando muita expectativa no momento presente (principalmente através da tecnologia denominada WIMAX). Mas, tal possibilidade ainda depende da conclusão de estudos e testes que comprovem a efetiva viabilidade de tal solução para a massificação dos atendimentos de forma competitiva com as soluções tipo DSL.

O xDSL, uma tecnologia digital, tinha 26 milhões de assinantes em todo o mundo em agosto de 2002 e em junho de 2006 alcançou a cifra de 164 milhões de assinantes, segundo informam os dados do DSL Fórum. No Brasil a maior parte das Operadoras de STFC utiliza essa tecnologia para provimento de serviço de Banda Larga de Acesso à *Internet* em que o usuário passa a dispor de uma conexão permanente não discada, instalada no mesmo par de fios da linha telefônica.

Acaso fosse adotada a linha destacada como correta pelo TCU, o qual prevê a criação de um serviço de Banda Larga explorado em regime público, sendo que este não pode ser confundido com o STFC, seria necessário, entre outras

providências, aprovar um novo PGO – Plano Geral de Outorgas; outorgar as novas Licenças; firmar novos Contratos de Concessão; e desenvolver outro PGMU associado a estes Contratos. E mais: estas Concessionárias somente poderiam ser licenciadas para prestar este Serviço.

No entanto, esta metodologia, relativamente complexa, além de destoar em alguns aspectos dos fundamentos do modelo vigente de prestação de Serviços de Telecomunicações, prevê a utilização dos recursos do FUST em projetos de difícil viabilidade econômico-financeira. A conclusão imediata é que se estariam criando Concessionárias, cujo risco de inviabilização seria por demais grande, o que poderia obrigar o Governo, em alguma época futura, a arcar com o ônus do desequilíbrio econômico-financeiro ou, até mesmo, intervir nestas Prestadoras.

Então, a questão básica que se coloca é: porque criar, em termos de exploração pela iniciativa privada, novas Concessionárias cuja viabilidade desde o início parece estar irremediavelmente comprometida devido à natureza dos serviços a serem prestados? Ou, então, por que insistir em um processo que, muito provavelmente, não terá sucesso, pois não aportarão ao certame, em condições normais, interessados da iniciativa privada em correrem tais riscos?

É, portanto, imperativo que se encontrasse alternativa dentro da normatização atual, a fim de que medidas de caráter administrativo sanem as dificuldades geradas por numa visão centrada na decisão original que vinculou a Universalização ao STFC mas de igual modo prevê que as metas devem ser revistas periodicamente, de acordo com a evolução tecnológica a qual, se sabia desde então, ocorreria, principalmente em segmentos não abrangidos pelo STFC.

É neste contexto que alternativas lógicas de solução para a questão se apresentam sobre três formas:

a) é feita uma revisão dos procedimentos até agora utilizados e, administrativamente, em nível de Decretos do Presidente da República e atos normativos da ANATEL e Ministério das Comunicações redireciona-se a temática para uma forma em que a utilização dos recursos do FUST possa ser feita pelas atuais Concessionárias do STFC;

b) é criada uma Concessão de abrangência nacional especificamente para ser outorgada a Empresa Pública, que se responsabilizaria pela implantação e operação de uma Rede Nacional exclusivamente com recursos do FUST a qual não se prestaria à exploração de serviços no regime privado;

c) é criada uma Empresa Pública que seria simplesmente gestora da implantação e operação de uma rede nacional com recursos do FUST, porém, sem a outorga de Licença, nos modelos de uma rede corporativa[81].

Assim sendo, quando se busca defender a primeira das três idéias, por conta de ser uma decorrência lógica do Sistema, já é uma realidade para as Operadoras, no seu trato com os usuários do serviço, enquanto Prestadora atuante sob o regime privado. Neste ponto, prima pelo *bom sensu* estender tal atributo aos contratos de Concessão firmados com o Poder Público.

Por meio da interpretação aqui defendida, ponderam-se os fins almejados pelo Poder Público, com os meios disponíveis no segmento utilizados pelas empresas do Setor[82]. É o agir de forma proporcional.

