UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIOS E PROCESSOS AUDIOVISUAIS

A regulação das telecomunicações e a rede brasileira:
a contradição entre enunciados jurídicos e as políticas públicas de acesso à internet

Diogo Moyses Rodrigues

VERSÃO CORRIGIDA
(versão original disponível na Biblioteca da ECA/USP)

São Paulo
2020

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIOS E PROCESSOS AUDIOVISUAIS

A regulação das telecomunicações e a rede brasileira:
a contradição entre enunciados jurídicos e as políticas públicas de acesso à internet

VERSÃO CORRIGIDA
(versão original disponível na Biblioteca da ECA/USP)

Diogo Moyses Rodrigues

Orientador: Prof. Dr. Mauro Wilton de Sousa

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meios e Processos Audiovisuais da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo
Dados inseridos pelo(a) autor(a)

Rodrigues, Diogo Moyses

A regulação das telecomunicações e a realidade brasileira: a contradição entre enunciados jurídicos e as políticas públicas de acesso à internet / Diogo Moyses Rodrigues ; orientador, Mauro Wilton de Sousa. -- São Paulo, 2020.

211 p.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Meios e Processos Audiovisuais - Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.

Bibliografia

Versão corrigida

1. Telecomunicações 2. Acesso à Internet 3. Direitos Humanos 4. Direito à Comunicação 5. Regulação I. de Sousa, Mauro Wilton II. Título.

CDD 21.ed. - 384

FOLHA DE APROVAÇÃO

RODRIGUES, Diogo Moyses. **A regulação das telecomunicações e a ralé brasileira: a contradição entre enunciados jurídicos e as políticas públicas de acesso à internet.** Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Comunicação.

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

Presidente

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

AGRADECIMENTOS

Esta tese - como provavelmente todas as outras - é fruto da experiência pessoal. No meu caso, desde que concluí a graduação no antigo curso de Rádio e TV na Escola de Comunicações e Artes, fui levado pela vida a acompanhar a evolução das políticas brasileiras de comunicação. Por vezes (inicialmente, e atualmente também), como ativista de um campo identificado com a proteção e a promoção de direitos humanos. Outras, como pesquisador de temas ligados à regulação de mídia e telecomunicações. Também como gestor público, mais notadamente na experiência de criação de um sistema público de comunicação, na então Empresa Brasil de Comunicação (EBC). E, por fim, com menos intensidade e de forma mais esparsa no tempo, como pesquisador acadêmico, com especialização e mestrado na Faculdade de Direito da USP.

É esta experiência - mais ativista do que propriamente acadêmica - que creio ter permeado a pesquisa, a qual admito ter sido gestada por um impulso reativo, uma certa incredulidade ao desprezo geral que um dos temas que para mim se mostrava entre os mais relevantes para mudar a estrutura social brasileira estava recebendo por pessoas que, como eu, tinham como horizonte utópico a construção de um país justo. Como poderiam inclusive os campos políticos e intelectuais mais alinhados com os ideais universalizantes dos direitos humanos desprezar o que parecia claro como a luz do dia?

Por compreender essa perspectiva geral desde o início, meu primeiro e mais profundo agradecimento ao meu orientador, professor Mauro Wilton de Sousa. Me conhecendo desde a o curso de graduação na Escola de Comunicações e Artes, compreendeu e acolheu a necessidade de enfrentar esse desafio, talvez como encerramento de um ciclo pessoal. Mauro me abraçou com um projeto bastante diferente do resultado final, me provocou e ajudou a dar um sentido lógico aos diferentes campos do conhecimento e das histórias que eu queria contar, e a dar algum grau de cientificidade à pesquisa. Foi também compreensivo com meus problemas pessoais, minha falta orgânica de tempo e minhas dificuldades durante o período da pandemia e me empurrou de forma sempre carinhosa rumo à conclusão. Também compreendeu e aceitou a minha formação acadêmica, que, se por um lado pode ser considerada “multidisciplinar”, também possui o ônus evidente da falta de especialização.

Como a jornada é longa e fruto de uma experiência que carregamos conosco, agradeço evidentemente também minha mãe, Arlete, e meu pai, Vanderlei. Sem o amor deles nada seria possível. Para usar um conceito inclusive utilizado na tese, foi a transferência do capital cultural que eles propiciaram, com muito carinho, que me permitiu chegar até aqui. Se há algum mérito, é deles.

Sem a compreensão e o apoio de minha esposa e companheira Lígia nada disso também seria possível. Obrigado pela parceria meu amor. Beijos em meus pequenos, Lara e Vicente, que iluminam a minha vida e a me fazem tentar ajudar, pouco que seja, a termos um país e um mundo melhores.

Agradeço também aos meus amigos e amigas, companheiros e companheiras, com quem dividi muitas jornadas ativistas em torno dos temas ligados à comunicação. Essas pessoas fizeram e fazem parte da minha formação contínua, e juntos partilhamos sonhos e angústias. Alguns deles são inclusive fonte direta desta pesquisa.

Aproveito a oportunidade, pois pode não haver outra, para agradecer às referências acadêmicas que, nos últimos vinte anos, iluminaram meus pensamentos e fizeram ser quem sou hoje. Se não fizeram de mim um acadêmico, apontaram o rumo para minha atuação profissional. Mesmo que nunca leiam estas linhas, meu muito obrigado aos professores Fábio Konder Comparato, Maria Victória Benevides, Venício Lima, Marcos Dantas e Murilo Ramos, além do professor Mauro, que me fez perceber, já na graduação, que o campo da comunicação enquanto área do saber é muito mais do que planejar e produzir uma peça audiovisual.

Por fim, agradeço muitíssimo à amiga e companheira Cristina Charão, pela leitura cuidadosa do texto, ao Bruno Pommer, pela revisão, e ao amigo Daniel Lopes, pela produção gráfica das imagens e tabelas.

RESUMO

RODRIGUES, Diogo Moyses. **A regulação das telecomunicações e a realidade brasileira: a contradição entre enunciados jurídicos e as políticas públicas de acesso à internet.** Tese (Doutorado). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2020

Esta tese analisa como o Brasil dá consequência aos enunciados que ele mesmo se impõe no plano jurídico formal em relação ao campo da comunicação e especificamente ao acesso à internet, e porque isso ocorre, sob a perspectiva das narrativas teóricas que alimentam essa possível contradição entre os direitos proclamados e o modelo regulatório implementado nas telecomunicações com qual temos convivido desde o final da década de 1990. A hipótese que se busca investigar é que embora os direitos ligados ao campo da comunicação tenham avançado substancialmente, inclusive com a garantia do direito de acesso à internet, as políticas públicas dos últimos 20 anos não deram consequências e esses mandamentos legais, reforçando um modelo excludente e desigual. E que essa contradição é alimentada por uma visão historicamente construída também no plano das ideias, com teoria da regulação e teoria sobre a formação do Brasil se reforçando mutuamente. Para isso, reconstitui-se a evolução estrutural das telecomunicações, sob o aspecto técnico e regulatório e dos enunciados de direitos fundamentais e ela vinculadas, com foco em dois períodos (1960-1990 e 1990-2020), com a apresentação de indicadores para uma avaliação do modelo atual. Apresentam-se pontos de contato entre teoria da regulação e teóricos de formação do Brasil, buscando verificar o pano de fundo que legitimou a privatização das telecomunicações e que impede a consecução de políticas universais de acesso. A metodologia utilizada foi majoritariamente a exploração bibliográfica e a reconstituição histórica por meio de documentos diversos, além reunião de dados específicos e de um grupo de entrevistas. A tese confirma a forte contradição entre enunciados jurídicos de cunho principiológico e modelo regulatório atualmente vigente e conclui que essa contradição é tornada oculta pela combinação de narrativas teóricas.

Palavras-chave: Regulação e telecomunicações. Acesso à internet. Direito à comunicação. Direitos Humanos.

ABSTRACT

RODRIGUES, Diogo Moyses. **A regulação das telecomunicações e a realidade brasileira: a contradição entre enunciados jurídicos e as políticas públicas de acesso à internet.** Tese (Doutorado). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2020

This thesis analyzes how Brazil gives effect to the statements that it imposes itself on the formal legal plane in relation to communications field and specifically to internet access, and why this occurs, from the perspective of the theoretical narratives that feed this possible contradiction between the proclaimed rights and the regulatory model implemented in telecommunications since the late 1990s. The hypothesis to be investigated is that although the rights related to the communications field have advanced substantially, including the guarantee of the right of access to the internet, public policies of the last 20 years have not resulted in consequences and these legal mandates, reinforcing an excludent and uneven model. And that this contradiction is fueled by a vision historically constructed also in terms of ideas, with theory of regulation and theory on the formation of Brazil mutually reinforcing each other. For this, the structural evolution of telecommunications is reconstituted, under the technical and regulatory aspect, and the enunciations of fundamental rights linked to it, focusing on two periods (1960-1990 and 1990-2020), with the presentation of indicators for an evaluation of the current model. Points of contact between regulation theory and theorists on the formation of Brazil are sought, seeking to verify the background that legitimized the privatization of telecommunications and that prevents the achievement of universal access policies. The methodology used was mostly bibliographic exploration and historical reconstruction through various types of documents, in addition to gathering specific data and a group of interviews. The thesis confirms the strong contradiction between legal statements of principiological nature and the current regulatory model and concludes that this contradiction is hidden by the combination of theoretical narratives.

Keywords: Regulation and telecommunications. Internet access. Right to communicate. Human rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Concessionárias e autorizadas por região do PGO	54
Figura 2 - Segmentação tradicional de redes/serviços	58
Figura 3 - Primeira consolidação: serviços múltiplos na mesma rede	59
Figura 4 - Segunda consolidação: qualquer rede para qualquer serviço	60
Figura 5 - Domicílios com acesso à internet total Brasil, classe social e área	128
Figura 6 - Domicílios com acesso à internet, por tipo de conexão	129
Figura 7 - Usuários de internet total Brasil, classe social e área	130
Figura 8 - Usuários de internet por dispositivo utilizado para acesso individual.....	131
Figura 9 - Proporção de domicílios com acesso via banda larga fixa (2013-2016)	133
Figura 10 - Proporção de domicílios com acesso via banda larga móvel (3G ou 4G) (2013-2016).....	133
Figura 11 - Atividades no celular por classe social - usos simples	135
Figura 12 - Atividades no celular por classe social 2 - usos mais robustos	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERT - Associação Brasileiras de Emissoras de Rádio e Televisão

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ARPANET - Advanced Research Projects

BM - Banco Mundial

CBT - Código Brasileiro de Telecomunicações

CEF - Caixa Econômica Federal

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CONTE - Conselho Nacional de Telecomunicações

CTB - Companhia Telefônica Brasileira

DHC - Direito Humano à Comunicação

DISTV - Distribuição de Sinais de Televisão

EBC - Empresa Brasil de Comunicação

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNTTEL - Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

LGT - Lei Geral de Telecomunicações

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

NOMIC - Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação

OEA - Organização dos Estados Americanos

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

OTT - *Over The Top*

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PGMU - Plano Geral de Metas de Universalização

PGO - Plano Geral de Outorgas

PNBL - Programa Nacional de Banda Larga

PTTs - Postal, Telegraph and Telephone

RNP - Rede Nacional de Pesquisa

SCM - Serviço de Comunicação Multimídia

SMP - Serviço Móvel Pessoal

STFC - Serviço Telefônico Fixo Comutado

TCU - Tribunal de Contas da União

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	10
SUMÁRIO	12
1. INTRODUÇÃO: PORQUE FALAR DE ACESSO À INTERNET	13
1.1 A fatalidade da desigualdade e outras prioridades	13
1.2. Premissa e justificativa: acesso e igualdade material	16
1.3 Hipótese preliminar: a contradição entre princípios jurídicos e regulação.....	20
1.4 Hipótese: o consenso forjado pelo encontro de narrativas	22
2. METODOLOGIA E PARTES DA PESQUISA.....	26
3. A EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DAS TELECOMUNICAÇÕES: TECNOLOGIA E REGULAÇÃO.....	30
3.1. Aquecimento: notas históricas sobre o surgimento das telecomunicações	30
3.1.1. O desenvolvimento das primeiras redes de telecomunicações	31
3.1.2. Novos usos, novas tecnologias	32
3.2 A primeira fase das telecomunicações no Brasil	33
3.2.1. Primeiras conexões telegráficas	34
3.2.2. O estabelecimento da telefonia	34
3.2.3. Desenvolvimento normativo	36
3.3. O esforço desenvolvimentista brasileiro (1960-1990).....	37
3.3.1. O surgimento do Código Brasileiro de Telecomunicações	37
3.3.2. A criação da Embratel e da Telebrás	39
3.3.3. O sucesso inicial do modelo desenvolvimentista	40
3.3.4. Desenvolvimento industrial, científico e tecnológico	41
3.4. A “híbrida” televisão por assinatura	43
3.5. Reforma do Estado nas telecomunicações	45
3.5.1. O Estado Regulador contemporâneo	46
3.5.2. As especificidades da reforma em países periféricos.....	48
3.5.3. Reforma à brasileira: a separação entre telecomunicações e comunicações.	49
3.5.4. O modelo no papel: LGT, Anatel e PGO	51
3.5.5. O cenário pós privatização.....	53
3.6. O desenvolvimento da internet	56

3.7. A convergência tecnológica	57
3.7.1. Um processo em curso	59
3.7.2. Implicações econômicas da convergência.....	61
4. DIREITO À COMUNICAÇÃO, CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA E ACESSO À INTERNET	63
4.1. A origem do constructo teórico: liberdade de expressão e direito à informação..	64
4.1.1. Da Ágora ao Estado liberal burguês.....	64
4.1.2. A demanda e os desdobramentos da liberdade de imprensa.....	67
4.1.3. A falta de diversidade como entrave à liberdade de expressão	68
4.2. O direito à informação e o sujeito passivo	69
4.2.1. “Procurar, receber e difundir” x Acessar	70
4.2.2. A lógica coletiva dos direitos no campo da comunicação	71
4.3. A gênese do direito humano à comunicação.....	72
4.3.1. Mudanças na Unesco.....	72
4.3.2. A formulação da NOMIC	74
4.3.4. Guerra Fria e neoliberalismo	76
4.4. Direito à comunicação e convergência tecnológica	78
4.5. O vetor da evolução jurídica: acesso e participação na esfera pública	79
4.6. Uma definição contemporânea: “direito guarda-chuva”	81
4.7. A internet sob o guarda-chuva do DHC	83
5. O DIREITO DE ACESSO À INTERNET: CONSOLIDAÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA	86
5.1. Telecom é comunicação social.....	86
5.2. Acesso à esfera pública própria dos meios de comunicação	88
5.3. Acesso a serviços e à cidadania	90
5.4. A evolução jurídica do direito de acesso	91
5.4.1. Telecomunicações e direitos fundamentais	91
5.4.2. A afirmação do direito de acesso	94
5.4.3. A síntese do Marco Civil da internet.....	98
6. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL	103
6.1. A acomodação do novo modelo	103
6.2. As primeiras políticas de inclusão digital	104
6.3. Uma nova orientação do Estado?	107
6.3.1. O PNBL e suas implicações	109
6.4. O fim do suspiro desenvolvimentista	112

6.5. Episódios paradigmáticos e a verdadeira face do Estado brasileiro.....	113
6.5.1. Oi: de campeã nacional à falência	113
6.5.2. O abandono do modelo misto	116
6.5.3. O fim do serviço público de telecomunicações	119
6.5.4. Fundo de Universalização: o ocaso do que não começou.....	122
6.6. O Estado inconsequente, vacilante e oscilante	123
7. O SIGNO DA DESIGUALDADE: UMA INTERNET DE CLASSES	126
7.1. As três camadas da desigualdade	126
7.2. Acesso de segunda, usos de segunda	134
7.3. Uma internet de classes.....	137
8. NOVAS ABORDAGENS NA TEORIA DA REGULAÇÃO.....	139
8.1 Categorias e tipologias: regulação econômica x regulação social	140
8.2. A tensão entre eficiência e equidade	143
8.3. Limites da concorrência como valor	145
8.4. Regulação setorial e distribuição	147
8.5. Externalidades e direitos fundamentais	149
8.6. Universalização e equidade em países em desenvolvimento	151
8.7. Uma nova teoria da regulação	155
9. A RALÉ BRASILEIRA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E ACESSO À INTERNET.....	160
9.1. O padrão de captura do espaço público próprio dos meios de comunicação	161
9.2. A macronarrativa da incongruência.....	166
9.3. Personalismo, jeitinho brasileiro e regulação.....	168
9.4. Patrimonialismo, globalização e regulação	176
9.5. A ralé, capital cultural e acesso à internet.....	180
9.4.1. Capital cultural e telecomunicações.....	184
9.5. Capital cultural, espaço público e intervenção estatal	187
10. CONCLUSÃO	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	201

1. INTRODUÇÃO: PORQUE FALAR DE ACESSO À INTERNET

1.1 A fatalidade da desigualdade e outras prioridades

Quando esta pesquisa teve início e foi majoritariamente escrita, não havia pandemia, é evidente. Ninguém lidava com a necessidade de distanciamento social, as escolas também não haviam fechado, tampouco a prática do home office tinha passado de uma “previsão para o futuro do mundo do trabalho”, para uma necessidade imperiosa para se manter níveis de produção capazes de sustentar a economia. Não estávamos, como planeta, vendo nas redes de telecomunicações praticamente a única saída para a resolução de problemas impostos pela necessidade de manter lares, bairros, cidades, países em funcionamento dentro de uma realidade em que “aglomerações” como a de uma sala de aula ou uma reunião de trabalho se apresentam como um risco de vida.

Naquele momento, o tema desta tese – o acesso material à internet – era notoriamente um tema em desprestígio, num vertiginoso declínio de interesse na academia e em outros círculos, como o que envolve a atuação da sociedade civil. Essa falta de relevância era, ou ainda é, de certa forma explicável.

Junto com o fim de eventuais ilusões sobre o caráter intrinsecamente revolucionário da internet e o rápido aprofundamento das contradições internas ao seu processo de expansão, com a ascensão de empresas transnacionais ultra poderosas, o tema do acesso material às redes de telecomunicações foi sendo preterido em benefício de outras questões que afetam o uso diário e cotidiano das tecnologias digitais. Esse novo conjunto de temas, “intracorpus” à internet e ao mundo digital, tem sido chamado em alguns ambientes de “direitos digitais”.

Um dos debates que mais despertou a atenção de acadêmicos, pesquisadores e ativistas em tempos recentes é o que aborda as relações entre o uso de dispositivos conectados (computadores, *smartphones*) e as ferramentas de coleta de informações. São questões ligadas à proteção de dados pessoais que afirmam e dão nova dimensão ao direito à privacidade, com força jamais imaginada pelos fundadores liberais do século XVI e XVIII. A digitalização das diferentes esferas da vida, com o uso intensivo de dados, incluindo os biométricos, provocou um tsunami em nossas existências e na própria organização dos

tecidos sociais, criando inclusive um leque de novas expressões, como “economia digital”, “economia de dados” e “economia da vigilância”, entre outros. De fato, o uso de tecnologias para vigilância de Estados e empresas sobre os cidadãos, bem como a coleta e o uso abusivo de dados pessoais e sua monetização sem limites, são alguns dos temas mais relevantes do momento – e há fortes justificativas para que assim seja.

Outro tema que emergiu na última década é a disciplina da atuação das corporações sobre o tráfego dos conteúdos, cujo princípio geral é conhecido como “neutralidade de rede”. Basicamente, esta disciplina visa a evitar a discriminação de alguns conteúdos em detrimento de outros de mesma natureza, geralmente, mas não exclusivamente, por determinação e força econômica. As atuais práticas de *zero-rating* nos planos de dados de telefonia móvel oferecidos no Brasil, em que o usuário tem acesso a somente alguns serviços, sites ou aplicativos, são somente um pequeno exemplo do que pode vir pela frente. Uma internet totalmente cercada por muros seria o exato inverso do que um dia se chegou a imaginar como utopia.

Há outras matérias de grande relevância, como os contornos da liberdade de expressão no ambiente digital ou, visto por outro ângulo, as novas formas de censura, praticadas tanto por agentes privados (empresas de internet, por exemplo) como por órgãos internos a cada nação. Não são poucas as pessoas no mundo que vivem sob alguma forma de censura estatal. No Brasil, são muitos os casos de censura realizada pelas mãos do Poder Judiciário.

Embora sejam visíveis traços autoritários já amplamente conhecidos, a questão não é simples, e as novas técnicas de comunicação, que impõem moderação de conteúdos por algoritmos secretos, levantam questões de difícil manejo regulatório mesmo em sociedades democráticas. Não é mesmo trivial encontrar o melhor equilíbrio entre, de um lado, a liberdade de expressão e, de outro, a necessidade de proteção da infância, o controle dos discursos de ódio e a propagação de notícias jornalísticas falsas, que ficaram conhecidas como *fake news*.

O pessimismo geral em torno dessas questões também é no mínimo razoável: afinal, a internet não seria a ferramenta a garantir, de um lado, a liberdade de expressão, e, de outro, o pleno direito à informação?

No campo específico do audiovisual, também emergem novos contornos de velhos temas, como a disciplina dos agentes econômicos de distribuição de conteúdos. Antigas normas impostas ao setor do Cinema, como a quota de tela para o cinema nacional – mais tarde adaptada à TV por assinatura como quota para produção independente –, hoje exigem adaptações ao cenário dos serviços chamados OTTs (*Over the Top*, em inglês). Dentre os objetivos dessa agenda, que busca disciplinar companhias com grande poder de mercado, como Netflix e similares, está a proteção e promoção da cultura nacional, questão historicamente sensível na segunda metade do século XX, além de regras econômicas que garantam isonomia na circulação das produções audiovisuais nacionais e estrangeiras.

Há também toda uma sorte de temas ligados à remuneração de velhos agentes do setor, como a imprensa comercial tradicional, que agora têm as *big techs* como intermediários, além de uma série de outras agendas, que vão do uso de inteligência artificial a questões trabalhistas. O vício no uso de telefones móveis e as doenças mentais associadas a ele, cuidadosamente encorajados por algoritmos que preveem e induzem comportamentos, também são questões relevantes.

Neutralidade de rede, privacidade e dados pessoais, algoritmos, distribuição de audiovisual, desinformação, inteligência artificial são temas que fazem parte da nova agenda regulatória internacional das comunicações e estão intrinsecamente vinculados à forte expansão da internet observada nos últimos vinte anos. A questão que se coloca, afinal, é relevante: como garantir que o acesso à internet seja efetivamente emancipatório se forças variadas descaracterizam a natureza inicial livre da rede, capturando-a para privilegiar seus interesses e, como consequência, cerceando a efetiva liberdade dos usuários e impondo violações a direitos fundamentais em diversos níveis? O foco atual dos setores envolvidos com a regulação das comunicações em tais temas é, portanto, natural.

Mas, nesse processo, como dito, o tema do acesso material às redes de telecomunicações tem progressivamente deixado de figurar na agenda política do país, sendo preterido inclusive por ativistas que atuam na promoção dos direitos no campo da comunicação¹. Tal desinteresse tem feito praticamente esvaecer as análises e referências

---

¹ A ideia de que o tema do acesso tem sido desprestigiado não possui comprovação empírica, mas pode ser observada no baixíssimo - quase nulo - número de trabalhos acadêmicos recentes sobre o tema, no Direito, na Economia, nas Ciências Sociais e nas Comunicação. Também é possível observar que todo um campo de

históricas sobre as políticas universais de acesso nos últimos anos, ignorando o fato de que, no Brasil, ainda mais do que nos demais países periféricos do capitalismo, um enorme contingente da população segue sem qualquer conexão à internet neste final de segunda década do século XXI (sem falar na grande desigualdade de condições técnicas entre os que conseguem de alguma forma acessá-la). Temos convivido com enorme naturalidade com esse cenário, sem que essa questão seja colocada na agenda pública do país.

Para além da avalanche de outras questões “intracorpous” relacionadas ao uso da internet, parecem existir também outras hipóteses plausíveis para tal desprestígio. Uma delas é a crença em uma pretensa inevitabilidade da expansão natural e universal da internet, fé provavelmente alimentada pelo estado de alta conectividade das classes de alta renda dos grandes centros urbanos. Outra, uma certa resignação em relação a estas desigualdades, como se fossem impossíveis de serem superadas no Brasil, sendo parte de nossa natureza enquanto sociedade. E há ainda, diante do histórico de outras tantas demandas sociais no país, uma descrença generalizada na possibilidade de implementação de políticas públicas distributivas.

1.2. Premissa e justificativa: acesso e igualdade material

Ainda que se reconheçam inúmeras contradições que emergem do processo de desenvolvimento da internet, a reconstrução histórica da emergência do direito humano à comunicação e sua materialidade mais visível, o direito de acesso à internet, parece indicar pouca margem para contestar a afirmação desse acesso material como elemento intrínseco à garantia e ao exercício de direitos humanos, como inclusive declaram normas jurídicas atuais. É tanto direito individual quanto uma condição para o desenvolvimento da democracia e da equalização do espaço público próprio dos meios de comunicação. Portanto, caminho necessário para o desenvolvimento do país em direção a uma democracia que combine altos níveis de liberdades individuais e justiça social. Mesmo com todas as

---

ativismo, antes ligado ao conceito da “democratização da comunicação”, que buscava regular a “velha mídia” e que foi porta-voz inicial da bandeira pela universalização do acesso, foi paulatinamente substituindo a agenda por outras.

contradições, a exclusão ou desigualdade digital só é irrelevante para os bem conectados. Para os outros, é exclusão para muito além do “digital”.

Em outras palavras, embora o acesso às redes de telecomunicações não reúna, por si só, todas as condicionantes necessárias para o exercício do direito à comunicação e de outros direitos humanos que atualmente se materializam por meio do acesso à internet (podendo inclusive, e contraditoriamente, se transformar em porta para a violação de direitos fundamentais), a condição de entrada à rede mundial de computadores é, como se procurará demonstrar ao longo da pesquisa, questão fundamental. Isso porque esse requisito é (1) definidor das possibilidades de exercício de inúmeros direitos humanos, em especial do direito à comunicação, (2) balizador das possibilidades de equalização do espaço público próprio dos meios de comunicação e (3) elemento central de uma eventual busca pela redução das abissais desigualdades de um país como o Brasil.

Ainda mais do que outros direitos sociais (como aqueles que demandam uma ação proativa do Estado), em geral com investimentos públicos, o direito de acesso à internet parece guardar grande semelhança com o direito à escola, vetor de igualdade material e intervenção no domínio do capital cultural. O direito de acesso à internet estaria para o direito à comunicação como o direito à escola estaria para o direito à educação. Se não totalizam o direito “guarda-chuva” a que pertencem, são pelo menos a grande materialidade visível, na qual o poder público pode atuar diretamente.

Desse modo, a igualdade material que se utiliza como referência é, assim como na educação escolar, mais do que uma permissão de “entrada no sistema”, ou um ingresso para um ambiente determinado, mas a de uma “garantia relacional”. Para além da igualdade formal, na qual “todos são iguais perante a lei”, é a observação do princípio da igualdade material que permite o exercício das liberdades por todos os membros de uma comunidade de forma indistinta, sem a constituição de privilegiados ou excluídos. É essa equidade substancial que possibilita iguais oportunidades a todos para alcançarem o desenvolvimento de sua personalidade e autodeterminarem suas aspirações no exercício da dignidade inerente à sua condição humana.

Isso significa dizer que as condições técnicas de fruição da rede mundial de computadores, em seu caráter ideal de instrumento de garantia de direitos, devem ser

igualmente distribuídas entre todos os cidadãos de uma comunidade. E é justamente essa equidade o cerne do desenvolvimento e da emergência, no plano jurídico, do princípio do direito humano à comunicação, qual seja: a garantia da igualdade de acesso à esfera pública mediada pelas tecnologias de comunicação. Visto do ângulo inverso, é esse princípio quem melhor traduz a ambição de que a distribuição da infraestrutura de comunicação seja regida não só pelo princípio da universalidade, mas também pelo da equidade.

Há, evidentemente, uma série de elementos que condicionam a efetividade desta relação de igualdade entre os indivíduos no uso da internet, como, por exemplo, o nível de educação formal e o ambiente familiar. É forçoso reconhecer que o pleno acesso material não se transforma em equidade de condições efetivas se existem outras enormes disparidades que determinam a amplitude das oportunidades advindas das tecnologias.

Não há ilusões em relação a essa questão, mas é no campo da infraestrutura que se apresenta a dimensão material deste direito. É o caso – secundário no âmbito desta pesquisa, embora relevante – dos *hardwares* e *softwares* utilizados para processamento das informações que trafegam pelas redes de telecomunicações. São insumos utilizados individualmente, mas que possuem relação com um outro: dispositivos são novos e velhos, mais ou menos robustos, processam *bits* de forma mais lenta ou veloz, possuem telas maiores ou menores. São, certamente, elementos que determinam o perfil do uso e compõem o “pacote de fatores” que condicionam a igualdade ou as desigualdades nas condições de uso da internet. A crise provocada pela pandemia mais uma vez tornou a assimetria de dispositivos ainda mais evidente: no caso da educação, por exemplo, é flagrante a diferença entre possuir um computador ou somente um celular para participar de aulas e atividades *online*.

Mas, apesar da importância dos dispositivos, a primeira barreira de acesso material é a infraestrutura de telecomunicações. É ela quem condiciona o *local* e a *qualidade* do acesso disponível aos indivíduos.

O local qualifica a fruição do uso das tecnologias: é na residência onde o indivíduo faz uso dos dispositivos conectados de forma a explorar seu potencial e vasculhar suas possibilidades. São esses acessos fixos – e não os móveis, como o telefone celular – que permitem o uso de grandes *displays* e dos computadores “de mesa” ou *laptops*, sem a

limitação de tráfego de *bits* já típica dos planos de dados da telefonia móvel oferecidos no Brasil. São, também, a fonte de acesso mais robusta (que atinge velocidades maiores) e estável (sujeita a menos interrupções e oscilações). Exatamente pela visível “vantagem” do acesso residencial fixo, parte substancial das políticas públicas de inclusão digital, que consistiam em oferecer acesso público ao cidadão de baixa renda, conhecidos como telecentros, foram descontinuadas. Tratava-se, afinal, de uso extremamente limitado se comparado ao usuário doméstico. Em resumo, há fortes razões para acreditar ser a residência o espaço físico de acesso que melhor representa a relação de igualdade a ser perseguida como política de Estado.

Além do local de acesso, o segundo aspecto determinante para a maximização da dimensão da igualdade material em relação à infraestrutura é a qualidade da conexão. Por qualidade, deve-se considerar essencialmente a velocidade de *download* e *upload* de dados, bem como sua *oferta ininterrupta*, embora outros aspectos técnicos pudessem ser invocados, como a latência da conexão, que também acabam por impactar a experiência de navegação do usuário. Se a qualidade da conexão de um indivíduo interfere nas possibilidades de fruição e exercício de direitos e, em uma democracia, tais possibilidades devem ser as mais igualitárias possíveis, também a distribuição de conexão com qualidade às redes deverá ser a mais igualitária possível.

Ou seja, se tratado de forma isolada de outros tantos fatores que interferem no uso dos meios de comunicação, é possível dizer, no que se refere à infraestrutura de telecomunicações, que, quanto maior for o nível de igualdade material no acesso à internet residencial fixa, maior será o nível de efetividade do direito à comunicação em uma sociedade². É pela força do impacto prático dessa primeira barreira de acesso material, a condicionar todas as outras relações que se desenvolvem em torno dela, que se acredita que o tema merece investigação específica.

Não é possível dizer se a crise distópica provocada pela disseminação da Covid-19 reacenderá de fato as discussões sobre as políticas de telecomunicações. Mas, por certo,

---

² Não à toa, o mais recente estudo da Unesco sobre o tema (*Assessing Internet Development in Brazil: Using UNESCO Internet Universality ROAM-X Indicators*), que aplicou indicadores ligados ao campo da comunicação em diversos países, incluindo o Brasil, reservou um capítulo inteiro para os dados sobre acesso à internet (UNESCO, 2019).

mostrou a força da essencialidade da internet para garantir o acesso às ferramentas de Educação à Distância (EaD); o trabalho de milhares de pessoas que estão em home office; a comunicação de pessoas que distantes de suas famílias e a fruição de algum grau de lazer e acesso às produções culturais audiovisuais. No caso específico da educação, não é preciso demasiado esforço para perceber que um cenário de desigualdades no acesso à internet torna a situação dos estudantes vulneráveis ainda mais dramática, com a sobreposição e radicalização das diferenças.

Independentemente do impacto da pandemia sobre a percepção da relevância do acesso à internet, já havia, mesmo antes da crise e do declínio da centralidade do tema, grande consenso político sobre os enunciados a respeito deste direito, que foram progressivamente sendo reconhecidos pelos marcos jurídicos nacionais. Primeiro, ainda em tempos de domínio do telefone fixo, com a afirmação da natureza pública dos serviços de telecomunicações no campo jurídico-administrativo. Num segundo momento, já em tempos avançados de convergência tecnológica entre redes e serviços, na afirmação da essencialidade do acesso à internet para a vida individual e social, processo que culmina com a aprovação do Marco Civil da Internet em 2014, legislação de grande força enunciativa e que sintetiza a ambição política de uso da internet para a garantia de direitos individuais, o desenvolvimento social e o aprimoramento da democracia.

A reconstituição desses dois vetores, um técnico-regulatório e outro jurídico-principiológico, são insumo essencial para que se possa ir um pouco mais à fundo na investigação proposta. São estes movimentos paralelos que permitem compreender as características que as redes de telecomunicações foram adquirindo ao longo do tempo, suas possíveis formas de organização institucional e quais os efeitos desse desenvolvimento para os indivíduos e para as sociedades.

1.3 Hipótese preliminar: a contradição entre princípios jurídicos e regulação

Se é possível seguir adiante com essa afirmação de que a evolução técnica em direção à convergência digital elevou o acesso às redes de telecomunicações (esse acesso universal e equânime, residencial) ao status de direito fundamental a ser garantido pelos Estados nacionais, o que tem feito o Brasil para garantir esse direito, além de enunciá-lo em

novos marcos jurídicos? Sob qual modelo de exploração dos serviços de telecomunicações estão assentadas as políticas públicas desde que os serviços começaram a ser efetivamente prestados no país, em especial nos últimos 20-25 anos, período no qual foi reformado o modelo das telecomunicações brasileiras, com a privatização do Sistema Telebrás, e que também viu a *web* se expandir de forma vertiginosa?

Assim, esta pesquisa busca respostas sobre como o Brasil dá consequência regulatória aos enunciados que ele mesmo se impõe no plano jurídico formal a respeito do direito de acesso à internet. A análise é feita sob a perspectiva das narrativas teóricas que alimentam essa possível contradição entre os direitos proclamados e o modelo implementado nas telecomunicações, com o qual temos convivido por mais de vinte anos, desde a privatização dos serviços no final da década de 1990.

Nesta reconstrução histórica, resgatam-se os aspectos desse modelo, os instrumentos idealizados para corrigir as chamadas “falhas de mercado” (basicamente o desinteresse das operadoras de telecomunicações em áreas não atrativas economicamente) e os lances regulatórios mais relevantes sob a perspectiva estrutural, inclusive aqueles que buscavam alterar o status quo do mercado. De forma geral, busca-se responder se o modelo atual tem sido capaz de apontar para um ambiente de garantia do direito de acesso a todos. Afinal, quais são os resultados desses 20 anos de modelo neoliberal, baseado em um mercado privado (e hoje essencialmente estrangeiro), regulado operacionalmente por um órgão “independente” como a Agência Nacional de Telecomunicações? As promessas da privatização – grandes investimentos, redes universais, serviços de qualidade, preços acessíveis, respeito aos direitos do consumidor, tudo aquilo que se afirmou ser o Estado incapaz de garantir – foram realmente cumpridas? O senso comum propalado de que a privatização do setor foi um caso de sucesso da Reforma do Estado se sustenta, em especial se tomados como régua os indicadores de universalização?

Os dados parecem indicar que, sob o aspecto distributivo e ao contrário do que pode fazer crer a vida nos bairros de alta renda dos grandes centros urbanos, há enorme contingente de pessoas sem qualquer forma de acesso à internet, e, dentre os que a acessam, a desigualdade é grande. Tal desigualdade é vivenciada no dia a dia, no acesso a serviços básicos, nas possibilidades de sociabilização e acesso ao conhecimento, e se perpetua em diferentes dimensões da vida social. Buscar-se-á, então, aferir se os tipos de

usos da internet decorrentes do tipo de acesso corroboram essa percepção de que quanto pior a qualidade do acesso mais elementar o uso que se faz da internet.

1.4 Hipótese: o consenso forjado pelo encontro de narrativas

A hipótese preliminar que se busca comprovar é que o modelo implementado não tem em sua gênese a direção universalizante dos direitos fundamentais enunciados no plano jurídico, percepção reforçada pelos indicadores de acesso mais importantes e confiáveis disponíveis no país. Ou seja, há uma grande contradição prática entre princípios jurídicos e modelo regulatório, quando na verdade estes modelos regulatórios deveriam dar consequência aos direitos que enunciamos. Se é possível diagnosticar essa contradição entre enunciados e modelo regulatório, quais foram as construções teóricas que deram suporte a esse ambiente contraditório, considerando-se ainda que essa contradição sequer é diagnosticada e, portanto, tratada como tal?

A primeira e mais próxima construção, por ser a inspiração direta dos reguladores, pode ser observada na própria teoria da regulação que é referência para nosso modelo institucional: a teoria neoclássica. Até hoje dominante por meio de suas variantes liberais e neoliberais, produzidas em países desenvolvidos e alimentadas, portanto, por sua perspectiva econômica (e cultural), a regulação neoclássica transparece uma falta de aderência à realidade brasileira não apenas prática, mas também teórica. Quando se toma o vetor da universalização como recorte de análise, percebe-se uma realidade notadamente marcada pela dupla barreira estrutural de acesso: a pobreza econômica e a dispersão da população em uma área rural continental. No entanto, valores como concorrência e eficiência econômica, incorporados ao léxico da regulação como se fossem absolutos, se sobrepõem a outros como a universalização, dando legitimidade a uma narrativa para a qual não parece haver saída.

A observação desses modelos econômicos pré-determinados através do olhar de alguns dos principais expoentes de uma minoritária corrente crítica apontam elementos desse desencaixe, tentando tornar visíveis outras abordagens necessárias para a correção de

rota teórica. Buscam, sobretudo, inserir outros valores como ponto de partida para a regulação de setores estratégicos e se conectam à teoria dos direitos humanos.

Ao trazer esta perspectiva ainda minoritária das teorias da regulação para esta tese, pretende-se construir uma análise crítica do arcabouço teórico que embasou a Reforma do Estado, a partir de seu confronto com as especificidades brasileiras no setor das telecomunicações.

Mas, ainda que essa corrente crítica esteja em emergência, o fato é que a narrativa que alimentou ideologicamente o modelo regulatório atual das telecomunicações – a de que a privatização levou à melhoria e expansão dos serviços –, mais do que em qualquer outro setor, segue sendo o senso comum propalado. Inclusive entre os círculos do que poderia ser chamado de campo progressista, há uma inclinação em reconhecer o modelo regulatório neoliberal nas telecomunicações um sucesso, haja visto “o exponencial aumento do número de telefones celulares”. Pela perspectiva do direito ao acesso, no entanto, o mais correto seria compreender o inverso: o acesso massificado por celular “pré-pago” é justamente uma das métricas mais visíveis de nossa desigualdade.

Por isso, além da investigação “interna” à teoria da regulação, restam ainda perguntas mais específicas. Por que essa teoria da regulação de inspiração neoclássica é altamente difundida como a única plausível? E por que, de uma forma geral, desprezamos as políticas de telecomunicações como fator de garantia de direitos individuais e de desenvolvimento social de forma mais ampla?

Para tentar responder à questão, avança-se em uma tarefa complementar – arriscada pelo grau de abstração e pelo risco de imprecisões conceituais em um repertório já vastamente esmiuçado. É a busca de relações narrativas de cunho ideológico entre a teoria da regulação que embasou o modelo atual e as teorias mais difundidas sobre a formação do Brasil, apresentadas pelas principais referências “fundadoras”, entendidas dentro de uma mesma perspectiva teórica.

Busca-se encontrar, no plano das ideias, pontos de contato que apresentam possíveis respostas sobre as dificuldades brasileiras de ampliar de forma sistêmica o nível de igualdade no acesso à esfera pública e de fazer com que o ambiente regulatório e as políticas públicas setoriais estejam em sintonia com os direitos fundamentais já positivados, como o

acesso à internet. Poderemos verificar, assim, em que medida a forma como a teoria da regulação vê os países subdesenvolvidos e a relação entre centro e periferia do mundo capitalista possui sintonia com a forma como enxergamos nossas qualidades e como projetamos a nossa relação com estes países. Conceitos como “personalismo”, “patrimonialismo” e “dependência”, inclusive pela leitura estereotipada que fazemos deles, parecem se encontrar com “gestão”, “eficiência” e “investimentos estrangeiros”, confirmando e reforçando os valores básicos da teoria da regulação que na prática nos guia.

Unidos, estes conceitos parecem construir, de uma forma estruturante, uma narrativa ideológica com traços comuns. Daí decorre o fato de se tornarem inquestionáveis, como parecem ser até hoje, as afirmações realizadas no processo de privatização das telecomunicações de que era preciso introduzir no setor uma série de valores morais só possíveis com a passagem de bastão do Estado para empresas de capital internacional.

Por fim, introduzem-se as questões da invisibilidade dada às classes sociais e à formação de um de seus capitais fundamentais, o capital cultural (termo tomado emprestado de Pierre Bordieu por Jessé Souza), e sua relação com o acesso material à internet. Busca-se nessa dinâmica própria das classes sociais - a disputa por recursos escassos e a legitimação dos privilégios por um mérito inexistente - o grande entrave estrutural a impedir o avanço das políticas de telecomunicações. A tentativa é compreender o lugar do acesso para além do direito à comunicação, também como vetor de manutenção da nossa estrutura social e, em prospecção futura, como elemento central em um eventual projeto de equalização das mesmas.

Direito à comunicação materializado no acesso universal e equânime à internet, neste aspecto específico, combina vetores e qualidades que o torna singular. Além de um direito fundamental em si e de vetor de ampliação das oportunidades democráticas - e portanto da esfera pública própria dos meios de comunicação -, também se apresenta como fator de um processo de redução das desigualdades brasileiras por meio da incidência no ambiente básico de socialização familiar, atuando diretamente na construção do capital cultural dos indivíduos.

Em síntese, a hipótese que se busca investigar e comprovar é que *embora os direitos ligados ao campo da comunicação tenham avançado substancialmente em seus enunciados,*

inclusive com a garantia do direito de acesso à internet, que atingiu status de direito fundamental, a regulação e as políticas públicas dos últimos 20 anos não caminharam no sentido de dar consequências e esses enunciados e mandamentos legais; pelo contrário, reforçaram um modelo excludente.

Mais ainda: esta contradição é alimentada e normalizada por uma visão historicamente construída também no plano das ideias, com teoria da regulação e teoria sobre a formação do Brasil reforçando-se mutuamente. Nesta hipótese, a amálgama entre conceitos produzidos a partir destas teorias pavimentam o caminho para que a contradição entre enunciados e modelo regulatório não seja percebida, ou, no mínimo, relativizada.

Pretende-se verificar, assim, se essas narrativas, uma econômica e outra social, embora naturalmente distintas em diversos aspectos, possuem um fio condutor comum que se retroalimenta, criando uma narrativa única ou uma super narrativa que impede a compreensão das forças efetivas que impedem a implementação de políticas universais de telecomunicações com foco no acesso à internet. Incluindo aí seu aspecto central para a manutenção da estrutura atual das classes sociais no país.

2. METODOLOGIA E PARTES DA PESQUISA

A história que se busca contar e a decorrente investigação da hipótese não seriam possíveis sem um encontro entre diferentes perspectivas teóricas e práticas, afinal, a história das telecomunicações não é somente técnica, econômica ou jurídica. Sua construção como fenômeno social envolve diferentes fatores, que se desenvolvem em diferentes contextos. Assim, pode ser encarada como um objeto que reflete a própria natureza da comunicação enquanto campo de conhecimento³ e obriga esta pesquisa a ser, portanto, multidisciplinar – o que pode, infelizmente, derivar em algumas imprecisões ou temerárias generalizações conceituais.

De toda forma, procurou-se construir uma narrativa clara, buscando fazer com que o texto seja compreendido sem a necessidade de conhecimentos demasiadamente específicos, com a redução máxima de termos técnicos e de notas de rodapé que possam eventualmente atrapalhar a leitura corrida do texto.

Para buscar investigar as hipóteses definidas, a presente pesquisa foi dividida em três partes.

Na primeira parte, composta pelos Capítulos 3, 4 e 5, é realizada uma reconstituição histórica da evolução estrutural das telecomunicações, sob o aspecto técnico e regulatório. Buscar-se-á expor as raízes do setor, com o desenvolvimento das primeiras redes de telecomunicações (telegrafia, telefonia e televisão por assinatura), sob a perspectiva de sua evolução em direção à convergência tecnológica. Nestas raízes, se buscam pontos de contato das telecomunicações com a comunicação social, primeiro como suporte técnico indireto e, depois, como veículo prioritário da mesma.

---

³ Como observam Armand e Michèle Mattelart: “[...] situados na encruzilhada de várias disciplinas, os processos de comunicação suscitam o interesse de ciências tão diversas quanto a filosofia, a história, a geografia, a psicologia, a sociologia, a etnologia, a economia, as ciências políticas, a biologia, a cibernética ou as ciências cognitivas” (1999: 43); ou Raymond Williams: “O especialista em comunicação se materializa em muitas especialidades distintas. Ele é um tipo sociólogo, preocupado com as instituições e seus efeitos. Ele é um tipo engenheiro, preocupado com as tecnologias e com os sistemas que é necessário planejar, entender e controlar. Ele é um tipo de crítico de cultura, preocupado com os significados e valores de produtos culturais (artefatos) particulares e classes de produtos culturais (...). Ele é um tipo psicólogo, preocupado com as unidades básicas e os padrões de interação comunicativa face a face ou no uso diferenciado de máquinas. Ou ainda, ele é um tipo lingüista ou filósofo da linguagem, preocupado com as formas básicas e estruturas dos atos de expressão e comunicação” (1979, p. 01).

Além desse desenvolvimento inicial, são abordados dois momentos históricos relevantes para a história das telecomunicações no Brasil: o período desenvolvimentista sob o monopólio do Estado (1960-1990) e o que foi iniciado com a privatização do setor na segunda metade da década de 1990, com a instituição do modelo regulatório até hoje vigente. Para essa reconstituição histórica da evolução técnica e regulatória, foram utilizadas referências teóricas da economia política da comunicação, da teoria da regulação e do campo conhecido como “políticas de comunicação”.

Ainda na primeira parte, no Capítulo 5, faz-se um esforço de reconstituição histórica paralelo ao da evolução estrutural técnico-normativa das telecomunicações, mas com foco na evolução dos princípios jurídicos e enunciados de direitos fundamentais, cuja evolução consubstanciou-se na emergência de um novo direito humano, o direito à comunicação - compreendido como um direito de igualdade em relação ao acesso ao espaço público dos meios de comunicação -, e no consequente reconhecimento formal do direito de acesso à internet em nosso ordenamento jurídico. A intenção é tentar encontrar as relações entre os grandes movimentos técnico-estruturais das telecomunicações, em especial a expansão da internet e a convergência digital, com a emergência de novos direitos fundamentais e sua positivação no plano jurídico material.

Para contar essa história da evolução jurídica, foram utilizados essencialmente autores ligados à teoria dos direitos humanos que se debruçaram sobre o tema do direito à comunicação e documentos públicos como leis, normas e regulamentos, bem como textos ligados a órgãos internacionais multilaterais, em especial da UNESCO. Nesse tópico específico, foi realizada uma revisão sintética da dissertação de mestrado desenvolvida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sobre a construção histórica do direito à comunicação, com a tentativa de definição de seu escopo e de categorização dentro da teoria dos direitos humanos.

A segunda parte é composta por dois capítulos. No Capítulo 6, apresenta-se um resgate histórico das políticas de telecomunicações desde a Reforma do Estado e seus lances mais importantes, com foco nos instrumentos idealizados e implementados para corrigir as chamadas falhas de mercado, como os fundos públicos e as obrigações de universalização impostas aos concessionários que herdaram as redes do antigo Sistema Telebrás. Essa “história” possui pouquíssimas referências bibliográficas sob os aspectos que se buscava

investigar, tendo sido feita a partir da metodologia de *process-tracing*, combinando a análise de normas, documentos e fatos públicos, com um grupo de cinco entrevistas realizadas com gestores públicos que, de forma direta ou indireta, acompanharam a evolução dessas políticas e contribuíram para a construção de um olhar estrutural dessa evolução.

Em seguida, são apresentados indicadores quantitativos que permitem uma avaliação dos resultados desse período, sob a perspectiva da universalidade e da qualidade do serviço de acesso à internet, bem como dos usos práticos que se faz da internet decorrentes de diferentes condições de acesso. Com isso, busca-se avaliar em que medida as promessas da privatização foram efetivamente cumpridas, em especial a de levar acesso a todos. Para esta tarefa, foram usados dados produzidos pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), cujo padrão de pesquisa segue critérios internacionalmente aceitos e utilizados no âmbito da União Internacional de Telecomunicações (UIT).

Na terceira e última parte, apresenta-se uma reflexão teórica em busca dos pontos de contato entre a teoria da regulação e teóricos que se debruçaram sobre o processo de formação do Brasil, a partir de um olhar crítico a ambas. Realiza-se um esforço de aproximação entre essas duas narrativas teóricas, na busca de uma síntese que permita compreender a legitimidade com que as ideias por trás da privatização das telecomunicações se afirmaram e como foi construída a posição dominante que tais ideias possuem até hoje.

Ainda se investiga, como esforço prospectivo final, a relação do acesso à internet com a forma como se estratificam as classes sociais no Brasil, e o significado de um acesso equânime universal para um projeto de redução das desigualdades brasileiras. Esta reflexão apoia-se em textos críticos à teoria da regulação econômica neoclássica que inspira o nosso modelo, concentrada em dois expoentes brasileiros desse pensamento: Calixto Salomão Filho e Diogo Rosenthal Coutinho. Busca-se, ao mesmo tempo, um olhar crítico do pensamento sobre a formação do Brasil a partir do resgate de algumas de suas principais referências (Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Roberto DaMatta e Fernando Henrique Cardoso), tendo como pano de fundo os elementos apresentados, primeiro, por Florestan Fernandes e, de forma mais ampla, por Jessé Souza. Tem-se a consciência de se

tratar de uma missão arriscada em função da formação acadêmica anterior deste pesquisador e pelo fato de este conjunto de autores, por sua importância, terem sido analisados em profundidade por inúmeros trabalhos acadêmicos.

Por fim, importante dizer que foi proposta uma certa inversão metodológica, na qual elementos fáticos são apresentados antes dos elementos teóricos que lhes dão suporte. A inversão é justificada pela necessidade de, primeiro, confirmar a hipótese preliminar, de que o modelo regulatório e os princípios jurídicos enunciados não estão em sintonia, para depois investigar, no plano das ideias, o que dá suporte a essa contradição.

Espero que o caminho e as opções escolhidas tenham sido capazes de concretizar os anseios que moveram a pesquisa.

3. A EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DAS TELECOMUNICAÇÕES: TECNOLOGIA E REGULAÇÃO

O status atual das redes de telecomunicações por onde trafegam os dados de internet, bem como sua capacidade de oferecer serviços universais de qualidade no Brasil e em todo o mundo, são sempre heranças de sua história. Conhecer tal história, mesmo que a partir de uma revisão incompleta, é parte importante para a compreensão de sua configuração atual e para a eventual superação dos desafios que se apresentam na terceira década do século XXI, que está por se iniciar.

Para isso, busca-se neste capítulo inicial apresentar um olhar estrutural sobre a evolução tecnológica e sobre os episódios regulatórios setoriais mais importantes dessa história, que, somados, traçaram o desenvolvimento das telecomunicações e a colocaram no centro da dinâmica social atual.

3.1. Aquecimento: notas históricas sobre o surgimento das telecomunicações

A história oficial consagrou as personagens que marcaram o surgimento das telecomunicações no século XIX, fazendo seus nomes serem conhecidos do grande público. Conta esta história que, em 1832, o norte-americano Samuel Morse idealizou o telégrafo por meio do registro eletromagnético de sinais, obtendo, em 1843, recursos estatais do Congresso dos Estados Unidos para a construção de uma linha telegráfica entre Washington e Baltimore, inaugurada oficialmente no ano seguinte.

Em 1876, 32 anos após a inauguração da primeira linha de telegrafia, o escocês Graham Bell apresentou ao mundo o primeiro protótipo do telefone. Historiadores afirmam que Bell, professor e cientista, ingressou com o pedido de patente de seu invento no *US Patent Office* algumas horas antes de outro inventor, Elias Gray (DANTAS, 2002).

Pouco depois, em 1895, foi atribuída ao italiano Guglielmo Marconi a invenção do rádio. A tecnologia, que, inicialmente, aperfeiçoava a telegrafia de longa distância, demorou algumas décadas para deixar de ser um aparato de comunicação ponto a ponto para inaugurar a era da radiodifusão. Ao rádio, somou-se em 1924 a televisão – cujo crédito da invenção é geralmente atribuído ao escocês John Logie Baird (DANTAS, 2002).

3.1.1. O desenvolvimento das primeiras redes de telecomunicações

Entre meados do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o desenvolvimento técnico-científico dessas quatro tecnologias é determinado por relações econômicas e políticas nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo, a expansão das infraestruturas necessárias para sua utilização e a regulação destes processos também foram fortemente influenciadas por interesses econômicos e por relações de subalternidade entre países.

O desenvolvimento dos serviços telegráficos, por exemplo, está intrinsecamente ligado à revolução industrial – as primeiras linhas do telégrafo elétrico datam da década de 1840. Embora servisse para algum tipo de comunicação interpessoal de caráter privado, o telégrafo tinha como principais clientes bolsas de valores e comerciantes. À época, dados com essa natureza econômica-comercial ocupavam 80% do tráfego na Inglaterra e 72% na França, países com sistemas até então mais desenvolvidos (DANTAS, 2002).

Nas décadas seguintes, o telégrafo amadureceu com o capital financeiro, maior indutor das pesquisas científicas e técnicas que determinaram sua evolução. Nos países líderes desses processos – onde as tecnologias e as empresas que as exploravam comercialmente nasceram –, a expansão das redes de telecomunicações atendeu prioritariamente aos objetivos estratégicos de cada Estado, e os interesses maiores do conjunto da sociedade determinaram o estímulo ao seu desenvolvimento econômico e social.

Já os países periféricos, incluindo o Brasil, não desenvolveram, nessa primeira fase, sistemas de telecomunicações próprios e autônomos, consequência da subordinação tecnológica e industrial a que foram submetidos. As redes implantadas nessas nações ficaram sob o controle de empresas estrangeiras, já que a monopolização dos serviços nos países centrais por empresas estatais – exceto nos EUA, cujo monopólio era exercido por uma empresa privada – empurrou outros grupos econômicos para as nações periféricas. Em alguns casos, estes grupos eram companhias ligadas ao próprio Estado, como a Cable & Wireless britânica. Em outros, eram empresas privadas, como a norte-americana ITT. Essas empresas estenderam fios telegráficos, cabos submarinos ou bases de radiotelefonia por

todo o mundo, acompanhando as rotas dos navios e ferrovias que transportavam as riquezas das colônias e países dependentes para a Europa e os Estados Unidos (SARTORI, 1987). Já as infraestruturas de transporte de informação nos países periféricos serviram, basicamente, à inserção internacional de suas economias, fonte de matérias-primas e mão-de-obra barata para os países centrais. Secundariamente, forneceram redes telegráficas ou telefônicas para as classes mais ricas (DANTAS, 2002).

3.1.2. Novos usos, novas tecnologias

A partir da expansão mundial das redes de telecomunicações, surgiram as primeiras agências de notícias, como a francesa Havas (hoje France Press), a britânica Reuters, a alemã Wolff e as norte-americanas AP e UPI. Além de produzir noticiários jornalísticos – com determinantes consequências políticas, sociais e culturais –, também coletavam e difundiam informações econômico-financeiras para banqueiros e comerciantes e eram, sobretudo, um instrumento de propaganda ideológica das grandes potências em suas disputas internacionais (DANTAS, 2002).

Ao servirem de meio de transporte para essas informações de cunho noticioso, as telecomunicações passam, já nessa primeira fase e mesmo antes do desenvolvimento do rádio e da televisão, a dar suporte à Comunicação Social, embora ainda não se confundam com ela. Nas décadas que se sucederam, a telefonia viria a escapar da estrita esfera imediata dos negócios. Ao contrário da velha telegrafia, cujo uso social pouco se difundiu, os serviços telefônicos penetraram no espaço do núcleo familiar e dos usos não financeiros e comerciais, “exatamente porque serviam à articulação ampla da produção social geral” (DANTAS, 2002). Organizadas inicialmente para concorrer com o telégrafo nas comunicações empresariais urbanas, as redes telefônicas passam a ser ocupadas pelas pessoas “com palavrório inútil”, conforme constata relatório de uma operadora da época (FLICHY, 1993), refletindo um conflito crescente entre o uso comercial, tradicional até então nas comunicações, e o novo uso de natureza social que vinha sendo dado ao telefone pelas famílias.

O rádio também passa por este processo de “desvio” de suas funções originais, mas de forma mais lenta e num processo menos espontâneo. A tecnologia de transmissão de

sinais elétricos pelo ar foi desenhada para aperfeiçoar a telegrafia sem fio a longas distâncias, tendo Marconi garantido seu lugar na história como pioneiro justamente ao conseguir um contrato para instalar o sistema em navios segurados pela maior companhia de seguros do mundo, na Inglaterra.

Ao contrário da telefonia, que se consolidou como um negócio logo na primeira década do século XX, a radiofonia não parecia ter futuro. Num primeiro momento, o rádio foi prioritariamente um meio de comunicação ponto a ponto, não um veículo de comunicação de massa. Além disso, não era um meio confiável às comunicações empresariais, pois os sinais eram facilmente captados por “ouvintes indesejáveis” (SARTORI, 1987).

A evolução comercial do rádio aconteceu somente na década de 1920, quando a norte-americana *Westinghouse*, percebendo que um grande número de famílias fazia uso regular e amador da radiofonia, resolveu fabricar equipamentos receptores domésticos, que passariam a captar programas culturais ou noticiosos produzidos por ela mesma ou por terceiros, dando início à prestação dos serviços de radiodifusão. Pouco anos depois, ao incorporar imagens às transmissões sonoras, a TV dá grande impulso à indústria cultural audiovisual (DANTAS, 2002).

Esse desenvolvimento reforça, de forma ainda mais visível do que o telégrafo, a existência de uma mesma natureza sócio técnica nas comunicações, cujos resultados determinam grande impacto cultural e social, ao mesmo tempo em que criam novas redes de infraestruturas, tornando mais complexo o quadro regulatório das telecomunicações.

3.2 A primeira fase das telecomunicações no Brasil

A história do desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, como já visto, é marcada desde o início pela posição de subordinação política e econômica do país no cenário internacional. Isto se reflete tanto na configuração das redes físicas e da oferta de serviços como no modelo regulatório adotado nesta primeira fase dos serviços de comunicação no país.

3.2.1. Primeiras conexões telegráficas

No Brasil, o telégrafo elétrico foi introduzido experimentalmente em 1852 por um serviço telegráfico estatal criado e dirigido por Guilherme Schüch, o Barão de Capanema. A primeira linha de uso efetivo passou a funcionar três anos depois, em 1855, sendo instalada entre as cidades do Rio de Janeiro e Petrópolis. É dessa fase, mais precisamente de 1860, o primeiro diploma legal de que se tem registro sobre as comunicações brasileiras, que estabelecia e organizava a exploração de telégrafos. Em dez anos, costeando o litoral por terra, as linhas chegaram a Porto Alegre. Em 1874, também pelo litoral, completou-se a ligação do Rio de Janeiro a Recife. Em 1884, o telégrafo chegou a São Luís e, dois anos depois, a Belém (PARETO NETO, 1976).

No mesmo período, em 1872, o Visconde de Mauá, pioneiro na exploração de diversas atividades econômicas em terras brasileiras, obteve licença para ligar, por cabo submarino, o Brasil a Portugal e suas colônias. O empreendimento, entretanto, naufragou, e Mauá acabou por repassar, sem custos, a concessão que havia recebido do governo imperial à companhia britânica *Telegraph Construction Maintenance Co.* À época, a *Telegraph* incorporou a concessão para a instalação de outros cabos submarinos outorgada pelo governo pouco antes ao engenheiro inglês Charles Bright.

Nesse mesmo ano de 1872, o governo imperial brasileiro, por meio de um decreto, confirmou a empresa britânica como única exploradora dos serviços de telecomunicações internacionais no Brasil por 60 anos, o que seria feito sem exclusividade nos 40 anos seguintes a exploração. Dois anos depois, a *Telegraph* transferiu seus direitos para a também britânica *Western and Brazilian Telegraph Co.* que, até 1972, controlou amplamente as telecomunicações de longa distância no Brasil (DANTAS, 2002).

3.2.2. O estabelecimento da telefonia

Foi justamente a Western a responsável pela instalação do primeiro telefone no Brasil, em 1876, no Rio de Janeiro. O ato era um presente ao imperador Pedro II, que,

conforme registraram cronistas, ficara impressionado ao ver Graham Bell demonstrar seu invento (TOME, 1991).

Naquele momento, entretanto, o telefone ainda não era um negócio para a Western. Só três anos depois, em 1879, as primeiras linhas comerciais foram estendidas no Rio de Janeiro por Paul Charles Burke, que havia recebido concessão para montar uma rede de telefonia na então capital do Império. Embora tenha sido bem recebido, o empreendimento não durou muito, pois as instalações pegaram fogo (ou foram incendiadas, segundo alguns relatos). Nova concessão foi dada a um grupo alemão, mas novamente um incêndio destruiu o que havia sido construído (TOME, 1991).

Já no início do século XX, em 1907, o grupo anglo-canadense *Light & Power*, que explorava os serviços de eletricidade e transporte urbano (os bondes) no Rio de Janeiro, criou a Companhia Telefônica Brasileira (CTB). Por meio dela, a capital da agora República brasileira pela primeira vez ser servida por um serviço telefônico, que foi expandido nos anos seguintes as linhas para São Paulo, Belo Horizonte e outras cidades da região Sudeste.

Na expansão de sua rede, a CTB concentrou as operações onde o tráfego comercial era mais intenso e nos bairros ocupados por famílias ricas e de classe média, mas parecia desinteressada em atuar no mercado de longa distância, já dominado pela Western. O interesse da CTB exclusivamente em regiões mais rentáveis fez surgir pelo país nesse período mais de 900 pequenas companhias telefônicas, muitas delas municipais, embora houvesse, em âmbito nacional, apenas um telefone para cada cem habitantes (TOME, 1991).

Já a Western manteve sua posição dominante no mercado de longa distância mesmo depois de expirado seu privilégio monopolista. Esse status de dominância sobre infraestrutura e serviços se conservou porque, enquanto as empresas estrangeiras interessadas em entrar no mercado eram obrigadas a pagar altas taxas ao Departamento de Correios e Telégrafos, a Western foi “liberada” de tal obrigação, pois já à época exercia grande influência sobre os funcionários de alto escalão da República (PARETO NETO, 1976).

3.2.3. Desenvolvimento normativo

Do ponto de vista normativo, até a década de 1960, diversos instrumentos isolados – resoluções federais, decretos, disposições constitucionais e leis – foram instituídos. Por aproximadamente um século, a regulamentação para a expansão e a exploração das redes de telecomunicações foi feita de maneira fragmentada e desordenada, geralmente para o atendimento de necessidades técnicas ou demandas políticas imediatas, criando-se e revogando-se regras e normas, em uma dispersão que dificultou a organização efetiva da exploração e da fiscalização dos serviços à medida que iam sendo implantados (RAMOS, 2006).

Essa primeira fase do desenvolvimento das telecomunicações no Brasil é extremamente didática para compreender o modelo de exploração dos serviços. Ela revela ter havido, no passado, um duopólio compartilhado por um Estado semicolonial e um poderoso grupo empresarial estrangeiro. O governo nacional, com poucos recursos e administradores subservientes ou atrelados aos interesses internacionais, cuidava das comunicações interioranas, enquanto as ligações entre Rio, São Paulo, Santos e Belo Horizonte – e destas cidades para o exterior – eram feitas pela Western e seus principais sócios (PARETO NETO, 1976). Para a economia brasileira, de essência exportadora e desprovida de projeto de desenvolvimento interno, era mais decisivo comunicar-se com os centros capitalistas do mundo do que com a periferia pobre do Brasil.

Enquanto isso, nos países centrais do capitalismo, desenvolvia-se modelos institucionais que perduraram mais meio século, de 1930 a 1990, baseados nos interesses internos de cada uma das nações. Nos EUA, por exemplo, optou-se por um monopólio privado nacional (concedido à AT&T), garantindo que, em 1940, enquanto o telefone ainda engatinhava no Brasil, quase 100% dos lares norte-americanos já estivessem conectados à rede telefônica (DANTAS, 2002). Já nos países europeus ocidentais e em outras nações mais desenvolvidas, a herança dos correios e telégrafos levou ao surgimento das também monopolistas PTTs (*Postal, Telegraph and Telephone*), autarquias estatais que regulavam e operavam diretamente os sistemas de telecomunicações.

No Brasil e nos países dependentes e subordinados às estratégias industriais e financeiras de corporações empresariais estrangeiras, as telecomunicações foram

condenadas a enorme atraso. Pelo menos até a segunda metade do século XX, universalizar as telecomunicações nunca esteve entre os projetos centrais de desenvolvimento dessas nações.

3.3. O esforço desenvolvimentista brasileiro (1960-1990)

Em 1962, o telégrafo ainda era o mais confiável meio de comunicação de longa distância no Brasil, fosse por cabo submarino, fosse por rádio. A telefonia fixa interurbana, mesmo entre as cidades do Rio e São Paulo, funcionava de modo precário, ainda dependendo da intermediação de telefonistas. Mesmo para a radiodifusão, especialmente para a televisão, as telecomunicações ainda não tinham dado a sua contribuição fundamental – que viria a ser a formação das redes nacionais por meio de micro-ondas e sinais de satélite. A TV Tupi, única rede nacional de televisão em operação, ainda remetia de avião sua programação gravada em vídeo tape do Rio de Janeiro para as outras emissoras afiliadas (RAMOS, 2006).

O acúmulo de insatisfações locais e os entraves tecnológicos que estas infraestruturas precárias representavam ao desenvolvimento econômico baseado na industrialização, apontado ao longo da década anterior no Brasil, culminam em uma grande mudança regulatória e no estabelecimento de um projeto nacionalizado para as telecomunicações no Brasil.

3.3.1. O surgimento do Código Brasileiro de Telecomunicações

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), aprovado e sancionado nesse mesmo ano – no conflituoso governo de João Goulart –, nasceu em meio a crescentes manifestações de impaciência com os serviços de telecomunicações prestados no país pelas empresas estrangeiras. No Rio Grande do Sul, o governador Leonel Brizola estatizou a Companhia Telefônica Rio-Grandense, até então controlada pela norte-americana ITT. No então Estado da Guanabara, o governador Carlos Lacerda criou a Cetel, com a intenção de levar linhas telefônicas aos bairros da periferia da cidade, desprezados pela CTB (PARETO NETO, 1976).

Ao mesmo tempo, a partir de 1947, os radiodifusores haviam passado a pressionar o Congresso Nacional para a criação de um Código Nacional de Radiodifusão que fosse capaz de orientar juridicamente um cada vez mais complexo sistema de estações de rádio – ao qual se somaria, logo em seguida, a televisão. O pleito junto ao Legislativo se manteve até 1957, quando seu escopo, por conveniência conjuntural, foi estendido para os serviços de telecomunicações (RAMOS, 2006).

Foi neste contexto que, apesar de se configurarem como serviços aparentemente distintos, as telecomunicações e a radiodifusão, por possuírem a mesma base sócio técnica, passaram a ser regulamentadas pelo CBT – nome dado à Lei nº 4.117/1962 –, fato que perdurou até a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações na segunda metade da década de 1990.

Dentre as diversas novidades do CBT, a mais importante foi a determinação do caráter essencial dos serviços públicos de comunicação – tanto nas telecomunicações como na radiodifusão aberta – cuja universalização e acessibilidade passaram a ser objetivos intrínsecos à sua exploração. Embora já fossem reguladas pelo Estado brasileiro, as telecomunicações passavam naquele momento a reunir, pela primeira vez, as características jurídicas de serviço público⁴.

Outra grande novidade do Código foi a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), organismo de regulação centralizado no Poder Executivo, a quem coube regular as telecomunicações e a radiodifusão – também chamada de Comunicação Social Eletrônica –, mas excluindo o Cinema, cuja regulação foi historicamente vinculada ao Ministério da Justiça e, posteriormente, ao Ministério da Cultura. O Contel foi extinto pelos militares em 1967, sendo substituído pelo Ministério das Comunicações.

---

⁴ Vale recorrer à definição de Celso Bandeira de Melo de serviço público: “Sabe-se que certas atividades (consistentes na prestação de utilidade ou comodidade material) destinadas a satisfazer a coletividade geral, são qualificadas como serviços públicos quando, em dado tempo e lugar, o Estado reputa que não convém relegá-las simplesmente à livre iniciativa; ou seja, que não é socialmente desejável fiquem tão só sujeitas à fiscalização e controles que exerce sobre a generalidade das atividades privadas (...). Justamente pelo relevo que lhes atribui, o Estado considera de seu dever assumi-las, como pertinentes a si próprio (mesmo que sem exclusividade) e, em consequência, exatamente por isso, as coloca sob uma disciplina peculiar instaurada para resguardo dos interesses nelas encarnados: aquela disciplina que naturalmente corresponde ao próprio Estado, isto é, uma disciplina de direito público” (BANDEIRA DE MELO, 2009, p. 664).

3.3.2. A criação da Embratel e da Telebrás

Foi decisiva para o modelo que se instalava a determinação do CBT para a formação de uma empresa estatal para instalar e operar troncos de comunicação de longa distância, com a instituição de um fundo – o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) –, alimentado por uma taxa a ser cobrada nas contas telefônicas. Dessa forma, três anos após a entrada em vigor do Código, em 1965 (ano seguinte ao golpe militar), o governo brasileiro criou a Embratel, dando início à construção de uma rede nacional de troncos de micro-ondas. Como resultado, em cinco anos, entre 1967 e 1972, a Embratel conectou as principais cidades das cinco regiões do país, permitindo, por meio da discagem direta à distância (o DDD), a ligação entre os municípios brasileiros mais importantes (DANTAS, 2002).

Contudo, a expansão mais acelerada da telefonia fixa urbana começou em 1972, com a criação da Telebrás, empresa holding de um sistema nacional de empresas-polo estaduais (as antigas “teles”, como a Telesp e a Telerj) e da Embratel. À Telebrás e a suas empresas coube absorver as pequenas companhias telefônicas municipais, ao mesmo tempo em que investia na modernização e na expansão das redes telefônicas urbanas, dando início ao monopólio estatal das telecomunicações.

Para financiar os investimentos, o governo criou um programa de autofinanciamento baseado nos “planos de expansão”, que permitiam ao consumidor adquirir um lote de ações da Telebrás, sendo-lhe garantido que o dinheiro assim arrecadado seria investido na instalação de novas linhas telefônicas que chegariam ao local solicitado em prazo máximo de dois anos. Para a Telebrás, foi um modo de se financiar a custo baixo, pela abertura e pulverização do seu capital social. Para o consumidor, era uma maneira de comprar um telefone por cerca de US\$ 1.000, pagando-o antecipadamente em prestações (DANTAS, 2002).

Fato é que, com a criação da companhia, o Estado assumiu a responsabilidade direta do provimento da telefonia fixa aos cidadãos, utilizando mecanismos consagrados em países que universalizaram o acesso residencial para fazer avançar a penetração do serviço nas camadas de menor poder aquisitivo – em especial o subsídio cruzado, pelo qual os assinantes comerciais pagavam proporcionalmente mais e financiavam os consumidores domésticos.

Foi igualmente importante o papel da Embratel na expansão da rede de Telex. Embora o sistema esteja em desuso, o Telex representou um avanço significativo em relação ao telégrafo, ficando a meio caminho do Fax. Este serviço impactou de forma especial a organização do setor de produção de conteúdos no país ao dotar as grandes empresas brasileiras jornalísticas de meios técnicos para montar agências próprias de notícias, passando aquelas a se relacionarem com a imprensa regional de modo semelhante à relação estabelecida entre as agências internacionais e a imprensa dos países periféricos – mais um passo das telecomunicações em direção à comunicação social.

3.3.3. O sucesso inicial do modelo desenvolvimentista

Nas telecomunicações, o programa implementado pelo governo, em seus primeiros anos, foi um sucesso inegável: entre 1972 e 1975, o número de linhas telefônicas passou de 1,4 milhão para 2,2 milhões. Nos três anos seguintes, chegou a 4,6 milhões. O incremento anual do número de linhas realizou-se, nesses anos, a taxas sempre superiores a 15%, atingindo 32% em 1976. De 1970 a 1990, enquanto a população brasileira cresceu 50% e o PIB 90%, a planta instalada de terminais telefônicos do Sistema Telebrás cresceu 500% (TELEBRÁS, 1993).

Na radiodifusão, em outra interface orgânica das telecomunicações com a comunicação social, o mesmo esforço viabilizou a criação de redes de televisão. Para a formação de sua rede nacional, a emergente Rede Globo contou com apoio privilegiado da Embratel, que abriu linhas de crédito para a compra de televisores e filiou-se ao consórcio de satélites Intelsat, permitindo a transmissão direta de televisão, inicialmente para São Paulo e Rio de Janeiro e, depois, para os demais estados. Isso possibilitou, em 1969, a estreia do Jornal Nacional, principal telejornal do país nos últimos 50 anos.

Crescimento acelerado também foi registrado nos índices de cobertura da TV: em 1986, os sinais da Globo já chegavam a 99,2% da população (RAMOS, 2006). Ou seja, embora ainda nesse período as redes de telecomunicações não estivessem totalmente integradas à distribuição de conteúdo socialmente relevante, o suporte à expansão da radiodifusão foi um passo decisivo para as próprias emissoras de rádio e televisão e para a configuração do

setor da radiodifusão como o veículo prioritário da comunicação social durante a segunda metade do século XX.

Mas o declínio do projeto desenvolvimentista é anterior ao período exato da privatização do Sistema Telebrás. Wholers (1998) assinala que o período de 1974 a 1982 foi “a época de ouro da formação da Telebrás”, com percentual médio de investimentos de 0,71% do PIB. A partir de 1982, houve uma fase de “ajuste”, marcada pela crise da dívida externa e pelo consequente contingenciamento de recursos da estatal, que passaram a ser destinados justamente para o pagamento do serviço da dívida pública.

Nos anos seguintes, houve não só a redução dos investimentos, mas também uma elevação estratégica nos preços dos serviços, que eram, até aquele momento, somente mais caros do que o da China, com o crescimento, em 1995, do valor da assinatura básica de telefonia em 513% e no pulso excedente em 80% (Wholers, 1998, p. 48).

Mesmo assim, a ampliação da rede e o crescimento do tráfego fizeram com que sua receita líquida crescesse 6% ao ano entre 1990 e 1995, o que revela que a empresa não era deficitária e que a turbulência era produzida pelo próprio Estado. O mesmo ocorria com as empresas estatais estaduais de telecomunicações que, no momento anterior à privatização, mantinham-se lucrativas, incluindo Telesp, a Telerj e a Telemig, então as maiores empresas de atuação estadual (BIONDI, 2001; BIONDI, 2015).

3.3.4. Desenvolvimento industrial, científico e tecnológico

Nas Comunicações, serviços distintos, formas aparentemente diversas de produção de informação, transmissão e fruição de bens culturais são articulados pela mesma base técnico-industrial, fornecedora de bens tanto para as empresas de telecomunicações e radiodifusão quanto para os consumidores, compondo uma importante cadeia produtiva. Apesar de serem geralmente associadas às estratégias nacionais de desenvolvimento, é importante reconhecer o impacto das políticas desse setor no cotidiano dos indivíduos e das sociedades. Não é à toa que, durante todo o século XX e até os dias atuais, os consumidores dos países centrais “pagam menos” pelos equipamentos de acesso e fruição das comunicações, mesmo que esses equipamentos sejam produzidos e montados nos países

periféricos. Reconhece-se, assim, as comunicações enquanto uma cadeia produtiva – ou a somatória de diversas cadeias produtivas.

Mais recentemente, passou a fazer parte da mesma cadeia produtiva a indústria de Tecnologia de Informação (TI), com os semicondutores e os chips, além dos softwares destinados às mais diferentes funcionalidades e que integram os equipamentos de produção e consumo de informação. Por isso, é fundamental recordar o esforço iniciado na década de 1970 para a criação, no Brasil, de uma estratégia de desenvolvimento tecnológico e científico da cadeia produtiva das comunicações.

Nos primeiros dez anos de regime militar, o acelerado desenvolvimento das comunicações brasileiras realizou-se por meio de elevadas importações de bens e serviços, ao mesmo tempo em que ensejou o aparecimento e a expansão de uma importante indústria eletrônica no país, capaz de atender à demanda do Sistema Telebrás e dos usuários finais dos sistemas de telecomunicações e de radiodifusão (DANTAS, 2002). Fixada entre 1975 e 1978, esta estratégia pretendia induzir a indústria fornecedora a se apoiar, cada vez mais, em tecnologias desenvolvidas no Brasil, por um centro de pesquisas criado justamente para isso, o Centro de Pesquisas Padre Landell de Moura, conhecido como CPqD, localizado em Campinas (SP), que foi o responsável, entre outros produtos, pelo desenvolvimento do sistema de telefonia pública operado por cartão indutivo e de tecnologia nacional de produção de fibra ótica (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 1996).

Do ponto de vista industrial, porém, a estratégia esbarrou nas relações de dependência do capitalismo brasileiro, cujo episódio mais conhecido foi a associação da Ericsson, da Siemens e da ITT a grupos nacionais (Hering, Monteiro Aranha e Pereira Lopes, respectivamente), que permitiu às empresas estrangeiras se apresentarem como “nacionais” e, a partir daí, passarem a ser fornecedoras da Telebrás. Dessa forma, se nos países centrais, desde sempre, os mercados internos eram abastecidos por empresas nacionais, no Brasil o mercado interno veio a ser cativo de fornecedores estrangeiros, que participaram ativamente no desmonte do projeto de introduzir no Brasil um modelo industrial e tecnológico semelhante às autarquias existentes nos países desenvolvidos (DANTAS, 2002).

Com o governo Collor, toda essa política foi definitivamente desmontada. As empresas nacionais foram formalmente absorvidas pelas transnacionais, e o CPqD, única

instituição do gênero em um país em desenvolvimento, foi reorientado e perdeu relevância, passando a ser um mero centro de estudos e análises, prestador de serviços especialmente para as operadoras privadas pós privatização da Telebrás, nos anos 1990.

3.4. A “híbrida” televisão por assinatura

Outra interface fundamental das redes de telecomunicações com a comunicação social teve início com a expansão da TV por assinatura, cujo primeiro passo foi dado na década de 1950, nos Estados Unidos, por iniciativa de comerciantes de eletrodomésticos que viam nos problemas de recepção dos sinais – que chegavam com grande interferência em algumas regiões – um obstáculo para aumentar a venda de aparelhos. Por isso, dedicaram-se ao desenvolvimento da transmissão via cabo como alternativa de distribuição de sinais de televisão.

Até a década de 1970, as empresas prestadoras do serviço por cabo limitavam-se a distribuir a mesma programação transmitida pela televisão aberta. Em 1971, duas empresas iniciaram, em Nova Iorque, a transmissão de programação adicional ao conteúdo já disponível na TV aberta. Na mesma década, em 1975, a HBO tornou disponível seu sinal via satélite para as operadoras de TV por assinatura nos Estados Unidos, permitindo a distribuição de programação à distância para operadoras em diferentes cidades, que puderam retransmitir, simultaneamente, via cabo, a mesma programação aos seus assinantes. Com isso, promoveu o surgimento de algumas centenas de novas redes e de um novo modelo de produção e exploração de serviços de televisão (MURTINHO, 2005).

No Brasil, as primeiras tentativas de se implantar o serviço ocorreram na década de 1970, mas as iniciativas foram inviabilizadas pelas disputas entre interesses políticos e econômicos no interior dos diferentes governos e no Congresso Nacional, com participação direta da indústria de eletrônicos e dos radiodifusores. O governo do general João Baptista de Figueiredo fez uma nova tentativa de implementar o serviço na primeira metade da década de 1980, desta vez a partir de um decreto que reformularia o Código Brasileiro de Telecomunicações, mas questionamentos ao conteúdo do projeto por parte dos radiodifusores e do Congresso Nacional impuseram outro adiamento à regulamentação e a oferta da cabodifusão no país.

É importante ressaltar o aspecto híbrido da regulamentação dos serviços pagos de televisão. Embora por um meio técnico diferente (cabo coaxial, satélite e, mais recentemente, fibra ótica), o setor de TV por assinatura guarda grande semelhança com a radiodifusão aberta, tendo ficado historicamente em um meio termo entre a regulação clássica econômica, empregada nas telecomunicações, e a regulação político-social, na qual se baseia a regulação do rádio e da televisão aberta, com foco no conteúdo. No Brasil, no entanto, os serviços surgiram organizados sobre legislações parciais e de ocasião, que disciplinaram o controle dos serviços a partir da lógica do controle econômica das infraestruturas e, só depois, passaram a contemplar também aspectos relacionados aos conteúdos e sua produção.

Durante o governo de José Sarney, duas normas regulamentaram a TV por assinatura: o Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA, para operações usando faixas em UHF do espectro radioelétrico) e o serviço de Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV, para operações por meio físico). Na prática, o DISTV foi utilizado naquele momento para regulamentar de forma velada o serviço de TV a cabo no Brasil, sem submeter o serviço ao monopólio estatal das telecomunicações, ainda explorado pelo Sistema Telebrás naquele momento (MURTINHO, 2005).

No Governo Collor, entre 1990 e 1991, 102 autorizações para a exploração do DISTV foram distribuídas pela Secretaria Nacional de Comunicação, em sua maioria a pequenos empresários, familiares ou amigos de congressistas, tendo como único limite o máximo de 20 sistemas para cada Unidade da Federação. Das grandes empresas de comunicação do país, somente a RBS mostrou interesse nas autorizações, recebendo quatro em Santa Catarina e 12 no Rio Grande do Sul. Ainda em 1991, o governo transformou o DISTV em Serviço Especial de TV a Cabo, interrompendo a distribuição de novas autorizações. Ao mesmo tempo, liberou a comercialização das outorgas já concedidas, provocando uma “corrida” das grandes empresas de comunicação pelo novo mercado que se desenhava (Idem). Em seguida, iniciou-se um processo de negociação que durou aproximadamente três anos, resultando na aprovação da Lei da TV a Cabo (Lei nº 8.977/95), sancionada por Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Como se apresentará melhor no capítulo sobre a convergência tecnológica, uma mudança fundamental nesse mercado nos últimos 15 anos foi a entrada das empresas de TV

por assinatura (a cabo) na concorrência direta com as empresas de telecomunicações tradicionais – as antigas empresas estatais, atualmente sob os nomes Vivo, em SP, e Oi, no restante do país –, na disputa do mercado de alta renda nos grandes centros urbanos. Nesses mercados rentáveis, as operadoras de TV por assinatura (como a NET, agora sob o nome Claro) passaram a oferecer serviços integrados, incluindo internet e o velho telefone fixo (agora sob outra tecnologia, também por protocolo IP), e absorvendo, até por possuírem redes mais novas e com tecnologias mais robustas do que as antigas teles, parte significativa do mercado urbano focado nas classes A e B.

3.5. Reforma do Estado nas telecomunicações

Durante a década de 1990, países da Europa, da América Latina e da África passaram por processos de desregulamentação e liberalização de setores estratégicos. Ao modificarem suas legislações e suprimirem mecanismos que protegiam a economia, esses países abriram as portas para a privatização de empresas estatais e a entrada de capital internacional. Nesse contexto, de 1980 ao ano 2000, foram privatizadas aproximadamente sete mil empresas públicas em mais de 80 países (BECERRA, 2003).

Os organismos internacionais – como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) –, por interferência direta ou indireta das nações hegemônicas, passaram a determinar uma nova política mundial alinhada aos objetivos e metas de globalização da economia. Adormecida por quase cinquenta anos, a evolução do liberalismo clássico – o neoliberalismo⁵ – foi progressivamente vencendo o keynesianismo que imperou desde 1930.

Este processo teve profundo impacto sobre o setor das telecomunicações, até então sob controle estatal em grande parte dos países alvo das políticas neoliberais globalizantes.

---

⁵ Entende-se o neoliberalismo na acepção traduzida por Octavio Ianni: “O neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, compreendendo a produção, distribuição, troca e consumo. Funda-se no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e funcionamento das mais diversas formas de sociabilidade; compreendendo não só as empresas, corporações e conglomerados, mas também as mais diferentes instituições sociais” (2004: 313-314).

3.5.1. O Estado Regulador contemporâneo

A expansão neoliberal ancorou-se nas ideias daquilo que ficou conhecida como Escola de Chicago, liderada por George Stigler e Milton Friedman na década de 1950, a qual reafirmou a teoria econômica neoclássica, em rejeição à regulamentação dos mercados. As teorias da Escola de Chicago inicialmente embasaram a administração econômica de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, na década de 1980, espalhando-se pelos países da periferia do capitalismo na década seguinte (YEUNG, 2010).

Em meio às principais justificativas para esse processo de desregulamentação, foram apresentados os argumentos da ineficiência das empresas monopolistas, da qual seria sinal uma suposta insatisfação dos usuários do serviço público, e a incapacidade financeira e gerencial do Estado, mesmo em setores estratégicos. Segundo o discurso neoliberal, seriam necessários vultosos investimentos e a introdução de “competência” nesses setores, só alcançáveis a partir da quebra dos monopólios estatais, das privatizações, da implantação das regras de livre mercado e, no caso dos países da periferia do capitalismo, da abertura ao capital estrangeiro.

Entre os temas abordados pelos formuladores do neoliberalismo, estava a crítica ao funcionamento dos monopólios públicos de infraestrutura, modo então tradicional de regulação econômica na Europa Ocidental desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando muitos governos deram grande prioridade à reconstrução dos países e ao planejamento econômico. Naquele momento, havia grande consenso social sobre o papel do Estado em promover políticas distributivas, obrigando a expansão de sua atuação por meio da propriedade de indústrias-chave, notadamente os serviços públicos, como telecomunicações, energia e saneamento básico (YEUNG, 2010).

Como também explica Majone:

Essas indústrias, ou parte delas, demonstraram as características de monopólios naturais. Assim, a propriedade pública justificou-se pela necessidade de promover prioritariamente o interesse social e proteger os consumidores da exploração por monopólios privados. Independentemente da multiplicidade de objetivos e de justificações ideológicas, a suposição central foi sempre a de que a propriedade pública aumentaria a capacidade do governo de regular a economia e proteger o interesse público. Empresas públicas moldariam a estrutura econômica diretamente por meio de suas

decisões de produção e indiretamente por meio de suas decisões de preço (MAJONE, 2013, p. 13)

Dentre as críticas tradicionais dos neoliberais a esse modelo de propriedade pública, estavam a captura dos gestores públicos por interesse particulares de políticos e por sindicatos; metas ambíguas e inconsistentes delegadas a administradores públicos; coordenação precária entre diferentes empresas públicas e a ausência de controle eficaz sobre essas empresas. Como conclusão, buscou-se dissociar a propriedade pública da ideia de garantia do interesse público (MAJONE, 2013).

Mas a crise de 1929 já havia revelado os limites da autorregulação – ou, em linguagem econômica, das “falhas de mercado”, como a formação de monopólios, a manifestação de externalidades negativas e de assimetrias de informação, por exemplo na relação entre empresas e consumidores. “O combate a essas anomalias passou a exigir, pois, regulamentações adequadas, que pudessem garantir a estabilidade do sistema econômico, tanto no curto quanto no longo prazo” (JAMBEIRO, 2007, p. 103). Não era possível, então, determinar uma reforma no modelo econômico sem uma estrutura regulatória que assegurasse a disciplina mínima dos novos prestadores de serviço.

[O Estado] tornou-se um Estado regulador, tendo como uma de suas principais funções a de, por via de políticas econômicas e atos regulatórios, assegurar o livre fluxo de capitais e sua remuneração, estimular o desenvolvimento econômico e social e, em tese, assegurar condições ótimas de competição entre investidores. (JAMBEIRO, 2007, p. 111)

Nesse contexto, tanto nos países centrais como nos periféricos, o desenho institucional que se apresentou como instrumento para a liberalização dos setores sob propriedade pública, transferindo-a para o mercado privado, foi a criação de “agências reguladoras”, órgãos disciplinadores “independentes”, “equidistantes” ou com relação institucional com o Executivo e com o Legislativo, com autonomia funcional materializada no mandato estável do quadro dirigente, que é autorizado a operar fora da linha de controle hierárquico ou supervisão pelos departamentos de governo central (MAJONE, 2013).

No processo de globalização neoliberal, a questão “não era discutir se deveria haver ou não intervenção estatal, em termos absolutos, mas de que modo ela deveria se efetivar” (JAMBEIRO, 2007, p. 104). A Reforma do Estado, portanto, não trouxe a inauguração da “regulação” – até porque a experiência nos EUA, onde a regulação concorrencial foi precedida por leis inglesas comuns contra o monopólio, é longa –, mas sua transformação. O que mudou foi o modo, o escopo e o nível de regulação, bem como a importância relativa da regulação de mercados dominados por agentes privados em relação a outras funções governamentais, como a redistribuição de renda e a prestação de serviços essenciais.

No Brasil, de forma mais específica, autores como Biondi (2001; 2014), Wholers (1998) e Dória (2013) apontam ter ocorrido forte propaganda ideológica para legitimar o futuro processo de desestatização e desnacionalização das empresas estatais:

Houve uma intensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação, verdadeira lavagem cerebral da população para facilitar as privatizações. A venda das estatais [...] serviria para atrair dólares, reduzindo a dívida do Brasil com o resto do mundo – e “salvando o Real”, além das promessas de “trariam preços mais baixos para o consumidor (BIONDI, 2001, p. 6).

Assim, a teoria da regulação utilizada sob a perspectiva teórica-acadêmica para justificar a Reforma do Estado foi absorvida como narrativa dos meios de comunicação social então hegemônicos no Brasil, de forma a legitimar a privatização de setores estratégicos, incluindo as telecomunicações.

3.5.2. As especificidades da reforma em países periféricos

Um dos principais alvos dessa expansão neoliberal foi o setor das comunicações, especialmente as empresas estatais de telecomunicações, que detinham em seus países o

monopólio desses mercados⁶. Mais nesse setor do que em outros, duas diferenças essenciais marcaram o processo de liberalização na Europa e na América Latina.

A primeira foi o grau de abertura na privatização do setor. Na maioria dos países da América Latina, ela foi realizada com a presença irrestrita de capital estrangeiro, em regime distinto do adotado por países como França, Alemanha, Espanha, Portugal, Japão e outros. Estes abriram o mercado à participação de empresas estrangeiras, mas mantiveram uma grande operadora nacional para atender ao conjunto da sociedade e dar suporte a políticas industrial-tecnológicas, sem, no entanto, inibir a formação e a expansão de um mercado concorrencial naqueles segmentos em que a competição é natural (DANTAS, 2002). Nesses países, ainda hoje, não é possível vender tais companhias sem o aval do governo nacional, e há certo consenso político interno sobre a importância dessas salvaguardas.

A segunda diferença diz respeito ao estágio de desenvolvimento do setor no momento da privatização das empresas públicas. Nos países centrais do capitalismo, onde as políticas foram gestadas e primeiramente executadas, a missão de universalização das redes de telecomunicações já havia sido praticamente concluída quase quatro décadas antes, e os serviços de telefonia eram usufruídos pela maioria da população, inclusive em áreas rurais e de difícil acesso (COUTINHO, 2005). O Brasil, embora tenha conhecido período de razoável desenvolvimento a partir de 1962, teve a política de investimento estatal interrompida muito antes da universalização da telefonia residencial fixa, com níveis de penetração dos serviços ainda baixos e, especialmente, sem que as redes tivessem sido estendidas a milhões de localidades remotas, rurais e de periferias dos centros urbanos, inclusive nos maiores municípios do país. Ou seja, a tarefa de universalização ainda estava por ser cumprida.

3.5.3. Reforma à brasileira: a separação entre telecomunicações e comunicações

A privatização das telecomunicações, com o consequente desmonte do Sistema Telebrás, remonta ao governo Collor de Mello, a partir da aprovação do Programa Nacional de Desestatização e a posterior privatização da Cosipa e da CSN (ambas do setor de

---

⁶ Importante lembrar que esse movimento também afetou a radiodifusão aberta nos países onde até então existiam monopólios públicos, como é o caso de Europa Ocidental, Canadá e Japão, entre outros, onde, a partir da década de 1980, o mercado foi aberto para empresas privadas.

siderurgia). Nas comunicações, já neste período, foi aberta a exploração dos serviços postais, com as franquias de postos dos Correios. Com a aprovação da Lei das Concessões, o governo FHC deu novo e decisivo impulso ao processo de quebra de monopólios estatais e à privatização de empresas públicas, sob a justificativa adicional de arrecadar recursos para o pagamento da dívida da União, cuja redução seria necessária para a “focalização” dos investimentos em áreas sociais.

Para levar a cabo, nas telecomunicações, seu projeto de reforma do Estado, o governo FHC propôs – e o Congresso Nacional aprovou –, em 1995, a Emenda Constitucional nº 8, alterando o inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal de 1988. Com a mudança, foi possível a abertura ao capital privado da exploração dos serviços públicos de telecomunicações, pondo fim a um monopólio que começara com o regime militar em 1972 e que se tornara item constitucional em 1985.

A proposta que previa o fim do monopólio estatal nas telecomunicações foi encaminhada ao Congresso Nacional como parte de um amplo elenco de reformas da ordem econômica: ocorria o fim do monopólio do petróleo, do gás canalizado e da exploração do subsolo e cessava a distinção entre empresa brasileira de capital nacional e de capital estrangeiro.

Nas telecomunicações, a alteração constitucional suprimiu a expressão “a empresas sob controle estatal”, permitindo, com isso, a outorga do direito de exploração dos serviços públicos de telecomunicações a empresas privadas. Não se modificaram, assim, as regras para os serviços de radiodifusão, tratados pelo inciso XII, confirmando a modificação do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, que passou a ter a seguinte redação:

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;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (BRASIL, 1988)

A nova redação trouxe ainda uma importante modificação: justamente a separação entre os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão, até então unidos constitucionalmente. Ao se revogar a expressão “e demais serviços de telecomunicações”, determinou-se o fim do vínculo legal entre as telecomunicações – como telefonia, transmissão de dados e, mesmo, a televisão por assinatura – e a radiodifusão. Assim, as futuras regulamentações exigidas para as telecomunicações, inclusive a criação do órgão regulador, não teriam qualquer ingerência efetiva sobre o rádio e a televisão.

Tal modificação não constava do projeto original e deixou clara uma dupla convergência de interesses: de um lado, o da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e TV (Abert), a quem interessava livrar a radiodifusão de qualquer modificação legal, sobretudo a submissão a um órgão regulador “autônomo”; de outro, o do governo federal, que queria impor seu novo modelo institucional para as telecomunicações – privado e em regime de competição – e, para isso, não poderia enfrentar os interesses do mais forte grupo de pressão em ação no Congresso brasileiro, o dos proprietários de emissoras de rádio e televisão.

Dessa forma, criou-se no Brasil, em sentido inverso à tendência mundial, a artificial separação legal entre telecomunicações e radiodifusão, fragmentação ainda mais controversa em tempos de digitalização das comunicações. Tratou-se, portanto, de uma elaboração política, conjuntural, datada e identificada com os interesses que a motivaram: resultou de uma estratégia, urdida na reforma constitucional de 1995 pelo empresariado de radiodifusão para escapar à jurisdição do novo órgão regulador que foi concebido para atuar sobre o conjunto das comunicações (RAMOS, 2006).

3.5.4. O modelo no papel: LGT, Anatel e PGO

Após a quebra do monopólio das telecomunicações, seguiram-se a abertura do mercado de telefonia celular, por meio da chamada Lei Mínima, e o processo de reestruturação do Sistema Telebrás, holding composta de 27 empresas regionais de telefonia local e uma companhia, a Embratel. Para tanto, foi aprovada pelo Congresso e sancionada em 1997 a Lei Geral das Telecomunicações (LGT, Lei nº 9.472/97).

A LGT permitiu redefinir os serviços e propor um novo modelo de mercado, “competitivo”, além de criar a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O novo órgão regulador para o setor, cujo formato institucional com diretores escolhidos pelo presidente, aprovados pelo Senado e gozando de mandato fixo, foi fundamental para dar alguma credibilidade ao novo modelo, que visava a “atrair” investimentos privados. Revogou-se, assim, o velho Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, exceto naquilo que tocava aos serviços de radiodifusão.

No novo modelo, reservou-se à Anatel o papel de “regulação operacional”, com a missão primordial de monitorar a qualidade dos serviços e o cumprimento dos contratos com as operadoras quanto à oferta desses serviços, além de estabelecer preços e tarifas de acordo com os princípios estabelecidos. Textualmente, passou a caber à Anatel organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, incluindo, 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 da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências (LGT, art. 1º).

Também passou a ser função da Agência 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” (LGT, art. 19). Destacam-se, ainda, as competências da Anatel estabelecidas pela LGT na adoção de medidas para impedir a monopolização do mercado, reprimir as infrações à ordem econômica e estimular a participação do setor de telecomunicações brasileiro no contexto internacional.

Para concluir o processo de privatização das telecomunicações, em 1998 o governo federal publicou o Plano Geral de Outorgas (PGO), fixando parâmetros gerais para estabelecer a concorrência no setor. O plano definiu as áreas de atuação das empresas prestadoras de serviços de telefonia fixa e estipulou as regras básicas para abertura do mercado e autorizações futuras para exploração dos serviços.

Dividiu-se o Brasil, para fins da prestação de Sistema de Telefonia Fixa Comutada (STFC), em quatro regiões. Entre os principais motivos alegados à época pelo governo para fatiar o território estavam a facilitação do trabalho do órgão regulador em função da diluição

do poder entre as operadoras; o incentivo ao cumprimento das metas de universalização, com a previsão de que as restrições à exploração do serviço em outras regiões seriam suspensas após o operador ter atingido as metas previamente definidas; a necessidade de atrair capital estrangeiro; e arrecadar uma soma maior de recursos nos leilões de privatização.

Segundo a divisão do PGO, as três empresas regionais deveriam explorar, dentro de sua região de concessão, os serviços locais e interurbanos intraestadual e interestadual. A concessionária da região IV, por sua vez, exploraria os serviços intraestadual, interestadual e internacional em todo o país. Haveria, portanto, de acordo com a fragmentação proposta, competição entre as empresas regionais e a empresa nacional detentora da concessão da região IV. Tal competição não ocorreria, inicialmente, nos serviços locais (restritos às empresas regionais e aos novos operadores locais) nem nos de longa distância inter-regiões de concessão e internacional (restritos à Embratel e aos novos operadores de longa distância nacional e internacional).

3.5.5. O cenário pós privatização

Nos leilões das empresas do Sistema Telebrás, a região I foi adquirida pela Telemar, a região II, pela Brasil Telecom e a região III, pela *Telefónica de España*. Já a região IV foi adquirida pela MCI, que manteve o nome fantasia da empresa (Embratel). Vale lembrar que, no processo de privatização, não houve transferência do controle, mas a outorga de concessões, conforme determinava a LGT.

Figura 1 - Concessionárias e autorizadas por região do PGO

Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

Como a criação de um ambiente concorrencial em cada uma das regiões era um imperativo do modelo proposto, o serviço de telefonia fixa, chamado de Sistema de Telefonia Fixo Comutado (STFC), passou a ser prestado em regime de duopólio: pelas empresas concessionárias – as antigas empresas do Sistema Telebrás – e pelas autorizadas. Os leilões das autorizadas, ou “empresas espelhos”, foram realizados em janeiro de 1999.

Como as concessionárias possuíam redes instaladas e um mercado consolidado, vantagens óbvias em relação às autorizadas, adotou-se um sistema em que estas não teriam as obrigações relativas à universalização e à continuidade da prestação do serviço, explorando-o em regime privado. Já às concessionárias foi determinada a exploração do serviço em regime público, sendo elas, em última instância, as responsáveis por garantir aos brasileiros a fruição da telefonia fixa, absorvendo futuras obrigações de expansão dos serviços, materializada em planos quadrienais denominados de Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU).