Esta idéia está contida em todo o sistema informador da matéria[83], estando nele impregnado, decorrendo do princípio da razoabilidade[84], o qual apregoa dever o administrador agir dentre de um padrão de logicidade, coerência e congruência.

---

[81] Diga-se de passagem, que a criação de tal rede está prevista na atual Lei do FUST.

[82] Fernanda Marinela de Sousa Santos (*in ob. cit.*, p. 48): "O princípio da proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem de alcançar, segundo padrões comuns da sociedade e que vive e análise de cada caso concreto. Exige também uma relação equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo a não tornar a prestação excessivamente onerosa."

[83] O Regulamento dos Serviços de Telecomunicações dispõe:

"Art. 44. *omissis*.

§ 1º - Obrigações de universalização são as que objetivam o acesso de qualquer pessoas ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público."

[84] Fernanda Marinela de Sousa Santos (*in ob. cit.*, p. 47/48): "... O princípio da razoabilidade não visa substituir a vontade da lei pela do julgador, visto que cada norma tem uma razão de ser. Entretanto, ele representa um limite para a discricionariedade do administrador, exigindo uma relação de pertinência entre oportunidade e conveniência, de um lado, e a finalidade legal de outro. Agir discricionariamente não significa agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente. A lei não protege, não encampa condutas insensatas, portanto terá o administrador que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal.

As decisões que violarem a razoabilidade não serão inconvenientes, e sim, ilegais e ilegítimas, porque ofenderão a finalidade da lei, admitindo correção, inclusive pelo Poder Judiciário, que estará realizando tão-somente controle de legalidade. Nessa situação, o tal Poder acabará interferindo no juízo de valor do administrador, na conveniência e oportunidade, no mérito do ato administrativo, lembrando-se de que só será possível essa interferência quando existir violação à razoabilidade, ofendendo o texto constitucional e, consequentemente, o princípio da legalidade."

5. A APLICABILIDADE DOS RECURSOS DO FUST

A Lei do FUST, ao estabelecer seus inúmeros objetivos[85], leva o intérprete mais apressado a pensar que possam eles ser desenvolvidos todos em conjuntamente, sem levar em consideração a abrangência e do montante a ser despendido com cada um deles na sua implementação. Assim, mais prudente, é estabelecer processo de escolha de qual(is) tem maior viabilidade da Universalização, partindo, a partir daí, ao estabelecimento de metas de concretização quanto aos demais.

Neste passo, visto serem as escolas e bibliotecas as principais difusoras do conhecimento e, por conseqüência, capazes de expressar melhor o conceito de Universalização, tem-se como melhor escolha, no momento, este contexto[86].

A concretização dos projetos passa por sua formulação, a qual compete ao Ministério das Comunicações e a ANATEL, e a implantação, a cargo das Concessionárias, de acordo com os fundamentos desenvolvidos ao longo do presente Relatório.

Para tanto, pressupõe-se um adequado nível de interação com as Entidades Beneficiadas (escolas e bibliotecas) diretamente, ou, por meio de Entidades Beneficentes às quais estejam vinculadas (Ministério da Educação, Secretarias Estaduais de Educação, Secretarias de Educação Municipais, por exemplo).

Importante fator a ser destacado é que para a efetiva Universalização pretendida, as obrigações do FUST com o custeio dos projetos permanecem após a implantação, durante sua fase operacional, mesmo que, com o tempo, venha a ocorrer a desoneração por conta da exploração eficiente do serviço.

---

[85] Art. 5º.

[86] Art. 5º, incisos IV, VI, VII e VIII, § 2º, da Lei do FUST.

Ou seja, as Empresas Prestadoras de telecomunicações e a ANATEL permanecem responsáveis pelos programas, projetos e atividades que têm suas raízes vinculadas à Universalização das telecomunicações.

Por meio de Decreto Presidencial, é possível estabelecer a medida das responsabilidades de cada Parte envolvida (Entidades Beneficentes e Entidades Beneficiadas), definindo também os critérios de como os recursos do Fundo serão atribuídos às Entidades bem como a forma de sua utilização, até como forma de viabilizar a formulação orçamentária de cada Projeto (na sua implantação e na sua fase operacional) e dos Programas como um todo.

Estão relacionadas a esta questão situações tais como: a infra-estrutura predial para a implantação dos sistemas de informática; a manutenção dos sistemas (inclusive atualizações de *software*) ao longo de sua operação; o pessoal de informática associado à operação do sistema; material de consumo (papel, tinta de impressoras, lâmpadas de projetores, etc.); a criação de salas de videoconferência (para sistemas de ensino a distância ou para apresentações de interesse coletivo); materiais de informática (mouses, DVD's, dispositivos "sem fio", etc.); outros, nesta linha de raciocínio, que sejam necessários à competente operacionalização dos Projetos.

Naturalmente, para dar concreção aos recursos do Fundo, deve estar disciplinado também no Decreto que o regulamente o seguinte:

(i) à implantação dos acessos digitais de telecomunicações até à entrada das dependências das Partes Beneficiadas (usuários);

(ii) à sua implantação dentro das dependências dos usuários.

Quanto ao caso (i), não há dúvidas que a tarefa cabe às licenciadas para a prestação dos serviços de telecomunicações (Concessionárias ou Autorizatárias de acordo com cada circunstância), segundo a LGT. No caso (ii), a responsabilidade

seria das Entidades Beneficiadas, diretamente ou por meio de outras Entidades às quais estejam vinculadas, conforme sistemática a ser administrativamente estabelecida.

6. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUST EM REDES PRIVATIVAS E TERMINAIS DE USUÁRIOS: A QUESTÃO DA TELEBRÁS

Num primeiro momento, poderia se questionar o fato de os recursos do FUST estarem sendo utilizados também em Redes Privativas e não somente na Rede Pública de Telecomunicações. As razões, de certa forma, já foram alinhavadas em considerações anteriores, mas é conveniente desenvolver mais este tema.

A Universalização dos Acessos Digitais é um pressuposto para a Universalização dos Serviços Digitais, e estes não existem com a simples disponibilidade daqueles. Faz-se necessário a existência de Terminais Digitais e outros dispositivos e acessórios que permitam a utilização de todas as funcionalidades das Redes de acordos com as necessidades de cada aplicação específica.

Os Terminais são os microcomputadores tradicionais que dispõem do Hardware e Software necessários a tais aplicações. Entre eles se incluem os chamados “Laptops”. No futuro, é possível visualizar a necessidade de outros tipos de Terminais. Entre os dispositivos e acessórios podem ser mencionados: aparelhos de TV, inclusive de Alta Definição para eventuais salas de videoconferência; projetores do tipo audiovisual; telões; impressoras/scaneadoras; outros similares.

Dependendo da quantidade de Terminais disponíveis, e este número deve estar correlacionado com a quantidade de usuários (alunos e professores nas escolas, por exemplo), não é tecnicamente viável fazer sua interligação individualizada à Rede Pública. A quantidade pode alcançar dezenas, ou mesmo centenas de Terminais.

O procedimento usual, nestas situações, é interligá-los em Rede Local (LAN) de forma que esta LAN é que será interligada à Rede Pública. Esta estrutura de

Rede também tem a vantagem de otimizar a utilização dos dispositivos comuns, por exemplo, as impressoras.

Também é possível introduzir a figura do "Servidor" dentro desta estrutura de forma que o mesmo poderá fazer parte de uma Rede mais ampla, por exemplo, uma Rede Educacional Brasileira[87] (denominação genérica). E, com isto, até permitir sua introdução na *Internet*.

A Rede integraria uma comunidade de escolas, como se fosse um PABX, gozando da condição de sub-rede dentro da WEB, na forma de Rede Corporativa de Governo. Contrata ela canais por meio de um roteador. Tal idéia visa na mais de reduzir custos e direcionar atividades próprias na área de Educação, com o controle da gestão e do conteúdo de Projetos, Programas e Atividades próprios a serem implantados.