Dada a particularidade do processo brasileiro e como resposta à “necessidade” de ajustes macroeconômicos de natureza conjuntural para garantir o pagamento da dívida pública, buscou-se alienar as empresas estatais pelo valor máximo que se pudesse obter em

leilão. Porém, quanto mais obrigações de investimento houvesse nos editais de licitação das estatais prestadoras de serviço público, menor seria o valor potencial dos valores ofertados em leilões de privatização, portanto, “se havia um imperativo de maximização do valor de venda das estatais, tal imperativo determinava a redução ao patamar mínimo das obrigações que representasse ônus para os licitantes” (COUTINHO, 2002, p. 73). Com isso, esperava-se maximizar o ágio obtido pelas privatizações, mas o que efetivamente se logrou foi desidratar os futuros PGMUs.

Conforme determinava a Lei Geral de Telecomunicações, a privatização do setor manteve a existência do conceito de serviço público de telefonia, à época único serviço considerado essencial nas telecomunicações, com obrigações de universalização e com a infraestrutura para oferta do serviço (redes e equipamentos) reversíveis à União, ou seja, seriam devolvidos ao Estado após o fim dos contratos, no ano de 2025. Além disso, foram dados instrumentos para que órgão regulador atuasse na definição de preços e tarifas do serviço de telefonia fixa, quando prestados pelas concessionárias, as herdeiras das redes das antigas estatais do Sistema Telebrás.

Outro ponto fundamental do modelo para garantir a universalização do serviço considerado essencial (LGT, art. 79) foi a aprovação em 2000 da Lei nº 9.998, que instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Composto por 1% da receita operacional bruta das operadoras de serviços de telecomunicações (o que inclui as prestadoras de telefonia fixa e móvel e TV por assinatura, entre outras) e por 50% das receitas da Anatel referentes a concessões de serviços públicos, exploração de serviços privados e direito de uso de radiofrequência, o FUST é o instrumento de política pública mais relevante do modelo setorial urgido do processo de privatização das telecomunicações. Semelhante a instrumentos instituídos em praticamente todo o mundo, o FUST teria como objetivo atuar para corrigir as “falhas de mercado” e garantir investimentos em regiões de pouca ou nenhuma atratividade econômica para as operadoras privadas. Em conjunto com as “obrigações de universalização” a serem estabelecidas para garantir o acesso de toda a população ao serviço público por meio dos PGMUs, os recursos arrecadados no próprio setor produziram, em tese, um ambiente de investimentos endógenos, estimulando a expansão das redes e a oferta dos serviços para a camada da população a quem o mercado privado, por si só, não teria interesse em atender.

3.6. O desenvolvimento da internet

O final da década de 1990, período que consolidou a privatização do setor de telecomunicações, também assistiu à primeira fase de expansão da internet, com a adoção do protocolo IP (*Internet Protocol*) e a aceleração do processo de convergência digital.

A rede mundial de computadores surgiu no percurso da Guerra Fria, quando os norte-americanos, temendo possíveis ataques soviéticos aos seus meios de comunicação convencionais, desenvolveram a *Arpanet - Advanced Research Projects Agency Network*, uma rede de comunicação descentralizada que utilizava a rede de telefonia. Assim, caso algum dos pontos de conexão da rede fosse destruído, nem a comunicação entre os órgãos e unidades de defesa do país seria interrompida, nem os dados perdidos (DANTAS, 2002).

Na década de 1970, universidades e outras instituições de pesquisa obtiveram permissão para se conectar à Arpanet. Em alguns anos, a rede havia crescido exponencialmente. Com isso, seu protocolo original de comutação de pacotes – chamado *Network Control Protocol (NCP)* – tornou-se limitado, impulsionando a adoção do *Transfer Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP)* e o início de sua exploração comercial em âmbito internacional. Em 1995, mais de 6 milhões de computadores já estavam permanentemente conectados à internet, além dos muitos terminais que ficavam online apenas ocasionalmente. Nessa fase, houve, então, uma alteração na “economia da internet”: da lógica estatal-militar-acadêmica para a acadêmica-mercantil (BOLAÑO; VIEIRA, 2014, p. 74).

No Brasil, os primeiros passos da internet foram dados pela comunidade acadêmica, cujos esforços resultaram, no final da década de 1980, em um projeto de pesquisa subordinado ao então Ministério de Ciência e Tecnologia, chamado Rede Nacional de Pesquisa (RNP), até hoje existente. A missão do projeto era construir uma rede que interconectasse todas as universidades e centros de pesquisa brasileiros, especialmente aqueles com atividades relacionadas a redes de comunicação e computação. Como resultado da iniciativa, a RNP instalou o primeiro *backbone*⁷ IP brasileiro ligando o Rio a São

---

⁷ O *backbone* é o tronco principal do sistema de transmissão de dados. Os *backhauls* são a infraestrutura que liga o *backbone* às redes de última milha. De forma alegórica, pode-se dizer que se as telecomunicações fossem uma árvore, o *backbone* seria o tronco, o *backhaul*, os galhos, e a rede de última milha, a nervura que percorre cada folha.

Paulo, utilizado para prover serviços de correio eletrônico na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (mais conhecida como ECO-92), realizada em 1992 no Rio de Janeiro.

No final de 1994, a Embratel, ainda empresa do Sistema Telebrás, lançou o serviço em caráter experimental, iniciando o acesso à internet para usuários domésticos. No ano seguinte, o governo permitiu a abertura da exploração do serviço ao setor privado, impulsionando o surgimento de diversos provedores de acesso, assim como os primeiros portais brasileiros de conteúdo e comércio eletrônico.

3.7. A convergência tecnológica

Após esse momento inicial, a internet assistiu a um período de expansão vertiginoso, tornando-se, para parte substancial da humanidade, onipresente nos processos de relacionamento interpessoal, comunicação social e em dinâmicas econômicas das mais diversas, inserindo-se, direta ou indiretamente, em praticamente todos os campos da vida privada e social. Tal fenômeno se deu a partir daquilo que se convencionou chamar de convergência tecnológica.

O fenômeno da convergência, impulsionado pela penetração crescente da internet e pela digitalização dos conteúdos, corresponde a uma mudança na relação até então conhecida entre redes e serviços. Trata-se de um fenômeno da virada do século XX para o XXI, mais especificamente dos últimos 25 anos (cuja primeira fase coincidiu, no Brasil, com a Reforma do Estado), que tornou possível, a segmentos da população, o acesso de voz, dados e imagem como um pacote de serviços integrados. Esse processo vem sendo chamado de Convergência Tecnológica ou Convergência Digital (OECD, 2006).

A figura a seguir apresenta a relação tradicional entre redes e serviços, como redes específicas para cada serviço:

Figura 2- Segmentação tradicional de redes/serviços

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Como já visto, até o final do século XX, a indústria de telecomunicações oferecia tradicionalmente um serviço: ligações telefônicas (locais, nacionais ou internacionais) por meio de um terminal telefônico fixo. Os avanços tecnológicos das últimas décadas do século passado viabilizaram o fornecimento de vários novos serviços, como fax, chamadas pagas por empresas ou pelo poder público (como o 0800), mensagens de voz, etc. Foi possível, também, libertar o usuário dos terminais fixos, com os serviços de *paggers* e, posteriormente, a telefonia móvel.

Com a digitalização das mídias, permitiu-se o transporte simultâneo de voz, vídeo e dados, e as formas de transmissão foram se multiplicando. As redes dedicadas exclusivamente à telefonia fixa passaram a ofertar também acesso à internet e, posteriormente, à TV por assinatura. Já as redes de TV a cabo, passaram, primeiro, a prover acesso à internet e, em seguida, serviços de voz. Serviços de acesso à internet via satélite surgiram, e, um pouco mais tarde, a telefonia móvel também passou a ofertar acesso à rede mundial de computadores e, conseqüentemente, a conteúdos audiovisuais.

Como consequência imediata, embora inseridas em uma mesa base sociotécnica, serviços que possuíam dinâmicas próprias, mercados distintos, empresas líderes específicas em cada uma dessas atividades e, finalmente, diferentes graus de regulação e intervenção estatal passam a se integrar através de um número crescente de serviços e de produtos, que convergem para uma estrutura de negócios similar e que, sob condições específicas, competem entre si.

Mas é preciso considerar, na análise do fenômeno da convergência, os diferentes processos e níveis em que o fenômeno pode ocorrer. Há, como ficará evidente nos próximos capítulos, enormes desigualdades em seu processo de internalização, o que requer

prudência para que o exame não seja idealizado a partir do que ocorre na linha de frente de sua expansão.

3.7.1. Um processo em curso

Embora ainda não completamente consolidado, o processo de convergência aponta para as seguintes tendências gerais, que ocorrem de forma simultânea, com maior ou menor intensidade, a depender do caso específico:

1. **Convergência setorial ou genérica**, com a fusão entre os setores de telecomunicações, informática (TI), audiovisual (TV por assinatura) e radiodifusão (TV aberta);

2. **Convergência entre serviços**, com os mesmos serviços, aplicações e conteúdos sendo oferecidos por diferentes redes – telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura oferecidos como um serviço único (*tripleplay*) ou, ainda, todos esses mais a telefonia celular (*quadruplay*);

3. **Convergência entre redes**, com uma mesma rede oferecendo diferentes serviços;

4. **Convergência entre terminais**, com o mesmo terminal (fixo ou móvel) suportando diversos serviços ou facilidades. (OECD, 2006, tradução e grifos nossos)

Pode-se considerar que está em pleno curso um primeiro movimento de consolidação da convergência tecnológica, com múltiplos serviços sendo ofertados por uma única rede, como ilustra a figura a seguir. Este processo está em andamento em vários países desenvolvidos e também no Brasil.

Figura 3 - Primeira consolidação: serviços múltiplos na mesma rede

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A dinâmica tecnológica, no entanto, tem levado o processo de convergência digital a uma situação em que qualquer rede de telecomunicações poderá dar suporte a qualquer serviço, todos eles passando a ser baseados na plataforma IP. De forma concreta, isso já ocorre nas redes por onde trafegam dados em alta velocidade, com uso de tecnologias como a fibra ótica. Este movimento, também já em processo de materialização, é descrito na figura a seguir:

Figura 4 - Segunda consolidação: qualquer rede para qualquer serviço

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Sob a perspectiva regulatória, o marco relevante dessa convergência no Brasil foi a criação do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM)⁸, em 2001, que permitiu, tecnicamente, a transmissão, a emissão e a recepção de informações multimídia (dados, voz e imagem). A Anatel definiu, naquele momento, que o SCM seria prestado em regime privado, sem as regras típicas aos serviços públicos, em sintonia com as novas demandas estruturais de liberalização dos fluxos de informações. Os grandes prestadores desse serviço, evidentemente, passaram a ser as concessionárias de telefonia fixa e, posteriormente e de forma localizada (nos centros urbanos), também as prestadoras de TV por assinatura à cabo.

⁸ Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) - Resolução nº 272/2001/ANATEL, acessível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2001/5-resolucao-272>

3.7.2. Implicações econômicas da convergência

O fenômeno possui implicações diversas, criando situações antes imprevisíveis. Afinal, redes distintas possuíam e ainda possuem marcos regulatórios distintos, regras de integração diferentes e modelos de negócios próprios.

O movimento aponta para a confluência de empresas que atuavam em ramos de atividades próximos, mas com características, produtos e serviços diferentes. Conforme a prática do mercado já atesta, a tendência é de diluição das diferenças entre empresas tradicionais de telecomunicações, operadores de TV por assinatura e também de mídia eletrônica. Embora essas empresas tenham se expandido a partir de serviços e tecnologias diferentes, são atualmente e cada vez mais empresas de transporte de dados.

As implicações, no entanto, podem ir além do setor das redes e da comunicação social. Atualmente, vislumbra-se o que se convencionou chamar de *Next Generation Networking* (NGN), ou Internet das Coisas (*Internet Of Things - IoT*), termos utilizados para descrever a penetração do universo IP em objetos do cotidiano, por meio de plataformas e sistemas integrados que devem permitir uma gama de novos serviços, com controle de dispositivos à distância, todos conectados à internet, mas com pequeno uso de volume de dados. Exemplos mais comuns em relação a esse novo salto na função das redes de telecomunicações seriam o comando, de forma remota, de aparelhos e insumos domésticos como luz elétrica, geladeiras e aquecedores, dispositivos de segurança de monitoramento remoto (de caminhões de carga, por exemplo), uso de sensores no agronegócio e controle de estoques e gôndolas comerciais. Estas amostras são embriões do que estaria por vir, especialmente com a nova geração de telefonia móvel, conhecida como 5G.

Outra perspectiva de análise relevante desse contexto é ligada à economia política. No período anterior, a comunicação social, por meio especialmente dos meios de comunicação de massa eletrônicas, havia desempenhado papel estruturante no desenvolvimento do capitalismo, traduzindo a dinâmica do sistema para o cotidiano da vida comum. Ainda que sob regimes e estruturas diferentes, é possível indicar que desempenhavam funções similares, “como a divulgação ideológica do sistema e o estímulo à realização dos produtos de mercado” (MARTINS, 2020, p. 39).

A partir da década de 1970, com a crise internacional do capitalismo, a cultura tornou-se parte da produção material desse sistema, o que impactou as relações de produção, inaugurando uma Terceira Revolução Industrial, marcada pelas tecnologias da inteligência, com o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e das redes telemáticas (BOLAÑO, 2003). Como explica Martins:

As recentes dinâmicas das comunicações e da cultura, de modo geral, são partes de um novo modelo econômico, que vai ser cada vez mais caracterizado [...] pela transformação do conhecimento em matéria do capital, daí o foco nos ativos inatingíveis ou imateriais como nova forma de acumulação (marcas e patentes, direitos autorais, softwares, dados, etc.). (MARTINS, 2020, p. 43)

As tecnologias de informação e da comunicação converteram-se, assim, na nova base técnica para a economia capitalista e as telecomunicações, como centro nervoso da nova estrutura, passaram a ser fundamentais na arquitetura do sistema, “viabilizando a financeirização, a mundialização e a oferta de novos produtos e serviços” (MARTINS, 2020, p. 42). De acordo com essa lógica, as profundas mudanças nas relações de trabalho, como, por exemplo, o uso de aplicações de internet para a contratação de trabalhadores precarizados, podem ser consideradas apenas o início desse processo.

A reforma neoliberal pela qual passou o setor das telecomunicações em praticamente todo o mundo nas décadas de 1980 e 1990 é, ao mesmo tempo, fruto e resultado dessas transformações. Ou seja: convergência tecnológica e expansão de uma economia de mercado em reconfiguração são partes indissociáveis de um mesmo processo histórico.

4. DIREITO À COMUNICAÇÃO, CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA E ACESSO À INTERNET

O final do século XX marca a consolidação de três movimentos paralelos e integrados, nos campos jurídico, tecnológico e econômico-institucional.

Como visto, no campo econômico-institucional, a década de 1990 representou a vitória hegemônica do modelo neoliberal, com impactos em diversos setores estratégicos, entre eles as telecomunicações, objeto de privatização em vários países, inclusive no Brasil, e da instituição de um novo modelo regulatório para a organização e gestão destes setores.

No campo tecnológico, a mesma década assistiu à acentuação do fenômeno da convergência tecnológica, ou convergência digital, que alterou a forma de produção, distribuição e consumo de informação e que segue em ampla expansão e permanente mutação. Nesse processo, as redes de telecomunicações ganharam novo status no campo institucional e, ao mesmo tempo em que se transformam no centro nervoso da economia, também passaram a ser o principal meio de Comunicação Social.

No presente capítulo, para além dos movimentos tecnológico e econômico-institucional já descritos, busca-se reconstruir a evolução dos princípios jurídicos ligados ao campo das comunicações. Este movimento, que se refere ou se relaciona com o fenômeno da convergência tecnológica, culminou com a emergência de um novo direito humano, o direito à comunicação, e, mais recentemente, com a afirmação do direito de acesso à internet, positivado no ordenamento jurídico, cuja universalidade depende, assim como outros direitos sociais, da regulação setorial e de políticas públicas adequadas.

Acredita-se que essa história encarna a forma como as sociedades de maneira geral, e a brasileira especificamente, lograram consolidar as aspirações éticas e sociais no campo da comunicação, mesmo que tais aspirações nunca tenham materialmente se concretizado ou atingido sua plenitude. Trata-se da evolução teórica do pensamento jurídico acerca dos direitos humanos que emergem do progresso das comunicações. São esses enunciados que apontam a direção na qual se devem mover os esforços das sociedades, sendo, em tese, o norte das regulações setoriais e das políticas públicas implementadas para dar consequência aos princípios jurídicos elaborados.

4.1. A origem do constructo teórico: liberdade de expressão e direito à informação

As revoluções do século XVIII, embora comandadas pela burguesia, contaram com a participação ativa das camadas populares, tendo como um dos principais objetivos a conquista da liberdade e a indispensável eliminação dos privilégios da nobreza. República e democracia, então, passam a identificar uma forma de organização política vinculada à ideia de “governo de todos” em lugar do “governo de alguns”. “Vencedoras” tais revoluções, “extintos” os privilégios da nobreza, convencionou-se denominar democráticos os governos eleitos pelo povo, passando o sufrágio (parcial, depois universal) a fazer parte do aparato jurídico da democracia (DALLARI, 2002).

Um dos objetivos mais relevantes da luta contra o absolutismo era justamente o estabelecimento de limites aos detentores do poder político, com a definição de regras que fossem obrigatórias também para os governantes, protegendo os cidadãos das arbitrariedades estatais. Tal objetivo, sintetizado à época na expressão “governo da lei”, pode ser hoje identificado com a existência de limites jurídicos para o exercício do poder político, sendo esta submissão ao Direito, em sentido próprio, indispensável à defesa da dignidade humana, da liberdade e dos direitos humanos. E, justamente por isso, está incorporada à moderna concepção de democracia (DALLARI, 2002).

É nesse contexto que emerge a noção moderna de liberdade de expressão.

4.1.1. Da Ágora ao Estado liberal burguês

Embora suas raízes filosóficas remetam à Grécia antiga, mais precisamente à Ágora ateniense, onde os que eram reconhecidos como cidadãos se reuniam presencialmente para fazer o uso “livre” da palavra, sem constrangimentos ou impedimentos, a moderna liberdade de expressão deriva da afirmação de outro princípio jurídico, a liberdade de pensamento. Ambos os conceitos mais recentes estão vinculados aos ideais do liberalismo, movimento de ideias que percorre autores diferentes entre si, como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Constant, Tocqueville e John Stuart Mill, entre outros.

No plano jurídico-material, a história moderna do direito à liberdade de expressão tem origem no *Bill of Rights* inglês de 1689, apesar das limitações à época ainda impostas à liberdade de imprensa em função do *Licensing Act*. Além de outras restrições, este determinava a necessidade de licença para a impressão de livros e periódicos.

A positivação desse direito como um direito fundamental ocorreu no bojo da Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu artigo XI, afirmou: “a livre comunicação dos pensamentos e opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem; todo o cidadão pode, pois, falar, escrever e imprimir livremente; salvo a responsabilidade do abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei” (ONU, 1948).

Dois anos depois, em 1791, a Primeira Emenda à Constituição norte-americana foi ratificada, impedindo que o Congresso dos Estados Unidos legislasse limitando as liberdades fundamentais (dentre as quais a de expressão). Segundo ela, o Parlamento daquele país “não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de expressão, ou de imprensa, ou o direito do povo se reunir pacificamente, e de dirigir ao governo petições para a reparação de seus agravos” (EUA, 1971).

De forma progressiva, outros instrumentos jurídicos nacionais e, posteriormente, internacionais, passaram a reconhecer a liberdade de expressão como um direito fundamental, princípio que se atrelou de forma inseparável à ideia moderna de democracia e sem o qual se passou a determinar ser impossível a afirmação da dignidade humana.

Há, no entanto, uma variedade e multiplicidade de significados do conceito. “Liberdade” é palavra com grande número de interpretações e, mesmo assim, é certamente uma das mais presentes no pensamento moderno. Durante a Guerra Fria, por exemplo, foi utilizada ideologicamente para demarcar duas visões de mundo em conflito e, mesmo depois do fim da União Soviética, continua sendo indiscriminadamente empregada para camuflar e/ou proteger os mais diversos tipos de interesse (LIMA, 2008).

No entanto, à exceção de episódios esporádicos na história, é possível afirmar que o princípio jurídico da liberdade de expressão carregou historicamente em seu bojo a marca da doutrina liberal sob suas duas principais perspectivas: econômica e política. “O

liberalismo é, como teoria econômica, fator da economia de mercado; como teoria política, fator do Estado que governe o menos possível ou, como se diz hoje, do estado mínimo” (BOBBIO, 1998, p. 114).

Embora as duas teorias dos limites do poder do Estado (econômica e política) possam ser consideradas independentes – na medida em que não se referem somente à intervenção na esfera econômica, mas se estendem à esfera ético-religiosa –, ambas possuem raízes históricas comuns e indissociáveis. Especificamente na linguagem política, são sobretudo duas as acepções mais importantes: as liberdades “negativas” e as “positivas”.

Por liberdade negativa, entende-se a situação na qual o sujeito tem a possibilidade de agir sem ser impedido ou de não agir sem ser obrigado por outros sujeitos. A liberdade negativa costuma ser também chamada de liberdade como ausência de impedimento ou de constrangimento (BOBBIO, 1998, p. 49).

Por liberdade positiva, entende-se a situação na qual um sujeito tem a possibilidade de orientar seu próprio querer no sentido de uma finalidade, de tomar decisões, sem ser determinado pelo querer dos outros. “Essa forma de liberdade é também chamada de autodeterminação, ou, ainda mais propriamente, de autonomia”⁹ (BOBBIO, 1998, P. 51).

A ideia moderna de liberdade de expressão deriva justamente do conceito de “liberdade negativa”: considera-se, desde então e até hoje, que um cidadão desfruta de uma situação de liberdade quando pode expressar suas próprias opiniões sem incorrer nos rigores da censura estatal. O processo de positivação da liberdade de expressão, desse modo, está intimamente ligado ao surgimento do Estado liberal e à constituição da burguesia enquanto força política hegemônica, no qual tal liberdade – inversamente ao seu significado para os antigos¹⁰ – constitui-se prioritariamente como uma liberdade negativa do Estado face ao indivíduo.

---

⁹ A definição clássica de liberdade positiva foi dada por Rousseau, para quem a liberdade consiste no fato de o homem, enquanto parte do todo social, como membro do eu comum, não obedecer a outros e sim a si mesmo, no sentido que dá leis a si mesmo e obedece às leis que ele mesmo se deu: “A obediência às leis que prescrevemos para nós é a liberdade” (Contrato Social, I, 8). Este conceito de liberdade foi retomado por Kant, no qual, porém, também se encontra o conceito de liberdade negativa. No ensaio *Para a paz perpétua*, Kant especifica que “é melhor definir minha liberdade exterior (isto é, jurídica) como a faculdade de só obedecer às leis externas às quais pude dar meu assentimento”.

¹⁰ Como alerta Comparato, a democracia moderna difere da *demokratia* grega. “Nesta [na democracia grega], como explicou Aristóteles, o poder supremo (*kyrion*) pertence ao *demos*, que o exerce diretamente e nunca

4.1.2. A demanda e os desdobramentos da liberdade de imprensa

Vinculada ao direito fundamental de liberdade de expressão – e no mesmo contexto, a partir de questionamentos sobre os privilégios para a reprodução de livros e periódicos – surge a demanda pelo reconhecimento da liberdade de imprensa, consagrada na Primeira Emenda à Constituição norte-americana.

Se a partir das duas revoluções do final do século XVIII, o liberalismo, com uma das mãos, permitiu o reconhecimento dos direitos humanos civis e políticos, assim como a instituição da legitimidade democrática, com a outra mão, ao criar condições para o desenvolvimento capitalista, permitiu a ascensão de um modelo necessariamente baseado na acumulação de poucos e na exclusão da maioria. Na comunicação, isto significa dizer que poucos teriam os meios para divulgar de forma massiva, pela imprensa, suas ideias.

A liberdade de imprensa, deste modo, pode ser considerada a materialização jurídica do direito ao exercício comercial da atividade de imprensa, não se confundindo, contudo, com o direito fundamental do indivíduo à liberdade de expressão, embora manifestações contemporâneas de setores econômicos se apoiem nesta pretensa equivalência de significado.

Observa Dallari que a liberdade de imprensa

[...] foi incluída entre os dogmas do Estado liberal burguês. Desde o século 18, ela é reconhecida como necessária para a preservação da liberdade, mesmo quando ainda não se poderia prever o extraordinário avanço tecnológico dos meios de comunicação e a tremenda influência, positiva ou negativa, que eles poderiam exercer. (DALLARI, 2001)

Em síntese, o contexto no qual emergiu contribui para determinar os limites impostos ao conceito de liberdade de expressão após o surgimento da comunicação de massa.

---

por meio de representantes. Ora, o demos ateniense é composto, em sua grande maioria, por pequenos camponeses e artesãos, de grupos de baixo poder econômico. É por isso que, no pensamento político grego, a democracia representa a exata antítese da oligarquia, em que o poder político supremo pertence à classe proprietária” (2003: 50).

4.1.3. A falta de diversidade como entrave à liberdade de expressão

Reconhecer a origem filosófica liberal do conceito de liberdade de expressão não significa referendar a tese que afirma ser o Estado o único obstáculo à fruição plena deste direito. Pelo contrário: um dos ícones do liberalismo, John Stuart Mill, afirmava ser o poder dos "costumes" e da uniformidade do pensamento a verdadeira ameaça à individualidade e à pluralidade.

Em “Sobre a Liberdade” (*“On Liberty”*), ensaio rotineiramente invocado como um dos pilares da defesa da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa, Mill lembra o perigo da “tirania da maioria”: a sociedade, e não o governo, pode passar a fazer as vezes do tirano. Ele aborda de forma veemente a questão do “jugo da opinião” (*“the yoke of opinion”*) e do controle que ela exerce sobre o indivíduo e suas consequências, incluindo uma forte crítica aos jornais e seus jornalistas na formação das opiniões. Vale a longa citação, lembrando que o texto se refere à Inglaterra vitoriana de meados do século XIX:

Nos dias de hoje, os indivíduos estão perdidos na multidão. Em política, é quase uma trivialidade dizer que agora a opinião pública governa o mundo. O único poder que merece esse nome é o das massas e o dos governos, que constituem o órgão das tendências e instintos da massa. Isso vale tanto para as relações morais e sociais da vida privada, como para as transações públicas. O que se chama de opinião pública nem sempre é a opinião da mesma espécie de público: nos Estados Unidos, o público é toda a população branca; na Inglaterra, principalmente a classe média. Porém, formam sempre uma massa, isto é, uma mediocridade coletiva. E o que é uma novidade ainda maior, a massa não recebe suas opiniões de dignitários na Igreja e no Estado, de líderes manifestos ou de livros. O que pensam é criado por homens muito semelhantes a eles mesmos, os quais se dirigem a eles ou falam em seu nome, impulsivamente, por meio dos jornais. (MILL, 2000, p. 101)

Ou seja, no liberalismo de Mill já era possível colher sinais inequívocos de crítica à reprodução discursiva não representativa da diversidade social, por meio da apropriação privilegiada e, portanto, desigual dos meios de comunicação de massa (no caso os jornais). Logo, é inapropriado determinar que Mill e todos seus colegas liberais (incluindo John Milton, ao lado de Mill, o mais comumente invocado na defesa da liberdade de expressão)

partilhariam das teses que defendem a abstenção absoluta do Estado na regulação do campo da comunicação (LIMA, 2008).

4.2. O direito à informação e o sujeito passivo

Mais de 150 anos depois das revoluções do século XVIII, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 19, afirmou que “todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras” (ONU, 1948). Vinte anos mais tarde, em 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em seu artigo 13, apontou na mesma direção:

Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969)

No ano 2000, a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou uma Declaração de Princípios Sobre a Liberdade de Expressão. Em seu primeiro artigo, a declaração inova ao relacionar liberdade de expressão e democracia, afirmando que “a liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática”.

Nacionalmente, a liberdade de expressão possui status de garantia constitucional fundamental, consistindo basicamente num conjunto de direitos, formas, processos e veículos que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão do pensamento e da informação. É o que se pode extrair dos incisos IV, V, IX, XII e XIV do art. 5º (garantias fundamentais) combinados com os artigos 220 a 224 da Constituição (específicos sobre comunicação social).

A liberdade de expressão, dessa forma, foi sendo progressivamente incorporada aos marcos jurídicos nacionais e internacionais. Simultaneamente, este processo foi

acompanhado pela emergência do direito à informação enquanto um segundo princípio jurídico aplicável ao campo da comunicação social.

4.2.1. “Procurar, receber e difundir” x Acessar

Dentre as primeiras manifestações que buscam apontar a necessidade de reconhecimento do novo princípio jurídico aplicável ao campo da comunicação, destaca-se a de Paul-Louis Bret. Em 1946, o jornalista francês apontou que o “direito ao fato” demandava a positivação do direito à informação (ARIENTE, 2008).

Como lembra Desmond Fischer (1984), os horrores da Segunda Guerra tornaram evidente o poder do uso instrumental dos meios de comunicação, induzindo os debates em torno da Carta da ONU ao reconhecimento de que, além do direito de livre expressão, os indivíduos eram titulares também do direito de serem informados corretamente dos fatos pertinentes ao conjunto da sociedade na qual se inserem. Como resultado destes debates, a Carta das Nações Unidas consagrou que da liberdade de expressão decorria também o “direito de procurar, receber e difundir” informações. A Constituição Federal de 1988, além do reconhecimento do direito à liberdade de expressão, também avançou rumo ao reconhecimento do direito à informação, assegurando “a todos o acesso à informação” (BRASIL, 1988, art. 5º, XIV).

De forma geral, o direito à informação é percebido como “o direito de comunicar e receber livremente informação sobre fatos, ou talvez mais restringidamente, sobre fatos que se podem considerar noticiáveis” (FARIAS, 2000, p. 165). Ou, como o direito do indivíduo de “ser informado de modo independente, recebendo os dados necessários para que forme a sua opinião” (BUCCI, 2004, P. 244).

Outros autores, como Melo, J. M. (1986) e Ferreira (1997) também se detiveram sobre o significado e implicações do direito à informação. A leitura hegemônica aponta ser o direito à informação o direito a receber informações, efetivado na medida em que liberdade de expressão e a liberdade de imprensa são exercidas, embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirme serem os indivíduos portadores do “direito a difundir” informações, o que justificaria interpretação mais ampla.

O reconhecimento desse direito no ordenamento jurídico nacional incorporou essa limitação, consagrando constitucionalmente o termo “acesso à informação”, que elimina outro entendimento que não o de ser o cidadão titular do direito a receber e buscar informações, mais do que difundir e efetivamente ter as suas mensagens recebidas, impondo ao titular do direito uma condição passiva frente aos produtores e difusores de informação.

Evidentemente, as qualidades da informação – se plural ou fruto de monopólio, se verdadeira ou fruto de má fé, se produzida sob o prisma do interesse público ou privado – são atributos decorrentes do direito à informação, que devem ser considerados como parte de seu escopo. Entretanto, não alteram o caráter essencialmente passivo do titular do direito, seja ele o indivíduo ou um grupo social determinado.

4.2.2. A lógica coletiva dos direitos no campo da comunicação

Outra característica relevante do direito à informação é o fato de seu objeto ser exclusivamente a “informação jornalística”, não se aplicando, geralmente, a outros conteúdos simbólicos e culturais que fazem parte do cotidiano das sociedades – ou seja, é atribuível somente ao conteúdo noticioso produzido e recebido pelos indivíduos. Apesar desse recorte ligado à prática do jornalismo e da imposição de uma condição passiva ao titular do direito à informação, é importante notar a existência de uma trajetória lógica no desenvolvimento dos direitos ligados ao campo da comunicação.

Primeiro, surgiu a liberdade de pensamento, relativa à esfera eminentemente privada do cidadão. Em seguida, foi consagrada a liberdade de expressão e, como decorrência, a liberdade de imprensa. Posteriormente foi reconhecido o direito à informação, que determina o indivíduo como partícipe de uma sociedade que racionalmente busca soluções para si e para a sociedade. Tem-se, portanto, que foi acrescida à dimensão individualista-liberal uma outra dimensão de natureza coletiva: a de que a liberdade de expressão e o direito à informação contribuem para a “formação da opinião pública pluralista, essa cada vez mais essencial para o funcionamento dos regimes democráticos” (FARIAS, 2000, p. 163).

4.3. A gênese do direito humano à comunicação

A ampliação dos contornos destes direitos fundamentais já consagrados insere-se, de uma forma mais ampla, na emergência de um novo direito humano, cujas formulações iniciais datam década de 1960, período de franca expansão dos meios de comunicação de massa eletrônicos. Trata-se do **direito humano à comunicação (DHC)**,¹¹ que, como se verá a seguir, conferiu ao conjunto dos direitos e liberdades do campo da comunicação um ordenamento lógico, como “direito guarda-chuva”, e avançou em direção ao reconhecimento do direito dos indivíduos e grupos sociais à participação na esfera pública própria dos meios de comunicação.

4.3.1. Mudanças na Unesco

A história dessas formulações teóricas está ligada à mudança no perfil da Unesco no pós-Guerra. A entrada massiva de outros Estados no sistema das Nações Unidas estabeleceu uma nova correlação de forças, proporcionando aos países considerados subdesenvolvidos um papel decisivo no desenho das novas estratégias da organização, o que provocou, se não uma mudança de ordem temática, pelo menos uma inversão de objetivos.

Órgão de deliberação no qual inexistia poder formal de veto, a organização passara a contar com uma maioria expressiva de países recém-filiados, com suas representações naturalmente anti-imperialistas e com governos tendendo a formas socialistas de organização, ou, então, formas capitalistas não-alinhadas aos países centrais da América do Norte e Europa. Estes últimos, países até então hegemônicos na Unesco, tinham imposto, desde os anos 50, a linha política liberal do livre-fluxo da informação, em sintonia com os princípios econômicos de livre-mercado (RAMOS, 1992).

No entanto, no final de década de 1960, era desenvolvida na Unesco uma linha política para a comunicação que previa, para o desenvolvimento da imprensa, do rádio e da televisão, dos satélites e outras novas tecnologias de comunicação, uma intervenção

---

¹¹ Direito Humano à Comunicação (DHC) e Direito à Comunicação são, para fins desta tese, sinônimos.

explícita dos Estados nacionais, direta e indireta, fosse pela exploração de meios estatais de comunicação, fosse por regulamentos e normas diversas que ajustassem os eventuais meios privados aos programas, objetivos e metas que compunham o planejamento governamental para toda a sociedade (RAMOS, 1992, p. 28-29). A mudança inaugurou um novo momento no discurso da organização, que passa a reconhecer o caráter processual da comunicação. “Apesar de permanecer com grande destaque, a informação, agora, é parte e não o todo” (GOMES, 2007).

Em 1969, o francês Jean D’Arcy registrou, em um trabalho intitulado “*Les Droits de L’homme à Communiquer*” (“Os Direitos do Homem a Comunicar”, em tradução livre), a premência de um novo direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Ele chamava atenção para a necessidade de seu reconhecimento, por entender que os princípios jurídicos da liberdade de expressão e do direito à informação até então constantes nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), não contemplavam a amplitude das necessidades para a garantia da dignidade humana, como se observa no trecho:

Na época da Ágora e do Foro, na época da comunicação interpessoal direta, surge primeiro – conceito básico para todo o progresso humano e para toda civilização – a liberdade de opinião [...] O surgimento da imprensa, que foi o primeiro dos meios de expressão de massa, provocou, pela sua própria expansão e contra as prerrogativas de controles reais ou religiosos, o conceito correlato de liberdade de expressão [...] O século dezenove, que presenciou o extraordinário desenvolvimento da grande imprensa, caracterizou-se por lutas constantes em prol da liberdade [...] A chegada sucessiva de outros meios de comunicação de massas – cinema, rádio, televisão – da mesma forma que o abuso de todas as propagandas em véspera de guerra, demonstraram rapidamente a necessidade e a possibilidade de um direito mais preciso, porém mais extenso, a saber, o de ‘procurar, receber e difundir as informações e ideais sem consideração de fronteiras [...] ou por qualquer procedimento’. Hoje em dia parece possível um novo passo adiante: o direito do homem à comunicação, derivado de nossas últimas vitórias sobre o tempo e o espaço, da mesma forma que da nossa mais clara percepção do fenômeno da comunicação [...] Atualmente, vemos que engloba todas as liberdades, mas que além disso traz, tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, os conceitos de acesso, de participação, de corrente bilateral de informação, que são todas elas necessárias, como percebemos hoje, para o desenvolvimento harmonioso do homem e da humanidade. (UNESCO, 1983, p. 290-291)

4.3.2. A formulação da NOMIC

A partir de 1974, o conceito do direito à comunicação passou a fazer parte da agenda e do vocábulo internacional. Em 1976, com a constituição da NOMIC (Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação), sob forte influência dos países não-alinhados, foi composta uma comissão presidida pelo irlandês Sean MacBride. Quatro anos mais tarde, a comissão publicou o relatório “Um Mundo, Muitas Vozes” (UNESCO, 1983), conhecido também como Relatório MacBride, que reforçou explicitamente a necessidade de reconhecimento do direito à comunicação como princípio jurídico. Esse conjunto de textos é, até hoje, a principal referência dos estudos que abordam a emergência do DHC. A base crítica do relatório foi a intensa disparidade entre o Norte (países desenvolvidos) e o Sul (países em desenvolvimento):

A comunicação é um fiel reflexo das disparidades que caracterizam o mundo internacional e, por conseguinte, necessita de algumas mudanças que tenham esse mesmo alcance. Essas são as razões fundamentais que advogam em prol do estabelecimento de uma nova ordem mundial da comunicação. (UNESCO, 1983, p. 302-303)

As reflexões, orientações e diretrizes colocadas para o reconhecimento e efetivação de um outro modelo de comunicação global – com um fluxo de informação e conhecimento horizontal, “privilegiando o diálogo em detrimento do monólogo”, não restritivo aos detentores das tecnologias – passaram a girar em torno de um novo modelo de desenvolvimento social, que descentralizasse o poder e a riqueza, buscasse a emancipação dos povos e suas respectivas culturas, e priorizasse a radicalização da democracia (GOMES, 2007).

O relatório transparece uma crítica contundente ao capitalismo, apontando a impossibilidade de se atingir um outro projeto de comunicação a partir da orientação política e econômica então vigente. Por outro lado e de forma complementar, embora identificado com a utopia socialista, o projeto da NOMIC também refutava laços com os modelos autoritários e opressores da liberdade de expressão dos países do bloco liderado pela União Soviética. Em diversas passagens, o relatório chama atenção para o caráter da

indústria da comunicação, onde comumente não existe separação entre quem produz, distribui e controla o processo, e registra a preocupação tanto com a mercantilização da comunicação quanto com a excessiva estatização dos meios, tendo em vista potenciais perigos à democracia.

Em relação à inclusão da comunicação no rol de direitos humanos, o relatório reafirma a natureza dialógica da comunicação, ou da utopia de comunicação que se pretendia apontar:

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como o direito de comunicar, passando-se por cima do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que a comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – indivíduos ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Esta ideia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos. (UNESCO, 1983, p. 287)

Em outro trecho, foram sintetizados os direitos que devem, segundo os autores, ser considerados quando nos referimos ao direito à comunicação, assim como quais seriam as violações a esses direitos:

I. **O direito de saber, isto é, a ser informado, e a procurar livremente qualquer informação** que deseje obter, principalmente quando se refere à vida, ao trabalho, ou às decisões que é preciso adotar, tanto individualmente quanto como membro da comunidade. A negativa de comunicar uma informação e/ou a divulgação de uma informação falsa ou deformada constituem uma infração desse direito;

II. **O direito do indivíduo de transmitir** aos outros a verdade, tal como a concebe, sobre as suas condições de vida, as suas aspirações, as suas necessidades e as suas queixas. Infringe-se esse direito quando se reduz o indivíduo ao silêncio mediante a intimidação ou uma sanção, ou quando se nega a ele o acesso a um meio de comunicação;

III. **O direito a discutir:** a comunicação deve ser um processo aberto de resposta, reflexão e debate. Esse direito garante a livre aceitação das ações coletivas e permite ao indivíduo influir nas decisões que tomam os responsáveis. (UNESCO, 1983, p. 187, *grifos nossos*)

4.3.4. Guerra Fria e neoliberalismo

No ápice da Guerra Fria, os Estados Unidos reagiram à orientação política tomada pela Unesco. Enxergando no debate, com certa razão, a presença dominante de ideias socialistas, o então presidente norte-americano, Ronald Reagan, liderou o movimento de esvaziamento da organização como foro privilegiado de debate e elaboração de propostas de mudanças nos cenários internacionais da comunicação. E o fez da maneira mais eficaz possível, começando por reduzir drasticamente os aportes financeiros com que os EUA e seus principais aliados sustentavam o orçamento da organização, até chegar ao ponto de retirar formalmente o seu país da Unesco, no que seria acompanhado, em seguida, pela Grã-Bretanha e pelo Japão. Assim, sufocado financeiramente, o debate das políticas nacionais de comunicação foi virtualmente varrido dos cenários acadêmicos e políticos, nos anos 80, pela onda neoliberal (RAMOS, 1992).

Com a mudança na conjuntura internacional, foram raras as investigações teóricas que se detiveram sobre o tema do direito à comunicação nas décadas de 1980 e 1990. Entre elas, vale menção à definição de José Salomão Amorim (1986), baseado em estudos sobre o relatório da Unesco:

Estas circunstâncias fazem com que se passe a ver a comunicação na perspectiva de um direito e não apenas de liberdade, e na perspectiva de outros direitos fundamentais do cidadão, como o direito à educação, à saúde, à habitação e ao trabalho. A mudança está que a palavra direito implica em obrigações de a sociedade, através do Estado, oferecer as condições para que este direito seja atendido. O conceito de liberdade de expressão não tem como pressuposto essa obrigação, na medida em que permite ao Estado se situar numa posição passiva, deixando a tarefa de realizar a comunicação democrática entregue ao livre jogo das forças sociais. (AMORIM, 1986, p. 52)

A formulação de Amorim transparece, de forma ainda mais intensa do que nos documentos da Unesco, a intenção de acrescentar, às liberdades negativas clássicas de abstenção de presença do Estado, “prestações estatais positivas” que objetivem garantir condições efetivas para o exercício dos direitos e liberdades na esfera pública. Dito de outra forma: se a busca pela efetivação do direito à liberdade de expressão e do direito à

informação guiaram-se historicamente pela negação da intervenção do Estado na vida privada e, indiretamente, no setor da Comunicação Social, o direito à comunicação impõe, além da negação da censura, a necessidade de um Estado que atue para evitar privilégios e para fazer respeitar o direito do indivíduo e dos grupos sociais à participação na esfera pública. Como implicação prática, atribui-se ao Estado o dever de garantir os meios técnicos e materiais para que indivíduos e grupos sociais tenham condições de participar da esfera pública. Trata-se, nesse sentido, de formulação que ratifica a dimensão da comunicação enquanto direito social, não mais somente como direito civil individual.

Mesmo com o recuo das discussões nas organizações multilaterais internacionais, em âmbito nacional essas preocupações já haviam se consolidado a ponto de se manifestarem à época dos debates que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, como revela o trecho transcrito do documento final do Encontro Nacional de Jornalistas sobre a comunicação na Constituinte:

(...) 2. **O direito social à comunicação deve ser considerado indissociável da construção de uma sociedade democrática**, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde. A nova Constituição, além de consagrar o direito da sociedade à comunicação, deve também garantir as condições que assegurem a aplicação desse princípio. Essas condições implicam na instituição de um novo modelo de comunicação social, com a participação de todos os setores da sociedade na definição das políticas de comunicação. Deve ser garantido, também, **o pleno e livre acesso de todos os setores aos meios de comunicação** para informarem, serem informados e se auto expressarem. A restrição à livre circulação de informações deve ser coibida” (CARTA DE BRASÍLIA, 1986, grifos nossos).

Contudo, embora tenham sido apresentadas diversas propostas formuladas durante o período constituinte, a Constituição de 1988, fruto de um processo complexo do qual participaram forças políticas e ideológicas variadas e por vezes antagônicas, não consagrou de modo expresso a existência de um direito à comunicação, como almejava parcela da sociedade civil. Optou-se, ao invés,

[...] por tratar dos diversos direitos associados à comunicação de maneira assistemática e fragmentada: alguns espalhados pelo artigo 5º e

caracterizados como direitos e garantias fundamentais, outros definidos no capítulo destinado a tratar especificamente da comunicação social. (WIMMER, 2008, p. 151)

4.4. Direito à comunicação e convergência tecnológica

A demanda pelo reconhecimento do direito à comunicação ressurge a partir de 2001, com os preparativos para realização da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, realizada no âmbito da ONU, que ocorreu em 2003 e culminou com o surgimento de uma campanha civil internacional intitulada *CRIS - Communications Rights in the Information Society*, cujo capítulo brasileiro foi denominado Campanha Nacional pelo Direito à Comunicação. Nesse período, o esforço acadêmico mais proeminente para estabelecer o escopo dos direitos e liberdades abrangidos pelo novo direito foi realizado justamente no âmbito da campanha CRIS, em projeto intitulado *Global Governance Project*, entre os anos de 2004 e 2005. O escopo de incidência do direito à comunicação foi dividido em quatro pilares, dentre os quais, pela primeira vez, aparece como parte integrante deste novo direito o “acesso equitativo a Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)”.

Naquele momento, o discurso sobre o direito à comunicação passou a ser apropriado por atores sociais que atuam em diversos campos dos direitos humanos, como a educação, a saúde, a igualdade de gênero, racial e sexual, o direito à terra, entre outros. No Brasil, o maior sintoma dessa apropriação social foi o estabelecimento do direito à comunicação como tema central do I Encontro Nacional de Direitos Humanos, realizado em 2005. A carta final do encontro, de grande repercussão entre os ativistas do campo – que, internamente, agrega uma série de diferentes movimentos e temas –, resumiu a compreensão sobre o novo direito e também incorporou citação expressa à necessidade de garantia de acesso equitativo às Tecnologias de Informação e Comunicação:

Após dois dias de Encontro, em que nós, militantes, defensoras e defensores de direitos humanos, parlamentares comprometidas(os) com as causas populares, servidoras e servidores públicos de instituições federais, estaduais e municipais, compartilhamos experiências e produzimos subsídios para a formulação de políticas públicas destinadas a **consagrar o direito à comunicação como direito humano fundamental** e de fazer avançar a implementação do conjunto de direitos humanos; [...] Declaramos que: 1. A Comunicação é um direito humano que deve ser

tratado no mesmo nível e grau de importância que os demais direitos humanos. O **direito humano à comunicação incorpora a inalienável e fundamental liberdade de expressão e o direito à informação**, ao acesso pleno e às condições de sua produção, e avança para compreender a **garantia de diversidade e pluralidade de meios e conteúdos, a garantia de acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação, a socialização do conhecimento a partir de um regime equilibrado que expresse a diversidade cultural, racial e sexual; além da participação efetiva da sociedade na construção de políticas públicas**, tais como conselhos de comunicação, conferências nacionais e regionais e locais. A importância do direito humano à comunicação está ligada ao papel da comunicação na construção de identidades, subjetividades e do imaginário da população, bem como na conformação das relações de poder. (MNDH, 2005, grifos nossos)

Já naquele momento, ainda sob o signo quase exclusivo dos *websites* e dos e-mails, estava claro para os formuladores do documento que as novas tecnologias de comunicação, em especial os computadores conectados à internet, viriam a desempenhar função central na comunicabilidade humana e, portanto, deveriam estar sujeitos a ações positivas que garantissem “acesso equitativo” a elas.

Nos primeiros anos do século XXI, a rede mundial de computadores já demonstrava sua força como ferramenta de comunicação e despertava, por sua natureza técnica de distribuição, possibilidades que não eram conhecidas pelos consumidores da comunicação de massa do século XX. Essas possibilidades materializavam, de certa forma, os anseios que levaram à afirmação do direito à comunicação como um conceito que aponta na direção da produção e circulação de informação descentralizada e da construção de um ambiente horizontal nos fluxos de conteúdos. Ainda sem a consolidação das atuais contradições que a expansão da internet produziu, era como se a utopia da nova ordem da comunicação tivesse encontrado sua materialidade técnica, a qual, por sua própria natureza, poderia ser potencialmente apropriada em benefício da liberdade do indivíduo e da igualdade social.

4.5. O vetor da evolução jurídica: acesso e participação na esfera pública

As contribuições da primeira fase de afirmação da comunicação como direito humano, somadas à emergência da internet, permitiram definir o significado do direito à

comunicação de maneira mais precisa, em sintonia com a utopia dentro da qual ele nasceu e em que se definiram seus contornos. De forma sintética, o desenvolvimento desse direito consistiu, em seu cerne, no reconhecimento do direito à participação em condições de igualdade na esfera pública mediada pelas comunicações sociais e eletrônicas (RODRIGUES, 2010).

O direito à comunicação, portanto, deve ser observado como um prolongamento lógico do processo em direção à liberdade e à democracia. Trata-se de dar uma nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas no passado, exigindo-se a circulação de informação em dupla direção, o intercâmbio livre e a possibilidade de acesso e participação.

Tal determinação busca afirmar sobretudo o sentido da comunicação, seu *ethos*, ou, dito de outra forma, sua natureza (ou utopia), como definida por Freire¹², de comunicação enquanto diálogo:

Comunicação é a co-participação dos sujeitos no ato de pensar [...] implica uma reciprocidade que não pode ser rompida [...] comunicação é diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de Sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. (FREIRE, 1983: 67)

Assim, se a busca pelo respeito à liberdade de expressão guiou-se historicamente pela negação da intervenção do Estado no setor da comunicação social, a garantia do direito à comunicação impõe a necessidade de um Estado que atue para evitar privilégios e garantir, em diferentes frentes, o direito à participação na esfera pública. Trata-se de determinar, para além da igualdade formal em termos de liberdades, a igualdade entre indivíduos e grupos sociais no acesso à esfera pública (RODRIGUES, 2010). A implicação prática desse mandamento é o dever que se impõe ao Estado para garantir os meios técnicos e materiais, além do conhecimento, evidentemente, tanto para que indivíduos e grupos sociais tenham condições de produzir e veicular conteúdos, como para que estes conteúdos efetivamente circulem em condições de igualdade na esfera pública.

---

¹² A maior parte do trabalho de Paulo Freire é devotada ao problema da educação, ou àquilo que ele chama de “ação cultural”. Lima (1981) aponta que Freire também chega a equiparar comunicação com educação, uma vez que utiliza os termos indistintamente e também os iguala em sua epistemologia. “Ao nível social, os sistemas de comunicação – sobretudo a comunicação de massa –, podem ser considerados como tendo a mesma função simbólico-ideológica dos sistemas educacionais nas sociedades capitalistas” (LIMA, 1981, p. 11).