Tal Rede Privativa deve ser gerida por órgão governamental, como a TELEBRÁS, a qual tem competência legal atuar neste segmento[88]. Sua

---

[87] A Lei do FUST faz, inclusive, tal previsão em seu Art. 5º, VIII quando trata do intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas.

[88] A Lei 5.792, de 11 de julho de 1972, autorizando o Poder Público a constituir a TELEBRÁS, dispõe:

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade de economia mista denominada Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS, vinculada ao Ministério das Comunicações, com a finalidade de:

I - Planejar os serviços públicos de telecomunicações, de conformidade com as diretrizes do Ministério das Comunicações;

II - Gerir a participação acionária do Governo Federal nas empresas de serviços púbicos de telecomunicações do país;

III - Promover medidas de coordenação e de assistência administrativa e técnica às empresas de serviços públicos de telecomunicações e àquelas que exerçam atividades de pesquisa ou industriais, objetivando a redução de custos operativos, a eliminação de duplicações e, em geral, a maior produtividade dos investimentos realizados;

personalidade jurídica é sociedade de economia mista vinculada ao Ministério das Comunicações.

Para execução desta idéia, basta o Ministério das Comunicações atribui-lhe tal incumbência, assim como determinar as diretrizes a serem seguidas, quando então poderá planejar os serviços na área de Telecomunicações a serem desenvolvidos.

Esta solução tem o condão de compatibilizar a utilização da TELEBRÁS dentro do projeto do FUST, imputando-a obrigação dentro das suas atribuições, além de atender uma necessidade deste Programas Governamental no que concerne a operacionalização do sistema de Rede, cujo conteúdo e gestão devem, necessariamente, seguir os critérios estabelecidos pelo Poder Público.

IV - Promover a captação, em fontes internas e externas, de recursos a serem aplicados pela Sociedade ou pelas empresas de serviços públicos de telecomunicações, na execução de planos e projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações;

V - Promover, através de subsidiárias ou associadas, a implantação e exploração de serviços públicos de telecomunicações, no território nacional e no exterior;

VI - Promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades das telecomunicações nacionais;

VII - Executar outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério das Comunicações."

7. ACESSO AOS RECURSOS DO FUST

Esta questão é relevante e implicitamente envolve definições relativas ao perfil das “Entidades Beneficiadas” pelos recursos do FUST, desconsiderando, neste caso, as Concessionárias por estar se tratando somente dos aspectos envolvidos com as dependências dos usuários.

O primeiro aspecto a considerar é se somente Entidades Públicas teriam acesso aos recursos do Fundo, ou, se Entidade Particulares Sem Fins Lucrativos também poderiam ter acesso a eles. O Governo e o Legislativo devem claramente definir esta questão.

Um segundo ponto é manter a situação atual de que somente as Entidades Educacionais (Escolas e Bibliotecas Públicas) poderiam receber recursos do Fundo para os Equipamentos Terminais e Redes Privadas, da forma anteriormente colocada. Para outras Entidades, o FUST somente se aplicaria para o provimento dos Acessos Digitais e para o eventual subsídio dos custos do serviço. Isto, dentro da sistemática também já descrita.

Se a aplicação for confirmada desta maneira, realmente, se reforçará o conceito de que os recursos do Fundo são, prioritariamente, para aplicação em projetos educacionais. Para Programas envolvendo outros segmentos (Saúde, Segurança, por exemplo) os recursos se limitariam às necessidades de implantação dos Acessos Digitais sendo de responsabilidade das Entidades Beneficiadas arcarem com os demais custos. Esta, no entanto, é uma questão que o Governo e o Legislador também devem definir com clareza.

Considerando o caso das Escolas, também seria fundamental aquilo que seria coberto pelos recursos do Fundo. Dentro do que foi exposto, uma proposta para avaliação poderia ser colocada nos seguintes termos.

Itens Cobertos pelo FUST:

- Redes Locais e softwares associados;
- Equipamentos Terminais (microcomputadores, servidores, laptops);
- Equipamentos de projeção audiovisual, telões;
- Aparelhos de TV;
- Roteadores;
- Cabeamento e/ou sistemas internos de transmissão sem fio;
- Instalação e manutenção, incluindo mão-de-obra e peças de reposição;
- Eventuais Modens especiais;
- Impressoras e “scanners”;
- Material de consumo, dentro de determinados limites e de acordo com regras pré-estabelecidas (papel de impressão, cartuchos de impressoras, etc.), mediante a fixação de cota pré-estabelecida.