4.6. Uma definição contemporânea: “direito guarda-chuva”

Se o direito de acesso em condições de igualdade à esfera pública expressa a evolução da liberdade de expressão e do direito à informação rumo ao direito à comunicação, é também possível, após quase meio século de formulações, qualificar o DHC como um “direito guarda-chuva”, abrigo de uma série de direitos e liberdades que, embora tenham relação com a comunicação, foram historicamente considerados desconexos, sem unidade jurídica que dê sentido à relação de uns com os outros.

O DHC é, nessa perspectiva, um olhar amplo sobre o conjunto das condições necessárias à garantia da dignidade humana no campo da comunicação, com suas transversalidades e interfaces. Sob este guarda-chuva, entrelaçam-se direitos de grupos sociais específicos (de gênero, raça e etnia, orientação sexual), direitos da infância, direitos ligados ao campo cultural, entre outros. São direitos negativos e positivos, que requerem atitudes diversas dos agentes públicos e que buscam garantir a dignidade humana em diferentes dimensões. A sua unidade nasce da relação com a comunicação (RODRIGUES, 2010). Embora com particularidades, trata-se de um exercício semelhante a outros campos da dignidade humana, como a saúde ou a educação, cujo enunciado como direito fundamental significa, na prática, garantir diversas ações simultâneas para sua realização.

Por ser abrigo de diferentes dimensões da dignidade humana, o DHC, consequentemente, não é passível de qualificação única, capaz de determinar sua titularidade ou localizá-lo em uma única geração de direitos. O direito à comunicação está intimamente ligado ao exercício dos direitos civis e políticos, assim como à fruição dos direitos econômicos, sociais e culturais. Nele, encontram-se prestações positivas (ações) e negativas (omissões) do Estado. Também articula direitos com dimensões subjetivas ou objetivas mais acentuadas, alguns consagrados como parte do aparato jurídico dos direitos humanos há mais de duzentos anos (como a liberdade de pensamento e opinião, reunião, expressão, o direito à informação, à cultura, à privacidade, à honra e uma série de outros direitos que possuem relação com campo da comunicação), além dos novos aportes, como o direito à participação na produção e circulação da informação.

Por fim, o direito à comunicação reforça a centralidade dos bens culturais como parte da informação que circula na esfera pública. Tradicionalmente, a liberdade de expressão e, de forma ainda mais forte, o direito à informação, são princípios jurídicos aplicados ao conteúdo jornalístico, ou seja, à informação noticiosa. O direito à comunicação avança ao incluir os conteúdos e bens culturais e artísticos como fundamentais à garantia da dignidade humana no campo das comunicações, devendo, por isso, também contarem com condições de serem produzidos e difundidos em um ambiente equânime.

Não é estranho, pois, que autores como Ortiz (2003) e Lima (1981) proponham a dissolução das fronteiras teóricas entre a comunicação e a cultura. Embora a discussão seja complexa e existam elementos em um e outro conceito que dificilmente ultrapassem a ideia de “cultura” ou de “comunicação”, a realidade prática referenda esta noção de fronteiras borradas, uma vez que parte substancial dos bens culturais, hoje e cada vez mais, é produzida e difundida pelos diversos meios de comunicação.

Os sinais da emergência do direito à comunicação, portanto, são visíveis, mas a necessidade de reconhecimento formal, com sua positivação no plano jurídico, não é estratégia pacífica.¹³ Tais diferenças de entendimento existem desde os tempos de elaboração do Relatório MacBride. Fazendo uma síntese dos debates que resultaram na elaboração dos documentos finais, Fisher (1982) revela que, mesmo tendo o relatório sido contundente na afirmação do novo direito, os pesquisadores envolvidos em sua elaboração chegam a diferentes conclusões sobre a necessidade de formação no plano jurídico. Tais divergências não foram dirimidas nos vinte anos posteriores, evidenciando-se novamente durante a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, em 2002 (BRITTOS, 2005)¹⁴.

---

¹³ No Brasil, há inclusive proposta de emenda constitucional nesse sentido, a PEC 304/2008.

¹⁴ Brittos (2005) aponta a existência de três abordagens distintas em relação a essa questão. A primeira, de caráter positivista, afirma que o direito à comunicação deve ser reconhecido como lei internacional e acrescentado à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dessa forma, a consecução de ações e iniciativas necessárias à garantia da dignidade humana no campo da comunicação transpareceriam de forma explícita, facilitando a sua aplicação no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, assim como sua exigência em juízo. A segunda abordagem pode ser nomeada como tática-normativa: essa visão não nega a positivação do direito à comunicação como princípio jurídico, mas prega o uso do termo mais como uma tática de abordagem política e jurídica ao tema, para que, mesmo sem a sua positivação nas normas existentes, possa ser interpretado e aplicado legalmente. Estas duas primeiras abordagens são, de forma geral, as existentes no Brasil. Já a terceira abordagem nega as duas primeiras e entende que o direito à comunicação é somente um novo rótulo para a liberdade de expressão e informação. Os mais fortes adeptos dessa tese defendem ser problemática a criação de um novo princípio legal, alegando que isso poderia enfraquecer ou pôr em risco o

A ausência de citação expressa em constituições nacionais ou em tratados internacionais de grande relevância não pode ser encarada como um obstáculo ao respeito integral dos direitos humanos ligados ao campo da comunicação, e nenhuma das três abordagens sobre a questão propõe ser esse um obstáculo concreto. Pelo contrário, são fartos os instrumentos disponíveis e os princípios jurídicos já consolidados que permitiriam uma atuação mais incisiva dos agentes reguladores. Os diversos direitos e liberdades que compõem o DHC, em sua ampla maioria, encontram-se positivados no ordenamento jurídico nacional e podem ser invocados tanto como diretriz para políticas públicas e regulatórias quanto para a sua exigência em juízo.¹⁵

4.7. A internet sob o guarda-chuva do DHC

A teoria dos direitos humanos, em geral, considera os indivíduos e grupos sociais em sua relação com mundo, o que impõe, para a garantia desses direitos, demandas em progressiva expansão, como resultado do avanço contínuo e permanente das sociedades e das técnicas. São, portanto, direitos históricos, construídos ao longo do tempo, e não direitos naturais, fruto da condição humana per se (ALEXY, 1998; COMPARATO, 2003). A formulação acerca do direito à comunicação é um dos tantos exemplos dessa historicidade dos direitos humanos.

Seria impraticável, por exemplo, que se reivindicassem direitos e liberdades sem qualquer lastro na vida material objetiva, ou antes de sua maturação no tempo. A ideia de direitos humanos é, inclusive, bastante recente na história, em especial no caso dos direitos econômicos, sociais e culturais, chamados de direitos de segunda geração, como o direito à educação ou à saúde, que resultam dos movimentos proletários e socialistas do início do século XX. Seria impossível imaginar a demanda por esses direitos na Idade Média, ou até

---

direito à liberdade de expressão protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa tese é defendida por organizações inglesas e norte-americanas com reconhecida tradição liberal.

¹⁵ Além disso, como lembram Alexy (1998) e Comparato (2003), distinguem-se os direitos humanos dos direitos fundamentais, sendo estes últimos os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades políticas às quais se atribui o poder de editar normas, tanto no interior dos Estados (o Parlamento, no caso dos regimes democráticos) como no plano internacional (os órgãos multilaterais). Os direitos fundamentais são, dessa forma, tão somente os direitos positivados nas constituições nacionais ou nos tratados internacionais.

mais recentemente, antes do século XX. Seus contornos, embora definíveis, estão em progressiva expansão.

A analogia com outros direitos sociais segue válida: no caso do direito à saúde, por exemplo, procedimentos e medicamentos só podem ser acrescentados à lista de itens essenciais à vida à medida que são desenvolvidos e apropriados socialmente. Um exame de mamografia ou exames de ultrassom no pré-natal são procedimentos que se afirmam atualmente como direitos inalienáveis, mas sua reivindicação não seria possível no passado, mesmo considerando a exigência, em tempos históricos remotos, de se garantir os melhores cuidados às mulheres gestantes.

O mesmo ocorre com o conjunto de liberdades e direitos humanos do campo da comunicação. Embora as bases para se reconhecer a importância do acesso à esfera pública já estivessem presentes – desde a Grécia Antiga, pode-se dizer –, somente o progresso técnico das comunicações e a expansão dos meios de massa criaram as condições políticas e sociais para a formulação da demanda pela garantia do direito à comunicação. Mesmo o conceito de direito à informação foi alçado à direito fundamental somente após a 2ª Guerra Mundial, depois da constatação dos efeitos produzidos pela propaganda nazista.

Talvez ainda mais intensamente do que outros direitos humanos em função de sua natureza, o debate sobre o direito à comunicação é impactado pelas múltiplas implicações que o desenvolvimento tecnológico criou e continua a criar. No âmbito desta tese, a importância da definição do princípio do direito à comunicação e de seu reconhecimento como direito humano está na afirmação de que, independentemente de sua positivação nos marcos jurídicos nacionais ou internacionais, é sob o seu guarda-chuva que melhor se abriga o direito de acesso à internet. De forma prática e objetiva para a vida do indivíduo, este direito compreende a fruição de um bem material para a garantia de um direito humano – ou de um conjunto de direitos e liberdades fundamentais que estão sob seu guarda-chuva, conforme já explorado neste capítulo.

Em analogia geral, o acesso à internet está para o direito à comunicação como a escola para o direito à educação, ou os equipamentos de saúde para o direito à saúde. Internet, escola e hospital são parte do instrumental material de primeira ordem para a

garantia dos respectivos direitos humanos, a espinha dorsal sob a qual se somam outras variáveis que compõe o escopo do direito que se enuncia como direito fundamental.

5. O DIREITO DE ACESSO À INTERNET: CONSOLIDAÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA

Nesta segunda década do século XXI, alguns aspectos afirmam a importância que a nova forma de relacionamento com o mundo – a internet – adquire para os diferentes aspectos da vida individual e coletiva, consolidando sua centralidade como elemento material fundamental para a fruição do direito à comunicação. Ainda que já tenham sido apresentados de forma dispersa na primeira parte da pesquisa, é importante sintetizar tais aspectos para que se possa seguir adiante na investigação sobre como essa essencialidade do acesso à internet foi, no Brasil, historicamente consolidada no campo jurídico e institucional.

O primeiro aspecto a ser pontuado é a transformação da forma como se consome informação, com a passagem da fruição da comunicação da radiodifusão e dos meios impressos para a internet. O segundo é o caráter indispensável que as redes de telecomunicações assumiram para o acesso à nova esfera pública mediada pela comunicação social, e, portanto, às possibilidades de participação na vida democrática, a partir da capacidade técnica de tornar cada usuário um potencial produtor de informação. O terceiro aspecto é o caráter imprescindível da internet para o acesso a serviços de natureza pública e privada, bem como outros diversos insumos essenciais da cidadania.

As linhas gerais desses três aspectos se entrelaçam e compõem um todo único, de fronteiras de difícil definição, merecendo, portanto, rápida descrição, antes de passarmos ao registro do debate jurídico e do histórico do marco legal da internet no Brasil.

5.1. Telecom é comunicação social

Como se procurou apresentar, as redes tradicionais de telecomunicações serviram, ao longo da história, primeiro à telegrafia elétrica e, depois, ao telefone, ambas formas de comunicação ponto a ponto, ou seja, de distribuição limitada. Portanto, nunca se confundiram com aquilo que se convencionou chamar de meios de comunicação social, como o rádio, a televisão e veículos impressos, como jornais e revistas. Esses tinham – e ainda têm – em comum o fato de distribuírem conteúdo para um grande público – centenas, milhares ou milhões de pessoas.

Porém, embora as telecomunicações não se confundissem com a comunicação social, sempre lhe deram suporte. Primeiro, a telegrafia foi essencial para o surgimento e expansão das agências de notícias internacionais e, conseqüentemente, dos grandes jornais e revistas. Depois, serviu como base técnica para o desenvolvimento da radiodifusão, ao permitir a formação de redes por meio do uso dos satélites, além do uso dos sinais de micro-ondas para as entradas ao vivo, permitindo, por exemplo, a transmissão de eventos esportivos e coberturas jornalísticas em tempo real.

Com o avanço da convergência, as redes de telecomunicações passam progressivamente a ser o centro nervoso da distribuição de conteúdos audiovisuais, posto antes reservado à radiodifusão e aos meios impressos. Primeiro, de forma embrionária, com a expansão da TV por assinatura, que passou a utilizar redes de cabo e satélite para a distribuição dos sinais aos clientes. Depois, com o desenvolvimento da internet, que deu às antigas redes de telecomunicações (reservadas à telefonia) e também às mais recentes (que passaram a ser instaladas com a expansão da TV por assinatura) uma nova natureza, justamente a de fazer convergir a distribuição dos conteúdos audiovisuais de forma diversa do que até então se conhecia.

A natureza dessa evolução – na qual os conteúdos audiovisuais socialmente relevantes passam a migrar da radiodifusão para a internet, fazendo das redes de telecomunicações estruturas essenciais para a fruição dos direitos e liberdades comunicativas antes circunscritos aos meios sociais eletrônicos – é central para determinar o direito de acesso às redes de telecomunicações. Isso porque os objetivos de interesse geral antes determinados para os “antigos” veículos de massa – como a garantia da liberdade de expressão e do direito à informação, por meio da expressão da diversidade social, política e cultural – são agora transpostos para o novo meio de comunicação.

Se desde o início do século XX a universalidade das redes de telecomunicações, ou seja, o acesso universal a sua infraestrutura e serviços, já era perseguida nas nações desenvolvidas dada a importância do acesso ao telefone, agora estas mesmas redes transportam o conteúdo daquilo que afirmava o caráter público do serviço da radiodifusão. Esta sobreposição reforça a nova identidade do acesso às redes de telecomunicações: ser meio de transporte prioritário para a comunicação social e, por isso e também pela soma de

outras razões, porta de entrada para o exercício de direitos humanos em diversos aspectos da vida individual e coletiva.

5.2. Acesso à esfera pública própria dos meios de comunicação

As formulações acerca do espaço público e da esfera pública iniciadas por Habermas em “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (1984) são, até hoje, de grande repercussão, orientando de forma indireta a elaboração de diversos marcos regulatórios nacionais no campo da comunicação. Nos estudos do fenômeno da comunicação, em especial nos que se aproximam das Ciências Sociais, inúmeras pesquisas abordam sua obra, que procurou desenvolver o conceito da Ágora grega de espaço público e esfera pública, aplicando-o aos diferentes tempos históricos. Embora não seja o foco desta tese, e arriscando abordá-lo de forma perigosamente superficial, parece ser importante um breve parêntese sobre a perspectiva com a qual se utiliza o termo.

No conceito formulado por Habermas, a esfera pública emerge a partir do surgimento dos primeiros panfletos, brochuras e jornais impressos entre os séculos XVI e XVIII e deve ser compreendida como o âmbito da vida social em que se realiza – em várias arenas, por instrumentos diversos e em torno de variados objetos de interesse específico – a discussão permanente entre pessoas privadas reunidas num espaço público (GOMES, W. 1998). Nesta esfera pública – idealizada, evidentemente, por se tratar de uma abstração –, é a argumentação racional a única força motriz dos processos de formação de opinião, livre das influências dos poderes político e econômico. “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1984, p. 92).

Na esfera pública imaginada por Habermas, livre de interferências, impõe-se uma paridade inicial entre os indivíduos: desprovidos de poder político e econômico que eventualmente possuam fora dela, há uma situação de igualdade, que se modifica pelo próprio processo discursivo e apenas por ele. Nesta perspectiva ideal, a esfera pública “tanto é o âmbito em que um público busca no raciocínio de pessoas privadas esclarecimentos e

entendimentos recíprocos, quanto é a arena de concorrência pública das posições privadas apresentadas em forma de argumento” (GOMES, W., 1998).

Mesmo o próprio Habermas atestando a “idealização” da esfera pública e, além disso, proposto sua “desintegração” com o surgimento da comunicação eletrônica de massa, a ideia de esfera pública é um modelo de fundamental importância para o mundo atual, que “fornece aos estudiosos um constructo teórico eficaz e um horizonte a ser buscado. Um horizonte que implica um conceito de democracia centrado no discurso e baseado na mobilização social e na força comunicativa de seus participantes” (HAJE, 2007, p. 127). No campo político, a noção de esfera pública permite a construção de um horizonte regulatório para as comunicações, com a afirmação desse espaço horizontal, sem interferências políticas ou econômicas sobre a participação dos indivíduos na produção comunicacional como ambiente de fruição plena dos direitos fundamentais do campo da comunicação e, portanto, central para a democracia.

Com a evolução da convergência tecnológica, é visível o deslocamento deste horizonte dos meios de comunicação de massa (eletrônicos ou não) para a rede mundial de computadores. E esse deslocamento se faz a partir de uma mudança na relação distribuição-consumo: se a comunicação de massa do século XX era caracterizada por produtos de informação e entretenimento padronizados e distribuídos a grandes públicos através de diferentes tecnologias unidirecionais, a nova mídia modifica essas condições. Muitas vezes, seus produtos não se originam de uma fonte central; em função da própria essência das redes IP, essas mídias permitem, de um lado, um maior controle sobre as informações recebidas e, de outro, a possibilidade de tornar cada cidadão um distribuidor de conteúdo.

Apesar de não ser fator emancipatório per si, fato é que a organização em rede altera o paradigma da comunicação de massa do século XX ao permitir a produção e a difusão de informação descentralizada. A tecnologia faculta novas modalidades de serviços, entretenimento e informação, e também outras formas de intervenção política.

Nesse ambiente de deslocamento da centralidade da esfera pública dos meios de comunicação, negar ao indivíduo e aos grupos sociais o acesso e a capacidade de participação que a tecnologia permite é negar o cerne atual do direito à comunicação – no qual se incluem direitos e liberdade juridicamente positivados, vale lembrar – e,

simultaneamente, à participação na dinâmica das democracias contemporâneas. Inversamente, sob uma perspectiva abstrata, quanto maior foi o nível de igualdade material nesse ambiente, maior tende a ser a qualidade da democracia.

5.3. Acesso a serviços e à cidadania

Conforme apresentado, ainda na primeira metade do século XX, o telefone foi elevado a status de serviço público em todos os países líderes do processo de desenvolvimento capitalista. Mesmo possuindo a limitação (ou especificidade) de ser um serviço exclusivo de voz, sua essencialidade foi afirmada a partir do reconhecimento de sua então indispensabilidade para o exercício de diferentes aspectos da cidadania, incluindo desde necessidades de âmbito privado até o acesso aos serviços de saúde e de segurança pública. Quase meio século depois, o mesmo ocorreu também em boa parte do mundo subdesenvolvido, incluindo o Brasil.

Após os primeiros anos de desbravamento comercial e com a simultânea evolução do setor de TI e telefonia móvel, assistimos a um forte movimento de sucção da vida cotidiana para as redes de telecomunicações, no que se refere aos serviços a ela associados. Serviços públicos dos mais diversos, ofertados por todos os entes da federação e áreas de políticas públicas, são cada vez mais oferecidos exclusivamente pela internet – e lembremos aqui que serviços públicos materializam e dão eficácia a direitos. Também serviços privados de distintas naturezas não fogem à regra, sendo disponibilizados aos cidadãos por meio da web e, cada vez mais, somente por ela.

Essas características, somadas, colocam as redes de telecomunicações no centro do exercício de direitos fundamentais, incluindo a participação nos processos próprios da democracia, e são determinantes para dar sustentação e legitimidade ao direito de acesso à internet. Apesar das contradições inerentes à própria expansão da rede, o acesso à internet materializa de forma concreta e objetiva a relação entre o acesso a um determinado bem e a realização de um direito humano. Trata-se de uma idealização, evidentemente. Tal afirmação contém em si a busca do aperfeiçoamento da democracia ou a busca por sua verdadeira natureza ainda não alcançada, e, sob essa perspectiva, aponta a direção da utopia que se quer perseguir.

5.4. A evolução jurídica do direito de acesso

A enumeração e a análise dos marcos regulatórios e o perfil da oferta dos serviços de telecomunicações compõem boa parte da pesquisa desenvolvida até aqui nesta tese, a qual seguirá sendo apresentada nos capítulos seguintes. No entanto, não é possível compreender o estágio de consolidação do direito de acesso à internet no Brasil sem apontar os princípios jurídicos¹⁶ e outros elementos ligados aos direitos fundamentais que, ao longo da história recente das telecomunicações, foram sendo enunciados, até a consolidação, no plano jurídico nacional, de instrumentos legais que dão amplo amparo às políticas de universalização da internet.

Muito embora essa positivação no plano jurídico tenha se revelado, em certa medida, somente uma declaração de princípios sem força vinculante sobre as políticas públicas, conhecer a base principiológica sob as quais devem (ou deveriam) se orientar as ações do Estado é fundamental para a análise crítica das políticas setoriais de telecomunicações, objeto do capítulo seguinte.

5.4.1. Telecomunicações e direitos fundamentais

Por óbvio, a afirmação do direito de acesso só poderia ocorrer após a primeira fase de desenvolvimento das redes de telecomunicações e, mais recentemente, sua forte expansão. Contudo, é importante recordar os fundamentos que regiam a regulação do setor antes deste período, para compreender que, se as redes de telecomunicações já eram relevantes do ponto de vista social mesmo tendo como base os serviços de telegrafia e de telefonia, a expansão da internet trouxe outros atributos ao setor, ainda mais importantes sob as perspectivas individual e social.

---

¹⁶ Toma-se nesta tese a definição de princípios jurídico de R. Alexy (1998), que defende que regras e princípios são subespécies de normas. Os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Um direito fundamental, em geral, é um princípio jurídico. Já às regras contêm determinações definitivas no âmbito do que é juridicamente possível. Isso significa que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não necessariamente de hierarquia, embora isso comumente ocorra.

Conforme citado, ainda durante o Império, mais precisamente em 1860, D. Pedro II editou o primeiro regulamento do serviço telegráfico. Já nesse primeiro e embrionário instrumento, além da prevalência da competência do Estado sobre a telegrafia e a telefonia e a concessão a particulares do direito de prestar o serviço, assegurou-se o sigilo das comunicações telegráficas, norma derivada do direito fundamental à privacidade que prevalece até hoje nas comunicações privadas postais e eletrônicas.

Em 1924, expede-se o primeiro regulamento do serviço telefônico e, em 1930, durante o governo de Washington Luiz, definem-se os primeiros crimes no exercício da comunicação. Dentre eles estava, uma vez mais, a violação do sigilo das comunicações (VIANNA, 1976).

O primeiro governo Vargas trouxe poucas inovações nas telecomunicações e se concentrou nas medidas de regulação da comunicação social, em especial do rádio, embora tenha reivindicado a competência exclusiva da União para a prestação dos serviços de telegrafia, mantendo as concessões já outorgadas até sua extinção. Não houve, nesse período, avanços significativos em relação ao reconhecimento da relevância dos serviços de telefonia ao cidadão, o que já ocorria, de forma bastante vigorosa, nos países líderes do processo de desenvolvimento capitalista.

Já sob a Constituição de 1946, em 1951, ao se estabelecer o que seria o embrião do sistema nacional de telecomunicações por decreto, reiterou-se no artigo 21 a inviolabilidade de correspondência à comunicação telegráfica e telefônica. Nos anos seguintes, durante último governo de Getúlio Vargas, que sucedeu a Dutra, retornou-se à ênfase na regulação do rádio e da imprensa.

O governo de Juscelino Kubitschek também não dispendeu energia com a regulação das telecomunicações, tendo se concentrado na outorga, em grande número, de concessões de emissoras de rádio e televisão a correligionários e apoiadores, cuja maior parte seria revogada por seu sucessor, Jânio Quadros. Quadros expediria outros dispositivos, dos quais o mais significativo seria o que criava o Conselho Nacional de Telecomunicações (VIANNA, 1976).

Caberia ao conturbado governo de João Goulart, em 1962, a aprovação da lei que seria o marco referencial da regulação de telecomunicações até 1997, e da radiodifusão até

os dias atuais. Sua entrada em vigor resultou de um longo processo, iniciado na década de 1940. Mas, se a pressão política para a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) veio pela radiodifusão (HERZ, 1987), a motivação técnica nasceu das preocupações com a situação da telefonia. Como já mencionado, décadas de regulação descentralizada haviam conduzido a um serviço telefônico precário na longa distância. Ligações para outra cidade demandavam um agendamento prévio com horas ou dias de antecedência. Percebia-se forte apoio social, pelo menos nos setores médios, à ideia de que o telefone representava um grande avanço e talvez uma necessidade para a condução da vida moderna (VIANNA, 1976).

O CBT foi o primeiro grande marco de afirmação da relação do setor com direitos fundamentais, para além dos recorrentes enunciados sobre o direito à privacidade, na forma da inviolabilidade das comunicações. O código reconhece, de forma textual, a existência do serviço público de telecomunicações (art. 6º), reforçando o papel do Estado, ao qual cabe a responsabilidade privativa de “manter e explorar” o serviço (art. 10). Também pela primeira vez aponta a necessidade de assegurar a “continuidade” do serviço (art. 29), reforçando sua qualificação como serviço essencial. Por fim, também de forma inédita, atribuiu ao Estado a responsabilidade do “desenvolvimento” e “expansão” das redes de telecomunicações (art. 29).

Tanto a Constituição de 1967 como a de 1988 – cujas naturezas são evidentemente diversas, sob a perspectiva do regime no qual nasceram – reforçaram o reconhecimento da essencialidade dos serviços de telecomunicações, bem como o poder do Estado sobre o setor, que passou exercer o monopólio da prestação dos serviços por meio das empresas do Sistema Telebrás.

Em 1997, no bojo do processo de privatização do setor, a Lei Geral de Telecomunicações, embora tenha sido o instrumento regulatório que retirou parte do poder do Estado sobre a prestação dos serviços, reforçou a essencialidade das telecomunicações, caracterizando, como o CBT, a telefonia fixa como serviço público, imputando ao Poder Público o dever de

garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas”, “estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público

em benefício da população brasileira” e “criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País. (LGT, art. 2)

Sob a perspectiva do acesso, a despeito do emprego do termo genérico “serviço de telecomunicações”, é inédita a abordagem dos direitos do usuário. Embora ainda não se confunda com o direito de acesso e se aproxime mais do Direito do Consumidor, o texto da LGT aponta o conceito de universalização da oferta dos serviços essenciais em todo o território nacional:

“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.” (LGT, 1997, grifos nossos)

Importante atentar para o fato de a entrada em vigência da LGT coincidir com a primeira fase de desenvolvimento da internet, não tendo a norma, consequentemente, incorporado qualquer citação expressa à rede mundial de computadores. Mas a iminência de transformações no setor que se desenhava com a evolução da computação fez com que o texto previsse, de forma inédita, a possibilidade da criação de novos serviços públicos pelo Poder Executivo, questão que será retomada nos capítulos seguintes.

É a partir dos instrumentos subsequentes à LGT que a internet surge como um objeto de preocupação social e de políticas públicas.

5.4.2. A afirmação do direito de acesso

O momento de afirmação da internet coincidiu com a eleição e posse do primeiro governo Lula (2003-2006). Em 2003, um decreto assinado pelo então presidente impôs, pela primeira vez, uma norma jurídica interna que buscou interpretar, à luz das recentes mudanças nas comunicações, as novas aspirações sociais para o setor, orientando as políticas de telecomunicações a partir de princípios fortemente vinculados aos direitos humanos.

Naquele momento, o Decreto n.º 4.733/2003¹⁷ buscou delinear uma nova orientação para o setor. Dentre os objetivos gerais para as políticas de telecomunicações, foram estabelecidas, entre outros, a “inclusão social” e a “universalização” (art. 3º), termo que passaria a ocupar a agenda dos agentes reguladores pelos próximos anos. O decreto ainda afirmou que as políticas de comunicação “têm como finalidade primordial atender ao cidadão” (art. 3º), “assegurar o acesso individualizado de todos os cidadãos a pelo menos um serviço de telecomunicação e a modicidade das tarifas” e “garantir o acesso a todos os cidadãos à Rede Mundial de Computadores (Internet)” (art. 4º).

A norma ainda orienta as políticas de desenvolvimento tecnológico, determinando entre seus objetivos, “a promoção da pesquisa e o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas, preferencialmente, para as necessidades e condições socioeconômicas da população” e “a garantia de que o desenvolvimento tecnológico do setor esteja diretamente destinado ao benefício social de seus resultados” (art. 6º).

Embora os resultados dessa primeira fase das políticas de comunicações do governo Lula sejam questionáveis em relação aos objetivos de universalização – parte da hipótese que guia a pesquisa desta tese –, o decreto editado logo nos primeiros meses do governo acabou por enunciar uma formulação jurídica em processo de amadurecimento, reprimida em parte pela orientação política do governo anterior e, por outra parte, pela incipiência do processo da expansão da internet no Brasil, a ponto de sua essencialidade para a realização de aspectos da dignidade humana tornar-se visível somente naquele momento da história do país.

Ainda que sob a perspectiva regulatória a internet fosse (e ainda seja) um serviço explorado em regime privado, pela primeira vez a *web* aparece como centro da política setorial no que se refere ao enunciado de seus objetivos, devendo o Poder Público universalizar os serviços de telecomunicações e garantir o acesso de todos à rede mundial de computadores.

As menções reiteradas à relação das políticas de telecomunicações com a inclusão social, à modicidade tarifária e ao atendimento às necessidades socioeconômicas brasileiras,

---

¹⁷ Decreto Presidencial nº 4.733, de 10 de junho de 2003. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4733.htm

embora possivelmente robustecidas pela orientação ideológica do novo governo e do então recente processo eleitoral, demonstram forte sentido de direito social e de política econômica distributiva, na qual o Estado deve atuar para a garantir igualdade material.

Em 2010, no segundo mandato de Lula, foi editado o Decreto 7.175/2010, com o mesmo objetivo de delinear as políticas públicas do período seguinte, ainda que, como se verá, a principal ação do governo no setor tenha sido outra (a fusão da Telemar/Oi com a Brasil Telecom).

Sob pressão de organizações da sociedade civil não empresariais (que de certa forma compunham a base social do governo) e da sociedade em geral, o governo batizou a nova política de Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), indicando, naquele momento, a mudança completa no foco das demandas sociais nas comunicações, em direção ao acesso à internet no próprio nome fantasia dado à política setorial.

Assim como no decreto anterior, a leitura das finalidades da nova política também revela uma natureza distributiva, reforçando a multiplicidade de sentidos e impactos que o acesso à internet possui na vida individual cotidiana e na dinâmica social – agora reforçada pelo aspecto econômico – além de meio de acesso a serviços públicos e de governo.

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL com o objetivo de fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a:

I - **massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga;**

II - acelerar o desenvolvimento econômico e social;

III - **promover a inclusão digital;**

IV - reduzir as desigualdades social e regional;

V - promover a geração de emprego e renda;

VI - ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado;

VII - promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e

VIII - aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.
(BRASIL, 2010, grifos nossos)

O uso do verbo “massificar” no inciso primeiro gerou certa controvérsia, já que revia a utilização do termo “universalizar” no decreto anterior. Embora possam parecer sinônimos, “universalizar” significa estender a todos o objeto em questão, no caso o acesso à rede de computadores. “Massificar”, contudo, denota levar a um grande contingente de pessoas, mas não necessariamente a todas, estabelecendo meta imprecisa. Apesar de sutil, a alteração é significativa sob a perspectiva regulatória, uma vez que a referência política dos serviços públicos essenciais é justamente sua universalidade.

À época, gestores responsáveis pela elaboração do decreto em nome do Ministério das Comunicações justificaram a escolha por ser o termo “universalização” inapropriado, ao remeter ao arranjo regulatório da telefonia fixa, serviço público em declínio, e não ao serviço de acesso à internet, de natureza privada, e que era necessário separar o uso dos termos para evitar futuros contenciosos jurídicos.

Contudo, é inegável tratar-se de uma formulação política que revelou certo ceticismo em relação à missão pragmática de universalizar o acesso à internet. Ou ainda uma tentativa de evitar comprometer-se com os resultados, uma vez que o aumento do número de pessoas ligadas à rede é natural, inclusive em sociedades altamente desiguais como a brasileira. Dessa forma, sob o aspecto dos enunciados dos direitos humanos, atenuou-se o comprometimento do Poder Público com a garantia do acesso ao meio de comunicação que à época já revelava sua centralidade para o exercício dos direitos e liberdades comunicativas, bem como para a cidadania em geral e para a dinâmica da democracia.

Por outro lado – e não sem certa contradição –, é também a partir desse momento que, pelo menos no plano teórico, uma norma jurídica colocava no cerne das políticas setoriais a necessidade de levar internet à toda a sociedade, movimento que ocorria, com maior ou menor intensidade, em diversas partes do mundo. Não se tratava mais, agora, de um plano para as telecomunicações, incluindo a internet, como enunciou o decreto de 2003, mas sim um plano com foco exclusivo em garantir o acesso, pela população, aos potenciais benefícios da internet.

Por fim, no apagar das luzes do governo Dilma Rousseff, em maio de 2016, foi lançada uma nova política, igualmente por meio de decreto presidencial, chamada de Brasil Inteligente (BRASIL, 2016). De escopo reduzido, seu objetivo político-regulatório era o de

permitir o início da migração das atuais concessões de telefonia fixa para outro regime jurídico, o de autorizações, com menor controle estatal. Sob a perspectiva dos enunciados, a única inovação no decreto foi o resgate do termo “universalização” (art. 1º), alçando-o à própria finalidade da ação estatal, mas sem outras referências ligadas à garantia ou exercício de direitos fundamentais.

5.4.3. A síntese do Marco Civil da internet

Em paralelo às políticas de telecomunicações, cuja eficácia será analisada nos capítulos posteriores, o Brasil aprovou em 2013, após um período de gestação intensa nos três anos anteriores, uma legislação inovadora para estabelecer os “princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil”. Trata-se da Lei 12.965/2014, mais conhecida como Marco Civil da Internet (MCI).

Seu escopo se concentra naquilo se convencionou chamar de “regulação civil” da internet, ou seja, não se confunde com as políticas de telecomunicações propriamente ditas, que se preocupam em estender fios e cabos, lançar satélites, instalar antenas, centrais de comutação e servidores, ou seja, com a infraestrutura necessária para o uso da internet. Não trata também dos crimes típicos das comunicações, como a instalação de antenas não autorizadas, nem tampouco da regulação econômica do setor, com a definição de regras de entrada e disciplina dos agentes de mercado. Ao contrário das políticas de comunicação (telecomunicações ou radiodifusão), sua formulação não se deu no então Ministério das Comunicações, mas no Ministério da Justiça.

Com foco nos princípios que devem reger a circulação dos conteúdos, o MCI possui algumas características que marcam seu ineditismo, reconhecido inclusive em âmbito internacional, como a afirmação da neutralidade de rede, consagrando a isonomia do tráfego de dados de mesma natureza, sem distinção ou discriminação. Foi a primeira legislação nacional aprovada por um Parlamento a consagrar a emergência deste novo princípio jurídico em todo o mundo.

Temas de grande relevância e consequência prática foram abordados no MCI, como questões ligadas à privacidade e guarda de dados de navegação, reserva jurisdicional e

responsabilidade dos provedores. Outra característica inédita, pouco lembrada no campo da regulação, mas de interesse para as análises desenvolvidas nesta tese, é a que relaciona o acesso à internet e seu uso com um amplo leque de direitos fundamentais, afirmando com grande força a relação do acesso à internet para o exercício dos direitos ligados ao campo da comunicação. Trechos da Lei determinam:

Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como:

- I - o reconhecimento da escala mundial da rede;
- II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais;
- III - a pluralidade e a diversidade;
- IV - a abertura e a colaboração;
- V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VI - a finalidade social da rede.

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

- I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
- II - proteção da privacidade;
- III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
- IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;
- (...)
- VII - preservação da natureza participativa da rede;
- (...)

Art. 4º A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:

- I - do direito de acesso à internet a todos;
- II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;

(...)

Art. 7º **O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania**, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;

III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial;

IV - **não suspensão da conexão à internet**, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;

Art. 8º A garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício do direito de acesso à internet. (BRASIL, 2014, grifos nossos)

Nota-se, em primeiro lugar, a elevação da liberdade de expressão a fundamento para a disciplina do uso da internet, seguida da afirmação de um amplo leque de conceitos que historicamente pertenceram ao léxico da regulação da radiodifusão, como pluralidade, diversidade e acesso à informação. Trata-se de uma formulação mais complexa, que captou o sentido social da expansão da rede de computadores na última década, na qual a mesma foi progressivamente se tornando o centro da comunicação social e do exercício de direitos.

Evidentemente, nem sempre foi assim. Embora a base sociotécnica das telecomunicações e da radiodifusão seja a mesma e, ao longo da história, tenham sido inclusive reguladas de forma conjunta – como ocorre atualmente na maioria dos países desenvolvidos –, preocupações específicas sempre levaram a focos distintos (e portanto léxicos diferentes) na regulação dos dois setores.

Na radiodifusão, prevaleceram historicamente normas fundadas em aspectos políticos e culturais, em geral com enunciados e regras que buscavam garantir um mínimo de diversidade nos meios de comunicação. No cerne das preocupações, sempre estiveram a natureza e as características dos conteúdos transmitidos, em um ambiente normativo que reconheceu – em diferentes medidas e sob diferentes perspectivas, mas a partir de uma

unidade lógica – a relação da exploração desses meios de comunicação com o exercício de direitos e liberdades individuais, bem como com o funcionamento da democracia.

Nas telecomunicações, por outro lado, prevaleceu uma regulação baseada em aspectos econômicos, com a observação das condições concorrenciais e de funcionamento do sistema, em tese buscando corrigir ineficiências e falhas de mercado. Assim como no caso dos meios de comunicação tradicionais (rádio, TV e impressos), o objetivo da regulação historicamente formulada e implementada no setor de telecomunicações também foi justificada pela busca do bem-estar social, mas a partir de instrumentos econômicos, seja sob a perspectiva do regulado (mercado), seja do ponto de vista do representado pelo órgão regulador (consumidor).

Assim, o MCI fez avançar o conteúdo da comunicação social para as redes de telecomunicações e também incorporou novos atributos que revelam a natureza diversa da internet, como abertura e colaboração. A afirmação textual dos direitos humanos e o uso de termos como desenvolvimento da personalidade, acesso ao conhecimento e participação na vida cultural aumentam a ênfase na relação da internet com direitos sociais já consagrados, como a educação e a cultura, além do direito à informação. Em todo o texto da Lei, a palavra cidadania é utilizada quatro vezes, e liberdade de expressão, cinco vezes.

Nesse contexto, o MCI evolui, finalmente, para o direito de acesso, com a enunciação da “essencialidade do acesso à internet para o exercício da cidadania” (art. 7º) e, de forma ainda mais direta, “o direito de acesso à internet a todos” (art. 4º, I). Ou seja, a leitura integrada da Lei 12.965/2014 indica forte relação com princípios que são a base do Estado Democrático de Direito moderno. Direitos fundamentais e princípios jurídicos consagrados como cerne dos sistemas democráticos passam a ter o reconhecimento estatal de que são exercidos e fruídos pelas redes de telecomunicações. Reflete o amadurecimento de um processo de desenvolvimento e expansão do novo meio de comunicação de aproximadamente 20 anos, no qual foram sendo desenhados e revelados os verdadeiros princípios e direitos humanos aos quais ele está vinculado. E ainda sentencia, no plano nacional e sob a perspectiva dos enunciados jurídicos, o direito de acesso à internet como um direito universal, cuja garantia e promoção são dever do Estado garantir e promover.

6. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

O presente capítulo pretende apresentar um panorama geral das políticas públicas setoriais das telecomunicações a partir da Reforma do Estado, na segunda metade da década de 1990. Trata-se de enumerar e descrever as iniciativas práticas mais relevantes implementadas pelo poder público desde que o setor foi privatizado até os dias atuais, especialmente em nível federal, para garantir o acesso universal às telecomunicações, especialmente à internet, que a partir desse período passou a se consolidar como o serviço capaz de promover, apesar de suas contradições, o exercício de diversos direitos fundamentais.

Conforme visto nos capítulos anteriores, e a título de rápida de recordação, sob a perspectiva dos enunciados de princípios, os direitos fundamentais ligados ao campo das comunicações só viram crescer seu escopo e fortalecer sua presença nos marcos jurídicos nacionais e internacionais com a consolidação do Direito Humano à Comunicação em âmbito acadêmico e como demanda em diversos níveis. Por sua vez, a afirmação no plano normativo do direito de acesso à internet no Brasil se dá especialmente a partir de 2003.

Sob a perspectiva setorial, essa orientação de políticas públicas da comunicação com foco na garantia de direitos fundamentais induziu o desenvolvimento institucional do setor nos países líderes do processo de expansão do capitalismo moderno, inicialmente no campo da mídia impressa e eletrônica – como por exemplo com a instituição de empresas de mídia públicas líderes em seu campo de atuação no século XX, entre tantos outros instrumentos de incentivo à diversidade informativa e cultural. Esta mesma orientação garantiu, mesmo antes do surgimento da internet, a adoção de programas públicos e estatais de incentivo à universalização dos serviços de telecomunicações, especialmente os de telefonia fixa.

No Brasil, contudo, o exame das iniciativas práticas implementadas pelo poder público federal revela grandes contradições. Portanto, buscaremos descrever a história das políticas públicas de telecomunicações das últimas duas décadas, com o objetivo de avaliar em que medida os enunciados de princípios e direitos cada vez mais assertivos impactaram a realidade prática das políticas setoriais.

De forma geral, busca-se responder: foram implementadas políticas públicas para dar consequências aos direitos humanos que o marco jurídico nacional passou a reconhecer? Com a reforma neoliberal, a partir da segunda metade da década de 1990, o que o Estado brasileiro passou a efetivamente a fazer nesse setor para garantir tais direitos? E, por fim: o modelo atingiu resultados em sintonia com os direitos já consagrados?

6.1. A acomodação do novo modelo

Além de protagonizar a mudança no modelo de prestação de serviços, ao privatizar e internacionalizar empresas do antigo Sistema Telebrás, coube ao governo FHC formular e implementar, sob o novo modelo, as primeiras políticas públicas setoriais cujo objeto era o acesso às novas tecnologias. O período teve como epicentro justamente a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que não contava com uma declaração de direitos ligados à internet.

Por ainda se concentrar na telefonia fixa, o setor e sua expansão, embora tenham sido prioridade do Estado brasileiro no período anterior (1960-1990) e pudessem ser considerados um direito social clássico, ainda não tinham criado uma relação visceral com a fruição de um conjunto de direitos fundamentais ligados ao campo da comunicação – como a liberdade de expressão e o direito à informação, mais notadamente, ou o próprio direito à comunicação, de forma mais ampla. Afinal, a internet ainda engatinhava, e as reflexões sobre seu potencial e essencialidade para a vida cidadã ainda não haviam se consolidado para além do ambiente acadêmico. Tampouco a orientação política hegemônica da época, o neoliberalismo, incentivava a adoção de linguagem principiológica forte, o que é natural, por se tratar de uma ideologia ligada à supressão de direitos sociais.

Mesmo assim, nesse período de transição, o serviço de telefonia fixa manteve seu status de serviço público, o que, na forma da lei, exigia a ação do Poder Público no sentido de garantir acesso, preços razoáveis e qualidade. Como visto anteriormente, a LGT é a primeira legislação a apontar o usuário como detentor de direitos, ainda que sempre o tratando exclusivamente como consumidor. Além disso, sob a perspectiva do acesso, apontou o conceito de universalização da oferta dos serviços essenciais em todo o território

nacional e um direito genérico “de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional” (LGT, art. 3º).

Sob a perspectiva prática, como se poderá observar, o acesso à internet passou, aos poucos, a ser objeto de ações do Estado brasileiro, inclusive nos campos da Educação e da Ciência e Tecnologia.

6.2. As primeiras políticas de inclusão digital

As primeiras políticas de acesso mais amplas implementadas em âmbito nacional datam de 1997¹⁸, mesmo ano dos leilões de privatização das teles, quando foi posto em funcionamento o Programa Nacional de Informática nas Escolas (Proinfo), iniciativa pioneira de difusão de computadores e internet. Nesse período, foram criados os primeiros programas públicos de provimento gratuito de internet à população de baixa renda, por meio de centros de acesso público. As primeiras iniciativas mais robustas e relevantes registradas na época foram as da Prefeitura de Curitiba, com o projeto Digitando o Futuro, de telecentros comunitários; o Acessa SP, do governo do estado paulista; os Telecentros de Porto Alegre, da Prefeitura da capital gaúcha, e o Sampa.org, do Instituto Florestan Fernandes, que foi incorporado ao projeto Telecentros SP, da Prefeitura paulistana, provavelmente a maior referência nesse período. Os dois primeiros foram criados em julho de 2000, enquanto os demais nasceram no ano seguinte.

---

¹⁸ Embora não tenha qualquer resultado prático na implementação de políticas públicas, vale a menção à iniciativa do Ministério da Ciência e da Tecnologia, que, em 1999, lançou o programa Sociedade da Informação (Socinfo), considerado um marco nas discussões sobre a difusão da internet no país por ser a primeira tentativa de estabelecimento de um projeto estratégico nacional de disseminação da internet (BALBONI, 2007, p. 27). O Socinfo caracterizava-se por ser um programa de planejamento de ações e não de execução de atividades. Seu objetivo era articular o uso das TICs em três dimensões: ciência e tecnologia (concebida como um meio de prover ações), econômica e social (o fim das ações) e inovação (PINTO, 2006, p. 71). Nessa medida, o programa organizou o “Livro Verde da Sociedade da Informação”, uma consolidação de propostas feitas por especialistas do governo, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada para a entrada do país na propalada nova era. A publicação resultou no lançamento, em junho de 2002, do “Livro Branco da Sociedade da Informação”, que sintetizava o posicionamento do governo FHC perante as sugestões do Livro Verde e resumia um plano de ação governamental na área. Tal publicação, no entanto, preteriu diversas observações feitas na obra que lhe deu origem, centrando-se principalmente na necessidade de promover inovação tecnológica para o desenvolvimento econômico do país.

Também em 2000 surgem as primeiras ações de governo eletrônico, que ofereciam serviços ao cidadão por intermédio da internet. Entre eles, a possibilidade de entrega da declaração de imposto de renda por meio da rede, a divulgação de editais de compras governamentais e o acompanhamento de processos judiciais. A ação do governo federal nessa seara concentrava-se na construção de sites voltados para a prestação de serviços aos cidadãos (PINTO, 2006, p. 76).

Entre outras barreiras para o bom exercício do governo eletrônico, o entrave estrutural ao acesso já dificultava ou mesmo impedia o aproveitamento, por parte do cidadão, dos novos serviços oferecidos pelo poder público. Diante desse obstáculo, seria necessário, dentro de uma lógica provedor-consumidor, fornecer meios pelos quais os últimos possam ter acesso à nova forma de relacionamento. É nessa medida que, ainda dentro do guarda-chuva de ações de e-gov, se começa a investir em iniciativas de inclusão digital no sentido de prover formas de acesso aos recém-criados serviços para quem ainda não possuía computadores e conexão à internet. Ou seja, nessa etapa, os programas de inclusão digital se deram não como resposta à demanda por mais participação na administração pública, mas, prioritariamente, como incentivo ao uso de novos serviços públicos oferecidos pelo Executivo (FERGUSON, 2002).

No nível federal, a principal ação neste sentido foi a criação do programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), então dedicado a fornecer informações sobre a administração pública e prover meios de acesso a serviços públicos por intermédio de quiosques munidos de computadores instalados em locais de grande movimento, como rodoviárias. Em seguida, em 2002, o Gesac passou a participar da oferta de infraestrutura, buscando conectar à internet telecentros, escolas, postos de saúde, comunidades indígenas, postos de fronteira militares e outras instituições. Muitas delas eram localizadas em áreas remotas, o que fazia com que o programa se valesse especialmente das conexões via satélite, notoriamente mais precárias das que as conexões fixas e móveis terrestres (por telefone celular). O Gesac nunca foi totalmente descontinuado e, hoje, é o programa que administra a oferta de conexões do satélite desenvolvido pelo governo brasileiro, lançado em 2017.

Outras iniciativas federais complementares que merecem citação foram os Quiosques Rede Governo, Quiosques dos Correios, Telecentros, Atendimento ao Cidadão,

“Clic com a Gente” e “Pop Banco”, os dois últimos sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF), além do projeto Projeto Oi00, cujo objetivo era desenvolver mecanismos e regulamentações para a identificação de chamadas de acesso à internet, a fim de permitir a redução de tarifas, então majoritariamente feitas via conexão discada (BRASIL, 2002).

No final de 2002, no período de transição entre as administrações FHC e Lula, o governo avaliou os trabalhos na área. Apesar de comemorar o início e o sucesso de algumas atividades, como a disponibilidade de serviços ao cidadão, entre eles a entrega da declaração anual de Imposto de Renda pela internet, a Casa Civil admite que, em alguns pontos, houve fracassos, justamente devido à exclusão de parte significativa da população ao acesso à internet de qualidade. Foram registrados uma série de entraves: a situação de exclusão econômica de boa parte da população constituía uma grande barreira para o processo de inclusão digital; havia problemas relativos ao preço dos serviços de conexão e equipamentos; a disponibilidade de meios de acesso fora dos grandes centros era precária (BRASIL, 2002).

Importante também mencionar a já citada Rede Nacional de Pesquisa (RNP), que, embora tenha sido criada pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em 1989, teve sua expansão radicalizada a partir de 1999, com a criação da Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (AsRNP). O objetivo da RNP nunca foi construir redes de infraestrutura para servir o usuário final, mas pode ser compreendida como a mais importante iniciativa de expansão da infraestrutura nacional de redes de alta capacidade, no caso para uso no âmbito acadêmico.

O período também marca o princípio de duas das políticas regulatórias mais relevantes para a expansão da infraestrutura de telecomunicações.

A primeira foi o início dos ciclos de metas de universalização, cujo instrumento regulatório é conhecido como Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), que, a cada quatro anos, deveria impor aos compradores das empresas do Sistema Telebrás novas obrigações de expansão do atendimento dos serviços explorados em regime público, no caso, a telefonia fixa. Nesse primeiro período, os planos se concentraram na oferta de Terminais de Acesso Público (TUPs), os orelhões, e foram progressivamente migrando para a

expansão de redes fixas de alta capacidade e da oferta de telefonia móvel de terceira e quarta geração.

A segunda foi a aprovação, em 2000, de legislação específica para a regulamentação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), previsto na LGT e composto, entre outras fontes, por 1% da conta de todos os serviços de telecomunicações. O FUST passou a ser arrecadado no ano seguinte, em 2001.

Ambas as iniciativas – PGMU e FUST – foram os dois instrumentos que buscavam corrigir as “falhas de mercado” inerentes à expansão “natural” das redes das grandes operadoras somente para locais atrativos economicamente, levando os serviços então aos mais pobres e residentes de áreas distantes dos centros urbanos. Implementados de forma efetiva poderiam, talvez, ter contribuído para a universalização do acesso à internet num momento seguinte.