Itens Não cobertos pelo FUST:

- Software que não esteja associado a Redes ou Terminais de Computação (por exemplo, softwares especiais para aplicação no Ensino);
- Custos para treinamento de professores;
- Custos de preparação física das instalações (por exemplo, recuperação e pintura de salas, móveis para as salas e para auditórios, ar condicionado, sistemas complementares de energia devido ao aumento de carga e à segurança operacional dos sistemas no-break);
- Segurança física dos equipamentos;
- Recuperação ou substituição de equipamentos devido a atos de vandalismo ou roubo.

Uma das premissas da proposta que está sendo fundamentada é de que os recursos do FUST serão complementares àqueles que as Escolas necessitam para

suas atividades normais. No caso, com a finalidade específica de permitir o desenvolvimento de um grande Programa de Educação Tecnológica no qual estariam inseridas todas as Escolas Públicas do País e a ser desenvolvido de forma permanente de acordo com prioridades a serem estabelecidas pelo Governo. Portanto, não se deve imaginar que os recursos do Fundo poderão ser utilizados em outras aplicações que não sejam aquelas associadas a determinado Programa.

Fica aberta a possibilidade de uma discussão em relação à aplicação dos recursos do Fundo em Projetos de treinamento de professores para a correta utilização dos recursos de informática que lhes serão colocados à disposição de forma tal que eles possam tirar o máximo rendimento dos mesmos na sua tarefa de ministrar o conteúdo pedagógico de cada disciplina que ministrarem, ou, no caso do Ensino Elementar, de oferecer às professoras primárias recursos adequados para o ensino das crianças.

Aliás, este Projeto é de suma importância para o sucesso do Programa de Educação Tecnológica, pois é de se esperar que os Professores dominem os recursos colocados à sua disposição pela Escola, no mínimo, em condições de igualdade com aqueles alunos que, de uma forma ou outra, já tenham alguma familiaridade com eles.

8. CONCLUSÃO

A utilização dos recursos do FUST é, sem dúvida, um assunto da maior relevância para o país, não só pelas elevadas cifras envolvidas, mas, principalmente, pelo grande número de projetos de interesse social que podem ser desenvolvidos nas áreas de educação, ensino, saúde, segurança pública e integração nacional, no seu sentido mais amplo.

A Lei que instituiu este Fundo é de agosto de 2000. Decorridos mais de seis anos de sua promulgação até hoje não se conseguiu utilizar qualquer parcela de um valor que ao final deste ano atingirá mais de 5 bilhões de Reais. O contingenciamento de tais recursos além de ser medida socialmente de difícil aceitação poderá acarretar alguns questionamentos de ordem jurídica caso se perpetue a sua não utilização por se tratar de um Fundo Especial com finalidade de utilização específica.

Algumas iniciativas para sua utilização já foram tentadas, mas, resultaram sem sucesso em função de restrições de ordem jurídica nos processos licitatórios associados. Estas, de certa forma, resultam de imperfeições da legislação e da regulamentação do Fundo que acabam se refletindo negativamente em tais processos.

Iniciativas no sentido de alterar a legislação foram abortadas na sua concepção pelo pressuposto de que demandariam um tempo muito grande para ser aprovadas. O TCU foi ouvido e emitiu orientação, seguida pela ANATEL, na direção da criação de um Serviço Específico de Banda Larga (SCD) a ser prestado por Concessionárias, como forma de superar as dificuldades de ordem legal existentes. No entanto, esta medida também se mostrou frágil na medida em que não foi tarefa trivial desenvolver um processo para a introdução de novas Concessionárias como

Prestadoras de Serviços de Telecomunicações no país, principalmente porque este novo serviço não apresenta atratividade para ser explorado pela iniciativa privada.

O presente Relatório se propõe a apresentar alternativas de solução para a questão num contexto em que as alterações sugeridas podem ser contempladas a nível administrativo por meio de Decretos do Presidente da República e adaptações ou alterações da regulamentação.

Um ponto fundamental levantado pelo Relatório diz respeito à conceituação do FUST. Ainda que ele esteja claramente definido na legislação procura-se dar um entendimento prático à sua efetiva caracterização. Desta forma, preconiza-se que os recursos do FUST serão utilizados sempre que houver um projeto de interesse social envolvendo as Telecomunicações, definido pelas instâncias competentes do Governo e não haja previsão de provimento das facilidades necessárias na natureza, na quantidade e no tempo em que se fazem necessárias pelas Prestadoras dos Serviços, sejam elas Concessionárias ou Autorizatárias.

Ressalvam-se nesta regra os casos das Obrigações das Concessionárias que prestam serviços em Regime Público, estabelecidas em Contratos, cuja execução deve ser feita com seus recursos próprios, sem ônus adicional para os usuários ou para o Poder Público. É possível, no entanto, que alguma complementação de recursos seja necessária mesmo nestes casos em função de características específicas ou especiais dos projetos que não estejam contemplados nos termos dos Contratos de Concessão.

Além do provimento de facilidades, normalmente tratadas como acessos de telefonia e de Banda Larga, há previsão de utilização dos recursos do FUST nas seguintes situações: (i) fornecimento dos serviços em condições favorecidas (pagamento das contas dos serviços no seu total ou em parte); (ii) aquisição de terminais e dispositivos para operação das Redes Digitais nas dependências dos usuários (somente para estabelecimentos de ensino e bibliotecas); (iii)

equipamentos especiais de *inferface* para portadores de deficiências; (iv) Redes Digitais de alta velocidade para estabelecimentos de ensino e bibliotecas.

Desta forma, o Relatório trata da utilização dos recursos do FUST considerando cada uma das situações acima descritas. Em função de suas particularidades seu tratamento individualizado permite desvincular alguns aspectos de seu financiamento com os recursos do FUST, da forma que vem sendo correntemente utilizada.

Em relação aos acessos que envolvem o STFC (individuais ou coletivos) nas diversas situações previstas na Lei do FUST e na sua regulamentação, não há quaisquer dúvidas a respeito: as obrigações são das Concessionárias e elas devem executar os projetos às suas custas, nos casos previstos como obrigações nos Contratos de Concessão. Quando houver alguma complementação a tais projetos há previsão para que se utilizem recursos do FUST.

No que diz respeito aos Acessos de Banda Larga defende-se que não há necessidade da criação de um novo Serviço pois as atuais Prestadoras de Serviços Multimídia poderão atender plenamente a razoável gama das necessidades relacionadas com projetos de Universalização.

Os atendimentos de interesse público, aos quais não hajam Autorizatárias interessadas no processo licitatório, seriam desenvolvidos com recursos do FUST, através das Concessionárias, que assumiriam a responsabilidade de implantar as redes necessárias. O Serviço Multimídia, no entanto, seria prestado por uma Subsidiária do Grupo da Concessionária que detivesse Autorização para prestar tal Serviço, de acordo com parâmetros estabelecidos pela ANATEL. Os bens envolvidos fariam parte dos ativos de bens reversíveis das Concessionárias e algum tipo de acordo operacional seria firmado entre a Concessionária e a Autorizatária,

tudo isto sob a égide de um processo controlado pela ANATEL, incluindo os preços praticados na prestação dos serviços.

Quanto aos custos e ao pagamento do uso dos serviços, sugere-se que a ANATEL mantenha uma grande base de dados que possibilite estabelecer parâmetros para a fixação de preços máximos a serem praticados pelas Autorizatárias para os diversos tipos de serviços relacionados com o processo de Universalização. Tal base de dados levaria em consideração os custos para o provimento dos serviços e outros dados obtidos através de licitações e de referências internacionais. Estes dados poderiam ser utilizados como alternativa para a negociação dos preços com as Prestadoras na eventualidade de não ser possível estabelecer processos licitatórios que seriam decididos com base em preços mais baixos e/ou outras eventuais condições colocadas nos Editais tais como, por exemplo, prazos de atendimento e qualidade dos serviços prestados.