6.3. Uma nova orientação do Estado?

Como visto, o primeiro instrumento regulatório editado pelo governo Lula foi o Decreto nº 4.733/ 2003 (BRASIL, 2003), período de forte expansão da internet no Brasil e em todo o mundo. O texto buscou interpretar, as novas aspirações sociais à luz das recentes mudanças nas comunicações e orientar as políticas de telecomunicações a partir de princípios mais fortemente vinculados aos direitos humanos. Com isso, no seu artigo 3º, introduziu objetivos de “inclusão social” e “universalização” nas políticas do setor, colocando na agenda regulatória o objetivo de levar a todos o acesso à internet e determinando ao Estado o dever de induzir tal inclusão.

Mas tal movimento, de afirmação dos enunciados em relação ao direito de acesso à internet induziu de fato à implementação de políticas públicas efetivas? Em qual medida isso aconteceu?

Em termos gerais, o período foi marcado pela continuidade das políticas iniciadas do período anterior, durante o governo FHC. Em especial, pelos programas ligados à Educação, como o Proinfo, e aquelas relacionadas ao então Ministério da Cultura, por meio da

disseminação de “Casas de Cultura”, que possuíam, dentre suas finalidades, funcionar também como centros de acesso público à internet.

Todavia, ainda no final da primeira década do século, outro movimento ligado à formulação de políticas pública merece destaque: a progressiva avaliação de que as chamadas “políticas de inclusão digital”, materializadas em centros de acesso público, conhecidos também como “telecentros”, não poderiam se constituir como o cerne das políticas públicas, por serem, em certa medida, “acessos de segunda classe”.

De fato, enquanto as classes de alta renda do país já contavam com acesso residencial à banda larga, podendo usufruir dos benefícios da digitalização sob a perspectiva do acesso à infraestrutura de forma plena, não havia sentido investir em acessos notoriamente muito mais precários. Assim, houve um progressivo deslocamento do foco das políticas de acesso à internet, que passaram, pelo menos em tese, a privilegiar ações que induzissem a universalização do acesso residencial à rede mundial de computadores.

Outra marca essencial do período foi a não utilização dos recursos que estavam sendo angariados por meio do FUST, o qual, desde 2000, arrecadava 1% de todas as contas de serviços de telecomunicações, explorados tanto em regime público (telefonia fixa) como em regime privado - por exemplo, os serviços de acesso a internet, televisão por assinatura e telefonia móvel. Embora enfrentasse certo nível de crítica social por essa inépcia, o governo Lula, assim como os demais, optou por desviar os recursos do fundo de sua finalidade legal, utilizando-o sucessivamente para o pagamento dos juros da dívida pública.

Outras discussões marcaram o período, dentre as quais uma merece destaque: o debate sobre a natureza dos serviços de acesso à internet. Como já citado, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), urdida do período das privatizações e principal legislação setorial, permitia – e ainda permite – que o Executivo federal criasse, por decreto presidencial, ou seja, de forma unilateral, sem a necessária aprovação do Congresso, novos serviços explorados em regime público, ou seja, serviços públicos de fato. Durante o governo Lula, houve pressão social para que a internet passasse a ser, assim como a telefonia fixa, um novo serviço com essa natureza, para que o Poder Público pudesse então impor às concessionárias obrigações de universalização da infraestrutura, controle sobre preços e tarifas e garantias de continuidade do serviço.

Contudo, o governo federal, sob pressão das operadoras de telecomunicações, declinou de usar o poder regulatório a ele dado pela LGT, mantendo o serviço de acesso à internet sob o regime privado, sem instrumentos efetivos para que o Estado induzisse sua expansão. A citação merece destaque pois esse foi o último período no qual parecia haver ambiente político suficiente para promover a internet ao status de serviço público de fato. Esse movimento não apenas se arrefeceu nos anos seguintes, como pressões empresariais em sentido contrário começaram a ganhar espaço, colocando em pauta a agenda de eliminação do status de serviço público da telefonia fixa.

6.3.1. O PNBL e suas implicações

Naquele momento, apesar de os debates sobre a natureza pública dos serviços de internet não terem tido peso suficiente para a mudança regulatória mais perene, o governo Lula, no final de seu segundo mandato em 2010, lança o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), com o objetivo de massificar a oferta de acessos banda larga à internet até o ano de 2014, em que se realizaria no Brasil a Copa do Mundo de Futebol da FIFA. Os principais objetivos eram expandir a infraestrutura de redes de alta velocidade e reduzir os preços cobrados pelas operadoras para acesso à internet, garantindo a oferta de conexões acessíveis por todo o país. O plano original tinha como meta 30 milhões de acessos fixos de banda larga até 2014, incluídos os acessos urbanos e rurais em domicílios, propriedades, empresas e cooperativas, número que foi revisto para 40 milhões. Também deveriam ser contemplados 100% dos órgãos de governo, inclusive escolas, postos de saúde e bibliotecas públicas. Além das metas quantitativas, foram descritas diretrizes relacionadas a melhoria da qualidade, estímulo à competição, disponibilidade de financiamento e regulação descritas no plano, tais como a mobilização de estrutura de fibras óticas existente detidas por empresas estatais para viabilizar um novo *backbone* público nacional; novas outorgas para o setor de TV por assinatura via cabo; diminuição de carga tributária; oferecimento de financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e descontingenciamento de recursos do FUST e do FUNTTEL (o que nunca chegou a ocorrer).

Sob a perspectiva prática das políticas públicas, três ações merecem destaque. A primeira foi a reativação da Telebrás, empresa pública holding das empresas estaduais de telecomunicações até a privatização do setor na segunda metade da década de 1990. A estatal deveria prover melhor infraestrutura das redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, estados, municípios e entidades sem fins lucrativos. Também poderia oferecer conexão à internet em banda larga para usuários finais, mas apenas em localidades onde não existisse oferta adequada desses serviços. A Telebrás também deveria ser gestora, além do Plano Nacional de Banda Larga, dos satélites de uso social e militar do país.

Embora a intenção fosse se concentrar na expansão das redes de alta capacidade por todo o país, sem oferta ostensiva sobre o consumidor final (o que, de fato, nunca chegou a ocorrer), a reativação da Telebrás foi um movimento regulatório que teria sido altamente relevante caso tivesse de fato se materializado de forma robusta. Buscava, na prática, a criação de um modelo misto, público e privado, de prestação de serviços e não mais somente privado, cenário no qual o mercado de telecomunicações se encontrava desde a privatização do setor¹⁹.

A segunda ação prática derivada do PNBL a merecer destaque foi a tentativa de acordo com as empresas para a oferta do serviço de acesso a preços acessíveis aos mais pobres, tentativa que foi denominada de “Banda Larga Popular”. O acordo, que passou por tratativas dentro do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias (Confaz), previa redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cobrado em âmbito estadual, na oferta de serviços mais baratos e com velocidades, já naquele momento histórico, extremamente baixas, em geral de 512 Kbp ou 1 Megabit por segundo.

---

¹⁹ Mesmo sem apoio estatal, os pequenos prestadores de serviço de acesso já representam mais de 1/4 do mercado de acessos fixos no Brasil, e é o segmento que mais cresce. Estes prestadores, em geral, avançam onde não há interesse comercial das grandes prestadoras. Para estas pequenas empresas, o elemento mais importante para que possam efetivamente prestar os serviços é terem acesso a um grande tronco para o escoamento do tráfego, ou seja, precisam comprar capacidade de tráfego em quem possui esses troncos. Mas, pela própria dinâmica do mercado, as grandes operadoras, até para bloquearem a concorrência, costumam dificultar a vida desses pequenos prestadores, cobrando preços muitas vezes inacessíveis. Embora a Anatel possa regular esse mercado, nunca o fez de forma satisfatória, até pela pressão das grandes empresas. Assim, a Telebrás, ao oferecer esta capacidade de tráfego aos pequenos prestadores a custos acessíveis, teria condições de dar grande impulso a esse mercado, cobrindo cada vez mais áreas não atendidas.

A terceira ação foi um movimento regulatório da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), após a orientação do Governo Federal. Em 2008, a Anatel promoveu a alteração dos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU), modificando metas de expansão impostas às operadoras de telefonia fixa, único serviço explorado em regime público e, portanto, submetido a exigências deste tipo. A partir dali, em vez de fornecerem orelhões aos municípios, como vinha sendo exigido desde a privatização do serviço em 1995, as concessionárias deveriam passar a implementar a “infraestrutura de rede de suporte do STFC [Serviço de Telefonia Fixa Comutada] para conexão em banda larga”, o chamado *backhaul*, os troncos por onde escoam o tráfego oferecido ao usuário final, este chamado de “última milha”.

Foi essa troca de obrigações no PGMU que possibilitou a criação do Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), que consistiu na oferta gratuita de acesso à internet nas escolas públicas. Foi, no caso, uma “gambiarra regulatória do bem” – e reveladora do anacronismo da regulação vigente -, já que, em tese, tais metas poderiam ser impostas exclusivamente aos serviços de telefonia fixa, prestados em regime público.

No caso da reativação da Telebrás, sua primeira fase de expansão pouco alterou o cenário do mercado de oferta de acesso, mesmo após empresa ter sido fortalecida ao passar a cuidar das redes de comunicação do governo federal brasileiro em 2013, na esteira dos escândalos de espionagem nas redes revelados por Edward Snowden. Após esse período, no qual obteve diversos contratos de prestação de serviços para órgãos federais, a empresa foi sendo progressivamente desidratada e, em 2019, entrou no programa de federal de “desburocratização”, ou seja, nos planos para ser novamente privatizada, como será melhor descrito em tópico posterior.

Em relação ao programa Banda Larga Popular, alguns poucos estados da federação aderiram ao plano, por temerem redução drástica de arrecadação de ICMS. Adicionalmente, as operadoras não incorporaram de fato as ofertas ao seu cardápio de serviços, por não verem qualquer vantagem econômica em sua oferta, limitando as áreas de atendimento ou simplesmente “escondendo” tais pacotes do consumidor final. Em 2016, o programa foi completamente abandonado.

6.4. O fim do suspiro desenvolvimentista

O governo Dilma (2011-2016) deu pouca atenção ao tema e, muito mais do que seu antecessor, contentou-se com a evolução do acesso à internet por meio da expansão natural do mercado, não tendo feito qualquer movimento para efetivamente conectar os mais pobres e aqueles que habitam regiões rurais e áreas remotas. Não deixa de ser contraditório para quem havia ficado conhecida, como ministra da Casa Civil no período anterior, como adepta das teorias econômicas chamadas de desenvolvimentistas.

Em relação ao FUST, o governo manteve a orientação de não aplicação dos recursos arrecadados para a implementação de políticas de acesso, com sua transferência para o pagamento dos serviços da dívida pública. Ao mesmo tempo, não criou qualquer alternativa substantiva para que fossem realizados investimentos em áreas de pouca atratividade econômica para as empresas.

Sua única iniciativa nesse sentido foi batizada de Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPNBL-Redes),²⁰ programa de incentivo fiscal voltado para as operadoras privadas de telecomunicações. Criado em 2012, o objetivo era estimular investimentos para implantação, ampliação ou modernização de redes de telecomunicações que dão suporte ao acesso à internet em banda larga por meio da desoneração de tributos federais – IPI, PIS/Pasep e Cofins – na aquisição de equipamentos e componentes de redes, materiais de infraestrutura e serviços associados a obras civis. Contudo, dos 1.860 projetos inicialmente aprovados pelo Executivo federal, que previam uma renúncia fiscal de R\$ 4 bilhões e investimentos novos de R\$ 30 bilhões, apenas 75 foram implementados, e, destes, somente 17 foram considerados satisfatórios (CGU, 2018).

No apagar das luzes da gestão Dilma, em 2016, foi lançado um programa para substituir o já abandonado Programa Nacional de Banda Larga, nomeado de Programa Brasil Inteligente. O plano concentrava-se essencialmente no estabelecimento de metas para o atendimento às escolas públicas, com novas metas de velocidade por aluno, buscando superar as falhas do Plano Banda Larga nas Escolas (PBLE), que havia sido instituído em

---

²⁰ O REPNBL-Redes foi instituído em 2012, por meio da Medida Provisória nº 563, convertida depois na Lei nº 12.715/2012. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm

2008, mas cujo sucesso era questionável. O Brasil Inteligente, no entanto, foi lançado de forma totalmente açodada, antes de ter sido efetivamente concluído, em função da iminência da aprovação do processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff pelo Senado Federal, que viria a ocorrer no dia seguinte, em um episódio institucional que pode ser considerado bizarro. Evidentemente, no dia seguinte, com a posse do novo governo, o decreto instituído no dia anterior foi desprezado, como se não houvesse sequer sido editado, tendo sido substituído formalmente no período seguinte.

6.5. Episódios paradigmáticos e a verdadeira face do Estado brasileiro

Outro elemento a ser considerado na avaliação da ação do Estado brasileiro em relação à universalização do acesso à internet no Brasil é o conjunto de movimentos regulatórios setoriais adotados após a privatização do sistema de telecomunicações. Os grandes movimentos desse período ocorreram ou foram gestados durante os governos Lula e Dilma. Alguns deles, como se verá, foram sacramentados nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro. Outros foram iniciados por estes dois últimos governos e seguem em curso.

Com raras exceções, todos apontam na mesma direção: o abandono dos poucos instrumentos regulatórios do processo de privatização que poderiam ser utilizados para implementar políticas públicas de acesso, e a crescente perda da capacidade do poder público em organizar o setor, caminhando em direção a um cenário que poderia ser classificado como ultraliberal.

6.5.1. Oi: de campeã nacional à falência

É impossível construir uma narrativa do cenário regulatório e institucional das telecomunicações dos últimos vinte anos sem aludir à história da Oi. Isso porque a Oi, em seu formato atual, é herdeira de praticamente todas as empresas públicas estaduais de telecomunicações do antigo Sistema Telebrás, à exceção de São Paulo, onde, desde a privatização em 1995, o sistema é controlado pela Telefónica (Vivo).

Sua relevância para as conexões fixas terrestres é extrema, uma vez que a concorrência pelo consumidor nesses estados ocorre somente nos bairros de alta renda dos principais centros urbanos, que passaram também a ser “cabeados” pelas empresas que oferecem TV por assinatura e, de forma mais recente, acesso à internet, como é o caso da NET/Claro. Ainda hoje, mais de 2 mil municípios brasileiros contam exclusivamente com infraestrutura de conexão terrestre da Oi.

A reconstrução dessa histórica remonta ao próprio processo de privatização do setor. Quando isso ocorreu, o Brasil foi, em linhas gerais, dividido em quatro áreas de atuação, conforme apresentado em capítulo anterior. Segundo a divisão do Plano Geral de Outorgas (PGO), três empresas regionais deveriam explorar, dentro de sua região de concessão, os serviços locais e interurbanos intraestadual e interestadual. Nos leilões das empresas do Sistema Telebrás, a região I foi adquirida pela “*Telemar*” (cujo nome fantasia escolhido foi “Oi”), a região II, pela “*Brasil Telecom*” e a região III, pela “*Telefónica de España*”, mais tarde chamada comercialmente de “Vivo”.

Uma forma de analisar a história da Oi e o seu complicado momento atual é por meio dos interesses dos seus acionistas controladores. Em 1999, logo após a privatização, a empresa sofreu a sua primeira reorganização societária, com a venda das participações, quando BNDES, Opportunity e Citibank passam a compor o controle da companhia.

No começo dos anos 2000, coube aos acionistas (e não à Oi diretamente) a disputa pelas licenças de telefonia móvel. A Telemar-Oi acabou comprando, em 2003, o pacote pronto para o mercado de celular da empresa TNL-PCS, que tinha como controladores os então sócios da Oi, sem ter opção de desenhar um projeto próprio. Pagou o valor simbólico de R\$ 1, mas de imediato dobrou o tamanho de sua dívida, que chegou aos R\$ 10 bilhões, iniciando uma corrosiva escalada financeira. Logo, a dívida deixou de ser dos acionistas controladores e foi para o balanço da empresa (POSSEBON, 2016).

No meio do caminho, houve ainda uma série de transações menores, mas que tinham como traço comum um acordo conveniente, em que a tele incorporava investimentos dos seus sócios. Foi assim com o iG (portal de Internet) e outras empresas, sempre com um acionista da Oi vendendo e a própria Oi comprando – e, às vezes, vendendo de volta (POSSEBON, 2016).

Em 2008, como uma suposta solução para a situação financeira da Telemar, surge a proposta de fusão entre Oi e Brasil Telecom. Era um movimento extremamente complexo do ponto de vista de mercado, que demandaria mudanças regulatórias profundas para ser executado e que, ao longo do período de quase um ano em que foi discutido, mostrou-se um mau negócio para a Oi, pois os valores iniciais da operação mostraram-se altos para o que a fusão efetivamente traria. No final, a Oi ficou com a Brasil Telecom, inclusive sua dívida e demais passivos, uma enormidade de condicionantes e obrigações regulatórias (muitas até hoje não cumpridas), e a dívida da companhia dobrou mais uma vez, chegando a R\$ 28 bilhões (POSSEBON, 2016).

A fusão só foi possível com a intervenção do governo Lula. Sob a narrativa de criação de grandes empresas nacionais de peso com apoio do BNDES, o governo vinha financiando algumas grandes operações dessa natureza. Neste caso, ainda foi necessário que o governo alterasse o Plano Nacional de Outorgas (PGO), de modo a permitir que uma empresa concessionária em uma região comprasse a operadora de outra região, o que até então era proibido.

Alguns anos depois, em 2011, mais um capítulo da novela: a entrada da Portugal Telecom no controle da empresa brasileira. A operação trouxe R\$ 8 bilhões investidos pelos portugueses no Brasil. O problema é que a maior parte desse dinheiro foi para os acionistas controladores da Oi (Andrade Gutierrez e La Fonte) e não para a companhia, que passou a ser então comandada pelos acionistas portugueses, os quais nunca aceitaram abrir mão de dividendos ou colocar mais dinheiro para que a empresa tivesse fôlego para crescer. A dívida, então, já ia além dos R\$ 35 bilhões, e a empresa patinava para viabilizar seu projeto estratégico de crescimento (DIEGUEZ, 2017).

Dois anos depois, sem conseguir alavancar as tais sinergias de duas operações separadas pelo Atlântico e sem conseguir fazer da tele uma potência internacional lusófona, Oi e Portugal Telecom anunciam a fusão das duas companhias, com uma capitalização expressiva e a promessa de uma administração moderna. Nessa operação, as dívidas da Portugal Telecom e de seus acionistas foram incorporadas à Oi – que, a essa altura, já devia mais de R\$ 40 bilhões (POSSEBON, 2016). Outro saldo da fusão foi a perda de um conjunto de operações na África (sem liquidez, em guerra com outros acionistas e em um valor estimado de 1,2 bilhão de euros para serem retirados do balanço), mais dois anos de

estratégia perdida e um bloco de acionistas portugueses agregados na Pharol, que hoje controla cerca de 25% das ações da Oi. Além de, evidentemente, a dívida bilionária, agora em renegociação (DIEGUEZ, 2017).

Em resumo, a história de nenhuma outra empresa de telecomunicações atuante no Brasil chega nem perto do grau de turbulência e drama vividos pela Oi. Com quase R\$ 60 bilhões em dívida, em meio a um complexo cenário de recuperação judicial, sem falar das dificuldades para manter o ritmo de investimentos em infraestrutura, a empresa está na iminência de ter seu espólio vendido para seus concorrentes (Vivo, TIM e Claro) ou para empresas de capital chinês ou russo.

Por sua abrangência e capilaridade, a Oi é a mais relevante concessionária de telecomunicações brasileira, responsável não apenas pelo serviço de telefonia fixa universalizado em 26 dos 27 estados do país (base, portanto, do modelo atual). São quase 5 mil municípios atendidos, muitos dos quais, como dito, dependem exclusivamente dessa infraestrutura de telefonia para terem o acesso à banda larga. Daí o fato de que o problema da Oi é um problema essencialmente de política pública.

6.5.2. O abandono do modelo misto

A reativação da Telebrás, que foi originalmente pensada como instrumento de execução do Plano Nacional de Banda Larga, também pode ser incluída entre os grandes movimentos regulatórios que redesenham o setor de telecom e a oferta de acesso à internet, merecendo, neste ponto, ser retomada.

A empresa havia sido recriada em 2010. Três anos depois, seguindo os escândalos revelados por Edward Snowden de espionagem do governo norte-americano sobre outros líderes internacionais, sob alegações estratégicas e segurança nacional, o governo federal foi dispensado da realização de licitações para contratação dos serviços da Telebrás para construção e operação das redes a serviço do Poder Público. Isso permitiu uma série de arranjos para construção e operação de redes em locais pouco atendidos por operadoras privadas. Além disso, a empresa passou a administrar e integrar redes de alta capacidade

(*backbones* e *backhauls*) antes dispersas e sem conectividade entre si, como as redes pertencentes a outras estatais como a Eletronorte, Eletrosul, Furnas, Petrobras e Chesf.

Nesse percurso, a Telebrás ganhou alguma robustez. Presente em 1.524 municípios até o final de 2019, com uma rede de fibra ótica de 32 mil quilômetros, a empresa já cobria uma população potencial de 130 milhões de pessoas. Assim, desenvolveu-se no Brasil um embrião do que poderia ser considerado um modelo público-privado das redes de alta velocidade que cortam o país e servem de conexão para os cabos que transportam dados das centrais aos pontos finais de conexão.

Diversos acordos de conectividade foram realizados com governos estaduais e locais,²¹ que passaram a conectar suas redes aos troncos de alta capacidade gerenciados pela Telebrás. Residências, no entanto, nunca foram efetivamente, conectadas pela empresa, uma vez que seu modelo de negócios consistia exatamente na venda de capacidade “no atacado” em sua rede para provedores locais, estes sim responsáveis por conectar os domicílios e outros estabelecimentos.

Também foi dada à Telebrás a missão de concluir o desenvolvimento, em parceria com a empresa francesa *Thales Alenia Space*, e gerenciar um novo satélite estatal, uma vez que todos os outros que o país detinha haviam sido também privatizados no final da década de 1990. Isto impunha ao país a necessidade de “alugar” capacidade de tráfego em satélites privados – um tipo de cenário que nunca chegou a ser cogitado nos países líderes do processo de desenvolvimento capitalista quando estes também privatizaram suas empresas nacionais.

Este satélite, conhecido como Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas 1 (SGDC-1), começou a ser construído em 2013 e foi lançado em 2017, devendo ser explorado pelo Ministério da Defesa (Banda X), para a comunicação das forças armadas, e pelo Ministério das Comunicações (Banda Ka), para a implantação de políticas de acesso em órgãos públicos em locais sem infraestrutura de redes terrestre.

A história recente do SGDC-1 é emblemática. Frente aos visíveis desafios de conectividade na área rural, onde somente metade dos domicílios possuem conexão à

---

²¹ O exemplo mais comumente citado é o Cinturão Digital, do Ceará. Mais informações em: <https://www.etice.ce.gov.br/cinturao-digital/>

internet,²² o projeto era considerado estratégico para o desenvolvimento do país. Embora existam outros oito satélites em operação no país – sendo que três deles possuem bases de comando efetivamente no Brasil –, nenhum deles é efetivamente de capital nacional. Com isso, o governo viu-se todos estes anos obrigado a alugar capacidade de tráfego em um deles (Star 1) para a realização da comunicação de governo e para implementar políticas públicas, em especial o Gesac, que possuía notoriamente conexão extremamente precária, de no máximo 1 MB por segundo.

O lançamento do satélite visava solucionar este problema, oferecendo conexões de até 20 MB por segundo e conectando até 10 mil pontos em um ano, especialmente escolas públicas rurais. Lançado em 2017, contudo, o satélite ficou praticamente dois anos sem operar. Isso ocorreu porque a Telebrás, já sob o Governo Temer e nova orientação político-regulatória, enfrentou dificuldade para tornar efetivo o contrato para a implantação dos pontos terrestres. Além do evidente prejuízo às comunidades, estima-se que, em função da vida útil do equipamento de 18 anos, o prejuízo nesse período foi de R\$ 800 mil por dia.

Por outro lado, os balanços de seis meses de implantação efetiva apontam que 3,2 mil escolas haviam sido conectadas²³, o não pode ser considerado desprezível. Pelo contrário: havendo ainda dezenas de milhares de órgãos públicos ainda não conectados, bem como milhões de residências (boa parte deles das classes C e DE), os resultados revelam o potencial do impacto de um grande projeto de conectividade das regiões rurais, mesmo que por meio de satélite e não de conexões fixas terrestres.

Um segundo e um terceiro satélites (SGDC-2 e SGDC-3) estavam previstos para construção e lançamento nos anos subsequentes, mas em 2016, a partir da gestão de Michel Temer, a continuidade do projeto foi colocada em xeque e, em 2019, completamente abandonada.

Mesmo assim, pode-se sugerir que a recriação da Telebrás foi o lance mais ousado dos governos Lula e Dilma para uma reconfiguração do mercado de acesso à internet no país, que tinha como pano de fundo a avaliação de que o modelo urgido do processo de privatização não teria condições, por sua própria natureza, de expandir o acesso às

---

²² TIC Domicílios 2018, indicador A4: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2018/domicilios/A4/>

²³ Informações e dados sobre o programa disponíveis em <http://educacaoconectada.mec.gov.br/>

telecomunicações e universalizar o acesso à internet. Mas, mesmo antes de atingir seus objetivos, ou mesmo rivalizar com a participação do mercado das grandes operadoras do país, a Telebrás perdeu seu protagonismo na política pública de desenvolvimento do setor. Primeiro, sob o Governo Temer, que, além de abandonar os planos de continuidade do SGDC, relativizou a centralidade dada à Telebrás no programa Brasil Inteligente e sua condição de fornecedora privilegiada do fornecimento de conectividade aos órgãos públicos. Em seguida, sua nova privatização começou a ser desenhada, o que passou efetivamente a se materializar sob o Governo Bolsonaro em 2019, por meio do Decreto Presidencial nº 10.067 (BRASIL, 2019) com a inclusão da estatal no programa de desestatização, nomeado de Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI).

A privatização da empresa, no momento de conclusão desta pesquisa, ainda não havia sido concluída, bem como o das outras empresas estatais que entraram no novo programa de privatizações. No entanto, é possível apontar que, mesmo que não avance até seu lance final – especialmente pela resistência de setores militares –, a ambição de torná-la de fato novamente uma grande empresa do setor não está mais na agenda política do país. Com isso, abandonou-se um projeto de instituição de um mercado misto de telecomunicações, público e privado, antes mesmo que ele tivesse atingido sua maturidade.

6.5.3. O fim do serviço público de telecomunicações

Outra história paradigmática dos últimos vinte anos que merece ser recontada é a evolução dos debates e a efetiva definição da natureza pública ou privada dos serviços de telecomunicações.

Os serviços públicos de telecomunicações, da forma como os entendemos hoje sob a perspectiva administrativa, segundo a qual suas características essenciais são a universalidade, qualidade e continuidade, remontam, no Brasil, ao período militar, que, de forma mais consistente, aplicou um modelo de serviços estatal, por meio do Sistema Telebrás. Com processo de privatização setorial promovido no final da década de 1990, esse status de serviço público foi mantido, e a exploração dos serviços de telefonia fixa continuou a ser regida por um regime administrativo que, embora sob concessão a entes privados,

manteve as características essenciais de serviço público, com controle de preços e tarifas, regras de continuidade e com a possibilidade de imposição de obrigações relacionadas à expansão dos serviços, cujo principal instrumento, como já citado, foi Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), atualizado a cada quatro anos.

Já os demais serviços de telecomunicações, como a telefonia móvel, a TV por assinatura e o provimento de acesso à internet, foram enquadrados como serviços de natureza privada, explorados então em “regime privado”, sem as mesmas regras impostas ao serviço público de telefonia fixa. De toda forma, como também já foi registrado, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) previu a possibilidade de instituição de novos serviços a serem explorados em regime público, já prevendo as mudanças tecnológicas que naquele momento, meados dos anos 1990, se iniciavam.

Nas duas décadas seguintes, a telefonia fixa foi perdendo relevância social, ao mesmo tempo em que a internet se consolidou como serviço convergente, passando a ser o principal serviço de telecomunicações e, como já explorado, tendo a sua conexão com a garantia de direitos fundamentais cada vez mais em evidência. Nesse contexto, como também já mencionado de forma breve, cresceram as formulações e pressões para que o acesso à internet passasse a ser considerado um serviço público essencial, substituindo, nesse sentido, a telefonia fixa²⁴.

Esse movimento arrefeceu após seu ápice no segundo mandato do governo Lula e início do Governo Dilma. A partir daí, teve início um momento inverso, liderado pelas principais operadoras de telecomunicações, baseado não na ideia de substituição da telefonia fixa pelo acesso à internet como serviço essencial, mas sim da retirada desse status da telefonia fixa, sem que nenhum outro serviço o substituísse.

Em 2015, o Ministério das Comunicações lançou consulta pública para “realizar estudos quanto às perspectivas de evolução das concessões de telefonia fixa no país”. No ano seguinte, ainda sob a presidência de Dilma, o ministério determinou à Anatel a

---

²⁴ Entidades cobram regime público para serviços de banda larga: <http://www.telesintese.com.br/entidades-cobram-regime-publico-para-servicos-de-banda-larga/> e Governo já estuda opções para universalizar a banda larga. <http://www.telesintese.com.br/governo-ja-estuda-acoes-para-universalizar-banda-larga-afirma-coimbra/>

apresentação de “propostas de mecanismos para possibilitar a migração das atuais concessões de Serviço de Telefone Fixo Comutado (TTFC) para regime de maior liberdade”.²⁵

Esse movimento consolidou-se em torno de um Projeto de Lei específico (PLC 79/2019), que permitia que as atuais concessionárias migrassem suas *concessões* de telefonia para “autorizações”, modalidade de exploração em regime privado. Com isso, as empresas poderiam incorporar ao seu patrimônio as redes utilizadas para a prestação desse serviço que, na modalidade até então vigente seriam de propriedade da União. Tais redes fazem parte dos chamados “bens reversíveis”, um conjunto de infraestruturas que passariam de volta ao controle da União após o término dos contratos assinados durante o processo de privatização, a serem encerrados em 2025, que modo que a mesma pudesse promover nova licitação dos serviços.

A aprovação do PL sofreu resistências da sociedade civil, mas não impediu seu avanço, e sua aprovação foi consumada em 2019, já durante o Governo Bolsonaro (Lei 13.879/2019). Com isso, teve início o processo de migração das atuais concessões de telefonia fixa para autorizações, mais “flexíveis”, sem controle de tarifas e metas de universalização. Já o acesso à internet não substituiu a telefonia fixa como serviço essencial, mantendo seu status de serviço explorado em regime privado.

Na prática, esse movimento significou o fim dos mecanismos de controle e indução do desenvolvimento das redes e serviços em locais não atrativos economicamente para as empresas, como o PGMU. Ao mesmo tempo, ensejou o início de um processo de incorporação ao patrimônio das operadoras das redes herdadas do Sistema Telebrás, bens que reversíveis têm seu valor calculado em R\$ 105 bilhões.²⁶ De fato, tratou-se do fim dos serviços públicos de telecomunicações.

---

²⁵ Portaria 1.455/2016 Ministério das Comunicações, acessível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/899-portariamc-1455>

²⁶ Acórdão 1809/2019 Tribunal de Contas da União. Acessível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20160314/AC_1809_06_16_1.doc

6.5.4. Fundo de Universalização: o ocaso do que não começou

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) foi um dos principais instrumentos incorporados ao marco regulatório tramado no processo de Reforma do Estado com o objetivo de produzir um processo de desenvolvimento e expansão das redes de telecomunicações em locais de pouca atratividade para o mercado privado. Em conjunto com os Planos Gerais de Metas de Universalização, comporiam um ecossistema de investimentos (privados, no caso do PGMU, e públicos, no caso do FUST) para corrigir as falhas de mercado e levar estas redes aos mais pobres e aos moradores de áreas rurais e remotas.

Como visto, os sucessivos governos não levaram a cabo esses investimentos, utilizando seus recursos para outros propósitos. Primeiro, foram utilizados para compor o chamado superávit primário, transferido prioritariamente para o pagamento dos serviços da dívida pública. Em 2016, por nunca ter efetivamente investido tais recursos e transferidos os mesmos para o Tesouro Federal, o Governo Federal foi obrigado a rever seu saldo por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU).²⁷ Em seguida, declaradamente utilizou parte do saldo remanescente para controlar o preço do diesel, durante a greve dos caminhoneiros em 2018.²⁸

Fato é que, de um total de R\$ 22 bilhões arrecadados nos últimos 20 anos, somente 1,2%, segundo o TCU, foi usado de fato para cumprir sua finalidade. Evidentemente, não se pode supor que estes recursos, mesmo que bem alocados, seriam suficientes para alterar por completo o nível de desenvolvimento das redes de telecomunicações. Contudo, em conjunto com outros instrumentos, certamente poderiam ter contribuído, mesmo que de modo pontual, para alterar o quadro de desigualdades no acesso à banda larga.

O cenário de paralisia desses investimentos, que predominou do governo FHC ao governo Temer, mudou com a posse do governo Bolsonaro, mas na direção de se radicalizar

---

²⁷ TCU apresenta relatório sistêmico do setor de telecomunicações:
<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-relatorio-sistemico-do-setor-de-telecomunicacoes.htm>

²⁸ Recursos do Fust serão redirecionados para subsídios para o diesel:
<https://teletime.com.br/05/06/2018/recursos-do-fust-serao-redirecionados-para-subsidios-para-o-diesel/>

a orientação de redução dos instrumentos de intervenção estatal-desenvolvimentista. Com esse objetivo, o Executivo federal enviou ao Congresso Nacional, em 2019, uma Proposta de Emenda Constitucional²⁹ para a reforma dos fundos públicos, como parte de pacote de medidas do Ministério da Economia. A PEC estabelece, em linhas gerais, que todos os fundos públicos precisarão ser recriados por Lei Complementar em até dois exercícios fiscais após a promulgação da PEC. Se não forem recriados, ficam extintos automaticamente, assim como a legislação infralegal correspondente, sendo os seus saldos transferidos para União.

Quando da conclusão desta pesquisa, a proposta ainda tramitava no Congresso Nacional, mas a percepção majoritária é de que as chances de recriação do FUST,³⁰ caso aprovada a PEC, seriam remotas, uma vez que o mesmo nunca chegou a ser efetivo. Seria, neste caso, o fim de um instrumento semelhante aos existentes em quase todos os países do mundo que privatizaram suas empresas na década de 1990, incluindo os países desenvolvidos. Nestes, ainda que a tarefa de expansão de redes já fosse muito menor naquele momento, iniciativas semelhantes ao FUST foram mantidas sob a lógica de que fundos desta natureza são altamente relevantes para manter os níveis de investimentos elevados em locais economicamente menos atrativos.³¹

6.6. O Estado inconsequente, vacilante e oscilante

A reconstrução das políticas setoriais de telecomunicações nos últimos anos, a partir de seus aspectos e iniciativas mais relevantes, sugere três interpretações complementares.

A primeira delas é que o Estado brasileiro, liderado pelo poder público federal, não deu consequência aos instrumentos idealizados durante o processo de privatização do setor, em especial o FUST e, em menor escala, o PGMU. Embora a Reforma do Estado possa ser classificada como resultante da hegemonia neoliberal do período, ela absorveu, sob a perspectiva regulatória, a percepção do que o Estado deveria manter instrumentos capazes

---

²⁹ Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, acessível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>

³⁰ Proposta da economia abre janela para rediscuti ou acabar com o FUST. Acessível em: <https://teletime.com.br/05/11/2019/proposta-da-economia-abre-janela-para-rediscutir-ou-acabar-com-o-fust/>

³¹ É o caso de diversos programas de reconhecido sucesso, como o “*ConnectED Initiative*”, dos EUA, o “*Plano Ceibal*” do Uruguai, o “*Connecting Canadians*” implementado pelo Canadá, o *México Conectado* e o português Plano Tecnológico Educacional.

de universalizar os serviços e corrigir as falhas de mercado inerentes à sua exploração por empresas privadas, o que era especialmente importante no Brasil, uma vez que o ciclo de desenvolvimento iniciado no período anterior com o Sistema Telebrás ainda estava incompleto. Contudo, estes instrumentos não foram implementados em sua plenitude, ou, no caso do FUST, sequer chegaram a ocorrer. Em outras palavras: não tiveram consequência.

É importante notar que, no caso específico do FUST, a mudança na orientação política do governo federal, em 2003, com a posse do governo Lula, não conseguiu reverter a paralisia de investimentos observada nos dois anos anteriores. A manutenção de uma orientação geral de garantias para o pagamento dos serviços da dívida pública – e, como consequência, da necessidade de realização de superávits primários – contribuiu decisivamente para o não investimento desses recursos. Contudo, essa orientação macroeconômica não deve ser considerada a única justificativa para essa paralisia, uma vez que outras áreas e políticas setoriais receberam tratamento diferente e contaram com recursos e investimentos substanciais.

Outra característica emergente do período é a vacilação ou hesitação em relação aos próprios instrumentos que foram criados posteriormente à Reforma do Estado para superar um modelo exclusivamente baseado na oferta privada dos serviços. Isto pode ser especialmente aferido no caso da Telebrás: recriada em 2010 para ativar um modelo público-privado de oferta de capacidade de tráfego no atacado para que pequenos prestadores pudessem conectar suas redes e, assim, oferecer os serviços em locais sem interesse das grandes operadoras, este modelo, embora tenha dado seus primeiros passos com a integração de redes de outras empresas estatais, nunca chegou a alterar a dinâmica dos mercados regionais de acesso. Além disso, a oferta ao usuário final nos locais não atendidos por outras operadoras nunca ocorreu efetivamente, e os planos de um robusto sistema de satélites também não se concretizaram.

A terceira característica, complementar à duas primeiras, emerge de um olhar geral para as políticas públicas de acesso nos últimos anos. É possível afirmar que houve forte oscilação na implementação das políticas.

Em períodos específicos, foram realizados movimentos para fazer valer os princípios jurídicos cada vez mais consolidados que afirmavam a universalidade do direito de acesso à

internet. Este foi o caso do Plano Nacional de Banda Larga, da reativação da Telebrás, da implementação do programa Banda Larga nas Escolas por meio do PMGU. Em outros períodos, incluindo os governos Lula e Dilma, esses movimentos de implementação de políticas públicas foram contrapostos por ações que apontavam em sentido inverso, como a observação passiva em relação à degradação da maior operadora nacional (Oi) e o desprestígio à possibilidade de afirmação da internet como serviço essencial. Como resultado, a chegada de governos menos aderentes às políticas públicas de acesso permitiu a consolidação de movimentos gestados no período anterior, como é o caso do fim do serviço público de telecomunicações.

O resultado dessas oscilações, somadas à falta de consequência das políticas públicas idealizadas no período da privatização e à hesitação na implementação de novas políticas, foi a manutenção de um ambiente marcado prioritariamente pela expansão das redes e serviços a partir da lógica natural de mercado, sem capacidade para desenvolver as telecomunicações de uma forma mais abrangente e garantir a universalidade, equidade e qualidade no acesso à internet.

Agora, com o Governo Bolsonaro, parece se colocar uma pedra sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas de cunho universal.

7. O SIGNO DA DESIGUALDADE: UMA INTERNET DE CLASSES

Mesmo com os descaminhos na implementação das políticas públicas idealizadas no processo de privatização e outras iniciativas complementares, o senso comum propalado e incorporado ao discurso político dominante aponta as telecomunicações como um caso de sucesso dentre os setores desestatizados e desnacionalizados à época da Reforma do Estado. A força deste discurso é grande, tendo sido incorporado e repetido inclusive por atores políticos de discurso desenvolvimentista do campo progressista.

O sucesso apregoado, se confirmado por indicadores objetivos de universalidade, equidade e qualidade, contestaria ou ao menos relativizaria as conclusões preliminares apresentadas no capítulo anterior, que indicou terem sido as políticas públicas de telecomunicações, especialmente as de acesso à internet, pouco efetivas. Ou, ainda, demonstraria que os defensores de uma radical desregulação econômica estavam certos, e o Brasil, mesmo sem políticas públicas mais amplas, teria desenvolvido satisfatoriamente as suas redes e garantido a universalidade do acesso à internet. Mas, como se verá, não é o caso.

Assim, neste capítulo, pretende-se apresentar a síntese dos resultados da evolução do acesso à internet, para, em conjunto com os elementos apresentados no capítulo anterior, buscar uma avaliação mais assertiva sobre o modelo regulatório e as políticas públicas implementadas nos últimos 20 anos.

7.1. As três camadas da desigualdade

Um indicador prioritário para análise dos resultados das últimas duas décadas de implementação do modelo atual de exploração dos serviços de telecomunicações é a evolução dos domicílios com acesso à internet. Diferentes análises sobre este tópico apontam que é este tipo de conexão fixas terrestres – seja qual for a tecnologia utilizada, por DSL, *cable modem* ou fibra ótica – que permite um uso efetivo do que poderiam ser chamadas “potencialidades” da internet, ou seja, um uso mais profundo como ferramenta de acesso ao conhecimento e de fruição de direitos.

Essas conexões propiciam, afinal, uma navegação com menor instabilidade e, mais importante, com um modelo de negócios comercial que permite o uso ininterrupto, com velocidade, sem o estabelecimento de franquias por dados contratados, como ocorre na telefonia móvel. Além disso, essas conexões aderem melhor à utilização de terminais de acesso maiores, como computadores de mesa ou laptops, também associadas a um uso mais amplo das ferramentas e um consumo de conteúdos mais diversificado.

Assim, conforme se indicou preliminarmente na introdução desta tese e conforme aponta Arretche, um maior engajamento on-line está associado ao acesso doméstico à banda larga que

[...] oferece a mais ampla oportunidade de exploração das oportunidades de emprego, atividades econômicas e engajamento cívico. Engajamento mais limitado, por sua vez, ocorre por recursos como telefones móveis, acesso discado, conexão à Internet em lugares públicos, etc. (ARRETCHÉ, 2019, p. 60)

Indivíduos ou comunidades que acessam a internet por esses meios móveis, por celular, seriam, então, menos conectados. “Tipos de conexão de primeira e segunda classe seriam, portanto, categorias reveladoras da estratificação quanto ao acesso” (ARRETCHÉ, 2019). Assim, o número de domicílios conectados à internet por via terrestre é o indicador disponível que melhor responde à pergunta sobre a efetividade das políticas públicas brasileiras na área das telecomunicações sobre a garantia do acesso à internet.

A série histórica dos últimos anos aponta ter havido grande expansão do acesso nos últimos 10 anos, como se vê na Tabela 4. Se, em 2008, 18% dos domicílios estavam conectados à internet, em 2018, o número mais que triplicou, atingindo 67%. Por outro lado, 33% ainda não possui acesso à internet, o que representa aproximadamente e espantosas 23 milhões de residências.³²

---

³² Domicílios com acesso à internet (A4). TIC Domicílios 2018, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4/>

Figura 5 - Domicílios com acesso à internet total Brasil, classe social e área

Fonte: CETIC.br

O recorte mais importante para esta pesquisa, contudo, é o capaz de apresentar as desigualdades de acesso em função da condição econômica, ou seja, por classe social. Sob esta lente, segundo as pesquisas conduzidas pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br)³³, enquanto 99% dos domicílios da classe A e 94% da classe B possuem acesso à internet, somente 40% dos domicílios da classe DE estão conectados. Apesar de o índice ter crescido substancialmente – há dez anos, apenas 1% dos domicílios da classe DE possuíam internet –, a diferença no acesso das classes sociais é flagrante, especialmente se considerados que a fatia de população pertencente à classe DE é de aproximadamente 35% do total de habitantes³⁴.

Ainda assim, este indicador isolado é insuficiente para permitir uma visão acurada da penetração da internet fixa terrestre nos domicílios. Isso porque deve-se considerar que a pergunta feita aos usuários pela pesquisa não diferencia acessos móveis e fixos, cabendo ao

³³ O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cgi.br). O Cetic realiza diversas pesquisas em relação ao acesso e uso da internet (<https://cetic.br/pesquisas/>), a partir de padrões internacionais desenvolvidos, entre outros órgãos, pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), sendo um dos institutos de pesquisa dessa natureza mais reconhecidos no mundo, tendo sido responsável, entre outras iniciativas, pelo desenvolvimento e aplicação inicial dos Indicadores de universalidade da UNESCO.

³⁴ O critério de classe social, classificação econômica definida pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP), é baseado na posse de bens duráveis de consumo e no nível de educação do “chefe do domicílio”, resultando numa pontuação que divide os domicílios em classe de A a E. A porcentagem que cada classe representa em 2017 é a seguinte: A, 2%; B, 20%; C, 43%; e DE, 35%.

usuário a primeira interpretação da pergunta, que é depois melhor aprofundada a partir da pergunta sobre o tipo de conexão utilizada. Assim, o número das conexões efetivamente terrestres tende a ser ainda menor, uma vez que 27% dos entrevistados que dizem possuir internet em casa afirmam que essas conexões são, na verdade, móveis.

Sob a perspectiva por classe social, os dados revelam ainda maior desigualdade na qualidade do acesso. Enquanto a esmagadora maioria dos domicílios das classes A e B acessa a internet por conexão banda larga fixa (87% e 81% respectivamente), a maior parte dos domicílios das classes DE acessa a *web* por meio de conexão móvel via modem ou chip 3G ou 4G (47%). Este tipo de acesso quase duplicou nos seis anos anteriores para esta classe, ao passo que, na classe A, caiu de 21% para 8%³⁵, o que reforça a supremacia das conexões fixas terrestres.

Figura 6 - Domicílios com acesso à internet, por tipo de conexão

2018				2012	
Percentual (%)	Total Banda larga fixa	Conexão via cabo de TV ou fibra ótica	Conexão móvel via modem ou chip 3G/4G	Total Banda larga fixa	Banda larga móvel (modem 3G)
TOTAL	62	39	27	67	21
Classe social	A	87	58	8	21
	B	81	55	13	18
	C	63	39	26	22
	DE	35	18	47	24

Fonte: CETIC.br

Outro movimento perceptível é a forte expansão no número total de usuários da internet. Deve-se considerar, contudo, que estes indicadores agregam todas as formas de acesso, incluída a realizada por meio de dispositivos móveis, especialmente pelo celular. Mas, também nesse indicador, o recorte por classe social revela grandes desigualdades: enquanto 92% e 91% das classes A e B, respectivamente, estão de alguma forma conectadas,

³⁵ Domicílios com acesso à internet, por tipo de conexão (A5). TIC Domicílios 2018, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A5/>

esse percentual não chega à metade na classe DE (48%). As diferenças entre as regiões urbana (74%) e rural (49%) também são substanciais³⁶.

Figura 7 - Usuários de internet total Brasil, classe social e área

Fonte: CETIC.br

A desigualdade também é percebida pelo dispositivo de acesso. O uso do aparelho celular é relativamente parecido entre as diferentes classes sociais (cerca de 97% dos indivíduos de todas as classes acessam internet pelo celular)³⁷. No entanto, o acesso por meio de computador (que permite outros usos da internet, como realizar esta pesquisa) é bastante desigual. Quase a totalidade dos domicílios da classe A (98%) possuem, ao mesmo tempo, computador (computador de mesa, laptop ou tablet) e internet no domicílio, porcentagem que cai para apenas 7% na classe DE³⁸.

³⁶ Usuários de Internet (C2A). TIC Domicílios 2018, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/indivíduos/C2A/>

³⁷ Usuários de Internet, por dispositivo utilizado (C16). TIC Domicílios 2018, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/indivíduos/C16/>

³⁸ Domicílio, por presença de computador e internet (A4B). TIC Domicílios 2018, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4B/>

Em relação ao uso da internet, independentemente do local de acesso, 85% da classe DE e 61% da classe C é usuária de internet apenas pelo celular, enquanto que 84% da classe A acessa à internet por ambas as formas, tanto pelo celular como pelo computador.

Figura 8 - Usuários de internet por dispositivo utilizado para acesso individual

Fonte: (CETIC.br)

O tipo de conexão do celular também é desigual. Enquanto as classes A e B acessam a internet pelo celular por Wi-fi, 3G e 4G (90% e 77% respectivamente), apenas 48% da classe DE acessam à internet no celular por ambas as conexões, sendo que 29% acessa só por Wi-Fi e 18% só por 3G ou 4G³⁹.

Pode-se inferir, portanto, que na classe DE, os tipos de planos disponíveis no mercado são essenciais para delimitar o perfil do uso desses consumidores. Nesse sentido, 66% dos brasileiros que possuem celular possuem planos pré-pagos. O percentual passa para 70% na classe C e 74% na classe DE, sendo apenas 35% na classe A⁴⁰. Outra pesquisa, intitulada *“Domésticas Conectadas: acessos e usos de internet por trabalhadoras domésticas em São Paulo”*⁴¹ reforça os resultados da TIC Domicílios. Segundo estes dados, nesse público há uma grande predominância do acesso por meio de celulares (98% das usuárias de

³⁹ Usuários de internet pelo telefone celular, por tipo de conexão utilizada no celular (J6). TIC Domicílios 2018, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/J6/>.

⁴⁰ Indivíduos que possuem telefone celular, por tipo de plano de pagamento (J3). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/J3/>

⁴¹ Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/07/domesticas-conectadas.pdf>. Acessado em jun/2019.

internet acessam pelo celular), e majoritariamente com planos pré-pagos (64%). Além disso, 46% usam aplicativos que não são contabilizados no pacote de dados.

Os planos pré-pagos de acesso móvel, recordemos, configuram-se por planos com volume de dados com uma quantidade predeterminada de gigabytes disponível para navegação livre na rede (franquia), a qual é disponibilizada por uma certa quantidade de dias, sendo, pois, independente da velocidade da conexão. Utilizada a quantidade de tráfego contratada pelo consumidor, a navegação é suspensa, sendo possível somente nos aplicativos acobertados pelo chamado *zero-rating*⁴².

Antes de prosseguir, há ainda que se afastar a ideia da existência de um processo de conexão progressiva que irá incorporar a todos indistintamente em alguns anos. Há potencial para que todos de fato sejam “conectados”, mas a estratificação das categorias de acesso são tendências claras. É o que revelam dados produzidos em período anterior à crise econômica atual, o que afasta a possibilidade de oscilação ligada a oscilações macroeconômicas. Como se observa na Figura 9, a evolução dos domicílios conectados com banda larga fixa, acompanhados o quadriênio recente de 2013 a 2016, mostra que, se nas classes A e B o acesso residencial fixo sobe, mas classes C e DE ocorre o inverso, com a redução do número de acessos fixos em 1,3 e 8,2%, respectivamente.