Os recursos do FUST seriam utilizados tanto para pagamentos dos serviços prestados por Concessionárias quanto por Autorizatárias. Há que definir administrativamente a maneira mais viável de alocação orçamentária desses recursos: se eles seriam alocados diretamente ao orçamento das “Entidades Beneficiadas” que, efetivamente, serão as responsáveis pelos gastos, ou, se seria mantida a atual configuração de alocar os recursos ao Ministério das Comunicações e à ANATEL, que os repassariam a tais Entidades. Deixa-se de considerar a possibilidade de os Ministérios ou a Agência pagar diretamente por serviços de outras Entidades.

Quanto à questão dos terminais e equipamentos Multimídia, bem como das Redes Digitais dos estabelecimentos de ensino e bibliotecas, sugere-se adaptar administrativamente a legislação (Decretos e Regulamentos) de forma a permitir que os recursos do FUST sejam alocados diretamente às “Entidades Beneficiadas” as quais se responsabilizariam pela sua instalação e pela sua manutenção (recebendo os recursos do FUST que se fizerem necessários). A aquisição dos bens pode ser

feita de forma centralizada ou descentralizada. Esta é uma questão que deve ser decidida levando em consideração as vantagens e desvantagens de cada alternativa.

O Relatório sugere uma Entidade Supraministerial para administrar e supervisionar todo o processo. Esta Entidade poderia assumir a responsabilidade de fixação das políticas e diretrizes maiores da aplicação dos recursos do FUST e a ela caberia aprovar a metodologia e/ou os processos de aquisição destes equipamentos. Obviamente aquisições centralizadas têm a vantagem de se obter ganhos de escala e redução de preços, conseguir alguma forma de padronização dos equipamentos e sistemas, aplicar políticas de fomento industrial, etc.

A fundamentação para se propor a aquisição, operação e manutenção destes equipamentos e terminais de Redes Digitais dos estabelecimentos escolares e bibliotecas diretamente e não através das Concessionárias baseia-se no fato de eles estarem instalados nas dependências dos usuários e, conceitualmente, eles não fazerem parte das Redes Públicas operadas pelas Concessionárias. Em assim sendo, eles não seriam parte da prestação dos serviços. Portanto, é bastante lógico que eles não façam parte das Obrigações das Prestadoras. Este raciocínio dá um perfeito suporte à tese que advoga a possibilidade de os recursos do FUST serem empregados diretamente e não através das Prestadoras tanto na aquisição quanto na operação e manutenção dos mesmos.

Por fim, a Rede Digital de Alta Velocidade para atendimentos a estabelecimentos de Ensino e Bibliotecas configura uma Rede Privativa que pode ser operada por uma Prestadora, mas, também pode ser gerida por uma Entidade qualquer, já que não há a necessidade de uma licença específica para tanto. Como se trata de recursos públicos é natural que a Entidade Gestora seja uma Empresa Pública, como está sendo sugerido no Relatório.

Como alternativa – a ser um pouco mais elaborada e claramente mais difícil de implementar – levanta-se no Relatório a hipótese da criação de uma Concessão específica para uma Empresa Pública, a nível nacional, que se responsabilizaria pelos projetos do FUST aos quais não acudisse nenhuma Autorizatária privada interessada. Neste caso, tal Empresa Pública substituiria as Concessionárias na forma anteriormente descrita. Uma eventual vantagem nesta alternativa é que tal Empresa Pública também poderia assumir a gestão de todo o processo envolvendo as Redes Privativas, os equipamentos terminais e demais dispositivos Multimídia associados aos estabelecimentos de Ensino e Bibliotecas.

Dentre as estratégias citadas no Plano de Trabalho é importante ressaltar as ações a serem realizadas sem a alteração do marco regulatório e, eventualmente, com a adaptação administrativa, ou mesmo, com a alteração do marco regulatório.

Brasília, DF, 16 de novembro de 2006

Elifas Chaves Gurgel do Amaral

Diretor Presidente