---

⁴² O *zero-rating* é uma prática de mercado que consiste em viabilizar a navegação em certos aplicativos previamente determinados sem descontar da franquia contratada pelo consumidor e, em alguns casos, manter o acesso do consumidor a estes aplicativos mesmo após o bloqueio da internet. E estas conexões, como se poderá visualizar, acabam produzindo diferenças práticas substanciais na forma se utiliza a internet. A prática de isenção a alguns aplicativos também é encontrada nos planos pós-pagos; no entanto, os consumidores destes planos não estão sujeitos ao bloqueio da internet após utilização da franquia total contratada - eles pagam pela quantidade excedente depois de utilizá-la, não havendo limitação para a navegação.

Figura 9 - Proporção de domicílios com acesso via banda larga fixa (2013-2016)

		2013	2014	2015	2016	Variação relativa (2013/2016)	Variação em pontos percentuais (2013/2016)
TOTAL		66,2	66,5	68,0	63,8	-4%	-2,4
Região	Sudoeste	67,8	67,5	72,7	68,8	1%	1,0
	Nordeste	61,6	61,6	57,9	54,0	-12%	-7,6
	Sul	76,3	77,1	74,0	71,0	-7%	-5,3
	Norte	36,1	44,8	46,9	44,7	24%	8,5
	Centro-Oeste	59,4	65,6	65,7	56,5	-5%	-3,0
Classe social	A	73,7	87,2	90,2	90,3	23%	16,5
	B	71,5	77,0	79,4	76,2	7%	7,9
	C	61,2	60,0	60,0	55,8	-9%	-1,3
	DE	50,0	36,2	41,7	38,5	-23%	-8,2

Fonte: CETIC.br

O mesmo movimento pode ser visto de outro ângulo, qual seja, o de que as conexões residenciais móveis, mais precárias, foram decrescendo nas classes A e B, mas crescendo nas classes C e DE. Estes dois números, combinados, mostram a tendência clara de estratificação de dois tipos de modalidade de acesso, um para os ricos e classe média, e outro para os mais pobres.

Figura 10 - Proporção de domicílios com acesso via banda larga móvel (3G ou 4G) (2013-2016)

		2013	2014	2015	2016	Variação relativa (2013/2016)	Variação em pontos percentuais (2013/2016)
TOTAL		21,7	24,9	22,0	25,4	17%	3,7
Região	Sudoeste	21,9	23,5	17,3	21,6	-1%	-0,3
	Nordeste	18,7	28,4	27,9	30,8	65%	12,1
	Sul	17,9	16,5	17,5	18,6	4%	0,7
	Norte	45,0	48,8	48,1	47,7	6%	2,7
	Centro-Oeste	23,2	26,1	28,2	33,1	43%	10,0
Classe social	A	23,8	8,1	7,0	5,5	-77%	-18,3
	B	20,1	16,6	13,3	16,3	-19%	-3,7
	C	23,0	29,9	27,9	31,5	37%	8,5
	DE	24,4	50,3	41,4	43,1	77%	18,7

Fonte: CETIC.br

Há por certo outros de dados a corroborar essa visão geral. Alguns são relevantes para dar evidência à ausência de infraestrutura em determinadas regiões - que em conjunto com a pobreza foram a principal barreira de acesso: por exemplo, atualmente 1.558 municípios ainda não possuem rede de transporte de fibra ótica, sendo 53,3% destes

localizados nas regiões Norte e Nordeste⁴³. Isso significa que não há como conectar aquele município a uma internet de qualidade, embora, apresentado dessa forma, o dado esconda o fato de que muitos bairros de periferias de municípios “conectados” a redes de fibra ótica também não possuem infraestrutura de última milha (a que conecta as centrais às residências). Ou seja, o problema da infraestrutura vai muito além dos que este dado pode sugerir.

Os dados a serem apresentados no tópico seguinte, mostram que estas modalidades de oferta impõem limites e/ou geram autocensura no uso da internet, para que o plano contratado, sob a perspectiva do usuário, prolongue-se o máximo possível (IDEC, 2019).

7.2. Acesso de segunda, usos de segunda

Um olhar sobre o perfil de atividades realizadas na internet contribui para a compreensão do impacto dessas diferenças materiais de acesso. Isso porque, embora possam existir outros fatores complementares que ajudam a explicar as diferenças de uso da internet entre classes sociais – como o nível de educação formal, mais notadamente –, os dados disponíveis indicam que desigualdades materiais de infraestrutura possuem impacto substancial na forma como se utiliza a rede mundial de computadores.

Sob este prisma, tem-se que as atividades realizadas na mesma medida em todas as classes sociais são justamente as atividades mais básicas, que não exigem conexões fixas e/ou de qualidade, e que podem ser exercidas em terminais e conexões móveis. O envio de mensagens, por exemplo, está acima dos 88% para todas as classes e o uso de redes sociais acima de 65%⁴⁴.

Já as atividades que exigem conexão mais robusta são exercidas de maneira desigual entre as classes sociais, tendo maior frequência na classe A e decresce até chegar a um uso

---

⁴³ Ver Agência Nacional de Telecomunicações (2020). Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações. PERT 2019-2024. ANATEL.

⁴⁴ Usuários de internet, por atividades realizadas na internet - comunicação (C5). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/C5/>

mínimo nas classes DE. “Fazer cursos à distância”⁴⁵ ou “fazer download de livros digitais”, atividades de acesso à informação e ao conhecimento, são usos com baixíssima ocorrência na classe DE (3% para a primeira e 6% para a segunda)⁴⁶. A “procura de informações em enciclopédias virtuais” possui uma diferença de mais de 40 pontos entre as classes A e DE⁴⁷. Já “ler jornais, revistas, ou notícias pela internet”, embora seja uma atividade relativamente frequente na classe DE (38%), ainda é muito mais frequente na classe A (83%)⁴⁸. É o que se pode depreender da Figura 11, formulada a partir dos dados do Cetic.br:

Figura 11 - Atividades no celular por classe social - usos simples

Fonte: CETIC.br / dados agregados pelo autor

Já atividades realizadas no celular possuem padrão similar. Observa-se que “receber ou fazer chamadas telefônicas” (atividade que não depende de internet) ou “enviar mensagens” (atividade de baixa conexão e integrante dos planos de *zero-rating*) são

⁴⁵ Usuários de internet, por atividades realizadas na internet - educação e trabalho (C8). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/C8/>

⁴⁶ Usuários de internet, por atividades realizadas na internet - downloads, criação e compartilhamento de conteúdo (C9). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/C9/>.

⁴⁷ Usuários de internet, por atividades realizadas na internet - busca de informação (C6). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/C6/>.

⁴⁸ Usuários de internet, por atividades realizadas na internet - multimídia (C7). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/C7/>.

realizadas com frequência por todas as classes. O uso de rede social, apesar da frequência mediana nas classes DE (46%), possui alto desempenho na classe C (67%). Já as atividades que necessitam de maior conexão e não costumam estar envolvidas em planos de *zero-rating* são desempenhadas de maneira desigual entre as classes sociais: o “acesso a páginas ou sites”, “o uso de mapas” e o “download de aplicativos” são todas atividades de menor frequência na classe DE⁴⁹.

Figura 12 - Atividades no celular por classe social 2 - usos mais robustos

Fonte: CETIC.br / dados agregados pelo autor

Percebe-se, portanto, que o tipo de acesso e a classe social são determinantes na maneira como a internet será utilizada, resultando em tipos de usos também desiguais. A população mais pobre, que tem acesso principalmente pelo celular e por conexão móvel, tem um uso da internet mais limitado, restrito a conteúdos que exigem baixa conexão ou que integram planos de *zero-rating*. Essas diferenças nas condições materiais objetivas para a fruição das comunicações por meio da internet serão aprofundadas no próximo capítulo.

⁴⁹ Usuários de telefone celular, por atividades realizadas no telefone celular nos últimos três meses (J4). TIC Domicílios 2018. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Acessível em <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/individuos/J4/>.

7.3. Uma internet de classes

A marca do acesso à internet no Brasil é a desigualdade, que, como visto, se mede, sob a perspectiva do acesso material, em três camadas. A primeira é a que divide a população entre os que possuem e não possuem alguma forma de acesso. Depois, os que possuem acesso são divididos entre os que possuem e não possuem acesso residencial fixo terrestre. Em seguida, os que possuem somente acesso móvel dividem-se entre os que possuem planos controle ou pré-pagos e, entre esses, ainda, os que conseguem “carregar” seus aparelhos celulares para não ficarem desconectados e os que não fazem isso, nunca ou frequentemente. Os dados confirmam que essas diferenças derivam em usos mais ou menos profundos das potencialidades de comunicação disponíveis por meio das conexões à internet.

As conexões fixas terrestres, de forma geral, permanecem acessíveis somente aos ricos e à classe média dos centros urbanos. As classes menos favorecidas economicamente, que representam a maior parte da população brasileira, geralmente residente nas periferias das grandes cidades e secundariamente em áreas rurais e remotas, têm as conexões móveis como porta de entrada de acesso à internet. Como lembra Arretche (2019), a desigualdade pode ser considerada um padrão dessa evolução. Expande-se o uso, mas se mantém a pirâmide das desigualdades de acesso.

Assim, a avaliação positiva dos resultados colhidos nos últimos vinte anos difundida como consenso parece não encontrar abrigo nos números. Ao contrário, os indicadores de universalidade, equidade e, de certa forma, também de qualidade (no que se refere ao modelo de negócios da telefonia móvel), analisados sob a perspectiva de classe social, corroboram a percepção de que, nestes 20 anos, o modelo não resultou nos benefícios apregoados, tendo esbarrado principalmente na renda média do consumidor brasileiro, ou, em outras palavras, atingido os seus limites de mercado.

O modelo desenhado a partir da Reforma do Estado brasileiro parece ter desconsiderado esta questão fundamental, sem a qual este ou outro modelo deixaria de atingir os resultados antes anunciados, situação que foi agravada pela decadência da Oi, da não aplicação do FUST, por Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMUs) de baixo impacto e pela ausência ou baixa efetividade de outras políticas públicas complementares,

como é o caso da Telebrás. O resultado é a manutenção de uma internet de “classes”, sem perspectivas para que essas desigualdades estruturais sejam superadas, e sem que os princípios jurídicos enunciados em relação ao direito ao acesso tenham sido efetivamente implementados, ou mesmo efetivamente perseguidos.

8. NOVAS ABORDAGENS NA TEORIA DA REGULAÇÃO

A teoria da regulação econômica, que, a partir especialmente das interfaces entre Economia e Direito, apresenta uma explicação sobre como se definem os papéis do Estado e do setor privado na oferta de serviços e produtos, ou seja, sobre como se organizam mercados, é inseparável das reformas pelas quais passou boa parte do mundo nas décadas de 1980 e 1990. É a partir deste conjunto de ideias que são delineados, sob perspectiva teórica, os pretensos benefícios de uma modelo de exploração privado de serviços de essência pública, especialmente em setores considerados estratégicos, como os setores de telecomunicações, energia e gás.

A expansão neoliberal nos últimos 40 anos ancorou-se nas ideias da Escola de Chicago, que, a partir da década de 1950, se posicionou como corrente majoritária da teoria da regulação e deu ampla legitimidade a tais reformas. A mesma escola construiu, também, a base das críticas ao modelo anterior, apontando o excesso de intervenção estatal em setores estratégicos como o maior limitador do desenvolvimento econômico e social. Além disso, avalizou a necessidade de introdução de *expertise* e outros adjetivos edificantes ao jargão da administração pública, bem como construiu a narrativa que consolidou na opinião pública a “melhor solução” para a crise de investimentos público das décadas de 1980 e 1990: um modelo baseado na exploração privada e “concorrente” de serviços, regulada por um órgão pretensamente técnico e independente. É o que se apresentou a partir de Majone (2013), Yeung (2010) e Jambeiro (2007) no tópico 3.5.1⁵⁰.

O objetivo deste capítulo é buscar os pontos centrais da *crítica à categoria específica da teoria da regulação de inspiração neoclássica* que serviu de referência para a legitimação do neoliberalismo nos campos político e acadêmico, a partir de expoentes internacionais e nacionais dessa perspectiva de análise, em especial Diogo R. Coutinho e Calixto Salomão Filho. Busca-se, com isso, identificar e organizar as diferentes formas de abordar essas premissas neoliberais, expondo-as tanto a objetivos diferentes quanto a realidades distintas de onde foram gestados.

---

⁵⁰ Para uma visão sobre outras variáveis e formas de abordagem da teoria da regulação ver BALDWIN; CAVE, (1999).

Essas novas perspectivas também servem de insumo para a análise do modelo implementado nas telecomunicações brasileiras nas duas últimas décadas e permitem aproximar essas correntes críticas à teoria da regulação à teoria dos direitos humanos, especialmente quando aplicadas às transformações impostas pela convergência tecnológica. Ou seja, para explicar por que o modelo brasileiro deu errado (ou nunca dará certo, acredita-se) se avaliado pelas réguas da universalidade e da equidade.

8.1 Categorias e tipologias: regulação econômica x regulação social

Anthony Ogus (1994) introduz uma forma de tipologia em que indica a existência de “razões econômicas” e “razões não-econômicas” para a regulação. Dentre as justificativas econômicas para a ação regulatória estão as “falhas de mercado”: os monopólios e oligopólios naturais, os bens públicos e outras externalidades e as assimetrias de informação, entre outros. Nas razões não-econômicas para a regulação, figuram preocupações que transcendem aspectos de eficiência pura e, em geral, levam em consideração o modo como se distribui a renda e o bem-estar na sociedade.

Aceita, assim, que a regulação pode ser influenciada pelo objetivo de obter resultados baseados no princípio da equidade, de acordo com valores de justiça. Ou seja: a regulação de mercados pode incorporar objetivos sociais. Explica ainda que, de modo geral, teorias redistributivistas da regulação entendem que alocações⁵¹ resultantes de dinâmicas puras de mercado não são necessariamente justas. Reconhece, então, que o mercado apresenta problemas inerentes à sua própria dinâmica, em geral sintetizadas sob a crença de que o estímulo à concorrência e a correção de algumas desigualdades de renda geradas pelo livre mercado devem ser reparadas por uma “política centralizada” (OGUS, 1994, p. 41). De acordo com esse modo de ver, a “justiça” ou o conteúdo de equidade de uma alocação de renda não tem relação necessária com critérios de eficiência na regulação.

---

⁵¹ O termo *alocação*, na linguagem econômica, significa em geral a ação de destinar recursos (verbas) para propósitos determinados. Assim, alocação pode ser entendida como o que produzir com os recursos disponíveis, que são escassos, e como distribuir essa produção para provocar o maior bem-estar possível. Uma das formulações mais conhecidas é o conceito desenvolvido pelo sociólogo e economista conservador Vilfredo Pareto, conhecido como Ótimo de Pareto, que define um estado de alocação de recursos ótimo quando é impossível realocá-los tal que a situação de qualquer participante seja melhorada sem piorar a situação individual de outro participante.

Christopher Foster (1992), em exercício semelhante, descreveu essas diferentes abordagens da seguinte forma:

a regulação econômica preocupa-se com os monopólios e com a concorrência, tendo como horizonte a eficiência, e a regulação social, por seu turno, possui como escopo a busca de justiça e a equidade entre diferentes grupos de interesse, a redistribuição de renda ou outros fins determinados pela política. (FOSTER, 1992: 186).

Alguns anos mais tarde, Christopher McCrudden (1999), em esforço similar ao de Ogus, criou categorias para sintetizar a reflexão a respeito do papel da regulação, sugerindo sua divisão em três espécies, para além da divisão proposta anteriormente, entre regulação econômica e regulação social.

Um primeiro grupo é classificado por McCrudden como os seguidores da ideia de livre mercado. Essa categoria agrega aqueles que consideram que a regulação tem como objetivo estabelecer competição suficiente de modo a tornar desnecessária a própria regulação – entendida aqui como a incidência do Estado sobre determinada atividade econômica. Em outras palavras, a regulação existe basicamente para promover a concorrência. Quando esta for obtida em níveis satisfatórios, a regulação passa a ser desnecessária e deve ser abandonada. Para os teóricos dessa categoria, trazer para o âmbito da regulação considerações de ordem social leva à “distorção nas alocações” de mercado e também a “redistribuições inapropriadas”. Foi essa categoria que, de modo hegemônico, guiou a narrativa teórica construída para legitimar o modelo privatista das décadas de 1980 e 1990 em praticamente todo o mundo. Aqui, a medida do sucesso é crescer o bolo geral do Produto Interno Bruto (PIB).

A segunda categoria é dos que aceitam o mercado como objeto central da regulação, mas tentam dar-lhe um viés social. Trata-se dos *social marketeers*. Para essa categoria, a regulação é aceita como forma de intervenção estatal e tem como função tirar vantagem dos mecanismos de mercado quando isto for possível, e atuar para atingir a *rivalidade* entre firmas e a *concorrência* quando isto for factível. Ao mesmo tempo, porém, a regulação deve promover a integração social e a equidade como valores não-econômicos (MCCRUDEN, 1999). Percebe-se, no entanto, embora McCrudden não sugira diretamente essa interpretação, que, apesar de admitir a introdução de valores não-econômicos ligados à

eficiência de mercados, parte substancial dos representantes dessa linha de pensamento não se descola dos vetores essenciais das formas de regulação atual. Não chegariam, por exemplo e de modo hipotético, ao ponto de propor eventuais intervenções estatais de maior envergadura em setores estratégicos.

No último grupo, estariam os teóricos da “boa governança”, em que podem estar tanto defensores do livre-mercado como os que consideram que a regulação social tem relevância. O que os caracteriza é a crença na ideia de que, qualquer que seja o propósito da regulação, o regulador deve legitimar suas decisões, sendo que tal legitimação é medida em termos procedimentais. Como aponta Coutinho, “o que importa para os teóricos ‘procedimentalistas’ da regulação é a legitimação das decisões regulatórias” (2005, p. 141). Percebe-se, da formulação de McCrudden, que este grupo poderia ser diluído entre os dois primeiros, sugerindo que, sob a perspectiva de análise das orientações estruturais propostas, existiriam somente dois grupos de pensamento: o que valoriza o livre mercado de forma mais radical e o que propõe ajustes e adaptações a essas abordagens, de modo a dar conta de preocupações com a equidade e a universalidade.

Um dos exemplos mais evidentes da prioridade à regulação social pode ser encontrado na própria organização dos sistemas de mídia, exemplo clássico em todo o mundo da introdução de valores não-econômicos na regulação. Mesmo em diferentes contextos, é possível identificar que escolhas de ordem política e social balizam, de forma prioritária, os modelos regulatórios em cada país. A Europa ocidental e outros países desenvolvidos, por exemplo, optaram pelo monopólio de sistemas públicos – como BBC, TV France, RTP, TVE, entre outras, só quebrado nas décadas de 1980 depois de garantir a afirmação desses sistemas (os quais são líderes de mercado até hoje). Os EUA, mesmo em um modelo de exploração privado, instituíram uma série de regras tanto para evitar a formação de monopólios, com limites de propriedade cruzada e de audiência, como para a veiculação, pelas emissoras líderes, de conteúdos oriundos de produtoras independentes.

No próprio Brasil, a Constituição Federal determina a vedação a monopólios e oligopólios nos meios de comunicação, o que não é um mandamento de ordem

econômica⁵², mas sim uma regra de cunho essencialmente político-social, ligada a valores como pluralidade, diversidade e democracia, e também a direitos fundamentais, como liberdade de expressão e direito à informação. Ao menos na perspectiva dos enunciados legais, a regulação social dos serviços de comunicação se sobrepõe à regulação econômica do mercado da comunicação, tanto no Brasil quanto no mundo todo.

8.2. A tensão entre eficiência e equidade

Além das discussões sobre regulação social e regulação econômica, e das categorizações das correntes da teoria da regulação elaboradas por Ogus e McCrudden, é relevante ressaltar a existência de uma tensão entre “eficiência” e “equidade” neste debate.

Arthur Okun (2015), em meados da década de 1970, sustentou que o conflito entre eficiência econômica e equidade é inescapável e, mais do que isso, implica em escolhas que pressupõem sacrifícios, ou *trade-offs*. Ou seja, dos esforços dos governos para atingir equidade necessariamente decorre a diminuição dos níveis de renda total e uso menos eficiente de recursos. A eficiência, assim, poderia ser colocada em segundo plano em nome da equidade, mas haverá certamente perdas econômicas.

A formulação de Okun teve grande repercussão e passou a ser vista como referência para justificar a ideia de que equidade e eficiência são vetores excludentes quando se trata de políticas públicas redistributivas. Uma geração de economistas foi criada para deduzir que, quando se trata de alocar recursos escassos a finalidades que competem entre si, o *trade-off* entre eficiência e equidade serve para balizar o comportamento do agente regulador (COUTINHO, 2005), ou seja, para buscar, na aplicação prática da regulação, equilibrar os interesses de empresas e interesse social.

Na mesma direção, como um desdobramento dessa abordagem, Foster (1992), mesmo acreditando em eventuais enfoques sociais da regulação, assumiu mais abertamente a posição implícita na formulação de Okun e defendeu que a regulação social deve ficar reduzida a um mínimo, pois tende a “produzir ineficiências”. Em particular, Foster

---

⁵² Esta é a única citação a monopólios fora do capítulo específico sobre a ordem econômica da Constituição Federal de 1988.

refere-se aos efeitos indesejáveis para a concorrência que determinados arranjos regulatórios voltados para objetivos sociais produzem. O exemplo mais evidente seria o dos subsídios cruzados, muito utilizados no passado por empresas estatais prestadoras de serviços públicos – como foi o caso das empresas do Sistema Telebrás. Trata-se de subsidiar serviços considerados desejáveis e essenciais desde o ponto de vista social, mas pouco lucrativos (levar linhas telefônicas a consumidores mais pobres, por exemplo), utilizando receitas de uma atividade lucrativa (no caso, serviços prestados às empresas).

Foster defende a tese segundo a qual, em um ambiente regulatório instituído posteriormente a uma privatização de empresa estatal, no qual a prática de subsídios cruzados era comum e foi transmitida ao regulador como “herança”, este deve reduzir a regulação social e estimular a competição. Esta, grosso modo, traduz-se em eficiência e, para Foster e outros, tal é a principal finalidade da regulação.

Especialmente a partir do final dos anos 1990, contudo, ganhou força o argumento de que, na realidade, não há um necessário *trade-off* ou excludência recíproca entre eficiência e equidade. Estudos procuram demonstrar que, em última análise e dadas certas condições, países mais equânimes crescem melhor e mais rápido. Começou-se, então, a defender a existência de uma relação positiva – e não negativa – entre equidade e eficiência. Essa corrente tende a ver criticamente a ideia de *trade-off* como uma espécie de construção abstrata, retórica e, especialmente, de conteúdo perigosamente generalizante de políticas públicas de redistribuição e crescimento. Como sustenta Coutinho:

Ainda que as relações de causalidade entre a diminuição das desigualdades e o crescimento (bem como a causalidade em sentido oposto) não estejam comprovadamente demonstradas, há cada vez mais clareza para a superação da ideia de que o crescimento leva à desigualdade. Ao contrário, há indícios cada vez mais fortes de que a desigualdade atrapalha o crescimento. (2005, p. 143-4).

Em âmbito internacional, Tony Prosser (1999) é um destes autores que avança em relação à proposição de Foster e argumenta que a regulação pode seguir diferentes objetivos não excludentes, tanto econômicos como sociais. Crê, na realidade, que os objetivos não podem ser dissociados. Embora esteja ciente de eventuais “distorções de preço” causadas, por exemplo, por subsídios cruzados, argumenta que a regulação social

tem grande relevância e que considerações de ordem distributiva precisam desempenhar papéis cada vez mais importantes em regimes regulatórios.

O autor também discorda da ideia de que a regulação deve ceder lugar, como num processo natural, à concorrência, uma vez que a regulação de monopólios naturais (como as telecomunicações, no caso de redes em locais pouco atrativos economicamente) em geral diz respeito a serviços que não se confundem com “mercadorias comuns” e que se relacionam com a ideia de serviço público (PROSSER, 1999). Há, para Prosser, um grande número de razões não-econômicas para a regulação. Algumas envolvem lógicas de políticas – legítimas – de governo. Outras existem para beneficiar determinados grupos de indivíduos considerados merecedores de auxílio e suporte pela ação regulatória em razão de sua renda, por exemplo.

8.3. Limites da concorrência como valor

David Parker e Colin Kirkpatrick (2002) apontam a “preferência” da teoria da regulação pelas abordagens que valorizam os ganhos de eficiência e produtividade de um mercado “competitivo”, ao invés de uma “regulação forte”. Segundo o argumento desses “concorrencialistas” autoidentificados, a forma mais eficaz de desafiar o mercado a prestar serviços públicos eficientes é submetê-lo à rivalidade, ou seja, à concorrência. Vista quase como um fim em si mesma, a concorrência seria a forma mais efetiva de garantir investimentos, preços mais baixos e a qualidade dos serviços em função da necessidade de se disputar os consumidores, sendo melhor, portanto, não só para os níveis de eficiência econômica, mas também para o usuário.

A supervalorização do princípio da concorrência, observada em Parker e Kirkpatrick, passou a ser desconstruída por autores mais críticos ao neoclassicismo, como o próprio Prosser (1997) e, no caso brasileiro, Coutinho (2002; 2005; 2017) e Salomão (2002; 2008), os quais apontam que os ganhos de um modelo competitivo, em certos casos, devem ser relativizados ou secundarizados, a depender dos objetivos prioritários da regulação.

A crítica, nesse sentido, busca questionar se um mercado privado baseado na ideia de concorrência pode ser um instrumento para a realização da universalização. Como as regras do direito concorrencial têm, em geral, caráter mais reativo do que proativo, indaga-

se se é possível obter a universalização “mediante a estrita aplicação de regras de livre concorrência ou, ao contrário, a universalização pressupõe maior grau de intervenção ou planejamento por parte do Estado do que a regulação concorrencial pode oferecer” (COUTINHO, 2002, p. 76).

Ainda segundo Coutinho, em reflexão que se mostra aplicável ao setor das telecomunicações:

[...] é mais fácil imaginar que um regime concorrencial leve à rivalidade de firmas na utilização da infraestrutura já construída do que a uma rivalidade na expansão da rede, exceto se a expansão se justificar em razão de interesse comercial concreto na área a ser alcançada. (COUTINHO, 2002, p. 76)

Em outras palavras, a concorrência, que poderia ser considerada benéfica para o consumidor já incluído no mercado, não é capaz de, por si só, incluir cidadãos alijados do acesso às redes.

O argumento é razoável, uma vez que empresas privadas não investem na universalização a não ser quando esta apresenta perspectivas excepcionais de rentabilidade futura que justifique investimento, ou quando são obrigadas a isso pelas regras de regulação que tenham objetivos redistributivos. Além disso, não é difícil imaginar que uma empresa privada, se submetida a um regime de concorrência, não realize – ou faça de tudo para não realizar – investimentos em universalização, uma vez que isso representará uma desvantagem concorrencial ao impor custos que os seus adversários no mercado não possuem. Trata-se de um conflito de lógicas, que permite questionar se, em mercados específicos, é possível optar por uma regulação concorrencial e, ao mesmo tempo, dar conta das necessidades de universalização do serviço público. Ou, dito de outra forma, interroga-se “se é possível defender o princípio da concorrência com aplicação de regras de universalização quando essas segundas se confrontam com as condições necessárias para aplicação das primeiras” (COUTINHO, 2002, p. 76).

Pode-se dizer, assim, que as regras de universalização podem precisar de um mecanismo regulatório antagônico à lógica da concorrência, a depender do objetivo da regulação - como a priorização de seu aspecto social.

8.4. Regulação setorial e distribuição

Outra abordagem existente na emergente teoria crítica da regulação, igualmente assertiva em relação à sua função social, relaciona-se com o tema da redistribuição. “É na redistribuição que deve ser identificada a grande função do novo Estado”, aponta Salomão Filho (2002, p. 41), para quem a redistribuição, a difusão do conhecimento econômico e a cooperação são princípios intimamente ligados ao desenvolvimento e à “democracia econômica”.

A tarefa distributiva está implícita nos regimes tributários e, ainda mais, é bastante razoável a ideia de que estes devem ser o principal instrumento de distribuição e equalização econômicas das sociedades. Do ponto de vista estritamente lógico, no entanto, é possível sugerir que as características particulares de um sistema tributário como o brasileiro não favorecem esse processo de equalização - exemplos disso são as dificuldades em instituir mecanismos de progressividade tributária, a sonegação de impostos por grandes pagadores e altos níveis de trabalho informal (SALOMÃO FILHO, 2008).

Haveria, então, a necessidade de se instituir políticas redistributivas por intermédio de mecanismos outros que não a tributação direta. Assim, embora a função redistributiva desempenhada pelo sistema tributário seja altamente relevante, é importante que sejam concebidos, hoje, “mecanismos redistributivos setoriais”.

[...] redistribuir está longe de ser tarefa exclusiva do Direito Tributário [...]. A função redistributiva desse ramo do Direito estará sempre presente, especialmente para suprir as necessidades daqueles setores geradores de externalidades sociais (saúde, educação etc) cuja responsabilidade sempre deve ser estatal [...]. Mas não pode ser objetivo só desse ramo do direito [...] isso só pode ser obtido através de uma redistribuição setorial, e não apenas macroeconômica. [...] essa redistribuição pode ser feita de várias formas. Algumas das mais eficazes delas conjugam instrumentos tributários setoriais com medidas regulatórias. (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 42)

Tal redistribuição pode ocorrer de forma direta, como, por exemplo, quando a regulação exige dos grandes produtores ou monopolistas que estendam seus serviços a consumidores (ou candidatos a consumidores) que não têm acesso a eles. É o que se tem

ultimamente chamado de obrigações de universalização de serviços. No caso concreto brasileiro, este tipo de formulação teria consequência, em tese, por meio das metas de expansão de redes determinadas às concessionárias de telefonia fixa, os chamados PGMUs, caso os mesmos tivessem se materializado com algum grau de ousadia.

A universalização pode ser vista também como instrumento de transferência de renda ou como política compensatória. Essa tarefa complementa (mas evidentemente não substitui) as funções da tributação progressiva e da prática de subsídios diretos como políticas de transferência de renda, de conotação social, portanto. Nas telecomunicações, a universalização desempenharia, ainda, o papel de um instrumento de ajuste, por faixas de renda, dos ganhos de produtividade decorrentes dos investimentos e exploração eficiente da infraestrutura física de telecomunicações (COUTINHO, 2005). Este tipo de política pública, como preços mais baixos para os mais pobres, nunca se efetivou após a Reforma do Estado: o programa Banda Larga Popular, como visto no tópico 6.3.1, não chegou de fato a existir.

Essa mesma abordagem se faz na distinção entre duas categorias aplicadas ao conceito de eficiência econômica – se “alocativa” ou “distributiva”. Mais precisamente, no tipo de eficiência que a regulação pretende obter. Na eficiência alocativa, valorizada pelos neoclássicos e neoliberais, busca-se a dimensão do desenvolvimento do valor agregado da coletividade (que não se confunde com equidade), frequentemente utilizada para associar a universalização do serviço público à ideia de crescimento econômico – se a massa econômica cresce, haveria, portanto, progressiva universalização.

Já a eficiência distributiva concentra-se nas formas como se distribuem os ganhos e benefícios decorrentes do aumento do bem-estar geral entre os destinatários do serviço público regulado. Ou seja, em casos específicos argumenta-se que uma abordagem completa do problema requer, para além de eficiência alocativa, também a valorização da eficiência distributiva como elemento essencial da relação entre a regulação e o desenvolvimento (COUTINHO, 2002).

8.5. Externalidades e direitos fundamentais

Há ainda uma perspectiva complementar, que em conjunto com as ideias de regulação social e eficiência distributiva, é capaz de conectar a teoria da regulação à teoria dos direitos humanos: o estudo das *externalidades sociais positivas* que investimentos podem gerar.

Embora o termo já tenha sido apresentado em passagens anteriores, vale uma breve definição: externalidades, termo utilizado em alta intensidade nos estudos de regulação, são tradicionalmente classificadas como um tipo de falha de mercado. Uma externalidade ocorre quando efeitos sociais (positivos ou negativos) não são refletidos nos preços de determinado produto.

As externalidades são negativas quando associadas a efeitos indiretos gerados por determinadas atividades – como, por exemplo, a emissão de poluentes pela produção de veículos. Já com as externalidades positivas, “beneficia-se a sociedade de maneira desproporcional ao preço ou custo de fabricação do bem ou produto” (COUTINHO, 2005). Um bom exemplo é o setor da educação: os custos da educação não refletem integralmente a potencialidade de benefícios que a sociedade pode ter por conta da difusão do conhecimento às gerações presentes e futuras. Outros exemplos de externalidades sociais positivas são benefícios socioeconômicos gerados por investimentos em energia elétrica e transportes em uma determinada região e a melhoria da saúde da população que resulta de investimentos em saneamento básico.

As telecomunicações apresentam uma externalidade positiva típica das indústrias de rede, conhecida na literatura como “efeito de rede”. Utilizando-se ainda da figura da antiga telefonia fixa, tem-se que um telefone conectado a um único outro telefone (e somente a ele) é praticamente inútil. O telefone somente passa a ter utilidade com o aumento do número de possibilidades de destinatários de ligações. Quanto mais assinantes, maior o universo possível de pessoas com quem um desses assinantes pode se comunicar, o que aumenta, do ponto de vista agregado, o valor da rede. O traço de externalidade, nesse contexto, se encontra no fato de que, se por um lado uma rede de telecomunicações é mais valiosa quanto maior o número de usuários, por outro lado, o valor agregado não é percebido pelo assinante individual, que leva em conta somente seu benefício privado e

individual ao juntar-se à rede. Ou seja, há um ganho coletivo, decorrente do aumento da rede e da potencialidade de comunicação resultante (COUTINHO, 2002). O mesmo raciocínio vale, de forma potencializada, para a internet: uma única máquina conectada não possui importância alguma. É à medida que outros computadores se conectam à mesma rede que a conexão passa a ter valor.

Sob as perspectivas regulatória e de planejamento setorial, a existência de externalidades positivas nas telecomunicações seriam a grande justificativa para a universalização. Sob esta lógica, sustenta-se que, se o mercado não contar com políticas de universalização (ficando sujeito à sua própria lógica de expansão de redes com base apenas em estímulos à concorrência, por exemplo), a participação dos assinantes tende a ser incompleta do ponto de vista do bem-estar social. É preciso, então, estimular a expansão de redes para um nível em que o bem-estar seja maximizado.

Contudo, a linguagem econômica e regulatória tende a relativizar, ou pelo menos enfraquecer, a natureza da origem daquilo que deveria, ao menos em tese, mobilizar o Estado a conduzir políticas de universalização. Isso porque o centro da ideia de externalidades positivas, no caso das telecomunicações, está assentado na ideia de economia de rede, o que ainda a mantém, de forma geral, no campo dos benefícios econômicos. São, em geral, compreendidos como “ganhos extras” da inclusão.

Se estes diagnósticos regulatórios foram formulados em períodos anteriores à presença da internet, tendo sido aplicados sob a perspectiva da telefonia fixa, a expansão da internet em seus contornos atuais expandiu essa condição. Mais do que isso, como já registrado, o desenvolvimento da internet elevou o acesso às redes de telecomunicações ao status de direito fundamental, tendo impacto na fruição de inúmeros outros direitos e liberdades humanas, cujo encadeamento e ordenamento lógico se deu sob o guarda-chuva do direito à comunicação.

Tem-se então um novo fundamento – muito mais forte do que o acesso à telefonia fixa - que justifica abordagens com foco em um modelo regulatório orientado para a universalização equânime das redes de acesso à internet. O que para a teoria da regulação são externalidades, ou seja, “benefícios extras” advindos da conectividade às redes de telecomunicações, sob a perspectiva da teoria dos direitos humanos, podem ser compreendidas como as justificativas centrais e primeiras para a consecução de políticas

universais. Ou seja, não seriam mais somente o resultado adicional da política - embora não o deixem de ser -, mas essencialmente o seu ponto de partida, condição de fruição do direito humano à comunicação e o princípio a justificar a prevalência de uma regulação social ou, em outras palavras, de políticas regulatórias distributivas.

Há ainda que se considerar a dimensão difusa, para além das dimensões individuais e coletivas (de grupos específicos), que podem ser consideradas externalidades positivas da maximização do acesso. Se, para além da comunicação individual, as telecomunicações foram alçadas ao centro do processo de comunicação social, é possível deduzir que, quanto maior for o número de indivíduos conectados, maiores serão as externalidades positivas na qualificação da democracia. Pluralidade e diversidade, insumos essenciais de uma esfera pública, são, assim, efeitos do crescimento das redes, externalidades positivas da universalização ou, visto por outro ângulo, o dos direitos humanos, uma justificativa adicional para uma regulação focada na universalização. Essas duas questões – políticas universais como fator decisivo tanto para a construção de um espaço público plural (e, portanto, de desenvolvimento democrático) como de desenvolvimento social e justiça econômica – serão retomadas no Capítulo 9.

8.6. Universalização e equidade em países em desenvolvimento

Dentre os teóricos acima referidos, Ogus, McCrudden, Parker e Kirkpatrick, Foster e Prosser discutem os limites e a pertinência da ideia de regulação social sob a vivência e as perspectivas de observação dos panoramas europeu (especialmente britânico) ou norte-americano. Em outras palavras, mesmo a discussão a respeito do papel redistributivo da regulação se deu, até hoje, fundamentalmente em países desenvolvidos, para os quais a redistribuição por meio da regulação assume papel secundário ou residual por conta de seu avançado estágio de desenvolvimento socioeconômico e distribuição de renda.

Ou, como aponta Salomão Filho:

A teoria econômica tem sido recentemente excessivamente influenciada por matrizes teóricas econômicas anglo-saxônicas. A consequência mais grave disso se faz sentir exatamente naqueles ramos da teoria econômica que devem tratar de problemas estranhos às preocupações econômicas do mundo saxão. (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 3)

Nesse sentido, Parker e Kirkpatrick apontam para o fato de que não há, na literatura sobre regulação econômica, uma vertente especialmente dedicada ao estudo das particularidades de países em desenvolvimento. “A razão óbvia para o uso da literatura de regulação econômica do mundo é a falta de um aparato conceitual alternativo”, (2002, p. 9, tradução nossa). E “O desempenho do novo estado regulatório permanece pouco pesquisado, especialmente no contexto de países em desenvolvimento com seus próprios problemas econômicos e sociais peculiares” (2002, p. 2, tradução nossa).

É interessante notar como a categorização proposta por McCrudden aponta que mesmo a discussão econômica crítica ao neoclassicismo nesses países respeita e segue as premissas neoclássicas. Isso não faz diminuir o interesse da teoria da regulação nas discussões sobre o desenvolvimento, mas, sem dúvida, a torna mais distante da realidade econômica e social (subdesenvolvida) em que deve ser aplicada.

A categoria “países em desenvolvimento”, ou “países subdesenvolvidos”⁵³, é certamente ampla, abarcando muitas nações em estágios diferentes de desenvolvimento e com ambientes socioeconômicos, políticos e culturais muito distintos (Coutinho, 2005: 138). Parker e Kirkpatrick, inclusive, chegam a colocar tal abordagem em xeque: “[...] não está claro se os países em desenvolvimento podem ser agrupados e analisados como uma unidade comum, em particular, a capacidade institucional pode variar de um país para outro” (2002, p. 3, tradução nossa).

Inclusive em relação aos serviços públicos, há muitas variáveis que diferenciam significativamente países agrupados sob o “guarda-chuva” do termo. Algumas delas são, por exemplo, renda e sua distribuição, mortalidade infantil, grau de urbanização e avanços tecnológicos. Por certo, um rápido olhar para países em desenvolvimento na América Latina, na Ásia e na África mostrará que cada país e setor em questão possui características peculiares. Assim, o agrupamento desses países sob a expressão “países em

---

⁵³ Há certa controvérsia na utilização dos termos “países em desenvolvimento”, “países subdesenvolvidos” ou “países emergentes”. Todos estes termos retratam uma valoração diferenciada em relação aos países desenvolvidos, mas há críticas em relação ao uso dos conceitos “em desenvolvimento” e “emergentes” por esconderem a relação de subordinação econômica entre as nações, ou de construírem uma ideia de que o desenvolvimento desses países é inexorável. De toda forma, para fins desta pesquisa, todos esses termos são tratados como sinônimos.

desenvolvimento” é, a rigor, uma simplificação que, de alguma forma, faz vistas grossas a traços próprios a cada um desses países (COUTINHO, 2005).

No entanto, algumas características são quase onipresentes nesses países, de modo que a utilização dessa expressão é razoável para delimitar essa categoria específica de análise. Se observado o estágio do setor no momento da privatização das empresas públicas em todo o mundo, havia grande disparidade no nível de desenvolvimento das redes de telecomunicações, incomparavelmente mais baixo nos países subdesenvolvidos.

No Brasil, à semelhança de outros países da América Latina e da África, como já apontado em tópico anterior, no momento da privatização os níveis de penetração dos serviços eram baixos e as redes não haviam sido estendidas a milhões de localidades remotas, rurais e de periferias dos centros urbanos, inclusive nos maiores municípios do país. Já nos países centrais do capitalismo, a universalização das redes de telecomunicações já havia sido praticamente concluída quase quatro décadas antes, e os serviços de telefonia eram usufruídos pela maioria da população, inclusive em áreas rurais e de difícil acesso. Cumpre lembrar, ainda sob o recorte específico da América Latina e também da África, que a abertura do setor na privatização foi realizada em geral com a presença irrestrita de capital estrangeiro, em regime distinto do adotado por países desenvolvidos, que mantiveram uma grande operadora nacional para atender ao conjunto da sociedade e dar suporte a políticas industrial-tecnológicas. Ou seja, o modelo regulatório neoliberal foi ainda mais radical nos países em desenvolvimento.

Esse quadro inicial distinto dos países em desenvolvimento é multiplicado pelas diferenças socioeconômicas. Nos países desenvolvidos, com maior ou menor intensidade, o percentual de população excluída da fruição de serviços em geral é substancialmente menor, e o conjunto da população se beneficiou de décadas de Estado de bem-estar social, ou, dito de outra forma, de políticas de equalização de classes, especialmente por meio da educação pública universal.

No Brasil e em outros países, esta condição é radicalizada pela alta desigualdade econômica, que mantém grande parte da população sem acesso a serviços essenciais. Em diversas regiões, simplesmente não há mercado a ser explorado pelo capital privado, o que sugere que a construção teórica economicista, quando aplicada aos países com as

características dessa natureza, tende, pelas razões já expostas, a não ser bem-sucedida em relação à missão de universalização. Como afirma Coutinho:

[...] A regulação econômica foi, desde seu início, concebida no país - como de resto em toda a América Latina - como um conjunto de técnicas empregadas como meios e, como tais, alheios a preocupações substantivas e desconectadas de valores e desígnios de economia política. Isso deu à gênese da regulação econômica pós-privatização um traço antes de tudo instrumental. Em suma, a universalização do serviço público foi almejada como uma espécie de efeito secundário desejável da privatização. Isso ocorreu de modo tal que prevaleceu a faceta alocativa da eficiência econômica sobre a dimensão redistributiva das políticas públicas. (2002, p. 72)

Verifica-se, assim, após as privatizações, a exacerbação do conflito de ideias antitéticas como interesse geral, prerrogativas públicas e supremacia do interesse público, de um lado, e lucro, relação contratual e equilíbrio econômico-financeiro de outro. As concessionárias de serviço público passam a ver-se num ambiente conflituosamente híbrido: ao mesmo tempo em que se submetem a um regime público, têm natureza e racionalidade mercantil privada (COUTINHO, 2002)

Pode-se concluir, a partir dessa abordagem, que o estágio de desenvolvimento socioeconômico de um país é um fator determinante na distribuição de pesos na relação entre regulação econômica e regulação social. Se isto for verdadeiro, pode-se afirmar que a regulação tem, até certo ponto, “um conteúdo aberto cujo preenchimento depende do contexto”. Regulação deveria ser, então, um termo genérico que designa uma forma não inteiramente predeterminada de atuação do Estado (COUTINHO, 2017).

Embora algumas características comuns ao que se convencionou chamar “regimes regulatórios” – como a existência de agências independentes – sejam frequentes, sustenta-se que a regulação pode assumir traços distintos, pois as características próprias dos setores regulados, traços institucionais de cada sociedade, o estágio de desenvolvimento socioeconômico de cada país e seu sistema jurídico vigente é que devem moldar a

regulação, não o contrário. Nesse sentido, até a existência de órgãos reguladores pretensamente independentes pode ser colocada em xeque⁵⁴.

Além disso, é possível sustentar, como faz Salomão Filho, o argumento segundo o qual países em desenvolvimento podem e devem ver na regulação uma forma de cumprir, dentro de certos limites, uma certa “tarefa inacabada” do Estado desenvolvimentista, submetido a processos de privatização em grande escala orientados por lógicas de curto prazo (como a maximização do valor da venda das estatais nos leilões) e pressionados por fatores macroeconômicos conjunturais (como crises fiscais e programas de ajuste estrutural negociados junto a organismos multilaterais). E ainda:

Sustenta-se aqui, assim, que a regulação pode e deve atentar para os contornos específicos do subdesenvolvimento como resultado de um desequilíbrio na assimilação de inovações técnicas produzidas pelo capitalismo industrial (COUTINHO, 2005, p. 149).

Em suma, países em desenvolvimento têm características e problemas únicos que parecem sugerir a importância de estratégias regulatórias que podem ser distintas daquelas adotadas pela regulação convencional do mundo desenvolvido, como é o caso brasileiro. Além de grandes desigualdades econômicas e amplas camadas da população com níveis de renda extremamente baixos, o Brasil possui o agravante de contar com um grande território, alguns milhões de pessoas vivendo em regiões distantes dos grandes centros urbanos, muitas vezes em locais de difícil acesso, como é o caso, para citar uma referência conhecida, da Região Amazônica.

8.7. Uma nova teoria da regulação

A crítica à abordagem de inspiração classicista na teoria da regulação, embora não tenha chegado ao ponto de contaminar os processos regulatórios propriamente ditos – no sentido de produzir impactos reais em regulações setoriais –, estabeleceu contrapontos ao modelo tido como ideal para o desenvolvimento de setores estratégicos e baseados em economia de rede, como as telecomunicações. Concorrência e eficiência econômica, bem

---

⁵⁴ Para uma crítica ao *modus operandi* das agências reguladoras ver GRAU (2002).

como capital privado regulado por meio de uma agência reguladora pretensamente técnica e independente, passaram a ser valores e formas de organização questionáveis como determinantes para a estruturação de setores específicos da economia, especialmente em países com características marcantes de subdesenvolvimento.

Assim, a teoria foi progressivamente incorporando novas abordagens a partir dos problemas práticos evidenciados pela evolução dos serviços. Termos e conceitos ligados a “regulação social”, “regulação distributiva”, “equidade”, “eficiência distributiva” e “externalidades (sociais) positivas”, entre outros, passaram a ser incorporados ao léxico teórico contemporâneo, construindo um contraponto à visão dominante. Todas essas novas abordagens referem-se a um mesmo problema de fundo: a necessidade de introdução de valores políticos à regulação.

No entanto, buscando avançar propositivamente na categorização proposta por McCrudden, é possível constatar, internamente a este segmento de teóricos críticos à teoria hegemônica da regulação, a existência de dois grupos distintos. Embora existam gradações e nuances internas a cada um deles, grosso modo, podem ser divididos entre os que abordam os problemas a partir de uma lógica alinhada às premissas atuais da regulação e os que buscam extrapolar tais premissas e propor uma abordagem mais aderente à realidade e às necessidades dos países em desenvolvimento.

Um primeiro grupo é composto por autores como Foster, Okun, Parker e Kirkpatrick, que, embora apresentem conteúdo crítico a alguns pontos que sustentam a abordagem neoclássica ou neoliberal, como a necessidade de endereçar preocupações sociais e alguma dose de políticas distributivas, mantêm-se dentro do quadro teórico básico anteriormente proposto, como observado em Parker:

Pode-se esperar que a expansão dos serviços públicos para populações que antes não eram ou eram sub-supridos seja um dos principais objetivos das economias em desenvolvimento. No entanto, para atrair o investimento privado, é necessário um ambiente regulatório que minimize o risco do investidor. (1999, tradução nossa)

“Atrair investimentos privados” e “minimização dos riscos” são tratados, de uma forma geral, como condicionantes da atividade regulatória. Observa-se, assim, mesmo nessa corrente crítica, ainda uma ligação estrutural à teoria neoclássica, que mais fortemente

construiu a ideia de supremacia dos mercados. Além disso, como se abordará no próximo capítulo, tais teóricos ainda se veem atrelados, por vezes, à uma visão preconceituosa e elitista, ao apontar que as dificuldades regulatórias das nações subdesenvolvidas se dão, pelo menos em parte, por uma pretensa característica cultural dessas sociedades.

Pode-se considerar, assim, que embora crítica, essa mesma visão não é suficientemente aplicável às necessidades específicas dos países que precisam realizar altos investimentos em redes de telecomunicações em locais não atrativos economicamente, como no caso brasileiro. O reconhecimento de que novos valores devem guiar a regulação é somente parcial, e não há o abandono dos paradigmas tradicionais da regulação econômica.

Um segundo grupo de teóricos buscou enfrentar de forma mais direta as contradições entre os princípios regulatórios hegemônicos e a necessidade de países em desenvolvimento. Este é o caso de Prosser, Yeung e Majone, e, no Brasil – e de forma ainda mais enfática –, de Coutinho e Salomão. Seu fundamento está na crença da existência de diferenças estruturais nas economias subdesenvolvidas, decorrentes do processo histórico. E, mais do que isso, na busca de imposição de outros valores como vetores da regulação.

Esses autores entendem que a tarefa de universalização, nesses países, via de regra, é não-lucrativa, pois implica em estender a rede até consumidores distantes e sem poder aquisitivo. Por outro lado, as empresas não estarão dispostas a estender a prestação do serviço simplesmente pelas externalidades positivas que apresenta. Não por outra razão “as principais propostas para resolução do problema baseiam-se, exatamente, em soluções estatais ou quase-estatais” (SALOMÃO, 2002, p. 24).

O regime de concessão de serviço público a entes privados, então, parte de uma imperfeição de fundo quase insolúvel, tendo como base a crença de que é possível transformar agentes privados em persecutores do interesse público.

As razões para o fracasso desse sistema são óbvias. Basta exemplificar com um problema de forma e outro de fundo. [...] é saliente a incapacidade do sistema contratual, nuclear para as concessões, de bem ordenar o cumprimento de fins públicos. Mesmo que dirigidos, tais contratos terão sempre como fim o arbitramento de interesses conflitantes entre as partes. [...] têm como base princípios típicos dessa relação, como o equilíbrio econômico contratual que, recorrentemente, é utilizado para justificar o descumprimento de fins públicos. [...] Esse regime tem, de um lado, originado a captura do poder concedente pelo concessionário [...]. De

outro, tem-se mostrado ineficaz, pois, a cada controle erigido, o concessionário desenvolve duas ou três formas de contorná-lo. Controles de preço são contornados através da diferença de qualidade, de continuidade, de atendimento ao usuário etc. (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 59)

Este conjunto de autores argumenta, também, que continua a haver, possivelmente com maior intensidade do que antes, princípios essenciais para o serviço público, caso específico das telecomunicações. “Seja porque o serviço público é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, seja porque corresponda a um serviço essencial relativamente à sociedade” (GRAU, 2008, p. 128).

Observadas as perspectivas apresentadas por estes autores, parece haver um consenso de que o Estado, como gestor distante e abstrato, não cumpre a contento as suas funções. Isso não significa que é necessário diminuir a sua presença ou destituí-lo de função. Implica, ao contrário, em incorporar, no conteúdo da regulação, a força dos objetivos e justificativas prioritários de cada nação. “Trata-se, portanto, de um Estado que deve basear sua gestão em valores e não em objetivos econômicos” (SALOMÃO, 2002, p. 41). Como também diz Coutinho:

[...] não há uma fórmula econômica universal ou uma teoria geral para a regulação, isto é, que esta pode ser, dentro de certos limites, moldada conforme se dê mais ou menos importância a determinados princípios jurídicos, formulações econômicas e concepções políticas, conclui-se que o peso do conteúdo distributivo da regulação pode variar de país para país, em função de traços próprios [...] o Brasil, como país com características marcantes de subdesenvolvimento, deve (conteúdo jurídico) e pode (conteúdo econômico) valer-se da regulação [...] para promover a universalização do serviço público por meio da execução de políticas de conteúdo distributivo. (2002, p. 69)

O caso brasileiro aplicado às telecomunicações parece satisfatoriamente encaixar-se nessa abordagem, na medida em que ela aponta algumas das razões que explicam porque o modelo regulatório implantado não é bem-sucedido na tarefa de universalização do acesso. Sendo uma tarefa per si não lucrativa, cria-se uma barreira intransponível para garantir o investimento privado necessário para essa expansão. E, em havendo milhões de brasileiros nada ou precariamente conectados, o impasse extremo está colocado.

É certo que o Brasil, quando da privatização dos serviços no final da década de 1990, criou, como a maioria dos outros países o fizeram, alguns mecanismos que podem ser compreendidos como instrumentos de cunho social distributivos. Ou seja, estabeleceram-se, como já visto, metas de expansão das redes (PGMUs) e um fundo para investimentos em universalização, mas nem estes instrumentos foram efetivamente implementados. Poder-se-ia dizer, assim, que o Brasil sequer colocou em prática o modelo idealizado.

Como estes autores bem apontam, as razões para não implementar estes instrumentos, ou fazê-lo de forma precária, reside justamente no desenho estrutural do modelo, em função da incompatibilidade da tarefa de universalização com a busca de maximização do lucro inerente à atividade privada em países com as particularidades do Brasil. Ou seja, especialmente a imposição de metas de universalização, com obrigações impostas às empresas, tende a fracassar pela própria natureza do modelo, muito mais do que por uma pretensa incompetência em implementá-las.

A recriação da Telebrás, em tese, teria sido o movimento estrutural mais próximo de dar concretude a esta abordagem teórica, ao propor de fato um novo modelo – misto, público e privado – mas, como visto, nunca chegou a se concretizar. Teria sido necessário, contudo, encarar a iniciativa mais como um instrumento de universalização do que como uma estratégia de segurança para as comunicações estatais.

De toda forma, importa notar que já há uma construção teórica capaz de servir de base para um novo modelo regulatório, que possa abranger algumas das razões econômicas para a regulação, mas que seja sobretudo pautada por um viés social e distributivo, que tenha como justificativa central a necessidade de garantir o acesso universal às redes de telecomunicações.

A pergunta que se faz, e que de certa forma se investigará no próximo capítulo, é: “por que o Brasil não se debruça sobre a necessidade de revisão do atual modelo institucional para dar efetividade ao direito de acesso à internet devidamente positivado no marco jurídico nacional, tendo em vista que, desde os seus primeiros anos, o modelo adotado dava mostras de inadequação à realidade do país?”, com uma crítica teórica consistente nesse sentido.

9. A RALÉ BRASILEIRA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E ACESSO À INTERNET

Já foi possível constatar que a evolução das comunicações e das sociedades apontou para a emergência de um novo direito humano, o direito à comunicação. Este, sob a sua perspectiva prática e formal, materializou-se no reconhecimento do direito de acesso à internet, positivado inclusive no ordenamento jurídico brasileiro como direito fundamental.

Além disso, já constatamos um ambiente de forte contradição entre esses enunciados e a implementação de políticas públicas de acesso às redes no Brasil. Embora tenha sido possível observar alguns episódios e ações de cunho universalizante nas últimas duas décadas, constata-se que o poder público, de forma geral, pouco ou nada fez para de fato universalizar o acesso à internet, que cresce de forma vertical e mantendo o padrão das desigualdades observadas nos anos iniciais de sua expansão. Mesmo os poucos instrumentos idealizados para reduzir tais desigualdades nunca foram efetivamente implementados.

Também foi possível constatar que a própria teoria da regulação, que delineou o modelo de prestação de serviços atualmente vigente no Brasil, foi idealizada para uma realidade inexistente por aqui e baseada em valores que podem não ser os mais importantes. É, portanto, extremamente limitada se aplicada a países em desenvolvimento com características como as brasileiras, cuja tarefa de universalização é extrema, em função do estágio de desenvolvimento das redes, dos limites econômicos da população e da vasta área rural e remota.

Contudo, a pergunta sobre as razões para o Brasil não dar consequência aos enunciados e princípios jurídicos que ele mesmo se impõe ainda permanece parcialmente em aberto. A teoria crítica ao campo hegemônico da regulação é capaz de fazê-lo em uma primeira camada teórica. Mas por que, mesmo sendo a internet um bem precioso para o desenvolvimento individual e a garantia de direitos, não há qualquer elemento fático que permita afirmar que universalizar o acesso tenha se tornado de fato uma prioridade nacional? Por que sequer demos consequência às poucas ações previstas no modelo para corrigir as “falhas de mercado”, sem que gestores públicos tenham sequer sido constrangidos a cumprir o que manda a lei? Trata-se de uma incompetência nata do povo brasileiro em implementar políticas públicas? Ou

de uma questão estrutural mais ampla, ligada à própria compreensão que possuímos em relação ao processo de formação da identidade brasileira, aos direitos fundamentais de nosso povo e ao seu lugar no espaço público?

9.1. O padrão de captura do espaço público próprio dos meios de comunicação

Conforme visto no Capítulo 4, o espaço público é um constructo teórico já bastante investigado no universo acadêmico. Para esta pesquisa, importa observar que o espaço público é uma ideia referência para se estabelecer a relação entre comunicação e democracia. É um horizonte, portanto, para as políticas de comunicação (Haje, 2017). No plano material, tendo como pano de fundo essa construção, é possível dizer que quanto maior o nível de igualdade no acesso ao espaço público, maior a qualidade e profundidade de uma democracia. Com essa perspectiva – que é também a base da emergência do direito à comunicação –, a análise histórica recente sobre o espaço público próprio dos meios de comunicação revela elementos que podem ser transpostos para o cenário atual do acesso à internet.

O cenário pré-convergência tecnológica, marcado pela hegemonia e amplo uso dos meios de comunicação eletrônicos de massa, foi abordado por importantes autores ligados ao estudo das políticas de comunicação, como Venício Lima (2001; 2011) e Murilo Ramos (1992; 2006; 2007). Tais autores apontam ter havido, desde a expansão da comunicação de massa no Brasil, um movimento constante de apropriação de meios de natureza pública, construindo um cenário de desigualdades no acesso ao espaço próprio dos meios de comunicação. A partir de diferentes objetos de pesquisa e com nuances de abordagem, esse cenário também é descrito em outros inúmeros trabalhos, com foco em diferentes campos das Ciências Humanas.

No caso específico da radiodifusão (rádio e televisão aberta), que por décadas se constituiu como o meio de comunicação hegemônico, tais autores apontam ter havido um processo de apropriação organizado destes meios por uma pequena elite, constituída no Brasil majoritariamente por grupos familiares. No caso, a captura do espaço público não se deu pela restrição ao acesso aos conteúdos distribuídos por estes grupos – como bem lembram Ramos

(2006) e Dantas (2002), quase a totalidade das residências já possuíam aparelhos de televisão na década de 1980, a partir de impulso que inclusive havia se constituído como política de Estado durante o regime militar. Tal captura foi realizada restringindo-se o acesso aos meios de produção e difusão de conteúdos audiovisuais.

Embora guarde algum grau de semelhança com sistemas estruturados em outros países subdesenvolvidos, em especial na América Latina – como os casos notórios do México, Colômbia e Argentina, que também têm seus cenários marcados por grupos privados hegemônicos –, há particularidades no caso brasileiro em relação a este período que merecem destaque. A primeira característica marcante do período pré-convergência é, justamente, a hegemonia técnica e de audiência do Grupo Globo. Daniel Herz (1986) descreve em detalhes a história de seu crescimento e posicionamento como líder das comunicações no Brasil, em aliança com o regime militar, especialmente a partir da segunda metade da década de 1960, com o início das transmissões do Jornal Nacional. Além da ampla hegemonia técnica e da audiência, a empresa mantém até hoje domínio sobre o mercado publicitário, constrangido por meio das práticas de comissionamento das agências de publicidade, conhecidas como Bonificação por Valor, ou BV.

São inúmeros os episódios já descritos sobre a participação do Grupo Globo em momentos da história nacional, como as campanhas pelas Diretas Já, as eleições presidenciais de 1989 (LIMA, 2011) e, mais recentemente, as crises do Mensalão e o Impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff. Autores como João Brant de Castro (2018) também contam de forma pormenorizada a atuação do Grupo Globo como grupo de interesse ao longo da história até os dias atuais.

Lima (2011), em especial, debruça-se sobre o fenômeno conhecido como “coronelismo eletrônico”, que, segundo o autor, guarda características e mantém traços comuns ao “coronelismo” descrito por historiadores como o sistema de dominação e relações políticas na República Velha. Se o coronelismo era um aspecto local da dominação política, que encontrou suas condições ideais de funcionamento num país de população ainda majoritariamente rural,

[...] o Coronelismo Eletrônico é um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século XX, que sofre uma inflexão importante com a Constituição

de 1988, mas persiste e se reinventa depois dela. É também resultado da adoção de um modelo de curadoria, isto é, da outorga pela União a empresas privadas da exploração dos serviços públicos de rádio e televisão em sobretudo, das profundas alterações que ocorreram com a progressiva centralidade da mídia na política brasileira, a partir do regime militar (1964-1985). (LIMA, 2011, p. 105)

Emissoras de rádio e televisão, mantidas pela publicidade governamental e articuladas em redes nacionais, dão origem a um tipo de poder agora “não mais coercitivo, mas criador de consensos políticos” (LIMA, 2011). Ao controlar concessões, o novo coronel promove seus interesses, hostiliza adversários e cerceia a expressão de quem desejar. Não é coincidência constatar, portanto, que as oligarquias dominantes em vários estados e regiões do país, a partir das últimas décadas do século passado, tenham em comum vínculos com os meios de comunicação.

No curso da história, Aguiar e Lima (2007) apontam ainda ter havido uma mudança de cenário quando uma mínima tentativa de democratizar o uso do espectro radioelétrico foi conquistada pelos movimentos sociais, com a regulação das licenças para rádios comunitárias. Os autores indicam que, neste momento, surge um “coronelismo eletrônico de novo tipo”⁵⁵, que não exclui o anterior, mas é complementar a ele. Se, por um lado, foram impostas inúmeras barreiras para o exercício de rádios comunitárias legítimas, com a perseguição política e criminalização desses comunicadores – cerceando, por assim dizer, o acesso aos meios de produção e distribuição de informação e, conseqüentemente, ao espaço público próprio dos meios de comunicação –, por outro lado, assistiu-se à expansão de rádios comunitárias ilegitimamente outorgadas a políticos e, especialmente, religiosos católicos e evangélicos, em âmbito local.

Somada a essa característica, temos outra: ao contrário dos países desenvolvidos, não se criou de fato no Brasil um sistema público de comunicação equidistante entre Estado e mercado (VALENTE, 2009), à semelhança de todos os países desenvolvidos, com a exceção dos

---

⁵⁵ O fenômeno do coronelismo de novo tipo foi descrito em detalhes por V. Lima e C. Lopes (2007), com inclusive a constatação de uma “fila rápida” para a obtenção de outorgas de radiodifusão comunitária.

EUA. Mesmo se considerada a referência norte-americana, invocada como modelo para o sistema brasileiro, onde as empresas líderes do setor são privadas, também não se desenvolveu um ambiente concorrencial de fato, com pelo menos três grandes empresas disputando a liderança do mercado, bem como nunca se regulou o acesso da produção independente e regional à televisão aberta, como também fizeram, e ainda fazem, os norte-americanos. Vivemos, no Brasil, por décadas, sob um monopólio privado verticalizado.

Por fim, merece menção nesta breve retomada histórica o fato de que uma série de direitos ligados ao campo da comunicação social eletrônica, que naquele momento era o centro da comunicação de massa, também haviam sido enunciados juridicamente. Estes direitos foram incorporados à Constituição Federal de 1988 em um capítulo específico (artigos 220 a 224) para abrigar estes enunciados, como, por exemplo: a necessidade de um sistema de comunicação complementar, público, privado e estatal (art. 223, CF); a regionalização da produção e o incentivo às produções independentes e regionais (art. 221, CF); e, ainda, a vedação a monopólios e oligopólios (art. 220, CF). Entretanto, à semelhança do que ocorre hoje no universo das telecomunicações, tais dispositivos nunca levaram a consequências práticas de maior relevância. No caso destes princípios constitucionais, os mesmos nunca foram sequer regulamentados, apesar das inúmeras tentativas para que isso ocorresse ao longo da história (LIMA, 2011). Tornaram-se, como outros trechos relevantes da nossa Constituição Federal, especialmente àqueles ligados aos direitos sociais, letra morta.

Assim, a história recente da configuração institucional do espaço público próprio dos meios de comunicação no Brasil, quando comparada aos meios de acesso ao “novo” espaço público que emergiu com a expansão da internet, revela a existência de um padrão de captura deste espaço, se não na forma, pelo menos em seu conteúdo. Isso porque a captura do espaço público no período pré-convergência ocorreu, no Brasil, especialmente pela restrição do acesso de diferentes atores aos meios de produção e de distribuição audiovisuais, apesar de os enunciados e mandamentos constitucionais apontarem na direção de um ambiente de produção e difusão de informação plural.

No cenário atual, embora possam ser determinados diferentes obstáculos à constituição de um espaço público horizontal – inclusive pela continuidade de hegemonia da distribuição de

conteúdos pelos mesmos atores na internet, agora somada ao monopólio das *big techs* e de seu enorme poder algorítmico –, esse cerceamento é realizado também pela barreira de entrada material à internet. Ou seja, em termos de obstáculos estruturais-materiais, mantêm-se as barreiras aos meios de produção e distribuição, embora, até pela diferença entre os meios, isso seja feito de forma distinta.

Por isso, parece haver alguma limitação, neste ponto em específico, nas análises de conteúdos focados em redes sociais⁵⁶, que apontam, de forma geral, grande prevalência de narrativas políticas conservadoras, a despeito do evidente uso de robôs que simulam atividades humanas por esses grupos – esta, uma forma de captura por meio da trapaça. Fato é que nas análises sobre tais conteúdos, em geral se dá pouco valor ao dado básico de que milhões de brasileiros, que nas duas últimas décadas se constituíram como ativo eleitoral do campo progressista, simplesmente não participam do jogo. É natural, assim, que se observe a supremacia de conteúdos histórica e ideologicamente alinhados ao campo mais conservador do país, uma vez que as classes médias e altas são, afinal, aquelas que, no Brasil, estão efetivamente conectadas. Se este fator não pode ser evidentemente considerado totalizador do “tom” hoje existente nas redes sociais, tampouco pode ser desprezado.

Em síntese, a captura do espaço público próprio dos meios de comunicação de ontem, em certa medida, repete-se hoje e, igualmente, passa pela restrição do acesso material aos meios de produção e distribuição de informação, agora no ambiente da internet. É essa atrofia do espaço público a marca essencial da manutenção de uma espécie de pensamento único, fruto de uma aliança não declarada da elite nacional com a classe média, construída inicialmente no plano teórico e, depois, simplificada como produto de informação difundido por todos aqueles que detêm os meios para fazê-lo.

---

⁵⁶ Um dos grupos referências para este tipo de análise é o Laboratório de estudos sobre Imagem e Cibercultura (Labic), do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Espírito Santo, coordenado pelo professor Fábio Malini. Para saber mais sobre o método do grupo, ver: 2016, MALINI, F., *Um método perspectivista de análise de redes sociais: cartografando topologias e temporalidades em rede*, disponível em http://www.labic.net/wp-content/uploads/2016/06/compos_Malini_2016.pdf

Assim, pode-se dizer que o processo de convergência digital não foi “disruptivo” no que diz respeito ao acesso material de mais e novos atores ao espaço público, embora o tenha sido em tantos outros.

9.2. A macronarrativa da incongruência

A perpetuação de um ambiente de assimetrias materiais no acesso ao espaço público já existente em tempos pré-convergência não explica por si só o desprezo brasileiro pelas políticas de universalização do acesso à internet. Inclusive, porque tais assimetrias se mantêm apesar de mudanças drásticas no cenário específico das disputas sobre a regulação das comunicações no país. A principal delas, a inexistência de um grupo de interesse específico, com forte poder de pressão em diversos ambientes institucionais, atuando ostensivamente para garantir que a organização do setor de fato impeça a entrada material de novos atores/sujeitos nas redes de produção e circulação de informação, como ocorria no período anterior à convergência digital.

Se uma das características marcantes da ascensão e hegemonia do Grupo Globo foi a sua presença na definição da regulação setorial, tanto em tempos de consolidação e expansão (HERZ, 1987) como no período de manutenção de sua posição dominante (BRANT, 2018), não há elementos fáticos que ensejem a afirmação de que a mesma atue para manter um contingente enorme de brasileiros sem acesso ou com acesso precário à internet, da mesma forma que sempre atuou para que o governo e o parlamento fossem uma extensão de seus interesses no mercado da comunicação de massa brasileiro. Ou seja, se o Grupo Globo atuou (e ainda atua) para manter sob seu controle a regulação tradicional dos meios de comunicação de massa – e portanto o bloqueio do acesso material de outros atores aos meios de produção e distribuição de conteúdo audiovisual –, não é possível dizer que seja ele (ou mesmo o conjunto dos grupos empresariais calcados na radiodifusão) a força que impede que políticas públicas universais de acesso à internet sejam levadas adiante, pelo menos de forma direta.

O mesmo pode ser dito das *big techs*, como são conhecidas as monopolistas da internet mundial (grupos *Facebook*, *Google*, *Microsoft*, *Amazon* e *Apple*), que contabilizam lucros a cada

nova pessoa conectada em todo o mundo. Estas até se aventuraram em projetos de conectividade (especialmente o *Facebook*, com o chamado projeto Internet.org⁵⁷), mas acabaram recuando, provavelmente menos pelas críticas que receberam pelos projetos que tentaram impor uma internet “murada”, baseada em seus aplicativos e redes sociais, e mais por terem percebido que não valia à pena carregar estruturas físicas dispersas enormes, se é possível obter lucros muito maiores sem carregar esse ônus.

As próprias operadoras de telecomunicações, embora atuem como grupo de interesse em momentos relevantes – como as discussões que chegaram a ser travadas na segunda parte do governo Lula sobre a possibilidade transformação do acesso à internet em serviço submetido ao regime público –, nunca ofereceram resistência a medidas voltadas à universalização (ou minimamente, à ampliação física das redes) que poderiam injetar recursos no setor e beneficiá-las direta ou indiretamente, como é o caso do FUST, uma vez que também lhes interessa a ampliação de seu mercado. Ou seja, mesmo sendo o grupo de interesse das operadoras ativo em diferentes espaços institucionais, nunca foram promotores de uma narrativa anti-inclusão digital. O cabo de guerra econômico na definição de metas, obrigações e outras questões jamais produziu uma narrativa de cunho ideológico. Fato é que as operadoras de telecomunicações, diretamente ou por meio de suas entidades representativas, nunca se consolidaram como um ator político com a envergadura dos radiodifusores⁵⁸. Em suma, nenhum grupo de interesse age ostensivamente “contra a universalização do acesso à internet” como, por exemplo, o Grupo Globo agiu ao longo da história para evitar a pulverização das redes de radiodifusão pelo território brasileiro.

Se não é pela atuação de grupos de interesse em bloqueá-las, por que há então, no Brasil, enormes dificuldades em implementar políticas universalizantes de telecomunicações?

Parece ser possível afirmar, no caso específico das telecomunicações (e, provavelmente, em outros setores essenciais à vida pública), que há um ambiente em que diferente

---

⁵⁷ Mais informações sobre o projeto do Facebook em <https://info.internet.org/en/>.

⁵⁸ Para uma visão crua e sem filtros da orientação política do setor, escrita por um dos mais destacados representantes da sua principal associação de classe, ver: SILVEIRA NETO, Cesar Romulo. *Brasil Século 21: Uma Sociedade Aberta (Tele)Informatizada. Um Caso Real*. São Paulo: Editora Albatroz.

construções teóricas, por suas afirmações e omissões, se encontram e se fortalecem para criar uma macronarrativa que justifica e normaliza a incongruência já apontada entre enunciados jurídicos sobre o direito à comunicação (e o direito de acesso à internet, em específico) e as ações do Estado. Esta narrativa tem no espaço público próprios dos meios de comunicação, marcado por um padrão de captura que atrofia as possibilidades de circulação de discursos divergente, um ambiente perfeito para sua perpetuação.

De um lado, as teorias econômicas, incluindo a teoria da regulação, produziram uma narrativa hoje hegemônica sobre princípios e valores para a gestão das economias nacionais, mesmo que esta visão geral seja altamente questionável se observada, no caso das telecomunicações, pela métrica da universalização. De outro, a teoria “clássica” sobre a formação do Brasil, mesmo que também já fruto de críticas consistentes, consolidou a forma como em geral se percebe o país, nossas relações políticas e sociais internas, bem como nossa visão da relação com os países desenvolvidos. Essas ideias produzidas no âmbito teórico em diversos campos do conhecimento, como o caso aqui em análise, possuem um fio condutor comum ou, no mínimo, pontos de contatos que fazem com que se fortaleçam e se retroalimentem. Simplificadas como narrativa geral, encontram no ambiente de captura do espaço público – que se mantém, embora sob novas condições – um campo propício para a perpetuação dessas ideias como verdades inquestionáveis, contaminando inclusive parte do pensamento crítico e da orientação política progressista. É o que passamos a explorar a seguir.

9.3. Personalismo, jeitinho brasileiro e regulação

O primeiro desses pontos de contato entre as narrativas produzidas por estes campos teóricos está na existência de uma pretensa singularidade do nosso povo e de nossa formação enquanto nação.

Essa visão é perceptível inclusive em alguns dos autores críticos à teoria da regulação hegemônica, como Parker e Kirkpatrick (2002) e Okun (1975), que situam as dificuldades dos países subdesenvolvidos na concretização das aspirações por universalização em uma falta de

preparo técnico, uma carência de *expertise* natural, uma incapacidade de impor comandos regulatórios em direção ao bem-estar coletivo.

Haveria, segundo estes autores, uma sugestão indireta de ser essa incapacidade inerente aos países nessa condição: “[...] a implementação da regulação é uma função humana e não simplesmente técnica, portanto, a qualidade dos reguladores é importante e a experiência regulatória nos países em desenvolvimento normalmente é escassa” (PARKER; KIRKPATRICK, 2002, p. 11, tradução nossa). A referência difusa à “função humana” é localizada em algum ponto impreciso entre falta de formação técnica e inaptidão, o que levaria, ainda, em direção a um ambiente mais favorável à captura dos órgãos reguladores:

Assimetrias de informação e, portanto, o escopo para comportamento “oportunista” por parte do regulador ou do regulado pode ser maior nas economias em desenvolvimento do que nas desenvolvidas devido à falta de experiência regulatória e à necessidade de capacitação regulatória. (PARKER; KIRKPATRICK, 2002).

Observa-se perspectiva semelhante em Levy e Spiller (1994), em análise sobre a capacidade e performance regulatória de diferentes países (Argentina, Jamaica, Chile, Filipinas e Reino Unido) que se tornou referência para cursos de regulação em todo o mundo. Ao formular uma série de requisitos institucionais para o sucesso dos modelos regulatórios que passariam a ser implantados internacionalmente naquela mesma década, argumentam que “a credibilidade e eficácia de um quadro regulatório – e, portanto, sua capacidade de facilitar o investimento privado – varia com as instituições políticas e sociais de um país” (LEVY; SPILLER, 1994, p. 201, tradução nossa). Os autores fazem inúmeras referências à necessidade de capacitação dessas instituições por órgãos internacionais. Entre vários termos técnicos, salta aos olhos uma visão eivada de valoração moral, em função dos “ambientes problemáticos”, com a necessidade de que as nações menos desenvolvidas se “adequem”, “capacitem”, “qualifiquem” sua vida institucional, para que a regulação possa atingir seus objetivos de “atrair investimentos internacionais”. Por trás da tecnicidade linguística, percebe-se, nestas e em outras passagens, um componente cultural oculto.

A ideia soa presunçosa e, até certo ponto, preconceituosa, mas parece encontrar abrigo na visão que o Brasil possui de si mesmo. Nosso “homem cordial”, com seu “jeitinho brasileiro”, máximas estereotipadas de como nos vemos no espelho, valida a ideia de que somos incapazes de formular ações mais estruturadas e implementá-las, sendo necessário nos submetemos a um modelo concebido externamente e operado por atores estrangeiros.

É o que se buscará abordar a partir dos enunciados básicos de referências sobre a formação brasileira, como Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Roberto DaMatta e Fernando Henrique Cardoso⁵⁹, utilizando como perspectiva crítica a introdução do conceito de classes sociais de forma mais orgânica por Florestan Fernandes e, especialmente, as formulações críticas mais recentes de Jessé Souza. Souza (2000; 2012; 2015; 2017) classifica esse conjunto de obras “fundadoras” de forma ampla como “sociologia da inautenticidade brasileira”, em crítica à visão hegemônica das Ciências Humanas sobre o processo de formação do Brasil e das características que essa formação nos faz carregar até os dias atuais. Mesmo sem a radicalidade e a ênfase crítica de Souza, é o que de fato podemos depreender. Sigamos o raciocínio com uma breve reconstituição.

Sérgio Buarque de Holanda, com *Raízes do Brasil* (2004), de 1936, inaugura de forma mais estrutural uma interpretação sociocultural sobre a formação do Brasil, sendo considerado a referência teórica a iluminar outros inúmeros autores que deram continuidade ao seu pensamento. Holanda localiza o centro da constituição cultural e institucional brasileira em nossas raízes ibéricas e, de forma mais precisa, em nossa herança portuguesa. A Península Ibérica seria uma dessas regiões fronteiriças onde a Europa se encontra com outros continentes

---

⁵⁹ Importante adicionar mais um elemento metodológico: é certo que a escolha desses autores como representativos de um certo pensamento social é controversa. Outros poderiam ser incluídos, ou excluídos. Crê-se, de toda forma, que em conjunto formam uma linha de pensamento complementar, embora guardem algum grau de diversidade entre eles. Dos autores selecionados, Sérgio Buarque de Holanda, Roberto DaMatta e Raymundo Faoro fazem parte de um grupo de autores escrutinados por Jessé de Souza. Holanda e Faoro foram inclusive os dois autores da sociologia a que este pesquisador teve acesso ainda no ensino secundário, como representantes de uma “leitura acurada da realidade brasileira”. Optou-se pela inclusão de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto por se acreditar que a teoria da dependência é uma certa continuidade lógica em relação aos demais autores. Uma ausência que pode ser sentida é a de Gilberto Freyre, com seus clássicos *Casa-Grande & Senzala* (2003) e *Sobrados e Mocambos* (2013). Freyre certamente inaugurou uma abordagem antropológica sobre nossa brasilidade que serviu de referência para inúmeros pensadores, inclusive os escolhidos para análise. Contudo, a imersão em Freyre demandaria foco exclusivo, em detrimento de um olhar mais estrutural sobre essa linha de pensamento.

e culturas, “menos carregada, em alguns casos, desse europeísmo que, não obstante, mantêm como patrimônio comum” (HOLANDA, 2004, p. 31).

No caso brasileiro, a verdade, por menos sedutora que possa parecer para alguns de nossos patriotas, é que ainda nos associa à Península Ibérica, a Portugal especialmente, uma tradição longa e viva, bastante viva para nutrir, até hoje, uma alma comum, a despeito de tudo quanto nos separa. Podemos dizer que de lá veio a forma atual de nossa cultura: o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma. (HOLANDA, 2004, p. 61)

O “personalismo” que marca as relações sociais no Brasil estaria conectado ao componente meritocrático do pensamento ibérico. Teria sido essa mentalidade do reconhecimento social pelo mérito e de responsabilização individual o que impediu, no Brasil, a constituição de um espírito de auto-organização horizontal, sendo a raiz da preponderância de uma “ética aventureira” sobre uma “ética do trabalho” – ou da subordinação do elemento cooperativo e racional ao pessoal e afetivo, como algumas de nossas poucas virtudes, a plasticidade (SOUZA, 2015). O ponto máximo dessa construção é o bem conhecido “homem cordial”, o produto final de um processo cultural que levou à abstração coletiva do personalismo que marca as relações institucionais no Brasil, permitindo de forma contraditória a manutenção de um sistema social baseado em valores personalistas e patrimonialistas.

Em Holanda, a escravidão não é apresentada como elemento estruturante de nossa dinâmica de classes sociais, mas prioritariamente como um elemento cultural,

uma suavidade dengosa e açucarada [que] invade, desde cedo, todas as esferas da vida colonial [uma vez que] “sinuosa até na violência, negadora das virtudes sociais, contemporizadora e narcotizante de qualquer energia realmente produtiva, a ‘moral das senzalas’ veio a imperar na administração, na economia e nas crenças religiosas. (HOLANDA, 2004, p. 61-62)

O ponto alto dessa abordagem do traço personalista da sociedade brasileira, e provavelmente mais conservadora, pode ser encontrada em Roberto DaMatta. Em *Carnavais, Malandros e Heróis* (2012), de 1979, o autor aborda a distinção entre “pessoa” e “indivíduo”, demarcada em seu original trabalho na conhecida pergunta “Você sabe com quem está

falando?”. Do lado de quem pergunta, estão os que se colocam na posição de pessoas e titulares de direito. Já os seres humanos a quem tal pergunta é dirigida seriam meros indivíduos (SOUZA, 2017).

Encontra-se também em DaMatta o “conceito” de “jeitinho brasileiro”, depois incorporado ao léxico geral do país como referência estereotipada de nós mesmos como povo, o que é significativo. O “jeitinho brasileiro” refere-se de modo abrangente à maneira que o povo brasileiro teria de improvisar soluções para situações problemáticas, usualmente não adotando procedimentos ou técnicas estipuladas previamente. Tal “jeitinho” novamente atribui à identidade do brasileiro a tendência a dar respostas personalistas/individualistas a problemas de ordem social/coletiva, numa espécie de versão popularizada da ética aventureira já apontada por Holanda. Embora possa ser utilizada com conotação positiva, ligada à noção de criatividade, é associada mais fortemente às noções de malandragem e corrupção, em ambiguidade semelhante à do “homem cordial”⁶⁰.

Ainda mais do que Holanda, DaMatta transparece grande encanto com os EUA, com a comparação da postura dos norte-americanos e a dos brasileiros em relação às leis. No caso brasileiro, a natureza coercitiva das leis seria inadequada à permissividade geral, enquanto nos EUA as leis não admitiriam permissividade alguma. Em termos mais populares, diz-se que, lá, “ou pode, ou não pode”. No Brasil, descobre-se que é possível um “pode-e-não-pode” (DaMatta, 2012), ou ainda, “leis que pegam e leis que não pegam”. Essa interpretação, ou pelo menos o resultado dela é, não sem fundamento, largamente difundida como um elemento de nossa brasilidade. Porém, esse conceito generalizante esconde que a lei pega muito bem para alguns e muito pouco para outros.

---

⁶⁰ Essa ambiguidade pode inclusive conviver. Um exemplo prático, para abusar da busca de pontos de contato entre os temas, é o conhecido *gato-net* (utilizado tanto para televisão por assinatura quanto para o serviço de acesso à internet, ou ambos), que consiste em conectar-se à rede de telecomunicações sem remunerar o prestador do serviço, prática muito comum no Brasil, especialmente nas periferias das grandes cidades. Por um lado, essa forma de organização individual pode ser considerada “criativa” — além de compreensível e justificável num quadro de exclusão estrutural —, como ocorre também com energia elétrica e água. De toda forma, a síntese da informalidade é ruim: além de todas as “externalidades” como o não recolhimentos de impostos e a redução da transferência a todos os usuários os benefícios da exploração da rede, a regra geral é de serviços de péssima qualidade, com interrupções frequentes.

Em comum, essas interpretações dominantes e mais influentes sobre a singularidade cultural brasileira partem de uma especificidade predominantemente não-europeia em sentido clássico: a influência ibérica. Todas as revoluções e movimentos histórico da modernidade, como o Iluminismo, a Reforma Protestante, a Revolução Francesa ou o capitalismo industrial competitivo, teriam tido pouca ou nenhuma influência em Portugal. Nossa maior influência, portanto, seria a de uma Europa pré-moderna, circunstância essa, por sinal, que teria facilitado a mistura de raças e culturas que teria acontecido entre nós. Além disso, tem em comum uma visão idealista da formação dos EUA, em contraposição ao processo mal ajambrado do Brasil Colônia.

Em análise crítica sobre alguns desses autores, Souza inicialmente chama a atenção para imprecisão do conceito ligado às nuances fronteiriças portuguesas. Afinal:

dependendo da forma como se compreenda a singularidade cultural européia e o lugar da singularidade portuguesa dentro dela, vivem uma indefinição de fronteiras e, por consequência, de ausência de conceitos claros com respeito ao tipo de formação social que se desenvolveu entre nós. (SOUZA, 2000, p. 162).

Embora o ponto de vista seja consistente, outras duas observações são ainda mais relevantes. A primeira se refere à avaliação de que a visão hegemônica sobre o Brasil aceita de forma acrítica o paradigma culturalista, que seria, em termos práticos, uma falsa ruptura com o racismo científico.

Onde existe o racismo implícito no culturalismo? Ora, precisamente no aspecto principal de todo racismo, que é a separação ontológica entre seres humanos de primeira classe e seres humanos de segunda classe [...] essas hierarquias existem para servir de equivalente funcional do racismo fenotípico, realizando o mesmo trabalho de legitimar pré-reflexivamente a suposta superioridade inata de uns e suposta inferioridade inata de outros. (SOUZA 2017, p. 18)

Se essa hierarquia moral é invisível, justamente porque invisibilizada naquilo que se delineou como “a identidade brasileira”, seus efeitos são concretos. No âmbito externo, ela torna amplamente aceita a ideia de que nossa incompetência em implementar políticas

estruturais está, entre outros fatores, nessa condição de povo naturalmente inferior, fruto de nossa constituição histórica. Nos EUA e na Europa, as ideias que elevam e dignificam os norte-americanos e europeus serviriam para espalhar um sentimento de superioridade difuso que abrange a toda a sociedade, portanto, como legitimação interna nesses países, em uma espécie de “equivalente funcional do colonialismo anterior: serve para justificar e sacralizar todas as relações fáticas de dominação na ordem mundial” (SOUZA, 2017, p. 22). Estas mesmas ideias servem para estabelecer hierarquia internamente aos brasileiros mais ou menos “europeizados” ou “norte-americanizados”, processo que parece se repetir em qualquer outra nação de herança colonial, embora nossa herança escravocrata não enfrentada dê a essa noção, no Brasil, uma singularidade especial.

Voltemos então à teoria da regulação de inspiração neoclássica que, no período de aprofundamento do neoliberalismo no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, serviu de amálgama narrativo para partes dos setores nacionais e internacionais interessados em fazer avançar o processo de privatização em setores estratégicos, determinando o modelo vigente até os dias atuais.

Durante o processo da Reforma do Estado, conforme já pontuado em passagem anterior a partir das observações de Biondi (2001 e 2011), Dória (2013) e Wohlers (1998), a narrativa produzida e amplamente difundida nos setores acadêmicos e nos meios de comunicação apresentava como uma de suas questões fundamentais a necessidade de introduzir “expertise”, “choque de gestão”, “administração eficiente”, o que só seria possível com a passagem do bastão para empresas norte-americanas ou europeias. Leal (2001), em pesquisa específica sobre a cobertura dos principais meios de comunicação do processo de privatização das telecomunicações, destrincha a construção dessa narrativa durante o ano que antecedeu o leilão do Sistema Telebrás, com inúmeros exemplos de reportagens e “análises independentes” que reforçaram a apoio à reforma.

Ainda que a privatização das telecomunicações nos países do centro do capitalismo tenha sido realizada com a garantia da manutenção de grandes empresas nacionais, não haveria, em terras nativas, empresas capazes de desenvolver o setor. Trata-se de uma construção teórica em que, de forma estrutural, se encontram a teoria da regulação e os

principais teóricos sobre a formação da identidade institucional e cultural brasileira. Assim, se europeus e norte-americanos se sentem superiores – e não há que se duvidar desse sentimento de superioridade –, nós também nos sentimos inferiores. É o que nos reservou esse determinismo histórico.

A sintonia entre essas duas construções teóricas – teoria da regulação neoclássica e teoria social sobre a formação do Brasil – tem outro ponto de encontro na aceitação passiva da implementação parcial dos (poucos) instrumentos regulatórios instituídos no período da privatização para corrigir as “falhas de mercado”, ou seja, garantir que os serviços de telecomunicações mais relevantes fossem levados para regiões e pessoas cuja dinâmica natural do mercado tenderia a esquecer. Estes instrumentos, como visto, no Brasil materializaram-se por meio da institucionalização de um fundo setorial de universalização (FUST), que sequer chegou de fato a ser utilizado, e de um plano de metas (PGMU), que foi desidratado desde o seu nascimento e depois tornado um amontoado de metas desconexas e limitadas.

Por vinte anos, a displicência e o desinteresse com que sucessivos governos trataram o tema, como apresentado no Capítulo 6, são aceitos como fruto de uma certa incompetência difusa, sem responsáveis determinados. São simplesmente a consequência de uma falta de vocação natural para a implementação de políticas públicas mais complexas de cunho universalizante e desenvolvimentista. O motor da paralisia das políticas públicas não teria sido, então, a própria contradição entre aferir lucro e cumprir metas de universalização, ou seja, a tendência inerente à dinâmica de mercado em reduzir obrigações para maximizar lucros, como apontado por Salomão Filho.

Assim, além de uma visão idílica e superestimada das competências dos países desenvolvidos, aceitamos como uma “verdade científica” a pretensa inaptidão para administrar e gerenciar. O problema não estaria na contradição inerente ao próprio modelo, mas em fatores externos a ele e localizados nas raízes profundas da formação histórica da identidade brasileira. O raciocínio se aplica a inúmeros casos concretos no campo regulatório, mas nas telecomunicações transparece de forma ainda mais evidente.

Em síntese, essa visão historicamente construída determina valores morais como inerentes à sociedade brasileira, explorados de forma indireta na teoria da regulação neoliberal e diretamente na narrativa sobre o modelo institucional de regulação que possuímos desde a década de 1990. O personalismo do nosso homem cordial e seu jeitinho malandro de moralidade fraca são faces pouco visíveis de um racismo cultural que ainda orienta a nossa relação com os países líderes do processo de expansão capitalista, em uma construção de mão dupla cujo resultado é uma narrativa única sobre o modelo regulatório brasileiros nas telecomunicações.

9.4. Patrimonialismo, globalização e regulação

O ápice⁶¹ da relação entre teorias sociológicas sobre a formação do Brasil e a teoria neoclássica da regulação encontra-se na chamada construção da tese do “patrimonialismo brasileiro”, de Raymundo Faoro, e na chamada “teoria da dependência”, que tem entre suas referências Fernando Henrique Cardoso e cujas formulações são localizadas no âmbito da CEPAL a partir da década de 1960. Em conjunto, constroem uma perspectiva ideológica sobre o Estado e suas relações internacionais.

Em *Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro* (2001), de 1958, Faoro faz uma análise da origem do patrimonialismo brasileiro, que responderia, em última instância, pela substância intrinsecamente não-democrática e baseada em privilégios que teria marcado o exercício do poder político no Brasil desde sempre. Como em Holanda, o argumento central da obra é que o Brasil “herda” a forma do exercício do poder político de Portugal, mas agora com foco em uma perspectiva institucional.

---

⁶¹ Utilizamos o termo “ápice” pelo encontro prático das duas construções teóricas - teoria da regulação e sobre formação do Brasil - no processo de privatização das telecomunicações, na década de 1990. O fato de que um dos autores considerados mais relevantes da teoria da dependência, Fernando Henrique Cardoso ter sido, como presidente do Brasil, ele próprio condutor e porta-voz da narrativa que ensejou a Reforma do Estado, com a privatização de diversos setores da economia, incluindo as telecomunicações, só torna essa relação mais aparente.

O Estado brasileiro é então resultante desse complexo processo histórico que Faoro denominará de “Estado patrimonial” ou “estamento patrimonial”. O estamento seria uma camada social cuja solidariedade interna é forjada a partir de um estilo de vida comum e de uma noção de prestígio compartilhado, a qual se apropria do aparelho de Estado como coisa própria e o utiliza de modo a assegurar a perpetuação de seus privilégios:

Os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial. [...] As convenções, e não a ordem legal, determinam as sanções para a desqualificação estamental, bem como asseguram privilégios materiais e de maneiras. O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos. Com isso, as convenções, os estilos de vida incidem sobre o mercado, impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais. (FAORO, 2001, p. 71)

Uma das ideias-força de Faoro é que a singularidade do “capitalismo bem-sucedido e democrático” dos EUA advém de um modelo de sociedade que se constitui antes do Estado, permitindo o florescimento tanto das liberdades econômicas quanto das públicas e democráticas. Essa construção possibilita encontrar um culpado para nossas mazelas e nosso atraso facilmente localizável em uma “elite má estatal”. Aqui se reforça, além de mais um elogio ao processo de formação dos EUA, a noção de “corrupção estatal” como parte constituinte de nossa natureza, bem como, mais do que em qualquer outro autor investigado, o da “supremacia do mercado”, este detentor de valores ético-morais mais elevados, livre da inevitável corrupção estatal-brasileira.

Já na obra de Fernando Henrique Cardoso, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1975), escrita em conjunto com Enzo Faletto, de 1967, encontramos uma síntese em torno da teoria da dependência. Com a análise das formações econômicas das sociedades latino-americanas, da relação que as variadas elites de cada país tiveram com o seu Estado e com as forças econômicas internacionais, os autores buscam deixar clara a situação de dependência estrutural em que se encontravam as economias latino-americanas.

A contribuição de Cardoso e Faletto reside principalmente em identificar o processo de construção e dinâmica das burguesias nacionais sob a influência das burguesias internacionais e da relação de dependência entre ambas. O objetivo primordial de sua análise é demonstrar a gradativa integração das burguesias latino-americanas ao mundo capitalista, defendendo a tese de que não é possível desenvolver-se sem esta integração. Na obra, Cardoso e Faletto apresentam de forma clara a concepção de que não haveria saída aos países subdesenvolvidos à exploração imperialista estrangeira, isto é, não seria possível estabelecer um desenvolvimento nacional a partir de uma ruptura (ainda que parcial) com a ordem capitalista mundial.

Assim, os autores constataam que a dependência nacional não se dava apenas como uma submissão a forças externas. Afirmam que se esta “nova forma de dependência tem explicações exteriores à nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência” (CARDOSO; FALETTTO, 1975, p. 36). Desta maneira, Cardoso e Faletto vinculavam a situação de dependência não só a fatores externos como muitos faziam, mas também à “capacidade dos sistemas internos de alianças” (entre burguesias) gerarem expansão econômica. Seria preciso, então, integrar os setores mais dinâmicos da economia nacional dos países latino-americanos à estrutura de poder do capitalismo mundial.

Assim, se autores como Buarque de Holanda, Freyre e DaMatta davam legitimidade à narrativa da teoria da regulação de que era necessária trazer “expertise”, “competência” e alguma dose de firmeza ético-moral à gestão de ativos nacionais, a tese do patrimonialismo à brasileira de Faoro, além de reforçar nossa fraqueza moral e referendar a noção de corrupção intrínseca a uma certa brasilidade, edifica uma visão idílica do mercado, detentor de qualidades morais não encontradas no Estado. Essa construção parte de ponto de partida semelhante ao da teoria de regulação neoclássica e neoliberal, em especial da ideia de que a livre concorrência, mais do que qualquer outra modalidade de organização dos mercados, é a melhor forma de perseguir o interesse público. E, como visto, essa noção de supremacia do mercado – mais eficiente, competente, honesto – foi central nas narrativas construídas durante a Reforma do Estado, notadamente nos processos de privatização de serviços públicos.

Já a chamada teoria da dependência sintetizada por FHC age de forma a complementar essa macronarrativa, ao aceitar como inevitáveis as relações de subordinação econômica com os países desenvolvidos, dando enorme legitimidade à ideia de necessidade de inserção do Brasil em um mercado internacional em expansão. Durante a disputa política em torno da privatização de setores estratégicos, a necessidade de “inserir o Brasil na globalização”, “atrair recursos internacionais” e “maiores investimentos” criaram, em conjunto com as demais ideias-força já citadas, o amálgama discursivo do período⁶².

Assim, de forma sintética, é possível concluir em caráter preliminar, que a forma como a corrente majoritária da teoria da regulação vê os países subdesenvolvidos e a relação entre centro e periferia do mundo capitalista possui enorme sintonia com a forma como se interpreta e projeta o Brasil em algumas de nossas referências acadêmicas sobre a formação do país. Em decorrência disso, tornam-se inquestionáveis as afirmações realizadas no processo de privatização das telecomunicações de que era preciso introduzir uma série de valores morais – honestidade, eficiência, competência, conhecimento –, algo que só seria possível com a passagem de bastão do Estado para empresas estrangeiras. Até a necessidade de investimentos estrangeiros em detrimento do capital nacional é justificada em algumas das teorias mais relevantes sobre a formação do Brasil.

Fato é que o que é discutido nos meios de comunicação de uma forma geral, nos jornais, na televisão, nas universidades, nos tribunais e nos parlamentos é sempre alguma forma de repetição simplificada da produção de pensadores e correntes influentes. Em síntese, tais narrativas, embora naturalmente distintas por se tratarem de áreas de conhecimento diferentes, possuem um fio condutor comum que se retroalimenta e permite com que não compreendamos as forças sociais efetivas a bloquear a implementação de políticas universais

---

⁶² A pretensa justificativa de que, em função do cenário de déficit fiscal brasileiro, não haveria recursos nacionais para realizar investimento em setores estratégicos como as telecomunicações deve ser afastada, uma vez que, como demonstrou Biondi (2001 e 2014), o Estado elevou significativamente os investimentos nas empresas no anos anteriores à privatização e, adicionalmente, a maior parte dos recursos para a compra dos ativos e para a realização de investimentos iniciais foram realizados com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A construção da narrativa foi, assim, de cunho ideológico.

de telecomunicações, incluindo seu aspecto central para a manutenção da estrutura de classes e da captura do espaço público próprio dos meios de comunicação.

9.5. A ralé, capital cultural e acesso à internet

Neste ponto, vamos em busca de um último elemento teórico para responder a questão sobre a nossa convivência pacífica com a não efetivação de políticas públicas que materializem o direito de acesso à internet e que, por sua ausência, resultam em uma desigualdade de acesso material ao espaço público. Para isso, retomamos a segunda e mais ácida crítica de Souza ao que considera a base do pensamento sociológico brasileiro. Trata-se de um “apagamento” das referências às classes sociais e, de forma ainda mais específica, do desprezo à escravidão como elemento mais importante a definir a organização social no Brasil. Além disso, buscaremos relacionar a noção de capital cultural de Pierre Bourdieu⁶³, tomada emprestada por Souza, com a ausência de políticas de telecomunicações de cunho equânime e universal.

Souza refere-se ao fato de essas teorias sobre a formação do Brasil não perceberem a ação e a dinâmica das e entre as classes sociais. “O conflito entre classes [...] é distorcido e tornado irreconhecível, sendo substituído por um falso conflito entre Estado corrupto e patrimonial e mercado virtuoso” (2017, p. 82).

A crítica não se refere à ausência de referência às classes sociais e à escravidão nas obras, até porque não seria razoável. Mas aponta que estes teóricos desconsideram que a luta de classes por privilégios e distinções construiu alianças e preconceitos que explicam o padrão histórico que se repete no Brasil atual. E, adicionalmente, por não compreenderem a escravidão como conceito, como uma marca estruturante de nossa dinâmica de classes, uma singularidade que se perpetua no tempo, mas a tratarem majoritariamente como um componente cultural.

---

⁶³ Ver: BORDIEU (2009).

A incorporação das classes sociais no pensamento sobre a formação do Brasil é creditada, entre outros, a Florestan Fernandes. Em *A integração do negro na sociedade de classes* (2008), de 1964, Florestan investiga a integração dos ex-escravos à nova forma de organização social, classe invisibilizada no local mais “competitivo” do país, a São Paulo dos imigrantes italianos. O dado essencial de todo esse processo foi o abandono do ex-escravo à própria sorte, jogado dentro de uma ordem social competitiva que ele não conhecia e para a qual não havia sido preparado. A concorrência com os imigrantes foi decisiva para que continuassem na base da pirâmide social.

Com o fim do regime de escravidão, dá-se então a constituição histórica daquilo que Souza chama de “ralé brasileira” ou “ralé brasileira de ex-escravos”, composta por negros recém libertos e por mulatos e mestiços de toda ordem, para quem a nova condição era apenas uma nova forma de degradação.

Como todo processo de escravidão pressupõe a animalização e humilhação do escravo e a destruição progressiva de sua humanidade, como o direito ao reconhecimento, de à autoestima, a possibilidade de ter família, interesses próprios e planejar a própria vida, libertá-lo sem ajuda equivale a uma condenação eterna. (SOUZA, 2017, p. 74-75)

A submersão na lavoura de subsistência ou a formação das favelas nas grandes cidades foram o destino reservado ao ex-escravo pelo seu abandono, e o negro seguiu sendo animalizado como “tração muscular” em serviços pesados e estigmatizados como trabalho manual desqualificado, que mesmo os brancos pobres evitavam. O cerceamento das expressões culturais, percebidas como expressão do primitivo e até do satânico, mantém a intolerância e ressalta as diferenças morais valorativas entre brancos e ex-escravos. O medo da “rebelião negra” transforma-se e é substituído pela definição do negro como inimigo da ordem, com o uso sistemático da polícia como forma de intimidação, repressão e humilhação dos setores mais pobres da população. Sem medo de errar, podemos dizer que matar pretos e pobres nunca foi e continua não sendo crime efetivamente condenável no Brasil.

Temos em Florestan uma nova percepção do Brasil moderno e suas raízes. A escravidão e seus efeitos passam a ser o ponto central da constituição de nossa identidade e organização como nação, e não mais a pretensa continuidade da herança portuguesa. Mais importante ainda, o problema central do país deixa de ser a corrupção supostamente herdada de Portugal para se localizar no abandono secular de classes humilhadas, estigmatizadas. Essa seria a constituição de uma configuração de classes que marcaria a “modernização seletiva” e desigual a partir de então (SOUZA, 2000).

Na crítica aos autores clássicos sobre formação do Brasil, Souza avança em relação a formulação de Fernandes, buscando qualificar a natureza da composição de nossas classes, inserindo, além do componente racial, outros elementos estruturantes da configuração da Ralé Brasileira. Admite, inicialmente, que não há como separar o preconceito de classe do preconceito de raça.

É que as classes excluídas em países de passado escravocrata tão presente como o nosso, mesmo que existam minorias de todas as cores entre elas, são uma forma de continuar a escravidão e seus padrões de ataque covarde contra populações indefesas, fragilizadas e superexploradas. (SOUZA, 2017, p. 82)

Mas Souza chama a atenção para o fato de que, se o fator racial é a gênese de classe e se mantém como sua âncora, não se confunde com ela, como a própria realidade fática, onde há não-negros na Ralé Brasileira, dá conta de transparecer. Haveria então a necessidade de observar outros elementos definidores das classes no Brasil, para além da raça e da condição estritamente econômica, categoria de análise tanto de liberais quanto de marxistas. afirma Souza

A forma mais eficaz e mais comum de se negar a importância do pertencimento de classe é percebê-la apenas como realidade econômica [...] Assim, todas as escolhas individuais obedeceriam uma espécie de cálculo de chances e oportunidades universalmente compartilhado. Todas as pessoas são percebidas como produto em série rigorosamente igual, diferenciando-se unicamente pelo que possui no bolso. (SOUZA, 2017, p. 86)

O autor conclui que, como regra geral, isso não se sustentaria. Como o mecanismo sociocultural de formação das classes é tornado invisível, então o racismo da cor da pele e a condição econômica passam a ser os únicos fatores percebidos na desigualdade do dia a dia. “É importante, no entanto, que se percebam as carências que reproduzem as misérias que são de pertencimento à classe, já que elas, ao contrário da cor da pele do indivíduo, podem ser modificadas” (SOUZA, 2017, p. 89).

Haveria, então, segundo o autor, a necessidade de se compreender adequadamente a produção da desigualdade de classe “desde o berço”, como elemento mais importante para perceber o mundo social em todas as suas manifestações. A socialização familiar primária seria a chave para que se compreendam as classes e sua formação, e como elas irão definir todas as chances relativas de cada um de nós na luta social por recursos escassos (SOUZA, 2015).

A premissa sob a qual se assenta o pensamento do autor é consistente. As classes seriam produzidas, entre outros fatores, no tempo pela família e pela transmissão afetiva de uma dada “economia emocional” pelos pais aos filhos. O sucesso escolar na atualidade depende, por exemplo, se disciplina e o pensamento prospectivo – ou seja, a capacidade de renúncia em nome do futuro – são transmitidos aos filhos.

As classes só podem ser adequadamente percebidas, portanto, como um fenômeno, antes de tudo sociocultural e não apenas econômico, posto que o pertencimento de classe é um aprendizado que possibilita, em um caso, o sucesso, e, em outro, o fracasso social.

São os estímulos que a criança de classe média recebe em casa para o hábito da leitura, para a imaginação, para o reforço constante de sua capacidade a autoestima que fazem com que os filhos dessa classe sejam destinados ao sucesso escolar e depois ao sucesso profissional. [...] É esse “patrimônio de disposições” para o comportamento prático, que é um privilégio de classe entre nós, que vai esclarecer tanto a ocupação quanto a renda diferencial mais tarde. Como cada classe social tem um tipo de socialização familiar específica, é nela que as diferenças entre as classes têm que ser encontradas e refletidas. (SOUZA, 2017, p. 88)

A força da transmissão familiar vai reproduzir, por sua vez, capitais que serão decisivos na continuidade da vida e luta de todos contra todos por recursos escassos. Ou seja, é essa definição dos diferentes capitais que condicionam o pertencimento de classe.

9.4.1. Capital cultural e telecomunicações

Quais seriam esses capitais que irão facilitar a vida uns e atrapalhar a vida de outros?

O primeiro e mais visível é por certo o “capital econômico”, objeto de atenção de liberais e marxistas. Inspiração, também, tanto para as teorias de regulação neoclássica e sua versão atualizada, neoliberal. O capital econômico é, em geral, visível, e é evidentemente um elemento fundamental a definir o pertencimento de classe. Mas não é o único.

Um segundo capital é o “capital social de relações pessoais”. Esse capital refere-se às relações que se criam “no meio do caminho entre interesse e afetividade” (SOUZA, 2000, p. 91) e que representam alguma vantagem na competição pelos recursos escassos para quem as possui. As teorias clássicas sobre a formação do Brasil têm esse capital como objeto de aprofundamento, por meio das construções teóricas do personalismo, suas variantes culturalistas e do patrimonialismo à brasileira.

Concentremo-nos então, no terceiro conceito de capital, o “*capital cultural*”, cuja expressão é tomada emprestada de Pierre Bourdieu e é compreendido basicamente como a “incorporação pelo indivíduo de conhecimento útil ou de prestígio, [...] fundamental para as chances de sucesso de qualquer um no mundo moderno” (SOUZA, 2017, p. 91).

Embora todas as classes tenham sua posição relativa de poder e prestígio determinada, em grande medida, pela conjugação peculiar desses três capitais fundamentais, abaixo da elite econômica a grande luta seria, na verdade, por acesso ao capital cultural. “É a posse conjugada desses dois capitais – econômico e cultural – que define em grande medida o acesso a todos os bens e recursos escassos do mundo” (SOUZA, 2017, p. 91).

É o seu caráter de capital que faz com que o conhecimento valorizado seja percebido como algo que deve ser exclusivo à sua classe social. Isso porque o capital cultural exige sempre esforço para sua assimilação. Por isso, a incorporação do conhecimento arduamente obtido pelo esforço disciplinado aparece para o indivíduo como interna e inata, como fazendo parte da sua personalidade mesma e, portanto, indissociável de si, ao contrário do dinheiro, que é percebido como algo externo à personalidade. Esse esforço pessoal, que evidentemente só foi possível pelas condições familiares, faz com que esse capital seja entendido como algo inato e não ligado à reprodução das classes (SOUZA, 2012).

Mas a desigualdade do ponto de partida se revela em outros aspectos que são tornados ainda mais invisíveis. Como já citado, Souza defende que a desigualdade típica da apropriação diferencial do capital cultural de todas as classes abaixo da elite econômica decorre da socialização familiar. Assumimos esse ponto de partida como correto, embora não totalizante.

Voltemos então a comparar a socialização familiar na classe média e entre os excluídos, para então buscar relações com o acesso aos serviços de telecomunicações.

A classe média possui capital econômico suficiente para remunerar as classes populares com parte ínfima de seus rendimentos para poupar tempo das tarefas domésticas, sujas e pesadas, típicas de ex-escravos no Brasil. Assim, pode utilizar o tempo em atividades mais produtivas e mais bem remuneradas, enquanto os filhos das classes populares precisam conciliar estudos e trabalho desde a primeira adolescência. Essa luta de classes silenciosa exime todo um contingente de pessoas dos cuidados com os filhos e da vida doméstica, transformando o tempo roubado em aprendizado qualificador. A realidade não deixa dúvidas que não há só relativo mérito individual no “sucesso” dos filhos da classe média. Trata-se de privilégios herdados e socialmente construídos.

Na classe média, em geral, as crianças são estimuladas desde cedo, com livros, jogos, histórias, língua estrangeira, entre tantos outros fatores, que em geral dependem do capital econômico, mas também do capital cultural já instalado. Recebem, portanto, uma série de estímulos escolares, pré-escolares e extraescolares. A capacidade de concentração, por exemplo, é habilidade e disposição para o comportamento aprendida apenas quando

adequadamente estimulada (SOUZA, 2017). Quando se apresentam questões cognitivas em suas crianças, os indivíduos desta classe possuem capital econômico, cultural e de relações pessoais para buscar formas de superá-las.

À medida que o degrau de classes sobe, estes indivíduos possuem acesso em casa, além dos meios de comunicação de massa eletrônica, ou seja, rádio e televisão abertos, também a internet banda larga fixa, TV por assinatura (que vem sendo substituída gradativamente por acesso a conteúdos audiovisuais por streaming, ou seja, pela internet), computadores (desktops, notebooks, tablets), além de evidentemente telefones celulares, em geral pós-pagos, para todos os membros da casa, já a partir de uma certa e pequena idade. Todos estes acessos a diferentes serviços de comunicação e telecomunicação, em conjunto, constituem uma ampla gama de possibilidades de desenvolvimento desse capital cultural, que, quando combinados com o já existente na família e com o oferecido pelo ambiente escolar, tornam-se instrumento para a ampliação desse capital.

Além do estímulo à alfabetização e desenvolvimento de raciocínio matemático, fator crucial na composição do capital cultural, a aproximação com a própria linguagem digital por meio do uso prático e exploratório dos dispositivos conectados é fator também decisivo na vida futura, ou na luta por recursos escassos. Boa parte da classe média trabalha, hoje, com suporte intensivo das tecnologias digitais, em provavelmente todas as áreas do conhecimento. Evidentemente, quem recebe esses estímulos desde cedo passa a contar com precioso privilégio na luta social mais tarde.

Na Ralé Brasileira, ocorre o inverso. Primeiro, a herança vem de longe. Essa classe descende de escravos “libertos” sem qualquer ajuda, que se junta a uma minoria de mestiços e pobres brancos também com histórico de abandono social. A escravidão também dificultava a formação de famílias negras e combatia qualquer forma de independência e autonomia do escravo. Em um contexto social de tamanha violência, à pobreza econômica foi acrescentada a pobreza em todas as outras dimensões da vida (FERNANDES, 2008).

À medida que se desce degraus, há um incremento nos inúmeros obstáculos à vida digna. Assim,

[...] entre as classes sociais que formaram o Brasil moderno, foi a ‘ralé de novos escravos’, que soma ainda hoje em dia mais de um terço da população, agora de todas as cores de pele, mas, herdando o desprezo social de todos que era devotado ao escravo negro, o elemento mais importante para singularizar o Brasil. Essa classe vai construir um acordo de classes nunca explicitado entre nós, a existência dos “sub-humanos” em relação aos quais todas as classes podem se diferenciar positivamente. (SOUZA, 2017, p. 102)

A este conjunto de condições indignas, acumuladas ao longo da história, ainda se soma um outro elemento de desigualdade típico do século XXI: a redução comparativa do acesso aos meios de comunicação, distribuição de informação e conhecimento no ambiente doméstico. O acesso a conteúdos audiovisuais por assinatura ou streaming torna-se raro, assim como o acesso à internet fixa. Sobra, além da televisão aberta, a internet móvel, limitada pela natureza do dispositivo (tela pequena) e da conexão móvel (de menor qualidade e mais instável), e ainda com acesso restrito pelo modelo comercial de acesso, por franquia de dados.

Ou seja, a restrição do acesso à internet não é só (1) uma violação a um direito fundamental. Tampouco, pode ser considerada somente como (2) restrição de acesso material ao espaço público anteriormente descrito. É, além disso, (3) o bloqueio do desenvolvimento do capital cultural, que condiciona, em conjunto com o capital econômico, o pertencimento de classe. Essa construção é muitas vezes oculta por um economicismo, que tende a enxergar o capital econômico como único elemento a diferenciar as classes sociais.

9.5. Capital cultural, espaço público e intervenção estatal

Considerando a existência dessa singularidade de classes que é o capital cultural, qual é a forma de intervenção no domínio desse capital, sob a perspectiva da ação do Estado, circunscrito evidentemente dentro de um Estado Democrático de Direito que ambiciona equalizá-lo?

A intervenção historicamente mais evidente é no domínio da educação formal. O fato de a Europa moderna e de outros países não terem se gerado em sociedades escravocratas (embora tenham prosperado como sociedades escravizadoras) facilitou esse processo de equilíbrio entre as diversas classes e a universalização da categoria de cidadão. Porém, o fato é que em diferentes momentos históricos, nos países desenvolvidos foram feitos esforços como o iniciado pela França da Terceira República, que decide transformar sua “ralé” (no caso, especialmente, os camponeses do interior) em cidadãos pela ação, antes de tudo, da escola republicana igual para todos.

Ao contrário, esse movimento comum nessas nações, a despeito de suas diferenças específicas, de equalização entre as classes dentro de cada horizonte nacional, nunca ocorreu no Brasil. Aqui, embora o acesso à escola possa ser considerado “universal”, a característica estruturante do setor no Brasil é também a desigualdade material, entre escolas públicas e privadas, e entre as próprias escolas públicas. Temos, na prática, também uma escola de classes, que somada aos estímulos familiares compõe a estrutura essencial de perpetuação das desigualdades.

O que é considerado nestes países como o ponto máximo da intervenção do Estado na equalização dos capitais culturais e oportunidades, ou seja, um vetor de igualdade material a nivelar outras desigualdades, no Brasil é naturalmente desigual. Por aqui, sequer se cogita a possibilidade de uma escola pública universal que seja a mesma para os filhos da elite, da classe média, das classes subalternas e da ralé do ex-escravos. Como exercício prático hipotético, é difícil imaginar que algum postulante a cargo público atualmente manifeste-se claramente na direção de um projeto de educação efetivamente baseado na escola pública universal, que tenha como horizonte a migração da classe média da escola privada para a pública.

Mas a intervenção no domínio da educação, por meio da escola pública universal e materialmente igual, é realizada no domínio externo da casa. Serve evidentemente para a equalização das desigualdades por meio da introdução de um vetor de igualdade material – provavelmente o mais importante –, mas não tem, pelo menos de forma direta, condições de intervir no âmbito interno da família. Políticas de fomento cultural, bibliotecas, entre outras ações do gênero, possuem, com nuances, a mesma natureza de intervenção externa.

No domínio privado e interno ao domicílio, a maior atenção em relação ao capital cultural sempre esteve ligada, além de políticas de estímulo à produção de jornais e distribuição de livros, à comunicação social eletrônica, na qual sempre se enxergou a possibilidade de ampliação do acesso a conteúdos audiovisuais diversos, de cunho jornalístico, artístico, ou de outro gênero. Exatamente por isso, uma série de políticas específicas foram criadas ou pelo menos ambicionadas. A existência de sistemas públicos fortes, com ambientes regulatórios capazes de maximizar a participação das comunidades e valorizar as identidades, sempre foi o horizonte utópico a condicionar (evidentemente, não sem conflitos) a regulação e as políticas para o rádio e a televisão.

Mais do que compreender a comunicação social eletrônica como vetor de ampliação da esfera pública, o horizonte utópico que moveu a regulação nos países desenvolvidos sempre contou com esse ingrediente, qual seja, o de buscar elevar o capital cultural da sociedade como um todo. O conceito de rádio e televisão educativa, embora possa se referir tanto a um perfil de programação como ao status administrativo, sintetiza essa perspectiva, ainda que em momento histórico diferente. Neste ponto, a construção sociológica de capital cultural e regulação dos meios de comunicação se encontram de forma bastante evidente.

Se a perspectiva da busca pelo monopólio de capitais pelas classes é válida, não há, de fato, interesse geral e consensual internamente ao Brasil para a introdução de vetores de igualdade material que interfiram na atenuação das diferenças entre as classes. Se houve evolução no domínio das construções jurídicas, por serem sempre discursivas e, portanto, não necessariamente práticas, o efetivo domínio sobre as políticas setoriais ocorre sob o prisma da dinâmica de classes.

Na radiodifusão, isso ajuda a explicar porque nunca chegamos a implementar os enunciados que estão em nossa Constituição. Na prática, isso significaria, além de ampliar o acesso ao espaço público próprio dos meios de comunicação, elevar o capital cultural geral e, como consequência, interferir no arranjo e na dinâmica de classes.

Em tempos de convergência, qual seria, então, o vetor de intervenção estatal para elevar o capital geral da massa de excluídos? No âmbito interno do domínio doméstico, é

justamente o acesso fixo à internet, pelas inúmeras características e possibilidades já descritas, incluindo a disponibilidade de dispositivos de tela grande, que, na prática, se tornam uma consequência do acesso fixo à internet.

Além de um fator de dignidade per si, e por isso seu reconhecimento formal como direito fundamental individual, a equalização do acesso em âmbito doméstico é fator, embora evidentemente não totalizante, de grande importância para o desenvolvimento social, em um eventual projeto de equalização das diferenças entre as classes sociais no Brasil. Infelizmente, nas telecomunicações, ocorre o mesmo que já ocorria, de forma até menos estruturante, com a radiodifusão. Se chegamos, no Brasil, a “aturar” enunciados de direitos em nossos marcos jurídicos é porque a verdadeira narrativa que move a implementação das políticas que organizam o setor é oculta, legitimada por uma compreensão geral construída que temos de nós mesmos e que esconde o componente de classe, o que acaba por tornar aceitável as narrativas e práticas em torno da regulação das comunicações, antes com a comunicação eletrônica de massa, e agora com as telecomunicações.

Há, portanto, que se compreender a lógica cíclica por trás da construção das Ciências Sociais em torno da formação do Brasil, das narrativas jurídicas sobre o campo da comunicação, das teorias da regulação e de sua aplicação prática. De um lado, a construção jurídica ligada aos direitos humanos avançou substancialmente no enunciado de direitos no campo da comunicação, e isso parece ser incontestável. Mas, como visto, essa construção não possui impactos concretos efetivos. Pelo contrário, as políticas de telecomunicações criaram um modelo excludente. E essa contradição é alimentada por meio de uma macronarrativa construída em torno da teoria da regulação, que se encaixa e retroalimenta uma visão que temos sobre o país, que oculta a dinâmica das classes sociais, naturalizando e perpetuando desigualdades.

10. CONCLUSÃO

A descrição da evolução técnica das comunicações revela que as redes de telecomunicações foram, ao longo do tempo, adquirindo centralidade nos processos de comunicação das sociedades. Primeiro, com o telégrafo e o telefone fixo. Décadas depois, com a híbrida televisão por assinatura. E, nos últimos 30 anos, por meio da internet. O processo de convergência tecnológica, ao determinar a confluência de redes e serviços, reforçou as telecomunicações como novo centro de distribuição da comunicação social e também fez com que estas redes se tornassem suporte material indispensável ao exercício de uma série de direitos e liberdades humanas.

Essa evolução da comunicação e das telecomunicações foi acompanhada pela teoria dos direitos humanos. Procurando dar vazão a uma certa consciência ética universal, os debates foram progressivamente alargando e expandindo os direitos ligados ao campo da comunicação, à medida que se reconhecia a centralidade das atividades relacionadas a ele na garantia da dignidade humana e no aperfeiçoamento da democracia. Um movimento que, de forma estrutural, resulta na emergência do direito à comunicação, que materializa as aspirações utópicas por um mundo que conjugue liberdade e igualdade no acesso à esfera pública própria dos meios de comunicação. Já sob uma perspectiva prática, a soma deste movimento teórico (e também político) com o rápido desenvolvimento das tecnologias da informação e a complexificação das atividades suportadas pelas redes de telecomunicações culminou com o reconhecimento do acesso à internet como um direito fundamental.

O direito de acesso à internet pode ser compreendido, apesar das contradições e questões inerentes à forma de exploração atual do potencial das redes, como a necessidade material primeira para o pleno exercício do direito à comunicação no século XXI. Por seu potencial de produção, distribuição e recepção descentralizada, a internet torna-se indispensável para o exercício da cidadania digital, ou seja, a cidadania que se realiza ou é condicionada pelo uso das próprias redes.

No Brasil, a enunciação da internet como um direito ocorreu por meio de um processo legislativo concluído em 2014, com a sanção do Marco Civil da Internet. Foi esse reconhecimento jurídico-formal que consolidou a noção de que universalizar o acesso à rede mundial de computadores é um dever de Estado, perspectiva que vinha sendo construída desde 2003 por meio de um conjunto de normas infralegais, composto de sucessivos decretos presidenciais.

O fato de o acesso à internet passar a ser reconhecido como um direito, enunciado nos marcos legais no Brasil, não significa que sua universalização tenha sido de fato absorvida como uma tarefa de Estado. A análise histórica da regulação das comunicações e telecomunicações no país, bem como o retrato estatístico do acesso à internet, indicam exatamente isto.

A história regulatória das telecomunicações no Brasil mostra que já passamos por modelos institucionais distintos, que responderam a diferentes objetivos políticos e econômicos. Após uma primeira fase de pouca atenção à agenda da universalização dos serviços (neste período, o telégrafo e depois a telefonia fixa), em um ambiente de grande fragmentação normativa, assistimos, a partir da década de 1960, um forte processo de desenvolvimento setorial.

Embora tardio se comparado aos países desenvolvidos, é nesse período desenvolvimentista que o Estado brasileiro assume diretamente a tarefa da expansão das redes, inclusive com a introdução de mecanismos distributivos, como os subsídios cruzados. Os dados disponíveis permitem afirmar que esse foi um período de desenvolvimento consistente das redes de telecomunicações, missão naquele período ainda mais complexa pelo estágio de desenvolvimento tecnológico, embora a tarefa de universalização do então telefone fixo não tenha se completado, justamente por ter sido submetida a uma lógica submissa a interesses das potências centrais do capitalismo, adiando para a segunda metade do século XX algo que as nações mais ricas do mundo haviam começado na virada daquele século.

A partir das décadas de 1980 e 1990, assistimos a um forte movimento neoliberal em todo o mundo, fruto da própria necessidade de reprodução do capital. Essa expansão neoliberal, nas telecomunicações, é visível em duas frentes interconectadas: uma no plano das

ideias, outra no plano prático. A primeira foi a formulação e consolidação de uma ideia acerca do papel do Estado na vida econômica e, mais especificamente, na sua atuação em relação à oferta de serviços públicos. Essa formulação, cuja base se encontra na teoria econômica da regulação de inspiração neoclássica, gestada nos países desenvolvidos e cujo vetor ideológico essencial é a supremacia –inclusive moral – do mercado sobre o Estado e a supervalorização do princípio da concorrência, teve impactos diretos sobre a segunda frente, justamente a organização prática dos modelos regulatórios que passariam a vigorar. Assim, o processo de privatização das telecomunicações no Brasil é marcado, basicamente, pela abertura do mercado para empresas privadas e a instituição de mecanismos secundários para corrigir as chamadas falhas de mercado.

Esse movimento teórico-narrativo-prático é indivisível e igualmente longo. A narrativa por trás da privatização da Telebrás, na década de 1990, segue viva e costuma ser invocada a cada tentativa de movimento do Estado brasileiro na direção de rever o modelo ou de agir diretamente para corrigir suas falhas. Por exemplo, a forma como foi tratada a recriação da própria Telebrás, a partir de 2010, que poderia implicar uma reconfiguração do mercado em direção a um modelo misto, é o sintoma mais visível de que esse alinhamento teórico macroideológico permanece. “Não serve para nada”, “cabide de empregos do PT”, “carroça velha”, é o que de mais leve se ouviu desde então nos círculos de “especialistas” ouvidos pela imprensa.

Foi a teoria da regulação, simplificada e “empacotada” pela narrativa dos meios de comunicação então hegemônicos, que deu e continua dando suporte ideológico ao modelo regulatório hoje vigente. Mas a descrição dos resultados alcançados nestes últimos vinte anos, tendo como parâmetro o acesso material equânime à internet, não deixa dúvidas: a expansão do acesso se fez, nos últimos 20 anos, por meio de um padrão de desigualdades que é extremo. Em 2020, temos incríveis 23 milhões de residências sem acesso à internet (um terço dos domicílios), algo que é realidade em praticamente todas as casas das classes A e B já há pelo menos 15 anos. E, enquanto alguns destes excluídos conseguem alcançar a base da pirâmide e se inserem no mundo digital, os de cima elevam o seu grau de conectividade.

Além da exclusão total do acesso, a “inclusão” por meio do telefone celular com franquia de dados é o grande expoente dessa desigualdade estrutural. Neste indicador específico, temos que 85% da classe DE e 61% da classe C é usuária de internet apenas pelo celular. É como viver com serviços de água e energia elétrica intermitentes, que só funcionam muito de vez em quando. E, pior, trata-se de um modelo comercial que acaba trancando os usuários nos muros das grandes redes sociais e serviços de mensagens, em um ciclo com impactos severos, inclusive para a disseminação de desinformação. Temos, de fato, uma internet de classes.

Está claro, portanto, que princípios de direitos enunciados e modelo regulatório caminham em sentidos opostos no Brasil, quando deveriam apontar para uma mesma direção, uma vez que o modelo institucional deve, em tese, ser a consequência prática dos princípios jurídicos que o país impõe a si mesmo. A “consciência ética universal”, que consegue chegar ao ponto de enunciar direitos relacionados à comunicação – em 2014, o Marco Civil da Internet foi aprovado por unanimidade no Congresso Nacional – é superada pela dinâmica econômica e política na qual nos inserimos, resultando em um quadro de graves desigualdades no acesso à internet em termos tanto quantitativos como qualitativos.

A contradição é tanta que, enquanto o acesso à internet se reafirma como um bem essencial – e nada deixou mais óbvia esta essencialidade que a imposição do isolamento social trazida pela pandemia –, colocamos um fim, sob a perspectiva regulatória, no serviço público de telecomunicações. É o projeto neoliberal chegando ao seu ápice nas telecomunicações: o Estado abdicando dos instrumentos para universalizar o acesso à internet, ao mesmo tempo em que essa igualdade material se mostra determinante para a dignidade humana e para a própria democracia. Contradição maior não há – em analogia, seria como, no mesmo período histórico, proclamar o direito universal à saúde e extinguir o Sistema Único de Saúde (SUS). Ou fechar as escolas públicas ao mesmo tempo em que se reconhece o direito de todos à educação.

Esta é a hipótese – a existência de uma falta de sintonia entre princípios e modelo regulatório – que se procurou inicialmente confirmar, por meio da reconstituição histórica

estrutural da evolução das telecomunicações, da regulação setorial e dos direitos ligados ao campo da comunicação, além da análise dos dados disponíveis sobre inclusão digital no Brasil.

Esse ambiente produz como resultado (ou uma externalidade) algo que vai além de um cenário de violação de direitos fundamentais individuais: a manutenção de um ambiente de desigualdade estrutural no acesso ao espaço público próprio dos meios de comunicação, mantendo também, neste ponto, um padrão de exclusão análogo aos tempos de hegemonia dos meios de comunicação tradicionais de massa. Em que pese a necessidade de uma licença pública (outorga) para a exploração dos serviços de radiodifusão e o fato de esta ser também uma barreira de entrada neste mercado, é o bloqueio do acesso material aos meios de produção e distribuição de informação, ontem assim como hoje, o elemento sistêmico inicial a impedir uma ambiente de maior equidade na produção e fluxo de informações, o que, sob a perspectiva política, impede estruturalmente a participação ativa de milhões de brasileiros na esfera pública midiática.

A crítica a esse modelo regulatório que se mostra incongruente com a tarefa de garantia de direitos dada ao Estado já existe. Observa-se a falta de aderência do modelo atual aos países subdesenvolvidos e às necessidades de universalização de um país como o Brasil, cujas características essenciais são a pobreza e a existência de um vasto território ainda desconectado. As tarefas a serem cumpridas – os satélites a serem desenvolvidos e lançados, os cabos de fibra ótica a serem estendidos no fundo do mar, em regiões de floresta, leitos de rio, regiões rurais e nas periferias em mais de cinco mil municípios – são demasiadamente grandes e custosas para serem realizadas pelo mercado privado. Contrariam sua própria lógica endógena de funcionamento. As promessas da privatização não foram cumpridas porque são incumpríveis sob o modelo atual, que desconsidera a realidade e que está ancorada em valores não universalizantes.

A crítica ao modelo atual, então, constrói-se na revelação da inadequação das suas premissas em relação aos objetivos que deveria perseguir (qual seja: a garantia do direito de acesso à internet equânime para todos) e na busca de introdução de novos valores à regulação, que estejam em sintonia com essa consciência ética de fazer valer os enunciados de direitos humanos.

Mas o fato é que, no cabo de guerra da história recente, a narrativa teórico-jornalística neoliberal tem obtido ampla vantagem. Tanto é que (com o perdão da repetição) o Brasil está colocando uma pá de cal sobre o serviço público de telecomunicações.

Nesse sentido, avançamos para concluir, adicionalmente, que essa macronarrativa produzida a partir de certas teorias econômicas neoclássicas e neoliberais a respeito da regulação de setores estratégicos para a garantia de direitos fundamentais exclusivamente pelas regras de mercado foi fortalecida a ponto de se tornar hegemônica porque é reforçada por uma visão construída sobre a formação do Brasil e nossas características essenciais como sociedade derivadas desse processo. A saber: o personalismo e patrimonialismo como marcas da relação entre público e privado, assim como uma autoimagem rebaixada de nós mesmos como país.

Na revisão das ideias que fundam essa “brasilidade”, identificamos um conjunto de afirmações gerais que, desenvolvidas e renovadas ao longo da história recente inclusive em narrativas externas ao campo acadêmico, dão suporte a esta visão. O personalismo e a ideia do homem cordial legitimam a nossa incompetência administrativa para a coisa pública. O jeitinho brasileiro consolida nossa corruptibilidade intrínseca. O patrimonialismo determina a supremacia do mercado. A teoria da dependência, por fim, consolida nossa posição inescapável de subordinação na dinâmica global.

Este conjunto teórico, que o senso comum hoje aponta como as fundações do Brasil, soma-se à narrativa construída a partir da teoria econômica da regulação, legitimando a ideia de supremacia do mercado, detentor de qualidades morais superiores, e sacramentando a percepção – por meio de um certo racismo cultural oculto – de inferioridade técnica e moral dos brasileiros, individualmente e enquanto sociedade. Dessa forma, parecem existir elementos suficientes para determinar que a forma como nos compreendemos enquanto nação permite, em conjunto com outros fatores, a prevalência da ideia de que precisamos ser socorridos pela inteligência, pela firmeza moral e pelos recursos que não possuímos por uma entidade superior, o mercado.

Por isso, além de privatizar, precisamos entregar nossos recursos (neste caso, as operadoras de telecomunicações, nossos cabos, centrais, satélites) ao capital internacional. Trata-se, afinal, de uma visão que se retroalimenta. A síndrome de vira-lata brasileira é uma construção ideológica de várias pontas, que encontra no ambiente do espaço público próprio dos meios de comunicação, capturado pelas classes privilegiadas, uma atmosfera propícia a sua reprodução.

Há ainda um elemento adicional, complementar, a fechar o ciclo de paralisia em relação às políticas de acesso à internet. Trata-se justamente do caráter oculto da dinâmica das classes sociais na própria construção da ideia de brasilidade e dos debates públicos em geral, algo que se reflete sobremaneira no debate sobre acesso à internet no Brasil. É preciso, portanto, trazê-lo à tona para poder compreender a incongruência entre modelo regulatório e garantia de direitos.

A ralé brasileira, como visto, ou não possui acesso algum, ou lida com acesso precário, de segunda classe. Com isso, impõe-se mais uma desigualdade essencial na produção do capital cultural – entendido como conhecimento útil à vida profissional futura –, cuja construção se dá prioritariamente no ambiente doméstico familiar e que, em conjunto com o capital econômico, determina o pertencimento de classe.

Considerando, ainda, que a distinção do capital cultural é o que condiciona a diferença essencial da classe média das classes subalternas, é de se notar que há uma força oculta, invisível, que implica na aceitação prática das desigualdades de acesso, uma vez que atuar para eliminá-las significaria justamente reduzir os privilégios de classe atualmente existentes. Os diferentes tipos de uso decorrentes dos diferentes graus de conectividade afirmam seu forte caráter na composição do capital cultural e, portanto, devem ser entendidos também, sem prejuízo de outras abordagens, sob a lógica da dinâmica das classes sociais.

É justamente esse caráter invisível do capital cultural como componente de classe que permite que as desigualdades na formação desse capital sejam naturalizadas e transformadas, no caso da classe média, em mérito pessoal. O desprezo por políticas de telecomunicações universais é, assim, movido por uma força oculta que busca manter a distinção entre os capitais

culturais, sem que esta distinção se faça clara. A comparação com a educação escolar é inevitável: a aceitação da desigualdade escolar como ela é não pode ser vista como uma resignação em relação a uma certa incompetência em melhorar a qualidade da educação, mas prioritariamente como forma de reprodução de uma estrutura de classes, no caso brasileiro, uma forma perversa, com desigualdades abissais só explicadas por nossa herança escravocrata mal resolvida.

Por isso fazemos pouco caso, enquanto sociedade, inclusive dos instrumentos para corrigir as chamadas “falhas de mercado”. Se não implementamos o FUST, ou se pouco avançamos nos planos de metas de universalização, é porque há uma aceitação tácita de que não damos conta de preocupações sociais de uma forma geral e tendemos a fechar ainda mais os olhos se essa demanda social estiver ligada à perpetuação da dinâmica de classes. É, assim, socialmente aceitável a classe média possuir um padrão de conectividade sempre mais alto do que os mais pobres.

Mas não se trata de incompetência, nem de qualquer tipo de inaptidão de cunho ético-moral. O fato é que as desigualdades estruturais que cultivamos e alimentamos no Brasil – legitimadas por construções teóricas e acadêmicas – nos impedem de dar maiores consequências aos princípios do direito à comunicação e, mais especificamente, ao direito de acesso à internet, uma vez que isso significaria, na prática, induzir um processo de equalização de nossas classes sociais. A “incompetência” em implementar esses instrumentos é, na realidade, o desprezo não assumido pela rale dos ex-escravos. É uma ação pela omissão.

Neste ponto, encontram-se no acesso à internet dois elementos simultâneos: sua centralidade para equalizar o espaço próprio dos meios de comunicação e sua importância para a redução das desigualdades de classe. Mas são justamente essas duas razões o maior obstáculo para sua efetiva implementação, pois isso significaria, na prática, dissolver dois elementos estruturantes de nossa desigualdade e de nossa democracia capenga. Daí decorre a defesa de que há poucas agendas mais importantes para o Brasil, caso se ambicione alterar essa realidade.

Admite-se de antemão a necessidade de buscar maior precisão em alguns conceitos, bem como outros pontos de contato cientificamente comprováveis entre as teorias da regulação e a sociologia que possam renovar e aperfeiçoar a análise proposta. Também parece ser importante incluir outros elementos de análise sobre a relação entre acesso à internet residencial e efetivo incremento do capital cultural, avançando na verificação de que de fato possuem relação visceral. Em eventual continuidade da pesquisa, pode ser também salutar ir a campo testar qualitativamente em que medida os acessos descritos como de segunda classe (por meio de telefone celular e planos pré-pagos) são também obstáculos a usos mais robustos.

Porém, a análise apresentada nesta tese aponta que essa abordagem – a de que o acesso à internet é tanto direito humano como fator de incidência sobre a estrutura de classes, justamente por atuar na formação do capital cultural, colocando-o assim em posição análoga à da educação escolar –, parece verdadeira. Temos, então, que garantir o acesso à internet residencial universal e equânime é fator decisivo em um eventual processo de equalização do espaço público próprios dos meios de comunicação e das próprias classes sociais no Brasil. A necessidade de combinação com outras necessidades para o “pleno aproveitamento do potencial da internet”, com a superação de outras barreiras estruturais ou a imposição de limites ao poder das *big techs*, não retira essa característica especial do acesso material à internet. Desta forma, em outras palavras, em conjunto com a educação escolar pública universal, em que todas as classes sociais frequentem a mesma escola, o acesso equânime à internet pode ser considerado, além de um direito com fim em si mesmo e elemento essencial da qualificação da democracia por meio da equalização do espaço público – o que já seriam razões suficientes para sua universalização –, também vetor prioritário de transformação social.

Trata-se, portanto e como se procurou discutir, de uma disputa de ideias, de visões de mundo e de macronarrativas sociais. Na teoria da regulação, nos estudos das políticas de comunicações, na sociologia, bem como em outras tantas áreas do conhecimento, já existem caminhos interpretativos que nos permitem revisitar a construção atualmente hegemônica, tornar visíveis os elementos ainda ocultos de nossa história e formação social e construir um projeto alternativo de país. A teoria dos direitos humanos também já deu elementos de sobra

para iluminar a utopia a ser perseguida, apontando os princípios jurídicos que guiariam um eventual novo modelo regulatório para as telecomunicações brasileiras. Nas telecomunicações, esse novo projeto passa pelo reconhecimento do acesso à internet como um serviço público, algo que perdeu seu chão dentro do Direito Público, mas não morreu no plano das ideias.

Esta pesquisa não procurou validar ou questionar os melhores caminhos práticos para a implementação de um projeto de universalização do acesso à internet. Mas é certo que um projeto dessa natureza precisa ser robusto, multiangular e enfrentar o problema da universalidade e equidade sem tergiversar.

Ao fim e ao cabo, significa assumir que esse debate de ideias é sobretudo uma disputa de valores. De compreender que nossa história pode ser cruel, mas não é definidora de nosso destino. Que não somos naturalmente incapazes, sentenciados à subordinação internacional e à desigualdade interna escandalosa, e entender que nossa herança escravocrata de valoração diferenciada de seres humanos precisa acabar, para que, enfim, possamos dizer que somos um povo só, em dignidade e direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Carlos. **Internet: quem governa a infra-estrutura?** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

AMORIM, José Salomão David. Comunicação e transição no Brasil - propostas de mudanças de políticas de comunicação. **Textos de Cultura e Comunicação**, n. 11. Salvador: NICOM/UFBA, 1986.

ARIENTE, Eduardo Altomare. **Direito à comunicação no Brasil**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2008.

ARRETCHE, Marta. A Geografia Digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. In: **Desigualdades Digitais no Espaço Urbano**. São Paulo: Núcleo de Informação e Comunicação do ponto BR (NIC.br), 2019.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice**. Oxford University Press, 1999, p. 1-62.

BANCO MUNDIAL. Bureaucrats in business: the economics and politics of reform. Washington: Oxford University Press, 1995.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço público e sua feição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BECERRA, Martín. Sociedad de la información: proyecto, convergência, divergência. In: **Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación**. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2003.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom**. New Haven CT: Yale University Press, 2006

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado II**. São Paulo: Editora Geração, 2015.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Políticas de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2003.

BOLAÑO, César; VIEIRA, Eloy S. Economia política da internet e os sites de redes sociais. **Revista Eptic Online**. Vol. 16, n. 2., p. 75-88, 2014.

BORDIEU, Pierre. *A Distinção*. São Paulo: Edusp, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Dois anos de governo eletrônico** - balanço de realizações e desafios futuros. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2002.

BRASIL. LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm

BRASIL. Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4733.htm

BRASIL. Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL e dá outras providências, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2010/decreto/d7175.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Nacional%20de,2009%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>

BRASIL. Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm#:~:text=Art.,Munic%C3%ADpios%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20mat%C3%A9ria.&text=VI%20%2D%20a%20finalidade%20social%20da%20rede>

BRASIL. Decreto Nº 8.776,, de 11 de maio de 2016. Institui o Programa Brasil Inteligente. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8776.htm>

BRASIL. Portaria 1.455/2016. Brasília: Ministério das Comunicações, 2016b. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/899-portariamc-1455>

BRASIL. Decreto nº 10.067. Dispõe sobre a qualificação da Telecomunicações Brasileiras S.A. - Telebrás no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10067.htm>

BRASIL. LEI Nº 13.879, DE 3 DE OUTUBRO DE 2019. Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13879.htm>

BRITTOS, Valério Cruz. *Direito à comunicação e acesso à mídia*. In: **Observatório da Imprensa**, ed. 407, Rio de Janeiro, 2005. Acessado em 10/02/2020.

BUCCI, Eugênio. Apêndice: Direitos do Telespectador. In: KEHL, Maria Rita; BUCCI, Eugênio. **Videologias**. São Paul,: Boitempo Editorial, 2004, p 241-250.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

CARTA de Brasília (2006). Documento final do Encontro Nacional de Jornalistas sobre a comunicação na constituinte. In: **Textos de Cultura e Comunicação**, n. 11. Salvador: NICOM/UFBA, 1986.

CARTA de Brasília. **Documento final do Encontro Nacional de Direitos Humanos**, Brasília, 2005.

Disponível em

<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1943/encontro_DH_parte%201.pdf?sequencia=4&isAllowed=y>. Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** - a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTRO, João Caldeira Brant Monteiro de. **A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse**: estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2018

CETIC (2018). **Banda Larga no Brasil**: um estudo sobre a evolução do acesso e da qualidade das conexões à Internet. Cadernos NIC.br Estudos Setoriais. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR.

CETIC. **Desigualdades Digitais no Espaço Urbano**: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo. Cadernos NIC.br Estudos Setoriais. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2019.

CGU. Relatório de avaliação da execução do regime especial de tributação do programa nacional de banda larga para implantação de redes de telecomunicações (repnbl-redes). Brasília: Controladoria Geral da União, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder (). Nótula sobre o direito à comunicação social. In: CAVALCANTI FILHO, José Paulo (org). **Informação e Poder**; São Paulo: Record, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *A democratização dos meios de comunicação de massa*. In: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa de regulação. In: **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo, Malheiros, 2002.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Entre Eficiência e Equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. In: **Revista Direito GV**, vol 1, n. 2, pp. 137-160, 2005.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Regulation and its crisis. Paper for Seminar **Regulatory Scholarship in Crisis?**”. Londres: LSE, 2017

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Liberdade e Intimidade: Direitos Fundamentais*. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, p. 3, 06/08/2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Aparato Jurídico da Democracia*. In: **Especial Caros Amigos**, ano VI, nº 15, p. 12, São Paulo: Casa Amarela, 2002.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro. Editora Rocco, 2012.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. São Paulo: Contraponto, 2002.

DIEGUEZ, Consuelo (2017). A Agonia da Oi: como as sucessivas intervenções do governo e a ganância dos acionistas majoritários arruinaram uma campeã nacional. In: **Piauí**. São Paulo: Revista Piauí, n. 125, fev. 2017.

DÓRIA, Palério. **O príncipe da privatária tucana**. São Paulo: Geração, 2013.

ENCONTRO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (2005), Brasília. **Carta de Brasília**. Disponível em: www.crisbrasil.org.br. Acesso em: 10/09/2018.

EUA (1971). **Primeira Emenda à Constituição dos EUA**, disponível em: <http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder** - Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARIAS, Edison Pereira de. **Colisão de Direitos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 2000.

FEINTUCK, Mike. Regulatory Rationales Beyond the Economic: in search of the public interest. In: Baldwin, R.; Cave, M.; Lodge, M. **Oxford Handbook of Regulation**. Oxford University Press, p. 39-63, 2010.

FERGUSON, Martin. Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 103-140.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. Volume 1. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na constituição brasileira. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

FISHER, Desmond. **O direito de comunicar**: expressão, informação e liberdade. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FLICHY, Patrice. **Una Historia de la Comunicación Moderna**: espacio público y vida privada. México: Gustavo Gili, 1993.

FOSTER, Christopher. **Privatization, public ownership and regulation of natural monopoly**. Oxford: Blackwell, 1992.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mocambos**. Recife: Global, 2013.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Recife: Global, 2003.

GINDRE, Gustavo. Agenda de Regulação: uma proposta para o debate. In: **Comunicação digital e a construção dos commons**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

GINDRE, Gustavo. Oi, de super tele à bancarrota. São Paulo: **Carta Capital**, 2016, versão internet. Acesso em 10/02/2018.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano**: um conceito em construção. (Dissertação de mestrado). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

GOMES, W. Esfera pública política e media: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, A.; BENTZ, I.; PINTO, M. (ed.). **Produção e recepção dos sentidos mediáticos**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 155-185

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRAU, Eros Roberto. As agências, essas repartições públicas. In: **Regulação e desenvolvimento** [S.l: s.n.]. (2002).

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAE, Lara. *Comunicação, Esfera Pública e Poder*. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.) **Políticas de Comunicação**. São Paulo: Paulus, 2007.

HAMELINK, C.J (2005). *Direitos Humanos para a Sociedade da Informação*. In: MARQUES DE MELO, José; SATHLER, Luciano (Orgs.). **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo: UESP.

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê, 1987.

HOINEFF, Nelson. **A TV em expansão** - novas tecnologias, segmentação abrangência e acesso na televisão moderna. Rio de Janeiro: Record, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

ITU – International Telecommunications Union. **World telecommunication development report 1998 – Universal Access – Executive Summary**. Genebraa, 1998.

JAMBEIRO, Othon. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

LESSIG, Lawrence. **The future of ideas: the fate of commons in a connected world**. Nova Iorque: Random House, 2001.

LEVY, Brian & SPILLER, Pablo T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. In: **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 10, no. 2, 1994.

LIMA, Venício Artur de. **Comunicação e Cultura: as idéias de Paulo Freire**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

LIMA, Venício Artur de. **Mídia, Teoria e Política**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

LIMA, Venício Artur de. **Regulação das Comunicações**. São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, Venício Artur de. Sobre a “liberdade de expressão comercial”. In: Observatório da Imprensa. 2008

LIMA, Venício Artur de; LOPES, Cristiano. **Rádios Comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo** (1999-2004). São Paulo: Projor, 2007.

MAJONE, Giandomenico (2013). *As transformações do Estado Regulador*. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 262, p. 11-43, jan./abr.

MARTINS, Helena: **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MCCRUIDDEN, Christopher. **Social policy and economic regulators: some issues from the reform of utility regulation, regulation and deregulation**. Oxford: The Clarendon Press. 1999.

MELO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILL, Stuart John. **A liberdade. Utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Dênis de. **A Batalha da Mídia**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

MURTINHO, Rodrigo de Martinez Torres. **O mercado de TV por assinatura no Brasil – crise e reestruturação diante da convergência tecnológica**. Dissertação de mestrado, ECO/UFRJ, 2005.

OECD. **Policy Considerations for Audio-visual Content Distribution in a Multiplatform Environment**, OECD Digital Economy Papers, No. 123, OECD Publishing, Paris, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/231238356546>>

OGUS, Anthony. **Regulation**. Legal form and economic theory. Oxford: Oxford University Press, 1994.

ONU (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Organizações das Nações Unidas, 1948

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

PARETO NETO, João Victorio. Meio século de telecomunicações. In: **Telebrasil**, mar./abr, 1976, p. 27-39.

PARKER, David; KIRKPATRICK, Colin. Researching economic regulation in developing countries: developing a critical methodology for critical analysis. Centre on Regulation and Competition (University of Manchester), *Working Paper*, n. 34, 2002.

PARKER, David; KIRKPATRIK, Colin. Economic Regulation in Developing Countries: a framework for critical analysis. In: **Leading Issues in Competition, Regulation and Development**, The CRC Series on Competition, Regulation and Development, Edward Elgar, pp. 92-113, 2004).

PINTO, Maurício Frutuoso. **A nova interface da política: governo eletrônico e cidadania no Brasil**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

POSSEBON, Samuel. **A Oi e os interesses dos controladores**. São Paulo: Teletime, (2016). Disponível em < <https://teletime.com.br/13/06/2016/oi-e-os-interesses-dos-controladores> > Acesso em 29/03/2020.

PROSSER, Tony. Theorizing utility regulation. In: **Modern Law Review**, n. 62, p. 196-217, 1997.

RAMOS, Murilo César. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar. In: **Classificação Indicativa no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

RAMOS, Murilo César. Lês Politiques Nationales de Communication e la Crise des Paradigmes. In: ZYLBERBERG, Jacques; Deméris FRANÇOIS (Orgs.). **L'Amérique et les Amériques**, pp. 136-149. Québec: Les Presses de L'Université Laval, 1992.

RODRIGUES, Diogo Moyses. **A Convergência Tecnológica das Telecomunicações e os Direitos do consumidor no Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), 2009.

RODRIGUES, Diogo Moyses. **O Direito à Comunicação**: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Direito/USP. 2010).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social I**: princípios do direito político. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo. Malheiros, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo, Malheiros, 2002.

SARTORI, Carlo. O olho universal. In: GIOVANNINI, Giovanni (coord.). **Evolução na Comunicação**: do sílex ao sílício. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1987.

SILVEIRA NETO, Cesar Romulo. **Brasil século 21: uma sociedade aberta (tele)informatizada**. Um caso real. São Paulo: Albatroz, 2019.

SILVEIRA, Sérgio. Redes virais e espectro aberto: descentralização e desconcentração do poder comunicacional. In: **Comunicação digital e a construção dos commons**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da identidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da Escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora UnB, 2000.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira**. Rio de Janeiro: Leya, 2015.

TELEBRÁS. **Expansão e Modernização do Sistema Telebrás**. Diretoria de Planejamento e Engenharia. Brasília: Telebrás, 1993.

TOME, Takashi (1991). Pequena história da telefonia no Brasil. In: **Cadernos de Política Tecnológica da AFECpQD**, mar, pág 1-4.

TRABERS, Michael. A Comunicação é Parte da Natureza Humana - uma reflexão filosófica a respeito do direito a se comunicar. In: **Idoc Internazionale**, Vol. 30, Nos. 1 & 2, January-June 1999. Rome: IDOC.

UNESCO (1983). **Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época**. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro, FGV.

UNESCO. **Assessing Internet Development in Brazil**: Using UNESCO Internet Universality ROAM-X Indicators. Paris: UNESCO, 2019.

VIANNA, Gaspar. **Direito de Telecomunicações**. Rio de Janeiro: Rio, 1976.

WILLIAMS, Raymond . **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

WIMMER, Miriam. O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar. In: **ECO-PÓS**, v. 11, n. 1, janeiro-julho, p. 146-165, 2008.

WOHLERS, Márcio. The Brazilian way of telecommunications reform. In: NOAM, Eli M. (Org.) **Telecommunications in Latin America**. 1ª ed. Oxford: Oxford University Press, p. 251-260, 1998.

YEUNG, Karen. The Regulatory State. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Oxford Handbook of Regulation**. Oxford University Press, pp. 64-81, 2010.